

Stellungnahme zu Drucksache 7/2291

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

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

28. August 2022

eva.heidbreder@ovgu.de

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 zukunftsgewandt beantwortet. Aktuell europapolitisch als problematisch geltende Grundsätze (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) sowie allgemeingesellschaftlich zentrale Problem (soziale und ökologische) und Maßstäbe für die weitere EU-Entwicklung (föderativ) bieten in ihrer konkreten politischen Ausgestaltung auch Potential für substantielle Auseinandersetzungen, welche aber im Sinne eines aktiv mitgestaltenden Selbstverständnisses absolut begrüßenswert sind. Die gelisteten Grundsätze sind außerdem inhaltlich im Einklang mit dem Grundgesetz und spiegeln die geteilten Werte der Europäischen Union wider.

1.3 Klärung der Teilhabe des Landes an der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Zeitgemäße Grundlage für Europapolitik des Freistaats Thüringen

Die Änderungen bieten eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Grundlage für die Europapolitik des Freistaats Thüringen. Vor allem die positive Benennung europapolitischer Grundlagen (demokratische, rechtsstaatliche, 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 ausgestaltet 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

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.