

# „EU-Verfassung ist tot – Es lebe die Verfassung“

Eine Zwischenbilanz :

## **Kommunalen Erwartungen an den EU-Reformvertrag gesichert ?**

Verfolgt man die Schlagzeilen zur EU-Verfassungsdebatte in den immer noch sehr unterschiedlichen nationalen Medienlandschaften der Mitgliedstaaten der EU, so erstaunt bisweilen die Heftigkeit sehr divergierender Reaktionen auf den Verfassungsentwurf des „EU-Konvents zur Zukunft Europas“ – im Volksmund schlicht und treffend als „Verfassungskonvent“ bezeichnet - ebenso wie nunmehr auf den zur Debatte stehenden „EU-Reformvertrag“. So mussten mit Rücksicht auf die in einigen Nationen verbreitete Angst vor einem europäischen Superstaat sowohl der Begriff der Verfassung wie auch die vertragliche Vereinbarung über längst allgemein gebräuchliche Symbole (Hymne, Fahne, „Außenminister“ etc.) gestrichen werden. Es verwundert nicht, dass gerade Völker, die lange unter Zentralismus gelitten oder doch gelebt haben, diese eigene Erfahrung zur Messlatte ihres Misstrauens machen, wenn es um die Zukunft der EU geht. Unsere polnischen Nachbarn und die baltischen Bürger betonen immer wieder, dass man sich nicht vom Moskauer Zentralismus befreit habe, um sich einem Brüsseler Neozentralismus zu unterwerfen. Da hat der Begriff der „endlich“ wieder erreichten nationalen Souveränität auch dann einen anderen Klang als in Staaten, die seit langem ihre verloren gegangene „absolute“ Unabhängigkeit (im Sinne nationalstaatlicher Prägungen des 19. Jahrhunderts ?) gerade durch das Zusammenlegen von Kompetenzen und Bündeln von Kräften im weltweiten Wettbewerb zurückgewinnen möchten.

Offenbar fehlt noch immer **eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit**, in der die Rezeption von Fakten, Meldungen und Vorhaben gleichen Maßstäben und Werten folgt – oder auch nur gleiches Echo auslöst. Allzu oft ist die Aufnahme gleicher Fakten in den Nationen und Regionen durch völlig unterschiedliche Muster und Sensoren geprägt. Der **Diskurs um Begriffe** wie Volk, Staat, Nation, Region, um Föderalismus oder Zentralismus und um die Frage, was denn eine Verfassung ist, folgt offenbar jeweils eigenen Erfahrungsmustern. Da ist ein im (früher, oder immer noch) zentralistischen Frankreich gewachsener Citoyen, gerade dann, wenn er von der Rolle seines Staates und seiner Regierung überzeugt ist, zutiefst beunruhigt von der Idee, die EU könne sich ebenso zentralistisch entwickeln. Und der Zugang zum Begriff des Bundesstaates ist für einen Deutschen aus seiner Geschichte heraus anders als z. B. für einen Briten, der – jedenfalls noch zu Zeiten des Maastrichter Vertrages (1992) – im Föderalismus Gefahr von Chaos, Bürgerkrieg (Südstaaten gegen Nordstaaten der USA) sieht und eine Art Ermächtigungsklausel für mehr Brüsseler Zentralismus.

Noch bei den Verhandlungen des Gipfels von Laeken waren für die britischen Verhandlungsführer Begriffe wie „föderal“ oder eine „Verfassung“ der EU absolute Tabus. Man einigte sich darauf, das erste Thema unter dem Begriff der Subsidiarität und ihrer Ausprägung für die Zukunft der EU abzuarbeiten. Und das Wort „Verfassung“ konnte nur mit einem Fragezeichen dahingehend durchgesetzt werden, der Konvent möge untersuchen, ob „eine“ Verfassung für die Zukunft der EU hilfreich sei. Noch beim Kongress des europäischen RGRE im finnischen **Oulu im Juni 2000** kommentierte Valéry **Giscard d'Estaing**, damals Präsident des Verbandes auf europäischer Ebene, die Föderalismusdebatte mit dem pragmatischen Hinweis, die EU sei in all den Aktionsfeldern, in denen die Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen übertragen

