

## **Beteiligentransparenzdokumentation**

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

**Einbringer:** **Fraktion der FDP**

**(Drucksache 7/2291)**

#### **Inhalt**

- 1. Drucksache**
- 2. Vom Einbringer übersandte Daten (Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)**
- 3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**
- 4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
- 5. Weitere Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
- 6. Diskussionsforum (Keine Dokumente vorhanden)**

Gemäß § 1 Abs. 1 Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG) wird beim Landtag eine öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen geführt (Beteiligentransparenzdokumentation). Dieses Dokument wurde aus den zum Gesetzgebungsverfahren in der Beteiligentransparenzdokumentation vorhandenen Dokumenten und Informationen zum Zweck des Downloads automatisch erstellt.

Stand: 07. September 2022

## **1. Drucksache**

## **G e s e t z e n t w u r f**

### **der Fraktion der FDP**

## **Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Einführung des Europabezuges**

### **A. Problem und Regelungsbedürfnis**

Der frühere deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher betonte 2015 in einem Interview die Notwendigkeit, für Europa einzutreten. "Wenn man ein großes Einigungswerk schaffen will, dann muss man dauerhaft daran arbeiten. (...) Unsere Zukunft ist Europa, eine andere haben wir nicht." Diese zwei Sätze können aber auch als ein Resümee dienen, um die Entwicklung des Freistaats Thüringen seit der Wiedervereinigung zu beschreiben. Schließlich ist die jüngere Entwicklung Thüringens eng mit der Verwirklichung der europäischen Integration verbunden. Die Wiedervereinigung im Herbst 1990 war zugleich Ausdruck des Willens, Teil des geeinten, demokratischen Europas zu werden. Umgekehrt war die europäische Integration eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen des deutschen Einigungsprozesses.

Thüringen hat Europa viel zu verdanken. Nicht zuletzt aufgrund seiner geografischen Lage im Herzen Europas und seiner besonders engen Beziehungen zu seinen europäischen Nachbarn hat Thüringen auch ein besonderes Interesse an den Errungenschaften der europäischen Integration. Dies gilt in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. So haben die Thüringer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Thüringer Unternehmen durch den europäischen Binnenmarkt Zugang zu einem der größten zusammenhängenden Wirtschaftsräume der Welt. Viele Unternehmen in Thüringen profitieren heute massiv davon, dass es andere Länder gibt, die im Vertrauen auf Qualität aus Thüringen Waren und Dienstleistungen abnehmen. Diese besondere Situation trägt eine Mitverantwortung dafür, dass wir gerade in der Region Jena-Erfurt einen so großen Wohlstand haben.

Thüringen ist aber auch ein aktiver Teil von Europa. So ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kraft der Europäischen Union (EU) insgesamt weiter hoch. Das haben unter anderem die letzten Europawahlen am 26. Mai 2019 bewiesen. Mit einem deutlichen Sprung der Wahlbeteiligung in Thüringen von 51,6 Prozent (im Jahr 2014) auf 61,6 Prozent haben die Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Thüringen ein Zeichen für ein lebendiges Europa gesetzt und deutlich gemacht, dass sie weiterhin ein demokratisches, souveränes und geeintes Europa aktiv mitgestalten wollen. Wie stark die Menschen in Thüringen den europäischen Gedanken leben, unterstreicht die zunehmende Zahl der Europaschulen. Die Förderung des europäischen Gedankens und der Sprachkompetenzen fördert zugleich das Prinzip von Einheit in Vielfalt.

Ebenfalls fest verwurzelt ist der Europagedanke in der hohen Zahl der ERASMUS-Teilnehmer sowohl aus Thüringen als auch aus ganz Europa, die an Thüringer Hochschulen studieren. Auch das Format des Weimarer Dreiecks führt den Menschen in Thüringen die historische Bedeutung des Freistaats Thüringen für die europäische Integration vor Augen. Die hohe wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Bedeutung der europäischen Integration für den Freistaat Thüringen wird allerdings an kaum einer Stelle der Verfassung sichtbar. Der Europabezug in der Präambel ist äußerst schwach ausgeprägt. Artikel 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen spricht gar von einer internationalen Organisation namens Europäische Gemeinschaft, die es seit zehn Jahren schon nicht mehr gibt. Die Antwort auf die Nichtberücksichtigung des Europagedankens gibt die Verfassung in der Präambel bereits selbst: "In dem Bewußtsein (...) der leidvollen Erfahrungen mit überstandenen Diktaturen und des Erfolges der friedlichen Veränderungen im Herbst 1989, (...)" Die Verfassungsväter konnten während der Verfassungsgebung (1991 bis 1993) die sich im Zuge des europäischen Einigungsprozesses eröffnenden Möglichkeiten noch nicht erahnen. Vielmehr orientierte sich der Verfassungsgeber zunächst an der Werteordnung des Grundgesetzes. Mit dem Maastrichter Unionsvertrag (im Jahr 1993) änderte sich aber Europa. Der Maastrichter Vertrag hat die "föderative" Grundlage für ein "Europa der Regionen" gelegt. Diese föderale Dimension bezieht neben den regionalen ausdrücklich auch die lokalen Gebietskörperschaften in die Mitgestaltung des europäischen Aufbauwerks ein.

Durch den Maastrichter Unionsvertrag ist die europäische Integration weit über ihre rein völkerrechtliche, zwischenstaatliche Grundlage hinausgewachsen. Ihre Supranationalität impliziert, dass die Wirkungen der europäischen Integration in die Nationalstaaten hineinreichen und sich damit auch auf der Ebene der Länder zeigen. Dies findet seinen Ausdruck etwa durch die unmittelbare Anwendung von Europarecht durch Landesbehörden sowie durch die Mitwirkung des Landes in europäischen Angelegenheiten im Bundesrat gemäß Artikel 23 Grundgesetz. Damit hat sich ein europäisches Mehrebenensystem entwickelt, zu dem Europa, Bund, Länder und Kommunen gehören. Alle diese Ebenen wirken gemeinsam an der weiteren europäischen Integration mit. Die Verfassung des Freistaats Thüringen enthält bis auf einen Verweis in der Präambel kein europapolitisches Staatsziel. Sie tritt damit deutlich hinter andere Landesverfassungen zurück. Eine Zielformulierung in Form eines Europabekenntnisses im Verfassungstext existiert in den Ländern Bayern (Artikel 3a der Verfassung des Freistaats Bayern), Bremen (Artikel 65 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen), Hessen (Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen), Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 11 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern), Niedersachsen (Artikel 1 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung), Nordrhein-Westfalen (Artikel 1 Abs. 1, 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen), Rheinland-Pfalz (Artikel 74a der Verfassung für Rheinland-Pfalz), Saarland (Artikel 60 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes), Sachsen-Anhalt (Artikel 1 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) und Sachsen (Artikel 12 der Verfassung des Freistaats Sachsen). Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern haben das Integrationsziel dagegen deutlich stärker als Thüringen in den Präambeln der entsprechenden Verfassungen formuliert. Lediglich in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein findet die europäische Integration überhaupt keine Erwähnung. Seine eigentliche Wirkkraft entfaltet das Integrationsziel in Thüringen bislang ausschließlich über die bundes(verfassungs)rechtlichen Bindungen, namentlich Artikel 23 Grundgesetz und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

Um die Mitwirkung des Freistaats Thüringen an der Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Idee als Staatsziel zu dokumentieren, ist die Aufnahme des Europabezugs in Artikel 44 der Verfassung des Freistaats Thüringen geboten. Gerade weil Artikel 44 die wesentlichen Strukturen und Staatsziele des Freistaats Thüringen benennt und zu den elementaren Bestimmungen der Thüringer Verfassungsstaatlichkeit zählt, muss auch die Einflussnahme des EU-Rechts auf das Thüringer Recht und seine Strukturen in dieser Vorschrift angelegt sein. Der Beitritt Thüringens zur Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Integration dient zugleich dem Ziel der Präambel der Landesverfassung, "Trennendes in Europa und in der Welt zu überwinden". Damit entspricht eine Aufnahme eines Europabezugs in die Verfassung des Freistaats Thüringen auch dem Zweck der bisher bestehenden Regelungen.

Bei Verfassungsänderungen sollte gerade dann Zurückhaltung gewahrt werden, wenn sie zentrale Regelungen der Staatsorganisation betreffen, die seit der Gründung des Landes unverändert geblieben sind. Eine Änderung dieser Regelungen ist allerdings dann geboten, wenn sich Umstände geändert haben, die für die Verfassungsgeber nicht vorhersehbar waren, und die Änderung des Wortlauts dem Zweck der bestehenden Regelungen entspricht. Aufgrund der vorgenannten Gründe ist dies hier der Fall.

#### **B. Lösung**

Die Verfassung des Freistaats Thüringen wird um Regelungen ergänzt, die die Rolle des Landes als Teil der Europäischen Union und seinen Beitrag zur europäischen Integration zum Ausdruck bringen.

#### **C. Alternativen**

Beibehaltung des bestehenden Rechts

#### **D. Kosten**

Keine

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen  
- Einführung des Europabezuges**

Der Landtag hat mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen erforderlichen Mehrheit das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 44 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort "Deutschland" die Worte "und damit Teil der Europäischen Union" angefügt.

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Der Freistaat Thüringen trägt zur Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas bei, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und förderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert."

2. In Artikel 67 Abs. 4 wird das Wort "Gemeinschaft" durch das Wort "Union" ersetzt.

**Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung:****A. Allgemein**

Die Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen trägt dem hohen Grad der europäischen Integration politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht Rechnung, der im Zuge der parlamentarischen Verfassungsberatungen (im Jahr 1991) noch nicht absehbar war und keine Berücksichtigung gefunden hat. Erst der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992 führte den Integrationsprozess in eine neue Dimension. Dieser Vertrag begreift sich als "eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas". Der Unionsvertrag erschließt im Zusammenwirken der Mitgliedstaaten neue Bereiche der Zusammenarbeit außerhalb des Systems der drei Gemeinschaften und begründet als übergreifendes Gebilde die Europäische Union. Die Gemeinschaft wurde dabei von einer hauptsächlich wirtschaftlich integrierten und auf der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union weiterentwickelt, die nun auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und eine Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik umfassen sollte. Mit dem Maastrichter Vertrag wurden die Kompetenzen des Rates als exekutives Legislativorgan erheblich erweitert und der Rahmen für ein europäisches Mehrebenensystem etabliert, zu dem Europa, Bund, Länder und Kommunen gehören. Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber insbesondere durch die Änderung von Artikel 23 Grundgesetz im Jahr 1992 auf die europäische Integration reagiert. Seitdem ordnet Artikel 23 Grundgesetz auch die Länder in das europäische Mehrebenensystem ein, indem es ihre Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten postuliert.

In der Verfassung des Freistaats Thüringen wurden die Entwicklungen im europäischen Einigungsprozess ausschließlich durch eine interorgan-schaftliche Regelung nachgezeichnet. So regelt Artikel 67 lediglich die Informationsrechte des Landtags und seine sonstigen Rechte gegenüber der Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft. Der Wortlaut des Artikels 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen im Jahr 1993 bezieht sich auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung des Freistaats Thüringen im Jahr 1993 noch bestehende Europäische Gemeinschaft, die erst durch den Maastrichter Unionsvertrag durch die Europäische Union ergänzt wurde. Diese Differenzierung wurde indes durch den Vertrag von Lissabon (im Jahr 2009) aufgehoben. Eine Anpassung der Formulierung in Artikel 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen an diese Entwicklung ist damit längst überfällig.

Weitere Vorschriften, die der veränderten Stellung des Freistaats Thüringen infolge der europäischen Integration Rechnung tragen, sind in der Landesverfassung nicht enthalten. Anders als etwa Artikel 23 Abs. 1 Grundgesetz berücksichtigt die Verfassung des Freistaats Thüringen nicht die veränderte Stellung des Freistaats Thüringen als solches in der europäischen Integration. Nach Artikel 23 Abs. 2 Grundgesetz wirken die Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Auch die dadurch entstandene Rolle der Länder in europäischen Angelegenheiten wird derzeit nicht in der Landesverfassung widerspiegelt. Daher ist die Aufnahme eines Bekenntnisses zur europäischen Integration in die Verfassung des Freistaats Thüringen erst recht geboten.

