

Ach, Europa!

von Joachim Jens Hesse

Auch das vergangene Jahr hielt nicht nur die Unionsbürgerschaft und die Politik, sondern auch die Staats- und Europawissenschaften in Atem. Dabei waren es zum einen die multiplen Krisen, denen das Interesse galt, zum anderen die sich damit verbindenden Folgen: ein deutlich werdender Ordnungs- und Steuerungsverlust von Recht und Politik, großflächige Verteilungsprobleme bislang ungekannten Ausmaßes und nicht zuletzt ein sich damit verbindender Vertrauensverlust der „Völker Europas“. Im Ergebnis mündete die Aufaddierung von andauernder Eurokrise, ungelöstem Griechenland-Problem, sich ausweitenden Terroranschlägen und vor allem der unkontrollierten Massen(ein)wanderung in eine beträchtliche Verunsicherung des Publikums – was wiederum diskussionswürdige Verschiebungen im Parteiensystem auslöste. Die ZSE nahm sich zahlreicher der damit aufgeworfenen Fragen an (und setzt das in diesem Heft fort), immer eingedenk ihrer selbst gesetzten Aufgabe, nicht nur das Gespräch zwischen den die *res publica* abbildenden Disziplinen zu fördern, sondern auch auf die Praxis des öffentlichen Handelns zuzugehen, angebots- wie nachfrageseitig. Manches von dem, was wir in diesem Kontext publizierten, machte untypische Karriere – bis hin zum Eingang in Kabinettsvorlagen.

Die *Flüchtlingspolitik* der Bundesregierung stand und steht im Vordergrund. Sie ist inzwischen in eine Phase eingetreten, in der die Bundesrepublik von der Gutwilligkeit und Funktionsfähigkeit Dritter, auch und gerade außerhalb der EU, abhängig ist. So war es bekanntlich Mazedonien, im Verbund mit anderen Westbalkan-Staaten und Österreich, das den Umkehrschub der aus der Ägäis herandrängenden Flüchtlingsströme bewirkte, und ist es jetzt die Türkei, der man im Rahmen eines schnell gezimmerten „Plans“ und diskussionswürdiger Zuwendungen (Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger, Sonderzuweisungen i. H. von 6 Mrd. Euro) die Rolle des entscheidenden Akteurs zugestand. Zwar konnte damit jenes „Durchwinken“ von Flüchtlingen, das man selbst auslöste, zwischenzeitlich gestoppt werden, doch verlor diese Politik an Glaubwürdigkeit, zumal der Vollzug der sich damit verbindenden Tauschgeschäfte noch diversen

Unwägbarkeiten unterliegt. Kurzfristiges, gelegentlich durchaus panikartig anmutendes Krisenmanagement trat an die Stelle selbst steuerbarer Prozesse, mit offenem Ausgang. Kritiker sprechen davon, dass es sich inzwischen eher um einen Schutz *vor* Flüchtlingen handelt als um unbestreitbare Hilfeleistungen für sie. Auch verlor Deutschland schon dadurch an Sympathien, dass es das einseitige Vorgehen Österreichs und der Westbalkan-Staaten geißelte, zuvor aber höchst einseitig der Europäischen Union die eigene Flüchtlings- und Asylpolitik zu oktroyieren suchte. Jetzt ist es Österreich, das verständlicher Weise darauf hinweist, dass die Grenzkontrollen solange unverzichtbar sind, als die EU keine den Namen verdienende Sicherung ihrer Außengrenzen gewährleistet.

