

Die Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2015). *Die Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/13). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50861-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 2. Oktober 2015

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	4
I.	Rechtliche Grundlagen	5
1.	EU-Recht.....	5
a)	Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	5
b)	Einbeziehung der nationalen und regionalen Parlamente.....	6
c)	Direktzuleitungsverfahren und Konsultationen.....	8
2.	Bundesrecht	9
a)	Einbeziehung der Länder durch den Bund.....	9
b)	Verfahren im Bundesrat	10
c)	Landesvertretungen und Länderbeobachter	10
II.	Die Behandlung von EU-Angelegenheiten im Landtag Brandenburg	11
1.	Unterrichtung durch die Landesregierung und Berücksichtigungspflichten der Landesregierung.....	11
2.	Verfahren im Landtag.....	12
III.	Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Parlamenten der anderen Länder.....	15
1.	Regelungen zum Verhältnis von Parlament und Regierung.....	16
a)	Bindung der Regierung an Beschlüsse des Parlaments	16
aa)	Regelung einer Bindung der Landesregierung in der Verfassung	17
(1)	Baden-Württemberg.....	17
(2)	Bayern.....	19
(3)	Verfassungsdiskussion in anderen Ländern.....	21
(4)	Kurze verfassungsrechtliche Bewertung.....	24
bb)	Regelung von Berücksichtigungspflichten der Landesregierung.....	25
(1)	Differenzierung zwischen einfacher und besonderer Berücksichtigungspflicht.....	26
(2)	Einfache Berücksichtigungspflichten.....	28
b)	Unterrichtung des Landesparlaments durch die Landesregierung und parlamentseigene Informationsquellen.....	30
aa)	Unterrichtungspflichten der Landesregierung.....	30
bb)	Kontakt- und Informationsstellen der Landtage in Brüssel sowie das Subsidiaritätsnetzwerk des AdR	31

2.	Regelungen zum Verhältnis von Plenum und Europaausschuss	32
a)	Einrichtung eines Europaausschusses	32
b)	Plenareretzende Beschlüsse.....	33
aa)	In Eilfällen ohne Interventionsmöglichkeit.....	34
bb)	In Eilfällen mit Interventionsmöglichkeit.....	35
cc)	Allgemein im Subsidiaritätsfrühwarnsystem ohne Interventionsmöglichkeit	36
dd)	Im Subsidiaritätsfrühwarnsystem mit Interventionsmöglichkeit	36
ee)	In allen EU-Angelegenheiten mit Interventionsmöglichkeit	37
ff)	Aufgrund einer Einzelermächtigung des Landtages	37
3.	Regelungen zum Verhältnis von Europaausschuss und Fachausschüssen.....	38
a)	Varianten in Bezug auf das Subsidiaritätsfrühwarnsystem	39
b)	Varianten bei der Behandlung von EU-Dokumenten außerhalb des Frühwarnsystems.....	40
4.	Behandlung im Europaausschuss	41
a)	Baden-Württemberg.....	41
b)	Bayern.....	42
c)	Berlin.....	43
d)	Bremen	43
e)	Hamburg	44
f)	Hessen.....	45
g)	Mecklenburg-Vorpommern.....	46
h)	Niedersachsen	47
i)	Nordrhein-Westfalen	48
j)	Rheinland-Pfalz.....	48
k)	Saarland.....	49
l)	Sachsen.....	49
m)	Sachsen-Anhalt.....	50
n)	Schleswig-Holstein.....	51
o)	Thüringen.....	52
IV.	Vergleichende Würdigung und mögliche Schlussfolgerungen	56
1.	Einordnung der Brandenburger Regelungen und Verfahren	56
2.	Überlegungen zu möglichen Schlussfolgerungen.....	57

A. Auftrag

Der Vorsitzende des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtages hat in einem Schreiben vom 5. Februar 2015 die Vorsitzenden der Europaausschüsse der deutschen Landesparlamente darüber unterrichtet, dass der Bayerische Landtag seine Geschäftsordnung geändert und einen neuen Abschnitt „Angelegenheiten der Europäischen Union“ eingefügt hat. Dabei wurde eine Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern zum Umgang mit Europaangelegenheiten zum Anlass genommen, das Verfahren für die Behandlung von EU-Themen im Landtag umfassend neu zu regeln. Der Ausschuss für Europaangelegenheiten, Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz des Landtages Brandenburg hat im Zusammenhang mit der Beratung dieses Schreibens in seiner Sitzung vom 6. Mai 2015 beschlossen, den Parlamentarischen Beratungsdienst zu beauftragen, ein Gutachten über die Verfahren für die Behandlung von Europaangelegenheiten in den Landtagen und Bürgerschaften der anderen Bundesländer zu erstellen. Dabei soll auch die Frage beantwortet werden, ob das neue Verfahren im Bayerischen Landtag einmalig in der Bundesrepublik Deutschland ist oder ob es solche Regelungen auch in anderen Bundesländern gibt. Der Ausschuss hat darauf hingewiesen, dass für ihn die unterschiedlichen Arbeitsweisen sowie die Kompetenzen der für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschüsse von besonderem Interesse seien und eine Berücksichtigung bisher gemachter Erfahrungen und der eventuell notwendigen gesetzlichen Regelungen wünschenswert wäre.

B. Stellungnahme

Das EU-Recht beeinflusst in vielfältiger Weise Regelungskompetenzen, die nach dem Grundgesetz in die Zuständigkeit der Länder fallen. Da dem EU-Recht Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht und damit auch vor dem Landesrecht zukommt,¹ beschränken die Regelungen der EU die Handlungsspielräume der Landesgesetzgeber. Die Landesparlamente haben erkannt, dass sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch ihre

¹ Ständige Rechtsprechung des EuGH seit Urt. vom 15. Juli 1964, Az. 6/64, Slg. 1964, 1251 – *Costa/E.N.E.L.*; zu den grundgesetzlichen Grenzen siehe jüngst BVerfG, Beschl. vom 14. Jan. 2014, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., juris.

Integrationsverantwortung² nur wahrnehmen können, wenn sie in den Prozess der EU-Gesetzgebung einbezogen werden und sich hieran aktiv beteiligen, soweit Landeskompetenzen betroffen sind.³ Daher haben alle Landesparlamente Verfahren zum Umgang mit EU-Angelegenheiten entwickelt. Zugleich sind sowohl im primären EU-Recht als auch im Bundesrecht Regelungen geschaffen worden, die dazu beitragen sollen, die Interessen und Zuständigkeiten der nationalen Parlamente, aber auch der Landesparlamente im Gesetzgebungsverfahren der EU ausreichend zu berücksichtigen. Daher werden im Folgenden zunächst kurz diese rechtlichen Grundlagen dargelegt (I.). Sodann werden die Regelungen und Verfahren zur Behandlung von EU-Angelegenheiten im Landtag Brandenburg beschrieben (II.). Es folgt eine Darstellung der Regelungen der anderen deutschen Landesparlamente (III.). Abschließend werden mögliche Schlussfolgerungen aus dem Vergleich zwischen den Brandenburger Regelungen und den Verfahren in den anderen Ländern beschrieben (IV.).

I. Rechtliche Grundlagen

1. EU-Recht

a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Die Europäische Union kann als supranationale Organisation nur Kompetenzen in Anspruch nehmen, die ihr durch ihre Mitglieder aufgrund der Verträge übertragen wurden. Dementsprechend gilt für die EU das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Alle der EU nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV). Ist eine Kompetenzzuweisung an die EU vorhanden, so besteht eine Regelungsbefugnis nur, wenn die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet sind. Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die EU nur tätig werden, sofern und soweit die Regelungsziele von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden können und die Ziele auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 EUV).

² Siehe hierzu *Horsch*, Die Integrationsverantwortung der Länderparlamente – Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Exekutive, ThürVBl. 2012, S. 241 ff.; *Kluth*, Die Integrationsverantwortung der Landesparlamente, LKV 2010, S. 302 ff.

³ Siehe hierzu die z.B. die Stuttgarter Erklärung 2010 und Hamburger Erklärung 2014 der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, des Bundestages und des Bundesrates, veröffentlicht u.a. vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 5/3658 und 6/3129.

Etwas anderes gilt im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. In diesen in Art. 3 AEUV genannten Politikfeldern, wie beispielsweise der Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregelungen oder der gemeinsamen Handelspolitik, bedarf es keiner Subsidiaritätsprüfung.

Nach dem in allen Kompetenzfeldern der EU zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Maßnahmen der EU nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten kann die EU insbesondere Verordnungen oder Richtlinien erlassen. Die Verordnung hat allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Art. 288 AEUV). Daneben veröffentlicht insbesondere die EU-Kommission zahlreiche Dokumente, die keinen verbindlichen Regelungscharakter haben, aber für die Auslegung und Anwendung des EU-Rechts von Bedeutung sein können oder Rechtsakte vorbereiten (zum Beispiel Mitteilungen oder Weiß- und Grünbücher⁴).

b) Einbeziehung der nationalen und regionalen Parlamente

Die Einbeziehung der nationalen Parlamente in das Rechtsetzungsverfahren ist in Art. 12a EUV ausdrücklich vorgesehen und wird durch zwei Protokolle zu den Verträgen geregelt. Diese Protokolle sind Bestandteile des primären Unionsrechts (Art. 51 EUV) und gehen daher den Richtlinien und Verordnungen vor.

Das Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sieht vor, dass Konsultationsdokumente der Kommission, also Mitteilungen, Grün- und Weißbücher sowie alle Dokumente über Rechtsetzungsprogramme oder politische Strategien, bei ihrer Veröffentlichung direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Entwürfe von Gesetzgebungsakten, also insbesondere von Richtlinien und Verordnungen, werden den nationalen Parlamenten ebenfalls übermittelt.

⁴ Die von der Kommission veröffentlichten Grünbücher sollen auf europäischer Ebene Diskussionen zu bestimmten Themen anstoßen. Sie richten sich hauptsächlich an Interessenträger (Einrichtungen und Einzelpersonen), die damit zur Teilnahme an einer Konsultation und Debatte auf der Grundlage der im Grünbuch enthaltenen Vorschläge aufgefordert werden. Oft geben Grünbücher den Anstoß für neue Rechtsvorschriften, die dann in Weißbüchern erläutert werden.

Nach dem Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll - SP) ist die Kommission verpflichtet, vor dem Vorschlag eines Gesetzgebungsaktes umfangreiche Anhörungen durchzuführen und dabei gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der Maßnahmen Rechnung zu tragen. Solche Konsultationen dürfen gem. Art. 2 SP nur in außergewöhnlich dringlichen Fällen nicht durchgeführt werden.

In Art. 6 und 7 SP wird das System der präventiven Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente näher beschrieben. Danach können die nationalen Parlamente innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung des Gesetzentwurfs in einer begründeten Stellungnahme (Subsidiaritätsrüge) darlegen, weshalb nach ihrer Auffassung der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es den nationalen Parlamenten, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Die zuständigen EU-Organe berücksichtigen diese Stellungnahmen in einem abgestuften Verfahren je nach Zahl der ablehnenden Stimmen (gelbe Karte, gelb-rote Karte).⁵ Dabei hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen, bestehen zwei Kammern, hat jede Kammer eine Stimme. Für Deutschland haben der Bundestag und der Bundesrat je eine Stimme. Die deutschen Landesparlamente haben hier also (nur) vermittelt durch die jeweilige Landesregierung über den Bundesrat eine Mitsprachemöglichkeit.

Im Mai 2012 gab es erstmals eine „gelbe Karte“ für einen Verordnungsvorschlag zur Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Die Kommission zog schließlich ihren Vorschlag zurück. Eine weitere gelbe Karte wurde im Oktober 2013 für den Verordnungsvorschlag zur Schaffung der europäischen Staatsanwaltschaft erteilt.⁶

Neben diesem präventiven Prüfverfahren besteht gemäß Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 Integrationsverantwortungsgesetz für den Bundesrat die Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 8 SP i.V.m. Art. 263 AEUV Subsidiaritätsklage gegen Gesetzgebungsakte der EU beim EuGH zu erheben. Auch der Ausschuss der Regionen (AdR), in dem Brandenburg

⁵ Näher dazu die Ausarbeitung der Kontakt- und Informationsstelle Brüssel vom 20. April 2015 (Bearb. Schwartz), Europa – Im Fokus, Das Subsidiaritätsfrühwarnsystem, S. 3 f.

⁶ Siehe hierzu näher die Ausarbeitung der Kontakt- und Informationsstelle Brüssel (Fn. 5), S. 8 f. Die Stellungnahmen der nationalen Parlamente können auf der Seite www.ipex.eu eingesehen werden.

derzeit mit zwei Mitgliedern vertreten ist,⁷ kann gem. Art. 8 SP Subsidiaritätsklage beim EuGH erheben.

c) Direktzuleitungsverfahren und Konsultationen

Im Übrigen können die Landesparlamente auch direkt in den politischen Dialog mit der Kommission treten.⁸ Im Rahmen der sogenannten Barroso-Initiative aus dem Jahr 2006 hat die EU-Kommission mitgeteilt, künftig alle neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt an die nationalen Parlamente zu leiten. Seit 2012 bietet dieses nicht im primären Unionsrecht geregelte Direktzuleitungsverfahren auch für die regionalen Parlamente und damit für die deutschen Landesparlamente die Möglichkeit, der Kommission inhaltliche Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen zu übersenden, ohne dass die sehr kurze Acht-Wochen-Frist der Subsidiaritätsprüfung zu beachten ist und ohne eine Beschränkung auf Fragen der Zuständigkeit, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Die Kommission hat sich zudem verpflichtet, die Stellungnahmen der Parlamente innerhalb von drei Monaten zu beantworten.

Eine weitere Möglichkeit für die Landesparlamente, sich unmittelbar im Vorfeld von Gesetzgebungsvorhaben einzubringen, besteht in der Beteiligung an den öffentlichen Konsultationen der Kommission. Die laufenden Konsultationen sind gebündelt auf einer Webseite der Kommission⁹ zu finden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Landesparlamente einerseits aufgrund der Subsidiaritätsprüfung inhaltlich und zeitlich begrenzte Einflussmöglichkeiten haben, andererseits aber im Rahmen des politischen Dialogs und der Beteiligung an Konsultationen Ansätze bestehen, um die EU-Gesetzgebung schon im prälegislativen Stadium inhaltlich mitzubeeinflussen.

⁷ Nationale Rechtsgrundlage für die Besetzung des AdR ist § 14 EuZBLG.

⁸ Hierzu im Einzelnen die Ausarbeitung der Kontakt- und Informationsstelle Brüssel vom 16. April 2013 (Bearb. *Schwartz/Platter*), Europa – Im Fokus, Das Direktzuleitungsverfahren.

⁹ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm.

2. Bundesrecht

a) Einbeziehung der Länder durch den Bund

Die Einbeziehung der Länder durch den Bund in EU-Angelegenheiten ist in Art. 23 GG sowie im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG) geregelt.¹⁰ Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG wirken die Länder in EU-Angelegenheiten durch den Bundesrat mit. Die Bundesregierung hat den Bundesrat umfassend und frühestmöglich zu unterrichten (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG). Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Je nach Grad der Betroffenheit der Länderkompetenzen sehen Art. 23 Abs. 5 und 6 GG und §§ 3-6 EuZBLG eine abgestufte Einflussmöglichkeit des Bundesrates vor, die von einer einfachen Berücksichtigungspflicht bis zur Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der EU durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder reicht.

Im Anhang zu § 9 EuZBLG sind weitere Einzelheiten zur Unterrichtung und Beteiligung der Länder geregelt. Insbesondere wird detailliert vorgeschrieben, welche Dokumente die Bundesregierung an den Bundesrat übermittelt. Neben den von den EU-Organen übermittelten Dokumenten werden unter anderem die Berichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Union, etwa über Ratssitzungen und die Sitzungen der vorbereitenden Gremien, sowie Berichtsbögen der Bundesregierung zu Vorhaben der EU übermittelt. Jährlich sind das viele Tausend Dokumente¹¹, die in das EU-Dokumenteninformationssystem des Bundesrates (EUDISYS) eingepflegt werden, auf das die Landesregierungen zugreifen können.

¹⁰ Weitere Details der Zusammenarbeit regelt eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder, die hier abrufbar ist: <http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/bund-laender-eu/bund-laender-eu-node.html>.

¹¹ Nach der Darstellung auf der Internetseite des Bundesrates zu seinen Aufgaben im Bereich der EU-Angelegenheiten gehen beim Bundesrat jährlich circa 22.000 solcher Dokumente ein. Lediglich 500 davon betreffen beratungsfähige Vorhaben. Davon werden wiederum circa 160 in den Ausschüssen und im Plenum des Bundesrates beraten. Siehe <http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu-node.html>.

b) Verfahren im Bundesrat

Die Entscheidungen des Bundesrates werden durch Ausschüsse vorbereitet (§ 11, 26 Abs. 3, 36 ff. GO BR). Zur federführenden¹² Beratung der EU-Dokumente hat der Bundesrat einen Ausschuss für Fragen der Europäischen Union eingerichtet. In Eilfällen kann eine besonders eingerichtete Europakammer (Artikel 52 Abs. 3a GG, §§ 45b ff. GO BR) anstelle des Bundesratsplenums entscheiden. Ansonsten entscheidet das Plenum über Stellungnahmen des Bundesrates oder die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge. Erforderlich ist eine Mehrheit der insgesamt 69 Stimmen. Dem Land Brandenburg, das gemäß Art. 51 Abs. 1 GG wie alle Länder durch die Landesregierung im Bundesrat vertreten wird, stehen dabei vier Stimmen zu. Bisläng hat der Bundesrat in elf Fällen¹³ eine Subsidiaritätsrüge (also eine begründete Stellungnahme im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls) erhoben, beispielsweise zur Standard-Mehrwertsteuererklärung oder zur Datenschutz-Grundverordnung.

c) Landesvertretungen und Länderbeobachter

Darüber hinaus haben die Länder eigene Stellen zur Informationsgewinnung geschaffen, die auch bundesrechtlich verankert sind. Die (bei den Landesregierungen angesiedelten) Vertretungen der Länder bei der Europäischen Union in Brüssel werden gemäß § 8 EuZBLG anerkannt.

