
Editorial

Im Vorfeld der Bundestagswahlen im September dieses Jahres mehren sich die Bestandsaufnahmen, die eine Bilanz der schwarz-gelben Koalition zu ziehen suchen. Je nach Zugang und (partei-)politischem Vorverständnis kommt es zu dem sattsam bekannten Ritual, nach dem die Arbeiten der Koalition entweder als überragende Stabilisierungsleistung unter der weithin geschätzten Kanzlerschaft *Angela Merkels* oder aber als verpasste Chance gesehen werden, der krisenhaften europäischen wie der durchaus diskussionswürdigen innerstaatlichen Entwicklung ein überzeugendes Konzept entgegenzusetzen. Die ZSE, als Stimme in beiden Handlungsfeldern gehört, will sich an solchen eher spekulativen Diskussionen nicht beteiligen, wohl aber die gegenwärtige Ausgangssituation skizzieren und auf etwaigen Handlungsbedarf verweisen – nicht nur im Bereich der politisch-administrativen Praxis, sondern auch im Rahmen der die Staats- und Europawissenschaften konstituierenden Disziplinen.

Die „europäische Krise“ begleitet uns seit nahezu vier Jahren, fast über eine gesamte Legislaturperiode hinweg. Zunächst als „Wirtschafts- und Finanzkrise“, später zutreffend als „Verschuldungskrise“ apostrophiert, hat sie in mehrfacher Weise ein „Ende der Gewissheiten“ erbracht. Die Folgen waren und sind unübersehbar: massive Turbulenzen auf den Finanzmärkten (die an manchen Tagen als Ursprung des Übels, an anderen als pazifizierende Stimme der Vernunft gelten); eine faktische Zweiteilung des Kontinents in einen prosperierenden oder zumindest geld- wie fiskalpolitisch stabilen Norden und einen wettbewerbsschwachen Süden; soziale Verwerfungen, die grundlegende Fragen zum Selbstverständnis der Union und ihrer Mitgliedstaaten aufwerfen sowie schließlich eine deutliche Rücknahme der Integrationsbereitschaft (samt zwischenzeitlicher Flucht in zwischenstaatliche Problemlösungen) und einen den Bestand der Union gefährdenen Legitimationsentzug durch die „Völker Europas“.

Die Konsequenzen dieser Prozesse wurden, auch im Rahmen der ZSE, intensiv diskutiert, ohne dass sich damit ein überzeugendes Handlungskonzept für die kommenden Jahre verbunden hätte. Es dominiert unverändert jenes *trial and error*, das seit geraumer Zeit für die europäische Entwicklung diagnostiziert wird, geprägt von Versuchen, die Finanzmärkte zu domestizieren und den Primat der Politik wenn nicht zurück zu gewinnen, so doch über Aufsichts- und Kon-

trollformen Steuerungspotential zu gewährleisten. Ob Fiskalpakt, ESM, eine erweiterte Bankenaufsicht oder die Besteuerung von Finanztransaktionen, es finden sich in fast allen diesen Handlungsfeldern anerkennenswerte Ansätze, die aber meist nur auf Zeitgewinn und Zwischenlösungen setzen, eher selten auch strukturell greifen. Hinzu tritt das wachsende Misstrauen zwischen den Akteuren, wobei alte Vorurteile, neue Stigmatisierungen und virulente Verteilungskämpfe erkennbar werden.

Trotz einer zwischenzeitlicher Beruhigung sind die Probleme alles andere als gelöst, geht es bei der Gestaltung der künftigen Europapolitik inzwischen nicht mehr nur um Haushaltkskonsolidierung, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und eine den Namen verdienende Beschäftigungspolitik, sondern auch um das zu überdenkende Integrationsmodell. Hier addieren sich Fehler bei der Einführung der gemeinsamen Währung, deutliche Grenzüberschreitungen wichtiger Organe und Einrichtungen (v.a. im Rahmen der EZB, deren eigenwillige Interpretation des geldpolitischen Auftrags das ohnehin fragile Gleichgewicht zwischen den EU-Organen gefährdet) und ein unterschiedliches Verständnis rechtsstaatlicher Sicherungsleistungen zu einem brisanten Gemisch.