Die EU selbst schien zwischenzeitlich geradezu paralysiert. Erst allmählich findet sie zu einer ernst zu nehmenden Rolle und Funktion zurück, innerhalb derer sie sich – wie stets – als umfassender Problemlöser sieht, wohl wissend, dass sie in genau dieser Rolle seit langem kritischer Beobachtung unterliegt und die Mitgliedstaaten der Union zunehmend zögerlich sind, weitere Souveränität abzutreten. Bevor man sich darauf einlässt, wüsste man gern mehr über das, was seit Monaten gebetsmühlenartig gepriesen wird: den Aufbau von *hot spots*, die Wirkungsmächtigkeit von Frontex und der Seesicherung, die Beschleunigung von Rückführungsabkommen, das Auffangen von Flüchtlingen schon in Libyen, Marokko, Tunesien et al. Hier droht das alte Spiel gespielt zu werden: die Formulierung breiter Absichtserklärungen, mit deren Hilfe man sich Steuerkompetenz zu sichern sucht, aber eine unzureichende Vollzugsorientierung, weil man diese meist zu einer Sache der Mitgliedstaaten erklärt (die dann auch für die nachfolgenden Probleme verantwortlich gemacht werden können und ihrerseits, wie in Deutschland, diese Verantwortung auf dezentrale Gebietskörperschaften weiterwälzen). Dabei finden sich gute Gründe, weshalb die Flüchtlingsfrage tatsächlich einer gesamt-europäischen, ja globalen Beantwortung bedarf, schon um den erkaufte Verlagerungspolitiken entgegenzuwirken. So wie die Kanzlerin erkennen musste, dass sie an die Grenzen ihrer zunächst gewiss gut gemeinten, im Ergebnis aber fahrlässigen, weil einseitigen und die Folgen nicht bedenkenden Grenzöffnungspolitik angelangt war, wäre die Europäische Union gut beraten, von jeglichem „Schnellschuss“ abzusehen und stattdessen eine Flüchtlingspolitik zu konzipieren, die die Heterogenität und unterschiedliche Handlungskraft der Mitgliedstaaten berücksichtigt, sich selbst lediglich koordinative Aufgaben einräumt und das Thema angesichts der über Europa weit hinausgehenden Bedeutung auf die Ebene der internationalen Organisationen, und hier vor allem die Vereinten Nationen, hebt. Natürlich verbinden sich damit Verzögerungen und vermutlich auch suboptimale

Ergebnisse, doch wäre so wenigstens gewährleistet, dass es zu keiner weiteren Ausdifferenzierung der Europäischen Union kommt, man ernsthafter denn je die Fluchtursachen in den Blick nimmt, nachfolgende Politiken bedarfsorientierter gestaltet und von zu einseitigen Belastungen der Akteure Abstand nimmt. Bis dahin freilich führt kein Weg an einer wenigstens temporären nationalstaatlichen wie europäischen Grenzsicherung vorbei, erst recht angesichts der Tatsache, dass die Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten nicht eben ausgeprägt ist.

Ob dies bei den Akteuren dann die in Teilen noch immer erkennbare Sozialromantik durch ein pragmatisch-ehrlicheres Verständnis von Flüchtlingspolitik ersetzt, bleibt natürlich abzuwarten, erst recht nach den Wahlergebnissen vom März dieses Jahres. Im Übrigen sei daran erinnert, dass Demokratien wehrhaft sein und bleiben müssen, nicht nur gegenüber Extremisten von rechts wie links, sondern auch im Fall des Missbrauchs ihrer Einrichtungen, was Flüchtlinge nicht ausschließen darf. Hier mehrt sich die Erkenntnis, dass selbst die Asylpakete nicht ausreichen dürften, der erkennbaren Verwerfungen Herr zu werden, ein Einwanderungs-/Integrationsgesetz mithin unausweichlich ist. Darin wiederum muss es gelingen, zweifelsfrei unter Schutz zu stellende Flüchtlinge von Einwanderern zu scheiden und unter letzteren wiederum jene auszusondern, deren Integrationsbereitschaft, aus welchen Gründen auch immer, nicht gegeben ist. Die Gefahren, die sich mit anderenfalls ungesteuerten Prozessen verbinden, sind offenkundig: von der Bildung von (weiteren) Parallelgesellschaften über eine wachsende Kriminalisierung Einzelner bis hin zu jenen Zugewanderten, die Deutschland als Rückzugsraum für extremistische, auch terroristische Aktivitäten missbrauchen. Dass das Land noch immer mehr als 500.000 un- oder bestenfalls teilregistrierte Zugänge aus dem Jahr 2015 zu verkraften hat, sollte ein sehr deutliches Warnsignal sein und in einen „Handlungsimperativ“ münden.

