

Schriften zum Europäischen Recht

Band 29

**Der neue Europaartikel 23 des
Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der
Gemeinsamen Verfassungskommission**

Motive einer Verfassungsänderung

Von

Kirsten Schmalenbach



Duncker & Humblot · Berlin

KIRSTEN SCHMALENBACH

**Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes
im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 29

**Der neue Europaartikel 23 des
Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der
Gemeinsamen Verfassungskommission**

Motive einer Verfassungsänderung

Von

Kirsten Schmalenbach



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmalenbach, Kirsten:

Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission : Motive einer Verfassungsänderung / von Kirsten Schmalenbach. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 29)

Zagl.: Köln, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08566-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08566-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat im Wintersemester 1994/95 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation vorgelegen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom 31.12.1994.

Zu danken habe ich an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hartmut Schiedermaier, der die Arbeit mit wertvollem Rat gefördert hat. Daneben bin ich Herrn Prof. Dr. Joachim Burmeister für die Erstellung des Zweitgutachtens sehr verbunden.

Mein Dank gilt auch dem Landtag Nordrhein-Westfalen, insbesondere dem Direktor des Landtages, Herrn Prof. Heinrich Große-Sender, in dessen Auftrag ich eine Dokumentation über die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission verfaßte. Diese Dokumentation bildet die Grundlage für die vorliegende Arbeit. In diesem Zusammenhang möchte ich Prof. Dr. Dres. h.c. Klaus Stern danken, der den Kontakt zu dem Landtag Nordrhein-Westfalen herstellte und der mir mit wertvollen Hinweisen zu der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Seite stand.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch dem Bundesrat, der die Veröffentlichung der Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß ermöglichte, und meinem Bruder Holger Schmalenbach, der alle technischen Hindernisse auf dem Weg zur Veröffentlichung überwand.

Köln, Januar 1996

Kirsten Schmalenbach

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
B. Die Gemeinsame Verfassungskommission.....	22
I. Die Arbeitsweise der Gemeinsamen Verfassungskommission.....	23
1. Zusammensetzung	23
2. Verfahren der Beschlußfassung	24
3. Berichterstattegespräche	24
4. Öffentlichkeit der Beratungen.....	25
5. Beiträge der Kommission Verfassungsreform	25
6. Anhörungen	26
II. Die Beratungen zum Thema „Grundgesetz und Europa“	26
C. Die Entwicklung der europäischen Integration.....	28
I. Die Europäischen Gemeinschaften und das Grundgesetz.....	28
II. Die Europäische Union.....	30
D. Der Integrationsartikel des Grundgesetzes	32
I. Diskussion um eine „begrenzte“ Verfassungsänderung	32
1. Verfassungsrechtliche Hintergründe	32
a) Zwischenstaatliche Einrichtung i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG	33
b) Übertragung von Hoheitsrechten und deren Grenzen.....	34
c) Die „begrenzte“ Verfassungsänderung	37
2. Rechtsauffassung der Bundesregierung.....	38
3. Standpunkt der Bundesländer	39
4. Stellungnahme der Sachverständigen.....	41
5. Ergebnis der Diskussion um eine „begrenzte“ Verfassungsänderung.....	46
II. Reformvorschläge zur Änderung der Integrationsnorm außerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission.....	47

1. Änderungsvorschlag des Bundesrates zur Integrationsnorm Art. 24 GG ...	48
2. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landtage ...	49
3. Empfehlung der Kommission Verfassungsreform.....	50
III. Reformvorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission.....	52
1. Notwendigkeit eines neuen Europaartikels	52
2. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F. - Integrationsöffnung und Struktursicherung.....	56
a) Integrationsöffnungsklausel	56
b) Struktursicherungsklausel.....	58
aa) Das Rechtsstaatsprinzip.....	62
bb) Das Sozialstaatsprinzip.....	63
cc) Das Demokratieprinzip.....	65
dd) Föderalismus.....	68
ee) Die Grundrechte.....	73
ff) Das Subsidiaritätsprinzip.....	75
3. Hoheitsrechtsübertragung gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG n.F.	78
a) Bisherige Praxis: Übertragung nach Art. 24 Abs. 1 GG.....	79
b) Zustimmungsbefähigung des Übertragungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG n.F.....	81
aa) Vorschläge der Bundesländer	82
bb) Auffassung der Vertreter des Bundes	83
cc) Stellungnahme der Sachverständigen	85
dd) Ergebnis der Diskussion um ein generelles Zustimmungsrecht des Bundesrates.....	86
4. Das Mehrheitserfordernis im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren: Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG	87
a) Erste Vorschläge zur Regelung der Mehrheitsverhältnisse bei Hoheitsrechtsübertragungen auf die Europäische Union	87
b) Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Begriff „wesentliche Strukturen“ im ersten Entwurf des Art. 23 Abs. 1 Satz 3.....	88
c) Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Verfassungskommission.	90
d) Rechtsauffassung der Bundesregierung.....	93

