

Editorial

Das den Jahrgang 2014 begründende Frühjahrsheft der ZSE ist schwergewichtig den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) gewidmet. Dafür sprechen eine Reihe von Gründen: Zunächst stellen die Wahlen zum EP zumindest insofern einen diesen Namen auch verdienenden Willensakt dar, als die Parteien erstmals europaweit mit Spitzenkandidaten antreten und damit die Wähler zumindest indirekt über den künftigen Kommissionspräsidenten abstimmen, immer vorausgesetzt, dass die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Mehrheitsverhältnisse im Europaparlament auch berücksichtigen; diese Auflage gilt bekanntlich seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009. Ob freilich die Hoffnung auf eine damit deutlichere Sichtbarkeit der Wahlen – und damit eine erweiterte Wahlbeteiligung – aufgeht, wird man ebenso abwarten müssen wie das Verhalten der Regierungschefs gegenüber dem Anspruch des erfolgreichen Spitzenkandidaten. Im Übrigen stellt das europäische Wahlrecht noch immer ein durch und durch europäisches Produkt dar, ist mithin voller Kompromisse und Ungereimtheiten – von der Wahlberechtigung über die sehr unterschiedlichen Sperrklauseln, das gelegentliche „Häufeln“ und Panaschieren bis hin zum eigentlichen Wahltermin.

Gleichwohl setzt sich der Ausbau des EP als des zentralen Legitimationsorgans der europäischen Politik fort, wächst die Demokratisierung der Union. Zwar gelten diverse Vorbehalte zu Stellung und Funktion des EP fort, doch ist nicht zu leugnen, dass sich mit den Wahlen die Macht des Parlaments erhöht, was nicht nur für das Zusammenspiel der europäischen Organe und Einrichtungen gilt, sondern auch die Stellung und Funktion der nationalen wie subnationalen Vertretungskörperschaften beeinflussen dürfte. Das Gewicht des EP steigt ebenso an wie seine materiellen Gestaltungs- und Blockademöglichkeiten. Die Wählerschaft dürfte schnell die Erfahrung machen, dass es sich bei dem jahrelangen Ringen um neue oder veränderte Verträge nicht nur um Fingerübungen einer weit entfernten Politik handelt, sondern um Auseinandersetzungen um die künftige Gestalt Europas. Vielleicht wird die EU damit für die Bürgerschaft im Alltag fühlbarer, nicht nur als Leistungserbringer und Gewährleister, sondern auch über wachsende Verteilungskämpfe und durchaus erwartbare Verdrängungsprozesse. Der Auf- und Ausbau des europäischen politischen Systems kreierte alles andere

als institutionelle und funktionale *win-win*-Situationen.

Zum zweiten jährt sich in diesem Jahr die Osterweiterung der Union zum zehnten Mal. Sie beschloss mit dem am 01. Mai 2004 erfolgenden Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten eine seit 1990 vor allem von den Betroffenen selbst betriebene gleich zweifache Transformation: spätsozialistische politische Systeme in rechtsstaatliche Demokratien und Plan- in Marktwirtschaften zu überführen. Die Erfolge sind unübersehbar: Nicht nur wuchs der Kontinent um wesentliche Teile seines östlichen Zentrums, auch die politischen Stabilisierungsbemühungen und ökonomischen Aufbauarbeiten zahlten sich aus. So stieg etwa die Kaufkraft der die Visegrad-Gruppe formenden Länder (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn) von ursprünglich knapp der Hälfte des EU-Durchschnitts auf heute etwa zwei Drittel und erhöhte sich auch die Lebensqualität beträchtlich. Zudem sank die Krisenanfälligkeit aufgrund eines konsequenten Abbaus der Handelsbilanzdefizite. Die Exporte der Gruppe stiegen dreimal so stark wie die der (alten) EU-15-Länder. Auch erwies es sich gerade in den letzten Jahren als hilfreich, dass die vier Länder in EU-Gremien themenspezifisch zusammenarbeiten und ihre Stimmen bündeln, mithin zu einer Art von regionaler Interessenvertretung beitragen, die sich auch außen- und sicherheitspolitisch zu formen beginnt.