haben, längst **eine Föderation** mit den klassischen Entscheidungsträgern eines Parlaments neben einer „Kammer der Nationen“ als Bundesrat der Mitgliedstaaten. Und in den Sachgebieten der intergouvernementalen Zusammenarbeit handele man wie ein Staatenbund oder bestenfalls Konföderation. Das ist jenes Gebilde, das das Bundesverfassungsgericht bei seinem Maastricht-Urteil als „Staatenverbund“ bezeichnete, ein bis dahin nicht belegter Begriff, der deutlich gemacht hat, dass alte Begriffe oft nicht mehr angemessen sind, wenn etwas wächst und entsteht, das es so bis dahin nicht gegeben hat – ein „aliud“, wie es der Jurist nennt, wenn besetzte Begriffe auf Grenzen stoßen..

Der Titel des vom EU-Konvent vorgelegten Verfassungs-Vertragentwurfes war insoweit ein angemessener Kompromiss: Kommt der Inhalt für die Einen einer klassischen **Verfassung** gleich, so möchten andere den schon gewachsenen föderalen Part der bisherigen Verträge herunterspielen und sprechen lieber nur von einem (weiteren Reform-)Vertrag. Aus deutscher Sicht ist dies eine eher belanglose Frage, ist doch die Bundesrepublik durch einen **Vertrag** ihrer (damals nur westlichen) Länder gegründet worden, der allein aus Rücksicht auf die durch sowjetische Besatzung an der Mitwirkung gehinderten Teile des Reichgebietes nicht als „Verfassung“ bezeichnet, sondern mit dem Titel Grundgesetz verabschiedet wurde – dem übrigens nicht einmal alle beteiligten Länder als Verfassungsgeber zugestimmt haben. Grundgesetz, Grund(lagen)vertrag, Vertrag oder Verfassung – wahrgenommen wird das GG seit seiner Verabschiedung sowohl im Inland wie im Ausland als Verfassung.

Und was die Europäische Gemeinschaft angeht, so haben die Bürger seit der Gründung der Montanunion (EGKS) mit ihren Organen aus Parlamentarischer Versammlung, Hoher Behörde – später Kommission - und Ministerrat als Vertretung der Mitgliedstaaten bzw ihrer Regierungen das **durch Verträge entstandene Gemeinschafts-**Gebilde von Anfang an wie die ständig sich vervollkommnende Keimzelle eines Bundesstaates erfahren und wahrgenommen.

Noch nie in der internationalen Geschichte hat es im Sinne einer „verfassungsgebenden Versammlung“ einen **demokratisch so breit legitimierten Konvent** gegeben wie den 2001 von den Regierungen vereinbarten Konvent zur Ausarbeitung eines neuen Grundlagenvertrages für die künftige Arbeit und Entwicklung der Europäischen Union: Immerhin waren von den **105 Mitgliedern** dieser Versammlung aus den 28 beteiligten Nationen (einschließlich der Türkei) 72 vom Volk gewählte Abgeordnete neben 28 Vertretern der Regierungen, die freilich ebenfalls demokratisch in ihren Nationen gewählt waren, und zwei Vertretern der EU-Kommission sowie dem dreiköpfigen Präsidium unter Führung von Präsident Giscard d’Estaing. Dasselbe galt für die stellvertretenden Konventsmitglieder aus dem EP und den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten sowie Kandidatenländer. Selbst wenn man die Zahlen zurücknimmt auf die für die damals 15 Mitgliedstaaten stimmberechtigten 66 Mitglieder des Konvents, dominierten eindeutig die 46 Parlamentarier mit 16 Abgeordneten des EP und ihre 30 nationalen Parlamentskollegen. Auf diese demokratisch-parlamentarische Dominanz hatten die Regierungen Wert gelegt, um die guten Erfahrungen eines EU-Konvents, wie er kaum zwei Jahre zuvor unter Vorsitz des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog die Grundrechtscharta entworfen hatte („verkündet“ auf dem Gipfel von Nizza am 7.12. 2000), nun auch für das innovative Beraten einer grundlegenden Reform der EU zu nutzen.