Im Übrigen erstaunt die Phantasielosigkeit und Inflexibilität der deutschen Asylpolitik. So kommt es zu jenen Warteschleifen, die sich mit überregulierten Arbeitsmärkten und Sozialsystemen verbinden, die es verhindern, arbeits- und ausbildungswilligen Migranten einen schnellen Zugang zu Handwerksbetrieben, kleineren Unternehmen oder auch sozialen Dienstleistern zu ermöglichen. Wenn richtig ist (und es nicht nur dem Wunschdenken der Kanzlerin entspricht), dass zahlreiche Flüchtlinge nach Beendigung etwa des Syrienkonflikts wieder in ihr Heimatland zurückkehren wollen/sollen, böte es sich zudem an, vor allem für den Wiederaufbau des Landes zentrale Fertigkeiten zu vermitteln, unter Einschluss der

Ausbildung für den Polizei- und Militärdienst. Dies könnte auch den Ängsten der sozial Schwachen in unserem Land entgegenwirken.

Die inzwischen hinzu getretene Ablehnung des EU-Ukraine-Abkommens durch die Niederländer, erkennbar ein Votum nicht nur in dieser Sache, dürfte als ein weiterer Beleg dafür zu sehen sein, dass die Politik des „Weiter so“ nicht mehr aufrechterhalten werden kann, erst recht angesichts der Gefahren eines *Brexit*, der aufgrund der abendlichen Fernsehbilder aus Griechenland und der Türkei wahrscheinlicher wird. Auch wäre es hilfreich, in diesen und anderen Voten nicht länger nur Wortmeldungen eines verirrten Publikums oder „rechtspopulistischer“ Akteure zu sehen, sondern sie als berechtigte Fragen an die Form und vor allem die Verfahren des Europäisierungsprozesses zu deuten. Die ZSE hat hierzu zahlreiche Anregungen vorgelegt, deren Beachtung sich anbietet, um nicht den Prozess als Ganzen zu gefährden, erst recht angesichts der vielen, trotz deutlicher Warnungen unverändert fortgesetzten Politiken; dies schließt die weitere Entwicklung der Eurozone ebenso ein wie die entfesselte Geldpolitik der EZB, die mit der Ausweitung ihres *quantitative easing*-Programms auf den Erwerb von Anleihen von Privatunternehmen nun unbestreitbar vertragswidrige Wirtschaftspolitik betreibt. Die auch in diesem Fall kuriose Mischung aus instrumenteller Hilflosigkeit, Rechtshaberei und Arroganz schadet dem Europäisierungsprozess nicht weniger als die ungesteuerte Flüchtlingspolitik. Wenn allen Ernstes in einigen Kreisen über „Helikoptergeld“ nachgedacht wird, während in anderen eine weitere Inpflichtnahme der Bevölkerung zur Sicherung ausgeglichener Haushalte geplant ist, vergrößert sich die verhängnisvolle Spreizung zwischen mitgliedstaatlichen und europäischen Politiken, wachsen die ohnehin bedrohlichen Akzeptanz- und Legitimationsprobleme weiter. Angesichts dieser Ausgangssituation wäre eine Konsolidierung europäischer Politiken weiteren Ausdifferenzierungen vorzuziehen, vor allem den Vollzugsdefiziten gegebener Politiken mehr Aufmerksamkeit zu widmen als erneut nur mit vollmundigen, meist kurzlebigen „Programmen“, „Prozessen“ oder „Pakten“ zu reagieren. Dass dabei der Bedarfsorientierung (samt einer belastbaren empirischen Grundierung) wieder steigendes Gewicht zukommen sollte, müsste sich von selbst verstehen.

Dass der *Wissenschaftsbereich* den aufgezeigten Problemen nicht gleichgültig gegenüber stehen kann, sei sofort angefügt. Bei aller notwendigen Distanz zum Gegenstandsbereich gilt das auch und gerade für die Staats- und Europawissenschaften, denen zurecht bedarfs- und problemorientierte Analysekapazität, die Befähigung zur (methodisch nicht eben leichten) vergleichenden Forschung und ein

Aufnehmen (zumindest auch) jener Fragen, vor denen die Akteure des öffentlichen Handelns stehen, abgefordert werden kann. Von einer gewissen Bringschuld der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften war in ZSE-Editorials der vergangenen Jahre schon häufiger die Rede.