e) Stellungnahme des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“	94
f) Ergebnis der Debatte um den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG	96
5. Art. 79 Abs. 1 GG: Das Textänderungsgebot	97
6. Grenze der Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union nach Art. 79 Abs. 3 GG: der Europäische Bundesstaat ?	100
7. Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union	104
a) Art. 23 Abs. 2 und 4 GG n.F.: Unterrichts- und Mitwirkungsrechte des Bundesrates	105
aa) Bisherige Mitwirkungsrechte der Bundesländer	106
bb) Streit um die verfassungsrechtliche Absicherung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates	108
cc) Kritik an dem Vorschlag der Kommission Verfassungsreform	111
dd) Bundesrat als „Sprachrohr“ der Länder	112
ee) Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission	117
b) Art. 23 Abs. 5 GG n.F.: Mittelbare Einflußnahme des Bundesrates auf die Politik der Europäischen Union	119
aa) „Berücksichtigung“ der Stellungnahme des Bundesrates	119
bb) „Maßgebliche Berücksichtigung“ der Stellungnahme des Bundesrates	120
(1) Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder	120
(2) Exekutivische Zuständigkeiten der Bundesländer	121
cc) Streitpunkt: Mitwirkungsbefugnisse in den Bereichen der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung	123
(1) Konträre Positionen in der Gemeinsamen Verfassungskommission	123
(2) Entscheidung der Gemeinsamen Verfassungskommission	125
dd) Einschränkung des Letztentscheidungsrechts des Bundesrates	131
(1) Schwerpunktmäßige Betroffenheit	131
(2) Gesamtstaatliche Verantwortung	132
(3) Ausgabenerhöhung bzw. Einnahmeminderung für den Bund ..	134
c) Art. 23 Abs. 6 GG n.F.: Unmittelbare Mitwirkung des Bundesrates an der Politik der Europäischen Union	134

aa) Stellungnahme der Sachverständigen	135
bb) Position des Bundes	136
cc) Position des Bundesrates	137
dd) Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Verfassungskommission	138
d) Weitere Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bundesländer	140
8. Unterrichts- und Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG n.F.	141
a) Rechtsauffassung der Sachverständigen in der Gemeinsamen Verfassungskommission	141
b) Diskussion und Entscheidung in der Gemeinsamen Verfassungskommission	142
aa) Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Bundestag	143
bb) Mitwirkungsrechte des Bundestages	147
c) Verhältnis der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat	154
d) Der Unionsausschuß	155
E. Weitere Änderungsvorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission	158
I. Unionsbürgerschaft und Art. 28 GG	158
1. Bisherige Verfassungslage	159
2. Änderungsvorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission	160
a) Antrag der SPD: Ausdehnung des Kommunalwahlrechts auch auf Nicht-EG-Bürger	161
b) Bremer Sonderregelung für das Kommunalwahlrecht	163
c) Vorbehalte Bayerns	165
II. Die Europäische Zentralbank und Art. 88 GG	165
III. Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder: Art. 24 Abs. 1 a (neu)	169
F. Gescheiterte Reformvorschläge	172
I. Art. 32: Normierung des Lindauer Abkommens	172
1. Das Lindauer Abkommen	172
2. Vorschlag der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates	174
3. Position der Bundesregierung	176
4. Vorschlag des Landes Nordrhein-Westfalen	177

II. Ländervertretungen in Brüssel.....	178
1. Verfassungsmäßigkeit der Länderbüros	179
2. Vorschlag der Kommission Verfassungsreform.....	180
3. Rechtsauffassung der Sachverständigen	180
4. Entscheidung in der Gemeinsamen Verfassungskommission.....	181
G. Perspektiven der künftigen europäischen Integration über Art. 23 Abs. 1 GG - die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 -	183
I. Gewährleistung des Grundrechtsschutzes	184
II. Das Demokratiegebot.....	187
1. Anforderungen des Demokratieprinzips an die Strukturen der Euro- päischen Union.....	188
a) Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene ...	188
b) Demokratische Legitimation europäischer Hoheitsgewalt.....	191
2. Stellung des Bundestages im Lichte des Demokratieprinzips	193
a) Bestimmbarkeit der im Maastrichter Vertrag angelegten Integra- tionsschritte: Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union	194
b) Begrenzung europäischer Normsetzung: Das Subsidiaritätsprinzip	198
c) Einflußnahme auf Entstehung und Entwicklung der Währungsunion..	200
H. Zusammenfassung und Ausblick	202
Anhang	211
I. Chronik: Daten zur Vorgeschichte des Europaartikels 23 GG.....	211
II. Gemeinsame Verfassungskommission - Einsetzungsbeschluß.....	214
III. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungs- kommission.....	216
IV. Sachverständige	219
V. Berichtstatter der Gemeinsamen Verfassungskommission zum Thema „Grundgesetz und Europa“.....	220
Literaturverzeichnis	221
Dokumente der Gemeinsamen Verfassungskommission.....	230
I. Stenographische Berichte und Stellungnahmen.....	230
II. Arbeitsunterlagen der Gemeinsamen Verfassungskommission	233
III. Kommissionsdrucksachen.....	234

