

Vorschlag eines Gesetzentwurfs zur Einfügung des Europabezuges in die Verfassung von Berlin

#EuropainbesterVerfassung, eine Kampagne der Europa-Union Berlin e.V. und der
Jungen Europäischen Bewegung Berlin Brandenburg e.V.

www.europainbesterverfassung.berlin



**EUROPA
IN BESTER
VERFASSUNG**

Sprecher*innen des Kampagnenteams:

Katharina Borngässer (EUB), borngaesser@europa-union-berlin.de

Kalojan Hoffmeister (JEB), kalojanhoffmeister@gmail.com

Manuel Knapp (EUB), knapp@europa-union-berlin.de

Luisa Zimmer (JEB), luisacelinezimmermann@gmail.com

Gesetzentwurf

Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Verfassung von Berlin

A. Problem

Die ursprüngliche Vision der europäischen Integration hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von einem apolitischen, zwischenstaatlichen Zweckverband zu einer politischen Union entwickelt, die sich durch föderale und supranational angelegte Zusammenarbeit auszeichnet. Es hat sich hierbei ein Mehrebenensystem herausgebildet, zu dem die Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen gehören. Der Verfassungsgeber des Jahres 1950 konnte die bis heute erreichte Tiefe und Breite der europäischen Integration nicht vorhersehen.

Auf Landesebene schlägt sich dies etwa in der unmittelbaren Anwendbarkeit von Unionsrecht durch die Landesbehörden, der Mitwirkung des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 GG, die im EuZBLG ausgeformt wird, sowie in der Errichtung des Ausschusses der Regionen nieder.

Mit dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 hat der europäische Integrationsprozess eine neue Stufe erreicht und neben dem Bundestag auch dem Bundesrat erstmals direkte Mitwirkungsrechte gegenüber Organen der Europäischen Union verliehen. Mit diesen Rechten gehen auch neue Pflichten und Verantwortlichkeiten einher.

Diese reichen von der auch vom Bundesverfassungsgericht akzentuierten allgemein erhöhten Integrationsverantwortung der Länder vor allem im Innen- und

Justizbereich bis etwa hin zu erhöhten Haftungsrisiken der Länder bei nicht fristgerechter EU-Richtlinienumsetzung.

Darüber hinaus hat das Land Berlin als Metropole im Zentrum Europas in den letzten Jahren in bemerkenswerter Weise vom europäischen Integrationsprozess profitiert und hält im Netzwerk der europäischen Regionen und Städte eine eminente Stellung inne. Europa ist zu einem festen Bestandteil des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in Berlin geworden. Ein modernes Berlin ist ohne Bezug zu unseren Nachbarn in Europa nicht denkbar. Diese Sichtweise spiegelt sich bereits jetzt in zahlreichen Projekten Berlins wieder und wird jeden Tag in der Verwaltung Berlins und im öffentlichen Leben der Berlinerinnen und Berliner gelebt. Um Berlins Selbstverständnis als weltoffene, international bedeutende und vernetzte Stadt zu sichern, müssen diese Verhältnisse in Berlins rechtlicher Grundordnung festgestellt werden. Diese Aufgabe leistet die Verfassung von Berlin bisher nicht.

Zwar muss bei Verfassungsänderungen gerade dann Zurückhaltung gewahrt werden, wenn sie zentrale Regelungen der Staatsorganisation betreffen. Es ist jedoch zugleich Aufgabe jeder Verfassung, staatsorganisationsrechtliche Grundlagen an eine sich wesentlich veränderte Verfassungs- und Gesellschaftsrealität anzupassen. Aus den oben genannten Gründen ist von einer für den Verfassungsgeber nicht vorhersehbaren Veränderung von Umständen auszugehen.