Angesichts dieser Ausgangssituation könnte sich mit der bevorstehenden Bundestagswahl in Deutschland, dem inzwischen unbestreitbar wichtigsten Mitgliedstaat der Europäischen Union, eine Zäsur verbinden, die der ins Amt kommenden Regierung einen beträchtlichen Gestaltungsauftrag zuschreibt: den Europäisierungsprozess auf das zurückzuführen, was er „soll und kann“, die Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten (unter Einschluss der jeweiligen dezentralen Gliederungen) zu überprüfen und ggf. neu zu gestalten sowie dem schließlich eine komplementäre Finanzarchitektur zuzuordnen, die den Marktprozessen Raum wie Struktur gibt. Gefragt ist eine „Professionalisierung Europas“ im wohlverstandenen Eigeninteresse aller Beteiligten, samt einer arbeits- und zukunftsfähigen Zuordnung von Aufgabenfeldern. Im Ergebnis sollte dies nicht in ein „Mehr an Europa“, sondern in ein „Besseres Europa“ münden – das sehr viel deutlicher als bislang zwischen gemeinschaftlich wahrzunehmenden und bei den Nationalstaaten verbleibenden Aufgaben unterscheidet. Die ZSE hat sich zu diesen Fragen mehrfach geäußert (auch in Brüssel und Straßburg) und wird dies in den kommenden Heften fortsetzen. Dabei geht es um die Alltagstauglichkeit der institutionellen Konfiguration, die Gewährleistung einer diesen Namen verdienenden europäischen Gewaltenteilung, eine bedarfs- und kapazitätsorientierte Kompetenzordnung (samt des zugehörigen Res-

sourcenrahmens) und die Konkretisierung eines auch „sozialen Europas“, um weiteren desintegrativen Prozessen entgegenzuwirken.

Der Zeitpunkt für derartige Erörterungen wäre angesichts der erkennbaren Verunsicherung nicht nur des Publikums, sondern auch der europapolitisch Handelnden gut gewählt: im Vorfeld der Wahlen zum europäischen Parlament und zu Beginn der Verhandlungen über eine transatlantische Freihandelszone, ein Projekt, mit dem sich aufgrund der erwartbaren Wirkungen „neue Zukünfte“ verbinden. Hinzu tritt, dass die Generation der „Alteuropäer“ nach und nach die politische Bühne verlässt und damit Raum schafft für ein pragmatischeres Denken, das weniger den „großen Narrativen“ als einer handlungsfähigen Europäischen Union Raum gibt – nicht im Sinne erkennbar unrealistischer Leitbilder („Vereinigte Staaten von Europa“, *ever closer Union*), sondern als gelungene Mischung gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Handelns. Einzelne Beiträge im vorliegenden Heft verweisen auf sich bietende Optionen, eine schrittweise Konkretisierung folgt.

Eine ähnliche Bestandsaufnahme kündigt sich für den Bereich der *Innenpolitik* an. Sie richtet sich vor allem auf das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander, ergänzt um komplementären Anpassungsbedarf bei den obersten Bundesorganen. Angesichts aktueller wie struktureller Verwerfungen im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden bietet sich eine erneute Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung, *vulgo*: des deutschen Föderalismus, an. Nach den (sehr) überschaubaren Ergebnissen der Föderalismusreformen der vergangenen Jahre geht es dabei nicht nur um die vertikale, sondern auch um die horizontale Dimension der föderalstaatlichen Willensbildung und Entscheidung: Kommunikation, Kooperation und Koordination bilden die analytischen Zugänge. Während zu Einzelfragen bereits so etwas wie Konsens erkennbar ist (Aufhebung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich), richten sich sachkundige Empfehlungen auf eine erweiterte Agenda für eine mögliche Föderalismusreform III. Danach stünden nicht nur unabweisbare Verbesserungen der bundesstaatlichen Politikformulierung zur Diskussion, sondern auch Fragen des nachfolgenden Vollzugs. Hier bestätigen vorliegende Wirkungsanalysen in zahlreichen Arbeits- und Politikfeldern, dass sich die Schere zwischen dem Handlungsbedarf, der Handlungsbereitschaft und der Handlungskompetenz der Akteure weiter geöffnet hat. Während die Bundesebene aufgrund ihrer überragenden Definitionsmacht (materiell, finanziell und rechtlich) den Prozess der Politikformulierung dominiert, mehren sich Umsetzungs- und Vollzugsprobleme, die durch Zeit- und Ressourcenverschleiß suboptimale Ergebnisse begünsti-