**B. Die Regelungen im Einzelnen**

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 44 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Zu Buchstabe a

Die Änderung in Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen beinhaltet eine staatsorganisatorische Feststellung und ordnet den Freistaat Thüringen in das europäische Mehrebenensystem ein. Es ist sinnvoll, das staatsorganisatorische Verhältnis Thüringens zur Bundesrepublik und der Europäischen Union in einer staatsorganisatorischen Bestimmung ausdrücklich darzustellen. Gerade weil Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen schon in seiner Ursprungsfassung das Land im Verhältnis zu anderen Ebenen verortet, ist ein Europabezug an dieser Stelle kein überflüssiger Programmsatz, sondern eine Aktualisierung dieser von der Verfassung schon jetzt vorgesehenen Regelungssystematik. Durch das Wort "damit" wird zum Ausdruck gebracht, dass der Freistaat Thüringen aufgrund der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union ebenfalls Teil der Europäischen Union ist. Erlangt hat das Land diese Stellung angesichts der völkerrechtlichen Gründungshistorie der Europäischen Union vermittelt durch den Bund.

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift hat den Charakter einer Staatszielbestimmung. Thüringen kann nicht regeln, in welchen inter- und supranationalen europäischen Organisationen Deutschland mitwirkt. Die Landesverfassung kann aber diesbezügliche Ziele festlegen, deren Verwirklichung anzustreben die Thüringer Staatsorgane - insbesondere die Landesregierung im Rahmen ihrer Mitwirkung im Bundesrat - innerhalb ihrer Kompetenzen verpflichtet sind. In Anlehnung an die Struktursicherungsklausel des Artikels 23 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verpflichtet die Regelung das Land, sich für die Verwirklichung der aufgeführten Strukturmerkmale in der Europäischen Union einzusetzen. Die Spiegelbildlichkeit der Regelung im Bundesrecht steht der Formulierung in Artikel 44 Abs. 4 - neu - der Verfassung des Freistaats Thüringen nicht entgegen. Erstens regelt das Bundesrecht nicht, wie sich die Länder innerhalb der Europapolitik landesintern verhalten. Zweitens handelt es sich bei der Regelung um ein wertbezogenes Bekenntnis, aus dem sich keine unmittelbaren Rechtsfolgen ergeben.

Die Bezugnahme auf das "geeinte Europa" vermeidet bewusst eine Reduzierung allein auf die Europäische Union. Diese ist ohne Zweifel der wichtigste Teil des europäischen Einigungsprozesses und fällt damit unter diesen Begriff. Hinzukommen jedoch weitere europäische Institutionen wie etwa der Europarat.

Wesentliche Elemente des Artikels 44 Abs. 4 - neu - der Verfassung des Freistaats Thüringen sind einerseits der Integrationsauftrag und andererseits die Struktursicherungsklausel. So enthält die Norm zum einen das Bekenntnis (beziehungsweise das Staatsziel), dass der Freistaat Thüringen bereit ist, an der Verwirklichung der Europäischen Union mitzuwirken, dass heißt an einer Integration in die Europäische Union. Dazu gehört in erster Linie die Umsetzung europäischen Rechts sowie - soweit für ein Land möglich - die politische Mitwirkung an Entscheidungen der Europäischen Union beziehungsweise anderer europäischer Institutionen. Dies entspricht insofern der gleichlautenden Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland in der Staatszielbestimmung des Arti-



kels 23 Abs. 1 Grundgesetz, die zugleich Ausdruck des Prinzips der offenen Staatlichkeit ist. Durch den Beitrag des Freistaats Thüringen zur Verwirklichung und Entwicklung des geeinten Europas erfüllt es zugleich das Friedensgebot der Präambel der Verfassung des Freistaats Thüringen ("Inneren wie äußeren Frieden zu fördern"). Zum anderen wird in einer Struktursicherungsklausel festgeschrieben, welche Mindestanforderungen das "geeinte Europa" - also insbesondere die Europäische Union - erfüllen muss, für deren Einhaltung sich das Land einzusetzen hat. Dazu gehören die grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, das Sozialstaatsprinzip und der Föderalismus.

Die separate Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips unterstreicht die besondere Verantwortung des Freistaats Thüringen an der Subsidiaritätskontrolle durch die Beteiligung des Thüringer Landtags im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems des Bundesrats teilzunehmen. Schließlich wird als notwendiges Strukturprinzip des geeinten Europas die Wahrung der Eigenständigkeit der Regionen und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen genannt. Auf diese Weise wird der durch den Maastrichter Vertrag begründeten "föderativen" Dimension eines "Europa der Regionen" Rechnung getragen, die neben den regionalen ausdrücklich auch die lokalen Gebietskörperschaften zur Mitgestaltung am europäischen Aufbauwerk umfasst. Im Sinne des europäischen Rechts ist der Freistaat Thüringen als Teil der Bundesrepublik Deutschland eine Region und wirkt insbesondere über den Ausschuss der Regionen an europäischen Entscheidungen mit. Die Struktursicherungsklausel legt fest, dass sich das Land dafür einzusetzen hat, dass dessen Rolle nicht hinter den derzeitigen Stand zurückfällt und möglichst weiter ausgebaut wird. Darüber hinaus erfolgt die Mitwirkung des Landes an der Verwirklichung des geeinten Europas insbesondere über den Bundesrat (Artikel 23 Abs. 2 Grundgesetz) sowie durch Ländervertreter in Gremien der europäischen Institutionen (insbesondere gemäß Artikel 23 Abs. 6 Grundgesetz). Die Mitwirkung über den Bundesrat ist ein kraft Grundgesetz geltendes Gebot, das durch diese Regelung auch Teil der Verfassung des Freistaats Thüringen wird.

Zu Nummer 2 (Artikel 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Die Vorschrift hat lediglich deklaratorische Wirkung und passt die Formulierung in Artikel 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen an den Vertrag von Lissabon (im Jahr 2009) an. Die Europäische Union erhielt durch den Lissabonner Reformvertrag Rechtspersönlichkeit und trat damit an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft und nahm deren Rechtsnachfolge ein. Sichtbar wurde dies vor allen dadurch, dass der Ausdruck "Gemeinschaft" durchgängig durch den Ausdruck "Union" ersetzt und der EG-Vertrag in "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" umbenannt wurde. In weiterer Konsequenz wurde auch die Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht obsolet. Die gesamte Europäische Union und ihr Recht sind seither supranational.

Für die Fraktion:

Montag

## **2. Vom Einbringer übersandte Daten**

**(Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)**

### **3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**

**Die folgenden natürlichen und juristischen Personen haben sich im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens beteiligt.**

Prof. Dr. Wegener, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Recht in Europa e.V.

Gemeinde- und Städtebund Thüringen e.V.

Prof. Dr. Heidbreder, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Europa-Union Deutschland, Landesverband Thüringen

Junge Europäische Föderalist\*innen, Landesverband Thüringen

Prof. Dr. Weiß, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Heidbreder, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Prof. Dr. Wegener, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

**Die Beiträge der Beteiligten sind in der Beteiligentransparenzdokumentation nur enthalten, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung erteilt wurde.**

Formblatt zur Datenerhebung

nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligtentransparenzdocumentationsgesetzes

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligtentransparenzdocumentationsgesetz (ThürBeteilDokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilDokG in der Beteiligtentransparenzdocumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!

Zu welchem Gesetzentwurf haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?											
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Einführung des Europabezuges Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drucksache 7/2291 -											
1.	Haben Sie sich als Vertreter einer juristischen Person geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilDokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Organisationsform</td> </tr> <tr> <td>Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	Geschäfts- oder Dienstadresse		Straße, Hausnummer (oder Postfach)		Postleitzahl, Ort			
Name	Organisationsform										
Geschäfts- oder Dienstadresse											
Straße, Hausnummer (oder Postfach)											
Postleitzahl, Ort											
2.	Haben Sie sich als natürliche Person geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilDokG)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Vorname</td> </tr> <tr> <td>Wegener</td> <td>Bernhard</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <input checked="" type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse      <input type="checkbox"/> Wohnadresse                      (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)                 </td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer</td> <td>Schillerstraße 1</td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td>91054 Erlangen</td> </tr> </table>	Name	Vorname	Wegener	Bernhard	<input checked="" type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)		Straße, Hausnummer	Schillerstraße 1	Postleitzahl, Ort	91054 Erlangen
Name	Vorname										
Wegener	Bernhard										
<input checked="" type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)											
Straße, Hausnummer	Schillerstraße 1										
Postleitzahl, Ort	91054 Erlangen										

3.	Was ist der Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit? (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBetellG)	
	Universität professor	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher	
	<input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input checked="" type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. Änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen! (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBetellG)	
	Befürwortung mit kleinen Ergänzungen / Änderungen	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBetellG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?	
	In welcher Form haben Sie sich geäußert?	
	<input type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich als Anwaltskanzlei im Auftrag eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBetellG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!	

Anlage 4

7.	Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu? (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
Erft, 27.8.2021	

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

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

THÜR. LANDTAG POST  
25.08.2021 06:38

2182/2021

## Stellungnahme für den Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP: fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezuges

Stand: 24. August 2021

### A. Generelle Einschätzung

Der Gesetzentwurf zur Ergänzung der Verfassung des Freistaats Thüringen um einen Europabezug ist grundsätzlich und auch in seinen wesentlichen Einzelheiten zu begrüßen. Dem Landtag ist die Annahme des Gesetzentwurfs (mit geringen Modifikationen) anzuraten.

### B. Zu den Fragestellungen des Verfassungsausschusses

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

1. *Zu welchem Werteverständnis von Europa bzw. zu welchen einzelnen Grundsätzen sollte sich der Freistaat im vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen bekennen? An welchen Regelungsvorlagen sollte sich der Landtag mit Blick auf die Einführung dieser einzelnen Grundsätze gegebenenfalls orientieren (zum Beispiel Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union, Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes etc.)?*

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. Eine Anreicherung oder Ausdifferenzierung erscheinen im Hinblick auf die anzustrebende Kürze der verfassungsrechtlichen Regelungen nicht empfehlenswert.

2. *Welche konkreten rechtlichen Verpflichtungen würden sich für den Freistaat aus der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ergeben?*

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.

3. *Sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Regelungsvorschlag eine ausdrückliche Bestimmung zur Zusammenarbeit des Freistaates mit anderen europäischen Regionen hinzufügen?*

Zahlreiche andere Landesverfassungen kennen eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit anderen Regionen. Teilweise finden sich auch Verpflichtungen zur Unterstützung grenzüberschreitender Kooperation. Während letzteres mit Rücksicht auf die geografische Binnenlage Thüringens entbehrlich erscheint, spricht grundsätzlich nichts gegen eine Erwähnung der Zusammenarbeit mit anderen Regionen. Mit Blick auf die Kürze der Verfassung kann diese eher selbstverständliche, wenig konkrete und wenig streitige Verpflichtung aber auch ausgespart werden. Im Prozess der Verfassungsänderung sollte dann aber dokumentiert werden, dass mit dieser Aussparung keine implizite Absage an die entsprechende Kooperationsbereitschaft Thüringens verbunden ist.

2

4. *Ist der Begriff der „Regionen“ im vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen in seinem Bedeutungsumfang hinreichend bestimmt? Sollte diesbezüglich die Stellung sub- bzw. teilnationaler Körperschaften mit gesetzgebender Gewalt hervorgehoben werden und/oder die Mitarbeit im europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) explizit erwähnt werden?*

Der Begriff erscheint hinreichend bestimmt. Die Hervorhebung der Stellung teilnationaler Körperschaften mit gesetzgebender Gewalt erschien lediglich als ein eher peinlich berührendes Streben des Verfassungsgebers nach der Betonung der eigenen besonderen Bedeutung im Konzert der europäischen Regionen. Ähnliches gilt für die



Erwähnung der Mitarbeit im AdR, die zudem die Verfassung überflüssig mit Details überfrachten würde.

