

Editorial

Auch das Jahr 2006 war, wie sein Vorgänger, staats- und europawissenschaftlich deutlich durch exogene Ereignisse geprägt: die Diskussion um die Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrages, den Versuch zur Reform von Regierung und Verwaltung auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie die Fortsetzung der Bemühungen um wissenschaftliche „Exzellenz“. Die dem öffentlichen Handeln zugewandten Disziplinen reagierten hierauf in der gewohnten Mischung aus grundlagen- und anwendungsorientierten Arbeiten, wobei sich die der Praxis zugewandten Analysen als deutlich stärker ausgeprägt erwiesen. Im Gefolge kam es zu interessanten Berührungs punkten insofern, als sich Teile der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und eine analytisch interessierte Praxis wesentlich intensiver als bislang austauschten und dabei eine neue Qualität der Interaktion deutlich wurde.

Die Vorbereitungen auf die deutsche Ratspräidentschaft konzentrierten sich nicht nur, aber vor allem auf eine „Rettung“ des Verfassungsvertrages, wurde doch von deutscher Seite eine gewisse Führung in dieser ansonsten höchst dissonanten Auseinandersetzung erwartet. Trotz der Selbstverpflichtung zu verstärkter Information und Öffentlichkeitsarbeit, deren Fehlen man für das Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden verantwortlich machte, geschah dies allerdings merkwürdig verdeckt, wohl um Kompromisse nicht durch eine vorzeitige Diskussion unmöglich werden zu lassen. Im Rahmen jener Teilstufen, in denen sich den Namen verdienende „Europawissenschaften“ dann zu beweisen hatten, trennte sich die Spreu schnell vom Weizen, nicht zuletzt aufgrund der in zahlreichen Publikationen noch immer erkennbaren Distanz zum europäischen Alltag, vor allem zum Handeln der europäischen wie der nationalstaatlichen Einrichtungen. Auch erwies es sich nicht mehr als ausreichend, gleichsam bekennhaft „Europatreue“ zu dokumentieren oder, noch problematischer, sich an Präskriptivem zu versuchen. Im Gegenteil, gefragt war die Erörterung von Handlungsoptionen, die jenseits der Absichtserklärungen auf Umsetzung zielten, mithin organisatorisch, instrumentell und verwaltungsbezogen argumentierten. Zur Freude des Herausgeberkreises ließ man die ZSE wissen, dass die vorgelegten

Schwerpunktthefte (vor allem Heft 4/2005, aber auch 3/2006) trotz konstruktiv-kritischer Grundhaltung diese Voraussetzungen „in besonderer Weise“ (EU-Kommission) erfüllt hätten.

Die Reform von Regierung und Verwaltung bleibt in fast allen EU-Mitgliedstaaten ein Schlüsselthema, sei es, dass man auf dem Wege der Anpassung oder aber über strukturelle Veränderungen „Zukunftsfähigkeit“ zu dokumentieren sucht. In der deutschen Diskussion bildete das vergangene Jahr dabei insofern eine Zäsur, als die schließlich doch noch verabschiedete Föderalismusreform (Stufe I) Bund und Länder als mit- und untereinander handlungsfähig auswies, wenn das Ergebnis auch deutlich hinter dem zurückblieb, was seitens der politischen Parteien wie der Wissenschaft vorab als lösungsbedürftig bezeichnet wurde. Die jetzt in Angriff genommene Stufe II der Reform verspricht aufgrund der direkteren Verteilungswirkungen im Rahmen der Finanzverfassung noch schwierigere Verhandlungen, erste Versuche, dem durch Politiken der Segmentierung und einer „Absenkung“ der Agenda zu entsprechen, sind erkennbar. Prognosen über etwaige Kompromisslinien oder gar Ergebnisse verbieten sich, nicht zuletzt mit Blick auf die über den Parteiallianzen liegenden Disparitäten, die „Koppelgeschäfte“ einschränken dürften. Erfreulich, dass die im Rahmen der ZSE vorgestellte Option, angesichts weitgehend tabuisierter Neugliederungs-Diskussionen über eine verstärkte Länderkooperation (auch im hoheitlichen Bereich) einen „neuen Föderalismus“ einzuüben und unausgeschöpfte Rationalitätsreserven zu nutzen, politische Aufmerksamkeit erfährt.