gen. Damit sind nicht nur Haushalts- und Kapazitätsprobleme der dezentralen Gebietskörperschaften angesprochen, sondern auch das erkennbare Unvermögen aller Beteiligten, den Vollzug des politischen Willens *ex-ante* mit zu bedenken und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Zwar versucht man bereits seit geraumer Zeit über einen Normenkontrollrat die immer wieder beklagten „Bürokratiekosten“ des öffentlichen Handelns in den Griff zu bekommen, doch erweist sich der wenig mutige Zugriff dieses Gremiums als der Komplexität föderalstaatlicher Politik unangemessen; Vollzugsfragen, eine den Namen verdienende Aufgabenkritik oder gar Wirkungsanalysen finden keinerlei Aufmerksamkeit – zum Schaden der jeweiligen Politikergebnisse. Dass und wie sehr entsprechende Aktivitäten lohnten, macht ein Blick auf das herannahende „Schlüsseljahr“ 2019 deutlich: Zu diesem Zeitpunkt laufen nahezu simultan die Strukturhilfen/der Sekundarpakt II aus, ist der Länderfinanzausgleich neu zu ordnen, soll die Schuldenbremse auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen greifen und kommt es zu einer komplementären Neuausrichtung europäischer, nationaler und regionaler Förderverfahren. Dabei bilden sich bereits im Vorfeld erneute Differenzen zwischen Bund und Ländern, deren Überwindung dringend angezeigt erscheint, zumal sich hier jenes *window of opportunity* (für eine umfassende Bestandsaufnahme) öffnet, das so häufig beschworen wird. Bis heute fehlt eine „Strukturbereicherstattung für die deutschen Gebietskörperschaften“, die nicht nur die rechtlichen und institutionell-organisatorischen Kontexte des gebietskörperschaftlichen Handelns dokumentiert und einem kontinuierlichen Vergleich unterzieht, sondern auch eine umfassende Wirkungsanalyse einzelner Politiken gewährleistet. Angesichts der unbestreitbaren Koordinationsmängel im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik wäre der politische Prozess gut beraten, sich dieser Fragen anzunehmen. Mit der immer rascheren Abfolge von „Gipfeln“, Sonderkommissionen und anderweitigen Formen der basalen Informationsgewinnung und Abstimmung ist es erkennbar nicht mehr getan. Es fehlen jene „Hausarbeiten“, ohne die die deutsche Politik häufig zu kurz greift und kontinuierlich nachgebessert werden muss.

In welche Richtung dies gehen könnte, wird in diesem Heft am Beispiel des Art. 91c GG angesprochen, der auf die Handlungsmöglichkeiten wie die spezifischen Versäumnisse einer längst überfälligen (flächendeckenden und abgestimmten) Digitalisierung von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiken verweist. Auch die Umsetzung des Art. 91d GG wird die ZSE nachhaltiger beschäftigen, zumal der damit eröffnete Leistungsvergleich zwischen den Gebietskörperschaften so gut wie ausgeblieben ist, Bund und Länder sich mithin keinen (horizontal wie

vertikal ansetzenden) Untersuchungen stellen, die dem Eigeninteresse abträglich sein könnten. Dass man sich damit eher isoliert (und unabweisbaren Anpassungsbedarf negiert), sollten die Beteiligten wissen, zumal man dem Einzelnen wie den gesellschaftlichen Gruppen entsprechende Leistungen nahezu täglich abverlangt.

