

Die laufenden Ereignisse suggerieren, dass sich die Europäische Union in einer außerordentlich dynamischen und erfolgreichen Phase ihrer Entwicklung befindet: Im Mai sind ihr zehn neue Staaten als Mitglieder beigetreten; wenig später, Mitte Juni, wurde das Europäische Parlament mit seinen jetzt 732 Abgeordneten aus 25 Ländern gewählt; einige Tage später verständigte sich die „Regierungskonferenz“ auf den Text einer „Verfassung für Europa“, der weitgehend dem Entwurf folgte, den der Europäische Konvent 2001/2002 erarbeitet hatte; gegen Ende Juni designierten die Staats- und Regierungschefs José-Manuel Barroso als Präsidenten der EU-Kommission für die kommenden fünf Jahre; im Juli erfolgte die Konstituierung des neuen Europäischen Parlamentes mit der Wahl seines Präsidenten; im November nimmt die neue, 25 Mitglieder umfassende Kommission ihre Arbeit auf, nachdem im September und Oktober die Verteilung der Ressorts und die Anhörung der einzelnen Kommissare durch die Parlamentarier stattgefunden haben wird.

Die erschreckend geringe Beteiligung der Bürger an der Europawahl – besonders in den neuen, mitteleuropäischen Mitgliedstaaten – ragt als Menetekel aus diesen in die Zukunft weisenden Ereignissen. Der Mangel an Akzeptanz aufgrund fehlenden Wissens und Bewusstseins großer Teile der Bevölkerung der Union lässt auf eine Brüchigkeit des Einigungswerkes schließen, jedenfalls auf eine krisenhafte Entwicklung.

Tatsächlich haben tief greifende Divergenzen zwischen den Verantwortlichen zu Problemen und Situationen geführt, die auf der Europäischen Union lasten: das Scheitern der Staats- und Regierungschefs bei ihrem ersten Anlauf im Dezember letzten Jahres, die neue Verfassung zu verabschieden; ihre Verrenkungen bei der Auswahl des neuen Präsidenten der Europäischen Kommission; das Unbehagen am Stabilitätspakt, seine wiederholte Verletzung durch mehrere Mitgliedstaaten und der Konflikt zwischen dem Rat und der Kommission in dieser Sache; die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Lissabon-Strategie, die darauf zurückzuführen ist, dass die Regierungen sich nicht an das halten wollen, was sie einander versprochen haben; und schließlich die Nachwirkungen des Desasters um die Irak-Politik der einen und der anderen Regierung sowie – damit verbunden – die auseinander gehenden Vorstellungen über das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika.

In allen diesen Fällen handelt es sich um Ergebnisse von Fehlverhalten, Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen der Verantwortlichen, also um eine Desorientierung des Kollektivs der Staats- und Regierungschefs, mit der Folge eines Auseinanderdriftens ihrer Positionen. Und keiner dieser Akteure scheint zurzeit in der Lage oder fähig zu sein, als Führer – will sagen: als Zusammenführer – auftreten zu können oder anerkannt zu werden. Der Grund für die gegenwärtigen

Probleme der Union liegt also in einer Führungskrise. Von wem aber kann die Führung erwartet werden, die aus der anhaltenden Malaise herausführt?

Das politische System der Europäischen Union kennt zwei miteinander verbundene Handlungsebenen: die Mitgliedstaaten, deren Regierungen sich die Entscheidungen über die Orientierung und die Entwicklung der Union vorbehalten; und die Gemeinschaft, die durch ihre Organe zunehmend selbst die Verantwortung für die Leitung der Geschäfte sowie für die Formulierung und Durchführung der Politik übernimmt. Folglich können sowohl die Regierungen der Mitgliedstaaten wie auch die Organe der Union, vertreten durch die Europäische Kommission, Führungsansprüche geltend machen und die sich daraus ergebende Führungsverantwortung übernehmen.

Die Dialektik von Anspruch und Verantwortung, die vor allem eine kontinuierliche und glaubwürdige Bemühung um das Vertrauen der Partner verlangt, erzeugt die Spannung, aus der die Führungskraft entsteht, die eine Gefolgschaft mit sich ziehen kann. Das gilt auch für das komplexe System der Union, in dem sich die Akteure beider Ebenen im besten Fall als Partner verhalten und ihre spezifischen Rollen respektieren, die ihnen durch den Vertrag oder durch politische Übereinkunft zugewiesen sind.