Im Übrigen sind es nicht nur die großen Querschnittsfragen, die die Diskussion beherrschen, auch die für jede Gebietskörperschaft gesondert zu sehende Verwaltungsreform verdient Interesse. Hier ist erstmals erkennbar, dass nun auch der Bund den Auftrag der „Entbürokratisierung“ ernst nimmt, zum einen über Bemühungen, im Rahmen einer Standardkostenkontrolle die mit Berichts-, Dokumentations- und Statistikpflichten verbundenen Belastungen, vor allem der Wirtschaft, einzuschränken (und von einem Normenkontrollrat überprüfen zu lassen), zum anderen über ein Programm „Zukunftsfähige Verwaltung durch Innovationen“, innerhalb dessen Fragen des *e-government*, der Aufgabenkritik, der personalbezogenen Professionalisierung und einer „besseren Rechtsetzung“ bearbeitet werden sollen. Im Ergebnis folgt der Bund damit endogen wie exogen vorgetragener Kritik, nach der er sich einer grundlegenden Überprüfung seiner eigenen Handlungsgrundlagen nicht länger entziehen kann. Und in der Tat wurde in den vergangenen Jahren zunehmend deutlich, dass Länder und Gemeinden beträchtliche Reformanstrengungen unternahmen, ihre Verwaltungssysteme zu modernisieren (und finanziert zu halten), während der Bund weitgehend inaktiv blieb; die in den deutschen Gebietskörperschaften ungleichzeitigen und asymmetrischen

Reformbemühungen, kein Ruhmesblatt für die vorangehenden Bundesregierungen, sind ausreichend dokumentiert. Dass dabei der Vergleich zwischen den Regierungs- und Verwaltungssystemen bedeutsam ist, machen die Ausführungen in der „Forum“-Rubrik dieses Heftes deutlich. Sie erinnern zudem daran, dass die Koalitionsvereinbarung um vieles ambitionierter war als das, was sich jetzt abzeichnet; zu einem zeitgemäßen Regierungs- und Verwaltungshandeln gehört auch die kontinuierliche Überprüfung des Aufgabenbestandes.

Schließlich unterlagen, wie stets, sektorale Politikfelder der Auseinandersetzung, nicht zuletzt in dieser Zeitschrift. Ob SGB II (*vulgo* „Hartz IV“), Unternehmenssteuerreform oder Gesundheitspolitik, die Nachfrage nach wissenschaftlicher Erkenntnis ist groß, das Angebot nicht selten begrenzt. Auch wird zunehmend erkennbar, dass Förderungspolitiken früherer Jahre fortlaufender Überprüfung bedürfen. Während etwa die Arbeitsmarktforschung unter weitgehender Finanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit inzwischen nicht frei von kartellartigen Zügen ist und kritische Distanz zum Auftraggeber selten wird, müssen sich die in großer Zahl geschaffenen *public health*-Einrichtungen der Bundesrepublik fragen lassen, was und wie sie zu dem in Teilen panoptikumsreifen Prozess der Gesundheitsreform beigetragen haben. In einer merkwürdigen Mischung aus Angepastheit und, mit Verlaub, Naivität scheint hier jedwede Position abrufbar, bis hin zu der (intellektuellen) Bankrotterklärung, Politik sei nun einmal die „Kunst des Möglichen“.