Zudem gibt es die von den Ländern gemeinsam getragene Institution des Beobachters der Länder bei der Europäischen Union (den sog. Länderbeobachter), dessen Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber den Institutionen und Gremien der Europäischen Union sowie der Bundesregierung gem. Ziff. II.3. der Bund-Länder-Vereinbarung¹⁴ gewährleistet werden. Die Einzelheiten über die Arbeit des Länderbeobachters sind in einem Abkommen der Länder¹⁵ geregelt. Der Länderbeobachter¹⁶ informiert auf elektronischem Wege aktuell über Verlauf und Ergebnisse der nach Politikbereichen gegliederten Räte (zehn Ratsformationen), stellt jedem Tagesordnungspunkt einen Sachstandsbericht

¹² <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/eu/eu-node.html>.

¹³ Siehe Ausarbeitung der Kontakt- und Informationsstelle Brüssel (Fn. 5), S. 8 f.

¹⁴ Vgl. Fn. 10.

¹⁵ Für Brandenburg siehe ABl. 1997, Nr. 42, S. 884.

¹⁶ Siehe hierzu den Internetauftritt www.laenderbeobachter.de.

voran und übermittelt den Ländern, d.h. den Landesregierungen, zugleich die Beratungs- und Beschlussdokumente. Jährlich berichtet er über bis zu 80 Ratssitzungen. Durch den Beobachter der Länder ist der Zugang der Länder zu den Ratssitzungen auch in den Bereichen gewährleistet, in denen sie keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einbeziehung der Länder in EU-Angelegenheiten umfassend und detailliert geregelt ist, allerdings eine Einbeziehung der Landesparlamente durch Bundesrecht nicht vorgesehen ist.

II. Die Behandlung von EU-Angelegenheiten im Landtag Brandenburg

1. Unterrichtung durch die Landesregierung und Berücksichtigungspflichten der Landesregierung

Das Scharnier zwischen den Informationen in EU-Angelegenheiten, die die Landesregierung über den Bundesrat oder in sonstiger Weise erhält, und dem Landtag bildet die Regelung in Art. 94 LV über die Unterrichtungspflicht der Landesregierung. Danach ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung zur Zusammenarbeit mit der Europäischen Union frühzeitig und vollständig zu unterrichten.¹⁷ Einzelheiten hierzu sind in der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Art. 94 der Verfassung des Landes Brandenburg“¹⁸ festgehalten. Nach den Ziffern V.1.-5. dieser Vereinbarung übermittelt die Landesregierung dem Landtag unter anderem alle vom Bundesrat im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung erhaltenen Frühwarn Dokumente und die Schwerpunkte der Vorhabenplanung der Präsidentschaft des Rates der EU, unterrichtet den Europaausschuss zeitnah über alle Vorhaben der EU von grundsätzlicher landespolitischer Bedeutung sowie über die Ergebnisse der Europaministerkonferenzen und der Plenarsitzungen des Ausschusses der Regionen, soweit diese von grundsätzlicher landespolitischer Bedeutung sind, und legt dem Landtag jährlich eine Bewertung des Arbeitsprogramms der Kommission für das laufende Jahr vor.

¹⁷ Siehe hierzu ausführlich das rechtsvergleichende Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Mai 2014 (Bearb. *Bohm/Sturzebecher*), Information der Landesparlamente durch die Landesregierungen in EU-Angelegenheiten im Vergleich.

¹⁸ GVBl. I 2010 Nr. 31, geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013, GVBl. I 2013 Nr. 26.

Gemäß Ziffer V.8. der Vereinbarung bezieht die Landesregierung rechtzeitig zugegangene Stellungnahmen des Landtags zu EU-Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berühren, bei der Entscheidung über ihre Position zu dem Vorhaben ein. Nach Ziffer VII.3. der Vereinbarung folgt hieraus keine rechtliche Bindung der Landesregierung, wohl aber deren Verpflichtung, der Stellungnahme des Landtages in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen.

2. Verfahren im Landtag

Der weitere Umgang mit den von der Landesregierung auf Grundlage des Art. 94 LV übermittelten Dokumenten sowie weiteren Informationen über EU-Angelegenheiten ist in § 94 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) geregelt.

Nach § 94 Abs. 1 GOLT werden die von der Landesregierung übermittelten Dokumente an die Mitglieder des Landtages verteilt. Das weitere Verfahren regelt § 94 Abs. 2 GOLT: Beantragt ein Mitglied des Landtages innerhalb einer Woche nach Verteilung eine Befassung des Landtags, so übermittelt die Präsidentin die Angelegenheit an den fachlich zuständigen Ausschuss zur Unterbreitung einer Beschlussempfehlung an den Landtag. Zuständig für Angelegenheiten der EU, insbesondere im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, ist in der Regel der für Europaangelegenheiten zuständige Ausschuss.¹⁹ Dieser Ausschuss kann andere Ausschüsse beteiligen.

Erfolgt eine Unterrichtung der Landesregierung an den Europaausschuss, so erarbeitet dieser eine Beschlussempfehlung für den Landtag, wenn ein Ausschussmitglied dies innerhalb einer Woche nach der Unterrichtung beantragt (§ 94 Abs. 5 GOLT).

In der parlamentarischen Praxis²⁰ werden die Frühwarndokumente von der Landesregierung automatisch per E-Mail an den Landtag ohne inhaltliche Zusammenfassung oder Bewertung gesendet. Die Dokumente sind dann über den Circa-Server im Intranet abrufbar. Zusätzlich stellt die Kontakt- und Informationsstelle des Landtages in Brüssel (KIST)

¹⁹ Zur besseren Lesbarkeit wird der für Europaangelegenheiten zuständige Ausschuss im Folgenden als „Europaausschuss“ bezeichnet, für Ausschüsse, die für einzelne Politikbereiche (Umwelt, Wirtschaft, Innenpolitik ...) zuständig sind, wird die Sammelbezeichnung „Fachausschuss“ verwendet.

²⁰ Siehe hierzu auch die Ausarbeitung der Kontakt- und Informationsstelle Brüssel (Fn. 5), S. 5 f.

im Intranet unter der Rubrik „Frühwarndokumente“ weitere von ihr aufbereitete Informationen zur Verfügung, insbesondere eine Tabelle aller im Landtag eingegangenen Frühwarndokumente sowie eine Kurzinfo mit inhaltlichen Zusammenfassungen, maßgeblichen Fristen und Verlinkungen zu allen aktuellen Frühwarndokumenten. Frühwarndokumente zu Vorhaben, deren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz als problematisch erscheint, werden zudem in detaillierteren Übersichtsblättern aufbereitet. Zusätzlich werden hierzu ergänzende Dokumente, beispielsweise Stellungnahmen anderer Landesparlamente, veröffentlichte Berichtsbögen anderer Landesregierungen oder der Bundesregierung sowie Stellungnahmen des Bundestages oder des Bundesrates, eingestellt.

§ 94 Abs. 6 GOLT regelt den Umgang mit sonstigen Informationen über EU-Vorhaben, die dem Landtag von der KIST übermittelt werden, also insbesondere Informationen außerhalb des Frühwarnsystems. Die Präsidentin kann von der KIST zur Befassung empfohlene Dokumente an den zuständigen Fachausschuss zur Beratung sowie an den Europaausschuss zur Kenntnis übermitteln. Zudem kann jedes Mitglied eines Fachausschusses beantragen, dass dieser Ausschuss ein von der KIST übermitteltes Thema behandelt. Informationen von der KIST erhalten die Mitglieder des Landtages insbesondere über den regelmäßig erscheinenden Newsletter, der auch auf der Intranetseite der KIST abrufbar ist.

Die Einzelheiten dieses Verfahrens sind gemäß § 94 Abs. 6 Satz 7 GOLT in einer Richtlinie des Präsidiums zu regeln. Da diese Vorschrift erst durch die neue Geschäftsordnung vom 24. März 2015 eingeführt wurde, existiert eine solche allgemeine Regelung des Präsidiums bislang nur auf Grundlage der alten Geschäftsordnung in Form einer sogenannten Experimentierklausel.²¹ Wesentliche Inhalte dieser Experimentierklausel sind in die Neuregelung des § 94 Abs. 6 GOLT eingeflossen. Ergänzend wird insbesondere das Verhältnis zwischen Fachausschuss und Europaausschuss geregelt. Nach Absatz 2 der Experimentierklausel kann der Europaausschuss dem Fachausschuss innerhalb von vier Wochen nach Übermittlung anzeigen, dass er eine Stellungnahme an den Fachausschuss abgeben möchte. Der Fachausschuss soll diese Stellungnahme bei seiner Entscheidungsfindung einbeziehen. Darüber hinaus regelt Absatz 3 der Experimentierklausel den Umgang mit der Entscheidung des Ausschusses zu dem EU-Vorhaben: Beschließt der Ausschuss eine inhaltliche Stellungnahme, übermittelt er diese der Präsidentin, die hierüber

²¹ Beschluss des Präsidiums vom 29. Mai 2013 sowie Beschluss zur Weitergeltung vom 14. Okt. 2014, abrufbar auf der Intranetseite der KIST unter der Rubrik „Zur Beratung empfohlen“.

alle Abgeordneten informiert. Sieht der Ausschuss von einer Stellungnahme ab, teilt er dies der Präsidentin mit. Eine weitere Besonderheit ist in Absatz 4 der Experimentierklausel vorgesehen. Danach gilt der Entwurf der Stellungnahme des Fachausschusses als Stellungnahme des Landtages, wenn nicht ein Abgeordneter innerhalb von sieben Tagen nach der Information der Präsidentin die Landtagsbefassung beantragt. Rechtsgrundlage für diese plenareretzende Funktion des Fachausschusses ist § 94 Abs. 6 Satz 7 GOLT.

Eine Übermittlung an einen Ausschuss durch den (damaligen) Präsidenten auf der Grundlage der Experimentierklausel erfolgte bislang in zwei Fällen. Sie betrafen zum einen Rechnungslegungsgrundsätze im öffentlichen Sektor (EPSAS) und zum anderen einen Verordnungsvorschlag über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten.

Auch für Unterrichtungen der Landesregierung, insbesondere Frühwarndokumente, sieht die GOLT eine plenareretzende Beschlussfassung des zuständigen Ausschusses vor, bei Frühwarndokumenten also in der Regel des Europaausschusses. Nach § 94 Abs. 3 GOLT entscheidet der zuständige Ausschuss in eilbedürftigen Angelegenheiten anstelle des Landtages. Die Präsidentin unterrichtet die Mitglieder des Landtags über den Beschluss des Ausschusses. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Präsidium festgelegten Terminplan der Landtag nicht mehr rechtzeitig beschließen kann. Dies kann wegen der engen Fristen insbesondere im Subsidiaritätsfrühwarnsystem der Fall sein. Nach § 94 Abs. 4 GOLT besteht allerdings die Möglichkeit, dass eine Fraktion oder ein Fünftel der Mitglieder des Landtages innerhalb einer Woche nach Information durch die Präsidentin über den Beschluss des Ausschusses beantragt, dass die Angelegenheit dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen ist.

Darüber hinaus gelten auch bei der Behandlung von EU-Angelegenheiten die allgemeinen Regelungen der Landesverfassung und der Geschäftsordnung. So können sich die Ausschüsse gemäß Art. 70 Abs. 3 Satz 2 LV innerhalb ihres Aufgabenbereiches aus eigener Initiative mit einer Sache befassen und dem Landtag Empfehlungen unterbreiten. Nach Art. 56 Abs. 2 LV hat zudem jeder einzelne Abgeordnete das Recht, Anträge im Landtag bzw. im Ausschuss, dem er angehört, zu stellen. Anträge können wie sonst auch entweder sofort im Plenum angenommen oder abgelehnt werden oder aber an einen oder mehrere Ausschüsse zur weiteren Beratung überwiesen werden.

Der Europaausschuss des Landtages hat sich in dieser Legislaturperiode bereits mit einer breiten Palette von Europathemen befasst. In jeder Ausschusssitzung erfolgt eine Information durch das für Europa zuständige Ministerium (MdJEV) sowie durch die KISt zu aktuellen europapolitischen Themen. Auch die Botschafter des Mitgliedstaates, der die aktuelle Ratspräsidentschaft innehat, werden eingeladen und stellen die Schwerpunkte der Präsidentschaft vor. Zudem hat der Ausschuss eine Reise nach Brüssel durchgeführt.

Beschlüsse über Subsidiaritätsrügen wurden bislang noch nicht gefasst. Auf Grundlage der Experimentierklausel wurde in der letzten Legislaturperiode plenarersetzend durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen zum Thema „EPSAS“ eine Stellungnahme abgegeben.²² Zu dem weiteren über die Experimentierklausel übermittelten Vorhaben zum Thema „Invasive gebietsfremde Arten“ hat der zuständige Ausschuss für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz auf eine Stellungnahme verzichtet, da die Ausschussmitglieder die von der Landesregierung im Bundesrat bereit vertretene Position teilten.²³ Zu berücksichtigen ist, dass Themen mit EU-Bezug auch unmittelbar im Plenum behandelt und beschlossen werden können. So hat der Landtag beispielsweise in dieser Legislaturperiode Beschlüsse zur FFH-Richtlinie (im Zusammenhang mit dem Schutz des Bibers)²⁴, TTIP²⁵ und zum Asylrecht (Lebensbedingungen von Minderheiten in sicheren Herkunftsstaaten)²⁶ sowie zum Europäischen Jahr der Entwicklung²⁷ gefasst.

III. Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Parlamenten der anderen Länder

Im Folgenden werden wesentliche Elemente zur Behandlung von EU-Angelegenheiten in anderen Landesparlamenten dargestellt.²⁸ Zu berücksichtigen ist dabei, dass die einzel-

²² Siehe Information 5/139.

²³ P-AUGV 5/42, S. 10 f.

²⁴ LT-Drs. 2460-B.

²⁵ LT-Drs. 6/1288-B.

²⁶ LT-Drs. 6/455-B.

²⁷ LT-Drs. 6/242-B.

²⁸ Teilweise beruhen die Ausführungen auf Hinweisen aus einem informellen Austausch mit den Kontakt- und Informationsstellen der Landtage in Brüssel und den für EU-Fragen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsverwaltungen. Für die Koordinierung dankt der Verfasser der Leiterin der Kontakt- und Informationsstelle des Landtages Brandenburg in Brüssel, Frau Dr. Schwartz.

nen Verfahren nicht losgelöst von den allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Landesparlamente betrachtet werden können. So bestehen beispielsweise oftmals weitreichende Unterschiede bei den Antragsrechten, dem Verfahren zur Behandlung von Anträgen oder dem Umgang mit Ausschussempfehlungen (z.B. Direktüberweisung von Anträgen an die Ausschüsse, Sammeldrucksachen, Berichterstatterverfahren). Hierauf kann in diesem Rahmen nicht im Einzelnen eingegangen werden.²⁹

Zur besseren Orientierung und Auswertung werden nicht die jeweiligen Vorschriften und Verfahrensweisen der einzelnen Länder hintereinander beschrieben, sondern es werden themenbezogene Schwerpunkte entsprechend dem Gutachtauftrag erörtert. Dazu werden zunächst die Regelungen über das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung dargestellt, also Bestimmungen über eine mögliche Bindung der Regierung an Beschlüsse des Parlaments zu EU-Fragen und über Unterrichtungspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament (1.). Sodann folgen Darstellungen des Verhältnisses zwischen Plenum und Europaausschuss (2.) und des Verhältnisses zwischen Europaausschuss und Fachausschuss (3.). Die Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Europaausschüssen der Landesparlamente schließlich wird unter 4. beschrieben.

1. Regelungen zum Verhältnis von Parlament und Regierung

a) Bindung der Regierung an Beschlüsse des Parlaments

Wie oben beschrieben, wirken die Länder insbesondere über die Landesregierungen im Bundesrat in EU-Angelegenheiten mit. Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Landesregierungen bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten in EU-Fragen an Beschlüsse der Landesparlamente gebunden sind. Zwei Länder, Baden-Württemberg und Bayern, haben eine Rechtsbindung der Landesregierung für bestimmte Fälle in der Verfassung verankert (dazu unter aa). Andere Länder sehen Berücksichtigungspflichten in Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung oder in gesetzlichen Regelungen vor, die zwar keine rechtliche, aber eine politische Bindungswirkung erzeugen (dazu unter bb).

²⁹ Zu in Brandenburg noch nicht vorhandenen Formen der Parlamentsarbeit siehe das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Jan. 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Neue Elemente der Parlamentsarbeit – Regelungen und Erfahrungen in anderen Ländern und im Bund.

aa) Regelung einer Bindung der Landesregierung in der Verfassung

(1) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat im Jahre 2011 als erstes Land eine Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtages in EU-Angelegenheiten normiert. Artikel 34a Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg lautet wie folgt:

„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. Im Übrigen berücksichtigt die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren.“

Der fraktionsübergreifende Gesetzentwurf, eingereicht von den Fraktionen der CDU, der SPD, der Grünen und der FDP/DVP,³⁰ begründet diese Neuheit im deutschen Verfassungsrecht instruktiv wie folgt:

„Seit dem Jahr 1995 wurden im Rahmen von Regierungskonferenzen mehrere Änderungen der Europäischen Verträge durchgeführt – zuletzt mit dem Lissabonner Vertrag aus dem Jahr 2009 –, mit denen die Zuständigkeiten der Europäischen Union kontinuierlich ausgedehnt wurden. Die Europäische Union hat damit den zunehmenden Herausforderungen, die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Globalisierung allein nicht bewältigt werden können, Rechnung getragen. Die europäische Integration ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass es heute faktisch keinen Politikbereich mehr gibt, der von der europäischen Gesetzgebung nicht erfasst wird. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

³⁰ LT-Drs. 14/7338.

sind in verstärktem Maße Felder der klassischen Innenpolitik wie die öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur, Medien und öffentliche Daseinsvorsorge von der Vergemeinschaftung betroffen, die in der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterfallen.

