

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 222

Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes

Vorträge der 75. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 25. bis 27. Februar 2013 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

**Hermann Hill, Karl-Peter Sommermann
Joachim Wieland und Jan Ziekow**



Duncker & Humblot · Berlin

HERMANN HILL, KARL-PETER SOMMERMANN,
JOACHIM WIELAND UND JAN ZIEKOW (Hrsg.)

Brauchen wir eine neue Verfassung? –
Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 222

Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes

Vorträge der 75. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 25. bis 27. Februar 2013 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hermann Hill, Karl-Peter Sommermann,
Joachim Wieland und Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Meta Systems GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14389-4 (Print)

ISBN 978-3-428-5 4389-2(E-Book)

ISBN 978-3-428-84389-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die 74. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer 2011 war als Gemeinschaftsveranstaltung verschiedener Lehrstühle dem Thema „35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz“ gewidmet. Die Vorträge sind in Band 212 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer dokumentiert.

Die 75. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung, die vom 25. – 27. Februar 2013 im Bundesrat in Berlin stattfand, wurde ebenfalls von verschiedenen Lehrstühlen in Zusammenarbeit durchgeführt. Unter der Leitfrage „Brauchen wir eine neue Verfassung?“ betreute Univ.-Prof. Dr. *Jan Ziekow* das Thema „Wandlung im demokratischen System“. Univ.-Prof. Dr. *Joachim Wieland* koordinierte Vorträge zum Thema „Finanzverfassung“. Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. *Karl-Peter Sommermann* widmete sich mit anderen Referenten dem Thema „Europäische Integration“ und Univ.-Prof. Dr. *Hermann Hill* betreute das Thema „Neue Medien/Datenschutz“. Den einleitenden Vortrag zum Gesamthema hielt der Präsident des Deutschen Bundestages Prof. Dr. *Norbert Lammert*, MdB.

Der vorliegende Band dokumentierte die Vorträge der Tagung. Den Assistentinnen Dr. *Johanna Wolff*, LL.M., Dr. *Franziska Kruse* und Ass. iur. *Afia Asafu-Adjei*, Mag. rer. publ. an unseren Lehrstühlen danken wir für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung sowie Frau *Ruth Nothnagel* für die sachkundige Formatierung des Tagungsbandes.

Speyer, im November 2013

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes	
Von <i>Norbert Lammert</i> , Berlin	9
Gendergerechte Demokratie	
Von <i>Brigitte Lösch</i> , Stuttgart	21
Bürgerbeteiligung an Großprojekten: Ausdruck lebendiger Demokratie oder das Lernen, die bittere Pille zu schlucken?	
Von <i>Oscar W. Gabriel</i> , Stuttgart	31
Wohin schwimmt die Demokratie? – „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand	
Von <i>Margrit Seckelmann</i> , Speyer	67
Parlamentarische Demokratie im Wandel? – Kommentar	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	91
Die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung aus finanzwissenschaftlicher Sicht	
Von <i>Thomas Lenk</i> , Leipzig	97
Reform der Finanzverfassung – Grundlagen, Optionen, Perspektiven	
Von <i>Werner Heun</i> , Göttingen	115
Die Reform der Finanzverfassung, insbesondere die Neuregelung des Finanzausgleichs	
Von <i>Christian Seiler</i> , Tübingen	135

Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen	
Von <i>Christian Calliess</i> , Berlin	153
Haben sich die Beteiligungsverfahren nach Art. 23 GG bewährt?	
Von <i>Horst Risse</i> , Berlin	183
Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung?	
Von <i>Karl-Peter Sommermann</i> , Speyer	201
Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Föderalismus	
Von <i>Utz Schliesky</i> , Kiel	215
Informationsfreiheit, Transparenz und Datenschutz	
Von <i>Johannes Caspar</i> , Hamburg	233
Brauchen wir eine neue Verfassung – weil neue Kulturtechniken Staat und Gesellschaft verändern? – Kommentar	
Von <i>Hermann Hill</i> , Speyer	243
Verzeichnis der Autoren	255

Eröffnungsvortrag zur 75. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer zum Thema „Brauchen wir eine neue Verfassung?“

