

## Editorial

Das aufgrund der aktuellen europapolitischen Entwicklung in diesem Jahr verspätet erscheinende *Editorial* sieht die Staats- und Europawissenschaften erneut in einer eher reagierenden, von heftigen Turbulenzen im Gegenstandsbereich getriebenen Position. Sie beginnt individuelle wie kollektive Erkenntnisprozesse zu prägen, stellt vermeintliche Gewissheiten in Frage und führt zu komplementären Überprüfungen des theoretischen, empirisch-analytischen und methodischen Instrumentariums. Die Themen gibt die Praxis meist vor: So gilt die Zukunft der Eurozone fast durchgehend als gefährdet, findet sich der Ruf nach immer neuen, vom breiteren Publikum kaum mehr zu unterscheidenden Reaktionsmustern und wird das Ganze von einem Chor kakophoner Willensbekundungen begleitet, die erkennbar Zeit zu gewinnen suchen, nur selten aber problemlösend ausgerichtet sind. Zwar verweisen die eingesetzten Begrifflichkeiten und vorgestellten Optionen durchaus auf Gemeinsames (Fiskal-, Banken-, Stabilitäts- und Politische Union), doch wachsen gleichzeitig das Misstrauen zwischen den Akteuren, die Lust an der Stigmatisierung, gelegentlich gar die Versuchung zur Täuschung, hilfsweise zur Erpressung. Im Ergebnis wandelt sich auch das Verhältnis von Nationalstaat und Europäischer Union erneut – eine zwar immer prekäre, bislang aber meist von den Bemühungen um Kooperation geprägte Beziehung, die jetzt deutliche Brüche aufzuweisen beginnt, sich zunehmend asymmetrisch entwickelt und wechselseitige Solidaritäten zu einer knappen Ressource werden lässt. Hinzu tritt die rasche Folge als unvermeidlich bezeichneter Politiken, unterwirft man sich mit pauschalem Verweis auf dessen „systemische Relevanz“ einem weitgehend unregulierten Bankensektor und wird aufgrund behaupteter „Ansteckungsgefahren“ ein kontinuierlicher Zeitdruck erzeugt, der überdachten und „nachhaltigen“ Problemlösungen im Wege steht, zudem die parlamentarischen Gremien überfordert. Unbekümmertes Ausgabeverhalten, leichtfertige Kreditvergaben und die nicht unbegründete Erwartung, dass die nationale wie die europäische Politik, mithin der Souverän, für die Folgen solchen Fehlverhaltens aufkommt, verschärfen die Krise, die inzwischen die gliedstaatliche Ebene (Valencia, Katalonien, Sizilien) zu erreichen beginnt.

Die ZSE hat sich im vergangenen Jahr wie kaum eine andere wissenschaftliche Zeitschrift der erkennbaren Probleme angenommen, zum einen über grundlegende Analysen, die sich auf das Verhältnis der Gebietskörperschaften (horizontal wie vertikal) richteten und organisatorisch-instrumentelle Überlegungen in das

Zentrum stellten (mit dem Heft 3/2011 als *bestseller*), zum anderen über den direkten Bezug auf den politischen Prozess und seine Akteure. Das wiederum führte zu erweiterten Formen der Kommunikation: von gemeinsamen Gesprächsrunden über Workshops zu Schlüsselfragen bis hin zu (halb-)offenen Tagungen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich damit auch eine neue Qualität der Wissenschaft-Praxis-Interaktion herauszubilden beginnt, die in Form, Inhalten und Wirksamkeit beträchtlich über das hinausgeht, was herkömmlicherweise unter „Politikberatung“ verstanden und diskutiert wird.