Der im Dezember 2001 auf dem Regierungsgipfel in Laeken eingesetzte Konvent trat erstmalig im Februar 2002 zusammenarbeitete zügig und legte nach nur 17 Monaten am

20. Juni 2003 (in Porto Carras/Chalkidiki, bei Thessaloniki) der griechischen Präsidentschaft den Kern eines Vertragswerkes unter dem Titel „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ vor, mit den sehr überschaubaren und einfachen Teilen I und II mit zusammen **gerade einmal 113 Artikeln** zuzüglich einiger – auch für die Kommunen wichtigen – Dokumente und Protokolle. Die ersten 59 Artikel bündelten Ziele, Werte und institutionelle Reformen, und der Teil II übernahm (ohne erneute inhaltliche Diskussion !) Wort für Wort die Grundrechtecharta von Nizza, um sie so von einer bloßen Erklärung in Verfassungsrecht umzusetzen. Die parallel im Konvent beratenen eines solchen Verfassungsvertrages für die bestehenden Verträge fassten Experten der Regierungen und des Konventspräsidiums zusammen und legten sie dem Konvent Mitte Juli vor, der in einer „Nachsitzung“ ohne ausreichende Zeit zu ernsthafter Beratung nach zwei Tagen dem voluminösen, mit 322 Artikeln (!), umständlichen und dadurch fatalen Teil III des Verfassungsvertrages zustimmte.

Am 4. Oktober 2003 begannen – wie es dem bisherigen intergouvernementalen Gang solcher Vertragsverhandlungen entspricht – die Beratungen der Regierungskonferenz. Bedenkt man, dass alle Regierungen im Konvent mitgewirkt hatten, ist das erste Scheitern einer Verständigung auf den Entwurf beim Gipfel im Dezember 2003 schon erstaunlich genug. Die Beratungen dauerten an, brachten die eine oder andere Änderung – wenn auch nicht substantieller Art, so doch eher als Rückschritte gegenüber dem Konventsentwurf und gemessen an den Zielen von Laeken. Und erst der Regierungsgipfel im Juni 2004 führte zu einem Konsens, mit dem dann am 29. Oktober 2004 alle Regierungen ihren geänderten Entwurf „feierlich“ unterzeichneten, auf dem symbolträchtigem Kapitol in Rom, wo 1957 die „Römischen Verträge“ (EWG und Euratom) unterschrieben wurden..

Manche der im Konvent wie auch bei der weiteren Bearbeitung des Vertragswerkes beteiligten Regierungen scheiterten freilich bei der Aufgabe, ihren Bürgern das Gesamtwerk, das sie doch alle unterzeichnet hatten, auch zu „verkaufen“. Und die nationale Wahrnehmung der Vorschläge ging bisweilen unter in innenpolitischen Debatten, die mit dem Inhalt des Vertragswerkes wenig zu tun hatten. So kam es selbst in *den* Staaten zu negativen Stimmungen, in denen die Regierungen ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung ein („freiwilliges“) Referendum ansetzten zu Zeiten, in denen öffentliche Umfragen eine klare Zustimmung der Wähler zum Verfassungsvertrag erwarten ließen, so in Frankreich ebenso wie in den Niederlanden. Nach dem Scheitern der Referenden in diesen beiden Gründerstaaten der einstigen „Sechsergemeinschaft“ (1952 und 1957) verordneten sich die Regierungen eine „Reflektionsphase“, und erst unter deutscher EU-Präsidentschaft wurden die Arbeiten wieder aufgenommen.