Von Norbert Lammert

Meine Damen und Herren, die Fragestellung, ob wir – und mit „wir“ ist wohl die Bundesrepublik Deutschland gemeint – eine neue Verfassung brauchen, ist wieder einmal aktuell, aber keineswegs neu. Sie begleitet vielmehr die mehr als 60-jährige Verfassungsgeschichte des Grundgesetzes. Als ein prominentes Beispiel für diese Beobachtung kann die vielbeachtete damalige Antrittsvorlesung des Freiburger Politikwissenschaftlers Wilhelm Hennis zum Thema „Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem“ gelten. In dieser Vorlesung aus dem Jahre 1968 macht Hennis auf einen nach wie vor regelmäßig vorgebrachten Aspekt unserer Verfassungsdiskussion aufmerksam, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit: „Das Begriffspaar hat bis in die Schulbücher Eingang gefunden; kein Leitartikler, der nicht damit umzugehen wüsste; kaum ein Kritiker unserer öffentlichen Zustände, der die Unruhe und das politische Unbehagen in diesem Lande nicht in einen Zusammenhang mit einem ‚Auseinanderklaffen‘ von Norm und Wirklichkeit unserer politischen Verfassung bringen würde.“ Und er resümiert seine Hinweise auf die damals aktuelle Diskussionslage mit dem Fazit: „Die Verfassung, das Buch der Bücher, wird nicht ‚ernst genommen‘, sie wird hintergangen, das Gebot wird verfehlt, sie befindet sich, wie unsere Literaten und einige Staatsrechtslehrer es sehen, im Zustande des Verfalls, sie wird verraten, bestenfalls dient sie als ideologischer Schein zur Verdeckung einer sich im Zustand der Sündigkeit befindlichen Wirklichkeit.“¹

Besonders beachtlich an diesem vertrauten Befund ist das Datum: Damals war das Grundgesetz noch keine zwanzig Jahre alt, und schon seinerzeit gab es eine Diskussion darüber, ob die in dieser zunächst provisorisch gedachten Verfassung formulierten Normen und die Entwicklung der politischen Realität nicht längst eine Diskrepanz aufwiesen, die durch Neuformulierungen, wenn nicht sogar eine neue Verfassung aufgelöst werden müsste. Allerdings wurde und wird immer wieder zugleich auf die Anpassungsfähigkeit dieses Verfas-

¹ *Wilhelm Hennis: Regieren im modernen Staat, Tübingen 2000, S. 183 und S. 200.*

sungstextes an veränderte Wirklichkeiten hingewiesen und damit ein ganz wesentliches Qualitätsmerkmal des Grundgesetzes hervorgehoben. Die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Herausforderungen, die es in den vergangenen sechs Jahrzehnten, also seit der Beschlussfassung über diese Verfassung, gegeben hat – von der Wehrverfassung in den Fünfzigern über die Notstandsgesetzgebung in den Sechzigern, die Einbeziehung der europäischen Integration in den folgenden Jahrzehnten bis zur Föderalismusreform – haben immer wieder zu kleineren und größeren Veränderungen in der Verfassung geführt, aber nie wirklich die Notwendigkeit einer Totalrevision evident gemacht; im Gegenteil hat sich diese Verfassung als bemerkenswert anpassungsfähig erwiesen.

Mein persönlicher Eindruck ist, dass es für die neuerliche Debatte, die wir führen, drei sehr unterschiedliche Motive, Begründungen und auch Zielrichtungen gibt. Und die Beantwortung der Frage, ob wir überhaupt und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen eine neue Verfassung brauchen, sollte vernünftigerweise mindestens mit dieser Differenzierung vorgenommen werden, weil diese unterschiedlichen Aspekte möglicherweise auch nicht zu gleichen Schlussfolgerungen Anlass geben.

Zunächst gibt es so etwas wie eine anhaltende Enttäuschung über eine mangelhafte Legitimation: Das Ganze sei damals ja unter ganz besonderen historischen Bedingungen zustande gekommen, habe den Anspruch einer endgültigen Verfassung von vorneherein nicht erheben wollen, deswegen sei mit Blick auf diese besondere Lage die Nichtlegitimierung durch einen Volksentscheid historisch hinnehmbar, aber bei dauerhaftem Geltungsanspruch eigentlich nur schwer akzeptabel. Diese mal mehr und mal weniger ausdrückliche Enttäuschung des Fachpublikums verbindet sich wiederum regelmäßig mit dem Hinweis auf die verpasste Chance, dass es doch spätestens bei der Wiederherstellung der nationalen Einheit die probate Gelegenheit gegeben hätte, nun von der Öffnungsklausel des Artikel 146 Gebrauch zu machen und dieses vorläufige, nicht einmal Verfassung heißende Grundgesetz durch eine neue, gemeinsam erarbeitete und vom Volk bestätigte Verfassung abzulösen.