Folgt man dem, steht die Rechtswissenschaft vor dem Problem, mit auch hier erkennbaren Spreizungen umgehen zu müssen. Die Disziplin, *eo ipso* definitions- und wirkungsmächtig, nimmt derzeit in Teilen fassungslos zur Kenntnis, wie geltendes Recht in einem bislang nicht bekannten Ausmaß umgedeutet und gebeugt wird, in Einzelfällen gänzlich unbeachtet bleibt. Da ist von „äquifunktionalen“ Ordnungs- und Sicherungsleistungen die Rede, „schafft sich Europa sein eigenes Recht“ und werden bislang als unantastbar bezeichnete normative Grundlagen einer „situativen Anpassung“ zugeführt. Dabei verstärkt sich die Differenz zwischen den Vertretern des Staatsorganisationsrechts und denen des Europarechts, droht eine Beschädigung der Disziplin – und damit ihrer Prägestkraft, ihrer Stabilisierungsleistung und ihres gesellschaftlichen Ansehens. Hinzu tritt, dass Schwächen der innerdisziplinären Entwicklung erkennbar werden, die sich schon allein darin dokumentieren, dass die Ergänzung der normativ-dogmatischen Fundierung des Faches durch (zumindest auch) funktionale Erwägungen weitgehend unterbleibt, die zwischenzeitlichen Versuche etwa eine den Namen verdienende Rechtstatsachenforschung zu etablieren, keine nachhaltige Wirkung erzielten. Zudem rächt es sich, dass auch der Rechtsvergleich im Kanon der disziplinären Zugänge immer eher randlagig blieb, unterschiedlichen rechtskulturellen Voraussetzungen von Steuerungspolitiken, gerade in Europa, kaum nachgegangen wurde. Keine andere Disziplin steht derzeit vor vergleichbaren Problemen der Anschlussfähigkeit. Das „dröhnende Schweigen“, von dem Teilnehmer der letzten Staatsrechtslehrer-Tagung angesichts der hier angesprochenen Entwicklungen berichteten, spricht Bände.

Die Erkenntnisprobleme der Wirtschaftswissenschaften sind strukturell durchaus ähnlich angelegt: vielfach mangelnder Empiriebezug, nahezu dogmatische Verhärtungen im Konzert der „Schulen“ und eine bedenkliche Ausblendung rechtlicher, politischer und institutioneller Voraussetzungen des öffentlichen Handelns. Überschätzt (nur im Wirtschaftsteil der FAZ und im Handelsblatt spricht man deutschen Ökonomen „Weltgeltung“ zu) und materiell meist ausrechenbar (man vergleiche nur die immer [zu] schnellen Stellungnahmen etwa des arbeitgeberfreundlichen Kölner IW und des arbeitnehmerorientierten DIW in Berlin zu aktuellen Problemen), werden Fragen zur wissenschaftlichen Kompetenz und Kapazität der Disziplin laut, zumindest dann, wenn man hierfür einen wenigstens

moderaten theoretischen Anspruch, ein nachvollziehbares empirisch-analytisches Vorgehen und methodische Stringenz voraussetzt. Grenzgänger zu anderen Disziplinen finden sich kaum noch, sieht man von Kollegen wie *Hans-Werner Sinn*, *Clemens Fuest* und wenigen anderen ab, die – unterstützt von größeren Apparaten – auch international präsent sind. Selbst die Finanzwissenschaftler sind meist weit von dem entfernt, was europapolitisch verhandelt wird und kompetenter wissenschaftlicher Beratung bedürfte; zu eng sind offenbar die personellen Bezüge zur EZB oder einzelnen Bundesministerien (Wirtschaft wie Finanzen). Es wäre hilfreich, wenn sich angesichts der Krisenanfälligkeit der EU und der hierfür (mit)konstitutiven nationalen Geld- und Fiskalpolitiken jüngere Ökonomen fänden, die sich stärker der Verbindung rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Zugänge zu den einzelnen Themenfeldern öffneten. Die Praxis lebt dies vor, bedarf mithin kompetenter Begleitung und gegebenenfalls korrektiver Kompetenz – und das nicht nur *ex post*.