Schließlich wird deutlich, dass die beklagenswerten, in strukturellen wie aktuellen Schwächen immer wieder zutage tretenden Defizite der Europäischen Union zu einem sich annähernden „Lagebewusstsein“ der Akteure geführt haben. Gemeint ist die Erkenntnis, dass ohne eine europäische Abstimmung bei eindeutig grenzüberschreitenden, sich mithin nationaler Bewältigung verschließenden Problemen der individuelle wie kollektive Abstieg droht. Dies führte zunächst (auch) zu einer Ausnutzung, ja zu einem Missbrauch der relativen Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft, wiewohl mit fortlaufender Krise aber dem Bewusstsein, sich spezifischen Voraussetzungen für Hilfeleistungen zu stellen und diese ggf. auch zu erbringen. Das mag dazu beitragen, künftig sowohl kohärentere als auch solidarischere europäische Politiken zu entwickeln, zumal zahlreiche der in den vergangenen Jahren erkennbaren „Schnellschüsse“ sich als sehr kurzlebig, wenigstens aber als überprüfungsbedürftig herausstellten. Hinzu trat die verhängnisvolle Tendenz, offenkundige Rechtsbrüche nicht mehr als solche zu ahnden, organisationspolitische Fehlentscheidungen als „systemrelevant“ oder „alternativlos“ zu bemänteln und grundlegende wie schließlich demokratiepolitisch unverzichtbare Legitimationsformen umstandslos aufzugeben oder sie nicht kontrollierbaren Gruppen zu übertragen.

Die Beiträge in diesem Heft nehmen die angesprochenen Zugänge auf. So wendet sich *Udo Di Fabio* explizit den Entwicklungsperspektiven des Europäischen Parlaments zu, thematisiert *Peter Graf Kielmansegg* mit der Politischen Union einen zentralen, aber weithin ungeklärten Schlüsselbegriff der aktuellen politischen Auseinandersetzung und wendet sich *Dirk Geppert* gegen allzu plakative und historisch unhaltbare Analysen vom „Absterben“ des Nationalstaates. All das formt sich trotz der erkennbaren Unterschiede in Einzelfragen zu einem eindrucksvollen Bild der sich einer erweiterten Europäisierung stellenden Handlungsoptionen. Dass der künftigen Stellung der Parlamente in diesem Kontext schon aus legitimatorischen Gründen eine zentrale Rolle zukommt, nimmt *Werner J. Patzelt* zum Anlass einer empirisch-analytisch überzeugenden Bestandsaufnahme, die einen Forschungs- und (nachfolgenden) Veröffentlichungsrahmen absteckt. Zwei Berichte beschließen das Heft, wobei zum jährlichen und viel genutzten Jahresrückblick („The European Union in 2013: a Review“) eine Darstellung der sich in den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas herausbildenden Forschungskapazitäten tritt.

Auch im Rahmen der kommenden Hefte dieses ZSE-Jahrgangs gilt es, die Interessen- und Publikationsschwerpunkte der Zeitschrift zu verstetigen und bei Bedarf zu erweitern, immer mit Blick auf die die Staats- und Europawissenschaften konstituierenden Disziplinen der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, aber auch unter Berücksichtigung der dazugehörigen „Praxen“. Während Ersteres auf einem guten Weg scheint und die ZSE die erörterte Trias von Interdisziplinarität, Internationalität und Interkulturalität einzulösen beginnt, streifen die theoretischen und empirisch-analytischen Bemühungen der Wissenschaftsvertreter immer wieder das Alltagsgeschäft der Politik. Dabei stehen neben den nicht nur im vergangenen Jahr angesprochenen Regelungs-, Koordinations- und Kooperationspolitiken europabezogen die Herausbildung einer arbeits- und zukunftsfähigen Union im Vordergrund, während binnenstaatlich das Wirken der Großen Koalition an Aufmerksamkeit gewinnt: sei es mit Blick auf die obersten Bundesorgane (und hier die merkwürdig anmutenden Bemühungen, die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts zu überprüfen), die Fortentwicklung des deutschen Föderalismus (angesichts des für das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden entscheidenden Jahres 2019), die Professionalität und Reagibilität des deutschen Parlamentarismus (und einer etwaigen Arbeitsteilung zwischen den politischen Ebenen) sowie die Entwicklung des Parteiensystems, innerhalb dessen Gewichtverschiebungen erkennbar werden, die dem Ergebnis der Bundestagswahlen entgegenstehen. Die nicht nur staatsorganisatorisch angezeigte

Verbindung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen wird im Übrigen exemplarisch in dem bereits angesprochenen Beitrag *Werner Patzelt's* deutlich, der eine künftig jährlich in der ZSE erscheinende Reihe „Parlamente im Wandel“ eröffnet. Damit werden die schon eingeführten jährlichen Konstanten „The European Union in ...: a Review“ und „Beiträge zur Generationengerechtigkeit“ um eine politikwissenschaftliche Analyse ergänzt; eine kontinuierliche auch öffentlich-rechtliche ausgerichtete Bestandsaufnahme unterliegt gegenwärtig der Diskussion.

