

19.05.2020

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung

A. Problem

Politisch hat das Land Nordrhein-Westfalen seit Jahrzehnten aktiv zur Verwirklichung der europäischen Integration beigetragen. Nicht zuletzt aufgrund seiner geografischen Lage im Herzen Europas und seiner besonders engen Beziehungen zu seinen europäischen Nachbarn hat das Land ein besonderes Interesse an den Errungenschaften der europäischen Integration. Dies gilt in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Zugleich verwirklicht die Europäische Union die in Artikel 2 des EU-Vertrages genannten Prinzipien, die auch zu den Prinzipien der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen gehören. Nicht zuletzt ist die europäische Integration ein erfolgreiches Friedensprojekt, das die Völker des europäischen Kontinents miteinander versöhnt hat.

Der Verfassungsgeber des Jahres 1950 konnte die bis heute erreichte Tiefe und Breite der europäischen Integration nicht vorhersehen. Die europäische Integration ist in den vergangenen Jahrzehnten 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 Art. 23 GG. 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. Artikel 1 der Landesverfassung in der jetzigen Fassung reflektiert dieses Mehrebenensystem nicht. Gerade weil Art. 1 der Landesverfassung schon in seiner Ursprungsfassung das Land im Verhältnis zu anderen Ebenen (Bund und Gemeinden) verortet, ist die Regelung ohne die Erwähnung der europäischen Ebene unvollständig.

Der Beitrag Nordrhein-Westfalens zur Verwirklichung und Entwicklung der europäischen Integration dient zugleich dem Ziel der Präambel der Landesverfassung, „dem inneren und äußeren Frieden zu dienen“. Damit entspricht eine Aufnahme eines Europabezugs in die Landesverfassung 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 für das Land Nordrhein-Westfalen wird um Regelungen ergänzt, die die Rolle des Landes als Teil der Europäischen Union, seinen Beitrag zur europäischen Integration sowie die Bedeutung der Zusammenarbeit im Grenzraum zum Ausdruck bringt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bestehenden Rechts

D. Kosten

Keine

**Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung

**Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen**

**Artikel 1
Änderung der Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen**

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NW. S. 127), die zuletzt geändert worden ist durch Gesetz vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202), wird wie folgt geändert:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Deutschland“ die Wörter „und damit Teil der Europäischen Union“ angefügt.
2. Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Nordrhein-Westfalen trägt zur Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas bei, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert. Das Land arbeitet mit anderen europäischen Regionen zusammen und unterstützt die grenzüberschreitende Kooperation.“

Artikel 1

1) Nordrhein-Westfalen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Das Land gliedert sich in Gemeinden und Gemeindeverbände.

(2) Die Landesfarben und das Landeswappen werden durch Gesetz bestimmt.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Änderung der Landesverfassung reflektiert den 1950 nicht vorhersehbaren hohen Grad der europäischen Integration in politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht heute. Die auch auf Länderebene durchgreifende Supranationalität der Europäischen Union und die Etablierung eines Mehrebenensystems bis zum heutigen Tag war vor siebzig Jahren nicht vorstellbar.

Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber insbesondere durch die Änderung von Art. 23 GG im Jahr 1992 auf die europäische Integration reagiert. Seitdem ordnet Art. 23 GG auch die Länder in das europäische Mehrebenensystem ein, indem es ihre Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten postuliert. Die Landesverfassung hat diese Änderung bisher nicht nachvollzogen. Zwar erfolgt seit der letzten Verfassungsreform eine Erwähnung in Art. 40 der Landesverfassung. Diese bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Informationsrechte des Landtages und seine sonstigen Rechte gegenüber der Landesregierung in europäischen Angelegenheiten, ist also nur eine interorganschaftliche Regelung. Damit reflektiert die Landesverfassung jedoch nur einen Ausschnitt der Veränderungen, die die europäische Integration mit sich gebracht hat. Anders als etwa Art. 23 Abs. 1 GG berücksichtigt die Landesverfassung nicht die veränderte Stellung des Landes als solchem in der europäischen Integration. Nach Art. 23 Abs. 2 GG 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 widergespiegelt. Gleiches gilt für die umfangreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen sowie für die Rolle des Landes im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union.

13 der 16 Bundesländer haben mittlerweile ein Bekenntnis zur europäischen Integration in ihre Landesverfassung aufgenommen. Im Zentrum der Europäischen Union gelegen, ist das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur besonders durch das geeinte Europa geprägt, sondern hat sich – unabhängig von der jeweiligen Regierungsmehrheit – auch stets für eine Vertiefung der europäischen Integration eingesetzt. Daher ist die Aufnahme in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen erst recht geboten. Nordrhein-Westfalen profitiert nicht nur vom europäischen Binnenmarkt und den europäischen Grundfreiheiten, sondern auch von den Chancen, die die offenen Grenzen und der wechselseitige Austausch jedem Einzelnen für seine persönliche Entwicklung bieten. Darüber hinaus ist Nordrhein-Westfalen insbesondere über den intensiven grenzüberschreitenden Verkehr mit seinen europäischen Nachbarn und auch über die enge Vernetzung im regionalen Weimarer Dreieck stark durch die europäische Integration geprägt. Der Europagedanke ist bei den Bürgerinnen und Bürgern des Landes tief verwurzelt. Dieser Prägung des Landes wird eine Bezugnahme in der Landesverfassung gerecht.

B. Die Regelungen im Einzelnen

I. Zu Artikel 1

1. Die Änderung ordnet das Land in das europäische Mehrebenensystem ein. Damit vervollständigt sie die staatsorganisationsrechtlichen Verortungen des Art. 1 Abs. 1 der Landesverfassung, die das Land als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland einordnet und zugleich die Gliederung des Landes in Gemeinden und Gemeindeverbände proklamiert. Gerade weil Art. 1 der Landesverfassung 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.