Im Vorfeld hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel Experten der Regierungen der inzwischen auf 25 und seit Januar 2007 auf 27 Nationen erweiterten EU aufgefordert, kritische und unkritische Punkte abzugleichen und so für den Regierungsgipfel im Juni 2007 eine Vereinbarung über die Fortsetzung der Vertragsdebatte vorzubereiten. Nachdem sie mutig angekündigt hatte, sie wolle **„die Substanz“** des **Verfassungsentwurfes** aus dem Konvent im künftigen Vertragswerk wahren, haben nicht nur die deutschen **Kommunen** energisch darauf hingewiesen, dass vor allem die Konkretisierungen zum Grundsatz der Subsidiarität und zur Sicherung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung – aus ihrer Sicht – zu eben dieser Kernsubstanz des Verfassungsvertrages gehören.

Inzwischen liegt nicht nur das Mandat für die Regierungskonferenz in der Form der „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates“ vom 22./23. Juni 2007 (Brüssel) vor, mit dem die deutsche Präsidentschaft des ersten Halbjahres 2007 die o.g. Voruntersuchungen zusammengefasst hat, sondern die portugiesische Regierung (EU-Vorsitz im zweiten Halbjahr 2007) ist ihrem Versprechen nachgekommen, die weitere Bearbeitung zu beschleunigen und möglichst noch in 2007 zu einem Abschluss zu führen: Bereits einen Monat nach den Grundsatzentscheidungen des Europäischen Rates legte sie am 23. Juli 2007 einen Entwurf vor, der freilich weitgehend auf die Fleißarbeit der vorhergehenden Präsidentschaft bei der Vorbereitung der „Schlussfolgerungen“ aufbauen konnte: Das Meiste war vorher textlich „festgezurr“.

### **Wird die Kommunale Substanz des EU-Verfassungsvertrages gewahrt ?**

Geht man die Vorschläge des aktuellen Entwurfes durch, lässt sich aus der Sicht der Kommunen feststellen :

1. Der **Grundsatz der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung** wird von der Union respektiert (Artikel 4 unter dem Titel „Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten“):

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor *den Verträgen* und ihre *jeweilige* nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt...“  
(kursiv: Ergänzungen gegenüber dem EU-Verfassungsentwurf).

Mit dem außerhalb der Interessen der Kommunen und Regionen geänderten Text bleibt es bei der **wichtigen erstmaligen Anerkennung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung im Primärrecht** der Europäischen Union.

2. Das **Prinzip der Subsidiarität** soll im Reformvertrag so definiert werden, wie es im Verfassungsentwurf stand (Art. 5, im VerfV Art.I-11), also unter ausdrücklicher **Einbeziehung der regionalen und der lokalen Ebenen**:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch **auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht** werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können.“

Die Einbeziehung der Kommunen und Regionen war seit dem Maastrichter Vertrag, der erstmalig den Grundsatz der Subsidiarität verankert hatte und sie nicht erwähnte, ein hartnäckig verfolgtes Ziel des **RGRE**, der hier federführend mit Unterstützung aller anderen europäischen Kommunalorganisationen tätig war.

3. Auch der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ist aus dem Verfassungsentwurf in die Texte der Regierungskonferenz übernommen worden. Er dürfte im Paradigmenwechsel der europäischen Politik, wie sie das Ziel des Verfassungskonvents war, möglicher Weise noch bedeutsamer werden, als das Prinzip der Subsidiarität, dessen Ausfluss und Konsequenz er ist:

„Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal (sic !) nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge hinaus.“

Das ist das auch in den Nationalstaaten allzu häufig missachtete Prinzip, kommunale und regionale Eigenverantwortung und Selbstverwaltung nicht ohne zwingende (!) Gründe durch Gesetze und Erlasse einzuschränken. „Intensity“ oder – wie wir im Deutschen sagen – „**Regelungsdichte**“ haben wir schon eutrophierend und bedrückend genug. Und gegenüber der (realen oder empfundenen) „Regelungswut“ europäischer Bürokratie ist das ein Grundsatz, dessen politische Tragweite und rechtliche Schutzkraft man sich mühelos vorstellen kann, wenn man sich einmal gedanklich die Verankerung und Durchsetzung des gleichen Prinzips in den Verfassungen des Bundes und der Länder vor Augen führt.