5. *Sollte im vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen über die Nennung der Grundsätze Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hinaus der Gedanke des (Grund-)Rechtsschutzes eigenständige Erwähnung finden (bspw. anknüpfend an den Zweck der Europäischen Menschenrechtskonvention oder Art. 23 Abs. 1 S. 1 Halbsatz 2 des Grundgesetzes)?*

Auf eine eigene Erwähnung des Gedankens des (Grund-)Rechtsschutzes sollte verzichtet werden. Die entsprechende Formulierung in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG entstammt der Rechtsprechungsgeschichte des Bundesverfassungsgerichts (Solange I und Solange II-Entscheidungen) und ist durch die Einführung der verbindlichen EU-Charta der Grundrechte und durch die ausgebauten Grundrechts-Rechtsprechung des EuGH weithin obsolet geworden. Aus Sicht der Teilstaaten der Europäischen Union und aus Sicht eines deutschen Bundeslandes erscheint weniger die Sorge vor einem zu geringen europäischen Grundrechtsschutz, als vielmehr die Möglichkeit der Zuständigkeitsursupation durch Grundrechtsinterpretation als Problem.

6. *Sollte die vorgeschlagene Bestimmung wie in der vorgeschlagenen Form eine einheitlich formulierte Verpflichtung zur „Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas“ enthalten oder die unterschiedlichen Institutionen des europäischen Integrationsprozesses (wie beispielsweise Europäische Union einerseits und Europarat andererseits) einzeln hervorheben?*

3

Die Europäische Union bietet den mit klarem Abstand wichtigsten Rahmen der europäischen Integration. Insoweit wäre eine Heraushebung dieses Integrationsprozesses inhaltlich angezeigt. Dies gelingt aber bereits hinreichend mit der Erwähnung der Europäischen Union in dem neu formulierten Art. 44 Abs. 1 S. 1 Thür-Verf.

7. *Bewirken die jeweils beabsichtigten Verfassungsänderungen etwas, d. h.: führen Sie eine Rechtsfolge herbei (zumindest im Sinne eine Entscheidungslenkung der demokratischen Gewalten)?*

Vergleiche dazu die Antwort auf Frage 2.

8. *Ist die jeweilige Formulierung des zukünftigen Verfassungstextes der Regelungsintention entsprechend und ohne (verfassungs-)rechtlich nachteilige Auswirkungen?*

Ja.

9. *Wie bewerten Sie, unter Berücksichtigung eines Rechtsvergleichs mit den 15 anderen Landesverfassungen, die Tatsache, dass die Thüringer Verfassung bis auf einen Verweis in der Präambel bislang kein europapolitisches Staatsziel enthält?*

Die Begründung der Verfassungsänderung weist zu Recht darauf hin, dass die Thüringer Verfassung insoweit ein im Rechtsvergleich auffälliges Defizit enthält. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung beseitigt dieses Defizit und bringt die Thüringer Verfassung auf einen anderen ihrerseits insoweit reformierten Landesverfassungen entsprechenden Stand.

10. *Ist die Verortung der Regelung im zukünftigen Abs. 4 des Art. 44 verfassungssystematisch korrekt?*

Die Verortung der Regelung in Art. 44 Thür-Verf erscheint verfassungssystematisch zutreffend. Allerdings sollte die Regel aus systematisch-inhaltlichen Gründen, anders als im Verfassungsänderungsvorschlag vorgesehen, nicht als Abs. 4, sondern als neuer Abs. 2 des Art. 44 Thür-Verf eingefügt werden. Die bisherigen Absätze 2 und 3 würden dann zu den neuen Absätzen 3 und 4.

**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetz (ThürBeteilldokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilldokG in der Beteiligungstransparenzdocumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut lesertlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?											
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Einführung des Europabezuges Gesetzentwurf der Fraktion der FDP Drucksache 7/2291.											
1.	Haben Sie sich als <b>Vertreter einer juristischen Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2, Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Organisationsform</td> </tr> <tr> <td>Recht in Europa eV</td> <td>eingetragener Verein</td> </tr> <tr> <td>Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td>Weißenfelsstr.</td> </tr> <tr> <td>Ort, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td>07747 Jena</td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	Recht in Europa eV	eingetragener Verein	Geschäfts- oder Dienstadresse	Weißenfelsstr.	Ort, Hausnummer (oder Postfach)	13	Postleitzahl, Ort	07747 Jena
Name	Organisationsform										
Recht in Europa eV	eingetragener Verein										
Geschäfts- oder Dienstadresse	Weißenfelsstr.										
Ort, Hausnummer (oder Postfach)	13										
Postleitzahl, Ort	07747 Jena										
2.	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Vorname</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse      <input type="checkbox"/> Wohnadresse  (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.) </td> </tr> <tr> <td colspan="2">Straße, Hausnummer</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Postleitzahl, Ort</td> </tr> </table>	Name	Vorname			<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)		Straße, Hausnummer		Postleitzahl, Ort	
Name	Vorname										
<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)											
Straße, Hausnummer											
Postleitzahl, Ort											

3.	Was ist der <b>Schwerpunkt</b> Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit? (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)	
	Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher <input type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input checked="" type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	Bitte fassen Sie kurz die <b>wesentlichen Inhalte</b> (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren <b>zusammen</b> ! (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)	
	Europäische Grundrechte erwähnen Formulierung bezüglich Subsidiarität überarbeiten	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?	
	In welcher Form haben Sie sich geäußert?	
	<input type="checkbox"/> per E-Mail	
	<input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich als <b>Anwaltskanzlei</b> im Auftrag eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!	

7.	Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu? (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit** der Angaben,  
Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss  
des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
------------	--------------

*Maria*, 27/8/21

# Recht in EUROPA

gemeinnütziger Verein

☆☆☆☆☆☆

Vorab per Telex: 0361 3772016

Thüringer Landtag  
Jürgen-Fuchts-Straße 1  
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST  
31.08.2021 15:45

21527/2021

## Recht in Europa e.V. - Änderung Landesverfassung

### Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen - Einführung des Europabezuges

Sehr geehrte Damen und Herren,

In obiger Angelegenheit bestätigen wir dankend den Erhalt Ihres Schreibens vom 21.07.2021. Zu den in dem Fragenkatalog enumerierten Einzelfragen nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

1. Was das Wortverständnis respektive die Grundsätze anbetrifft, so würden wir vorschlagen, dass in dem neuen Artikel 44 Abs. 4 auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union Erwähnung findet.

Was den Hinweis auf den Grundsatz der Subsidiarität anbetrifft, so ist dieser zwar rechtlich zutreffend. So, wie er in die vorgeschlagene Formulierung integriert ist, empfinden wir jedoch den Verweis auf die

# Recht in EUROPA

gemeinnütziger Verein

★ ★ ★ ★ ★ ★

Subsidiarität letzten Endes als Distanzierung von Europa.

2. Bezüglich der konkreten rechtlichen Verpflichtungen ergibt sich aus unserer Sicht folgendes:

Für die Exekutive ergibt sich eine Verpflichtung, Europäische Rechtsnormen schnellstmöglich und effektiv umzusetzen.

Die Gerichte werden den neuen Artikel 44 Abs. 4 mittelbar bei Ihrer Entscheidungsfindung zu beachten haben.

Aus Artikel 44 Abs. 4 folgen allerdings keine konkreten rechtlichen Verpflichtungen, welche nicht bereits vorher bestanden hätten.

3. Eine ausdrückliche Bestimmung zur Zusammenarbeit des Freistaates Thüringen mit anderen Europäischen Regionen würden wir nicht befürworten. Ansonsten müsste man auch andere Formen der Europäischen Zusammenarbeit enumerieren, was die Regelung insgesamt überfrachten würde.
4. Von dem Begriff „Regionen“ halten wir wenig. Es handelt sich um keinen Fachterminus.
5. Der Gedanke des Grund- Rechtsschutzes sollte auf jeden Fall eine eigenständige Erwähnung finden.
6. Von einer Aufzählung unterschiedlicher Institutionen des Europäischen Integrationsprozesses raten wir tendenziell ab, da ansonsten die Regelung

# Recht in EUROPA

gemeinnütziger Verein

★ ★ ★ ★ ★ ★

überfrachtet werden würde.

7. Die Neuregelung ist sicherlich als primär symbolhaft einzustufen. Sie kann jedoch im Rahmen eines Bewusstseinswandels Prozesse und Entscheidungen positiv beeinflussen.
8. Nachteilige Auswirkungen sehen wir nicht.
9. Wir hätten uns gewünscht, dass der Freistaat Thüringen sich des Themas schon viele Jahre früher angenommen hätte.
10. Die verfassungssystematische Verortung der intendierten Regelung im zukünftigen Abs. 4 des Artikels 44 ist nicht zu beanstanden. Alternativ könnte auch darüber nachgedacht werden wie Regelung in die Präambel zu integrieren.



**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetz (ThürBeteilidokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilidokG in der Beteiligungstransparenzdocumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?											
<b>Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezuges</b> Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drucksache 7/2291 -											
<b>1.</b>	Haben Sie sich als Vertreter einer <b>juristischen Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt; Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilidokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)</small>										
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Name</td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Organisationsform</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Gemeinde- und Städtebund Thüringen</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Eingetragener Verein</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Straße, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Richard-Breslau-Straße 14</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Postleitzahl, Ort</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">99094 Erfurt</td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	Gemeinde- und Städtebund Thüringen	Eingetragener Verein	Geschäfts- oder Dienstadresse		Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Richard-Breslau-Straße 14	Postleitzahl, Ort	99094 Erfurt
	Name	Organisationsform									
	Gemeinde- und Städtebund Thüringen	Eingetragener Verein									
	Geschäfts- oder Dienstadresse										
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Richard-Breslau-Straße 14									
Postleitzahl, Ort	99094 Erfurt										
<b>2.</b>	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilidokG)</small>										
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Name</td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Vorname</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;"></td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;"> <input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse      <input type="checkbox"/> Wohnadresse  <small>(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</small> </td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Straße, Hausnummer</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;">Postleitzahl, Ort</td> <td style="border-bottom: 1px solid black; padding: 2px;"></td> </tr> </table>	Name	Vorname			<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse <small>(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</small>		Straße, Hausnummer		Postleitzahl, Ort	
	Name	Vorname									
	<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse <small>(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</small>										
	Straße, Hausnummer										
Postleitzahl, Ort											

3.	Was ist der <b>Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit?</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilddokG)	
	Kommunaler Spitzenverband i. S. v. §§ 126, 127 ThürKO, Art. 91 Abs. 4 ThürVerf	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher <input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen! (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilddokG)	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilddokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?	
	In welcher Form haben Sie sich geäußert?	
	<input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail	<input checked="" type="checkbox"/> per Brief
6.	Haben Sie sich als <b>Anwaltskanzlei im Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilddokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!	

7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der          Beteiligentransparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
<i>Grünstadt, 1. September 2021</i>	

**Formblatt zur Datenerhebung**  
**nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Betelligtentransparenzdokumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Betelligtentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBetellG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBetellG in der Betelligtentransparenzdokumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.


