
Editorial

Diese erste Ausgabe des laufenden Jahrgangs der „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften“ (ZSE) erscheint in leicht veränderter Form. Den Hintergrund bildet nicht nur eine „Modernisierung“ des Erscheinungsbildes, sondern auch ein Verlagswechsel. Er bot sich vor allem aufgrund eines fehlenden, der Zeitschrift gleichsam komplementären verlegerischen Publikationsprogramms an. Der Übergang zu Nomos erlaubt in Zukunft eine enge Verzahnung mit dessen rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Schriftenreihen, hinzu tritt eine für anwendungsbezogene Arbeiten erweiterte Öffentlichkeit, nicht zuletzt die explizite Verbindung zu den Einrichtungen der Europäischen Union, des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

Materiell erwiesen sich die an die Staats- und Europawissenschaften herangetragenen Fragestellungen auch im Vorjahr als deutlich exogen definiert. So stand im Zentrum der europäischen Entwicklung die deutsche Ratspräsidentschaft und der letztlich in weiten Teilen erfolgreiche Versuch, den an Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Verfassungsvertrag dadurch zu „retten“, dass man ihn ohne größere materielle Rücknahmen in den „Vertrag von Lissabon“ überführte. Die Dokumentation in diesem Heft zeichnet diesen Prozess noch einmal nach, verbunden mit dem Ausweis jener Veränderungen, die bei einer erfolgreichen Ratifizierung die europäische Politik der kommenden Jahre prägen werden.

Nationalstaatlich galt demgegenüber den Bemühungen um die Fortsetzung der Föderalismusreform und einer Reihe wichtiger Sektoralpolitiken das primäre Interesse. Ging es mit Blick auf die bundesstaatliche Ordnung zunächst darum, die Kompetenzverteilung neu zu gestalten und vor allem Bund und Länder, wo immer möglich, zu „entflechten“, stehen im zweiten Teil der Föderalismusreform jetzt eine zeitgemäße Finanzverfassung und ein Überprüfen der Verwaltungsstruktur auf der Agenda. Dabei wird erkennbar, dass trotz eines Verzichts auf eine Neufassung des Finanzausgleichs Bund-Länder-Divergenzen in noch stärkerem Ausmaß als schon bisher die Diskussionen der Föderalismuskommission erschweren. Bislang zeichnet sich weder mit Blick auf ein öffentliches Verschuldungsverbot noch auf eine abgestimmte IT-Infrastruktur oder gar die Frage einer Bundessteuerverwaltung ein Konsens zwischen den Akteuren ab. Etwaige

Handlungsoptionen unterliegen zudem jenen Zyklen, die die Arbeit der Großen Koalition bereits in den ersten beiden Jahren der Legislaturperiode kennzeichneten. Im Übrigen sind es nach Verabschiedung einer noch immer hoch strittigen Gesundheitsreform und einer intensiven Sicherheits- und Integrationsdebatte heute Fragen des Arbeits- und Sozialstaates, die die Diskussion beherrschen: von der Frage eines Mindesteinkommens bis hin zu den Konsequenzen, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Mischverwaltung im Rahmen von „Hartz IV“ ergeben. Und selbst auf der kommunalen Ebene setzen sich trotz vergleichsweise guter Haushaltssituation die Polarisierungen fort. Hier geht es vor allem um Fragen einer Funktional- und nachfolgenden Kreisgebiets- wie Gemeindereform, um großräumigere und damit handlungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen.

Angesichts der damit erkennbaren „Herausforderungen“ blieben die Vertreter der Staats- und Europawissenschaften erneut in einer reaktiven Position. Dies mag bei eher grundlagenorientierten Fragestellungen verständlich sein, nicht aber für jene Teile der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die ohne ihren empirischen Gegenstand und den sich hier stellenden Gestaltungsbedarf „leer zu laufen“ drohen.