Das Wort „damit“ verdeutlicht, dass das Land Nordrhein-Westfalen 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. Die Wirkungen treffen das Land jedoch aufgrund der Supranationalität der Europäischen Union unmittelbar. So ist etwa europäisches Recht – wie Verordnungen – unmittelbar durch Landesbehörden anzuwenden, ohne dass es eines zusätzlichen Umsetzungsschrittes durch den Bund bedarf. Diese direkte 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 eine eigene Erwähnung in Art. 1 Abs. 1 der Landesverfassung.

2. Die Änderungen spiegeln in den Sätzen 1 und 2 die unterschiedlichen Dimensionen des geeinten Europa wider, die einerseits aus supranationalen und multilateralen Institutionen besteht (Satz 1) und andererseits aus bilateraler Kooperation auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene (Satz 2).

a) Die Bezugnahme auf das „geeinte Europa“ in Satz 1 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. Hinzu kommen jedoch weitere europäische Institutionen wie etwa der Europarat.

Die Formulierung enthält mehr als nur ein Bekenntnis zum geeinten 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 inneren und äußeren Frieden zu dienen“).

Der Begriff der „Verwirklichung“ knüpft an das Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union“ in Art. 1 des EU-Vertrages an. Er umfasst nicht nur das Unterstützen einer abstrakten Idee der europäischen Integration, sondern verpflichtet das Land auch dazu, zum Funktionieren der europäischen Institutionen beizutragen. Dazu gehört in erster Linie die Umsetzung europäischen Rechts sowie – soweit für ein Land möglich – die politische Mitwirkung an Entscheidungen der Europäischen Union bzw. anderer europäischer Institutionen. Der Begriff der „Entwicklung“ enthält – ähnlich wie Art. 23 Abs. 1 GG – die Pflicht dazu beizutragen, die europäische Integration an die jeweils aktuellen Bedürfnisse anzupassen und damit zukunftsfähig zu machen.

Ebenfalls 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 deren Einhaltung sich das Land einzusetzen hat. Dazu gehören die grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, das Sozialstaatsprinzip und der Föderalismus. Gerade für ein Land hat die separate Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips, die auch Art. 23 Abs. 1 GG vorsieht, besondere Bedeutung. Da nach Art. 23 Abs. 1a GG der Bundesrat die Möglichkeit hat, den Gerichtshof der Europäischen Union wegen einer

Verletzung des Subsidiaritätsprinzips anzurufen, führt die Verpflichtung auf das Subsidiaritätsprinzip diesbezüglich auch zu einer besonderen Verantwortung des Landes, diese Möglichkeit im Geiste der offenen Staatlichkeit, aber zugleich unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für den föderalen Aufbau zu nutzen. Anders als in Art. 23 Abs. 1 GG erfolgt keine gesonderte Erwähnung des Grundrechtsschutzes durch die Europäische Union, da dieser Teil des Rechtsstaatsprinzips ist und zudem die Grundrechte erst in Art. 4 der Landesverfassung geregelt werden; es wäre systematisch verfehlt, den europäischen Grundrechtsschutz vor dem Grundrechtsschutz der Landesverfassung zu nennen.

Schließlich wird als notwendiges Strukturprinzip des geeinten Europas die Wahrung der Eigenständigkeit der Regionen und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen genannt. Im Sinne des europäischen Rechts ist das Land 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 (Art. 23 Abs. 2 GG) sowie durch Ländervertreter in Gremien der europäischen Institutionen (insbesondere gemäß Art. 23 Abs. 6 GG). Die Mitwirkung über den Bundesrat ist ein kraft Grundgesetz geltendes Gebot, das durch diese Regelung auch Teil der Landesverfassung wird.

b) Die bilaterale Seite der europäischen Integration findet in Satz 2 in zweierlei Hinsicht seinen Niederschlag: Zum einen nimmt der Satz Bezug auf die intensive bilaterale Kooperation des Landes mit anderen europäischen Regionen. Dazu gehören insbesondere die unmittelbaren europäischen Nachbarn im Benelux-Raum, aber auch europäische Partnerregionen im Regionalen Weimarer Dreieck (Hauts-de-France und Schlesien). Angesichts der verfassungshistorisch bedingten besonderen Verbindungen Nordrhein-Westfalens zum Vereinigten Königreich können von der in Satz 2 normierten Zusammenarbeit auch europäische Staaten umfasst sein, die nicht zur Europäischen Union hören.

Zum anderen nimmt der Satz 2 Bezug auf die „grenzüberschreitende Kooperation“, die über den rein staatlichen Bereich hinausgeht und zivilgesellschaftlich getragen ist. Ohne Rechtsansprüche entstehen zu lassen, bringt Satz 2 die Unterstützung des Staates für grenzüberschreitende Kooperation auf zivilgesellschaftlicher Ebene zum Ausdruck. Damit ist es dem Land verwehrt, grenzüberschreitende Kooperation in der Zivilgesellschaft ohne verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu verhindern. Die grenzüberschreitende Kooperation kann zudem nicht nur innerhalb der Zivilgesellschaft und auf Landesebene erfolgen, sondern auch durch verschiedene Formen der kommunalen Zusammenarbeit, zu der insbesondere die Euregios gehören.

II. Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Dr. Marcus Optendrenk
Daniel Hagemeier
Oliver Krauß

und Fraktion

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Angela Freimuth
Dietmar Brockes
Ralph Bombis

und Fraktion

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Johannes Remmel
Stefan Engstfeld

und Fraktion