

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

der Fraktion der FDP

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

A. Problem und Regelungsbedürfnis

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

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

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

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

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

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

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

B. Lösung

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

C. Alternativen

Beibehaltung des bestehenden Rechts

D. Kosten

Keine

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

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

Artikel 1

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

1. Artikel 44 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort "Deutschland" die Worte "und damit Teil der Europäischen Union" angefügt.
 - b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Der Freistaat Thüringen trägt zur Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas bei, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und förderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert."
2. In Artikel 67 Abs. 4 wird das Wort "Gemeinschaft" durch das Wort "Union" ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemein**

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

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

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

B. Die Regelungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

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

Zu Buchstabe a

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

Zu Buchstabe b

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

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

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

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

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

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

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

Für die Fraktion:

Montag