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
abgedr.	abgedruckt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
allg.	allgemein
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BRat	Bundesrat
BR-Dr.	Bundesratsdrucksache
BReg	Bundesregierung
BTag	Bundestag
BT-Dr.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.E.	des Entwurfes
Dez.	Dezember
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
Dr.	Doktor
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ehem.	ehemalig
EinigungsV	Einigungsvertrag
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
et al.	et altera
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LL	Linke Liste
Mio.	Millionen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	Nordatlantisches Verteidigungsbündnis
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
Prof.	Professor
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache

Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt/e
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StenBer.	Stenographischer Bericht
Tbd.	Teilband
u. a.	unter anderem
v.	von
VArch	Verwaltungsarchiv
Verf.	Verfasser/in
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WEU	Westeuropäische Union
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völker- recht
z.B.	zum Beispiel
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung/ Internationales Privat- recht und Europarecht
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einleitung

Thema und Ziel der Arbeit

Am 25. Dezember 1992 ist die 38. Änderung des Grundgesetzes in Kraft getreten. Die eingefügten bzw. modifizierten Art. 23, 24 Abs. 1a, 28 Abs. 1 Satz 3, 45, 50, 52 Abs. 3a, 88 Satz 2 und 115e Abs. 2 Satz 2 GG sind im wesentlichen das Ergebnis der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission. Hier fand die politische Diskussion und die Erörterung rechtlicher Hintergründe statt, hier wurde der Grundstein für das spätere Stimmverhalten in den gesetzgebenden Körperschaften gelegt. Eingebettet in den Auftrag des Einigungsvertrages, sich nach der deutschen Wiedervereinigung mit der Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, war der in Maastricht geschlossene europäische Unionsvertrag unmittelbarer Anlaß für die Anpassung des Grundgesetzes an den nunmehr erreichten Integrationsstand. Diese Herausforderung nahmen die Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission an und erzielten eine Einigung, die im Vergleich zu den übrigen seit 1949 erfolgten Grundgesetzänderungen als einmalig bezeichnet werden kann. Die Kommission entschloß sich dazu, die staatlichen Grundlagen in bezug auf die europäische Integration neu zu bestimmen. Die Einmaligkeit, die sich primär in der neuen Integrationsnorm Art. 23 GG widerspiegelt, ist nicht unumstritten - ein Umstand, der angesichts von Novität und Tragweite der beschlossenen Änderungen nicht verwundert. Kritisiert wird die Neuordnung des Kräfteverhältnisses zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten, die damit verbundene Gefahr des Verlustes grundgesetzlicher Integrationsoffenheit, aber auch die von der Gemeinsamen Verfassungskommission erarbeitete Terminologie. Dabei wird im Rahmen der Auseinandersetzung um Sinn und Unsinn der neuen Europannorm immer wieder auf die Debatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission zurückgegriffen, um Rückhalt für die jeweilig vertretene Sicht der Dinge zu finden. An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an. Ihr Anliegen ist es, die in die Entscheidungsfindung eingeflossenen politischen und rechtlichen Argumente zusammenzufassen, sie den verschiedenen Interessengruppen zuzuordnen und sie in den Kontext der bisher geltenden Rechts- und Verfassungslage zu setzen. Die Erforschung der Motive beschränkt sich dabei nicht auf die Analyse der in der Gemeinsamen Verfassungskommission geführten Diskussion: Bei der Sichtung der Materialien fiel immer wieder auf, daß in kleineren - zum Teil inoffiziellen - Kreisen

entscheidende Vorarbeit bzw. Nachbesserung geleistet wurde. Soweit diese Gespräche dokumentiert sind, fließen die dort erarbeiteten Standpunkte in die Darstellung ein, um die Diskussion in ihrer gesamten Breite aufzuzeigen.

Die Beziehung des Grundgesetzes zur europäischen Integration ist dabei kein Thema, das zum ersten Mal einen breiten Dialog erfährt. Die seit der Gründung der Gemeinschaften intensive Erörterung rechtlicher Fragen hat durch den Maastrichter Vertrag erneut einen Höhepunkt erreicht. Gleichwohl ist es nicht Anliegen dieser Arbeit, die außerhalb der Kommission in der Verfassungslehre geführte Diskussion - wie z.B. der Streit um Bedeutung und Nutzen des Subsidiaritätsprinzips - detailliert darzustellen. Dies würde das Augenmerk von den maßgeblichen Motiven der Kommissionsmitglieder lenken, insbesondere dort, wo die verfolgten politischen Absichten die rechtlichen Bedenken der Verfassungslehre in den Hintergrund gedrängt haben.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, einen Beitrag zur historischen und genetischen Interpretation der Verfassung zu leisten. Auch wenn der „Wille des Gesetzgebers“, der in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission und des begleitenden Sonderausschusses „Europäische Union“ zutage tritt, kein letztes Ziel der Auslegung und keine bindende Richtschnur sein kann, so darf sich dennoch nicht über dessen bewußt getroffene Werteentscheidung hinweggesetzt werden.¹ Mögen die Kommissionsmitglieder den fortschreitenden Wandel der Lebensverhältnisse auch nicht übersehen können, so bleiben dennoch ihre Motive von erheblichem Wert für die Auslegung, „... weil angenommen werden kann, daß sie sich bei der Wahl der Ausdrücke über deren Tragweite Gedanken gemacht haben ...“.²

Da der historische Wille für die Auslegung einer Verfassungsnorm nicht maßgeblich, sondern lediglich mitbestimmend ist, beschränkt sich diese Arbeit nicht nur auf die Darlegung verfolgter Grundabsichten. Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit ist aufgerufen, die neuen Grundgesetzartikel im Kontext der Verfassung auszulegen und richtungsweisende Ansätze für ihre Handhabung zu entwickeln. Diesem Aspekt trägt die vorliegende Arbeit Rechnung, indem sie die wesentlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Maastrichter Vertrag darstellt und kritisch auf ihren Gehalt für die Anwendung des Art. 23 GG und der damit zusammenhängenden künftigen europäischen Integration untersucht.

¹ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 318.

² Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 329.

Herkunft des benutzten Materials

Die Quellen für die Untersuchungen bilden primär die Stenographischen Protokolle, die von jeder Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission angefertigt worden sind. Zusammen mit den Arbeitsunterlagen und Kommissionsdrucksachen dokumentieren sie den Verlauf der Beratungen, die vielfältigen Änderungsvorschläge und die Überlegungen von Sachverständigen, anderen Gremien und Interessengruppen zu speziellen Themenbereichen. Daneben treten eine Vielzahl von Bundestags- und Bundesratsdrucksachen, in denen die offiziellen Stellungnahmen von Bundesregierung oder Bundesrat zu den Entwürfen niedergelegt sind. Die insoweit umfangreichen Materialien beantworten gleichwohl nicht alle Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Grundgesetzreform stellen. Oftmals bleiben die Gründe, die zu einem Formulierungsvorschlag geführt haben, trotz der Protokolle im Dunkeln. In der Öffentlichkeit wurde dann auch „die Nichtoffenlegung der maßgeblichen Motive für die beschlossenen Änderungen“ in der Gemeinsamen Verfassungskommission bemängelt³ - nicht ganz zu Unrecht, da selbst Kommissionsmitglieder beklagten, daß die Auseinandersetzung zum Teil in kleineren inoffiziellen Gesprächskreisen stattfinden würde, deren Entscheidungsfindung schwerlich nachzuvollziehen sei. Darüber hinaus wurden in den Sitzungen der Gemeinsamen Verfassungskommission oftmals nur die Ergebnisse der Berichterstat-tergespräche dargelegt, ohne daß in dem eigentlichen Diskussionsforum eine eingehende Erörterung der Vorschläge stattgefunden hätte. Diese Verfahrensweise erschwert die Motivsuche erheblich, da die Berichterstat-tergespräche nur durch inoffizielle Ergebnisprotokolle festgehalten worden sind. Auch die Bundesregierung, die nicht in der Gemeinsamen Verfassungskommission vertreten war, nahm mit Hilfe von nichtöffentlichen Stellungnahmen Einfluß auf die Handlungsmotive der Kommissionsmitglieder.

Eine andere wichtige Informationsquelle sind die Erörterungen des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, der sich abschließend noch einmal eingehend mit den Vorschlägen der Gemeinsamen Verfassungskommission befaßt hat. Auch hier gab der offizielle Abschlußbericht nur spärlich Aufschluß über die kontrovers geführte Debatte. Als wesentlich ergiebiger erwiesen sich die unveröffentlichten Sitzungsprotokolle, die die einzelnen Stellungnahmen der Ausschußmitglieder, der geladenen Regierungsvertreter und anderer Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens referieren.

³ W. Hennis, Auf dem Weg in eine ganz andere Republik, in: FAZ vom 26. Februar 1993, S. 35 rechte Spalte.