Aber auch in horizontaler Sicht sind Veränderungen erkennbar, die der Berücksichtigung bedürfen. So hat sich das Verhältnis der obersten Bundesorgane zueinander in den vergangenen Jahren deutlich verändert, finden sich hier Verschiebungen oder besser Gewichtsverlagerungen, die einer Erörterung bedürfen. Neben dem bereits angesprochenen Bund-Länder-Verhältnis gilt dies zum Beispiel für die Frage, ob der Bundestag eigentlich über ausreichende Kapazitäten (und fachspezifische Kompetenzen) verfügt, um die ihm seitens des Bundesverfassungsgerichts kontinuierlich zugesprochenen Beteiligungs- und Zustimmungsrechte im weiteren Europäisierungsprozess tatsächlich wahrzunehmen. Und auch das Gericht wird sich Fragen stellen müssen, die sich auf das eigene Funktionsverständnis richten, zumindest dann, wenn die Grenze zum politischen Organhandeln erkennbar überschritten wird, unter Einschluss jener „Öffentlichkeitsarbeit“, die in Form von Hintergrundgesprächen mit Journalisten das „politische Berlin“ (zu häufig) beschäftigt. Mit Blick auf das Parlament tritt eine Asymmetrie insofern hinzu, als der Bundestagspräsident dazu tendiert, ungefragt „politische Initiativen“ zu entfalten, die vermutlich gut gemeint sind, aber eher selbstdarstellerisch als das Hohe Haus vertretend wirken: Wer morgens eine verstärkte Ökumene fordert, sich am Nachmittag dem EU-Beitritt Kroatiens verwehrt und am Abend das Bundesverfassungsgericht in seine Grenzen zu verweisen sucht, mag ein Anhänger modischen *multi-taskings* sein, schürt aber professionelle Vorbehalte. Eher würde man erwarten, dass der Präsident sich zu Fragen der europapolitischen Kompetenz des Parlaments äußerte, bis hin zur Erörterung etwaiger institutioneller, technischer und personeller Konsequenzen. Neuere Umfragen unter Abgeordneten verweisen hier auf spezifische Defizite, die angesichts der zu entscheidenden Materien bedenklich stimmen müssen. Natürlich sind arbeitsteilige Prozesse im Parlament so erwünscht wie unausweichlich, doch ging es bei EU-bezogenen Entscheidungen in den vergangenen Monaten und Jahren ja durchaus um zentrale, jeden Abgeordneten (als Vertreter des unruhig werdenden Souveräns) angehende Politiken.

Da man dem Bundespräsidenten noch immer eine gewisse Eingewöhnungszeit zusprechen muss, die nicht zuletzt dazu genutzt werden sollte, die das Amt durchaus beschädigenden Verhaltenweisen der beiden Vorgänger vergessen zu

machen, verbleibt mit Blick auf die obersten Bundesorgane ein Blick auf den Bundesrat. Er mäandert seiner Rolle gemäß zwischen der Funktion der Länderkammer und der des bundespolitischen Gesetzgebungsorgans. Vermutlich wäre es hilfreich, wenn trotz der sich aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse anbietenden politischen Vertretung die Wahrnehmung materieller Länderinteressen wieder an Gewicht gewinne. Die derzeit zur Diskussion stehenden Fragen dürften zu wichtig sein, um sie ausschließlich auf der Basis der jeweiligen parteipolitischen Mehrheit zu entscheiden. Dies gilt im Übrigen auch für die kommunale Ebene, die bekanntlich den politischen Willen von Bund und Ländern maßgeblich vollzieht. Hier fanden sich im Verlauf der vergangenen Jahre interessante Modernisierungsansätze, zumal die haushalterische wie demographische Entwicklung Konsolidierungspolitiken erzwang, der sich die übergeordneten Gebietskörperschaften bislang entzogen.