Die angesprochenen materiellen Schwerpunkte prägen die Redaktionsarbeit. Hier gewinnt bei kontinuierlich steigendem Manuskriptangebot (und wachsender Ablehnungsquote) die Zahl der eingeladenen Beiträge an Gewicht, eine im Herausgeberbeirat begrüßte Entwicklung, weil sich damit nicht nur die Planbarkeit der einzelnen Hefte, sondern auch die Reaktionsgeschwindigkeit kommentierungswürdigen binnenstaatlichen wie europäischen Entwicklungen gegenüber erhöht.

In eher formaler Hinsicht ist zu informieren, dass die kommenden beiden Hefte der ZSE (2 und 3/2014) zu einem Sonderheft „Öffentliche Finanzen im Umbruch“ zusammengefasst werden, um die beträchtlichen Veränderungen der nationalen wie der europäischen Finanzarchitektur gleichsam gesamthaft thematisieren zu können; es wird von *Uwe Wagschal* verantwortet und erscheint zeitgleich unter einer gesonderten ISBN-Nummer. Zudem ist geplant, den Berliner Gesprächskreis zu organisationspolitischen Reformen auf staatlicher und europäischer Ebene zu erweitern und zweimal jährlich zusammentreten zu lassen. Im Hintergrund steht die Nachfrage nach der vom ISE entwickelten „Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften“, die die EU-Kommission inzwischen auf andere Mitgliedstaaten (und sich selbst) ausgedehnt sehen möchte.

Schließlich gilt es, mit *András Sajó* einen dem Herausgeberbeirat angehörigen Vertreter der Rechtswissenschaft nach langen Jahren der Zusammenarbeit mit Dank zu verabschieden und dafür mit großer Freude *Frank Schorkopf* (Göttingen) im Kreis der (Mit-)Herausgeber zu begrüßen. Regelmäßige ZSE-Leser wissen bereits um seine luziden Beiträge zur jüngeren europarechtlichen wie europapolitischen Diskussion.

Joachim Jens Hesse

Ein PS in eigener Sache: Wie aufmerksame ZSE-Leser wissen, war es in diesem Heft geplant, aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament auch ein Gespräch mit dem Herrn Bundespräsidenten zu führen. Eine entsprechende Einladung zu einem schriftlichen Interview erging bereits am 15. Januar 2014 und wurde angenommen. Wir bedauern, dass es gleichwohl nicht zu dem Interview kam und auch unsere Nachfrage zu dem ersatzweise angebotenen Abdruck eines ggf. vom Präsidenten vorzusehenden Wahlaufrufs unbeantwortet blieb. Um den Leser mit jenen Fragen vertraut zu machen, die dem Präsidenten vorgelegt werden sollten, fügen wir sie gleichsam nachrichtlich bei:

Schriftliches Interview mit dem Herrn Bundespräsidenten

Die Fragen (Entwurf)

- (1) Herr Bundespräsident, am 22. Februar 2013 hielten Sie eine viel beachtete Europarede („Vertrauen erneuern – Verbindlichkeit stärken“), die ein „Bellevue-Forum“ eröffnete, im Rahmen dessen Sie gesellschaftlich wichtige Debatten anzuregen oder voranzutreiben suchen. Dem schlossen sich eine Reihe weiterer europaspezifischer Veranstaltungen an, die mit unterschiedlichen Zielgruppen Themen wie „Ich will Europa – mitgestalten“, Europa – mehr Mut bei allen“ oder auch „Was hält Europa zusammen?“ erörterten. Wenn Sie Ihre bisherigen Erfahrungen im Rahmen dieser Veranstaltungen zusammenzufassen suchen, wie stellt sich Ihnen der Europäisierungsprozess am Vorabend der Wahlen zum Europäische Parlament dar?
- (2) Es ist wohl unvermeidlich, dass in Wahlzeiten Vertreter polarisierender Positionen gelegentlich mehr mediale Aufmerksamkeit finden als auf Kontinuität bedachte Programme, Kandidaten oder Kommentatoren. Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, dass sich die Vorbehalte gegen Form und Verfahren des Europäisierungsprozesses in den vergangenen Jahren verstärkt haben. So sind es ja nicht nur Außenseiter im parteipolitischen Spektrum der EU-Mitgliedstaaten, sondern auch beträchtliche Teile der „Völker Europas“, die Vorbehalte anmelden, bis hin zu einem Legitimations- und Loyalitätsentzug. Wie kann es gelingen, diese Zweifelnden zurück zu gewinnen? Reicht es angesichts wachsender Aufgaben, aber auch ungewöhnlicher EU-weiter Verteilungskämpfe (und sich damit verbindender Ängste) aus, eine erweiterte Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse in Aussicht zu stellen oder einzelne mitgliedstaatliche Einrichtungen zu stärken?