Weder die Europäische Kommission noch die Regierungen der Mitgliedstaaten werden aber zurzeit ihrem Führungsauftrag gerecht. Insbesondere stimmt manches nicht im Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Ebene: Die Regierungen zeigen die Tendenz, die Kommission zu übergehen oder zu marginalisieren; die Kommission ist oft nicht in der Lage, die Regierungen zu überzeugen. Wenn auch ein entsprechendes Fehlverhalten der Regierungen gegenüber der Kommission und die Schwierigkeit

der Kommission im Umgang mit den Regierungen sich nicht gegenseitig bedingen, so verstärken sie sich doch gegenseitig.

## Supranationale Anforderungen

Natürlich liegt ein Teil der Ursachen bei den einzelnen Akteuren, ihren Temperamenten, Ambitionen und Vorlieben. Aber es gibt auch strukturelle und – vielleicht mehr noch – kulturelle Gründe, die es den Regierungschefs der Mitgliedstaaten geradezu unmöglich machen, die Union in angemessener Weise, will heißen: im Interesse der Union zu führen.

Zum Beispiel sind die Regierungschefs, bei denen die höchste Verantwortung für das Schicksal der Union liegt, aufgrund ihrer Erfahrung und Sozialisierung für eine solche Aufgabe nicht vorbereitet. Die Führung der Union verlangt andere Eigenschaften und Fähigkeiten als die Führung im Nationalstaat, der über eine unbestrittene Verfassung, ein ausgereiftes Regierungssystem und – nicht zuletzt – über einen stabilen kulturellen Konsens verfügt.

Das politische System der Union ist im Unterschied zu den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten unfertig und im Hinblick auf seine zukünftige Gestalt unentschieden. In seinem Aufbau und in seinem Funktionieren durchdringen und ergänzen sich zwei verschiedene Organisationsprofile. Denn die Europäische Union ist sowohl eine Föderation von Staaten, die ihre Beziehungen nach wie vor weitgehend nach diplomatischen Verfahren regeln, wie auch eine Gemeinschaft von Bürgern, die mehr und mehr nach demokratischen Verfahren funktioniert.

Der Regierungschef im Nationalstaat kann sich in der Regel auf eine mehr oder weniger stabile Parlamentsmehrheit stützen. Zur Propagierung, Unterstützung und Verteidigung seiner Politik in der Öffentlichkeit steht ihm normalerweise eine Partei zur Verfügung, deren Chef er ist. Er

bestimmt allein oder im Einvernehmen mit den Ministern seines Kabinetts die Richtlinien der Politik.

Solche Möglichkeiten bietet die Union den Regierungschefs nicht. Sie sehen sich auf europäischer Ebene einer sehr viel komplexeren Wirklichkeit gegenüber, in der sie gemeinsam mit einer Vielzahl formal gleichberechtigter, autonomer Akteure entscheiden.

Es kommt hinzu, dass die nationalen Regierungschefs in ihrem jeweiligen nationalen Kontext befangen bleiben; sie denken notwendigerweise in den Strukturen, in denen sie unmittelbare Verantwortung tragen und Macht ausüben; ihr politischer Kalender, in dem der nächste Parteikongress, die bevorstehende parlamentarische Auseinandersetzung mit der Opposition oder die nächste Wahlkampagne die Prioritäten setzen, entspricht nicht dem europäischen Kalender mit seinen langfristigeren Terminen.

Noch schwerer wiegt der Umstand, dass die nationalen Regierungschefs nicht erwarten können, für ihr Handeln auf der europäischen Ebene von ihren Wählern belohnt zu werden. Ihre Wähler halten sie auch nicht dazu an, sich im Interesse der Union stark zu machen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Bevölkerung der Mitgliedstaaten empfindet die auf langfristige Ziele gerichteten Entscheidungen der Union oft als Angriffe auf ihren Besitzstand, dessen Verteidigung sie von ihren Regierungen erwartet.