B. Lösung

Die Verfassung von Berlin wird um Bestimmungen ergänzt, die die Rolle des Landes innerhalb Europas und als Teil der Europäischen Union sowie seinen fortwährenden Beitrag zur europäischen Integration zum Ausdruck bringen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Gesetzesentwurf
Gesetz zur Einfügung des
Europabezuges in die
Landesverfassung

Auszug aus den geltenden
Gesetzesbestimmungen

Verfassung von Berlin

Artikel 1
Änderung der Verfassung von Berlin

Vorspruch

Die Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. 1995, 779), die zuletzt geändert worden ist durch Gesetz vom 22.03.2016 (GVBl. 2016, 114), wird wie folgt geändert:

In dem Willen, Freiheit und Recht jedes einzelnen zu schützen, Gemeinschaft und Wirtschaft demokratisch zu ordnen und dem Geist des sozialen Fortschritts und des Friedens zu dienen, hat sich Berlin, die Hauptstadt des vereinten Deutschlands, diese Verfassung gegeben:

1. Der Vorspruch wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort "dienen" wird "sowie den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union des europäischen Volkes zu fördern" angefügt.

2. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird um "und damit Teil eines vereinten und handlungsfähigen Europas, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen verpflichtet ist.

Als solcher wirkt Berlin darauf hin, Trennendes in Europa und der Welt zu überwinden und tritt für das Zusammenwachsen der Regionen und die Völkerverständigung ein." erweitert.

Artikel 1

(1) Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt.

(2) Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland.

(3) Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung der Regelungen im Einzelnen

I. Zur Präambel

Begründung hinsichtlich "Prozess der Schaffung einer ever closer Union"

Die Formulierung der immer engeren Union im Vorschlag für die Änderung der Präambel nimmt ausdrücklich Bezug auf den in der Präambel des EUV angesprochenen Gedanken der immer engeren Union.

Die Formulierung "immer engere Union" ist eine grundlegende historische Einigung über den Weg der europäischen Integration und zugleich eine Richtungsentscheidung, die sich bereits an systematisch prominenter Stelle im EUV findet. Mit der Anknüpfung an diese Formulierung in seiner Verfassung reflektiert das Land Berlin die bereits erreichten Erfolge der Integration und öffnet sich ausdrücklich für weitere Schritte der Integration zusammen mit den europäischen Partnern. Eine Reduzierung auf die Europäische Union vermeidet der Änderungsvorschlag bewusst. Diese ist ohne Zweifel der wichtigste Teil des europäischen Einigungsprozesses und fällt damit unter diesen Begriff. Hinzu kommen jedoch weitere europäische Institutionen wie etwa der Europarat.

Insbesondere ist mit Blick auf den Wortlaut die Finalität des europäischen Integrationsprozesses nicht vorbestimmt. Es ist ausdrücklich nicht von "die", sondern von "einer" Union die Rede. Angelehnt an Art. 1 Abs. 1 S.1 EUV wird damit klargestellt, dass der Begriff der Union bewusst zukunfts offen gehalten werden soll.¹

Die Formulierung "Prozess" macht zudem deutlich, dass insbesondere die bereits erreichten Erfolge keine Selbstverständlichkeiten sind und dass sich Berlin verpflichtet, den eingeschlagenen europäischen Weg weiterzugehen und auch die entsprechenden Anstrengungen politischer, gesellschaftlicher und finanzieller Art zu unternehmen. Dazu gehören in erster Linie die Umsetzung europäischen Rechts sowie – soweit für das Land möglich und verfassungsrechtlich vorgesehen – die politische Mitwirkung an Entscheidungen der Europäischen Union bzw. anderer europäischer Institutionen.

Begründung hinsichtlich "Europäisches Volk"

Anders als die Formulierung im EUV spricht der Wortlaut der Gesetzesänderung nicht von "Völkern Europas", sondern vom "europäischen Volk". Damit ist jedoch nicht ein Volk im "romantisch-emphatisch-identitären Sinn" gemeint, sondern im demokratietheoretischen Sinne.² Unter Volk fällt somit die Gesamtheit der europäischen Hoheitsgewalt unterworfenen Subjekte. Dies wird umso deutlicher, wenn erkannt wird, dass ideengeschichtlich der Gleichlauf von Volk und Nation zwar möglich aber nicht zwingend ist.³ Vielmehr impliziert bereits der Begriff "Volks"souveränität, dass ausschlaggebendes Kriterium die Legitimation ist. Wenn

¹ So auch im Hinblick auf Art. 1 I S.1 EUV Callies in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage, Art. 1 EUV Rn. 3.