*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?													
<b>Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Einführung des Europabezuges</b> Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drucksache 7/2291-													
1.	Haben Sie sich als Vertreter einer <b>juristischen Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBetellG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)												
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Organisationsform</td> </tr> <tr> <td>DR HEIDBREder, Eva G (Prof.)</td> <td>Otto-von-Guericke Universität Magdeburg</td> </tr> <tr> <td>Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td>dienstlich</td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td>Zschokkestr. 32</td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td>39104 MAGDEBURG</td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	DR HEIDBREder, Eva G (Prof.)	Otto-von-Guericke Universität Magdeburg	Geschäfts- oder Dienstadresse	dienstlich	Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Zschokkestr. 32	Postleitzahl, Ort	39104 MAGDEBURG		
	Name	Organisationsform											
	DR HEIDBREder, Eva G (Prof.)	Otto-von-Guericke Universität Magdeburg											
	Geschäfts- oder Dienstadresse	dienstlich											
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Zschokkestr. 32											
Postleitzahl, Ort	39104 MAGDEBURG												
2.	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBetellG)												
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Vorname</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse      <input type="checkbox"/> Wohnadresse            (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)         </td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td> <table border="1"> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	Name	Vorname			<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)		Straße, Hausnummer			<table border="1"> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table>	Postleitzahl, Ort	
	Name	Vorname											
	<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)												
Straße, Hausnummer													
	<table border="1"> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table>	Postleitzahl, Ort											
Postleitzahl, Ort													

3.	<b>Was ist der Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit?</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBetellG)	
	Professorin für Politikwissenschaft, Lehrstuhl Regieren im Europäischen Mehrebenensystem	
4.	<b>Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher</b> <input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	<b>Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen!</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBetellG) Die vorgeschlagene Verfassungsänderung wird grundsätzlich befürwortet, weil sie sowohl für das politische Handeln als auch die Wahrnehmung Europas durch die Bürger:innen wichtige Weichen stellen kann. Empfohlen wird, dass neben dem Schutz regionaler Selbstständigkeit, der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips und regionalen Kooperation die aktive Mitgestaltung und Vertretung der Belange der Bürger:innen des Freistaats in Europa stärker betont wird. Auf der einen Seite hat der Vertrag von Lissabon das Mitwirkungsinstrumentarium der Länder ausgeweitet, die Nutzung dieser Möglichkeiten bietet den größten Handlungsspielraum für die zukünftige Europapolitik. Auf der anderen Seite ist nur durch eine Stärkung und Sichtbarmachung von Mitgestaltung eine funktionierenden Mehrebenendemokratie zu schaffen und so das Einigungsprojekt weiter realisierbar.	
5.	<b>Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen?</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBetellG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	<b>Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?</b>  	
	<b>In welcher Form haben Sie sich geäußert?</b> <input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail      Schriftliche Stellungnahme, via E-mail zugestellt. <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	<b>Haben Sie sich als Anwaltskanzlei im Auftrag eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt?</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBetellG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	<b>Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!</b>  	

7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung</b> Ihres schriftlichen Beitrages in der <b>Beteiligte(n)transparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**.  
Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss  
des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

<b>Ort, Datum</b>	<b>Unterschrift</b> 
Domaso, 2. September 2021 Domaso, 3. September 2021	

## Stellungnahme zur Drucksache 7/2291 – Gesetzentwurf der Fraktion FDP

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder

1. September 2021

Lehrstuhl für Politikwissenschaft / Regieren im Europäischen Mehrebenensystem

Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

### Kernaussagen der Stellungnahme

1. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung wird grundsätzlich positiv beurteilt, weil sie:
  - a. eine wichtige Signalwirkung für die Kooperation sowohl vertikal (über die Regierungsebenen innerhalb des deutschen Föderalsystems bis zur europäischen Ebene) als auch horizontal (zwischen Gebietskörperschaften auf den substaatlichen Ebenen innerhalb Deutschlands und Europas) entfalten kann;
  - b. diese Signalwirkung das Selbstverständnis des Freistaats als mitgestaltende politische Kraft im Mehrebenensystem stärken und so der möglichen Wahrnehmung entgegenwirken kann, dass die Landesebene vorrangig mit der Umsetzung auf europäischer Ebene getroffener Entscheidungen betraut ist;
  - c. hierdurch neue, für den Freistaat Thüringen relevante europapolitische Ziele und Ambitionen befördert werden können;
  - d. eine für den europäischen Einigungsprozess maßgebliche Verankerung der Mitgestaltungspflicht auf der Regierungsebene des Freistaats hervorhebt, die für Bürger:innen greifbar und unmittelbar ist und somit einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Legitimierung und Ausgestaltung der europäischen Mehrebenendemokratie leistet.
2. Die potentiellen positiven Implikationen der vorgeschlagenen Verfassungsänderung werden vorrangig im Bereich der politischen Selbstwahrnehmung und der daraus resultierenden europapolitischen Positionierung des Freistaats verortet. Weil die europapolitische Mitwirkung auf Bundesebene verbindlich geregelt ist, besteht kein Spielraum für die Bundesländer hiervon abzuweichen. Umgekehrt besteht Spielraum zur landesspezifischen Ausgestaltung. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung und die im Land vollzogene Rechtsinterpretation und Debatte können daher Weichen stellen, wie sich der Freistaat Thüringen in die Europapolitik einbringt und diese mitgestaltet (vor allem direkt auf der EU-Ebene und durch die Mitwirkung im Bundesrat).
3. Das europapolitische Selbstverständnis und die damit verbundene Interessensvertretung innerhalb des deutschen Föderalsystems (durch den Bundesrat), in verschiedenen europapolitischen Arenen und gleichzeitig das im Freistaat kommunizierte Grundverständnis von Mitgestaltung europäischer Politik sowie europäischer Grundwerte, die hierdurch befördert werden sollen, ist zentral für eine erfolgreiche und lebendige europäische Mehrebenendemokratie.
4. In Sinne eines vorwärtsgewandten Europaverständnisses, das den Gestaltungsspielraum für eine aktive Interessensvertretung der Bürger:innen des Freistaats Thüringen betont, ist eine offensive Formulierung (Mitgestaltung, Partizipation, Kooperation in einem vernetzten Mehrebenensystem) als Zusatz zur traditionell defensiven Formulierung (Subsidiarität, Europa der Regionen) in Betracht zu ziehen.

*Im Folgenden wird die Einführung eines Europabezugs in die Verfassung des Freistaats Thüringen aus einer europapolitischen Perspektive bewertet; wo zielführend, werden explizit juristische Fragen politikwissenschaftlich verortet, ansonsten wird auf die juristischen Stellungnahmen verwiesen.*

## **1 Betrachtung und Kommentierung des vorliegenden Vorschlags entlang der territorialen und institutionellen Definition Europas**

### **1.1 Begrifflichkeiten und Reichweite des Vorschlags**

Die vorgeschlagene Bestimmung sieht die Stärkung eines bestimmten Werteverständnisses Europas vor, das die Einigung Europas entlang demokratischer, rechtsstaatlicher und sozialer Grundsätze konkret benennt (Art. 44, Abs. 4 im Vorschlag). Europa ist in diesem Verständnis als politischer Raum des europäischen Kontinents definiert, in welchem die Kooperation zwischen Staaten und substaatlichen Regierungsebenen durch verschiedene supranationale Organisationen geregelt ist, deren Handeln sich an Grundwerten orientiert.

Für die politische Ausgestaltung Europas ist die Summe dieser supranationalen Kooperation relevant. Wegen des umfassenden Rechtsgefüges und engen Kooperationsrahmens, in den auch substaatliche Ebenen eng eingebunden sind, fällt in der Praxis der Europäische Union (EU) eine besondere Rolle zu. Dies kommt konkret durch die Nennung der Europäischen Union (Art. 44, Abs. 1 im Vorschlag) zum Ausdruck.

Ebenfalls genannt werden Regionen und deren „Mitwirkung an europäischen Entscheidungen“ (Art. 44, Abs. 4 im Vorschlag), was sich sowohl auf die Europäische Union als auch anderer Organisationen beziehen und die direkte Kooperation zwischen Regionen außerhalb institutionalisierter supranationaler Organisationen implizit miteinbezieht.

Allgemein formuliert wird außerdem die Wahrung der Eigenständigkeit der Regionen sowie der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 44, Abs. 4 im Vorschlag).

*Die Formulierung stellt auf der einen Seite die Mitgliedschaft in der EU heraus und spiegelt so Art. 23 des Grundgesetzes (Abs. 1), schließt aber andere Kooperationen und europapolitische Arenen nicht aus (Abs. 4). Die Betonung des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Eigenständigkeit der Regionen ist vor allem als Reaktion auf den schrittweisen Machtzuwachs der EU in vielen Landesverfassungen gegeben. Mit Blick auf die, vor allem im Vertrag von Lissabon und diverse weiche Steuerungsinstrumente gestärkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen, wirkt der letzte Teil des vorgeschlagenen Abs. 4 sehr defensiv und stärker am Vertrag von Maastricht als dem Vertrag von Lissabon und den verschiedenen Definitionen eines interaktiven Mehrebenenregierens verpflichtet. Um diesen Punkt zu verdeutlichen, sind verschiedene mögliche Grundverständnisse der europapolitischen Rolle der Bundesländer zu beachten.*

### **1.2 Überlappende und konkurrierende Grundverständnisse regionaler Europapolitik**

Historisch sind sowohl das defensive Mitgestaltungsverständnis (Subsidiaritätskontrolle und Frühwarnmechanismen innerhalb der deutschen EU-Positionsbestimmung) als auch die substaatliche horizontale Kooperation (Europa der Regionen) in den Landesverfassungen dominant. Diese zentralen Funktionen regionaler Europapolitik bleiben relevant, sind aber vor allem durch die Innovationen des Vertrags von Lissabon und die daraus resultierende deutsche Gesetzgebung maßgeblich erweitert worden. Dies ermöglicht die Ausformulierung eines eher offensiven europapolitischen Grundverständnisses, das die europapolitische Mitwirkungsfunktion und -ambition innerhalb Deutschlands, die Mitwirkung auf der supranationalen Ebene und die direkte horizontale Kooperation umfasst.



Zur Erläuterung lassen sich analytisch drei Grundverständnisse regionaler Europapolitik unterscheiden, die jedoch in der Praxis nicht ganz trennscharf sind und parallel wirken. Verschiedene Instrumente befördern die zugrundeliegenden Ziele, bzw. das jeweilige Grundverständnis europapolitischen Handelns, wobei vor allem der Instrumentenmix zunehmend die drei Grundverständnisse zusammenführt.

#### Darstellung 1: Grundverständnis regionaler Europapolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wahrung territorialer Eigenständigkeit und Überwachung des Subsidiaritätsgrundsatzes gekoppelt mit der Gestaltung „Europas von unten“ sind vor allem seit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht (1993) und der folgenden Schaffung des Ausschusses der Regionen (AdR, 1994) manifest. Die Vertragsentwicklung auf europäischer Ebene, die Schaffung weicher Steuerungsformen im Mehrebenensystem und die begleitende Rechtsentwicklung in Deutschland stellen diese starke Akzentuierung, die in vielen Landesverfassungen dominiert, in Frage – nicht, weil Subsidiarität und die Kooperation der Regionen an Relevanz verloren hätten, sondern weil sie zum einen umfassend reguliert sind (Subsidiarität) und zum anderen durch das Prinzip der inklusiven Mitwirkung in der EU ergänzt und neugestaltet werden.

Das idealtypische **Grundverständnis eines „Europas von unten“** lässt sich anhand der Rollenzuweisung und politischen Zieldefinition aus der Anfangsphase des AdR illustrieren. Die Wahrung regionaler Eigenständigkeit und die Kooperation zwischen substaatlichen Gebietskörperschaften war und bleibt ein besonders Anliegen der deutschen Bundesländer im AdR (Wassenberg, 2020, S. 27). Die anfänglich von einigen Seiten vorgebrachte Euphorie, dass der AdR eine neue Ära europäischer Integration einleiten könne, die in einem Europa der Regionen und der Auflösung der Nationalstaaten münde, spielt heute als greifbares politisches Ziel keine relevante Rolle mehr. Auch die Vision einer zweiten gesetzgebenden Kammer der Regionen innerhalb der EU ist momentan kein mehrheitsfähiges politisches Ziel, auch wenn es immer wieder formuliert wird. In der Praxis hat sich der AdR vielmehr als beratendes Gremium mit zunehmenden Kompetenzen etabliert, das vor allem durch proaktives interinstitutionelles

Agieren Einfluss gewinnt (Schönlau, 2017). Zusätzlich hat der AdR seine Kontrollrechte über die Jahre stärken können, vor allem in der Subsidiaritätskontrolle durch den Vertrag von Lissabon (Vertrag über die Funktionsweise der EU, Artikel 263). Jenseits der formalen Kompetenzausweitung hat der AdR Ansätze des Weißbuchs zum Europäischen Regieren der Europäischen Kommission aufgegriffen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001). Der AdR definiert damit ein Konzept des Mehrebenenregierens, das auf den Prinzipien der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und des koordinierten, die Regierungsebenen übergreifenden Handelns fußt. Zudem werden weiche Steuerungsinstrumente betont und neue Formen des Dialogs, der Koordinierung und des gemeinsamen Engagements, der Transparenz und der Weiterentwicklung partizipativer Demokratie explizit benannt (Ausschuss der Regionen, 2014, p. Präambel; siehe auch Committee of the Regions, 2009; für eine Diskussion siehe Panara, 2015, S. 48 ff.). Der AdR ist also vom ursprünglichen Motiv des „Europas der Regionen“ an die beiden anderen idealtypischen Verständnisse der europapolitischen Rolle von Regionen herangerückt: die verstärkte Kontrolle regionaler Autonomie und Eigenständigkeit und vor allem die proaktive Mitgestaltung europapolitischer Inhalte entlang der Prinzipien von Partnerschaft und Partizipation.