Mit Blick auf die *europäische Entwicklung* haben sich die angesprochenen Politiken des Zeitgewinns erkennbar verstärkt, ergänzt um jene Sicherungs- und Stabilisierungsleistungen, die sich aufgrund des Außendrucks anboten. Der Differenzierung zwischen dem Norden und dem Süden des Kontinents kommt dabei wachsendes Gewicht zu, nicht nur aufgrund der Problemausprägung, sondern auch angesichts unterschiedlicher Rationalitätsvorstellungen, Mehrheitsverhältnisse und neuen politischen Personals. Dies erfuhr die Kanzlerin schmerzhaft, als sie erstmals einer südeuropäischen Allianz unter Einschluss Frankreichs gegenüber stand und dieser zumindest insofern nachgeben musste, als sie einer Aufweichung vormals als „alternativlos“ bezeichneter Politiken zustimmen musste. Natürlich verweist man jetzt auf die notwendigen Voraussetzungen für einen direkten Zugriff defizitärer EU-Mitgliedstaaten auf die Mittel der Europäischen Zentralbank und/oder der „Rettungsschirme“, doch kann dies nicht verdecken, dass inzwischen „Grenzüberschreitungen“ vorgenommen wurden, die auch durch eine im Wortsinne arbeitsfähige Bankenaufsicht oder andere Einrichtungen kaum ausreichend gesteuert oder kontrolliert werden dürften: Europäische Integration als gleichsam zeit- und ressourcenträchtiges *trial and error*. Einmal mehr rächt sich in diesem Kontext nicht nur das für die Kanzlerin zunehmend „dünner“ werdende politische Personal, der unzureichende Einfluss auf zentrale Gremien und Einrichtungen tritt vielmehr hinzu. Bei aller Anerkennung etwa des Beharens des Bundesbankpräsidenten auf der geldpolitischen Unabhängigkeit der EZB wird man zur Kenntnis nehmen müssen, dass es den deutschen Vertretern in europäischen Gremien häufig an jener *gravitas* mangelt, derer es erkennbar bedarf. Die bislang noch „stabilen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind in den Führungsetagen der EU wie der Internationalen Organisationen deutlich unterrepräsentiert.

Auch aus diesem Grund wird der deutsche Ruf nach einem „Mehr an Europa“, mithin nach einer beträchtlichen Vertiefung des gemeinschaftlichen Handelns fragwürdig, setzt er doch funktionsfähige Interaktions- und vor allem Koordina-

tionsformen zwischen den Nationalstaaten/Mitgliedstaaten und der Union voraus, ein bislang meist uneingelöstes Desiderat. Dies gilt sowohl für den Prozess der Politikformulierung (der sich aufgrund zahlloser „Gipfel“ und ad hoc-Gremien ad absurdum zu führen droht), vor allem aber für den defizitären Vollzug, sowohl im öffentlichen Bereich wie gegenüber Privaten. Die bereits seit längerem erkennbare Schere zwischen dem Handlungsbedarf und der Handlungskapazität der Akteure öffnet sich weiter, suboptimale Politiken und Vollzugsdefizite sind die Folge. Dass die „Völker Europas“ dies inzwischen nicht nur sehen, sondern auch mit Loyalitätsentzug strafen, ist offenkundig – ohne dass die politischen Eliten dem bislang überzeugend begegneten. „Immer mehr“, „immer weiter“ dürfte aber kein wirklich Erfolg versprechender Weg sein, den Entwicklungsproblemen zu begegnen. Es mehren sich vielmehr die Vorbehalte, sowohl gegenüber Plänen, über eine Direktwahl des Ratspräsidenten oder die Schaffung von EU-Finanz- oder gar Justizministern eine noch erweiterte Zentralisierung der europäischen Politik vorzusehen, als auch mit Blick auf fortlaufende Erweiterungen der Union, trotz der erkennbaren Fehlentscheidungen (Griechenland, Rumänien, Bulgarien) und der zunehmenden territorialen Ausdifferenzierung. Das „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, ein „alter Hut“ der Diskussion, feiert fröhliche Urständ, und das angesichts bereits heute kaum noch beherrschbarer Gruppenbildung innerhalb der Mitgliedschaft. Nicht ein Mehr an Europa sollte bei nüchterner Abwägung der lösungsbedürftigen Probleme das Ziel sein, sondern ein „Besseres Europa“, das konsolidiert und stabilisiert, das anmaßende Sendungsbewusstsein seiner Akteure durch ein pragmatisches, den Völkern Europas „dienendes Handeln“ ersetzt und auf einer deutlichen Aufgaben- und Kompetenztrennung gründet, unter Einschluss eines unabweisbaren Rückbaus unnötig zentralisierter Politikfelder. Förderalstaaten, nicht zuletzt Deutschland, wären gut beraten, ihre diesbezüglichen Erfahrungen in den laufenden Diskussionsprozess einzubringen – auch das in Verfolgung jener Führungsaufgabe, die zahlreiche EU-Mitgliedstaaten dem Land inzwischen zusprechen. Die Alternative, einen weiteren Ausbau der Europäischen Union als gleichsam „Zensor“ mitgliedstaatlicher Politiken, dürfte scheitern, nicht zuletzt aufgrund der unverändert schwachen Legitimation der Akteure, die sich – kaum rechenschaftspflichtig – sehr weit von den „Völkern Europas“ entfernt haben und in einer kuriosen Mischung aus technokratischem Zugriff und Heilsbringerschaft Entfremdungsprozesse fördern. Hier pragmatisch anzusetzen und dabei den Organisationsbestand wie die Aufgabenwahrnehmung kritisch zu überprüfen, dürfte wesentlich aussichtsreicher sein als erneut über einen Konvent „das europäische Projekt von Grund auf neu zu denken“.