Blickt man zunächst auf die Rechtswissenschaft, so wird jenseits alltagsbezogener Untersuchungen deutlich, dass die zweifelsfrei verspätete Internationalisierung des deutschen Rechts einen Nachholbedarf an normativen wie funktionsanalytischen Untersuchungen erzeugt. Er wird dadurch beschleunigt, dass transnationale, grenzüberschreitende Entwicklungen sich zunehmend auch im regulativen Bereich bemerkbar machen, routinisierte Anpassungshaltungen mithin der Überprüfung bedürfen. Ob Welthandelspolitiken, die Zunahme großflächiger Regional Kooperation oder das Bedürfnis nach umfassender Friedenssicherung wie ökonomischer Prosperität – ausschließlich nationalstaatliche Reaktionen und entsprechende Regelungssysteme greifen vielfach zu kurz und erzeugen jene „Steuerungssillusion“, die den deutschen Interessen erkennbar abträglich ist. Deshalb auch finden sich europaweit wie nationalstaatlich starke Bemühungen, einerseits die vergleichende Rechtswissenschaft „wiederzubeleben“ (oder sie gar erst aufzubauen), andererseits aber auch Institutionalisierungen zu forcieren, die dem veränderten Regelungsbedarf gerecht zu werden suchen. In Einrichtungen wie dem in Den Haag begründeten *Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL)* kommt zum Ausdruck, was programmatisch angestrebt wird:

„National legal systems are becoming less autonomous. The problems confronting them increasingly transcend national boundaries, either because the problems do not lend themselves to solely national regulation or because they involve the interests of the international community as a whole. In this new environment, the traditional areas of national law, that is private law, criminal law, administrative law and constitutional law, acquire an increasingly internationalised character, while the regional (e. g. European and global) legal orders are becoming more and more dependent on the functioning of the national legal orders. These developments have fundamental consequences for the process of national law-making and the interpretation, implementation and enforcement of national law. They also bring to the forefront important questions relating to the legitimacy and coherence of law in general. By examining these developments in a comprehensive manner, from a multi-disciplinary perspective, including both legal and social science perspectives, one might hope to contribute to a better understanding of the functioning of national legal systems in an emerging international legal and social setting.“

Beschreibt dies jenen Internationalisierungsprozess, der auch die deutsche Rechtswissenschaft verstärkt zu einer Umorientierung ihrer Forschungsroutinen drängen dürfte, findet sich auch im Innern eine gewisse Neuausrichtung. Sie ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass dogmatisch-normative Erwägungen zunehmend durch funktionale Erkenntnisse ergänzt werden. Zur Überraschung vieler geht das Bundesverfassungsgericht der rechtswissenschaftlichen Forschung dabei insofern voran, als in einer Reihe von Schlüsselentscheidungen vor allem des Zweiten Senats (etwa zur Haushaltsnotlagen-Klage Berlins oder zur „Mischverwaltung“ im Rahmen von „Hartz IV“) funktionale Überlegungen der normativen Abwägung an die Seite gestellt werden. Hier wird in besonderer Weise erkennbar, dass und wie sehr empirische Evidenz zählt, nicht zuletzt aufgrund der rapiden Veränderungen, denen die jeweilige rechtliche, politische, ökonomische oder auch soziokulturelle Ausgangssituation unterliegt. Internationalisierung auf der einen und empirisch-funktionale Grundierung auf der anderen Seite kennzeichnen also wichtige Entwicklungen im Rahmen der eher rechtswissenschaftlich orientierten Staats- und Europawissenschaften – im Gegensatz zu jenen immer ein wenig „modischen“, mithin eher Zeitgeist-geprägten Untersuchungsrichtungen, die über *governance*- oder *soft law*-Kategorien Neuerungen verheißeln, in Realität aber einen Reflex auf seit längerem in den Sozialwissenschaften geführte Diskussionen darstellen.