- (3) Den Schlüssel zur Beantwortung solcher Fragen bildet nach zahlreichen Untersuchungen die noch immer fehlende europäische Öffentlichkeit, wobei das grundlegende Sprachproblem auch künftig verbleiben wird, es sei denn, man will die kulturellen Besonderheiten (und Eigenständigkeiten) Europas einebnen. Sie haben das in Ihrer eingangs benannten Rede genutzt, um vor allem an die Medien zu appellieren, sich „europäisch“ zu öffnen und entsprechende Angebote aufzubauen oder auszuweiten. Welche Reaktionen sind Ihnen in dieser Frage zugegangen, finden sich Ansätze, Ihren Anregungen zu folgen?
- (4) Auch wird deutlich, dass das Wachstum der europäischen Einrichtungen inzwischen ein Ausmaß erreicht hat, das der Bürgerschaft den Nachvollzug von Politiken erschwert und bei ihr den Eindruck verstärkt, „von außen“ gesteuert zu werden, gleichsam fremdbestimmt zu sein. Addiert man dem, dass sich europaseitig mit solchen Ausdifferenzierungen meist auch Selbstführungstendenzen der Akteure verbinden, begünstigt das weitere Vorbehalte. Bietet es sich vielleicht an, die europäischen Einrichtungen gelegentlich an ihre Bringschuld (den „Völkern Europas“ gegenüber) zu erinnern, wie umgekehrt die wachsende Versuchung der Mitgliedstaaten, sich auf Kosten „Brüssels“ zu entlasten, deutliche Kritik finden sollte?
- (5) Interessant ist in diesem Zusammenhang wohl auch die (immer wiederkehrende) Frage nach der *finalité* des Integrationsprozesses, die sich jetzt allerdings weniger auf Territorialfragen (also erneute Erweiterungsrunden) als vielmehr auf die künftige Gestalt des europäischen Regierungssystems richtet. Während die einen dazu tendieren, die noch immer diskussionswürdige Gewaltenteilung im gegenwärtigen System gerade noch als „Übergangslösung“ zu akzeptieren, verweisen andere auf dessen deutliche demokratietheoretische und funktionale Defizite, die sich nicht verfestigen sollten. Wann ergäbe sich ein geeigneter Zeitpunkt, solche Fragen anzusprechen und auf welchem Wege sollte man etwaige Veränderungen umzusetzen suchen: letztlich doch über intergouvernementale Vereinbarungen, im Rahmen ohnehin anstehender Vertragsänderungen oder aber über einen erneuten Versuch der Verfassungsgebung (Konventslösung)?
- (6) In der Fachöffentlichkeit mehren sich die Stimmen, den Europäisierungsprozess dadurch zu stabilisieren, dass man die bislang stark normativ geprägten Diskussionen um funktionale Sicherungen zu ergänzen sucht. Hier geht es dann auch um den Zugriff auf einzelne Aufgaben- und Kompetenzfelder (mithin ein operativ greifendes Subsidiaritätsprinzip), vor allem aber

um die Befähigung, den gegebenen europapolitischen Herausforderungen auch im Alltag gerecht zu werden. Damit treten neben Fragen des institutionellen Zuschnitts (horizontal wie vertikal) solche zur faktischen „Tragfähigkeit“ der nationalen wie europäischen Akteure. Wäre das nicht ein Weg, dem erkennbaren *trial and error* in zahlreichen europäischen Aufgabenfeldern zu begegnen, zu einer professionelleren Sichtweise bei unbestreitbar grenzüberschreitenden Aufgaben zu gelangen?