Die damit angesprochenen Probleme setzen sich *innenpolitisch*, mit Blick auf die *nationalstaatliche Ebene* also, fort. Auch hier verweisen die bereits mehrfach angesprochenen Koordinationsmängel, vor allem die fehlende Abstimmung innerhalb wie zwischen den Gebietskörperschaften, auf einen zentralen Schwachpunkt des Regierungshandelns, überwiegt inzwischen das Verwalten das Gestalten bei weitem. Hinzu tritt ein Mangel an Umsetzungskompetenz, der immer dann offenkundig wird, wenn bundesseitig Gesetzgebungsvorhaben verabschiedet werden, deren Konsequenzen nicht wirklich durchdacht sind und zahllose *ex post*-Korrekturen oder wenigstens Adjustierungen nach sich ziehen. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der „Energiewende“, deren Vollzug erkennbar unbedacht blieb. Speicherkapazität und Versorgungsnetze, Kostenentwicklung oder Standortfragen: die Diskussion beginnt erst jetzt. Ähnliches findet sich in zahlreichen anderen Politikfeldern.

Hinzu tritt eine wachsende Nervosität vor allem der dezentralen Gebietskörperschaften mit Blick auf das Schlüsseljahr 2019/2020, in dem es zu einem zeitgleichen Auslaufen der Strukturhilfen, einer Neuorganisation des Länderfinanzausgleichs, der Gewährleistung der „Schuldenbremse“ auf allen Ebenen und einer Umorientierung komplementärer Förderrichtlinien auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene kommt. Der Informations- und Abstimmungsbedarf in wie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wächst, ohne das dies von einer komplementären Kapazitätserweiterung begleitet wäre. So öffnet sich auch hier die Schere zwischen dem Handlungsbedarf und den Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten weiter, ein Tatbestand, der die Einrichtung einer Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften (schon als unabweisbarer Informationsbasis) befördern sollte, jenseits oder besser anstelle der schon jetzt aussichtslosen Bemühungen um eine „Föderalismusreform III“.

Schließlich beginnt der erkennbare Handlungsbedarf auch das Verhältnis der obersten Bundesorgane zueinander zu verändern. Hier ist es vor allem das Bundesverfassungsgericht, das aufgrund seines konsequenten Eintretens für eine deutlichere Parlamentarisierung, mithin eine erweiterte Legitimation europapolitischer Entscheidungen zu einem (mit-)entscheidenden politischen Akteur geworden ist. So sehr man dies aus systematischen Gründen bedauern mag, so sehr ist es zu begrüßen, dass sich aufgrund der dauerhaften Anrufung des Gerichts eine neue Diskussion um die Form und Funktion der Gewaltenteilung in der Republik bildet, wobei vor allem funktionale Erwägungen den normativen Diskurs zu ergänzen beginnen, gewiss nicht nur in europapolitisch bedeutsamen Fragen. Während die Bundesregierung erkennbar überlastet ist (und in Teilberei-