Die letztbenannten Erfahrungen sollten eingehen in das, was unter dem Rubrum der „Exzellenzförderung“ die deutsche Wissenschaft seit geraumer Zeit beschäftigt. Nachdem die erste „Runde“ des Wettbewerbs hinter uns liegt und derzeit die Entscheidungen in „zweiter Instanz“ fallen, wird man eine vorläufige Bilanz ziehen können. Sie fällt ambivalent aus: Natürlich ist es zu befürworten, dass finanzielle und reputationsorientierte Anreizpolitiken eine gewisse Bestandsaufnahme im Wissenschaftsbereich auslösen und Schwerpunktsetzungen zulassen, die wiederum ein begründbares Abrücken von der Lebenslüge allseits Gleichbegabter (Institutionen wie Individuen) erlauben. Insofern ist es zu begrüßen, dass „Spitzenuniversitäten“ als solche ausgewiesen werden, wenngleich wenig Prophetie dazu gehört, das Gesamtergebnis vorherzusagen, weil Ausstattungsniveaus, Größe, Ballungsraumeffekte und Traditionen es gleichsam erzwingen. Danach dürften zu den beiden Münchener Universitäten und Karlsruhe im Herbst Aachen, Heidelberg, Freiburg und eine der Berliner Universitäten treten. Alles andere wäre letztlich Vorstellungen von Gleichverteilung, politischen oder besser wissenschaftspolitischen *do ut des*-Prozessen oder, *horribile dictu*, allzu aufdringlichen „akademischen“ Selbstdarstellungen geschuldet. So weit, so gut. Nur: Welchen Effekt erhofft man sich? Selbstheilung durch befristete Mittel, deren Höhe im Ver-

gleich zu den Haushalten der wirklich großen Ausbildungseinrichtungen dieser Welt als eher peripher einzustufen ist? Multiplikatoreffekte durch sich anschließende Dotationen Dritter? Sogwirkungen auf führende Wissenschaftler, die eine europäische Basis suchen und diese in Deutschland finden sollten? All das wäre nicht nur vertretbar, sondern gewiss auch unterstützenswert, dürfte sich allerdings so kaum einstellen. Viel eher ist zu erwarten, dass Haushalte zwischenzeitlich saniert werden (ein gewiss nicht gering zu veranschlagender Effekt), Zentralisierungsprozesse sich fortsetzen und denen, die haben, gegeben wird. Struktureffekte also nur insofern, als sich die ohnehin erkennbare „Klassendifferenzierung“ im deutschen Universitätswesen fortsetzen dürfte und sich für einen begrenzten Zeitraum Antragstellungen bei der DFG und anderen Drittmittelgebern erübrigen. Wissenschaftliche Leistungssteigerung ist damit zunächst nicht verbunden und ohnehin monetär kaum erzwingbar. Man muss nicht Geistes- oder Sozialwissenschaftler sein, um daran zu erinnern, dass der Erkenntnisprozess eine meist recht einsame Erfahrung ist, letztlich auch im Labor und in der Gruppe. So entlarvt sich die ubiquitär erhoffte „Netzwerkbildung“ als triviales Desiderat. Jeder erfolgreiche und produktive Wissenschaftler ist Teil mehrerer Netzwerke, die sich mit materiellen Forschungsinteressen, verfolgten Paradigma oder präferierten Theorieansätzen verbinden; ist er es nicht, hat er auch keine Sonderförderung verdient. Im Ergebnis wäre deshalb zu erwägen, künftige Förderungspolitiken wieder an eher materiellen Fragestellungen auszurichten, sie prinzipiell nur auf einen Zeitraum von fünf Jahren zu vergeben und dies über einen rigiden Ausleseprozess wirklicher (also durch das Schrifttum national wie international entsprechend ausgewiesener), nicht selbsternannter oder anderweitig inthronisierter *peers*. Da die DFG dies in ihrem gegenwärtigen Zustand nicht mehr gewährleistet, ist sie streng zu evaluieren (auch um einem weiteren Vertrauensverlust entgegenzuwirken) oder durch eine weniger zentralisierte und deutlich transparentere Einrichtung zu ersetzen. Auch wäre Abstand zu nehmen von der absurden Vorstellung, dass „die Politik“ in akademischen Auswahlprozessen nichts zu suchen habe. Letztlich führt ein solch undifferenzierter Vorbehalt, dies war exemplarisch zu beobachten, zu einer Kaste von Wissenschaftsfunktionären, die ohne hierfür legitimiert, mandatiert oder kontrolliert zu sein, über Steuermittel größeren Ausmaßes verfügen. Demokratische Gesellschaften sollten sich derlei Verirrungen nicht leisten.