Die *wissenschaftliche Abbildung der angesprochenen Prozesse*, sei es im Bereich der Grundlagen- oder der angewandten Forschung, fällt erwartbar unterschiedlich aus. Während etwa das Europarecht sich weiter professionalisiert und über zumindest auch funktionsanalytisch ausgerichtete Untersuchungen zusätzliche Kompetenz erfährt, bleiben die Verbindungen sowohl zum Völkerrecht als auch zum Staatsorganisations- und Verwaltungsrecht eher unterrepräsentiert. Zwar findet sich in der jüngeren Generation der Rechtswissenschaftler eine Reihe diesem Problem nachgehender Dissertationen und Habilsschriften, doch hat deren Ertrag die laufende Diskussion bislang nur wenig beeinflusst. Interessanter sind mit Blick auf das öffentliche Recht daher jene Arbeiten, die sich im Kontext von Forschungsverbünden und einer Reihe neuerer Beratungskontexte finden. Gemeint sind jene Arbeiten, die die Umsetzung europäischen Rechts nicht mehr ausblenden, sondern nach Rechtstatsachen und Wirkungen fragen. Hier bietet sich eine Kooperation vor allem mit Verwaltungswissenschaftlern an, ein allerdings seinerseits begrenzter Kreis. Empirisch-analytische Arbeit ist zeit- und ressourcenaufwendig, eine gerade bei Qualifizierungsarbeiten bekanntlich nicht unwichtige Kategorie, gleichwohl bleibt sie unverzichtbar. Auf entsprechende Erträge ist mithin zu hoffen, zumal eine kritisch denkende und analytisch nachfragende Praxis sie einfordert.

Die Wirtschaftswissenschaften bleiben das „Sorgenkind“ mit Blick auf eine kompetente Analyse der europäischen Entwicklung und die Rückwirkungen auf die nationalen, mithin volkswirtschaftlichen Kontexte. Sieht man von wenigen „Lichtgestalten“ unter den Ökonomen ab, finden sich nur sehr wenige Publikationen deutscher Autoren, die international rezipiert werden. Auch hier bleibt zu

hoffen, dass die nachwachsende Generation die analytische Enge und empirische Genügsamkeit aufgibt und sich stärker international vernetzt. Zudem darf erwartet werden, dass Einrichtungen wie das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim unter neuer Leitung dem im Titel zum Ausdruck kommenden Arbeitsauftrag eher gerecht werden als bislang. Der Sachverständigenrat hat sich zumindest punktuell in die strittigen Diskussionen im Rahmen der Staatsschuldenkrise eingemischt, freilich ohne größeren Nachhall im politisch-administrativen Bereich. Insgesamt wird man mit Bedauern zur Kenntnis nehmen müssen, dass die weit ausgebaute deutsche Finanzwissenschaft Europäisierungs- wie weitergehende Internationalisierungsprozesse bislang kaum zum Aufbau komplementärer Forschungsschwerpunkte genutzt hat. Die einschlägigen Statistiken, etwa der DFG oder der Alexander von Humboldt-Stiftung, machen dies mehr als deutlich.

Die Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften schließlich haben ihren Weg der empirisch-analytischen Ausdifferenzierung sowohl der europa- wie der innenstaatsbezogenen Untersuchungen verstärkt. Dies ist auf der einen Seite anerkennenswert und fördert den Erkenntnisgewinn. Allerdings wird auch deutlich, dass die krisenhafte Entwicklung der Eurozone nur wenige kompetente Reaktionen erbrachte. Hier erweist es sich inzwischen als nachteilig, dass die ubiquitär gegründeten Einrichtungen zur „Europaforschung“ meist auf einer unzureichenden empirisch-analytischen Basis agieren bzw. noch immer stark normativ geprägten Europabildern das Wort reden. Im Ergebnis findet sich eine beträchtliche Qualitätsdifferenz zwischen seriöser empirisch-analytischer Arbeit und einer eher appellativen europabezogenen Politikwissenschaft. Darüber hinaus wäre den eher soziologisch ausgerichteten Analysen ein Bündelungseffekt zu wünschen, der eine produktive Konfrontation von quantitativ und eher qualitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlern erlaubte. Hinzu tritt, dass die vergleichsweise wenigen *policy*-relevant arbeitende Wissenschaftler mit An- und Nachfragen überlastet sind, die freilich auf drei prinzipiell erfreuliche Entwicklungen verweisen: eine wachsende Anerkennung vor allem vergleichender Arbeiten (innerhalb Europas wie seitens des angelsächsischen Bereichs), einen deutlichen Qualitätsprung der (auch) anwendungsorientierten Forschung sowie eine konsequenteren interdisziplinäre Ausrichtung, vor allem in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Recht.