Mit der zunehmenden Verlagerung der Rechtsetzung auf die Europäische Union hat nicht nur eine bloße Aufgabenverlagerung zwischen den Parlamenten stattgefunden. Vielmehr sind als Kompensation für verlorene Zuständigkeiten der Landesparlamente Beteiligungsrechte der Exekutive an deren Stelle getreten. So hat der Bundesrat als Bundesorgan bereits im Jahr 1993 infolge des Maastricht-Vertrages weitreichende Mitwirkungsrechte gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 Grundgesetz (GG) erhalten. Der Bundesrat hat dabei nicht zuletzt einen Ausgleich für Zuständigkeitsverluste bekommen, die die Landesparlamente als originäre Träger der Landesgesetzgebung zu verzeichnen hatten.

Eine entsprechende Mediatisierung der Länder ist auch bei dem im Vertrag von Lissabon verankerten Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle vorgesehen, das den nationalen Parlamenten und ihren einzelnen Kammern – in Deutschland Bundestag und Bundesrat – Kontrollrechte in Form von Subsidiaritätsrüge und -klage zubilligt. Diese Entwicklung gefährdet nicht nur das von der Verfassung geforderte Gewaltengleichgewicht zwischen Landtag und Landesregierung, sondern schwächt auch das demokratisch-parlamentarische System auf der Ebene der Länder, soweit es um die Unionsgesetzgebung geht. [...]

Zur Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems in den Ländern ist es deshalb notwendig, die Verfassung des Landes den veränderten Bedingungen eines zunehmenden Prozesses der Verlagerung von Rechtsetzungsgewalt auf die Europäische Union anzupassen und dem Primat des Landtags als originärem Träger der Landesgesetzgebung durch verstärkte Mitwirkungsrechte des Landesparlaments in Form einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten bei der Unionsgesetzgebung betroffen sind, Rechnung zu tragen.

Für eine derartige Bindung spricht auch die im Lissabon-Urteil vom Bundesverfassungsgericht postulierte dauerhafte Integrationsverantwortung der deutschen Verfassungsorgane [...]. Das im Demokratieprinzip wurzelnde Prinzip der Integrationsverantwortung obliegt für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder gerade den Landesparlamenten. Das Prinzip impliziert, dass die Landesparlamente, deren Gestaltungsfreiheit von der

Europäischen Union eingeschränkt wird, sich in einer demokratischen Grundsätzen genügenden Weise an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt beteiligen müssen (Kompensationsgedanke); dies schließt das Recht zur Erteilung von Weisungen ein.“

Anwendungsfälle für einen Bindungsbeschluss hat es bislang noch nicht gegeben. Der ehemalige Leiter der Abteilung Parlamentsdienst in der Landtagsverwaltung Baden-Württemberg, *Hempfer*, weist darauf hin,³¹ dass es noch zu früh ist, um mit einiger Sicherheit beurteilen zu können, ob sich die umfangreichen und detaillierten Unterrichtungspflichten und die Einführung eines Weisungsrechts des Landtages in der parlamentarischen Praxis und in der Zusammenarbeit zwischen Landtag und Exekutive bewähren oder ob es zu unerwünschten bürokratielastigen Störungen im landesinternen Willensbildungsprozess im Hinblick auf die im Bundesrat anstehenden Entscheidungen kommen kann. Er merkt zudem an, dass darauf zu achten sei, dass sich der Landtag auf wesentliche Fragen konzentriert.

(2) Bayern

Eine ähnliche Regelung wie in Baden-Württemberg wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2014 in Bayern in die Landesverfassung eingefügt. Art. 70 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Bayern lautet nunmehr wie folgt:

„Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Staatsregierung den Landtag zu unterrichten. Ist das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen, kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden. Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Der Gesetzentwurf wurde fraktionsübergreifend von den Fraktionen der CSU, der SPD den Freien Wählern und der FDP eingebracht.³² Die Fraktion der Grünen hat sich wegen

³¹ *Hempfer*, Zur Mitwirkung des Landtages von Baden-Württemberg in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: FS Schwarze, 2014, S. 77 ff.

³² LT-Drs. 16/15140.

verfassungsrechtlicher Bedenken³³ nicht beteiligt. Diese Verfassungsänderung wurde, wie in Bayern verfassungsrechtlich vorgesehen (Art. 75 Abs. 2 Satz der Verfassung), durch Volksentscheid gebilligt. 84,1 % der Teilnehmer stimmten für die Verfassungsänderung.³⁴ In der Folge wurde auch die Geschäftsordnung des Landtages im Hinblick auf die Behandlung von EU-Angelegenheiten umfassend überarbeitet, insbesondere wurde eine zentrale Stellung des Europaausschusses normiert (im Einzelnen dazu unter B.III.3.).

In der Parlamentsdebatte zu der Verfassungsänderung wurden die Motive vom Abgeordneten Schmid, dem Vorsitzenden der CSU-Fraktion, wie folgt erläutert:³⁵

„Wir wollen auch, dass dem Landtag das Recht eingeräumt wird, die Staatsregierung durch Gesetz in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben zu binden, soweit durch die Übertragung von Hoheitsrechten Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns ganz oder teilweise auf die Europäische Union übergehen. Dies ist eine klare Position des Parlaments gegenüber der Staatsregierung, die dokumentiert werden muss. Dies halte ich für ganz wichtig. Wir wollen erreichen, dass die Staatsregierung grundsätzlich an Stellungnahmen des Landtags gebunden ist, sofern Vorhaben der Europäischen Union Gesetzgebungszuständigkeiten und Kompetenzen des Landes unmittelbar betreffen. Ich halte es in der aktuellen Debatte für ganz wichtig zu sagen: Es dürfen nicht Kompetenzen weggenommen und auf die europäische Ebene übertragen werden, und dies darf vor allem nicht am Landesparlament vorbeigehen. Mit der Formulierung, die wir jetzt gemeinsam gefunden haben, ist das sichergestellt. Ich halte es auch für ein wichtiges Signal an die Menschen im Lande, dass die Europäische Union als friedensschaffende Institution auf diesem Kontinent ihren Platz hat und dass neben den Kompetenzen auf Bundesebene auch die Kompetenzen der Länderparlamente beachtet und gestärkt werden müssen.“ (Beifall bei der CSU, der FDP, der SPD und den FREIEN WÄHLERN)

Anwendungsfälle für einen Weisungsbeschluss des Landtages gab es bislang noch nicht.

³³ Siehe PIProt. 16/116 vom 12. Dez. 2012, S. 10756.

³⁴ Pressemitteilung des Landeswahlleiters vom 18. Sep. 2013, unter folgendem Link abrufbar: http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/pm_voe_01.pdf.

³⁵ PIProt. 16/116 vom 12. Dez. 2012, S. 10750 ff.

(3) Verfassungsdiskussion in anderen Ländern

In weiteren Ländern wurden entsprechende Änderungen der Verfassung erörtert, aber abgelehnt bzw. noch nicht beschlossen.

In **Niedersachsen** hat die CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung in Anlehnung an die Regelung von Baden-Württemberg vorgelegt.³⁶ Der Entwurf befindet sich noch in der Beratung. Die Debatte im Landtag zur ersten Lesung lässt aber darauf schließen, dass eine entsprechende Verfassungsänderung in Niedersachsen nicht erfolgen wird. Der Abgeordnete *Haase* (SPD) begründet dies wie folgt:³⁷

„Ich glaube, uns allen hier im Landtag ist klar, dass Richtlinien oder andere Vorlagen der EU immer stärker die Gesetzgebungsarbeit des Bundes und der einzelnen Bundesländer betreffen. Aber [...] bedarf es gleich einer Gesetzesänderung, gar einer Verfassungsänderung? Am Anfang vieler rechtspolitischer Debatten stehen doch folgenden Fragen: Ist es aufgrund der bisherigen Praxis zwingend, ein Gesetz zu ändern? Besteht eine Regelungslücke, die dringend geschlossen werden muss? Ist also der Gesetzgeber – in diesem Fall wir, der Landtag – tatsächlich zum Handeln gezwungen? Denn es gilt doch wohl der Grundsatz, nichts zu ändern oder zu ergänzen, wenn nicht tatsächlich ein Regelungsbedarf erkannt wurde. Dies gilt allemal für eine Ergänzung oder Änderung der Verfassung. [...]

Meine Damen und Herren, Ziel des Gesetzentwurfes ist es, [...] für die Zukunft in Niedersachsen die Grundlagen für ein bestimmtes Verfahren der Behandlung von EU-Vorlagen exakter und detaillierter zu regeln. Nebenbei will man versuchen, [...] die Regierung über ein quasi-imperatives Mandat in ihrem Verhalten zu binden. Aber wir werden doch im Anschluss an den aktuellen Tagesordnungspunkt sehen, dass die bisherigen Instrumente durchaus ausreichend sind, um eine Vorlage der EU – in diesem Fall zu der neuen Gesellschaftsform der SUP – zu behandeln. Wir werden eine Stellungnahme vorlegen, die im Übrigen gemeinschaftlich erarbeitet worden ist, und dann wird das sachgemäß abgearbeitet. Das Frühwarnsystem hat funktioniert. Die bisherigen Instrumente sind also durchaus ausreichend. Das hat in meinen Augen in diesem Fall auch reibungslos funktioniert. Sowohl der zuständige Europaausschuss als auch der Rechtsausschuss und der Verbrau-

³⁶ LT-Drs. 17/1631.

³⁷ PIProt. 17/37 vom 25. Juni 2014, S. 3419 f.

cherschutzausschuss sind gehört worden. Die Regierung hat frühzeitig informiert, sodass wir umfassend und schnell diskutieren konnten und sogar mit einer gemeinsamen Beschlussempfehlung das Plenum erreicht haben. Ich glaube, das ist ein deutliches Zeichen für das Selbstbewusstsein dieses Parlaments. Es muss also die Frage erlaubt sein: Wo liegt denn nun der gesteigerte Regelungsbedarf mit Blick auf diesen Gesetzentwurf? [...]

Natürlich haben alle die recht, [...] die z. B. eine Verbesserung bei der Beteiligung an EU-Vorlagen erreichen wollen, hier Handlungsbedarf anmelden. Dazu weise ich auf die europapolitische Erklärung der Landtagspräsidenten hin. Insbesondere die Forderung nach Verlängerung der Fristen hat mir schon gefallen, wenn auch andere Dinge in dieser Erklärung durchaus diskussionswürdig sind. Daran, ob das Ziel [...] tatsächlich nur mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf und der Verfassungsänderung erreicht werden kann, habe ich nach wie vor intensive Zweifel.

Meine Damen und Herren, noch einmal zum bisherigen Verfahren [...]: Das Parlament wird über die anstehenden Verfahren so zeitnah wie irgend möglich durch die Landesregierung informiert. Die zuständigen Ausschüsse werden beteiligt, werden, wenn gewünscht, informiert, umfassend informiert, es wird diskutiert, und das Parlament nimmt – so werden wir es in dieser Plenarsitzung erleben – abschließend Stellung, wenn das Parlament es will. Sie sagten gerade, es habe in den Jahren Ihrer Zugehörigkeit zum Parlament nur einen Fall gegeben. Ja, das ist richtig. Aber das ist doch nicht deshalb so, weil wir kein vernünftiges System haben, sondern wir in ganz vielen Fragen – die letzten zehn Jahre waren, glaube ich, Sie in der Regierung – keine Notwendigkeit gesehen haben, dieses Verfahren mit den entsprechenden Beschlüssen einzufordern.

Dies alles, meine Damen und Herren, ergibt sich aus der gelebten Praxis des Artikels 25 unserer Verfassung. In meinen Augen hat sich diese Praxis bewährt – egal, wer die Regierungsmehrheit stellte. Es wurde in allen wichtigen Fragen unterrichtet, es wurde immer dann Stellung genommen, wenn es wirklich wichtig war oder ist. Ist das nicht ausreichend? – Nach dem Entwurf des Gesetzes wohl nicht. Aber stattdessen bieten Sie ein komplett formalisiertes Verfahren an, das enorme Arbeitskraft in den Häusern und bei uns im Parlament bindet. Und dann steht in dem Gesetzentwurf so schön: Kostenfolge: nein. Wenn ich allein an die zusätzlichen Verwaltungs- und Arbeitsaufwände im Parlament und in der Verwaltung in den Häusern denke, dann ist allein hinter diesem Satz mehr als ein Fragezeichen erlaubt. [...]

Zuletzt zur Einführung des imperativen Mandats: Neben der Frage des grundsätzlichen Vertrauens zwischen Parlament und Regierung stellt sich für mich zumindest die Frage: Ist es im Interesse des Landtags, also von uns allen, die Regierung so zu binden, dass sie im Bundesrat nicht mehr frei verhandeln kann? Ist sie dann, wenn es darum geht, Kompromisse zu finden, gehindert, Allianzen zu bilden, um für das Land etwas Positives durchzusetzen? – Ich glaube insgesamt, nein.“

In **Sachsen** gab es ebenfalls Vorschläge zu einer Einführung einer verfassungsrechtlichen Bindung der Landesregierung in bestimmten EU-Angelegenheiten, und zwar in einem Gesetzentwurf der Grünen³⁸ und einem Gesetzentwurf der Linken³⁹. In einer Anhörung des Verfassungs- und Rechtsausschusses wurden die Gesetzentwürfe sowohl aus politikwissenschaftlicher Sicht als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch beleuchtet. Der Sachverständige *Reutter*⁴⁰ führte aus politikwissenschaftlicher Sicht aus, dass ein Bindungsbeschluss der Mehrheit bedürfe und eine rechtliche Bindung daher nur dazu führen würde, die politische Funktionseinheit zwischen Regierung und Parlaments zu verrechtlichen, so dass eigentlich politische Konflikte vor dem Verfassungsgericht ausgetragen würden. Zudem würde die Verhandlungsfähigkeit der Regierung geschwächt. Der Sachverständige *Degenhart* äußerte erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.⁴¹ Die Gesetzentwürfe wurden daher im Juni 2015 abgelehnt.⁴²

In **Schleswig-Holstein** schließlich befasste sich ein Sonderausschuss zur Reform der Landesverfassung auch mit der Frage der Einführung einer Bindungswirkung von Landtagsbeschlüssen gegenüber der Landesregierung in EU-Verfahren. Der Ausschuss kommt in seinem Abschlussbericht⁴³ zu der Bewertung, dass eine solche Bindungswirkung nicht geregelt werden soll. Nach Auffassung des Ausschusses erscheint es problematisch, notwendige Verhandlungsspielräume der Landesregierung im Bundesrat durch ein Weisungsrecht des Landtages zu beschränken. Zudem sieht der Ausschuss verfassungsrechtliche Probleme, da nach herkömmlicher Auffassung ein Weisungsrecht des Landtages gegen

³⁸ LT-Drs. 6/136.

³⁹ LT-Drs. 6/421.

⁴⁰ APr. 6/1-3 A, S. 16 ff.

⁴¹ APr. 6/1-3 A, S. 6 ff.

⁴² Zur Debatte siehe PIProt. 6/14, S. 1032 ff.

⁴³ LT-Drs. 18/2095, S. 59 f.

Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt.⁴⁴ Allerdings sieht die Landesverfassung in Art. 30 seit Dezember 2014 vor, dass die Landesregierung verpflichtet ist, beim Bundesverfassungsgericht für das Land ein Verfahren gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes anhängig zu machen, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt. Damit können gegebenenfalls auch unzulässige Kompetenzübertragungen angefochten werden.

(4) Kurze verfassungsrechtliche Bewertung

Die Zulässigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung, mit der ein Landesparlament ermächtigt wird, der Landesregierung für ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat eine verbindliche Weisung zu erteilen, ist fraglich. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass eine rechtliche Bindung der Landesregierung an einfache Beschlüsse des Landtages nicht gegeben ist.⁴⁵ Der Grundsatz der Gewaltenteilung steht grundsätzlich auch dem Erlass einer Einzelweisung durch einfaches Gesetz entgegen, soweit der Verfassung nicht ein besonderer Anhaltspunkt für die Zulässigkeit einer Weisung (etwa im Bereich des Budgetrechts) zu entnehmen ist.⁴⁶ Es bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Grundlage für rechtlich bindende Weisungen des Landtages. Soweit es um die Bindung der Landesregierung in der Beschlussfassung des Bundesrates geht, ist die wohl überwiegende Auffassung, dass Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG einer solchen Bindung entgegensteht.⁴⁷ Diese Auffassung stützt sich insbesondere auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958. Hier hat das Gericht (es ging um Volksbefragungen in Bremen und Hamburg zur Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen) ausgeführt, dass die Staatspraxis aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, zwar ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ablei-

⁴⁴ Siehe hierzu die Bewertungen des wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Schleswig-Holstein (Bearb. *Riedinger*), Umdruck 18/461; und die ablehnenden Stellungnahmen von *Bull*, Umdruck 18/2041, und *Ruffert*, Umdruck 18/2042.

⁴⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, S. 11 ff.

⁴⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Sep. 2015 (Bearb. *Lechleitner/Platter*), Zur Rechtmäßigkeit des Vorschlags für ein Begleitgesetz des Landes Brandenburg zum Landesplanungsvertrag, S. 44 ff.