Die Instrumente für diese beiden europapolitischen Rollen sind auch für die deutschen Bundesländer durch den Vertrag von Lissabon gestärkt worden. Durch die Einführung der sogenannten „Gelben Karte“ kann auch der Bundesrat Subsidiaritätsrügen erteilen. Dieses Instrument hat die **Wahrung regionaler Eigenständigkeit** durch einen abwehrenden Subsidiaritätsschutz und die damit verbundenen parlamentarischen Informationsrechte (Bundesrat) gestärkt. Gleichzeitig hat der Vertrag von Lissabon zu einer umfassenden Anpassung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) geführt, die die **Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer durch den Bundesrat** stärken. Diese Mitwirkung umfasst sowohl die Kontrolle der Bundesregierung als auch die direkte Interaktion mit der Kommission über den politischen Dialog. Zudem verdeutlichen die Präsenz von Landesvertretungen in Brüssel sowie die direkte Mitwirkung im Rat; bzw. die direkte Informationsbereitstellung durch die Länderbeobachter:innen, beispielhaft, dass das Instrumentarium zur Mitgestaltung durch die Bundesländer weit über die abwehrende Subsidiaritätsprüfung von EU-Gesetzgebung hinausreicht.

*Alle drei idealtypischen Verständnisse der europapolitischen Rolle des Freistaats Thüringen finden sich in der vorgeschlagenen Änderung. Allerdings überwiegt die Betonung der Wahrung regionaler Eigenständigkeit und des Prinzips der Subsidiarität. Tatsächlich ist vor allem die Mitwirkung in der Subsidiaritätskontrolle durch den Vertrag von Lissabon und die entsprechende deutsche Gesetzgebung sehr stark entwickelt. Die ebenfalls gestärkten Mitwirkungsrechte sind lediglich durch die Formulierung „Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas“ (Art. 44, Abs. 4 im Vorschlag) abgedeckt; ein erweitertes partnerschaftlich-partizipatives Verständnis, wie vom AdR in seiner Entschließung über eine Charta der Multi-Level Governance in Europa (2014) entwickelt, findet keine explizite Nennung.*

*Vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon, der weitreichenden Garantie von Subsidiaritätskontrollen und der Neuschaffung von gestaltenden Mitwirkungsoptionen, sowie den Befunden, dass vor allem der AdR durch proaktive Interaktion seinen Einfluss ausbaut, wird angeregt als Zusatz die „Realisierung der Belange der Bürgerinnen und Bürger des Freistaats Thüringen durch die aktive Mitgestaltung Europas“ explizit zu benennen.*

## 2 Beantwortung der konkreten Fragen auf der Grundlage eines auf Mitwirkung zielenden europapolitischen Grundverständnisses

Der vorangehende Abschnitt hat analytisch drei Grundverständnisse der Rolle regionaler Europapolitik skizziert. Weil a) gewisse Grundsätze realisiert sind (vor allem umfassende Subsidiaritätskontrolle), b) gewisse Ziele wie ein „Europa der Regionen“, das die Auflösung der Nationalstaaten suggeriert, kein explizites politisches Ziel darstellen und c) in der momentanen politischen Ordnung Europas die Interessen und grundlegenden Werte des Freistaats Thüringen am besten über die aktive Mitwirkung in der EU und anderen Institutionen zu realisieren sind, ergeben sich auf die konkret gestellten Fragen die folgenden Antworten:

### 1) Werteverständnis von Europa

Der Vorschlag übernimmt die Formulierung der Werte, wie sie in Art. 23 des Grundgesetzes formuliert sind, nämlich als die Verpflichtung gegenüber „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität“ (Art 44, Abs. 4 im Vorschlag).

Da sowohl die Grundwerte, die in den EU-Verträgen und dem Grundgesetz verankert sind, gelten, hat die Formulierung allein verstärkenden und akzentuierenden Charakter. Es geht allein um jene Werte, die bei der europapolitischen Ausgestaltung von Relevanz sind.

Die Konzentration auf die Werte der Kooperation von Mehrebenenpolitikgestaltung erscheint daher angemessen (also die Orientierung an Art. 23 Grundgesetz statt Art. 2 EUV). Allerdings sind nur traditionelle Grundsätze formaler Mitgestaltung, nicht aber Ansätze eines innovativen Verständnisses partizipativer und partnerschaftlicher Mitgestaltung benannt.

Zu begrüßen wäre daher:

- a) eine substantivische Formulierung (... Europas bei, das den Werten Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, dem Sozialstaatsprinzip und dem Föderalismus verpflichtet ist);
- b) die Erweiterung des Begriffs „Subsidiarität“ um das Verständnis der Mitwirkung, wie in Art. 1 EUV formuliert, (... sowie dem Grundsatz der Subsidiarität, in einer Union „in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“);
- c) eine erweiterte Definition europapolitischer Mitwirkung orientiert an den „Grundprinzipien“ der *EntschlieÙung des Ausschusses der Regionen über eine Charta der Multi-Level-Governance in Europa* (Ausschuss der Regionen, 2014).

### 2) Konkrete rechtliche Verpflichtungen aus Verfassungsänderung

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

### 3) Ausdrückliche Bestimmung zur Zusammenarbeit mit anderen Regionen

Eine solche Formulierung halte ich für nicht notwendig und nicht zielführend: a) ergibt sich diese Option indirekt aus der Formulierung des Vorschlags, b) eine explizite Betonung der Zusammenarbeit der Regionen betont vorrangig das Grundverständnis des „Europas der Regionen“ und somit impliziert ein überholtes Mitgestaltungsverständnis.

#### 4) Begriff der „Regionen“

Der Begriff erscheint ausreichend bestimmt, da er als Sammelbegriff fungiert – deckungsgleich zur Bezeichnung „Ausschuss der Regionen“. Eine zu differenzierte Ausformulierung würde erneut die Betonung der interregionalen Kooperation überbetonen (gegenüber der innerstaatlichen und direkten europapolitischen Einbindung des Freistaats Thüringen). Der AdR sollte nicht explizit genannt werden, da interregionale Kooperation auch in anderen relevanten Foren erfolgt (zum Beispiel im Europarat). Die Offenheit der Formulierung ist beizubehalten.

#### 5) Ergänzung Grundsätze Demokratie / Rechtsstaatlichkeit (z.B. (Grund)Rechtsschutz)

Mit Bezug die Ausführungen zu Frage 1 erscheint die Ergänzung um den Grundrechtsschutz nicht notwendig. Aus der rein politikwissenschaftlichen Betrachtung geht es vorrangig um die Bewertung der politischen Signalwirkung (da die Rechtsgültigkeit ohnehin gegeben ist). Der Vorschlag beschränkt sich in der vorliegenden Form auf Prinzipien der Politikgestaltung (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatsprinzip, Föderalismus, Subsidiarität) und umfasst keine Individualrechte. Falls der politische Wille besteht, dass Individualrechte aufgenommen und umfassend benannt werden, wäre eine Orientierung an Art. 2 EUV sinnvoll. Abzuwägen ist allerdings, ob durch eine solche umfassende Auflistung eher suggeriert wird, dass diese Grundsätze in der Europapolitik nicht hinreichend geschützt sind oder ob diese Auflistung eine affirmierende und für die Bürger:innen des Freistaats bestärkende Signalwirkung hätten. Erneut wird eine Orientierung an der Formulierung der Grundprinzipien der *Entschließung des Ausschusses der Regionen über eine Charta der Multi-Level-Governance in Europa* (Ausschuss der Regionen, 2014) empfohlen. Diese bietet einen Mittelweg, da nur allgemein der Schutz der Grundrechte anführt wird, aber nicht einzelne Werte benannt werden.

#### 6) Verpflichtung zur „Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas“ miteinbeziehen – Hervorhebung unterschiedliche Institutionen

Die allgemeine Formulierung ist sinnvoll, da neben der EU andere wichtige Foren bestehen – und sich eventuell in der Zukunft entwickeln werden (s. Ausführungen oben). Die Formulierung erlaubt überdies, die Ausgestaltung partnerschaftlich-partizipativer Beteiligung und Kooperation, die explizit zusätzlich betont werden sollten.

#### 7) Rechtsfolge – v.a. Entscheidungslenkung demokratischer Gewalten

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

In jedem Falle geht von einer Verfassungsänderung eine wichtige Signalwirkung aus, die eine handlungspraktische Wirkung sowie Wahrnehmungsanpassungen entfalten kann. Dies kann sowohl politische Akteure in ihrem Verständnis und Handeln beeinflussen, als auch Bürger:innen, denen die Rolle des Freistaats und die Optionen europäischer Kooperation und Einigung klarer vermittelt werden. Die vorgeschlagenen Änderungen berühren nicht die Gewaltenteilung in europapolitischen Fragen zwischen der Exekutive des Freistaats und dem Landesparlament, jedoch implizit die Ausgestaltung des Verhältnisses des Freistaats zur Bundesregierung.

8) Verhinderung (verfassungs-)rechtlicher nachteiliger Auswirkungen

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

9) Präambel noch keine europapolitisches Staatsziel

Aus den genannten Gründen der politischen und gesellschaftlichen Signalwirkung wäre ein zusätzlicher Verweis in der Präambel wie in anderen Bundesländern erstrebenswert.

10) Verortung in Art. 44, Abs. 4

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

Zitierte Literatur

Ausschuss der Regionen. (2014). Entschließung des Ausschusses der Regionen über eine Charta der Multi-Level-Governance in Europa. *Official Journal, OJ C 174*, (7. Juni), 1–4.

Committee of the Regions. (2009). Own-initiative Opinion of the Committee of the Regions on The Committee of the Region's White Paper on Multilevel Governance. *80th Plenary Session, 17, 18 June 2009* (CONST-IV-020).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften. (2001, 5 Januar 2009). Europäisches Regieren. *Ein Weißbuch, Brüssel, den 25.7.2001*(KOM(2001) 428 endgültig). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0428de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf)

Panara, C. (2015). *The Sub-national Dimension of the EU*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-14589-1>.

Schönlau, J. (2017). Beyond Mere 'Consultation': Expanding the European Committee of the Regions' Role. *Journal of Contemporary European Research* 13(2), 1166-1184.

Wassenberg, B. (2020). The History of the Committee of the Regions: 25 years of cities and regions furthering European integration. In Committee of the Regions (Verf.). <https://doi.org/10.2860/501>

**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetz (ThürBeteilldokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilldokG in der Beteiligungstransparenzdocumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?											
<b>Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Einführung des Europabezuges</b> Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drucksache 7/2291-											
1.	Haben Sie sich als <b>Vertreter einer juristischen Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Organisationsform</td> </tr> <tr> <td>Europe-Union-Deutschland Landesverband Thüringen</td> <td>eingetr. Verein</td> </tr> <tr> <td>Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td>Anger 33 c/o Elt-Europ. Informationszentrum</td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td>99084 Erfurt</td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	Europe-Union-Deutschland Landesverband Thüringen	eingetr. Verein	Geschäfts- oder Dienstadresse	Anger 33 c/o Elt-Europ. Informationszentrum	Straße, Hausnummer (oder Postfach)		Postleitzahl, Ort	99084 Erfurt
	Name	Organisationsform									
	Europe-Union-Deutschland Landesverband Thüringen	eingetr. Verein									
	Geschäfts- oder Dienstadresse	Anger 33 c/o Elt-Europ. Informationszentrum									
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)										
Postleitzahl, Ort	99084 Erfurt										
2.	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG)										
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Vorname</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse      <input type="checkbox"/> Wohnadresse            (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)         </td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table>	Name	Vorname			<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)		Straße, Hausnummer		Postleitzahl, Ort	
	Name	Vorname									
	<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)										
	Straße, Hausnummer										
Postleitzahl, Ort											

3.	Was ist der <b>Schwerpunkt</b> Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit? (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)	
	Förderung Bürgerbeteiligung pro-europäisch, überparteilich überkonfessionell, unabhängig	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher	
	<input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	Bitte fassen Sie kurz die <b>wesentlichen Inhalte</b> (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen! (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)	
	- Gebotenheit eines starken Bekenntnisses für die europ. Integration durch den Freistaat Thüringen - Gebotenheit eines deutlichen, abnehmbaren Europa- bündnis in der Thüringer Verfassung	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem <b>Anlass</b> haben Sie sich geäußert?	
	In welcher <b>Form</b> haben Sie sich geäußert?	
	<input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich <b>als Anwaltskanzlei im Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren <b>Auftraggeber</b> !	