Deshalb muss es den nationalen Regierungschefs objektiv schwer fallen, in der europäischen, gemeinschaftlichen Dimension zu denken. Es kommt ihnen entgegen, dass – obwohl es sich bei der Europapolitik tatsächlich um transnationale Innenpolitik handelt – die Federführung für die europäischen Angelegenheiten den Außenministerien anvertraut geblieben ist. Europapolitik wird dementsprechend immer noch als Außenpolitik betrieben, also nach einem Modus, der sehr

*Die Europäische Union befindet sich in einer dynamischen Phase ihrer wenn auch nicht unproblematischen Entwicklung. Neuerdings finden auch Wörterbücher der so genannten Ostsprachen, unter ihnen besonders Ungarisch, Polnisch und Bulgarisch, guten Absatz.*

© dpa, Foto: Peter Knef



viel mehr der Befindlichkeit der Regierungschefs entspricht, da er ihnen nicht die Illusion der Souveränität raubt. Aber gerade dieser Umstand ist ein weiterer Grund für das Unvermögen der Regierungschefs, sich jenseits der kollektiven Führungsverantwortung als Mitglied des Europäischen Rates an den Interessen der Union zu orientieren.

### Kunst der Führung

Nun sollen die Regierungschefs der Mitgliedstaaten hier nicht über einen Kamm geschoren werden. Sie unterscheiden sich in ihren jeweiligen Erfahrungen, in ihren persönlichen Neigungen, in ihren Ambitionen, in der Länge der zurückgelegten Amtszeiten, in der Disponiertheit ihrer Staaten und deren Bevölkerungen. Aus der Kenntnis der Regierungschefs und ihrer Unterschiede lässt sich eine doppelte Regel ableiten: Einerseits ist die Verweildauer der Mitgliedstaaten in der Gemein-

schaft ein entscheidendes Kriterium für die Befähigung ihrer Führungspersönlichkeiten, in europäischen Dimensionen zu denken, da die Verinnerlichung der Zugehörigkeit ihre Zeit braucht; und andererseits sind die Regierungschefs der kleineren Länder besser darauf vorbereitet, sich gemeinschaftlich zu verhalten, da ihnen die Abhängigkeit ihrer Länder und das Angewiesensein auf die Nachbarn deutlicher bewusst ist.

Der allgemeine Ruf nach Jean-Claude Juncker, dem langjährigen Regierungschef Luxemburgs, und das Bedauern über seine Ablehnung der Aufforderung, als Nachfolger von Romano Prodi die Präsidentschaft der Europäischen Kommission zu übernehmen, bestätigt diese Regel.

Kein Regierungschef eines kleineren Landes hat übrigens jemals einen Führungsanspruch erhoben, was nicht sagen will, dass niemals ein Regierungschef eines der kleineren Länder eine moralische oder auch eine faktische Führung in der Union ausgeübt hat oder in Zukunft ausüben könnte. Es sind die Regierungschefs der größeren Länder, die einen entsprechenden Ehrgeiz entwickeln und von denen man erwartet, vor allem im eigenen Land, aber auch darüber hinaus, dass sie die Führung übernehmen.

In der Entstehungsgeschichte der Gemeinschaft kam die Führungsrolle ganz selbstverständlich Frankreich zu, nachdem Großbritannien an dem Unternehmen nicht beteiligt sein wollte. Und die französische Politik hat auch in den folgenden Jahrzehnten bis auf den heutigen Tag nie daran zweifeln lassen, dass sie sich zu dieser Rolle, die ihr niemand streitig machen konnte, berufen fühlt. Seit der Verabschiedung des deutsch-französischen Vertrages (Januar 1963) hat man in Paris jedoch aus guten Gründen Wert darauf gelegt, die Führungsaufgabe gemeinsam mit dem deutschen Nachbarn auszuüben.

Das Funktionieren des deutsch-französischen Motors hing immer von den verantwortlichen Persönlichkeiten an der Spitze der beiden Staaten ab. Von einer wirklichen Erfolgsgeschichte kann man nur im Hinblick auf die Perioden sprechen, in denen Charles de Gaulle und Konrad Adenauer, Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt, François Mitterrand und Helmut Kohl die Politik ihrer Länder bestimmten.

## Deutsch-französischer Vertrauensverlust

Warum ist das deutsch-französische Führungsduo heute, mit Jacques Chirac und Gerhard Schröder, so viel weniger erfolgreich, obwohl die Intensität ihrer Beziehungen seit den spektakulären Feiern des vierzigsten Jahrestages der Unterzeichnung des Élysée-Vertrages im Januar 2003 nichts zu wünschen übrig lässt?