² Lübke Wolff in Davy/Lübke-Wolff_Verfassung/ Geschichte, Gegenwart, Zukunft S. 141

³ Oeter in v. Bogandy/Bast, EuVerfR, S. 73 (93);

von Volkssouveränität die Rede ist, so ist nach herkömmlichem verfassungsrechtlichen Verständnis gemeint, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (vgl. dazu auch Art. 20 II 1 GG). Herrschaftsgewalt muss somit legitimiert werden, d.h. durch eine ununterbrochene Legitimationskette zum "Volke", zum Legitimationssubjekt rückführbar sein. In der Europäischen Union sind unmittelbare Legitimationssubjekte die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die kollektiv und anhand ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union europäische Hoheitsgewalt legitimieren. Wenn also die Unionsbürgerinnen und -bürger das Legitimationssubjekt für Hoheitsgewalt sind und die Hoheitsgewalt vom Volke ausgeht, so sind die Unionsbürgerinnen und -bürger das europäische Volk. Unterstrichen wird dieses Verständnis auch dadurch, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger politisch und rechtlich stark miteinander verbunden sind. Beispielhaft sind hier Art. 9 EUV und Art. 18, 20-23 AEUV zu nennen. Die Feststellung, dass die Rechte und Pflichten für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie die ausgeübte Hoheitsgewalt demokratisch sind, impliziert insoweit eben auch ein *demos*, ein Volk.⁴

Schließlich distanziert sich der Entwurf durch die Formulierung "europäisches Volk" von der Prämisse, dass ein Volk eine ethnische oder wie auch immer geartete Homogenität voraussetzt. Der Gedanke der Homogenität als rechtliche Bedingung für eine Demokratie geht auf Carl Schmitt zurück. So führt Schmitt aus, dass "zur Demokratie gehört also erstens Homogenität und zweitens - nötigenfalls - die Ausscheidung der Vernichtung des Heterogenen".⁵ Solchem völkischen Gedankengut wird entschlossen entgegengetreten, indem in der Präambel vom europäischen Volk gesprochen wird, welches von seiner sprachlichen und kulturellen Vielfalt und Heterogenität geprägt ist diese aber auch als Grundmotiv des Zusammenwachsens hochhält und verkündet "In Vielfalt geeint". Nach diesem Begriffsverständnis existiert also - entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 89, 155 (184f.)) - bereits ein europäisches Volk.

II. Zu Art. 1 S. 1 VvB

bzgl. "und damit Teil Europas"

Die Änderung ordnet das Land zunächst in das europäische Mehrebenensystem ein. Damit vervollständigt sie die staatsorganisationsrechtlichen Verortungen, die der Vorspruch unserer Landesverfassung trifft. Gerade, weil der Vorspruch der Landesverfassung schon in seiner Ursprungsfassung das Land im Verhältnis zu anderen Ebenen (namentlich der Bundesebene) verortete, ist ein Europabezug in der Verfassung von Berlin kein überflüssiger Programmsatz, sondern eine

⁴ Lübke Wolff in Davy/Lübke-Wolff_Verfassung/ Geschichte, Gegenwart, Zukunft S. 141

⁵ Schmitt, die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. 1926, S.14

Aktualisierung einer von der Verfassung schon jetzt vorgesehenen Regelungssystematik.

Das Wort „damit“ verdeutlicht, dass das Land Berlin aufgrund der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union ebenfalls Teil der Europäischen Union ist. Erlangt hat das Land diese Stellung durch die völkerrechtliche Gründungshistorie der Europäischen Union vermittelt durch den Bund. Die Konsequenzen treffen das Land jedoch aufgrund der Supranationalität der Europäischen Union unmittelbar. So ist etwa europäisches Recht – wie bspw. Verordnungen – unmittelbar anwendbar, ohne dass es eines zusätzlichen Umsetzungsaktes durch den Bund bedarf. Diese unmittelbare Anwendbarkeit unterscheidet die Europäische Union auch von „zwischenstaatliche(n) Einrichtungen“ i.S.d. Art. 24 GG, die konsequenterweise auch keine gesonderte Erwähnung in der Landesverfassung erhalten. Dieses Alleinstellungsmerkmal der Europäischen Union rechtfertigt für sich allein bereits eine eigene Erwähnung Europas im Vorspruch der Landesverfassung.

bzgl. der Adjektive in II S. 1

In Anlehnung an Art. 23 Abs. 1 GG wird in einer Struktursicherungsklausel festgeschrieben, welche Mindestanforderungen das „geeinte Europa“ – also insbesondere die Europäische Union – erfüllen muss, für dessen Einhaltung sich das Land einzusetzen hat.