7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBetelldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

<b>Ort, Datum</b>	<b>Unterschrift</b>
Erfurt, d. 05.08.2021	



## **Stellungnahme**

**Europa-Union Deutschland Landesverband Thüringen e. V. (EUT)**

**zum**

**Antrag der FDP-Fraktion zur  
Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen - Einführung des  
Europabezuges**

**Drucksache 7/ 2291**

Erfurt, 3. September 2021

Europa-Union Thüringen e.V.

c/o Europ. Informations Zentrum (EIZ)

Anger 39  
99084 Erfurt

Tel: +49 179-6965525

Mail: [kontakt@europa-union-tueringen.de](mailto:kontakt@europa-union-tueringen.de)

Europa-Union Deutschland ist die größte demokratisch organisierte und über Landesverbände lokal verwurzelte Bürgerinitiative für Europa in Deutschland. Mit ihren 17.000 Mitgliedern und über 250 Kreisverbänden setzt sie sich seit 1946 für die europäische Einigung ein – unabhängig und überparteilich. Die **Europa-Union Thüringen** setzt sich im Freistaat seit Mitte der 1990er Jahre für die Ziele der Europa-Union ein, ist überparteilich aufgestellt und mit zahlreichen Partnerverbänden europaweit vernetzt.

Die Berücksichtigung des Europäischen Gedankens und das verfassungsmäßige Bekenntnis zu Europa ist auch für die Europa-Union selbstverständlich. Die Mitglieder der Europa-Union Thüringen tragen mit ihrem ehrenamtlichen Engagement zu mehr Bewusstsein für europäische politische Prozesse, Herausforderungen und Fragen bei. Dabei geben sie der Zivilgesellschaft eine Stimme und für den Austausch mit politischen Mandatsträgern eine Plattform für den gemeinsamen Austausch.

**Wir begrüßen, dass sich der Landtag mit der Rolle und Bedeutung Europas in der Landespolitik auseinandersetzt. Das Anliegen des Gesetzesentwurfes geht in die richtige Richtung: die tiefere Verankerung und Stärkung des europäischen Integrationsgedankens in die Verfassung des Freistaates Thüringen.**

#### **Unsere Gründe im Einzelnen:**

##### **1. Gebotenheit eines starken Bekenntnisses für die europäische Integration durch den Freistaat Thüringen**

Die Entwicklung Thüringens ist eng mit der Verwirklichung der europäischen Integration verbunden. So war die europäische Integration eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen des deutschen Einigungsprozesses. Die Bürgerinnen und Bürger Thüringens haben der Entwicklung hin zu einem gemeinsamen Europa viel zu verdanken. Die besonderen Errungenschaften umfassen dabei nicht nur gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Lebensbereiche, sondern erfassen auch soziale, kulturelle und wissenschaftliche Vorteile.

Die Bürgerinnen und Bürger Thüringens wollen dabei mitreden, sich einbringen und weiterhin ein demokratisches, souveränes und geeintes Europa aktiv mitgestalten. Die enorme Beteiligung an der Europawahl 2019, die zahlreichen europäischen Kulturprojekte, Schüler- und Studienaustausche über Erasmusprogramme, die gemeinsam mit der EU umgesetzten Infrastrukturprojekte und vieles weitere zeigen die Akzeptanz und den Integrationswillen der Menschen und verschiedenen Akteure in Thüringen.

Grundsätzlich kann die Landesverfassung Ziele festlegen, deren Verwirklichung anzustreben die Thüringer Staatsorgane innerhalb ihrer Kompetenzen verpflichtet sind. Diese Ziele müssen ein geeintes Europa und damit die Verwirklichung der EU sein. Wesentliche Elemente der Regelung in einer Verfassung des Freistaats Thüringen sollten folglich einerseits der Integrationsauftrag und andererseits die Struktursicherungsklausel. Es ist wichtig, dass der

Freistaat Thüringen an der Verwirklichung der EU mitwirkt und damit an einer Integration in die EU. Und dies muss er auch nach außen hin dokumentieren. Der Freistaat Thüringen muss sich dazu bekennen, europäisches Recht sowie - soweit für ein Land möglich – umzusetzen und an Entscheidungen der EU beziehungsweise anderer europäischer Institutionen aktiv mitzuwirken. Europa ist ein Friedensprojekt. Es korrespondiert mit der Aufgabe an den Freistaat in der Thüringer Verfassung, den Frieden für seine Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Zum anderen wird in einer Struktursicherungsklausel festgeschrieben, welche Mindestanforderungen das "geeinte Europa" - also insbesondere die EU - erfüllen muss, für deren Einhaltung sich das Land einzusetzen hat. Dazu gehören die grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, das Sozialstaatsprinzip und der Föderalismus. Eine **weitere Orientierung zum Werteverständnis** bietet auch die **Die EU-Grundrechtecharta**, die in klarer und übersichtlicher Form die Rechte und Freiheiten der Menschen, die in der Europäischen Union leben, definiert. Diese Rechte sind von den Organen und Institutionen der Union ebenso wie von den Mitgliedsstaaten, wenn sie EU-Recht umsetzen, zu achten und zu garantieren.

Die separate Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips unterstreicht die besondere Verantwortung des Freistaats Thüringen an der Subsidiaritätskontrolle durch die Beteiligung des Thüringer Landtags im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems des Bundesrats teilzunehmen. Schließlich wird als notwendiges Strukturprinzip des geeinten Europas die Wahrung der Eigenständigkeit der Regionen und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen – innerhalb der föderalen Strukturen - genannt. Im Sinne des europäischen Rechts ist der Freistaat Thüringen als Teil der Bundesrepublik Deutschland eine Region und wirkt z. B. über den Ausschuss der Regionen an europäischen Entscheidungen mit. Die Mitwirkung erfolgt zusätzlich über den Bundesrat (Art. 23 Abs. 2 GG) sowie über die Ländervertreter in Gremien der europäischen Institutionen (insbesondere gemäß Art. 23 Abs. 6 GG). Die vorgeschlagene Änderung der Thüringer Verfassung wäre – trotz ihrer **deklaratorischen Wirkung** – ein **starkes Symbol für die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in Thüringen, ohne demokratische Prozesse und Strukturen zu beeinflussen oder gar zu gefährden**. Der Begriff der „**Regionen**“ hat sich dabei in den gängigen Sprachgebrauch „eingebürgert“, so dass dieser im **vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen hinreichend bestimmt** ist. Hilfsweise könnte in der Begründung zur Verfassungsänderung ein entsprechender Hinweis aufzunehmen.

**Fazit: Angesichts der elementaren Bedeutung Europas für die Menschen im Freistaat und der Mitwirkungsmöglichkeiten im föderalen System braucht es ein starkes Bekenntnis zur europäischen Integration in der Thüringer Verfassung.**

## **2. Gebotenheit eines deutlichen, aktuellen Europabezuges in der Verfassung des Freistaates Thüringen**

Die hohe soziale, wirtschaftliche, gesellschaftliche, wissenschaftliche und politische Bedeutung der europäischen Integration für den Freistaat Thüringen besteht folglich ohne Zweifel. Die damit verbundenen Chancen für die Weiterentwicklung der Bürgerinnen und Bürger und den Freistaat sind demzufolge unermesslich groß. Die Verfassung spiegelt dies nicht wider. Der Europabezug in der Präambel ist hier eher minimalistisch ausgeprägt. Er spiegelt lediglich die Basis wider, die die Verfassungsväter Anfang der 1990er Jahre, im Auge hatten. Artikel 67 der Verfassung des Freistaats Thüringen deckt die aktuellen Herausforderungen und Relevanzen einer europäischen Integration daher nur (noch) teilweise ab. **In der vorgeschlagenen Formulierung des zukünftigen Verfassungstextes der Regulationsintension können wir keine (verfassungs-) rechtlich nachteiligen Auswirkungen erkennen.**

Entsprechend haben zwischenzeitlich auch andere, west- wie auch ostdeutsche Bundesländer ihre Bekenntnisse für Europa erweitert und weitergehende Staatsziele formuliert, wie insbesondere Mecklenburg- Vorpommern (Art. 11 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern), Sachsen-Anhalt (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) und Sachsen (Art. 12 der Verfassung des Freistaats Sachsen). Mecklenburg-Vorpommern hat das Integrationsziel deutlich stärker als Thüringen in seiner Präambel der Verfassung formuliert. Im Ergebnis wird das Integrationsziel in Thüringen bislang im Wesentlichen nur über die bundes(verfassungs)rechtlichen Bindungen, i. e. Art. 23 GG und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) formuliert. Thüringen sollte daher nicht hinter den anderen Ländern zurückbleiben, sondern Mut zur Zukunft beweisen und den europäischen Gedanken stärker und ausdrücklich in seiner Verfassung betonen. **Auch im Vergleich mit den Landesverfassungen anderer Bundesländer ist es daher mehr als angebracht, dass Thüringen ein europapolitisches Staatsziel in seine Verfassung aufnimmt.**

**Fazit: Wir begrüßen daher die Aufnahme des Europabezuges in die Verfassung des Freistaates Thüringen. Hierdurch wird die Verbindung zwischen Europäischer Union und unserem Bundesland weiter manifestiert und die europäische Integration weiter gestärkt.**

**Formblatt zur Datenerhebung**  
**nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteilldokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilldokG in der Beteiligentransparenzdokumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

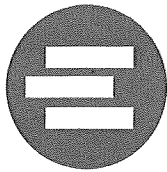
<b>Zu welchem <u>Gesetzentwurf</u> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?</b>		
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezuges 7/2291Dr		
<b>1.</b>	Haben Sie sich als <b>Vertreter einer juristischen Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)</small>	
<b>2.</b>	Name	Organisationsform
	Junge Europäische Föderalisten, Landesverband Thüringen	eingetragener Verein
	Geschäfts- oder Dienstadresse	% Int.Ro – International Room Haus auf der Mauer
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Johannisplatz 26
	Postleitzahl, Ort	07743 Jena
<b>2.</b>	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG)</small>	
<b>3.</b>	Name	Vorname
	<input type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse <small>(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</small>	
	Straße, Hausnummer	
	Postleitzahl, Ort	
<b>3.</b>	Was ist der <b>Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit</b> ? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)</small>	
<b>4.</b>	Wir Junge Europäische Föderalist*innen sind junge Menschen zwischen 14 und 35 Jahren, die sich für ein vereinigtes, föderales und demokratisches Europa einsetzen. Wir bringen Menschen Europa in kulturellen Veranstaltungen näher, diskutieren aktuelle politische Themen und überlegen konkret, wie für uns die weitere europäische Integration aussehen sollte.	
<b>4.</b>	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher	

	<input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	<b>Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen!</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)	
	Wir Jungen Europäischen Föderalist*innen Thüringen (JEF Thüringen) begrüßen den Gesetzentwurf der FDP. Die Thüringer Landesverfassung in ihrer jetzigen Form trägt der direkten Einbindung Thüringens als Region in das europäische Mehrebenensystem nicht ausreichend Rechnung. Die vorgeschlagene Änderung würde dazu führen, dass der aktuelle Stand der europäischen Integration wieder angemessen in der Landesverfassung wiedergegeben wird. Auch wenn die Thüringer Verfassungsorgane bereits implizit die Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Idee als Staatsziel verfolgen, ist, insbesondere mit Blick auf die aktuelle Bundesratspräsidentschaft Thüringens, die Zeit gekommen, mit der Aufnahme des Europabezuges in die Thüringer Verfassung explizit ein bedeutendes landespolitisches Signal zu setzen.	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?	
	In welcher Form haben Sie sich geäußert?	
	<input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich als <b>Anwaltskanzlei im Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!	

