

Gutachten Thüringen

Drucksache 7/2291 – Gesetzentwurf der Fraktion FDP

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder,

Lehrstuhl für Politikwissenschaft / Regieren im Europäischen Mehrebenensystem

Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

1. September 2021

eva.heidbreder@ovgu.de

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. durch diese Signalwirkung das Selbstverständnis des Freistaats als mitgestaltende politische Kraft im Mehrebenensystem stärken und aktivieren kann und so der möglichen Wahrnehmung entgegenwirkt, dass die Landesebene vorrangig mit der Umsetzung auf europäischer Ebene entschlossener Entscheidungen betraut ist;
 - c. hierdurch neue, für den Freistaat Thüringen relevante europapolitische Ziele und Ambitionen befördern werden können;
 - d. eine für den europäischen Einigungsprozess maßgebliche Verankerung der Mitgestaltungspflicht auf der Regierungsebene 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 der daraus resultierenden europapolitischen Positionierung des Freistaats gesehen. Weil die europapolitische Mitwirkung auf Bundesebene verbindlich geregelt ist, ist der Spielraum abzuweichen für die Bundesländer gering. 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 indirekt 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 umgekehrt 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 spezifischen Gestaltungsspielraum zur direkten 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 Europaartikels in die Landesverfassung des Freistaats Thüringen aus der europapolitischen Perspektive bewertet; wo zielführend, werden explizit juristische Fragen (bspw. 2, 7, 8, 10) politikwissenschaftlich verortet oder 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 gefasst, 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 umfassen kann.

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 genannt. 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 Vorstellung 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, p. 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 führe, 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 Kompetenzerweiterung 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 und das weiche Steuerungsinstrumente wie neue Formen des Dialogs, der Koordinierung und des gemeinsamen Engagements, der Transparenz und der Weiterentwicklung partizipativer Demokratie betont (Ausschuss der Regionen, 2014, p. Präambel; siehe auch Committee of the Regions, 2009; für eine Diskussion siehe Panara, 2015, p. 48 ff.). Damit ist der AdR an die beiden anderen idealtypischen Verständnisse der europapolitischen Rolle von Regionen herangerückt: die Kontrolle regionaler Autonomie und Eigenständigkeit, aber auch die proaktive Mitgestaltung europapolitischer Inhalte durch den Zusatz der Prinzipien von Partnerschaft und Partizipation.

Die Instrumente für diese beiden europapolitischen Rollen sind auch für die deutschen Bundesländer vor allem 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. Die starke direkte Präsenz von Landesvertretungen in Brüssel, die direkte Mitwirkung im Rat, bzw. die direkte Informationsbereitstellung durch die Länderbeobachter:innen, gehen weit über die abwehrende Subsidiaritäts- und Frühwarnprüfung von EU-Gesetzgebung hinaus.

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 eine weniger defensive und auf die „Realisierung der Interessen des Freistaats Thüringen durch die aktive Mitgestaltung Europas“ angeregt.

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, nicht tatsächlich gewünscht sind, und c) die Realisierung der Interessen sowie der grundlegenden Werte des Freistaats Thüringen am besten über die aktive Mitwirkung in der Zukunft 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 förderativen 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 verbleibt die Formulierung auf den traditionellen Grundsätzen formaler Mitgestaltung und nimmt innovative Verständnisse partizipativer und partnerschaftlicher Mitgestaltung nicht auf.

Zu begrüßen wäre daher:

- a) eine substantivische Formulierung (... Europas bei, das den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, das Sozialstaatsprinzip und der Föderalismus verpflichtet ist);
- b) die Erweiterung des Begriffs „Subsidiarität“ um das Verständnis der Mitwirkung, wie in Art. 1 EU 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, wie sie in den Grundprinzipien der *EntschlieÙung des Ausschusses der Regionen über eine Charta der Multi-Level-Governance in Europa* (Ausschuss der Regionen, 2014) benannt werden.

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 impliziert so vorrangig ein überholtes Mitgestellungsverständnis.

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 (gegenüber der innerstaatlichen und direkten europapolitischen Einbindung des Freistaats Thüringen) überbetonen. Der AdR sollte nicht explizit genannt werden, da interregionale Kooperation auch in anderen relevanten Foren erfolgt. 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 Bewertung geht es vorrangig um die Bewertung der symbolischen und 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 werden, wäre wiederum eine Orientierung an Art. 2 EUV sinnvoll. Abzuwägen ist allerdings, ob durch eine solche 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), die nur allgemein den Schutz der Grundrechte anführt, als Orientierung empfohlen.

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. Diese 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 verstärkt vermittelt werden. Die vorgeschlagenen Änderungen befassen nicht die Gewaltenteilung in europapolitischen Fragen zwischen der Exekutive 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

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>