Die Wirtschaftswissenschaften wissen in besonderer Weise um die Bedeutung von Märkten, so dass grenzüberschreitende Prozesse und weltweite Verflechtungen hier eigentlich eine gleichsam tägliche Herausforderung bedeuten sollten.

Gleichwohl wurde auch im vergangenen Jahr erkennbar, dass die deutschen Wirtschaftswissenschaften international kaum, in weiten Teilen auch gar nicht präsent sind. Es dominiert meist noch immer eine Orientierung an deutschen, bestenfalls europäischen Erkenntnisinteressen, die zudem empirische Defizite aufweisen. Blickt man darüber hinaus auf internationale Zitationsindices und die Zahl wirtschaftswissenschaftlicher Anträge etwa im Rahmen der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Alexander von Humboldt-Stiftung, wird auch hier Nachholbedarf erkennbar. Er sollte jene Grundsatzdiskussionen einbeziehen, die sich derzeit im und um den Sachverständigenrat finden. Eine weitere Professionalisierung dieses Gremiums (nach US-amerikanischem Muster) hätte möglicherweise den Vorteil, die wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen des politischen Handelns zu verbessern, wäre allerdings voraussetzungsvoll, insbesondere mit Blick auf den Aufbau und die professionelle Auswertung einer entsprechenden Datenbasis. So stellt sich derzeit ein gewisses Interregnum, nach dem der Rat sich aufgrund zahlreicher diskussionswürdiger Prognosen, fehlerhafter Beurteilungen und nicht-einheitlicher Voten ins Abseits zu stellen droht. Hinzu tritt die weiterhin ungeklärte Rolle im Prozess der sog. Politikberatung: Wenn der Vorsitzende des Rates, wie inzwischen fast üblich, sich zu nahezu jedem Thema der deutschen Innenpolitik äußert, bedarf es der Klärung der Legitimation wie der empirischen und politisch-administrativen Kompetenz. Auch hierzu wird sich die ZSE im Verlauf dieses Jahrgangs zu äußern suchen.

Schließlich ein Wort zu den Sozialwissenschaften: Hier schreitet die Professionalisierung durchaus voran, nachdem vor allem in empirisch-analytischer Hinsicht notwendige Ausdifferenzierungen einen die Realität abbildenden Charakter angenommen haben. Es steht daher zu erwarten, dass es nicht mehr nur um Begrifflichkeiten, vom „Mehr-Ebenen-System“ bis hin zum „*constitutional gardening*“ geht, sondern analytisch anspruchsvolle wie empirisch gehaltvolle Untersuchungen ausgebaut werden. Interessant ist vor allem das steigende Interesse an auch normativen Fragestellungen, mithin die Grenzüberschreitung zur Rechtswissenschaft. Dies gilt inzwischen nicht mehr nur für verfassungspolitische Erwägungen, sondern bezieht auch andere privat-, öffentlich- und strafrechtliche Überlegungen mit ein. Gelänge es darüber hinaus, den zunehmenden Vergleich methodisch besser abzusichern, ist ein weiterer Bedeutungsgewinn vorgezeichnet, immer vorausgesetzt, dass von allzu vollmundigen Selbstzuschreibungen und Institutskennezeichnungen Abstand genommen wird. Erledigt sich die ubiquitäre *governance*-Kategorie von selbst, dürfte dies auch für jene noch immer reichlich „abgehobenen“ Internationalen Beziehungen gelten, zumindest dann,

wenn weiterhin in den weder empirisch noch politisch-praktisch haltbaren Kategorien der „Realisten“, „Konstruktivisten“ oder „Funktionalisten“ verhandelt wird.