⁴⁷ Siehe hierzu ausführlich mit zahlreichen Nachweisen die Bewertung des wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Schleswig-Holstein (Bearb. *Riedinger*), Umdruck 18/461.

te. Das besage jedoch noch nichts dafür, dass das Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien.⁴⁸

Allerdings regelt das Grundgesetz nur die Entscheidungsfindung im Bundesrat. Wie die Entscheidung der Regierungsmitglieder, die das Land im Bundesrat vertreten, zu Stande kommt, ist Sache des Landesrechts. Dementsprechend kann ein weisungswidriges Abstimmungsverhalten nicht zu einer Unwirksamkeit der Stimmabgabe im Bundesrat führen. Eine interne rechtlich bindende Weisung dürfte daher durch Landes(verfassungs-)recht regelbar sein.⁴⁹

Darüber hinaus muss der Landesverfassungsgeber gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates beachten. Hierzu zählt auch der Grundsatz der Gewaltenteilung. Eine allgemeine Weisungsbindung der Landesregierung kann daher auch durch Landesverfassung nicht geregelt werden. Die Verankerung eines punktuellen Weisungsrechts dürfte dem jedoch nicht entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für Angelegenheiten der Europäischen Union, für die das Bundesverfassungsgericht die Integrationsverantwortung des Bundestags als Parlament besonders hervorgehoben hat.⁵⁰ Nichts anderes dürfte daher auch für die Landesparlamente im Verhältnis zur Landesregierung gelten.⁵¹ Nach hier vertretener Auffassung sind Regelungen nach Art der bayerischen oder baden-württembergischen Verfassungsbestimmungen daher zulässig.

bb) Regelung von Berücksichtigungspflichten der Landesregierung

Die meisten anderen Länder sehen ebenso wie Brandenburg Bestimmungen vor, nach denen die Landesregierung bestimmte Stellungnahmen des Landesparlaments zu EU-Angelegenheiten „berücksichtigen“. Teilweise wird differenziert zwischen einer einfachen und einer „besonderen“ oder „maßgeblichen“ Berücksichtigung. Teilweise ist zudem vorgesehen, dass die Landesregierung sich verpflichtet, das Parlament im Falle einer Nicht-

⁴⁸ BVerfGE 8, 104, 120.

⁴⁹ Vgl. die Nachweise bei *Hempfer* (Fn. 31), S. 74 und *Grimm/Humrich*, Zum Einfluss der Landesparlamente auf die Stimmabgabe im Bundesrat im Falle der Übertragung von Länderkompetenzen, DÖV 2005, S. 280, 285 ff.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Az. 2 BvE 2/08 u.a, juris; hierzu *Wernsmann/Sandberg*, Parlamentarische Mitwirkung bei unionaler Sekundärrechtssetzung, DÖV 2014, S. 49 ff.

⁵¹ Ebenso *Streinz*, Kurzgutachten zur Frage der Vereinbarkeit von Art. 3 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Angelegenheiten der Europäischen Union) mit bundesrechtlichen Vorgaben, hier abrufbar:
https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/user_upload/Anlage_2_Kurzgutachten_Prof__Streinz.pdf.

berücksichtigung über die Gründe zu informieren. Aus rechtlicher Sicht ist die Regelung einer Berücksichtigungspflicht nicht erforderlich, da eine Verpflichtung zur „Berücksichtigung“ einer Stellungnahme des Landesparlamentes keine rechtliche Bindung der Landesregierung an diese Stellungnahme bewirkt und eine politische Bindung für alle an die Landesregierung gerichteten Beschlüsse des Landtages anzunehmen ist. Allerdings hebt die ausdrückliche Festlegung einer Berücksichtigungspflicht diese politische Bindungswirkung besonders hervor.

Die Berücksichtigungspflichten sind zum Teil in Vereinbarungen zwischen dem Landesparlament und der Landesregierung niedergelegt, teilweise finden sich auch gesetzliche Regelungen.⁵² Im Einzelnen:

(1) Differenzierung zwischen einfacher und besonderer Berücksichtigungspflicht

Für **Bayern** gilt außerhalb der in der Verfassung vorgesehenen Rechtsbindung eine Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtages gemäß Art. 70 Abs. 4 Satz 3 der Landesverfassung, wenn EU-Vorhaben das Recht der Gesetzgebung betreffen. Konkretisiert wird dies durch Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtages durch die Staatsregierung. Danach berücksichtigt die Landesregierung Stellungnahmen des Landtages insbesondere im Bereich der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung und im Subsidiaritätsfrühwarnsystem. Eine besondere Berücksichtigung findet statt, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, insbesondere ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat. Zudem besteht eine Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz zwischen Landtag und Staatsregierung. Nach Ziff. VIII.8. und 9. dieser Vereinbarung bestehen ebenfalls Berücksichtigungspflichten. Die Vorschriften des Parlamentsbeteiligungsgesetzes werden dahingehend ergänzt, dass die Staatsregierung im Fall der Abweichung von Stellungnahmen verpflichtet ist, nach Möglichkeit bereits vor der Bundesratssitzung den zuständigen Ausschuss über ein beabsichtigtes abweichendes Stimmverhalten zu unterrichten. Jedenfalls aber teilt sie dem Ausschuss die maßgeblichen Gründe nach der Sitzung des Bun-

⁵² Die Fundstellen der Vereinbarungen und gesetzlichen Regelungen werden in der Anlage zum Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes zur Information der Landesparlamente durch die Landesregierung in EU-Angelegenheiten (Fn. 17) im Einzelnen aufgelistet.

desrates mit. Zudem wird eine Berücksichtigungspflicht für alle Stellungnahmen zu EU-Vorhaben auf dem Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge normiert (Ziff. VIII.10).

Wie in Bayern wird auch in **Sachsen-Anhalt** und Schleswig-Holstein differenziert zwischen einer Pflicht zur Berücksichtigung und zu einer maßgeblichen Berücksichtigung. Allgemein sieht § 2 Abs. 1 des Landtagsinformationsgesetzes Sachsen-Anhalt vor, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Angelegenheiten der EU bei ihrer Willensbildung berücksichtigt. Nach § 2 Abs. 2 berücksichtigt die Landesregierung solche Stellungnahmen des Landtags maßgeblich, wenn es sich um Vorhaben handelt, die die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes wesentlich berühren. Im Fall der Abweichung erläutert sie gegenüber dem Landtag die Gründe. Diese Pflicht wird durch Ziff. VIII.7. der Landtagsinformationsvereinbarung ergänzt. Danach sichert die Landesregierung eine maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtages bei allen EU-Angelegenheiten zu, die Gesetzgebungszuständigkeiten oder substantielle finanzielle Interessen der Länder berühren. Entsprechendes gilt für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die EU sowie für die Fälle, in denen die Verhandlungsführung im Rat der EU auf einen Vertreter der Länder übertragen worden ist.

Für **Schleswig-Holstein** gilt nach § 9 Abs. 8 des Parlamentsinformationsgesetzes, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zur Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die EU sowie zu EU-Vorhaben berücksichtigt, die die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren. Ist durch ein Vorhaben im Schwerpunkt eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betroffen und daher die Verhandlungsführung im Rat der EU auf einen Vertreter der Länder übertragen, muss die Landesregierung im Bundesrat Stellungnahmen des Landtages bei ihrer Entscheidung besonders berücksichtigen. Entsprechendes gilt für Stellungnahmen des Landtags, durch die die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Bundesregierung eine Klage vor dem EuGH erhebt. Im Falle einer Abweichung ist die Landesregierung verpflichtet, dem Landtag nach der Sitzung des Bundesrates die maßgeblichen Gründe mitzuteilen. In einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung zur Subsidiaritätsprüfung sichert die Landesregierung zudem eine Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtages im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems zu und verpflichtet sich, im Falle der Abweichung die maßgeblichen Gründe mitzuteilen (Ziff. B.3.).

Eine im Vergleich zu allen anderen Ländern besondere Regelung gilt in **Thüringen**. Nach Ziffer II.3 der Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union gilt für die Beteiligung des Landtages im Bereich des Subsidiaritätsfrühwarnsystems allgemein eine Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtages. In Fällen, in denen durch eine Gesetzgebungsinitiative der Europäischen Union Gesetzgebungsbefugnisse des Landes berührt werden, wird die Landesregierung – unbeschadet ihrer sich aus Bundes- und Landesverfassungsrecht ergebenden Rechtsstellung – nicht entgegen dem Parlamentsvotum entscheiden. Für Stellungnahmen des Landtags im Rahmen der Subsidiaritätsklage gegen Rechtssetzungsakte der EU gilt dies entsprechend. Die Verpflichtung der Landesregierung geht hier also über eine maßgebliche Berücksichtigung hinaus. Hieraus folgt jedoch keine rechtliche Bindung,⁵³ sondern eine (besonders intensive) politische Verpflichtung, wie sich bereits aus dem zutreffenden Hinweis in der Vereinbarung auf die Rechtsstellung der Landesregierung im Bundes- und Landesverfassungsrecht ergibt.

(2) Einfache Berücksichtigungspflichten

In **Baden-Württemberg** gilt für die Fälle, in denen eine Rechtsbindung durch die Landesverfassung nicht vorgesehen ist, gemäß Art. 34a Abs. 2 Satz 4 der Landesverfassung, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der EU berücksichtigt, die die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren. Die gleiche Regelung findet sich in § 8 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union.

In **Berlin** ist eine allgemein gehaltene Berücksichtigungspflicht in § 21a der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, also lediglich im parlamentarischen Binnenrecht, geregelt. Danach soll der Senat Stellungnahmen des Abgeordnetenhauses zu Angelegenheiten der EU bei seinem Abstimmungsverhalten im Bundesrat und bei anderen Entscheidungen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten berücksichtigen. Abweichungen muss der Senat schriftlich begründen.

Für **Bremen** ergibt sich eine Berücksichtigungspflicht aus Art. 79 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung. Danach berücksichtigt der Senat Stellungnahmen der Bürgerschaft zu al-

⁵³ Vgl. *Schwanengel*, Integrationsverantwortung im Bundesrat, DÖV 2014, S. 93, 102.

len Vorhaben der EU, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind, wesentliche Interessen des Landes berühren oder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Dies gilt insbesondere bei Vorhaben, die die Gesetzgebungszuständigkeit der Bürgerschaft wesentlich berühren oder die Übertragung von Hoheitsrechten des Landes auf die EU beinhalten.

In **Hamburg** sind Berücksichtigungspflichten nur im Bereich des Subsidiaritätsfrühwarnsystems in einer Vereinbarung normiert. Gemäß Ziffer I.5. und 6. der Vereinbarung zwischen Bürgerschaft und Senat berücksichtigt der Senat rechtzeitig zugegangene Stellungnahmen der Bürgerschaft bei seiner Meinungsbildung zum Entwurf der europäischen Gesetzgebungsakte. Ist der Senat von der Stellungnahme der Bürgerschaft abgewichen, so teilt er die dafür maßgeblichen Gründe mit. Entsprechende Regelungen gelten auch in **Sachsen** gemäß der Subsidiaritätsvereinbarung zwischen dem Sächsischen Landtag und der Sächsischen Staatsregierung (Ziffer II.6 und 7.).

In **Hessen** ist in der Vereinbarung über die Unterrichtung des Hessischen Landtages durch die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union, inhaltlich sehr ähnlich mit den Regelungen im schleswig-holsteinischen Parlamentsinformationsgesetz, unter Ziff. 9 vorgesehen, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu EU-Vorhaben berücksichtigt, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wesentlich berühren. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die EU sowie bei Entscheidungen der Landesregierung im Bundesrat, wenn ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft. Im Falle der Abweichung teilt die Landesregierung dem Landtag die maßgeblichen Gründe mit. Auf Wunsch des Landtages wird dies auch im Europaausschuss erörtert.

Eine vergleichbare Regelung findet sich in der Verfassung des **Saarlandes**. Nach Art. 76a Abs. 2 der Landesverfassung berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahmen des Landtages bei Vorhaben, die die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, oder bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die EU. Ziff. 1.b) der Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtages durch die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union und der Großregion SaarLorLux ergänzt die Berücksichtigungspflicht auf Stellungnahmen, durch welche die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Klage vor dem Gerichtshof erhebt. Zudem

verpflichtet sich die Landesregierung in der Vereinbarung, im Falle der Abweichung von Stellungnahmen auf Anforderung dem zuständigen Ausschuss nach der Sitzung des Bundesrates die maßgeblichen Gründe mitzuteilen.

b) Unterrichtung des Landesparlaments durch die Landesregierung und parlamentseigene Informationsquellen

aa) Unterrichtungspflichten der Landesregierung

Wie gesehen, erhalten die Landesregierungen über den Bundesrat eine große Vielzahl von EU-Dokumenten. Zugleich erstellen auch die Landesregierungen selbst oftmals eigene Bewertungen und Analysen solcher Dokumente. Aufgrund dieses Informationsvorsprungs der Landesregierung ist es wesentlich für eine effektive Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, dass eine rechtzeitige Information des Parlaments zu allen für die parlamentarische Entscheidungsfindung wesentlichen Dokumente stattfindet. Hierzu hat der Parlamentarische Beratungsdienst 2014 ein vergleichendes Gutachten vorgelegt, auf das für die Einzelheiten an dieser Stelle verwiesen werden kann.⁵⁴ Aus der Zusammenfassung des Gutachtens ergibt sich Folgendes:

Nahezu alle Länder sehen eine Beschränkung der Information der Landtage auf „bedeutende“ oder „wichtige“ EU-Vorhaben vor. Die Entscheidung, ob eine solche Beschränkung eingreift, liegt stets bei den Landesregierungen, die auf diesem Wege gestaltenden Einfluss auf den Umfang der Information ihrer Parlamente nehmen können. Lediglich in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz gibt es solche „Vorab-Beschränkungen“ nicht.

Erhebliche Unterschiede bestehen ferner im Umfang der zu übermittelnden Unterlagen. In Brandenburg werden nur die „Grunddokumente“ zur Verfügung gestellt. Ergänzende Informationen, wie Stellungnahmen der Bundesregierung oder der Landesregierung (Berichtsbögen/Stellungnahmen etc.) oder gar von dritter Seite (z. B. von anderen Mitgliedstaaten), kann der Landtag Brandenburg im Regelfall nur auf Nachfrage im Rahmen der Ausschussberatungen erhalten. Die Information über Entscheidungen des Bundesrates im Subsidiaritätsverfahren kommt erst nach der dortigen Plenarbehandlung und somit für eine mögliche eigene Stellungnahme des Landtages deutlich zu spät. In anderen Landtagen gibt es demgegenüber vielfach klare Fristenregelungen, um eine rechtzeitige Berücksichti-

⁵⁴ Siehe Fn. 17.

gung der Meinung der eigenen Landesregierung im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung des jeweiligen Landesparlaments zu gewährleisten.

Aus einem Vergleich der Regelungen wird deutlich, dass Brandenburg zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen insgesamt die vergleichsweise restriktivste Regelung hat. Positiv zu erwähnen ist Nordrhein-Westfalen. Dort werden alle Dokumente und alle Berichtsbögen zur Verfügung gestellt, und es gibt keine Vorab-Beschränkung nach Einschätzung der Landesregierung. Auch in Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Thüringen ist der Umfang der zu übermittelnden Dokumente sehr weitgehend.

bb) Kontakt- und Informationsstellen der Landtage in Brüssel sowie das Subsidiaritätsnetzwerk des AdR

Um eigene Informationsquellen zu erschließen, haben die Landtage von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen ebenso wie der Landtag Brandenburg Kontakt- und Informationsstellen in Brüssel eingerichtet.⁵⁵ In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gibt es entsprechende Planungen. Diese Stellen dienen nicht nur dazu, den Abgeordneten Kontakte in die EU-Institutionen zu vermitteln, sondern sie suchen, sammeln und filtern Informationen zu EU-Vorhaben und bereiten diese für die Abgeordneten auf. Durch die Vernetzung vor Ort besteht so für die Abgeordneten die Möglichkeit, frühzeitig relevante Informationen zu erhalten.

Zudem hat der Ausschuss der Regionen ein (kostenfreies) Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle etabliert (Subsidiarity Monitoring Network). Die Mitglieder können sich hier über die Plattform „REGPEX“ (Regional Parliamentary Exchange) gegenseitig über Stellungnahmen zu EU-Vorhaben informieren und austauschen. Auch den Landesparlamenten steht die Mitgliedschaft offen. Die Landesparlamente von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht.

⁵⁵ Allgemein zur Rolle der Landtagsverwaltungen bei der Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Parlamenten *Häsing/Buzogány*, *Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen*, ZParl 2015, S. 136 ff.

2. Regelungen zum Verhältnis von Plenum und Europaausschuss

In Bezug auf das Verhältnis von Plenum und Europaausschuss stellt sich zum einen die Frage, mit welchen Zuständigkeiten und mit wie vielen Mitgliedern ein solcher Ausschuss eingerichtet wird (dazu unter a), und zum anderen die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Europaausschuss Beschlüsse anstelle des Plenums fassen kann (dazu unter b).

a) Einrichtung eines Europaausschusses

Alle Landesparlamente haben einen Ausschuss eingerichtet, der für Angelegenheiten der EU zuständig ist. Die Möglichkeiten für die Ausschussmitglieder, sich in EU-Angelegenheiten einzubringen, hängt nicht unwesentlich davon ab, welche weiteren Zuständigkeiten und wie viele Mitglieder der Ausschuss hat, aber auch davon, wie groß das Parlament insgesamt ist, da mit einer größeren Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder auch die Möglichkeit der Spezialisierung des einzelnen Abgeordneten steigt. Daher werden die Ausschuss- und Parlamentsgrößen sowie die Zuständigkeiten des für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschusses in der folgenden Übersicht im Einzelnen dargestellt. Daraus ergibt sich, dass „reine“ Europaausschüsse nur in wenigen Ländern bestehen. Einige Ausschüsse haben zusätzliche Zuständigkeiten, die nicht in einem naheliegenden fachlichen Zusammenhang zu Europaangelegenheiten stehen („Medien“ in Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen, „Kultur“ in Thüringen oder „Verbraucherschutz“ in Brandenburg).