Ein bedauerlicher, gleichsam paradoxer Nebeneffekt der mithin zwar unterstützens-, aber auch deutlich überprüfenswerten Initiative bestand im Übrigen darin, dass die Vorbereitung auf den „Wettbewerb“ Verwerfungen zutage treten ließ, die man seit wenigstens zwei Jahrzehnten überwunden glaubte und die die erhoffte Qualitätssteigerung gleichsam in ihr Gegenteil verkehren. Nimmt man die in einer Reihe der beteiligten Universitäten gemachten Erfahrungen, so fanden

sich, neben allerlei skurrilen Formen akademischer Entfaltung, modisch verpackter Altbestand, Berufungen „mit einem Buch“, Familienzusammenführungen, freihändige Vergaben des Professorentitels an schrifttumslose Vertreter von Unternehmen und Consulting-Firmen, parteipolitisch grundierte Institutsgründungen und vieles andere mehr. Man sieht, Begehrlichkeiten fördern immer auch „Nachseiten der Vernunft“, hier freilich in einer Weise, die der Wissenschaftsentwicklung abträglich sein dürfte.

Die ZSE wird sich auch künftig bemühen, Entwicklungen wie die im Rahmen der „Exzellenzförderung“ anzusprechen und die Wissenschaft nicht aus der im Editorial des vergangenen Jahrgangs angesprochenen Bringschuld zu entlassen – so wie die politischen Entscheidungsträger daran zu erinnern sind, dass Wissenschaft förderungswürdiger Freiräume bedarf. Wir fühlen uns darin auch durch die Leserschaft ermutigt, die die ZSE als „ausgesprochene Bereicherung im Konzert der wissenschaftlichen Publikationen“ begrüßt, darum bittet, „die Schnittstelle zur Praxis des Staatshandelns“ weiterhin produktiv zu nutzen, dem Europäisierungsprozess in „der gesunden Mischung aus Zustimmung und kritischer Distanz“ zu begegnen und „die ehrlichen [sic!] Rezensionen“ beizubehalten. Dies wird auch dadurch erleichtert, dass eine Reihe von Stiftungen die Zeitschrift unterstützt. Dies gilt aktuell vor allem für die *Fritz Thyssen* Stiftung, die dankenswerter Weise unserer Anregung auf eine größere Bücher- und Zeitschriftenspende für die mittel- und osteuropäischen Universitätsbibliotheken folgte.

Der mit diesem Heft eröffnete Jahrgang 2007 nimmt die inzwischen bewährten Strukturmerkmale der Zeitschrift auf. So finden sich neben dem Beitrag „Zur aktuellen Situation“ (der nur im jeweils ersten Heft eines Jahrgangs durch ein Editorial ersetzt wird) und den „Abhandlungen“ ein „Forum“ mit mehreren Stellungnahmen zu einem strittigen Sachverhalt sowie die „Dokumentation“. Letztere hat mit zahlreichen Beiträgen (Verfassungsvertrag, Föderalismusreform, Wahlanalysen) inzwischen ebenso Eingang in die universitäre (und die schulische) Lehre gefunden wie eine Reihe mehrfach nachgedruckter Einzelbeiträge. Schließlich sei darauf verwiesen, dass statt eines Sonderheftes im Herbst 2007 ein Doppelheft der ZSE zum Thema „Verfassungspolitik und Regierungshandeln“ geplant ist.

Joachim Jens Hesse