chen gelegentlich „überfordert“ erscheint), gewährleistet das Bundesverfassungsgericht institutionelle Stabilität, erinnert das Parlament an seine Grundfunktionen und belässt dem Bundesrat jene Mitwirkungs- und Kontrollrechte, die ihm zustehen. Da man sich aufgrund der europapolitischen Turbulenzen (und deren Konsequenzen für die nationalstaatliche Entwicklung) jenem Punkt nähert, jenseits dessen eine Befragung des Souveräns unausweichlich werden dürfte, ist die wachsende politische Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts zu akzeptieren – in der Hoffnung, dass sich die Richter der ihnen auferlegten „Grenzüberschreitung“ bewusst bleiben.

Diese skeptische Einschätzung der gegebenen Ausgangssituation setzt bei einem Blick auf die die *Staats- und Europawissenschaften* konstituierenden Disziplinen fort, wobei sich hier erkennbare Lernprozesse mit unterausgeschöpften Ressourcen verbinden. Für Ersteres stehen die Bemühungen der Rechtswissenschaft, der Gefahr einer gleichsam drohenden „Spaltung“ der Disziplin in das Völker- und Europarecht auf der einen und das nationalstaatlich ausgerichtete öffentliche Recht auf der anderen Seite zu begegnen. Zumindest scheint die „Eurokrise“ hier zu bewirken, dass allzu eifrige Verfechter einer bedingungslosen Europäisierung ihre Position zu überdenken beginnen und sich der Erkenntnisse nicht nur anders denkender Fachvertreter, sondern auch weiterer Disziplinen bedienen. Möglicherweise wirkt die Krise hier als Katharsis, der Gefahr einer weiteren oder besser: zu weit gehenden Ausdifferenzierung des Faches zu begegnen. Im Übrigen gewinnt die schrittweise Ergänzung normativ-dogmatischer durch funktionsorientierte, mithin auch und gerade empirisch bedeutsame Untersuchungen an Gewicht.

Anders die Wirtschaftswissenschaften, deren Beiträge, nicht zuletzt im Vergleich, von einer breiteren Öffentlichkeit zunehmend kritisch gesehen werden. Hinzu tritt die merkwürdig anmutende Interessenvertretung, die gleichsam über „Rudelbildungen“ erfolgt, ohne dass sich damit eine wahrnehmbare Kapazitäts- und Kompetenzerweiterung verbände. Die aktuellen Bemühungen, der Politik in europäischen Fragen gleichsam präskriptiv zu begegnen, scheinen schon deshalb verfehlt, weil man sich auf diesen Adressatenkreis nicht wirklich einlässt, institutionelle, rechtliche und politische Rahmenbedingungen entsprechend unterschätzt und nicht selten zirkulär bereits in früheren Kontexten unwirksame Handlungsoptionen vorstellt. Addiert man dem die wachsende Binnendifferenzierung der Disziplin, sind weiterer Renommeeverlust und potentielle Marginalisierung nicht auszuschließen.

Auch die Sozialwissenschaften im engeren Sinne rufen ihre für die hier zur Diskussion stehenden Fragen beträchtlichen Kapazitäten nur unzureichend ab. Vor allem die Internationalen Beziehungen drohen sich als Teildisziplin zu verselbständigen, vielleicht sogar zu isolieren. Es fehlt jener Unterbau, den die Politikwissenschaft angesichts wachsender empirisch-analytischer und methodischer Kompetenz durchaus anbietet. Auch hier könnte es sich rächen, nur eher situativ zu agieren - um den Preis meist unhistorischer, häufig theorieferner und empirisch-analytisch unterkomplexer Zugänge. Solche Einseitigkeiten bedürfen angesichts des wachsenden studentischen Interesses und des Beratungsbedarfs der Praxis dringender Beachtung und Korrektur, wobei vor allem interorganisatorische Kompetenz und empirisch gesättigte, das Regierungs- und Verwaltungshandeln einbeziehende Institutionsanalysen gefragt sind. Dabei geht es mit Blick auf aktuelle Fragestellungen weniger um analytische Anschlussfähigkeit (sie stellt eher ein Problem der beiden anderen Disziplinen dar), als um eine kompetente und handlungsorientierte Aufbereitung der sich europäisch wie nationalstaatlich auch „praktisch“ stellenden Probleme.