4. Die präzisen Definitionen und Regelungen eines **Protokolls zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** bis hin zur künftigen (neuen !) **Einklagbarkeit vor dem Europäischen Gerichtshof** sind ebenfalls von der Regierungskonferenz im Juni in den „Schlussfolgerungen der Präsidentschaft“ bestätigt und vorgegeben worden – wie im Entwurf des Verfassungskonvents enthalten (vgl. Ziffer 21 der Schlussfolgerungen vom 22./23.Juni). Dieses **Protokoll** wird im Entwurf des Reformvertrages ausdrücklich zum Bestandteil des **vertraglichen Primärrechts** der Union erklärt, indem Art. 36 erklärt: „Protokolle und Anhänge dieser Verträge bilden einen integralen Bestandteil derselben.“ Das lässt auf bessere Beachtung, Respektierung und Durchsetzbarkeit vor dem EuGH hoffen.
5. Auch die **Wächterrolle der nationalen Parlamente** bzw. ihrer einzelnen Kammern (z.B. Bundestag und Bundesrat) wird im Reformvertrag übernommen. Nach Art. 8c des Entwurfes sollen die nationalen Parlamente zum guten Funktionieren der Union auch dadurch beitragen, dass sie die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität überwachen, wie es das o.g. Protokoll vorsieht. Während der Verfassungsentwurf dazu eine **Anhörungsfrist** von nur sechs Wochen vorsah, hat der Gipfel vom Juni die Frist **auf acht Wochen erweitert** – eine Lockerung des Verfahrens, die nicht zuletzt auch den Kommunen und ihren Spitzenverbänden etwas mehr Luft gibt, künftig rechtzeitig ihre Interessen zu formulieren und den Partnern in den Parlamenten zu verdeutlichen und sie zu gewinnen. Der Bundestag wie auch der Bundesrat werden da mehr als bisher in die Lage versetzt, die kommunalen Anliegen zu unterstützen - und sind dann auch gefordert!
6. Was die Zusammensetzung des **Ausschusses der Regionen** aus Vertretern der regionalen und lokalen Körperschaften angeht, bestätigt der Art. 256a das Recht des Rates, „auf Vorschlag der Kommission, die **Zusammensetzung „in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen** und dabei den ökonomischen, sozialen und demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen.“(Art. 256 a, Abs.5) Aus Sicht vor allem der deutschen Kommunen ist die Zusammensetzung der (bislang) 24-köpfigen deutschen Gruppe im AdR ebenso unerträglich und diskriminierend wie der auf „Regionen“ verkürzte Name des beratenden Ausschusses der EU, wenn hier die Länder 21 und die Kommunen nur drei Vertreter entsenden. Das ist primär natürlich ein deutsches Problem, auf das Brüssel wenig Einfluss nimmt, spricht aber allen Grundsätzen der Subsidiarität nachgerade Hohn. Die Erweiterungen der EU und die **auf 350 veränderte**

**Höchstzahl der Mitglieder des AdR** aber geben allen Anlass, eine Erhöhung der Zahl deutscher Vertreter anzustreben, wie es die künftige vertragliche Revisionsklausel ausdrücklich ermöglicht. Auch wenn man nicht ein „Entsprechung“ zur Bevölkerungszahl (81 von rund 490 Millionen, also jeder sechste, das wären rund 59 Sitze) wird anstreben können, so bleibt doch eine Chance, z. B. **mindestens 36 Sitze einzufordern** und so den Städten, Gemeinden und Kreisen künftig die Hälfte der Sitze zu geben. Die Ernennung der Mitglieder soll im übrigen von bislang vier auf künftig fünf Jahre verlängert und damit den Wahlperioden des EP angepasst werden (Art.264).