Bundesland	Bezeichnung des für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschusses	Ausschussmitglieder	Parlamentsmitglieder
Baden-Württemberg	Ausschuss für Europa und Internationales	19	138
Bayern	Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen	18	180
Berlin	Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten, Medien	19	149
Bremen	Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit	11	83

Bundesland	Bezeichnung des für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschusses	Ausschussmitglieder	Parlamentsmitglieder
Hamburg	Europaausschuss (Zuständigkeiten: Europa, Städtepartnerschaft, internationale Angelegenheiten)	12	121
Hessen	Europaausschuss	17	110
Mecklenburg-Vorpommern	Europa- und Rechtsausschuss	11	71
Niedersachsen	Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, Medien und Regionalentwicklung	15	137
Nordrhein-Westfalen	Ausschuss für Europa und Eine Welt	22	237
Rheinland-Pfalz	Ausschuss für Europafragen und Eine Welt	13	101
Saarland	Ausschuss für Europa und Fragen des Interregionalen Parlamentarierrates	12	51
Sachsen	Europaausschuss	18	126
Sachsen-Anhalt	Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Medien	13	105
Schleswig-Holstein	Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, für Kooperationen im Ostsee- und Nordseeraum und für Minderheiten	11	69
Thüringen	Ausschuss für Europa, Kultur und Medien	11	91
Brandenburg	Ausschuss für Europaangelegenheiten, Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz	10	88

b) Plenareretzende Beschlüsse

Die Möglichkeit, dass der Europaausschuss anstelle des Plenums Beschlüsse fasst, die als Beschlüsse des Landesparlamentes gelten, dient gerade bei einer Vielzahl von zu behandelnden Dokumenten der Entlastung des Plenums und in Eilfällen, wie dies im Subsidiaritätsfrühwarnsystem aufgrund der engen Fristen der Fall sein kann, der Sicherstellung der Beteiligung des Landesparlamentes. Dementsprechend sehen, wie auch § 94 GOLT, viele andere Länder solche plenareretzenden Beschlüsse des Europaausschusses bzw.

des ansonsten zuständigen Ausschusses vor.⁵⁶ Teilweise knüpft eine solche Ermächtigung an bestimmte Sachfragen oder das Vorliegen eines Eilfalles an, teilweise besteht die Möglichkeit für Mitglieder des Landtages oder für eine Fraktion, eine Entscheidung des Plenums herbeizuführen (im Folgenden „Interventionsmöglichkeit“).

aa) In Eilfällen ohne Interventionsmöglichkeit

In **Baden-Württemberg** besteht nach § 26 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags die Möglichkeit, dass der Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen Ausschuss zur abschließenden Erledigung eines bestimmten Gegenstandes ermächtigt, soweit nach der Verfassung nicht eine Entscheidung des Landtags erforderlich ist. Einen solchen Ermächtigungsbeschluss hat der Landtag bereits im Jahr 1989 gefasst,⁵⁷ der nach wie vor als Grundlage für plenareretzende Beschlüsse in EU-Angelegenheiten angesehen wird. Nach diesem Beschluss kann der Ausschuss in Eilfällen auf Vorschlag des Präsidenten oder einer Fraktion für den Landtag abschließend Stellung zu EU-Vorhaben nehmen, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Eine solche Eilkompetenz besteht auf Verlangen einer Fraktion auch für sonstige EU-Angelegenheiten, bei welchen eine Stellungnahme des Bundesrats⁵⁸ beabsichtigt ist.

Nach Art. 105 Abs. 3 der Verfassung von **Bremen** kann die Bürgerschaft ihr zustehende Befugnisse, mit Ausnahme der endgültigen Gesetzgebung, an die ständigen Ausschüsse übertragen. Von dieser Ermächtigung hat die Bürgerschaft im Einsetzungsbeschluss für den für Europafragen zuständigen Ausschuss Gebrauch gemacht.⁵⁹ Danach überträgt die Bürgerschaft dem Ausschuss das Recht, in Fällen einer Subsidiaritätsrüge nach Art. 6 SP oder bei sonstigen kurzfristigen Stellungnahmen zu Bundesratsentscheidungen für die Bürgerschaft Stellung zu nehmen, wenn dies zur Einhaltung der Fristen notwendig ist.

⁵⁶ Gemeint sind inhaltliche Stellungnahmen eines Ausschusses, nicht die bloße Kenntnisnahme durch den Ausschuss oder die Nichtbehandlung von durch die Landesregierung übermittelten Dokumenten.

⁵⁷ LT-Drs. 10/1062 und Plenarprotokoll vom 16. März 1989, S. 1756 f.

⁵⁸ Der Beschluss bezieht sich auf Stellungnahmen des Bundesrates aufgrund Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986 (BGBl. II, S. 1102 ff.). Nach Art. 2 dieses (nicht mehr geltenden) Gesetzes war die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat über alle EG-Vorhaben frühzeitig und umfassend informieren, die für die Länder von Interesse sein können. Die Bundesregierung gibt dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu allen Vorhaben der EG, die ganz oder in einzelnen Teilen ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren.

⁵⁹ Bü-Drs. 19/39.

bb) In Eilfällen mit Interventionsmöglichkeit

Eine allgemeine Eilentscheidungskompetenz für Ausschüsse in Bundesratsangelegenheiten besteht in **Bayern** gemäß § 151 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags. Der federführende Ausschuss entscheidet in eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrats vorläufig anstelle der Vollversammlung über eine Stellungnahme des Landtags. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Jahresplan von der Vollversammlung nicht mehr rechtzeitig vor der abschließenden Behandlung im Bundesrat (Art. 76 und Art. 77 GG) beschlossen werden kann. Die Entscheidung ist allerdings nur abschließend, wenn nicht eine Fraktion oder 20 Mitglieder des Landtags innerhalb einer Arbeitswoche nach der Beschlussfassung, jedoch spätestens bis zum Tag der abschließenden Behandlung im Bundesrat beantragen, die Angelegenheit der Vollversammlung zur Entscheidung vorzulegen.

Ebenso wie in Bayern besteht in **Berlin** die Möglichkeit für plenarersetzende Eilentscheidungen in EU-Angelegenheiten unter Interventionsvorbehalt. Nach § 21a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses ist in Eilfällen, insbesondere während der Parlamentsferien, der Europaausschuss zu Vorentscheidungen ermächtigt, die als Beschlussempfehlungen des Ausschusses vom Präsidenten den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses schriftlich mitgeteilt werden, ohne dass sie auf die Tagesordnung gesetzt werden. Eine solche Beschlussempfehlung gilt als Entscheidung des Abgeordnetenhauses, sofern nicht innerhalb von sieben Tagen nach Zugang schriftlich Widerspruch von mindestens einem Mitglied des Abgeordnetenhauses beim Präsidenten erhoben worden ist. Im Falle eines Widerspruchs wird die Beschlussempfehlung des Ausschusses auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung des Abgeordnetenhauses gesetzt.

Nach § 51 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtages **Nordrhein-Westfalen** kann der zuständige Fachausschuss anstelle des Landtags einen Beschluss fassen, wenn bei Angelegenheiten des Bundesrates und der EU eine rechtzeitige Beschlussfassung des Landtags nicht möglich ist („dringender Fall“). Die Beschlüsse sind dem Plenum im Rahmen einer als Tagesordnungspunkt aufzunehmenden Unterrichtung durch den Präsidenten zur Kenntnis zu bringen. Auf Antrag einer Fraktion können diese Beschlüsse nachträglich vom Landtag aufgehoben werden. Nach § 85 Abs. 6 Satz 5 der Geschäftsordnung gelten EU-Angelegenheiten im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems als dringende Fälle.

cc) Allgemein im Subsidiaritätsfrühwarnsystem ohne Interventionsmöglichkeit

In **Hamburg** gilt auf Grundlage des Einsetzungsbeschlusses für den Europaausschuss⁶⁰ folgende Regelung: Die Bürgerschaft überweist dem Europaausschuss zur abschließenden Beratung gemäß § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung die Subsidiaritätsprüfung bei solchen Entwürfen von europäischen Gesetzgebungsakten, die der Bürgerschaft aufgrund des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch den Senat zugänglich gemacht worden sind. In Fällen einer Subsidiaritätsrüge nach Art. 6 SP überträgt die Bürgerschaft dem Europaausschuss das Recht, für die Bürgerschaft Stellung zu nehmen. Wird im Stellungnahmeverfahren eine Subsidiaritätsrüge erwogen, wird hiervon gleichzeitig der zuständige Fachausschuss informiert.

dd) Im Subsidiaritätsfrühwarnsystem mit Interventionsmöglichkeit

Nach § 21 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags gilt in **Sachsen** Folgendes: Ist bei Vorlagen zu Rechtsetzungsvorhaben der EU im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems eine fristgerechte Beschlussfassung des Landtags in einer ordentlichen Sitzung nicht möglich, hat der zuständige Ausschuss anstelle des Landtags die Beschlüsse zu fassen. Innerhalb einer Woche nach dem Tag der Verteilung des Ausschussbeschlusses als Drucksache kann von einem Mitglied des Landtags Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich beim Präsidenten einzureichen und zu begründen. Im Falle eines Widerspruchs wird der Ausschussbeschluss als Beschlussempfehlung auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung des Landtags gesetzt. Mit der Beschlussfassung durch den Landtag entfällt die Außenwirksamkeit des Beschlusses des Ausschusses.

Für **Thüringen** gilt nach § 54b Abs. 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems: Der Europaausschuss entscheidet über Stellungnahmen zur Erhebung der Subsidiaritätsrüge bzw. Subsidiaritätsklage, sofern er dem Plenum nicht eine Beschlussempfehlung vorlegt. 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. Ergänzend ist in § 54a Abs. 5 in Verbindung mit § 53 Abs. 3 und 4 der Geschäftsordnung vorgesehen, dass der Präsident den Mitgliedern des Land-

⁶⁰ Bü-Drs. 21/7.

tags sowie der Landesregierung das Ergebnis der Beratung des Europaausschusses für alle anderen Dokumente, die dem Landtag zu EU-Angelegenheiten von der Landesregierung übermittelt werden, mitteilt. Auf Verlangen einer Fraktion oder von zehn Abgeordneten findet eine Beratung im Landtag statt; sie können einen Antrag zur Sache stellen. Damit wird für diese Angelegenheiten zwar nicht explizit eine plenareretzende Funktion des Ausschusses normiert, durch die Übermittlung der Beratungsergebnisse kommt dies einer solchen Funktion aber nahe.

ee) In allen EU-Angelegenheiten mit Interventionsmöglichkeit

In **Hessen** bestehen unmittelbar keine Regelungen über plenareretzende Zuständigkeiten des Europaausschusses. Jedoch wird die Regelung des § 33 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, der für Entscheidungen des Haushaltsausschusses gilt, analog angewandt. Danach gilt sowohl für Frühwarndokumente als auch für dem Landtag von der Landesregierung übermittelte sonstige Dokumente mit erheblicher landespolitischer Bedeutung, dass die Stellungnahme des Europaausschusses als Stellungnahme des Landtages gilt, falls nicht innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung durch den Europaausschuss eine Fraktion dem Präsidenten schriftlich das Verlangen übermittelt, zu der Vorlage die Entscheidung des Landtags einzuholen.

Nach § 40 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages **Sachsen-Anhalt** überweist der Präsident „sonstige Vorlagen“, die dem Landtag zur Abgabe einer Stellungnahme zugeleitet wurden, insbesondere Vorlagen der Landesregierung, die keine Gesetzentwürfe zum Gegenstand haben, an den zuständigen Ausschuss. Der Ausschuss entscheidet, ob er dem Landtag eine Beschlussempfehlung zur Abgabe der Stellungnahme zuleitet oder ob er die Stellungnahme unmittelbar beschließt und übermittelt. Beschließt er die Stellungnahme unmittelbar, so ist sie dem Landtag durch Unterrichtung bekannt zu machen. Sie gilt als Stellungnahme des Landtages, sofern nicht innerhalb einer Woche nach der Verteilung der Drucksache eine Fraktion dem Präsidenten schriftlich das Verlangen übermittelt, die Entscheidung des Landtages einzuholen.

ff) Aufgrund einer Einzelermächtigung des Landtages

In **Mecklenburg-Vorpommern** besteht keine Regelung zu plenareretzenden Ausschussbeschlüssen. In der Praxis hat der Landtag jedoch bereits einmal den Europaaus-

schuss beauftragt, zur Mitteilung der Kommission „Europa 2020“ eine Stellungnahme zu erarbeiten und den zuständigen Stellen des Bundes und der EU zuzuleiten.⁶¹

In **Schleswig-Holstein** entscheidet grundsätzlich das Plenum. § 14 Abs. 3 Satz 3 der Geschäftsordnung sieht jedoch vor, dass einem Ausschuss eine Angelegenheit zur abschließenden Beratung überwiesen werden kann. Darüber hinaus besteht die Besonderheit, dass die Geschäftsordnung die Zulässigkeit von vorläufigen Stellungnahmen regelt. Nach § 14a der Geschäftsordnung kann in eilbedürftigen Angelegenheiten der federführende Ausschuss vorläufig Stellung nehmen, soweit die Mitwirkung im Bundesrat oder Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union betroffen sind. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die der Landtag nach dem vom Ältestenrat festgelegten Terminplan nicht mehr rechtzeitig beschließen kann. Nach § 7 Abs. 3 und § 9 Abs. 8 Satz 8 Parlamentsinformationsgesetz werden solche vorläufigen Stellungnahmen von der Landesregierung ebenso wie Stellungnahmen des Landtages berücksichtigt. Aus diesem Grunde wurde im Zuge der Beratungen des Sonderausschusses zur Verfassungsreform davon abgesehen, die Möglichkeit von plenareretzende Beschlüsse zu regeln.⁶²

3. Regelungen zum Verhältnis von Europaausschuss und Fachausschüssen

Auch bei der Bestimmung der Zuständigkeiten des Europaausschusses im Verhältnis zu den Fachausschüssen weisen die Geschäftsordnungen der Landesparlamente eine große föderale Vielfalt auf. Ausgangspunkt der folgenden Darstellung soll der Regelfall sein, dass rein europarechtliche Fragen (also insbesondere die Frage, ob ein Rechtsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist und damit die Entscheidung über die Empfehlung einer Subsidiaritätsrüge im Rahmen des Frühwarnsystems) im Europaausschuss federführend behandelt werden und dass die Fachausschüsse federführend für die inhaltliche Bewertung von EU-Dokumenten zuständig sind. Varianten in den einzelnen Ländern ergeben sich aus den Detailregelungen zur Zusammenarbeit der Ausschüsse sowie daraus, dass teilweise dem Europaausschuss zusätzliche Zuständigkeiten übertragen sind. Zu berücksichtigen ist, dass sich die besonderen Regelungen im Regelfall auf von der Landesregierung übermittelte Dokumente beziehen, so dass der Umfang der Befassung auch von dem Umfang der Unterrichtung durch die Landesregierung abhängig ist. In der Regel besteht

⁶¹ Siehe LT-Drs. 5/3383 sowie den Beschluss des Ausschusses, LT-Drs. 5/3565.

⁶² LT-Drs. 18/2095, S. 62.

daneben die Möglichkeit für jeden Ausschuss, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit aufgrund seines Selbstbefassungsrechts mit EU-Fragen zu befassen.

a) Varianten in Bezug auf das Subsidiaritätsfrühwarnsystem

Eine besonders herausgehobene Stellung ist dem Europaausschuss in **Bayern** durch die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages seit Dezember 2014 zugewiesen. Nach § 83b Abs. 1 der Geschäftsordnung ist der Europaausschuss für die Behandlung von Subsidiaritätsangelegenheiten zuständig und eine Mitberatung durch andere Fachausschüsse findet nicht statt.

In **Hamburg** muss der Europaausschuss den Fachausschuss nur informieren, wenn er eine Subsidiaritätsrüge erwägt.⁶³ Ähnliches gilt in **Schleswig-Holstein** auf Grundlage des Beschlusses des Europaausschusses von Februar 2013.⁶⁴ Danach ist der Europaausschuss federführend für die Behandlung von Frühwarndokumenten zuständig. Die Fachausschüsse können bei der Beratung der Frühwarndokumente eingebunden werden. Dies geschieht im Einzelfall durch den Präsidenten des Landtages oder auf Bitte des Europaausschusses, sofern eine Subsidiaritätsrüge naheliegt. In der Praxis ist eine solche Einbindung noch nicht erfolgt.

Auf der Grundlage von § 33 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags werden in **Hessen** Frühwarndokumente vom Präsidenten grundsätzlich an den Europaausschuss zur alleinigen Beratung überwiesen. Es besteht aber die Möglichkeit, die Dokumente auch an einen weiteren Ausschuss mitzuüberweisen. In der Praxis erfolgt dies, wenn ein Parlamentarischer Geschäftsführer, gegebenenfalls auf Vorschlag der Landtagsverwaltung, die besondere Relevanz für einen Fachausschuss feststellt. Auch in diesem Fall ist der Europaausschuss federführend zuständig.

In **Sachsen-Anhalt** entscheidet auf der Grundlage von § 40 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages der federführende Europaausschuss, ob andere Ausschüsse zu beteiligen sind.

⁶³ Ziff. 3 des Beschlusses zur Einsetzung des Europaausschusses, Bü-Drs. 21/7.

⁶⁴ Umdruck 18/785; vergleiche hierzu auch die umfangreiche, auch rechtsvergleichende vorbereitende Untersuchung der Landtagsverwaltung, Umdruck 18/41.