Im Übrigen gilt für alle drei der disziplinären Gruppen, dass es an der Zeit ist, die zwischenzeitlich stark erweiterte Forschungsförderung einer kritischen Evaluation zu unterziehen. Folgt man vorliegenden Zwischenberichten und den

Aussagen durchaus wohlmeinender Beobachter, wird erkennbar, dass dem erfreulichen Mitteleinsatz in den vergangenen Jahren ein bislang nur sehr überschaubarer Ertrag gegenüber steht. Die Gründe sind je im Einzelfall zu erörtern, doch zeichnet sich gesamthaft ab, dass zahlreiche Projektnehmer auf die übernommenen Aufgaben nur unzureichend vorbereitet oder ihnen qualitativ nicht gewachsen waren – ein mögliche Folge des im Rahmen der „Exzellenz-Initiative“ gewählten Verfahrens, eher Absichtserklärungen als erbrachte Leistungen zu prämieren. Hinzu kommt, dass sich das Feld begabter jüngerer Wissenschaftler schnell als begrenzt erwies, es mithin zur Einstellung von Nachwuchskräften kam, die sich nur in Teilen bewährten. Der hohe Anteil sog. *free rider* in zahlreichen Forschungsverbünden, die meist noch ausstehenden Publikationen, das deutliche „Sich-übernehmen“ in einzelnen Arbeitsschwerpunkte und schließlich die fehlende Anerkennung sowohl im Rahmen des eigenen Faches als auch in angrenzenden Disziplinen sind Erfahrungen die, sollten sie sich bestätigen, bei der Weiterentwicklung von Förderlinien Beachtung finden sollten. Bislang jedenfalls kann man als Ergebnis der Zusatzförderung nur einen Mengen-, nicht aber einen einen Qualitätseffekt ausmachen.

Die ZSE hat sich im vergangenen Jahr zahlreichen der hier angesprochenen Fragen zugewandt, mit erkennbar wachsender Binnen- wie Außenwahrnehmung. Erneut wurden zahlreiche Beiträge nachgedruckt, in Einzelfällen in andere Sprachen übersetzt. Zwischenzeitlich gebildete Schwerpunkte, etwa die Beobachtung des deutschen Parteiensystems, werden mit diesem Heft abgeschlossen, andere (der Blick auf die Stellung und Funktion Deutschlands „von außen“) begründet. Verständlicherweise galt der europäischen Krise ein besonderes Augenmerk, das wiederum aufgrund der einbezogenen amerikanischen, britischen, französischen, niederländischen und italienischen Autoren eine deutliche internationale Prägung erfuhr. An diesem Anspruch soll für dieses und die kommenden Hefte festgehalten werden, ebenso an dem Gespräch mit der Praxis. Auch die gelegentlich geführten Interviews, in diesem Jahr mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, wirkten erfreulich multiplikativ. So wird die Anregung zu einer auch funktionalen Überprüfung der europäischen Aufgabenwahrnehmung derzeit mit den Bemühungen der britischen Seite verbunden, sowohl die Kompetenzordnung als auch die institutionelle Ausdifferenzierung der Union einer kritischen Analyse zu unterziehen. Vielleicht gelingt es so, weiteren Gruppenbildungen, Distanzierungen oder im Ergebnis gar Austritten aus der Union entgegenzuwirken.

Im Übrigen dankt die Schriftleitung, wie stets, für die zahlreiche Anregungen, die ihr im Verlauf der vergangenen Monate zugeleitet wurden; sie fließen in die

weitere Redaktionsarbeit ein. Auch kann mit Freude vermerkt werden, dass sich die Abonnentenzahl wie der Manuskripteingang weiter verstärkt haben.

Joachim Jens Hesse