- (7) Auf mitgliedstaatlicher Ebene ist eine solche Diskussion ja bereits eröffnet, wobei die Reaktionen hier von Anpassungsleistungen der Ministerialorganisation (nicht nur auf Bundesebene) und einer „verbesserten Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus“ bis hin zu Kompetenzübertragungen reichen. Vielleicht ergibt sich daraus eine Chance, die Regierungssysteme funktionaler aufeinander zu beziehen als dies bislang der Fall ist? Gerade in Deutschland bietet sich mit dem fast gleichzeitigen Auslaufen der Strukturhilfen/des Solidarpakts II, der Überprüfung der Bund-Länder-Beziehungen, der vom Bundesverfassungsgericht aufgegebenen Neufassung des Finanzausgleichs und einer dem komplementären Anpassung regionaler, nationaler und europäischer Förderverfahren ab 2019 ja die ungewöhnliche Chance zu einer „institutionellen Arrondierung“. Natürlich gilt es hier, die unterschiedlichen Voraussetzungen von föderalstaatlich und unitarisch organisierten EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, doch sollte man das Zusammentreffen solch grundlegender Reformen nicht auch zu einer konsequenten Überprüfung der europabezogenen organisationspolitischen Grundlagen nutzen, um das bisher eher reaktive Verhalten durch aktivere Reaktionsmuster zu ersetzen?
- (8) In einem Bereich kommt es bereits zu strukturelevanten Überlegungen mit Blick auf die „Handhabung“ europäischer Politiken, wobei es hier eher die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts als die Einsicht in begrenzte eigene Kapazitäten sein dürften, die Veränderungsbereitschaft bewirken. Gemeint ist natürlich die europapolitische Aufwertung des Bundestages in Verfolgung der neuesten Entscheidungen des Gerichts. Wie die Erfahrungen im Rahmen der Krisenbewältigung, vor allem in Sachen Fiskalpakt und ESM, dokumentieren, verbleibt aber auch hier Handlungsbedarf, bilden die häufig nur situativ geprägten und dem Zeitdruck geschuldeten Reaktionen des Parlaments bislang wohl kein Modell für eine den Namen verdienende Beteiligung an der europapolitischen Willensbildung und Entscheidung. Sehen Sie einen Weg, wie eine ausreichende Beteiligung des Parlaments, und damit ja

des Souveräns, unter Berücksichtigung der „Tragfähigkeit“ aller Beteiligten auch längerfristig sichergestellt werden könnte? Die vielfach empfohlene „Entschleunigung“ europapolitischer Entscheidungsprozesse scheitert ja häufig bereits an den der Marktentwicklung zugeschriebenen Sachzwängen, die dann schon aus Zeitnot ein „Abnicken“ von Vorlagen nahe legen, erst recht wenn diese von Regierungsvertretern als „alternativlos“ präsentiert werden.

- (9) Schließlich noch ein Wort zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die angesichts der aktuellen Situation kritischer Aufmerksamkeit unterliegt. Wie schätzen Sie das bisherige Verhalten der europäischen Akteure im Rahmen der Syrien- und Krim-Konflikte ein: als adäquate Abbildung dessen, was angesichts des jeweiligen nationalstaatlichen Interesses möglich ist, mithin den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen dürfte, oder als „letzten Anstoß“, ernsthafter als bislang auf eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu drängen? Erscheint Ihnen letztere in absehbaren Zeiträumen nicht nur erwünscht, sondern auch machbar? Welche Voraussetzungen wären, nicht zuletzt deutscherseits, zu beachten?
- (10) Doch zurück zu den Wahlen zum Europäischen Parlament: Folgt man den Umfragen, wird es erneut zu einer eher enttäuschenden Wahlbeteiligung kommen, die trotz einer Verstärkung euroskeptischer Stimmen in eine Bestätigung der bekannten Mehrheitsverhältnisse mündet. Das dürfte aber kaum jenen Aufbruch befördern, den Sie im Rahmen des „Bellevue Forums“ zu Recht anmahnten. Liegt das vielleicht auch daran, dass sich die politischen Eliten in den Mitgliedstaaten daran gewöhnt haben, Europapolitik weniger als Gestaltungsaufgabe denn als Krisenpolitik zu sehen? Das vielfach geforderte „Mehr an Europa“ signalisiert zwar einen gewissen Aufbruch, ohne freilich dessen Richtung und Gestalt zu benennen. Wäre es nicht angezeigt, sich für ein „besseres Europa“ auszusprechen, zumal damit der Auftrag an alle gesellschaftlichen Gruppen verbunden wäre, den als noch unzureichend empfundenen Integrationsschritten arbeits- und zukunftsfähige Lösungen entgegenzustellen?