7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

<b>Ort, Datum</b>	<b>Unterschrift</b>
Erfurt, 30. November 2021	



JUNGE  
EUROPÄISCHE  
FÖDERALIST\*INNEN  
THÜRINGEN



Junge Europäische Föderalist\*innen, Landesverband Thüringen  
% International Room  
Haus auf der Mauer  
Johannisplatz 26  
07743 Jena

THUR. LANDTAG POST  
01.12.2021 07:20

29.187/21

Thüringer Landtag  
- Verfassungsausschuss -  
Herrn Vorsitzenden MdL Stefan Schard  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

30. November 2021

**Stellungnahme der Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen zum  
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur Einführung des Europabezuges in die  
Verfassung des Freistaats Thüringen - Drucksache 7/2291**

***Zusammenfassung:***

Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen (JEF Thüringen) begrüßen den Gesetzentwurf der FDP. Die Thüringer Landesverfassung in ihrer jetzigen Form trägt der direkten Einbindung Thüringens als Region in das europäische Mehrebenensystem nicht ausreichend Rechnung. Die vorgeschlagene Änderung würde dazu führen, dass der aktuelle Stand der europäischen Integration wieder angemessen in der Landesverfassung wiedergegeben wird. Auch wenn die Thüringer Verfassungsorgane bereits implizit die Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Idee als Staatsziel verfolgen, ist, insbesondere mit Blick auf die aktuelle Bundesratspräsidentschaft Thüringens, die Zeit gekommen, mit der Aufnahme des Europabezuges in die Thüringer Verfassung explizit ein bedeutendes landespolitisches Signal zu setzen.

**1. Schwäche des Europabezuges in der Thüringer Landesverfassung in ihrer aktuellen Form**

Bisher beinhaltet die Thüringer Landesverfassung nur einen negativen Europabezug, der den europäischen Integrationsstand aus der Zeit vor der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht widerspiegelt. Wir bewerten den Europabezug in der Thüringer Landesverfassung als schwach. Eine juristische Bewertung des Europabezuges in der Thüringer Landesverfassung kommt zum selben Ergebnis:

*“Die textliche Verankerung des Integrationsziels in der Thüringer Verfassung ist schwach. Allein die Präambel erwähnt den “... Willen, ... Trennendes in Europa ... zu überwinden”.*

*Diese Schwäche spiegelt die schwache Position der Länder im EU-Recht und die begrenzten Landeskompetenzen in europäischen Angelegenheiten, wenngleich andere Landesverfassungen einen stärkeren Europabezug aufweisen [...]. Zwei der Verfassungsentwürfe der Fraktionen enthielten seinerzeit ebenfalls eine stärkere Bezugnahme der Präambel auf die europäische Integration, doch spielte das Thema in den Beratungen des Landtags und der verfassungsvorbereitenden Ausschüsse keine Rolle. Im Ergebnis entfaltet das Integrationsziel in Thüringen seine eigentliche Wirkkraft über die bundesverfassungsrechtlichen Bindungen [Art. 23 GG].*

*Die einzige Erwähnung der europäischen Ebene im Verfassungstext befindet sich in Art. 67 Abs. 4, der die Landesregierung zur Information des Landtags verpflichtet. Im Zuge der nächsten Verfassungsnovelle sollte der Begriff “Gemeinschaft” durch “Union” ersetzt werden, da die Europäische Union gemäß Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV am 01.12.2009 Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft wurde.”<sup>1</sup>*

Schon zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Analyse im Jahr 2013 war der in der Thüringer Landesverfassung lediglich auf die Präambel beschränkte Europabezug schwächer als in den Verfassungen neun anderer Bundesländer. Seitdem haben mehrere weitere Bundesländer Bekenntnisse zu Europa in ihre Landesverfassungen aufgenommen, zuletzt Nordrhein-Westfalen und Berlin. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 ist der Europabezug in der Thüringer Landesverfassung nicht nur in seinem Umfang unzureichend, sondern auch terminologisch veraltet.

## **2. Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Idee als Staatsziel - europapolitische Realität in Thüringen**

Wir jungen Europäer\*innen erfahren aus erster Hand, wie Europa in Thüringen sowohl durch die Verfassungsorgane als auch durch die Zivilgesellschaft aktiv gelebt wird. Die Europawoche wird jedes Jahr mit verschiedenen Angeboten und Veranstaltungen begangen, der Europatag jedes Jahr in einer ausgewählten Stadt in Thüringen unter Teilnahme von landespolitischen Persönlichkeiten als Bürgerfest begangen.

Das Weimarer Dreieck als enge deutsch-französisch-polnische Kooperation hatte seinen Ausgangspunkt mit einer “Gemeinsamen Erklärung zur Zukunft Europas” bei einem Treffen der Außenminister der drei Staaten in Weimar. Seitdem füllen Treffen auf Regierungsebene, parlamentarische Zusammenarbeit, zivilgesellschaftliche Projekte auf kommunaler und regionaler Ebene (insbesondere Jugendprojekte) sowie trilaterale Partnerschaften zwischen Regionen oder Städten und Gemeinden den europäischen Geist dieser Kooperation mit Leben.

---

<sup>1</sup> Linck / Baldus / Lindner / Poppenhäger / Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen : Handkommentar; Kapitel E6 - Landesverfassung und Europarecht, S. 131ff, Randnummer 8



Thüringen hat am 1. November 2021 die Bundesratspräsidentschaft übernommen und wird für das kommende Jahr nicht nur in Deutschland, sondern auch europaweit als Repräsentant für die deutschen Bundesländer und den deutschen Föderalismus auftreten. Die Bundesratspräsidentschaft Thüringens steht unter dem Motto "zusammenwachsen - zusammen wachsen" und soll ausdrücklich auch in Bezug auf Europa verstanden werden. Es ist höchste Zeit und angesichts dieser besonderen Aufmerksamkeit genau der richtige Moment, diesen schon lange fälligen Schritt zu gehen und der Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Idee als implizitem Staatsziel endlich auch explizit in der Thüringer Landesverfassung Ausdruck zu geben!

### **3. Ausgestaltung des Europabezuges in der Thüringer Landesverfassung**

Der Gesetzesvorschlag der FDP orientiert sich an den Verfassungsänderungen in Nordrhein-Westfalen und Berlin, welche in den Jahren 2020 bzw. 2021 ebenfalls einen Europabezug in ihre Verfassungen aufnahmen. Sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Berlin sind die Verfassungsänderungen mit auf die Initiative junger Europäer\*innen und die dortigen Landesverbände der Jungen Europäischen Föderalist\*innen zurückzuführen. Auch innerhalb unseres Thüringer Landesverbandes wurden im vergangenen Jahr Überlegungen angestellt, Initiative für einen stärkeren, zeitgemäßen Europabezug in der Thüringer Verfassung zu ergreifen. Umso mehr begrüßen wir das Ansinnen des Gesetzentwurfs der FDP, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Korrektur veralteter Terminologie.

Trotz der recht engen Orientierung des Gesetzesvorschlags an den Verfassungen von Nordrhein-Westfalen und Berlin ist in der vorgeschlagenen Verfassungsänderung kein Verweis auf die Zusammenarbeit Thüringens mit anderen Regionen enthalten. Als JEF Thüringen befürworten wir die Aufnahme eines solchen Verweises aus einer Reihe von Gründen. Einerseits wird so ein Bogen zur bereits im Entwurf enthaltenen "Eigenständigkeit der Regionen" gespannt. Denn: Die Eigenständigkeit der Regionen lässt sich nur durch Kooperation bewahren und weiterentwickeln. Andererseits wird so den bereits stattfindenden Kooperationen Thüringens Rechnung getragen. Aus Sicht der JEF Thüringen sollte der Verweis auf die Zusammenarbeit mit anderen Regionen so formuliert sein, dass er nicht so verstanden werden kann, als würde ein alleiniges Agieren Thüringens per se ausgeschlossen. Ebenso sollte er nicht auf bestimmte Regionen oder bestimmte Formen der Zusammenarbeit beschränkt sein. Wir begrüßen die Formulierung "Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas". Damit wird anerkannt, dass Europa sich nicht auf die Europäische Union oder die Mitgliedstaaten des Europarats beschränkt und europäische Integration nicht ausschließlich eine EU-weite sondern eine tatsächlich gesamteuropäische Aufgabe ist.

**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligungstransparenzdokumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligungstransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteilldokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilldokG in der Beteiligungstransparenzdokumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

<b>Zu welchem Gesetzentwurf haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?</b>		
<b>Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP*)</b> - Vorlage 7/3541 -  zum  <b>Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung eines Europabezugs</b> - Drucksache 7/2291 -		
<b>1.</b>	Haben Sie sich als <b>juristische Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)</small>	
	Name	Organisationsform
	Geschäfts- oder Dienstadresse	
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)	
	Postleitzahl, Ort	
<b>2.</b>	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? <small>(§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG)</small>	
	Name	Vorname
	Weiß	Wolfgang
	<input checked="" type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse <small>(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</small>	
	Straße, Hausnummer	Universität Speyer, Freiherr vom Stein Str. 2-4
	Postleitzahl, Ort	67346 Speyer

3.	<p>Was ist der <b>Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit?</b>          (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)</p>
	<p>Ich bin Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Deutschen Univ. für Verwaltungswissenschaften Speyer und dort Inhaber des einschlägigen Lehrstuhls</p>
4.	<p>Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher</p> <p><input type="checkbox"/> befürwortet,  <input type="checkbox"/> abgelehnt,  <input checked="" type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?</p>
	<p><b>Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen!</b>          (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 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.</p> <p>Die Etablierung des Europaausschusses in Art. 67a 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.</p> <p>Insgesamt ist jedenfalls Art. 67 Abs. 5 definitiv nicht zeitgemäß und wirft in seiner Verweisung auf die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung Fragen</p>

	auf. Mit einer Nachbesserung bei Art. 67 Abs. 5 würde sich auch die Inkonsistenz zum breiteren Anwendungsbereich des Art. 67a klären lassen.	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem Anlass haben Sie sich geäußert?	
	In welcher Form haben Sie sich geäußert?	
	<input type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich als <b>Anwaltskanzlei im Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren Auftraggeber!	

7.	Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu? (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
Nürnberg, den 5.8.2022	

\*) 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).

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 EU<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup> Etwas anderes wäre nicht denkbar; insoweit gibt Art 28 I GG mehr als nur ein „Mindestmaß an Homogenität“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> R. Streinz, in Sachs, GG, Art. 23, Rn. 32.

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

<sup>3</sup> 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 Entwurf<sup>4</sup>) 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.<sup>5</sup> 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-

<sup>4</sup> [https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2291/3\\_Parl\\_Anhoerungsverf/Z7-1457/Z7-1457.pdf](https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2291/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-1457/Z7-1457.pdf)

<sup>5</sup> 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 GG<sup>6</sup>), die auf Betreiben des BVerfG auch noch im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) - durchaus nicht abschließend<sup>7</sup> -, ferner in spezifischen Begleitgesetzen wie dem zum ESM<sup>8</sup> 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 Integrationsverantwortung<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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“<sup>12</sup>.

Im Unions- und Bundesrecht ist eine Regelung zum Einbezug der Landtage bei europapolitischen 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 „obliegt ... , gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“. In Deutschland erfolgt diese Konsultation über die Mitwirkung der Ländervertreter

<sup>6</sup> 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 Vereinbarung 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Näher W. Weiß, JuS 2019, 97 (99 ff).

<sup>10</sup> 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 europäischen 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.

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

<sup>12</sup> 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. -regelungen<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> 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](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.<sup>14</sup> Teilweise besteht die Berücksichtigungspflicht - so wie in Thüringen nun vorgesehen - nur für Vorhaben der EU, „die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren“<sup>15</sup>. Eine Berücksichtigung erfordert nur, dass die Landesregierung die Stellungnahme zur Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt und sie in ihre Erwägungen einfließen lässt.<sup>16</sup> Fortschrittlicher im Interesse der Landtagsbeteiligung sind aber die Regelungen, die explizit vorgesehen, dass die **Regierung eine Abweichung von der Stellungnahme begründet**.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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“.<sup>20</sup>

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 Gesetzgebung<sup>21</sup> durch Hoheitsübertragung auf die EU betroffen ist, in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch ein Gesetz gebunden werden. Vorreiter dafür war die Neufas-

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

<sup>15</sup> 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.

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

<sup>17</sup> § 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).