Demokratisch

Das Verständnis des Begriffs Demokratie im Entwurf lehnt sich an die Interpretation des Demokratieprinzips des Grundgesetzes und des EUV an. Demokratie zeichnet sich insb. auf europäischer Ebene im Kern dadurch aus, dass die Bürgerinnen und Bürger in Freiheit und Gleichheit durch wiederkehrende Mehrheitsentscheidungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich bestimmen. Die öffentliche Gewalt ist in einem Herrschaftsverband verfasst, dessen Organe sich bei einem Dualismus von Regierung und Opposition gegenüber einer beobachtenden und kontrollierenden Öffentlichkeit verantworten müssen. Öffentliche Gewalt, die demokratisch legitimiert ist, ist demnach responsiv. Dieser Gehalt des Demokratieprinzips findet seine unionsrechtsspezifische Umsetzung in der dualen Legitimationsstruktur des Art. 10 Abs. 2 EUV, wonach die unionale Herrschaftsausübung über das Europäische Parlament unionsbürgerbezogen und über den Rat mittelbar-staatsbürgerlich legitimiert wird. In Bezug auf die Mitgliedstaaten wird eine demokratisch inspirierte Rechenschaftspflicht „von oben nach unten“ oktroyiert, wenn die mitgliedstaatlichen Vertreter im Rat und im Europäischen Rat verpflichtet werden, sich periodisch an ihre Parlamenten oder Bürgerinnen und Bürger zu wenden. Das Land Berlin gibt sich in der Neufassung des Art. 1 VvB den expliziten Auftrag, die demokratischen Elemente in der bestehenden politischen europäischen Herrschaftsstruktur durch

aktive Teilnahme zu stärken.⁶ Berlin wirkt im Rahmen seiner zum jetzigen Zeitpunkt gegebenen rechtlichen Möglichkeiten auf eine Stärkung eines demokratischen und bürgerinnen- und bürgernahen Europas hin.

Rechtsstaatlich

Die Europäische Union entspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen (vgl. auch Art. 2 EUV) nicht allein durch die Bindung der europäischen Hoheitsträger an geltendes Recht, sondern auch durch eine gewisse Gewaltenteilung, die Grundsätze der Rechtssicherheit, Verhältnismäßigkeit und einer unabhängigen Justiz sowie durch das Bestehen eines effektiven Rechtsschutzes. Vom EuGH wird sie deshalb auch als „Rechtsgemeinschaft“ verstanden. Diesen rechtsstaatlichen Grundsätzen muss die EU dauerhaft genügen.

Sozial

Sinn und Zweck der Verpflichtung auf soziale Grundsätze ist es nicht, die Europäische Union auf ein bestimmtes Sozialmodell festzulegen. Vielmehr soll klargestellt werden, dass die Europäische Union, anders als zu Gründungszeiten, nicht nur eine wirtschaftliche Zweckgemeinschaft ist, sondern - vor allem in Krisenzeiten - ihre soziale Dimension Berücksichtigung finden soll. Solidarität soll, wie auch Art. 222 AEUV verdeutlicht, nicht nur eine gesellschaftlich relevante Leitidee der europäischen Integration sein, sondern darüber hinaus auch ein rechtlich relevantes Prinzip sein, das im europäischen Staaten-, Verfassungs- und Werteverbund das Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht steuert.⁷ Berlin wirkt daher insbesondere in Zeiten von Krisen auf einen ökonomischen Ausgleich zwischen den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern hin, der jedenfalls das Existenzminimum sichert.