Ich habe den Eindruck, dass diese Enttäuschung unter westdeutschen Autoren und Publizisten ausgeprägter ist als unter ostdeutschen. Dass man die Gelegenheit der Wiederherstellung der nationalen Einheit für eine neue Verfassung hätte nutzen müssen, war jedenfalls ein in der westdeutschen Diskussion stärker reklamiertes Bedürfnis als in der ostdeutschen Öffentlichkeit. Die Frage ist im Übrigen faktisch in der damaligen DDR entschieden worden und zwar in Kenntnis einer Debattenlage, die es auch dort gab, nämlich bei den Runden Tischen, die sich ja längst etabliert hatten, im Vorfeld und parallel zur ersten und einzigen Wahl einer frei gewählten Volkskammer. Und diese frei gewählte, zweifellos demokratisch legitimierte DDR-Volkskammer hat in Kenntnis dieser Diskussion, teilweise übrigens auch von konkreten Formulierungsvorschlägen

der Runden Tische, die denkwürdige Entscheidung getroffen, der Bundesrepublik Deutschland nach dem damaligen Artikel 23 des Grundgesetzes beizutreten. Dies ist keineswegs versehentlich passiert, sondern es war ein ausdrückliches historisch-politisches Kalkül. Und mindestens aus der Perspektive dieses damals erstmals demokratisch selbstbestimmten Teils Deutschlands war die Aussicht, dem Geltungsbereich dieser Verfassung anzugehören, offenkundig mit Abstand dringlicher als die Aussicht auf eine renovierte oder rundum erneuerte Verfassung.

Zweitens gibt es unabhängig von diesem ersten Einwand eine Reihe von Aspekten, die man unter dem Stichwort Modernisierungsbedarf zusammenfassen kann. Die wissenschaftliche wie öffentliche, publizistische Diskussion beschäftigt seit geraumer Zeit die Frage, ob nicht eine Verfassung, die nun allmählich ins Rentenalter hineinwächst, einen Revitalisierungs- oder Vitalisierungsschub gebrauchen könne, und ob sie nicht eine Reihe von gesellschaftlichen wie sicher auch messbaren, spürbaren Veränderungen, von Erwartungen an die Funktionsbedingungen eines politischen Systems übernehmen sollte oder müsste.

In diesem Zusammenhang werden viele sehr unterschiedliche Überlegungen diskutiert, die hier nicht im Einzelnen vorgetragen werden müssen. Besondere Bedeutung verdient die Frage, ob die Verfassung, so wie sie gegenwärtig besteht und gilt, einschließlich der Veränderungen, die sie im Laufe dieser gut 60 Jahre erfahren hat, erkennbaren Veränderungserwartungen hinreichend Raum gibt. Oder umgekehrt: Ob sich die Notwendigkeit ergibt, diesen veränderten Erwartungen, insbesondere veränderten Partizipationserwartungen, durch präzisierende oder neue Regelungen Raum zu geben. Ich halte diese Überlegung ausdrücklich nicht nur für zulässig, sondern auch für willkommen. Gerade bei einer Verfassung, deren Qualität ja im Allgemeinen national und international in den höchsten Tönen gelobt wird und sich insofern keineswegs gegen eine Fundamentalkritik wehren muss, können und sollten wir uns die Souveränität erlauben, uns mit der Frage auseinanderzusetzen, ob sich nicht an der einen oder anderen Stelle die Verfassungswirklichkeit zu sehr von der Verfassungsnorm entfernt habe.

Ich will zunächst zwei oder drei Punkte aufgreifen, die immer wieder in der Diskussion eine Rolle spielen und die ich in einer besonders kompakten, durchaus plausiblen Weise in einem Beitrag gefunden habe, den der Politikwissenschaftler Roland Sturm im Jahre 2010 formuliert hat. Er trägt die Überschrift „Das Grundgesetz im Wandel – ist Deutschland noch in guter Verfassung?“ und nimmt damit eine Unterscheidung des damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker auf, der dem Grundgesetz bescheinigt hatte, was für das Land nicht ganz so offensichtlich sei.² Der Beitrag plädiert für eine Reihe

² *Roland Sturm*: „Das Grundgesetz im Wandel – ist Deutschland noch in guter Verfassung?“, veröffentlicht auf der Internetseite des Goethe-Instituts 01/2010.