Die Frage ist leicht zu beantworten: Das Vertrauen darauf, dass die deutsch-französischen Initiativen im Interesse aller Mitgliedstaaten und insbesondere auch im Interesse der Union unternommen werden, ist verloren gegangen. Es klafft eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen Anspruch und Verantwortung. Denn es sind ja vor allem die Regierungen Deutschlands und Frankreichs, die aus innenpolitischen Gründen nicht bereit sind, sich an das zu halten, was in der Union gemeinschaftlich vereinbart wurde.

Und haben nicht die Festlegungen des deutsch-französischen Paares in der Irak-Krise zur Spaltung der Union geführt, da sie nicht von einem Bemühen um Abstimmung mit den Partnern begleitet waren, sondern ex cathedra verfügt wurden? Überhaupt scheint eine der elementarsten Regeln der Führungskunst, nämlich die frühzeitige Einbindung der Partner in die eigenen Überlegungen, weder in Berlin noch in Paris als Priorität gesehen zu werden.

Der aktionistische Bilateralismus, der jetzt unter Einbeziehung Großbritanniens (auch ein Sünder gegen den Geist der Gemeinschaft!) zu einem Trilateralismus erweitert werden soll, ist vor diesem Hintergrund eher als ein Ausdruck von Ratlosigkeit und Krisenmanagement zu werten. Die Wirkung auf die Partner in der Union ist negativ. Die Vermutung, dass sich hier ein Direktorium konstituieren will – jenseits der für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vorgesehenen Institutionen und Verfahren der Gemeinschaft –, vertieft die Vertrauenskrise. Und dies in einer Situation, in der durch die Erweiterung um eine größere Zahl von neuen Mitgliedstaaten, die – soeben aus einer hegemonialen Bevormundung befreit – besonders empfindlich reagieren, wenn ihre Eigenständigkeit infrage gestellt wird.

All dies unterstreicht die Genialität der in den Römischen Verträgen für die europäische Entscheidungsfindung vorgesehenen Methode, nach der ausschließlich die Kommission (das Gemeinschaftsorgan par excellence) Vorschläge unterbreitet. Dem Ministerrat, in dem die Interessen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen, obliegt es, gemeinsam mit dem Parlament, das die Interessen der Gemeinschaftsbürger vertritt, über diese Vorschläge zu entscheiden. Dass diese Methode besser funktioniert als die Führung durch intergouvernementale Verhandlung zeigt sich auch daran, dass immer dann, wenn nach dieser Methode verfahren wird, die Union erfolgreich handelt – und dass dort, wo diese Methode nicht greift, wie zum Beispiel in der Außen- und Sicherheitspolitik, die Union nicht vorankommt.

Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, welche Bedeutung der Kommission als Führungsorgan und ihrem Präsidenten als Führungspersönlichkeit zukommt. Deshalb muss gefragt werden, warum angesichts der Konfusion, die

während der letzten Jahre im Kreise der Regierungschefs herrschte, die Kommission sich so schwer getan hat bei ihrem Bemühen, die Führung an sich zu ziehen oder zumindest als ehrlicher Makler zwischen den Regierungen zu vermitteln. Was fehlt?

## Erfolgsmerkmale

Auf der Suche nach den Bedingungen für eine erfolgreiche Führung durch die Kommission lohnt es sich, auf die beiden Persönlichkeiten zu schauen, die in die Geschichte der europäischen Integration als starke Präsidenten eingehen werden, nicht nur weil sie die Einzigen sind, die jeweils über eine ganze Dekade an der Spitze dieser Institution standen: Walter Hallstein (1957–1967) und Jacques Delors (1985–1994).

Eine Reihe von gemeinsamen Merkmalen lässt darauf schließen, dass es vor allem diese Merkmale sind, die einen Präsidenten der Europäischen Kommission, der erfolgreich sein will, auszeichnen müssen. Nur die wichtigsten können hier angedeutet werden: die Unterwerfung unter die Disziplin von weit reichenden, mobilisierenden Integrationsprojekten, deren Verwirklichung mit Zeitplänen verbunden waren, die gewissermaßen die Zukunft strukturierten – und zwar über die Beendigung ihrer Mandate hinaus (nämlich die Realisierung des gemeinsamen Marktes in mehreren Stufen im Laufe von zwölf Jahren, wie in den Römischen Verträgen vorgesehen, und die Realisierung des Binnenmarktes bis zum Zieljahr 1992); eine außerordentliche Befähigung zur Analyse und zur Synthese sowie die Gabe der treffenden Formulierung und überhaupt der Kommunikation, die es ihnen erlaubte, die öffentliche Rede und Debatte strategisch zu nutzen und mit der Macht des Argumentes die Verantwortlichen in den nationalen Regierungen zu überzeugen; und schließlich die Glaubwürdigkeit und damit das



Vertrauen der Regierungen der Mitgliedstaaten, gegründet vor allem auf die Stetigkeit und die Konzentration, mit der sie die Aufgabe des europäischen Amtes wahrnahmen.