In **Thüringen** ist der Vorsitzende des Europaausschusses für die Entscheidung über die Beteiligung anderer Ausschüsse zuständig. Nach § 54b Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung kann der Vorsitzende des Europaausschusses weitere Ausschüsse um Mitberatung ersuchen; er soll dies u.a. tun, wenn ein Mitglied des Ausschusses oder eine Fraktion dies verlangt. In der Praxis ist eine solche Mitberatung des Fachausschusses üblich.

b) Varianten bei der Behandlung von EU-Dokumenten außerhalb des Frühwarnsystems

In **Baden-Württemberg** besteht die Besonderheit, dass der Europaausschuss federführend zuständig ist, wenn mehrere Fachausschüsse betroffen sind.⁶⁵

Auch außerhalb des Subsidiaritätsfrühwarnsystems kommt dem Europaausschuss in **Bayern** eine besondere Stellung zu. Für von der Staatsregierung übermittelte Dokumente zu nichtlegislativen Vorhaben sowie für die Entscheidung über die Beteiligung an Konsultationsverfahren der EU gilt nach §§ 83c und d der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages Folgendes: Der Europaausschuss nimmt eine Vorprüfung vor, ob das EU-Vorhaben von landespolitischer Bedeutung ist und ob Interessen des Landes berührt sind. Bejaht der Ausschuss dies, wird das Vorhaben bzw. die Konsultationsunterlage an den Fachausschuss zur federführenden Beratung überwiesen. Der Fachausschuss beschließt sodann in der nächsten Sitzung, ob er die Federführung übernimmt oder an den Europaausschuss abgibt. Übernimmt der Fachausschuss die Federführung, so ist der Europaausschuss gemäß § 149 Abs. 2 der Geschäftsordnung „endberatender“ Ausschuss. Eine abweichende Stellungnahme des endberatenden Ausschusses ist in die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses gemäß § 150 Satz 2 der Geschäftsordnung mitaufzunehmen. Nach § 126 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung ist im Plenum über die abweichende Stellungnahme des endberatenden Ausschusses zuerst abzustimmen.

In **Niedersachsen** werden alle Unterrichtungen der Landesregierung über EU-Vorhaben dem Europaausschuss und dem Fachausschuss überwiesen. Gemäß § 62a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages ist der Europaausschuss als federführender Ausschuss für die Vorlage einer Beschlussempfehlung an den Landtag zuständig, wenn er oder der Fachausschuss eine solche Beschlussempfehlung für erforderlich hält.

⁶⁵ Laut Präsidiumsbeschluss vom 15. November 2011.

Gemäß § 54a Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages **Sachsen-Anhalt** gelten alle Informationsvorlagen der Landesregierung zu EU-Angelegenheiten als an den Europaausschuss überwiesen. Der Ausschuss entscheidet gemäß § 40 Abs. 3 der Geschäftsordnung, ob er andere Ausschüsse beteiligt.

Auch in **Thüringen** ist der Europaausschuss federführend für die Behandlung von EU-Dokumenten außerhalb des Frühwarnsystems zuständig. Nach § 54a der Geschäftsordnung des Landtages überweist der Präsident Unterrichtungen der Landesregierung in Angelegenheiten der EU federführend dem Europaausschuss. Im Einvernehmen mit den Fraktionen überweist der Präsident die Vorlage zudem weiteren Ausschüssen zur Mitberatung. Ist ein Einvernehmen nicht herzustellen, entscheidet der Ältestenrat. Der Europaausschuss kann weitere Ausschüsse um Mitberatung ersuchen oder ihnen das Ergebnis seiner Beratung zur Kenntnis übermitteln. Die mitberatenden Ausschüsse unterrichten den federführenden Ausschuss über das Ergebnis ihrer Beratung.

4. Behandlung im Europaausschuss

Aufgrund der Vielzahl der Vorhaben und übermittelten Dokumente steht bei den Regelungen zur Behandlung der EU-Angelegenheiten im Europaausschuss die Frage im Mittelpunkt, wie eine effiziente Ausschussarbeit organisiert werden kann, die eine Konzentration auf zentrale landespolitisch relevante Vorhaben und ein zügiges Beratungsverfahren gewährleistet.⁶⁶ Im Laufe der Jahre haben sich in den Europaausschüssen der Landesparlamente verschiedene Verfahrensweisen zum Umgang mit EU-Angelegenheiten herausgebildet. Soweit hier Besonderheiten bestehen oder Informationen zur Beschlusspraxis bzw. zu Anwendungserfahrungen vorliegen, werden diese im Folgenden umrissen.⁶⁷

a) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg befasst sich der Landtag mit allen EU-Vorhaben, die dem Landtag von der Landesregierung als Unterrichtung vorgelegt werden. Teilweise erfolgt eine plenareretzende Behandlung in einem Ausschuss und dieser Ausschuss (Europaausschuss oder Fachausschuss) gibt für den Landtag eine Stellungnahme ab, teilweise werden die

⁶⁶ *Hempfer* (Fn. 31), S. 79.

⁶⁷ Da teilweise die Ausschüsse nicht öffentlich tagen und demzufolge auch die Ausschussprotokolle nicht öffentlich sind, kann für einige Landesparlamente nur eine grobe Übersicht über die Behandlung im Europaausschuss erfolgen.

Beschlussempfehlungen im Plenum als Sammeldrucksache (§ 96 Abs. 5 Geschäftsordnung) behandelt. In den meisten Fällen lautet der Beschluss des Ausschusses bzw. die Beschlussempfehlung für den Landtag auf Kenntnisnahme. Der Landtag hat aber auch bereits in mehreren Fällen im Rahmen des Frühwarnsystems Subsidiaritätsbedenken erhoben, etwa zu Dienstleistungskonzessionen, zur europäischen Bankenaufsicht oder zum Online-Glücksspiel.⁶⁸

b) Bayern

Ein umfangreiches Arbeitsprogramm hat auch der Europaausschuss des Bayerischen Landtages zu bewältigen. Die von der Landesregierung übermittelten Dokumente werden sofort an den Europaausschuss überwiesen und dort auf die Tagesordnung gesetzt. Behandelt werden also auch Konsultationen und nichtlegislative Vorschläge. Dementsprechend umfangreich kann die Tagesordnung sein. Im Falle einer Subsidiaritätswarnung durch die Staatsregierung besteht die ständige Übung, dass die Regierungsfraktion einen Antrag fertigt und bei den anderen Fraktionen abklärt, ob diese Mit Antragsteller sein wollen. Unabhängig davon kann jede Fraktion zu jeder Subsidiaritätsangelegenheit einen eigenen Antrag stellen. Ist bis zum Sitzungsbeginn kein Antrag gestellt, so kann jede Fraktion spätestens in der Sitzung eine sofortige Beratung im Ausschuss beantragen. In diesem Fall entscheidet der Ausschuss in der Sitzung, ob und gegebenenfalls welche Stellungnahme er abgibt, und er erstellt eine Beschlussempfehlung für das Plenum. In besonderen Eilfällen besteht die Möglichkeit, Ausschussbeschlüsse im schriftlichen Verfahren zu fassen (§ 83b der Geschäftsordnung). Die Ausschussberatung wird von Berichterstattern und Mitberichterstattern vorbereitet (§ 154 der Geschäftsordnung).

Da die Geschäftsordnungsregelungen erst Ende 2014 in Kraft getreten sind, dürfte es für eine erste Bilanz noch zu früh sein. Auffällig ist allerdings, dass im Rahmen der Vorprüfung durch den Europaausschuss außerhalb des Frühwarnsystems häufig votiert wird, dass eine Stellungnahme (durch den Fachausschuss) erforderlich ist. Im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems war der Bayerische Landtag bereits vor Änderung der Geschäftsordnung sehr aktiv. Im Jahr 2014 wurden beispielsweise Subsidiaritätsbedenken zu folgenden Vorhaben geltend gemacht: Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdäch-

⁶⁸ Siehe hierzu und zu weiteren Beschlüssen *Hempfer* (Fn. 31), S. 79.

tige oder beschuldigte Kinder,⁶⁹ zum europäischen Mahnverfahren und einem europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen,⁷⁰ zu Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung⁷¹ und zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter⁷².

c) Berlin

In Berlin erfolgt keine automatische Befassung mit allen EU-Dokumenten. Die Frühwarn-dokumente werden an die Mitglieder des Europaausschusses verteilt. Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 5 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses kann der Europaausschuss dem Plenum eine Beschlussempfehlung vorlegen. Zudem gibt es einen ständigen Tagesordnungspunkt „Aktuelle Fragen auf Europa- und Bundesrats-/Länderebene, insbesondere EU-Angelegenheiten von Berliner Relevanz“, zu dem auf Initiative des Senats oder auf Antrag der Fraktionen zu EU-Themen vom zuständigen Senator referiert wird. Da der Ausschuss auch für den Bereich „Medien“ zuständig ist, liegt der Fokus oftmals auf dieser Thematik. Einzelne Themen (z.B. Datenschutzgrundverordnung, TTIP, Strukturfonds) werden erörtert, ebenso werden Schwerpunkte der Ratspräsidentschaft durch den Botschafter vorgestellt. Im Juni 2013⁷³ hat der Europaausschuss das Verfahren diskutiert. Die Erörterung drehte sich allerdings im Wesentlichen um den Umfang und die Aufbereitung der Unterrichtung durch den Senat. Zum Teil wurde aber auch vertreten, dass der Ausschuss mehr tun könnte. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass eine Adressierung von Stellungnahmen direkt an die Kommission ein effektiver Weg zur Einflussnahme sei und dass die Möglichkeit zur Beteiligung an Konsultationen bestehe.

d) Bremen

In Bremen hat sich folgendes Verfahren etabliert: Über den passwortgeschützten Bereich der eigenen Internetseite des Ausschusses⁷⁴ werden den Ausschussmitgliedern Frühwarndokumente und weitere EU-Informationen (Berichte aus dem AdR, Arbeitsprogramm

⁶⁹ LT-Drs. 17/468.

⁷⁰ LT-Drs. 17/469.

⁷¹ LT-Drs. 17/2046.

⁷² LT-Drs. 17/2234.

⁷³ 26. Sitzung des Ausschusses für Europa- und Bundesangelegenheiten, Medien vom 12. Juni 2013, Inhaltsprotokoll EuroBundMed 17/26, S. 5 ff.

⁷⁴ <http://www.bund-europa-ausschuss.bremen.de>.

der Kommission, Bericht aus Brüssel usw.) zur Verfügung gestellt. Über neu eingestellte Informationen wird durch einen regelmäßig per E-Mail versandten Newsletter informiert. Eine Behandlung im Ausschuss erfolgt auf Antrag einer Fraktion. Außerdem wird dem Ausschuss das Arbeitsprogramm der EU-Kommission vorgelegt. Die Ausschussmitglieder benennen auf dieser Grundlage Themen, die für sie von besonderem Interesse sind. In jeder Ausschusssitzung gibt es zudem den regelmäßigen Tagesordnungspunkt „Aktuelle europapolitische Themen“. In der Sache wird eine recht breite Themenpalette behandelt, aber häufig erfolgt auch die bloße Kenntnisnahme von Vorlagen.

Zum Ende der 18. Wahlperiode hat der Ausschussvorsitzende eine Bilanz⁷⁵ gezogen und dabei u.a. festgestellt, dass sich der thematische Zuschnitt des Ausschusses (Integration, Bundesangelegenheiten, Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit) bewährt habe. Inhaltliche Nähe und Überschneidungen der unterschiedlichen Bereiche seien groß genug für gegenseitige Ergänzung und Zusammenhalt. Der Europaausschuss solle aber von der Bürgerschaft wieder ermächtigt werden, an ihrer statt Stellungnahmen zu Subsidiaritätsverfahren und zum Abstimmungsverhalten des Senats im Bundesrat abzugeben. Die hier getroffenen technischen Vorkehrungen (elektronischer Zugang zu den Dokumenten) und die Vereinbarungen über den zeitlichen Ablauf seien anspruchsvoll, aber ausreichend, zumal sie nach Einschätzung des Vorsitzenden auch in Zukunft vermutlich nur selten zum Tragen kommen werden. Eine Notwendigkeit zu Änderungen der Landesverfassung oder der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft wird nicht gesehen.

e) Hamburg

Da in Hamburg alle Frühwarndokumente durch den Europaausschuss geprüft werden, ist zur Entlastung ein Obleute-Verfahren entwickelt worden: Es finden Ausschusssitzungen ausschließlich zu Frühwarndokumenten statt, an denen lediglich die Obleute der einzelnen Fraktionen teilnehmen. Der gesamte Ausschuss kommt nur zusammen, wenn unter den Obleuten keine Einigkeit erzielt werden kann. Nach Einschätzung des Ausschusses hat sich dieses Verfahren bewährt.⁷⁶

⁷⁵ http://www.bund-europa-ausschuss.bremen.de/sixcms/media.php/13/TOP_7_AuswertungIBEA2015.pdf.

⁷⁶ Bü-Drs. 21/106.

In einer Evaluierung zum Ende der 20. Wahlperiode⁷⁷ wurde konstatiert, dass alle Frühwarndokumente geprüft wurden und dies zu einer hohen Belastung des Ausschusses geführt hat. Dies entspreche aber dem Selbstverständnis und der Integrationsverantwortung der Bürgerschaft. Im Bericht der Präsidentin⁷⁸ heißt es dazu:

„Es bestand Einvernehmen, dass das derzeitige Verfahren durch die Vielzahl der zu prüfenden Dokumente und der Sitzungshäufigkeit zwar einen formalistischen Eindruck mache und auch zu einem beachtlichen Aufwand seitens des Senats und der Bürgerschaft führe, aber gleichwohl im Vordergrund die Integrationsverantwortung des Parlamentes stehe. Mit Blick auf das parlamentarische Selbstverständnis sei es von Bedeutung, dass die einzelnen Entwürfe von Gesetzgebungsakten, die der Bürgerschaft im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch den Senat zugänglich gemacht werden, auch Gegenstand der Beratungen des Europaausschusses werden und eine Beschlussfassung erfolge. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union vor großen Herausforderungen stehe, die sich auch zunehmend auf die regionalen Ebenen auswirken, bedürfe es in jedem Einzelfall auch einer politischen Entscheidung. Zu beachten sei, dass das Verfahren zu einem größeren Bewusstsein für europäische Fragestellungen führe.“

Zudem wurde in einer Ausschusssitzung im Oktober 2014⁷⁹ erörtert, wie mit prälegislativen Instrumenten umgegangen werden soll. Es wurde festgestellt, dass viele Landesparlamente dazu übergegangen sind, nicht nur im Nachhinein Gesetzentwürfe unter Subsidiaritätsgesichtspunkten zu prüfen, sondern sich vorausschauend mit geplanten Rechtsakten zu befassen. Dabei wurde aber auch auf die zusätzliche Arbeitsbelastung hingewiesen und auf die bereits bestehende Möglichkeit, EU-Themen jederzeit auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten auf die Tagesordnung des Ausschusses zu setzen. Die Diskussion zu dieser Frage ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

f) Hessen

In Hessen werden Frühwarndokumente gemäß § 33 der Geschäftsordnung des Landtages unmittelbar an den Europaausschuss verwiesen. Es wird unterschieden zwischen TOP-A- und TOP-B-Dokumenten. TOP-A-Dokumente werden unter einem Sammeltagesord-

⁷⁷ Bü-Drs. 20/2940.

⁷⁸ Bü-Drs. 20/3243.

⁷⁹ Protokoll des Europaausschusses 20/68.

nungspunkt zur Kenntnisnahme behandelt. TOP-B-Dokumente sind solche, die vom Europaministerium mit einer Subsidiaritätsvorabinformation versehen sind oder bei denen es sonstige Anhaltspunkte für Subsidiaritätsbedenken gibt. Die Anmeldung zur Beratung als TOP-B-Dokument kann auch von den Ausschussmitgliedern beantragt werden. Zu den TOP-B-Dokumenten unterbreiten Berichterstatter in alphabetischer Reihenfolge einen Erledigungsvorschlag zu den zu beratenden Dokumenten. Die meisten Frühwarndokumente werden nach dieser Verfahrensweise unter TOP A zur Kenntnis genommen. Bislang hat es etwa 15 Beschlüsse mit Subsidiaritätsbedenken gegeben.

Sonstige von der Landesregierung außerhalb des Frühwarnsystems übermittelte Dokumente zu EU-Vorhaben mit erheblicher landespolitischer Bedeutung werden im Fachausschuss nur beraten, wenn ein Ausschussmitglied dies anmeldet. Andernfalls werden sie unter TOP A zur Kenntnis genommen. Im Fall der Anmeldung wird das anmeldende Ausschussmitglied zum Berichterstatter. Als TOP-B-Dokumente wurden von der Landesregierung 2011 36 Dokumente, 2012 16 Dokumente, 2013 15 Dokumente, 2014 acht Dokumente und 2015 (bis Juli) sechs Dokumente eingestuft. Hierzu wurden teilweise inhaltliche Stellungnahmen erarbeitet. Solche Stellungnahmen leitet der Landtag direkt an die EU-Kommission weiter.

g) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt keine automatische Befassung mit von der Landesregierung übermittelten EU-Dokumenten. Das Ausschussesekretariat des Europaausschusses bereitet die Frühwarndokumente auf und leitet sie an die Fachausschüsse sowie an die Mitglieder des Europaausschusses per E-Mail weiter. Sonstige Unterrichtungen der Landesregierung werden vom Präsidenten im Benehmen mit dem Ältestenrat an die Ausschüsse weitergeleitet. Die Ausschüsse können sich im Rahmen ihres Selbstbefassungsrechts mit diesen Dokumenten befassen und gegebenenfalls dem Landtag Empfehlungen geben. Der Landtag hat seine zuständigen Ausschüsse beauftragt, den Planungen der EU angesichts der hohen Regelungsintensität und -breite der europäischen Rechtsetzung hohe Aufmerksamkeit zu widmen.⁸⁰

⁸⁰ Vgl. LT-Drs. 6/1966.