Im Übrigen stand im Wissenschaftsbereich natürlich die *Exzellenzinitiative* im Zentrum der disziplinären Aufmerksamkeit und band beträchtliche Kräfte. Das Verfahren mündete, positiv gewendet, in eine gewisse Selbstbesinnung auf das (jeweilige) universitäre Potential und förderte bislang untypische Formen der Wissenschaftsorganisation, enttäuschte allerdings im materiellen Ergebnis. So war bereits seit längerem erkennbar, dass der Norden, Osten und Westen der Republik (mit Bremen, Dresden und Köln) im Sinne föderalstaatlicher Ausgleichspolitiken Berücksichtigung finden dürften und die Zentralität Berlins und Münchens sowie die komplementäre Anerkennung wenigstens einer der kleineren Universitäten (Konstanz) bestätigt werden würden. Dass schließlich Baden-Württemberg aufgrund der überzeugenden Qualität fast aller seiner Universitäten „Federn lassen“ musste, war aufgrund der Dominanz des Landes im Rahmen der vorangehenden „Wettbewerbsrunden“ zwar vorherzusehen, nicht aber die groteske Entscheidung, mit Freiburg einer der ausgewiesenen und wissenschaftlich produktivsten deutschen Universitäten den Exzellenzstatus zu entziehen. Schon die Begründung (die fehlende Integration des FRIAS-Konzeptes in die Universität) erwies sich als wenigstens fragwürdig. Wer die Gelegenheit hatte, im FRIAS zu arbeiten, weiß um die Bemühungen, die Interaktion zwischen dieser Einrichtung und der Universität zu jedem Zeitpunkt anspruchsvoll zu gestalten, nicht nur auf der professoralen, sondern auch und gerade auf der Ebene des Nachwuchses. Wer zudem das Wirken der *Centres for Advanced Study* einem interna-

tionalen Vergleich unterzieht (der Autor war und ist Mitglied der Einrichtungen in Budapest, Kyoto, Wassenaar und Freiburg, und glaubt, über Konferenzteilnahmen und Vorträge auch die Potentiale der entsprechenden Institute in Stanford, Princeton und Berlin einschätzen zu können), wird die Freiburger Bemühungen preisen: unpräntiös, analytisch fordernd und kritisch-professionell, kurz: exzellent im Sinne des Wortes. Addiert man dem, dass die für diese Zeitschrift wichtigsten Disziplinen (der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, unter Einschluss der Geschichte) in Freiburg ungleich besser aufgestellt sein dürften als in den benannten „neuen Exzellenz-Universitäten“ (und durchaus auch in Teilen Berlins und Münchens), verstärken sich die Vorbehalte gegenüber der Initiative, die sich in dieser Form deutlich überlebt haben sollte. Das Örtlichkeitsprinzip, selbst die Regionalorientierung begünstigten nicht nur falsche Prioritätensetzungen, sie übersahen vielmehr auch jene neuen Formationsprozesse, in denen sich die Spitzenwissenschaft heute (selbst) organisiert: klein, flexibel, grenzüberschreitend kooperativ, in fast allen Ausprägungen IT-gestützt und vor allem nur auf mittlere Fristen angelegt. Natürlich variiert das zwischen den Disziplinen, bezeichnet im Grundzug aber doch jene Merkmale, die die Wissenschaftsentwicklung im kommenden Jahrzehnt prägen werden und auf die sich die großen Forschungsförderer des Auslands längst eingestellt haben. Ein Sprachproblem besteht nicht, da die Alltagskommunikation über die *lingua franca* des Englischen betrieben, daneben und darunter allerdings in den vier Verkehrssprachen der Wissenschaftswelt kommuniziert wird. Auch insofern erwies sich die Entscheidung, den Exzellenzwettbewerb ausschließlich in englischer Sprache zu führen, als eine entschieden zu angepasste Geste, die von zahlreichen Gutachtern als „wenigstens überprüfungsbedürftig“, von einigen als „lächerlich“, von dritten gar als „Verschenken kultureller Eigenständigkeit“ bezeichnet wurde.