<sup>18</sup> 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“.

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

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

<sup>21</sup> 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-Württemberg<sup>22</sup>, 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.<sup>23</sup> Die Bindungswirkung nach der Baden-Württembergischen Regelung ist im Vergleich zu Bayern einerseits enger, weil sie nur für Hoheitsübertragung im Bereich ausschließlicher Länderkompetenzen gilt<sup>24</sup>, 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.<sup>25</sup> Begründet wird dieser erhebliche Einfluss mit der Ausweitung der EU-Zuständigkeiten auf Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder.<sup>26</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

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

<sup>26</sup> BaWÜ LT-Drs. 14/7338, S. 4.

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

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-

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Die einschlägige REGPEX Datenbank (ein Datenportal des Netzwerks für Subsidiaritätskontrolle, an dem nicht alle regionalen Parlamente der EU mitwirken)<sup>29</sup> 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 Subsidiaritätssternnahmen aus dem Bayerischen Landtag an die Europäische Kommission, auf die in der Mehrzahl der Fälle auch qualifizierte Antworten kamen.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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-

---

<sup>28</sup> 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.

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

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 festgestellt<sup>33</sup>, ist aber eine allgemeine Problematik. Ein weiteres Problem stellt die Dominanz von Fachausschüssen im Verhältnis zur Arbeit der Europaausschüsse dar.<sup>34</sup>

**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.<sup>35</sup>

***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-

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

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

schlossen.<sup>36</sup> Explizit hat das BVerfG die Landesregierung bindende Volksentscheidungen, sogar rechtlich unverbindliche, untersagt. Es sollte ein „Hinübergreifen“ in Bundeszuständigkeiten<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> In einer späteren Entscheidung hat das BVerfG die Weisungsbefugnis der Landesregierung an die Vertreter im Bundesrat bestätigt,<sup>39</sup> ohne sich aber mit der Frage einer eventuellen Weisungsbefugnis der Landesparlamente befassen zu müssen.<sup>40</sup> Diese Entscheidungen sind gleichwohl für den vorliegenden Sachverhalt nicht unbedingt einschlägig, weil es hier um Mitwirkung der Landtage in Angelegenheiten der EU geht.<sup>41</sup>

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)<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Die Verfassungsväter und -mütter gingen zumindest teilweise sogar von einer Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter aus.<sup>45</sup> Der Textbefund im GG ist somit alles andere als eindeutig hinsichtlich der Frage, wer Weisungen an den oder die Bundesratsvertreter erteilen kann.<sup>46</sup> 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

<sup>36</sup> BVerfGE 8, 104/120 f. - Volksbefragung.

<sup>37</sup> BVerfGE 8, 104/121.

<sup>38</sup> BaWüStGH, NVwZ 1987, 574/575.

<sup>39</sup> BVerfGE 106, 310/334 - Zuwanderungsgesetz.

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

<sup>41</sup> R. Streinz, ebd. S. 781.

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> BVerfGE 106, 310/334.

<sup>44</sup> 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“.

<sup>45</sup> S. BVerfGE 8, 104/120.

<sup>46</sup> 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).<sup>47</sup> Die Weisungskonformität ist irrelevant,<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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,<sup>52</sup> ist sie doch für gewisse Modifizierungen offen),<sup>53</sup> 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“<sup>54</sup>. Eine andere Frage ist indes, ob diese zulässige Modifizierung der Gewaltenteilung durch Bindung zwingend einer klaren Grundlage in der Landesverfassung bedarf.<sup>55</sup>

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

<sup>47</sup> BVerfGE 106, 310/334 f.

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

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

<sup>50</sup> 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).

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

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

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

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

<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup> Zu einer bloß internen Wirkung hat sich jedenfalls der Baden-Württembergische Landesverfassungsgeber auch bekannt, als Art. 34a in die Verfassung Baden-Württembergs aufgenommen hat.<sup>59</sup>

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

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

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

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

<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup>

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,<sup>62</sup> sodass sich demokratische Legitimationsanforderungen insoweit mit anderer Intensität stellen.

<sup>60</sup> Zur Integrationsverantwortung der Landtage W. Weiß, JuS 2019, 97 ff.

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

<sup>62</sup> 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,<sup>63</sup> 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,<sup>64</sup> 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.“<sup>65</sup>

#### **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?**

---

<sup>63</sup> 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.

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

<sup>65</sup> *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

**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligtentransparenzdocumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligtentransparenzdocumentationsgesetz (ThürBeteilDokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilDokG in der Beteiligtentransparenzdocumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?	
Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP*) - Vorlage 7/3541 -	
zum	
Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung eines Europabezugs - Drucksache 7/2291 -	
1.	Haben Sie sich als <b>juristische Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilDokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)
	Name
	Organisationsform
	Geschäfts- oder Dienstadresse
	Straße, Hausnummer (oder Postfach)
	Postleitzahl, Ort
2.	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilDokG)
	Name
	Vorname
	Prof. Dr. HEIDBREDER
	Eva G.
	<input checked="" type="checkbox"/> Geschäfts- oder Dienstadresse <input type="checkbox"/> Wohnadresse (Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)
	Straße, Hausnummer
	Otto-von-Guericke Universität Magdeburg Zschokke Str. 32
	Postleitzahl, Ort
	39104 MAGDEBURG



3.	Was ist der <b>Schwerpunkt Ihrer inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit?</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)	
	Jean-Monnet Lehrstuhl / Lehrstuhl für Regieren im europ. Mehrebenensystem (Politikwissenschaft)	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher	
	<input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	<b>Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren zusammen!</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)	
	<p>Die vorgeschlagenen Änderungen schaffen eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Grundlage für die Europapolitik des Freistaats Thüringen.</p> <p>In der Umsetzung der Änderungen ist vor allem zu Bedenken, wie über die reine Kontrolle des Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfverfahrens hinaus eine aktive Subsidiarität im Freistaat entwickelt werden kann. Sowohl die inhaltliche Definition als auch Festschreibung des Europaausschusses sind vor diesem Hintergrund positive Neuerungen.</p>	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6)	<input type="checkbox"/> nein
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem <b>Anlass</b> haben Sie sich geäußert?	
	In welcher <b>Form</b> haben Sie sich geäußert?	
	<input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich als <b>Anwaltskanzlei im Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren <b>Auftraggeber!</b>	

7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilDokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
Berlin, 29. August 2022	

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder

Digital unterschrieben von Prof. Dr. Eva G. Heidbreder  
Datum: 2022.08.29 11:42:44 +02'00'

- \*) 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).

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,

28. August 2022

*Jean-Monnet Lehrstuhl – Politikwissenschaft / Regieren im Europäischen Mehrebenensystem*  
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

### 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 Grundlage 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 auszugestalten 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.

**Formblatt zur Datenerhebung  
nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligungstransparenzdokumentationsgesetzes**

Jede natürliche oder juristische Person, die sich mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat, ist nach dem Thüringer Beteiligungstransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteilldokG) verpflichtet, die nachfolgend erbetenen Angaben – soweit für sie zutreffend – zu machen.

Die Informationen der folgenden Felder 1 bis 6 werden in jedem Fall als verpflichtende Mindestinformationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürBeteilldokG in der Beteiligungstransparenzdokumentation veröffentlicht. Ihr inhaltlicher Beitrag wird zusätzlich nur dann auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht, wenn Sie Ihre Zustimmung hierzu erteilen.

*Bitte gut leserlich ausfüllen und zusammen mit der Stellungnahme senden!*

Zu welchem <b>Gesetzentwurf</b> haben Sie sich schriftlich geäußert (Titel des Gesetzentwurfs)?													
Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP*) - Vorlage 7/3541 -													
zum													
Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung eines Europabezugs - Drucksache 7/2291 -													
1.	Haben Sie sich als <b>juristische Person</b> geäußert, d. h. als Vertreter einer Vereinigung natürlicher Personen oder Sachen (z. B. Verein, GmbH, AG, eingetragene Genossenschaft oder öffentliche Anstalt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts)? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG; Hinweis: Wenn nein, dann weiter mit Frage 2. Wenn ja, dann weiter mit Frage 3.)												
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Organisationsform</td> </tr> <tr> <td>Bernhard Wegner</td> <td>Liberalität Erlangen</td> </tr> <tr> <td>Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer (oder Postfach)</td> <td>Stellenh. 1</td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td>91054 Erlangen</td> </tr> </table>	Name	Organisationsform	Bernhard Wegner	Liberalität Erlangen	Geschäfts- oder Dienstadresse		Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Stellenh. 1	Postleitzahl, Ort	91054 Erlangen		
Name	Organisationsform												
Bernhard Wegner	Liberalität Erlangen												
Geschäfts- oder Dienstadresse													
Straße, Hausnummer (oder Postfach)	Stellenh. 1												
Postleitzahl, Ort	91054 Erlangen												
2.	Haben Sie sich als <b>natürliche Person</b> geäußert, d. h. als Privatperson? (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürBeteilldokG)												
	<table border="1"> <tr> <td>Name</td> <td>Vorname</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>   Geschäfts- oder Dienstadresse</td> <td><input type="checkbox"/>   Wohnadresse</td> </tr> <tr> <td colspan="2">(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)</td> </tr> <tr> <td>Straße, Hausnummer</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Postleitzahl, Ort</td> <td></td> </tr> </table>	Name	Vorname			<input type="checkbox"/>   Geschäfts- oder Dienstadresse	<input type="checkbox"/>   Wohnadresse	(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)		Straße, Hausnummer		Postleitzahl, Ort	
Name	Vorname												
<input type="checkbox"/>   Geschäfts- oder Dienstadresse	<input type="checkbox"/>   Wohnadresse												
(Hinweis: Angaben zur Wohnadresse sind nur erforderlich, wenn keine andere Adresse benannt wird. Die Wohnadresse wird in keinem Fall veröffentlicht.)													
Straße, Hausnummer													
Postleitzahl, Ort													

3.	Was ist der <b>Schwerpunkt</b> Ihrer inhaltlichen oder beruflichen <b>Tätigkeit</b> ? (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 ThürBeteilldokG)	
	Leibniz-Professor	
4.	Haben Sie in Ihrem schriftlichen Beitrag die entworfenen Regelungen insgesamt eher	
	<input checked="" type="checkbox"/> befürwortet, <input type="checkbox"/> abgelehnt, <input type="checkbox"/> ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig eingeschätzt?	
	<b>Bitte fassen Sie kurz die wesentlichen Inhalte</b> (Kernaussage) Ihres schriftlichen Beitrages zum Gesetzgebungsverfahren <b>zusammen!</b> (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 ThürBeteilldokG)	
	Befürwortet mit kleinen Modifikationen.	
5.	Wurden Sie vom Landtag gebeten, einen schriftlichen Beitrag zum Gesetzgebungsvorhaben einzureichen? (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja (Hinweis: weiter mit Frage 6) <input type="checkbox"/> nein	
	Wenn Sie die Frage 5 verneint haben: Aus welchem <b>Anlass</b> haben Sie sich geäußert?	
	In welcher <b>Form</b> haben Sie sich geäußert?	
	<input checked="" type="checkbox"/> per E-Mail <input type="checkbox"/> per Brief	
6.	Haben Sie sich <b>als Anwaltskanzlei</b> im <b>Auftrag</b> eines Auftraggebers mit schriftlichen Beiträgen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt? (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilldokG)	
	<input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nein (weiter mit Frage 7)	
	Wenn Sie die Frage 6 bejaht haben: Bitte benennen Sie Ihren <b>Auftraggeber!</b>	

7.	<b>Stimmen Sie einer Veröffentlichung Ihres schriftlichen Beitrages in der Beteiligientransparenzdokumentation zu?</b> (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilldokG)	
	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Mit meiner Unterschrift versichere ich die **Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben**. Änderungen in den mitgeteilten Daten werde ich unverzüglich und unaufgefordert bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mitteilen.

Ort, Datum	Unterschrift
Köln, 31.8.2022	

- \*) 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).

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.

3

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 „Trilog“ 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 Konkretisierungsniveau 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.

#### **4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge**

(Keine Dokumente vorhanden)

## **5. Weitere Beiträge**

(Keine Dokumente vorhanden)

## **6. Diskussionsforum**

**(Keine Dokumente vorhanden)**