In der Praxis behandelt der Europaausschuss Schwerpunktthemen (z.B. TTIP) und lädt hierzu Experten ein. Er befasst sich außerdem mit den Schwerpunkten der Ratspräsidentenschaften und lädt den Botschafter des jeweiligen Ratsvorsitzes in den Ausschuss ein. Außerdem berichtet der Leiter des Informationsbüros des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Brüssel regelmäßig über die aktuellen europapolitischen Themen. Des Weiteren informieren sich die Mitglieder des Ausschusses regelmäßig (alle ein bis zwei Jahre) über die aktuellen europapolitischen Themen im Rahmen einer Unterrichtungsfahrt nach Brüssel.⁸¹

Im November 2013 hat der Europaausschuss erstmalig eine Beschlussempfehlung im Zusammenhang mit Subsidiaritätsangelegenheiten erarbeitet⁸² und darin Subsidiaritätsbedenken in Bezug auf eine EU-Richtlinie zur Standard-Mehrwertsteuererklärung zum Ausdruck gebracht sowie die Landesregierung dazu aufgefordert, diese Bedenken im Bundesrat zu äußern. Diese Beschlussempfehlung wurde in der Landtagssitzung am 12. Dezember 2013 behandelt und angenommen. Der Landtag hat diesen Beschluss direkt der Europäischen Kommission zugeleitet.

h) Niedersachsen

In Niedersachsen werden gemäß § 62a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages alle Unterrichtungen der Landesregierung über EU-Vorhaben an den Europaausschuss und an den fachlich zuständigen Ausschuss zur Beratung überwiesen. Der Europaausschuss als federführender Ausschuss legt eine Beratungsempfehlung gemäß § 62a Abs. 3 Geschäftsordnung nur vor, wenn er oder der fachlich zuständige Ausschuss dies für erforderlich hält. In der laufenden 17. Wahlperiode (Landtagswahl vom 20. Januar 2013) wurden bisher 36 EU-Vorlagen im Ausschuss behandelt. Es gab bislang in einem Fall (betreffend einen Vorschlag zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter) einen Landtagsbeschluss, in dem inhaltliche Bedenken vorgebracht wurden.⁸³ Alle weiteren Beschlussempfehlungen des Ausschusses, die zu entsprechenden Landtagsbeschlüssen führten, etwa zu Themen wie TTIP oder Datenschutz-Grundverordnung,

⁸¹ Darüber hinaus befasst sich der Europaausschuss federführend und weitere Fachausschüsse mitberatend jährlich mit dem Europa- und Ostseebericht bzw. dem Ostseebericht der Landesregierung über die Aktivitäten des Landes mit Bezug zu Europa und zum Ostseeraum und erarbeitet hierzu Beschlussempfehlungen (bspw. Beschlussempfehlungen in LT-Drs. 6/1673, 6/3528 sowie 6/2849).

⁸² LT-Drs. 6/2437.

⁸³ LT-Drs. 17/1649.

basierten auf Anträgen der Fraktionen. Derzeit werden Entschließungsanträge zum Thema „TiSA“⁸⁴ und „Digitaler Binnenmarkt in Europa“⁸⁵ im Ausschuss behandelt.

i) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen befassen sich die Ausschüsse nicht mit allen Dokumenten zu EU-Vorhaben, die dem Landtag von der Landesregierung übermittelt werden. Die Fraktionen können spätestens zehn Tage vor einer Ausschusssitzung über den Ausschussvorsitzenden zu einem Thema einen schriftlichen Bericht der Landesregierung beantragen. Dieser wird dann im Ausschuss behandelt (vgl. Ziff. VII. der Parlamentsinformationsvereinbarung). Im Europaausschuss werden zumeist Schwerpunktthemen erörtert, zu denen auch Gesprächspartner eingeladen werden (z.B. TTIP, Datenschutz, Migration, Schwerpunkte der Ratspräsidentschaft). Stellungnahmen im Frühwarnsystem sind, soweit ersichtlich, bislang noch nicht erfolgt.

In einer Sitzung des Europaausschusses im Juni 2014 fand eine allgemeine Diskussion zum Frühwarnsystem statt.⁸⁶ Bemängelt wurden die kurzen Fristen. Es wurde auch festgestellt, dass das Frühwarnsystem zu einem zu späten Zeitpunkt ansetzt. Erforderlich sei vielmehr eine frühzeitige Beteiligung beispielsweise an Konsultationen der EU-Kommission.

j) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz erfolgt kein standardisierter Aufruf von EU-Dokumenten im Ausschuss. Über Frühwarndokumente werden die Ausschussmitglieder, die Parlamentarischen Geschäftsführer und Mitarbeiter der Fraktionen per E-Mail informiert. Zwar wird jedes durch den Präsidenten nach § 65 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages überwiesene Dokument in dem vom Präsidenten bestimmten Ausschuss behandelt. Die überwiesenen Dokumente sind jedoch meist mit Kenntnisnahme erledigt. Sobald die Ausschüsse von den Dokumenten Kenntnis genommen haben, teilt der Präsident dies in einer Drucksache als „Ergebnis der Beratung“ im Sinne von § 65 Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung den Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung mit. Eine Befassung im Ausschuss

⁸⁴ LT-Drs. 17/1984 (TiSA = Trade in Services Agreement, ein geplantes Abkommen einer Reihe von Staaten und der EU zum Dienstleistungssektor).

⁸⁵ LT-Drs. 17/3839.

⁸⁶ APr 16/613, S. 23 ff.

erfolgt, wenn von der Landesregierung Subsidiaritätsbedenken benannt werden. Im Übrigen wird der Europaausschuss in der Sitzung durch die Landesregierung regelmäßig über aktuelle Themen des AdR und der Europaministerkonferenz informiert.

Zudem hat der Europaausschuss in einer Sitzung im Juni 2015⁸⁷ den Umgang mit Informationen über Subsidiaritätsbedenken anderer deutscher oder österreichischer Landesparlamente beschlossen. Danach werden solche Informationen von der Landtagsverwaltung elektronisch an den Ausschussvorsitzenden und die Sprecher der Fraktionen im Ausschuss übermittelt. Die Fraktionen entscheiden sodann, ob das Thema im Rahmen eines Antrags nach § 76 Abs. 2 der Geschäftsordnung in das parlamentarische Verfahren eingeführt wird und welcher Ausschuss damit befasst wird.

k) Saarland

Im Saarland bestehen in der Geschäftsordnung keine besonderen Regelungen zur Behandlung von EU-Angelegenheiten. Von der Landesregierung übermittelte Dokumente werden den Ausschussmitgliedern zugeleitet. Eine Behandlung im Ausschuss erfolgt jedoch nur auf Antrag einer Fraktion. In diesem Fall gibt die Landesregierung im Ausschuss einen mündlichen Bericht. Der Ausschuss kann Beschlussempfehlungen für das Plenum beschließen.

l) Sachsen

In Sachsen berät der Europaausschuss Frühwarndokumente, die gemäß § 17 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtages vom Präsidenten überwiesen werden, nur auf Antrag einer Fraktion oder aufgrund einer Einschätzung der Staatsregierung gemäß Ziffer II.2. der Subsidiaritätsvereinbarung. Für Eilfälle hat der Europaausschuss den Vorsitzenden ermächtigt, gemäß § 40 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung über Anträge im Zusammenhang mit Frühwarndokumenten im schriftlichen Umlaufverfahren abstimmen zu lassen.

In einem Gutachten zur Evaluierung der Subsidiaritätsvereinbarung vom 30. August 2012 hat die Landtagsverwaltung festgestellt, dass dem Landtag lediglich 31 Frühwarndokumente (ca. 21 %) zu Beginn der Acht-Wochen-Frist für Analyse und Bewertung zur Verfügung standen. Zudem wurde festgestellt, dass zur Steigerung der Europafähigkeit die ge-

⁸⁷ APr Ausschuss für Europafragen und Eine Welt 16/34, S. 16.

ringe Befassungsdichte im Rahmen der Subsidiaritätsvereinbarung wohl nicht ausreichend sei.⁸⁸

Der Europaausschuss hat eine Obleuterunde beauftragt, die Vorstellungen und Wünsche der Fraktionen zu erfragen, inwieweit sich der Europaausschuss künftig mit Subsidiaritätsangelegenheiten und anderen EU-Angelegenheiten befassen will. Darüber hinaus soll die Obleuterunde dem Ausschuss einen Vorschlag für die koordinierte Behandlung der EU-Angelegenheiten unterbreiten. Die Obleuterunde hat sich inzwischen mehrfach beraten. Öffentlich zugängliche Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor.

m) Sachsen-Anhalt

Gemäß § 54a Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages Sachsen-Anhalt gelten Vorlagen der Landesregierung in EU-Angelegenheiten als an den Europaausschuss überwiesen. Dieser entscheidet, mit welchen Unterrichtungen er sich näher befasst. Die Frühwarndokumente werden im Europaausschuss behandelt, zumeist allerdings lediglich durch einen entsprechenden Hinweis des Vorsitzenden zur Kenntnis genommen. Zum Teil werden aber auch Stellungnahmen zu EU-Angelegenheiten abgegeben, zuletzt etwa zu genetisch veränderten Lebens- und Futtermitteln,⁸⁹ zur Europäischen Sozialunion,⁹⁰ zum Statut der Europäischen Stiftung⁹¹ oder zur Konzessionsvergabe⁹². Stellungnahmen erarbeitet der Ausschuss auch im Umlaufverfahren.⁹³ Darüber hinaus werden im Ausschuss Schwerpunktthemen (EFSI, bessere Rechtsetzung, digitaler Binnenmarkt, Europäische Migrationsagenda, Energieunion, TTIP) behandelt. Auch erfolgt eine regelmäßige Befassung mit den Schwerpunkten der jeweiligen Ratspräsidentschaft sowie mit den Strukturfonds und eine Erörterung des jährlichen vorausschauenden Berichts über die Schwerpunkte der europäischen Aktivitäten der Landesregierung.

⁸⁸ Zitiert nach LT-Drs. 6/421, S. 14 (Begründung zum Entwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Verbesserung der Informationsbeziehungen zwischen dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung – insbesondere in Angelegenheiten der Europäischen Union).

⁸⁹ LT-Drs. 6/4172.

⁹⁰ LT-Drs. 6/2774.

⁹¹ LT-Drs. 6/942.

⁹² LT-Drs. 6/859 (ohne Beteiligung des Europaausschusses).

⁹³ Siehe z.B. Kurzbericht 6/EUR/40, S. 2 zum Thema genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel: „Zu diesem Vorschlag wird der Ausschuss eine Stellungnahme im Umlaufverfahren erarbeiten und abgeben. Diese soll dem Landtag im Anschluss zur Kenntnis zugeleitet werden. Die Fraktionen werden gebeten, kurzfristig ihre Zuarbeiten für die Stellungnahme dem Ausschusse sekretariat zuzuleiten“.

In einer Plenardebatte zum Antrag zum Ausbau der Europatauglichkeit des Landtages Sachsen-Anhalt⁹⁴ im Jahr 2011 wurde neben der Problematik der Gewinnung von Informationen und der Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtages auch der Umgang mit Informationen über EU-Angelegenheiten durch den Landtag thematisiert. Der Abgeordnete Tögel (SPD) führte hierzu aus:⁹⁵

„Ich denke [...], die mangelnden Informationen sind nicht unser Problem. Das Problem liegt eher darin, wie wir damit umgehen. Wir haben in den letzten Jahren über den elektronischen Weg erheblich mehr Möglichkeiten bekommen. [...] Wir haben damit eine ganze Menge an Informationen. Wir müssen wirklich abwägen, ob wir tatsächlich noch mehr Informationen haben wollen, ob wir mehr verkraften können und ob wir die personellen Ressourcen, die wir in den Fraktionen und im Landtag haben, die aber auch die Landesregierung hat, unter dem allgemeinen Spardiktat, dem wir alle unterliegen, aufwenden können. Wir als Parlament müssen uns [...] auch an die eigene Nase fassen. Wir haben es sehr oft erlebt, dass der Europaausschuss andere Ausschüsse bittet, zu bestimmten Dingen Stellung zu nehmen, und dann kam die lapidare Mitteilung: Der Innenausschuss oder der Landwirtschaftsausschuss sieht keinen Bedarf zur Stellungnahme. [...] Alle Ausschüsse müssen sich unter Umständen zukünftig verstärkt mit den europäischen Themen beschäftigen und müssen bereit sein, sich über den Umweg des Europaausschusses – das ist nach unserer Geschäftsordnung nun einmal so – mit den Themen zu beschäftigen, wenn sie der Meinung sind, dass wir darüber reden sollen. Sie sollten nicht hinterher meckern, wenn es zu spät ist.“

n) Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein werden regelmäßig drei Themenbereiche im Europaausschuss behandelt: die Berichte des Mitglieds des AdR, Frühwarndokumente und europapolitische Schwerpunkte. Auf der Grundlage von Ziffer B.4.2 der Konsultationsvereinbarung werden die europapolitischen Schwerpunkte für jedes Jahr durch ein EU-Konsultationsgremium festgelegt. Dieses Gremium besteht aus dem Direktor des Landtages, den europapolitischen Sprechern und Vertretern der Landesregierung. Das Beratungsergebnis dieses Konsultationsgremiums wird dem Plenum durch den Europaausschuss zum Beschluss

⁹⁴ Siehe dazu den Beschluss des Landtages LT-Drs. 6/214.

⁹⁵ PIProt. 6/6, S. 451 f.

empfohlen.⁹⁶ Nach Maßgabe dieses Beschlusses wird der Europaausschuss von der Landtagsverwaltung, der Landesvertretung in Brüssel und dem Europaministerium informiert. Dem Ausschuss steht es frei, sich darüber hinaus jederzeit von der Landesregierung zu diesen Themen oder anderen Themen berichten zu lassen.

Zu den europapolitischen Schwerpunkten, den Frühwarndokumenten und den Berichten aus dem AdR erstellt die Landtagsverwaltung eine Tagungsübersicht. Diese ist auf der Internetseite des Landtages öffentlich einsehbar⁹⁷ und wird vor jeder Sitzung des Europaausschusses als Umdruck an die Ausschussmitglieder verteilt. Möchte sich der Europaausschuss durch die Landtagsverwaltung oder die Landesregierung kurzfristig zu einem Frühwarndokument informieren lassen bzw. einen Beschluss hierzu fassen, erfolgen in der Praxis auch sehr kurzfristig angesetzte Sondersitzungen, die zur gebündelten Behandlung von Subsidiaritätsfragen und inhaltlichen Fragen regelmäßig als gemeinsame Sitzung von Europaausschuss und Fachausschuss stattfinden, ggf. auch in der Pause einer Plenartagung. Aufgrund von Vorarbeiten und Stellungnahmen der Landesregierung und der Landtagsverwaltung können die Sondersitzungen oftmals recht kurz ausfallen.⁹⁸

o) Thüringen

Der Thüringer Landtag ist ein Landesparlament, das im Vergleich besonders häufig Stellungnahmen zu Frühwarndokumenten abgibt. Das Verfahren der Behandlung von Frühwarndokumenten ist in § 54b der Geschäftsordnung des Landtages im Einzelnen geregelt. Alle von der Landesregierung übermittelten Frühwarndokumente werden vom Präsidenten federführend dem Europaausschuss überwiesen. Die Ausschussmitglieder und Fraktionen erhalten die erste Seite des Dokuments als Vorlage. Das vollständige Dokument kann im elektronischen Abgeordneten-Informationssystem abgerufen werden. Es werden jedoch nicht alle Dokumente auf die Tagesordnung gesetzt. Vielmehr legt der Ausschussvorsitzende nach Vorprüfung durch die Landtagsverwaltung die zu beratenden Dokumente fest. Gemäß § 54b Abs. 2 Satz 3 der Geschäftsordnung hat der Vorsitzende ein Frühwarndokument auf die Tagesordnung zu setzen, wenn das Vorhaben die Gesetzgebungsbefug-

⁹⁶ Vgl. LT-Drs. 18/2812.

⁹⁷ Siehe die Internetseite www.landtag.ltsh.de/Parlament/Ausschuesse/Europa.

⁹⁸ Z.B. Niederschrift Europaausschuss 18. Wahlperiode 41. Sitzung: Die gemeinsame Sitzung des Europaausschusses mit dem Umwelt- und Agrarausschuss zum Frühwarndokument zu einem EU-Vorhaben zu genetisch veränderten Lebens- und Futtermitteln begann um 13:30 Uhr und endete um 13:38 Uhr.

nisse oder sonstige Interessen des Landes oder das Recht der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich betrifft, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zweifelhaft erscheint oder er die Beratung aus sonstigen Gründen für geboten erachtet. Zudem kann jedes Mitglied des Ausschusses oder eine Fraktion die Beratung im Ausschuss verlangen. Zu den Frühwarndokumenten, die nicht Gegenstand der Tagesordnung sind, unterrichtet der Vorsitzende über den Fristablauf in Form einer Liste, die zu jedem Dokument eine kurze Inhaltsangabe enthält. Mit Ablauf der Frist zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge erledigen sich diese Dokumente.

Die Beratung im Europaausschuss erfolgt unter Berücksichtigung etwaiger Ergebnisse einer Mitberatung durch die Fachausschüsse. Sofern keine Bedenken bestehen, wird das Frühwarndokument lediglich zur Kenntnis genommen. Andernfalls wird eine Stellungnahme beschlossen. Dabei haben sich zwei Beschlussformen herausgebildet, die Formulierung von Subsidiaritätsbedenken und die Subsidiaritätsrüge. Durch einen Beschluss mit Subsidiaritätsbedenken wird die Landesregierung gebeten, im Bundesrat auf diese Subsidiaritätsbedenken hinzuweisen und darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Bundesrats diesen Bedenken Rechnung trägt. Wird eine Subsidiaritätsrüge beschlossen, so wird damit die Landesregierung gebeten, sich bei den Beratungen im Bundesrat für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge auszusprechen.

Seit Inkrafttreten der Unterrichtsvereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung sind mehr als 400 Frühwarndokumente⁹⁹ eingegangen und über 100 im Europaausschuss beraten worden. In über 30 Fällen wurden Stellungnahmen mit Subsidiaritätsbedenken bzw. Subsidiaritätsrügen (bislang sieben) beschlossen. Subsidiaritätsbedenken wurden zuletzt etwa im Hinblick auf EU-Vorhaben zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter,¹⁰⁰ zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung¹⁰¹ und zur Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel¹⁰² ausgesprochen. Subsidiaritätsrügen betrafen etwa Vorhaben zur Standard-

⁹⁹ Die Dokumente können über die Parlamentsdokumentation des Thüringer Landtages unter www.parldok.thueringen.de mit dem Schlagwort „Unterrichtung EU (§ 54b GO/Subsidiaritätsprüfung)“ abgerufen werden.