Im Ergebnis findet sich in den hier interessierenden staats- und europawissenschaftlichen Disziplinen eine beträchtliche Entwicklung, die sich weniger der ausgeweiteten Forschungsförderung als vielmehr innerdisziplinären Entwicklungsprozessen verdankt. Sie haben, exogen induziert, jetzt endogen Lernprozesse ausgelöst, die durchaus eigenständige Analyseansätze befördern. Hinzu kommt, dass in zahlreichen Schlüsselfragen der politisch-sozialen Entwicklung Deutschlands die Unsicherheit über die Vor- und Nachteile einzelner Politiken den Bedarf an kompetenter Beratung erhöht hat. Er richtet sich nicht auf „große“ Institute oder gar *cluster*, sondern auf eher kleine, flexible, dafür aber national wie international hoch präsenzte Forschungs- und Beratungseinrichtungen; sie prägen die heutige Diskussion.

Im Übrigen kann nach Abschluss des „Exzellenz-Wettbewerbs“ unter den deutschen Universitäten ein Ergebnis konstatiert werden, das erwartbar war und im vorjährigen Editorial der ZSE eine nahezu punktgenaue Prognose erfuhr. Darin werden gleichsam exemplarisch Stärken wie Schwächen des Wettbewerbs deutlich: Stärken insofern, als es den ohnehin produktiven Einrichtungen des Hochschulwesens jetzt möglich ist, ihre Forschungsanstrengungen zu verbreitern – und Schwächen, weil *throwing money at problems* nach aller Erfahrung kaum die erhofften Ergebnisse zeitigt. Wissenschaft bleibt das einsame Geschäft von „Köpfen“. Insofern bleibt anzuraten, Zusatzinvestitionen im universitären Bereich künftig wieder auf Individuen und kleinere, zeitlich zu begrenzende Forschungsgruppen zu konzentrieren, die bundes- wie europaweit ausdifferenzierte Fragestellungen erörtern. Selbstdefinition wie Fremdbedarf sollten dabei eine Symbiose eingehen, alles andere entspräche einem eher theoretischen Wunschenken.

Schließlich ein *addendum* zu der bereits angesprochenen Politikberatung. So sehr man die Leopoldina dazu beglückwünschen kann, jetzt als „Nationalakademie“ zu gelten, so sehr dokumentiert sich darin ein Relikt überkommenen Denkens. Weder bieten sich in einer föderal strukturierten Forschungslandschaft Zentralisierungsprozesse dieser Art an, noch ist die materielle Begründung (Politikberatung) ernst zu nehmen. Politik setzt „Akademien“ bestenfalls dann ein, wenn sie der *ex-post*-Legitimation bedarf; *ex-ante*-Beratung findet im kleinen Kreis und in eher verschwiegenen Zirkeln statt. Dies kann aufgrund der Ausdifferenzierung von Problemstellungen wie Lösungsstrategien auch gar nicht anders sein. Hinzu

kommt, dass sich keine der Akademien, auch nicht die Leopoldina, aufgrund ihrer Arbeiten in den vergangenen Jahrzehnten als Einrichtung der Politikberatung anbietet. Die im Vergleich immer wieder benannten US-amerikanischen und britischen Beispiele sind wesentlich anders strukturiert, auch darf bei ihnen vorausgesetzt werden, dass sich in den jeweiligen *science foundations* tatsächlich die führenden Köpfe einer Generation finden; dies ist in den deutschen Akademien allzu häufig nicht der Fall.

In dem aufgezeigten Rahmen wird die ZSE auch in den Heften dieses Jahrgangs ihre Schwerpunkte setzen. Dabei bleibt es bei der bewährten Unterscheidung nach Abhandlungen, Forum und Dokumentation, ergänzt um Beiträge „zur aktuellen Situation“. Wie stets wird ein Heft einem Sonderthema gewidmet sein, in diesem Jahr der „Föderalismusreform II“. Darüber hinaus informiert die Zeitschrift erstmals über Konferenzen für Entscheidungsträger auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Sie werden im Rahmen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin durchgeführt und setzen damit eine Reihe bislang eher vertraulicher Zusammenkünfte fort, die dem öffentlichen Handeln in ausgewählten Themenbereichen gelten.

Joachim Jens Hesse