Die Sozial- (und Kultur)wissenschaften schließlich dürften unter den drei hier anzusprechenden Großdisziplinen in den vergangenen Jahren die größten Entwicklungsschritte gemacht haben, sei es durch die Ausweitung des dem „arbeitenden Staat“ zugewandten Instrumentariums der Politikwissenschaft (etwa im Rahmen der *policy*-Forschung, einschließlich datenanalytischer Kompetenz) oder aber im Rahmen komplexer Aggregatanalysen. An der Grenze zu den Geisteswissenschaften wird man vor allem den Historikern die Anerkennung nicht versagen können. Hier folgten auf die breit angelegten Forschungsergebnisse der *Wehlers* und *Winklers* in kurzer Folge herausragende Monographien (etwa der *Leonhard* und *Herbert*), die – ergänzt um viel versprechende Forschungsberichte und Dissertationen – in dieser Zahl und mit diesem Gewicht keine andere der hier anzusprechenden Disziplinen derzeit vorzuweisen hat. Die erkennbaren historiographischen Standards ziehen inzwischen beträchtliche internationale Aufmerksamkeit (und Anerkennung) auf sich, zudem ist die Anschlussfähigkeit zu anderen Disziplinen nicht nur gegeben, sondern gleichsam Voraussetzung exzellenter sozialwissenschaftlicher Arbeit. Dies sollte Anregung genug sein, auch in anderen Sozialwissenschaften überbordende Ausdifferenzierungen (etwa über die „Bindestrich“-Soziologien oder die Alleinstellungsversuche der über breite Generalisierungen kaum hinauskommenden Internationalen Beziehungen) zu vermeiden oder sie wenigstens einzuschränken, um zeitgemäße Analysen des öffentlichen Handelns in Nationalstaat wie Europa vorzulegen – *ex post* wie *ex ante*, konstruktiv-aufbauend und kritisch-bewertend sowie vor allem ohne Berührungsangst einer defizitären Praxis gegenüber.

Die ZSE sucht innerhalb dieses Spektrums möglicher Zugänge zu staats- wie europawissenschaftlich relevanten Fragestellungen ihre inzwischen fast singuläre Position als interdisziplinär und national wie international vergleichend ausgerichtete Zeitschrift auszubauen. Dies erfolgt auch weiterhin im Rahmen der angebotenen Rubriken „Zur aktuellen Situation/Comment“, „Abhandlungen/Analyses“, „Berichte/Reports“, „Forum“ und „Buchanzeigen/Book Reviews“, ergänzt um gelegentliche „Interviews“ mit wichtigen Funktionsträgern. Als Konstanten findet sich im Frühjahrsheft (Heft 1) eines jeden Jahrgangs ein Rückblick auf die vorjährige Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten; in Heft 2, dem Sommerheft, folgen Analysen zur Parlamentarismusentwicklung, während im Winterheft (Heft 4) kontinuierliche Untersuchungen zur Generationengerechtigkeit des öffentlichen Handelns vorgelegt werden, die wir mit dem laufenden Jahrgang auf Fragen der Sozialgerechtigkeit ausweiten wollen; für das jeweilige Herbstheft (Heft 3) wird in diesem Jahr erstmals der Querschnittsbereich „Verfassung, Staatsorganisation, Verwaltung“ gesondert ausgewiesen. Wir folgen damit nicht nur Anregungen aus der Leserschaft, sondern suchen auch unterschiedliche disziplinäre Zugänge zu den jeweiligen Themenfeldern sicher zu stellen.

Im Übrigen ist für das Vorjahr lediglich von routinemäßiger Arbeit der Schriftleitung zu berichten. Bei einer weiterhin hohen Ablehnungsquote eingereicherter Manuskripte erhöhte sich, auch in Reaktion auf die konfliktreiche europäische Entwicklung, die Zahl der eingeladenen Beiträge weiter. Schließlich konnte sich der Herausgeber zur Unterstützung der Schriftleitung der Mithilfe von *Uwe Wagschal* versichern, der mit der Ablehnung eines Rufes nach München seine Freiburger Infrastruktur ausbauen konnte und diese dankenswerter Weise der ZSE öffnet. Es ist geplant, ab dem Jahrgang 2017 die Schriftleitung gänzlich Herrn *Wagschal* zu übertragen, gegebenenfalls ergänzt um einen weiteren der jüngeren Kollegen. Gedankt sei schließlich für diverse Zuschriften, die den Herausgeber erreichten; die damit meist verbundenen Anregungen gehen in die Heftplanungen ein.