¹⁰⁰ LT-Drs. 5/7795.

¹⁰¹ LT-Drs. 6/543.

¹⁰² LT-Drs. 6/647.

Mehrwertsteuererklärung,¹⁰³ zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungs- oder Strafvollstreckungsbehörden¹⁰⁴ oder zur Konzessionsvergabe¹⁰⁵. Der Landtag leitet diese Stellungnahmen direkt der Kommission sowie den Thüringer bzw. für Thüringen zuständigen Mitglieder des Europaparlaments sowie dem für Subsidiaritätsfragen zuständigen Justizausschuss des Europaparlaments zu.

Unterrichtungen der Landesregierung zu sonstigen EU-Angelegenheiten, wie beispielsweise Grün- und Weißbüchern der Kommission, oder Berichte zum Arbeitsprogramm der Kommission, Ergebnisse der Europaministerkonferenz oder der Plenarsitzung des AdR werden ebenfalls im Europaausschuss (federführend) beraten. Ständiger Tagesordnungspunkt im Europaausschuss ist der „Bericht aus dem Bundesrat“ und der „Bericht aus den europäischen Institutionen“. Neben der Behandlung von Unterrichtungen der Landesregierung besteht gemäß § 74 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung auch ein Selbstbefassungsrecht des Europaausschusses in seinem Aufgabenbereich.

Im Rahmen der Evaluierung der Unterrichtsvereinbarung hat der Landtag im März 2014 einen Beschluss „Europa parlamentarisch stärken“ gefasst.¹⁰⁶ Darin wurde unter anderem Folgendes festgehalten:

„Die Einsetzung eines eigenständigen Europaausschusses hat zu einem deutlich höheren Stellenwert der Europapolitik im Thüringer Landtag beigetragen. Insbesondere die Möglichkeit, einen oder mehrere Fachausschüsse zur Mitberatung von Subsidiaritätsfrühwarn-dokumenten hinzuzuziehen, hat dazu geführt, dass europapolitische Themen in allen Bereichen diskutiert werden und damit auch im Parlament insgesamt stärker präsent sind. Alle Abgeordneten des Thüringer Landtags sind frühzeitig über aktuelle EU-Themen informiert und können sich – wenn auch mittelbar – an Entscheidungen der Europäischen Union mit Bezügen zum Freistaat Thüringen beteiligen. [...]

Zu Beginn des Verfahrens bestand merklich Unsicherheit auf allen Seiten bei der Umsetzung der Vereinbarung. Insbesondere die Fülle von Dokumenten, die im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems in einem engen Zeitrahmen beraten werden muss, stellte

¹⁰³ LT-Drs. 5/6905.

¹⁰⁴ LT-Drs. 5/4206.

¹⁰⁵ LT-Drs. 5/4082.

¹⁰⁶ LT-Drs. 5/7531.

den Landtag zunächst vor einige Herausforderungen. Durch die Etablierung von neuen Verfahrensabläufen, wozu die Einstellung der entsprechenden Vorlagen in das Abgeordneten-Informationssystem (AIS) des Landtags gehört, konnte die Situation jedoch deutlich verbessert werden.

Insgesamt wuchs bzw. wächst die Erkenntnis, dass nur eine enge Koordinierung und Fokussierung zu einer optimalen Nutzung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems führen kann.

Das Instrument der Subsidiaritätsrüge wird nun deutlich zielgerichteter als anfangs eingesetzt.

Besonders zu erwähnen ist, dass es dem Europaausschuss dabei zunehmend besser gelungen ist, zwischen den Fragen der Kompetenz und der Verhältnismäßigkeit einerseits und der Frage nach der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne bei den entsprechenden EU-Vorhaben andererseits zu unterscheiden.

Im Normalfall erscheint eine inhaltlich-kritische Stellungnahme geeigneter, um bei Vorhaben der EU Änderungen im Interesse Thüringens zu erreichen. Das Mittel der "Subsidiaritätsrüge" sollte sparsam verwendet werden und den eindeutigen Fällen vorbehalten bleiben, um es nicht zu entwerten. [...]

Seitens der EU-Kommission wurde positiv aufgenommen, dass der Landtag zwischenzeitlich dazu übergegangen ist, die entsprechenden Stellungnahmen unmittelbar an die EU-Kommission zu versenden. Diese werden nicht nur durch die Kommission zur Kenntnis genommen, sondern der Landtag erhält seinerseits auch Stellungnahmen der Kommission hierzu. [...]

Der Landtag sieht derzeit keine Veranlassung, die Vereinbarung durch eine gesetzliche oder gar verfassungsrechtliche Regelung - wie in anderen deutschen Ländern erfolgt - zu ersetzen.“

IV. Vergleichende Würdigung und mögliche Schlussfolgerungen

1. Einordnung der Brandenburger Regelungen und Verfahren

Vergleicht man die Regelungen und Verfahren zur Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten, so kann festgehalten werden, dass die zur effektiven Bearbeitung dieser Themen erforderlichen Instrumente für den Landtag Brandenburg im Wesentlichen vorhanden sind.

Eine rechtliche Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtages zu EU-Angelegenheiten ist, anders als in Bayern und Baden-Württemberg, nicht vorgesehen. Anwendungsfälle sind in diesen Ländern allerdings noch nicht vorhanden und andere Landtage, die sich mit der Frage der rechtlichen Bindung befasst haben, haben die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Landesverfassung bisher verworfen.

Im Vergleich erhalten andere Landesparlamente von der Landesregierung im Wege der Unterrichtung mehr Dokumente bzw. umfangreichere Informationen zu den einzelnen Dokumenten.

Der Landtag hat, wie mehrere andere Landesparlamente auch, eine Kontakt- und Informationsstelle in Brüssel eingerichtet, die insbesondere durch den Newsletter, den Bericht im Ausschuss, die Aufbereitung der Frühwarndokumente sowie durch andere Informationen im Einzelfall sicherstellt, dass die Abgeordneten von wesentlichen Vorhaben rechtzeitig unterrichtet werden.

Anders als die meisten anderen Landesparlamente ist der Landtag Brandenburg allerdings noch nicht Mitglied im Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle des AdR.

Mit zehn Ausschussmitgliedern ist der Brandenburger Europaausschuss zwar der kleinste für Europafragen zuständige Ausschuss der Landesparlamente, die Ausschüsse der Parlamente mit einer vergleichbaren Gesamtgröße bewegen sich allerdings in einer ähnlichen Größenordnung.

Aufgrund der Regelungen in § 94 GOLT ist gewährleistet, dass Unterrichtungen über EU-Angelegenheiten durch die Landesregierung den sachlich zuständigen Ausschüssen zugeleitet werden. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Europaausschuss und Fachausschüssen gemäß § 94 Abs. 2 und Abs. 6 GOLT i.V.m. der Richtlinie des Präsidiums auf Grundlage des § 94 Abs. 6 Satz 7 GOLT (Experimentierklausel) ist so hinreichend klar,

dass sich Zuständigkeitsfragen in der Regel nicht stellen, aber auch so flexibel, dass Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt werden können.

In Eilfällen sind im Rahmen des Frühwarnsystems plenareretzende Entscheidungen des zuständigen Ausschusses möglich (§ 94 Abs. 3 und 4 GOLT). Stellungnahmen der Fachausschüsse zu sonstigen Vorhaben der EU auf Grundlage des § 94 Abs. 6 Satz 7 GOLT i.V.m. der Experimentierklausel haben grundsätzlich plenareretzende Wirkung. Die Mitwirkungsmöglichkeit des Plenums wird in beiden Fällen durch das Recht zur Beantragung einer Befassung des Plenums sichergestellt.

Aufgrund der sehr weitgehenden Antragsrechte des einzelnen Abgeordneten gemäß Art. 56 Absatz 2 LV hat jedes Mitglied des Europaausschusses die Möglichkeit, die Behandlung eines bestimmten EU-Vorhabens auf die Tagesordnung des Ausschusses setzen zu lassen. Gleiches gilt für die Mitglieder des jeweiligen Fachausschusses. Zudem hat jeder Abgeordnete das Recht, Anträge ins Plenum einzubringen.

Da eine Befassung mit Frühwarndokumenten davon abhängt, ob eine Fraktion oder ein Abgeordneter eine Behandlung im Ausschuss oder im Plenum beantragt, die Dokumente also anders als in anderen Landesparlamenten nicht standardisiert im Ausschuss behandelt werden, bestehen in Brandenburg keine besonderen Verfahren zur Beschleunigung oder Vorabprüfung (Vorprüfung durch den Ausschussvorsitzenden, Obleuteverfahren, Eilsitzungen am Rande des Plenums, Unterteilung nach TOP-A- und TOP-B-Dokumenten, Umlaufverfahren).

Beschlüsse im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems hat der Landtag Brandenburg bislang noch nicht gefasst, während andere Landtage, etwa der Bayerische oder der Thüringer Landtag, eine Reihe von Stellungnahmen beschlossen haben. Die Weiterleitung von sonstigen Informationen gemäß § 94 Abs. 6 GOLT an den Fachausschuss und den Europaausschuss ist (auf Grundlage der Vorgänger-Geschäftsordnung i.V.m. mit der Experimentierklausel) in zwei Fällen erfolgt, in einem Fall kam es zu einem Beschluss des Ausschusses.

2. Überlegungen zu möglichen Schlussfolgerungen

Ob und gegebenenfalls welche politischen Schlussfolgerungen aus dem Vergleich der Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten zu ziehen sind, ist nicht

Gegenstand dieses Gutachtens. Daher können nur einige Aspekte dargelegt werden, die bei der Prüfung möglicher Schlussfolgerungen berücksichtigt werden könnten.

Ausgangspunkt der Überlegungen sollte die Frage sein, ob durch Verfassungsänderung eine rechtliche Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtages zu bestimmten EU-Angelegenheiten eingeführt werden soll. Damit kann die Integrationsverantwortung des Landtages hervorgehoben werden. Mittelbar dürfte hieraus die politische Pflicht für den Landtag erwachsen, EU-Vorhaben besonders intensiv zu prüfen. Zu beachten ist allerdings, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Rechtsbindung umstritten ist. Zudem führt eine landesinterne Rechtspflicht der Landesregierung zur Beachtung der Beschlüsse nicht dazu, dass ein abweichendes Stimmverhalten im Bundesrat rechtliche Folgen hat. Eine politische Bindung der Landesregierung ist auch durch einfache Beschlüsse des Landtages zu erreichen.

Unabhängig davon, ob eine Bindung eingeführt wird oder nicht, ist darüber hinaus zu überlegen, ob eine umfangreichere Befassung mit EU-Vorhaben angestrebt wird. Dafür spricht allgemein, dass das EU-Recht die Gesetzgebungsrechte des Landtages aufgrund seines Anwendungsvorrangs vor dem nationalen Recht einschränken kann und der Landtag daher seinen landespolitischen Gestaltungsanspruch nur über eine eigene politische Einflussnahme auf die EU-Vorhaben geltend machen kann. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass aufgrund der Vielzahl der Vorhaben die Arbeitsbelastung steigt. Auch die Landesparlamente, die eine automatische Befassung mit allen EU-Dokumenten vorsehen, nehmen diese zu einem großen Teil lediglich zur Kenntnis.

Für eine intensivere Befassung im Bereich des Subsidiaritätsfrühwarnsystems im Besonderen spricht, dass die Subsidiaritätsregelungen des primären EU-Rechts die Regelungskompetenzen auch der regionalen Parlamente schützen und eine ausreichende Beachtung dieser primärrechtlichen Vorgaben durch die EU besser gewährleistet wird, wenn sich die regionalen Parlamente hier einbringen. Allerdings ist das Frühwarnsystem in seiner derzeitigen Ausgestaltung wenig effizient. Aufgrund der kurzen Fristen entsteht ein hoher Zeitdruck und eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem Vorhaben ist nicht immer möglich. Zudem ist der Einfluss des Landtages nur sehr begrenzt. Kommt mehrheitlich eine Stellungnahme zustande, so ist erforderlich, dass die Landesregierung diese im Bundesrat übernimmt, dass im Bundesrat eine Mehrheit gefunden wird und dass schließlich

auf EU-Ebene die vorgesehenen Quoren für eine gelbe bzw. gelb-rote Karte erreicht werden.

Aufgrund dieser Umstände wäre in Erwägung zu ziehen, ob eine intensivere Befassung mit inhaltlichen Fragen von EU-Vorhaben vorzuziehen ist, insbesondere eine Einflussnahme im prälegislativen Stadium, aber auch eine inhaltliche, über die Prüfung der Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen der EU hinausgehende Befassung mit den zugeleiteten Frühwarndokumenten. In Evaluierungen anderer Landtage wurde dementsprechend oftmals zum Ausdruck gebracht, dass die Subsidiaritätsprüfung zwar ein wichtiger Bestandteil der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung der Landesparlamente sei, dass für eine effektive Einflussnahme auf EU-Vorhaben jedoch eine möglichst frühzeitige Befassung erforderlich sei, sodass auch eine Behandlung von Mitteilungen der Kommission zu geplanten Regelungen oder eine Beteiligung an Konsultationen angestrebt wird.

Überlegenswert erscheint auch, dass der Landtag ergänzend dem Subsidiaritätsnetzwerk des AdR beitrifft.

Ist eine intensivere Befassung angestrebt, so bedarf es hierzu nicht zwingend ergänzender Regelungen. Da dem Landtag durch die Landesregierung und die Kontakt- und Informationsstelle in Brüssel die erforderlichen Informationen zugeleitet werden, kann jeder Abgeordnete durch eine entsprechende Antragstellung eine Befassung mit den Vorhaben bewirken.

Ansatzpunkte für Regelungsänderungen bestehen aber ggf. in Bezug auf die Unterrichtsvereinbarung mit der Landesregierung. Soweit dies für erforderlich angesehen wird, könnten hier ergänzende Unterrichtspflichten nach dem Beispiel der meisten anderen Länder vorgesehen werden.

Zudem bedarf jedenfalls die Experimentierklausel einer Überarbeitung bzw. der Ersetzung durch eine Richtlinie des Präsidiums, da Teile dieser Regelung mittlerweile in § 94 Abs. 6 GOLT eingeflossen sind und mit § 94 Abs. 6 Satz 7 GOLT eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage geschaffen wurde. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob die Übermittlung von EU-Vorhaben an einen Fachausschuss zur Beratung nach § 94 Abs. 6 Satz 3 GOLT intensiviert werden sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Präsidentin und die Kontakt- und Informationsstelle politisch neutral sind und daher Ausschuss-Übermittlungen nicht auf der Grundlage eigener politischer Auffassungen vorschlagen

bzw. vornehmen können. Soll eine intensivere Befassung mit sonstigen EU-Vorhaben erfolgen, wäre daher daran zu denken, in der Richtlinie des Präsidiums ermessenslenkende Hinweise zu geben, unter welchen Voraussetzungen Vorhaben im Regelfall an die Ausschüsse zur Beratung übermittelt werden (beispielsweise alle Vorhaben, die Gesetzgebungsbefugnisse des Landes oder Verwaltungszuständigkeiten des Landes oder der Kommunen berühren, oder alle Vorhaben zu im Einzelnen aufgeführten Sachgebieten). Denkbar wäre auch, dass der Präsidentin zur Vereinfachung des Verfahrens in der Richtlinie die Möglichkeit eingeräumt wird, allgemein eine Übermittlung bestimmter EUDokumente an den Fachausschuss zur Beratung anzuordnen, so dass diese mit Eingang beim Landtag als übermittelt gelten. Wird die Übermittlung an die Ausschüsse zur Beratung so oder auf andere Weise standardisiert, wäre zu prüfen, ob es noch sachgerecht ist, dass der Ausschuss der Präsidentin mitteilen muss, dass er eine Stellungnahme des Landtages für nicht geboten hält, wie dies Abs. 3 Satz 3 der Experimentierklausel derzeit vorsieht, oder ob dieser zusätzliche Aufwand für den Ausschuss und die Präsidentin entfallen kann.

Werden Regelungen geschaffen, die zu einer umfangreicheren Behandlung von EU-Vorhaben führen können, sind ergänzend Vorkehrungen zu prüfen, die entsprechend den dargestellten Verfahren in anderen Landesparlamenten gewährleisten, dass eine zügige und effektive Bearbeitung möglich ist. Dies gilt weniger für den Fall, dass der Fokus auf die Befassung mit inhaltlichen Fragen der Vorhaben gelegt werden soll, da dies eine ausreichend gründliche Behandlung voraussetzt, als für den Fall, dass die Subsidiaritätsprüfung intensiviert oder standardisiert werden soll.

Nimmt der Landtag oder ein Ausschuss zu EU-Vorhaben Stellung, kann nach den Erfahrungen anderer Landesparlamente die Weiterleitung an die Kommission und an Abgeordnete oder Ausschüsse des Europaparlamentes sachgerecht sein.

Da die in diesem Gutachten dargelegten Erfahrungen der anderen Landesparlamente im Wesentlichen auf veröffentlichten Berichten und der Auswertung von zugänglichen Informationen beruhen, könnte zudem überlegt werden, zur Veranschaulichung der konkreten

parlamentarischen Praxis Vertreter anderer Landesparlamente zu einer Anhörung einzuladen. Die Landtage von Sachsen-Anhalt und Thüringen sind Parlamente mit vergleichbarer Größenordnung und ähnlichen landespolitischen Themenstellungen, die häufiger als andere Landesparlamente Stellungnahmen zu EU-Vorhaben, insbesondere im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, abgegeben haben.

gez. Marc Lechleitner