Vereint

Die Formulierung enthält mehr als nur ein Bekenntnis zum vereinten Europa, sondern verpflichtet das Land dazu, aktiv an der Verwirklichung und Entwicklung desselben mitzuwirken. Dies entspricht insofern der gleichlautenden Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland in der Staatszielbestimmung des Art. 23 Abs. 1 GG, die zugleich Ausdruck des Prinzips der offenen Staatlichkeit ist. Durch den Beitrag des Landes zur Verwirklichung und Entwicklung des geeinten Europas erfüllt es zugleich das Friedensgebot der Präambel der Landesverfassung („dem Geist des Friedens zu dienen“).

Zusätzlich wird im Vorspruch auch auf die historisch einzigartige Stellung Berlins im geteilten europäischen Kontinent eingegangen. Vor allem Berlin war nach dem Fall des eisernen Vorhangs als zuvor geteilte Stadt von den historischen Umbrüchen

⁶ vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hilf/Schorkopf, 71. EL August 2020, EUV Art. 2 Rn. 26

⁷ Calliess/Ruffert/Calliess, 5. Aufl. 2016, EU-Vertrag (Lissabon) Art. 2 Rn. 29

betroffen. Die jahrzehntelange Teilung des europäischen Kontinents zu überwinden, war und ist weiterhin ein wichtiges Anliegen der Bürgerinnen und Bürger.

föderal

Entlang der Linie des Art. 23 GG soll das Land Berlin als deutscher Hoheitsträger durch die Formulierung "föderal" verpflichtet werden, das föderative Element innerhalb der Europäischen Union zu fördern, insbesondere im Verhältnis der Union zu ihren Mitgliedstaaten. Die Europäische Union soll daher nicht allein, wie in Art. 4 Abs. 2 EUV bestimmt, die „nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“ achten⁸, sondern vor allem die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Einigungsprozess zu fördern. Durch die Formulierung wird zudem die Bedeutung der europäischen Regionen und der entsprechenden europäischen Gremien angesprochen.

III. Zur Änderung des Artikel 1 II S. 2

Die Formulierung im neuen Art. 1 II S. 2 greift in besonderer Weise die Geschichte Deutschlands und Berlins auf.

Aus dieser Geschichte heraus wird der staatlichen Gewalt im Lande Berlin im neuen Satz 2 ein klarer Auftrag für die Kooperation mit europäischen Nachbarn auf jeder Ebene gegeben. Die Formulierung verwirklicht gleichzeitig ein Bekenntnis zu den bisher durch die europäische Idee verwirklichten Erfolgen in Berlin, Deutschland und ganz Europa.

Zuletzt soll Berlin durch die Formulierung "Zusammenwachsen" nicht nur zu einer bilateralen Arbeit mit als getrennt betrachteten Entitäten angehalten werden, sondern auch zu einem aktiven Hinwirken auf die Vertiefung der europäischen Integration. Das Wort "Zusammenwachsen" hat also eine über die Formulierung "Kooperation" überschießende Tendenz zur Vereinigung Europas im wörtlichen Sinne.

Im Ergebnis ist der neue Art. 1 II S. 2 VvB also eine Abbildung der politischen und rechtlichen Geschichte aus einer Vergangenheit der Teilung hin zur Vereinigung Europas. Die Formulierung ist bewusst offen, um auch in Zukunft wegweisende Vertiefungen der europäischen Integration zu ermöglichen.

IV. Zu den Änderungsvorschriften

Die Vorschrift des Abs. 2 des Gesetzesentwurfs regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

⁸ vgl. BeckOK GG/Heintschel von Heinegg/Frau, 44. Ed. 15.8.2020, GG Art. 23 Rn. 15

Endfassung Präambel

In dem Willen, Freiheit und Recht jedes einzelnen zu schützen, Gemeinschaft und Wirtschaft demokratisch zu ordnen und dem Geist des sozialen Fortschritts und des Friedens zu dienen sowie den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union des europäischen Volkes zu fördern, hat sich Berlin, die Hauptstadt des vereinten Deutschlands, diese Verfassung gegeben.

Endfassung neuer Art. 1 VvB

(1) Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt.

(2) Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und damit Teil eines vereinten und handlungsfähigen Europas, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen verpflichtet ist. Als solcher wirkt Berlin darauf hin, Trennendes in Europa und der Welt zu überwinden und tritt für das Zusammenwachsen der Regionen und für die Völkerverständigung ein.

(3) Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend.