

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Der Konvents-Boom 2003	1
2. Der Gegenstand der Untersuchung	2
3. Der Gang der Darstellung	3
Erster Teil: Der Konvent als Experiment	5
A. Die Idee des Konvents	5
I. Der Konvent in der Geschichte	5
1. Nationale Vorbilder?	6
a) Der Konvent von Philadelphia von 1787	6
b) Der französische Nationalkonvent von 1792	8
c) Der Konvent von Herrenchiemsee	10
2. Europäische Vorbilder?	12
a) Der Kongress von Den Haag	12
b) Die Ad-hoc Versammlung	12
c) Die Konferenz von Messina	13
d) Die Reflexionsgruppe	13
II. Beweggründe für den Europäischen Konvent	14
1. Die Einsetzung eines besonderen Gremiums zur Ausarbeitung einer europäischen Grundrechte-Charta	15
a) Die Idee zu einer europäischen Grundrechte-Charta	15
aa) Die Ziele der Befürworter	15
(1) Ein Grundrechtskatalog als rechtsstaatliches Gebot	15
(2) Die integrative Funktion einer Grundrechte-Charta	16
(3) Die Legitimierungsfunktion einer Charta	16
(4) Ein Grundrechtskatalog als Schritt auf dem Weg zu einer Verfassung	16
(5) Sonstige Ziele	17
bb) Die Durchsetzung der Idee	17
b) Das sich für die Erarbeitung der Charta herauskristallisierende Verfahren	18
aa) Die hinter dem Verfahren stehenden Ideen	18
(1) Ein den Zielen der Charta entsprechendes Verfahren	18
(2) Ein zielführendes Verfahren	20
(3) Zusammenfassung	21
bb) Einzelne Schritte der Konkretisierung des Verfahrens	21
(1) Die grobe Verfahrensklärung bis zum Kölner Gipfel	21
(2) Die Feinabstimmung bis zum Gipfel von Tampere	23
c) Der Name „Konvent“	24
aa) Die Unzufriedenheit des „Gremiums“ mit seinem Namen	24



bb) Der Begriff „Konvent“ und die damit verbundenen Assoziationen	24
cc) Die Namensgebung	26
2. Die erneute Einsetzung eines Konvents zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004	26
a) Die Bedenken bezüglich eines Rückgriffs auf das hergebrachte Verfahren	27
aa) Vom Nizza-Frust zu allgemeinen Reformüberlegungen	27
bb) Ausgemachte Effizienzprobleme	28
(1) Sichtbare Folgen der Ineffizienz	28
(2) Für die Ineffizienz verantwortlich gemachte Gründe	29
(a) Die hohe Hürde der Einstimmigkeit	30
(b) Die Erschwerung der Verhandlungen durch die fortschreitende Integration	30
(c) Die mangelhafte Vorbereitung der die Regierungskonferenz abschließenden Europäischen Räte	32
cc) Ausgemachte Demokratieprobleme	33
(1) Die Intransparenz des Verfahrens	33
(2) Die Bürgerferne der Regierungskonferenz	34
b) Eine neue Methode der Vertragsänderung	35
aa) Vorschläge zur Umgestaltung des Vertragsänderungsverfahrens	35
(1) Revolutionäre Ideen	35
(2) Vertragsgemäße Stellmöglichkeiten am Verfahren	36
bb) Die Beweggründe für die Wahl der Konventsmethode	38
(1) „bewährt“	39
(2) „transparent“	39
(3) „integrativ“	40
(4) „legitimationssteigernd“	40
(5) „effizient“	41
(6) „einflussreich“	41
cc) Die Durchsetzung der Konventsmethode	42
(1) Die allgemeine Begeisterung in Europa	42
(2) Die allmähliche Durchsetzung im Rat	44
(a) Das Zögern des Europäischen Rates	44
(b) Die Gründe für die Durchsetzung der Konventsidee	45
(c) Die Ausformung des genauen Verfahrens	46
B. Der Verlauf der bisherigen europäischen Konvente	49
I. Der Grundrechtskonvent	49
1. Die Ausarbeitung eines Entwurfs für eine Grundrechte- Charta der Europäischen Union als Mandat des Konvents	49
a) Die Vorgaben des Europäischen Rats und die Ausgestaltung des Mandats durch den Konvent	49
aa) Die Vorgaben	49
bb) Die Ausgestaltung durch den Konvent	50
b) Die unionsrechtliche Stellung des Grundrechtskonvents	51
c) Die unionsrechtliche Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Konvents	53
aa) Die Leitungsaufgabe des Europäischen Rates	53
bb) Beschränkungen	54

2. Die 62 Delegierten des Grundrechtskonvents	55
a) Die in den Einsetzungsbeschlüssen vorgesehene Struktur des Konvents	55
aa) Die Mitglieder	55
bb) Die weiteren Beteiligten	56
cc) Die besonderen Gremien	56
b) Die Besonderheiten der Umsetzung	57
aa) Die ausgewählten Mitglieder und die Stellung der Stellvertreter	57
bb) Der Vorsitz	58
cc) Der erweiterte Redaktionsausschuss	58
3. Die Außenkontakte des Konvents	59
a) Das Konzept des Europäischen Rates	59
b) Die Ausgestaltung durch den Konvent	60
aa) Die Öffentlichkeit der Beratungen	60
bb) Die Offenheit des Konvents	61
(1) Direkte Wege zum Konvent	61
(2) Indirekte Einflussnahme	62
4. Eine neuartige Arbeitsmethode	63
a) Die Grundideen der Methode im Mandat von Tampere	63
aa) Die Einteilung in „Gruppierungen“	63
bb) Ein starkes Redaktionsgremium	63
cc) Keine Verpflichtung zu Einstimmigkeits- oder Mehrheitsentscheidungen	64
b) Die Ausgestaltung des Verfahrens durch den Konvent	64
aa) Der schwierige Start	64
(1) Die anfängliche Unsicherheit	64
(2) Die Leitungsfunktion des Präsidiums	64
(3) Der Streit über das Ziel	65
bb) Der Ablauf der Verhandlungen	65
(1) Die regelmäßigen Tagungen einzelner Konvents-Gruppen	65
(2) Die Organisation der Arbeit im Plenum	65
(3) Die Erarbeitung der Texte	66
cc) Das glückliche Ende	67
(1) Die kurze Dauer	67
(2) Die Kompromissfindung	67
(3) Die Verabschiedung der Charta	67
5. Die Bewertung des Ergebnisses und das Schicksal der Charta	68
a) Die Bewertung der Ergebnisse des Grundrechtskonvents	68
aa) Die Stellungnahmen verschiedener Institutionen	68
bb) Die wissenschaftliche Rezeption der Charta	69
b) Das weitere Schicksal der Grundrechte-Charta	70
aa) Die feierliche Proklamation	70
bb) Die Charta als Soft Law	71
cc) Die Aufnahme der Charta in den Vertrag über eine Verfassung für Europa	72
II. Der Verfassungskonvent	73
1. Die Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 als Aufgabe des Konvents	73

a) Das Mandat und seine Umsetzung	73
aa) Der Fragenkatalog von Laeken	74
bb) Das selbst gesteckte Ziel des Konvents: Der Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa	75
(1) Keine Optionen, sondern Empfehlungen	75
(2) Eine umfassende Vertragsrevision	75
(3) Eine „Verfassung“ für Europa?	77
b) Die rechtliche Stellung des Konvents	80
aa) Der Konvent als Verfassungsgebende Versammlung?	80
bb) Der Konvent als Vorbereitungsorgan	80
c) Die Vereinbarkeit der Einsetzung eines Konvents mit Art. 48 EUV	81
aa) Ist Art. 48 EUV beachtlich?	82
(1) Ist Art. 48 EUV überhaupt bei Vertragsänderungen beachtlich?	82
(2) Ist Art. 48 EUV bei einer Verfassungsgebung beachtlich?	84
bb) Wurde Art. 48 EUV beachtet?	85
(1) Der veränderte Charakter des Revisionsverfahrens	85
(2) Die Vereinbarkeit des Verfassungskonvents mit Art. 48 EUV	87
2. Die 105 Mitglieder des Verfassungskonvents	88
a) Die Struktur des Verfassungskonvents nach dem Mandat von Laeken	89
aa) Der Vorsitz	89
bb) Die Mitglieder	90
cc) Die weiteren Beteiligten	90
dd) Besondere Einrichtungen	91
b) Die Besonderheiten der Umsetzung	91
aa) Die ausgewählten Mitglieder	91
bb) Die Stellung der Stellvertreter	92
cc) Die Delegierten aus den Bewerberländern	93
3. Die Außenkommunikation des Verfassungskonvents	94
a) Das Konzept von Laeken	94
b) Die Ausgestaltung durch den Verfassungskonvent	95
aa) Die Öffentlichkeit der Prozesses	95
bb) Die Offenheit des Gremiums	97
(1) Die institutionalisierte Kommunikation mit dem Konvent	97
(2) Die individuelle Kommunikation mit den Konventsdelegierten	99
4. Die Arbeitsweise des Verfassungskonvents	100
a) Die Laekener Modifikationen am Konventsverfahren	100
b) Die Bewältigung der Aufgabe durch den Konvent	100
aa) Das Zusammenspiel von Plenum und besonderen Einrichtungen	101
(1) Die Geschäftsordnung	101
(2) Die Rolle von Präsidium, Sekretariat und Experten	101
(3) Die Arbeit im Plenum	103
bb) Die drei Arbeitsphasen	104
(1) Die Phase des Zuhörens	104

(2) Die Phase des Nachdenkens	104
(3) Die Phase der Ausarbeitung	106
cc) Das Zeitproblem und die Verabschiedung der Verfassung in zwei Schritten	108
(1) Das Zeitproblem	108
(2) Der Kompromiss zu Teil I und II der Verfassung	109
(3) Die Einigung über Teil III und IV des Textes	110
5. Die Qualität des Konventsentwurfs und der weitere Verfassungs- prozess	111
a) Das Urteil über die Qualität des Konventstextes	111
b) Der Weg vom Konventsentwurf zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa	112
aa) Die Rezeption des Konventsentwurfs durch den Europäischen Rat von Thessaloniki	112
bb) Die Positionierung der am weiteren Verfassungsprozess Beteiligten vor Beginn der Regierungskonferenz	113
cc) Die Regierungskonferenz 2004 und die Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa	115
(1) Die italienische Präsidentschaft	115
(2) Die irische Präsidentschaft	116
(3) Die niederländische Präsidentschaft	118
c) Die neunzigprozentige Umsetzung der Konventsvorschläge durch die Regierungskonferenz 2004	118
Zweiter Teil: Der Konvent in der Analyse	123
A. Die äußeren Merkmale des Konvents	123
I. Das besondere Mandat	123
1. Der Konvent als rechtlich unverbindlich handelndes „Zwischen- gremium“	123
2. Die Vorbereitung einer schwierigen Reform und der Konventsgeist	124
3. Die inhaltlichen und zeitlichen Grenzen des Mandats	125
II. Die multipolare Zusammensetzung	126
1. Die vier Komponenten	127
a) Die Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten	127
aa) Die Arbeitsvoraussetzungen der Regierungsvertreter	127
bb) Die Heterogenität der Gruppe	128
cc) Der hohe Einfluss der einzelnen Mitglieder	128
b) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments	130
aa) Die Arbeitsvoraussetzungen der Europaparlamentarier	130
bb) Der Einfluss der einzelnen Europaparlamentarier und ihrer Fraktionen	131
cc) Die Stellung des Europäischen Parlaments im Konvents- verfahren	131
c) Die Mitglieder der nationalen Parlamente	132
aa) Die Arbeitsvoraussetzungen, die Zusammensetzung und das Selbstverständnis der Gruppe	132

bb)	Die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente und ihrer Delegierten auf den Konventsprozess	133
cc)	Die Repräsentation der Regionen	135
d)	Die Vertreter der Kommission	136
2.	Die Konfliktlinien	137
a)	Konflikte entlang nationaler Interessen	137
aa)	Unterschiedliche Rechtstraditionen	138
bb)	Alte und neue Mitgliedstaaten	138
cc)	Kleine und große Mitgliedstaaten	139
b)	Konflikte entlang politischer Überzeugungen	140
aa)	Die politische Grundhaltung – die Fraktionen	141
bb)	Die europapolitische Ausrichtung	142
cc)	Koalitionen zu Einzelfragen	142
c)	Konflikte entlang der verschiedenen Institutionen	143
aa)	Die Komponenten	143
bb)	Die Parlamentarier und die Nichtparlamentarier	143
cc)	Die Vertreter der nationalen und die der europäischen Institutionen	143
3.	Die Multipolarität	144
a)	Die heterogene Zusammensetzung als Problem	144
b)	Wechselnde Koalitionen statt fester Blöcke	144
c)	Die Fruchtbarkeit der multipolaren Zusammensetzung	145
III.	Öffentlichkeit und Offenheit	146
1.	Das Ideal eines öffentlichen und offenen Konvents	146
2.	Formen der Einbeziehung der Gesellschaft	147
a)	Die Beteiligung öffentlicher Institutionen	147
b)	Die Einbeziehung organisierter zivilgesellschaftlicher Gruppen	147
c)	Allgemeine Informations- und Einflussnahmemöglichkeiten	148
3.	Auftretende Schwierigkeiten	149
a)	Wie öffentlich ist der Konvent?	149
aa)	Hürden, die den Informationsfluss vom Konvent nach außen behindern	149
bb)	Bewertung	149
cc)	Die Beschränkte Anteilnahme der Öffentlichkeit	150
b)	Wie offen ist der Konvent?	151
aa)	Hürden, die die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Konvent behindern	151
bb)	Alternative Wege der Einflussnahme	152
cc)	Bewertung	153
IV.	Die besonderen Ämter und Gremien	154
1.	Der Vorsitz	154
a)	Ein ständiger Vorsitz	154
b)	Die Aufgaben des Vorsitzenden	155
c)	Die Stärke des Vorsitzenden	155
2.	Das Redaktionsgremium	156
a)	Die Aufgaben des Redaktionsgremiums	156
b)	Der Einfluss des Redaktionsgremiums und seiner Mitglieder	157
c)	Die Zusammensetzung	158

3.	Das Sekretariat	158
a)	Die Aufgaben des Sekretariats	158
b)	Der Einfluss des Sekretariats und seiner Mitglieder	159
c)	Die Besetzung des Sekretariats	159
V.	Die Suche nach breitestmöglichem Konsens	160
1.	Das Konventsziel: Konsens	160
a)	Konsens meint nicht Einstimmigkeit	161
b)	Konsens meint keine prozentual auszudrückende Mehrheit	163
c)	Es geht um breitestmöglichen Konsens	164
2.	Die Vorgehensweise	165
a)	Das Konventsverfahren im Einzelnen	165
aa)	Die Freiheit des Verfahrens	165
bb)	Das schrittweise Vorgehen	166
cc)	Der Verzicht auf Abstimmungen	167
b)	Die parlamentarischen Elemente der Methode	169
c)	Die Rationalität des Verfahrens	170
B.	Die Eigenschaften des Konvents	173
I.	Demokratisch?	173
1.	Das unionsrechtliche Demokratieprinzip	173
a)	Entwicklung	174
b)	Inhalt	175
2.	Zur Legitimation des Konvents	176
a)	Faktoren der Legitimation des Konvents	177
aa)	Die sachlich-inhaltliche Legitimation	177
bb)	Die organisatorisch-personelle Legitimation	178
b)	Bewertung	179
3.	Die legitimationssteigernde Wirkung der Konventsmethode für den Gesamtprozess der Vertragsänderung	180
a)	Transparenz und Kontrolle	181
b)	Bürger- und Parlamentsbeteiligung	182
aa)	Zur Parlamentsbeteiligung	182
bb)	Zur Bürgerbeteiligung	182
4.	Exkurs: Die demokratische Legitimation der Empfehlungen des Grundrechts- und des Verfassungskonvents gemessen am Demokratie- gebot des deutschen Grundgesetzes	183
a)	Das Maß der demokratischen Legitimation der Konvente	184
b)	Das Erfordernis demokratischer Legitimation	186
II.	Effizient?	188
1.	Die Effizienz des Konvents	188
a)	Hinweise auf die Effizienz der Konventsarbeit	188
b)	Faktoren für die Effizienz der Konventsarbeit	189
2.	Die Steigerung der Effizienz des Vertragsänderungsverfahrens durch die Einsetzung von Konventen	191
a)	Die Widerlegung pessimistischer Szenarien	191
b)	Das effiziente Zusammenspiel von Konvent und Regierungs- konferenz	192
3.	Die Konventsmethode als Ende der „Méthode Monnet“?	192

III. Integrativ?	193
1. Die integrative Funktion des Konventsverfahrens	194
a) Die Ziele	194
b) Die Faktoren	194
aa) Information	195
bb) Debatte	195
cc) Beteiligung	195
c) Bewertung	196
2. Der Konvent als integrationsfreundliches Organ	196
a) Der Befund	197
b) Die Gründe	197
aa) Die Beteiligten	197
bb) Die Aufgabe	198
c) Die Gefahren	198
IV. Unabhängig?	199
1. Das freie Mandat der Delegierten	200
a) Die Mitglieder der Parlamente	200
b) Die Vertreter der Exekutivorgane	201
2. Die Unabhängigkeit des Konvents vom Europäischen Rat	202
a) Die Vorgabe des Rahmens durch den Europäischen Rat	202
b) Die schwache Kontrolle des Konvents durch den Europäischen Rat	203
c) Die Schatten der Regierungskonferenz	204
3. Die Unabhängigkeit des Konvents von nationalen Legislaturperioden und der Tagespolitik	205
V. Einflussreich?	205
1. Die Beteiligung der Entscheider	206
a) Die Idee	206
b) Günstige Faktoren	207
2. Die öffentliche Wirkung des Konvents	208
a) Die Miteinbeziehung der Öffentlichkeit	208
b) Die Miteinbeziehung unterschiedlichster Institutionen	208
c) Scripta manent	209
3. Die Qualität der Arbeit	209
a) Ein inhaltlich überzeugender Entwurf	209
b) Ein einheitlicher, handwerklich gelungener Entwurf	209
4. Die Legitimität des Konventsentwurfs	210
a) Die Legitimation des Konvents	210
b) Die Ausgestaltung des Konventsmandats	210
c) Der Grad des erreichten Konsenses	211
5. Zeiträume	211
a) Die Zeit zwischen Konvent und Regierungskonferenz	211
b) Die Dauer der Regierungskonferenz	212
6. Die Aufstellung der Regierungskonferenz	213



Dritter Teil: Die Zukunft des Konvents	215
A. Die Aufnahme des Konventsverfahrens in den Verfassungsvertrag	215
I. Die Geschichte des Vertragsänderungsverfahrens und im Raum stehende Reformvorschläge	216
1. Die Geschichte des Vertragsänderungsverfahrens	216
a) Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren	216
aa) Die Regelung	216
bb) Bisher erfolgte Vertragsänderungen	216
cc) Die ständige Variation der tatsächlichen Abläufe	217
b) Vereinfachte und autonome Änderungsverfahren	218
c) Die Ergänzung durch außervertragliche Mechanismen	218
2. Vorschläge zur Neugestaltung des Verfahrens	219
a) Die Forderung nach einer Ausweitung von unionsautonomen Vertragsänderungsmechanismen	220
b) Die Forderung nach einer Abkehr vom Prinzip der Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen	220
c) Die Forderung nach einer stärkeren Parlamentsbeteiligung bei der Vertragsänderung	221
aa) Eine Stärkung insbesondere der nationalen Parlamente	222
bb) Eine Stärkung insbesondere des Europäischen Parlaments	223
d) Die Forderung nach der Institutionalisierung einer neuen Versammlung zur Vorbereitung von Vertragsänderungen	224
II. Die Ausarbeitung des Art. IV-443 EVV	225
1. Die Diskussion im Verfassungskonvent	225
a) Die Ideensammlung in den Phasen des „Zuhörens“ und „Nachdenkens“	225
b) Die wiederholte Modifikation des Konventsentwurfs in der Phase der Ausarbeitung	226
aa) Der erste Entwurf	227
(1) Der Textvorschlag des Präsidiums vom 2. April 2003	227
(2) Reaktionen	227
bb) Der zweite Entwurf	228
(1) Der Textvorschlag des Präsidiums vom 27. Mai 2003	228
(2) Reaktionen	229
cc) Der dritte Entwurf	229
(1) Der Textvorschlag des Präsidiums vom 12. Juni 2003	229
(2) Reaktionen	230
dd) Der vierte Entwurf	231
(1) Der Textvorschlag des Präsidiums vom 27. Juni 2003	231
(2) Reaktionen	231
c) Das Ergebnis der Verhandlungen des Verfassungskonvents	232
aa) Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren	232
bb) Ergänzende Änderungsmechanismen	232
2. Die Änderungen der Regierungskonferenz	233
a) Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren	233
aa) Keine Änderungen im Kern	233
bb) Modifikationen im Detail	234

b) Die ergänzenden Änderungsmechanismen	235
aa) Ein vereinfachtes Änderungsverfahren betreffend die unionalen Beschlussverfahren	235
bb) Ein vereinfachtes Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union	236
B. Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren nach Art. IV-443 EVV	238
I. Die Stellung und Bedeutung der Vorschrift im Vertrag über eine Verfassung	238
1. Der Zweck der Vorschrift und die substantziellen Grenzen der Vertragsänderung	238
2. Der Anwendungsbereich und der Gegenstand der Regelung	240
3. Primärrechtsänderungen außerhalb vertraglicher Verfahren?	241
4. Die Justiziabilität	242
II. Das Verfahren	243
1. Die Einleitung des Verfahrens	243
a) Die Initiative	243
b) Der Beschluss über die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen ..	244
c) Der Beschluss über einen Konventsverzicht	246
2. Der Konvent	247
a) Die Vorbereitung	248
b) Die Einberufung	248
aa) Der inhaltliche Rahmen	249
bb) Der zeitliche Rahmen	251
cc) Der strukturelle Rahmen	253
c) Die Zusammensetzung	253
aa) Die Größe des Konvents	254
bb) Die Beitrittskandidaten	255
cc) Die vier Komponenten und das Verhältnis ihrer Zusammen- setzung	256
dd) Die Stellvertreter-Problematik	257
ee) Weitere Beteiligte	259
d) Die Arbeitsweise	260
aa) Die besonderen Ämter und Gremien	260
(1) Der Vorsitz	260
(2) Das Redaktions- und Leitungsgremium	261
(3) Das Sekretariat	262
(4) Arbeitsgruppen und Ausschüsse	262
(5) Politische Familien und Fraktionen	264
(6) Ein wissenschaftlicher Beirat?	264
bb) Öffentlichkeit und Offenheit	265
cc) Das Konsensverfahren	266
(1) Die Flexibilität des Verfahrens	267
(2) Die Strukturierung der Arbeit	267
(3) Der Verzicht auf Abstimmungen	267
e) Das Ziel: Ein Konsens über eine Empfehlung	268
aa) Der Konsens	268
bb) Die Empfehlung	269

3. Die Regierungskonferenz	270
a) Die Regierungskonferenz ohne vorhergehenden Konvent	270
b) Die Regierungskonferenz im Anschluss an einen Konvent	271
aa) Der Übergang vom Konvent zur Regierungskonferenz	271
bb) Die inhaltliche Beschränkung der Verhandlungen der Regierungskonferenz	273
4. Die Ratifikation und die Befassungspflicht des Europäischen Rates im Falle von Ratifizierungsschwierigkeiten	275
a) Die Ratifikation und ihre Justiziabilität	275
b) Die Befassungspflicht des Europäischen Rates im Falle von Ratifizierungsschwierigkeiten	275
Schlussbemerkung	279
Literaturverzeichnis	281