7. Hartnäckige Proteste der Kommunen vor allem aus Deutschland und Österreich haben offensichtlich in einem anderen Zusammenhang zum Erfolg geführt: Ein in der letzten Nachtsitzung des EU-Verfassungskonvents gefundener Kompromiss zur Ermächtigung der EU für Regelungen hinsichtlich der „**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**“ war auch nach wiederholten Änderungen durch nachfolgende Regierungskonferenzen auf Skepsis und Kritik gestoßen, weil er das kommunale Selbstverwaltungsrecht hinsichtlich der in den Nationen sehr unterschiedlichen (kommunalen) Zuständigkeiten und Leistungen der **Daseinsvorsorge** auszuhöhlen drohte (ein Begriff, den es in anderen Sprachen der EU nicht gibt, und der schon deshalb in den Debatten bisweilen schwer zu vermitteln war). Konnte man bislang nur darauf hoffen, dass die neuen Präzisierungen zu den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegen eine neue Regelungsflut unter dem Vorwand „freier Marktwirtschaft“ und des europaweiten Wettbewerbs helfen würden, werden nun durch ein Protokoll Nr. 9 im portugiesischen Präsidentschaftsentwurf die deutlichen Reserven aufgegriffen, die schon in den Schlussfolgerungen des Regierungsgipfels vom Juni 2007 wörtlich ihren Niederschlag gefunden hatten:

„Die Hohen Vertragsparteien – in dem Wunsch, die Bedeutung der Dienste von allgemeinem Interesse hervorzuheben, sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die (den Verträgen) beigefügt sind:

Artikel 1. Zu den **gemeinsamen Werten der Union** in Bezug auf Dienste von allgemeinem Interesse im Sinne von Artikel 16 des EG-Vertrages zählen insbesondere:

- die wichtige Rolle und der weite **Ermessensspielraum** der **nationalen, regionalen und lokalen Behörden** in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise **zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren** sind;
- die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;
- ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.

Artikel 2 : Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.“

Das lässt auf Abwehr der in den letzten Jahren sich abzeichnenden Tendenz zur Reglementierung hoffen – durch Brüssel übrigens ebenso wie in der jüngeren Rechtsprechung des EuGH. Der Klarheit halber wäre im o.g. Artikel zwar eine Ergänzung dahingehend wünschenswert, dass **mit den Mitgliedstaaten auch ihre regionalen und lokalen Körperschaften gemeint** sind; aber das dürfte sich ohne Schwierigkeit auch aus deren Erwähnung in Absatz 1 und im Grundsatz der Subsidiarität, den die EU auch gegenüber diesen zu achten hat (s.o.), ableiten lassen.

8. Wie im Verfassungsentwurf, so erwähnt auch der Entwurf des Reformvertrages das „**Prinzip der repräsentativen Demokratie**“ (Art. 8a). Für die Kommunen ist diese Passage insofern nicht ohne Bedeutung, als dort noch einmal der Grundsatz der Subsidiarität vertieft wird:

„Jeder Bürger soll das Recht zur Teilnahme am demokratischen Leben der Union haben. Entscheidungen sollen so offen wie möglich und **so bürgernah wie möglich** gefällt werden.“

Dass dort politischen Parteien auf europäischer Ebene eine besondere Rolle „bei der Ausbildung europäischen Bewusstseins zugesprochen wird und dazu, den Willen der Bürger zum Ausdruck zu bringen“, sei am Rande vermerkt und klingt wie eine neue Herausforderung auch an die insoweit noch unzulänglich verfasste/organisierte Parteienlandschaft.