Die ZSE wird sich der weiteren Entwicklung des deutschen und des europäischen Wissenschaftssystems wie bereits bislang annehmen, auch angesichts fragwürdiger Entscheidungen des Wissenschaftsrats. Hier ist es vor allem die inzwischen ungebremsste Vergabe des Promotionsrechts an private Einrichtungen (Hertie School als ein Beispiel), die eher Zeitgeistströmungen denn Qualitätserwägungen folgen dürfte, zumal so das vom Rat erneut geforderte exklusive Promotionsrecht für die Universitäten bereits wieder aufgeweicht wird. Wenn künftig Einrichtungen ohne grundständige Ausbildung, nennenswerten Forschungsertrag und dies dokumentierende Medien (etwa eine eigene Zeitschrift, Schriftenreihen, Jahrbücher etc.) über Promovenden ihre finanzielle Basis zu stabilisieren und/oder einen wissenschaftlichen Ruf zu etablieren suchen,

(teil-)entlasten sie zwar (vielleicht) die öffentliche Hand, beschädigen gleichzeitig aber jene Qualitätsstandards, die die Wissenschafts- und Forschungspolitik gerade wiederherzustellen sucht.

Die angesprochenen europäischen wie nationalstaatlichen Entwicklungen haben schließlich auch den Alltag der *Redaktionsarbeiten* in den vergangenen Monaten geprägt. Hinzu trat ein erweiterter Kontakt mit den Lesern insofern, als einzelne ZSE-Beiträge beträchtliche Reaktionen (und Zuschriften) erbrachten, die in zwei Fällen zu nachfolgenden Konferenzen führten. Im Übrigen entwickelten sich Abonnentenzahl wie Manuskripteingang weiterhin positiv, während die Qualität der eingereichten Beiträge (gemessen an der Zahl der Zurückweisungen) abnahm. Gleichwohl regen wir an, uns auch weiterhin Manuskripte anzuvertrauen und sich, wenn erwünscht, vorab über etwaige redaktionelle Prioritäten zu informieren. Zudem werden im vorliegenden Heft thematische Schwerpunkte verstetigt: Dies gilt zum einen für die Entwicklung der politischen Parteien, deren Durchgang mit zwei vergleichenden Beiträgen unmittelbar vor der Bundestagswahl 2013 abgeschlossen werden soll, zum anderen für die Erörterung einzelner Politikfelder. Die Beiträge zu beiden Themenschwerpunkten werden nach Abschluss dieser „Serien“ aktualisiert und von Nomos in einer gesonderten Buchpublikation vorgestellt. Als neuer Schwerpunkt findet sich, zahlreichen Anregungen folgend, ein „Forum“ zum Thema: „Deutschland in der Europäischen Union“; auf *Werner Patzelt* in diesem Heft folgen, beginnend mit dem Präsidenten des Bundestages, Vertreter der obersten Bundesorgane sowie in- und ausländische Autoren aus dem Wissenschaftsbereich. Schließlich kommt es am 30. November 2012 auf Schloß Leopoldskron in Salzburg zu einer vom Verlag und dem Herausgeber geplanten Veranstaltung mit dem Thema „Nationalstaat und Europäische Union: eine Bestandsaufnahme“. Dass und wie wichtig eine solche kritische Bestandsaufnahme ist, haben die letzten Hefte dieser Zeitschrift nachdrücklich belegt.

*Joachim Jens Hesse*