Was fehlt also? Es ist kein Geheimnis, dass Romano Prodi diese Bedingungen eher schlecht als recht erfüllt hat. Aber abgesehen von den Stärken und Schwächen der einen oder anderen Führungsfigur fehlt es letztlich doch nach wie vor an der Bereitschaft der Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der größeren, sich der gemeinschaftlichen Disziplin zu unterwerfen und die Europäische Kommission als Vorschlagsmacht für grundsätzlich alle Bereiche der Politik anzuerkennen. Nur diese Gemeinschaftsinstitution mit ihrer multinationalen, hoch qualifizierten Beamtenschaft, die im Laufe der Jahrzehnte eine außerordentliche Fähigkeit der Synthese und der Vorausschau entwickelt hat, ist in der Lage, jenseits der nationalen Interessen, aber diese aufnehmend, das zu formulieren, was im Interesse der Union ist. Sache des Europäischen Parlamentes und des Ministerrates ist es, sich mit diesen Vorschlägen auseinander zu setzen, sie aus der Perspektive der Unionsbürger einerseits und der Regierungen andererseits zu prüfen und nach eventueller Verbesserung und Ergänzung zu genehmigen. Die Staats- und Regierungschefs sollten sich auf ihre eigentliche Aufgabe besinnen und Impulse für die weitere Entwicklung geben, indem sie die richtigen Fragen stellen, und indem sie dafür sorgen, dass in der Innenpolitik ihrer Länder das getan wird, was miteinander verabredet wurde und was notwendig ist, um die gemeinschaftliche Politik zu realisieren.

Aber die Hoffnung, dass die Staats- und Regierungschefs aus Einsicht dieser Empfehlung folgen, ist wohl vergeblich. Umso bedeutsamer ist es, dass die neue Verfassung der Europäischen Union, die in den Mitgliedstaaten noch zu ratifizie-

ren sein wird und nicht vor dem Jahr 2007 in Kraft treten kann, dem Europäischen Parlament eine erhebliche Macht zuweist, nicht zuletzt bei der Auswahl des Führungspersonals auf der Ebene der Kommission. Die Europäische Volkspartei, die aus den Wahlen im Juni als stärkste politische Kraft hervorgegangen ist, hat nicht gezögert, in Antizipation der neuen Verfassungsbestimmungen, in die traditionelle Prerogative des Europäischen Rates einzugreifen und dafür zu sorgen, dass mit dem Portugiesen José Manuel Barroso ein Politiker aus ihren Reihen für den Posten des Kommissionspräsidenten bestimmt wurde.

## Im Übergang

Dieser Vorgang bestätigt, dass sich die Europäische Union im Übergang befindet von einer Union der Staaten, in der die einzelstaatlichen Regierungen bestimmen, zu einer Union der Bürger, in der die ins gemeinsame Europäische Parlament gewählten Volksvertreter das letzte Wort haben. Mit dem Verfassungstext, der jetzt dem Volk der Union in ihren Mitgliedstaaten zur Bestätigung vorliegt, ist ein entscheidender Durchbruch auf diesem Wege erzielt worden. Wenn die Europäer diesen Weg weitergehen und die Verfassung ratifizieren und in Kraft treten lassen, werden nicht alle ihre Probleme gelöst sein. Aber die Voraussetzungen dafür, dass der Absolutismus des Europäischen Rates durch den Einspruch des Europäischen Parlamentes gebrochen und die Staats- und Regierungschefs der gemeinschaftlichen Disziplin unterworfen werden, werden ungleich größer sein; ebenso wie die Möglichkeiten, die Macht der Europäischen Kommission besser zu kontrollieren. Dann werden die auf höchster Ebene in der Union Verantwortlichen auch mehr darum bemüht sein müssen, ihren Führungsanspruch mit ihrer Führungsverantwortung in Einklang zu bringen.