9. Gewahrt wurde im übrigen auch die Verpflichtung der Institutionen / Organe der EU, „**einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog** mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu unterhalten“ (Art. 8 b). Die Kommission hat erste Termine dieser Art schon angesetzt; sie litten anfänglich unter einer Verkündungsflut und waren nicht wirkliche Ansätze zum Dialog. Aber das lässt sich im Laufe der Zeit – und erst recht mit Inkrafttreten der vertraglichen Pflichten – sicherlich ändern. Dass die **Kommunen bzw. ihre europäischen Verbände** zu den hier angesprochenen „repräsentativen Verbänden“ gehören, obliegt keinem Zweifel. Inwieweit sich das daneben oder parallel auf ihre nationalen Gliederungen und Verbände ausweiten lässt, wird, wenn sie es geschickt anlegen, keine prinzipielle Frage, sondern eine der guten Koordination und Rollen(ver)teilung sein.

10. Erwähnt sei auch das aus dem Verfassungsentwurf übernommene **Bürgerbegehren auf europäischer Ebene**, wonach (mindestens) „eine Million Bürger der EU, die Staatsangehörige einer signifikanten Zahl von Mitgliedstaaten“ sein sollen, die Kommission aufzufordern, Handlungs- oder Gesetzesvorschläge zu unterbreiten „auf Gebieten, in denen die Bürger meinen, dass zur Erfüllung der Verträge ein Rechtsakt der Union erforderlich ist.“ Das Recht beschränkt sich somit auf Zuständigkeitsbereiche der Union, die ihr zuvor von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Doch das mindert nicht den Reiz solcher Initiativbegehren.

**Fazit:** Im Ergebnis lässt sich feststellen, was die **kommunalen Anliegen** angeht, dass die „**Substanz**“ des Entwurfes des EU-Konvents für den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ nicht nur **in den Reformvertragsentwurf übernommen** wurde, sondern sogar einige nicht unwichtige Verbesserungen erreicht werden konnten. In den

Geheimverhandlungen nationaler Regierungsvertreter ist freilich nichts endgültig sicher, solange nicht der neue Entwurf durch Ratifizierung in Kraft gesetzt worden ist.

Der europäische Bürger wird aufmerksam verfolgt, ob sich der gegenüber dem Vertrag von Nizza erreichte Reform-Mehrwert zur Grundlage einer ebenso dezentralen wie handlungsfähigen Europas entwickelt. Wie schnell sich das Vertrauen der europäischen Bürger verspielen lässt, haben die Vorgänge in Frankreich und den Niederlanden gezeigt. Dass es sich nachhaltig zurückgewinnen lässt, belegten die Umfragen schon drei Wochen nach dem Verhandlungserfolg der deutschen Präsidentschaft: Das Vertrauen der Bürger in die EU stieg von 42 auf 52 %, das der Bürger Frankreichs von 41 auf 51 %. Damit hatte sich der negative, fast resignative Trend vom Mai 2005, als das Referendum in Frankreich scheiterte, umgekehrt. Dass es künftig um neue oder andere Schwerpunkte gehen wird, wurde deutlich, indem 84 % (+ 7%) der in Deutschland Befragten sich für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik aussprachen und gar 91 % waren der Meinung, dass der Klimawandel eine Herausforderung sei, die ein gemeinsames Handeln der EU notwendig mache. Aus kommunaler Sicht lässt sich das nutzen: Wer im europäischen Einigungsprozess mit rund 500 Millionen Einwohnern die Subsidiarität zugunsten der kommunalen, regionalen und nationalen Ebenen stärkt, macht die EU zugleich stark für ihre „Kernkompetenzen“ auf all jenen Gebieten, in denen die „unteren“ Ebenen überfordert sind.

„Ein starkes Europa durch starke Kommunen und Regionen“ – das ist ein Leitprinzip des RGR seit seiner Gründung vor nun bald 55 Jahren.