

Editorial

Geht man, wie die Herausgeber der ZSE, davon aus, dass die Vorgänge in der „realen Welt“ den Staats- und Europawissenschaften nicht nur den Rahmen bilden, sondern auch eine theoretische, empirisch-analytische und methodische Herausforderung darstellen, erwies sich das vergangene Jahr einmal mehr als ein Jahr des Übergangs. So kam es zur Herausbildung neuer und in Teilen untypischen Versuche, auf turbulente Umwelten einzuwirken, drängten veränderte Formen der Willensbildung zwischen den Gebietskörperschaften wie im Verhältnis von Staat und Gesellschaft auf eine nachdrückliche Überprüfung rechtlicher und politisch-administrativer Routinen, und verbanden sich exogen induzierte Ereignisse mit ungewöhnlich vielfältigen endogenen Reaktionen.

Mit Blick auf die *europäische Entwicklung* ging es zunächst um das Auffangen der im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise erkennbaren Verwerfungen sowie um den Versuch, krisenhaften Entwicklungen dieser Art künftig durch Ordnungs- und Aufsichtleistungen gleichsam präventiv begegnen zu können; hinzu trat die Schaffung einer diesen Namen verdienenden europäischen Wirtschaftspolitik, samt der damit verbundenen Kooperations- und Koordinationsleistungen der Mitgliedstaaten. Ergänzt wurde das durch Versuche, die Stabilität des Euro-Währungsraums sicher zu stellen, den Hilfsfond für überschuldete Staaten auszuweiten und ihn mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten (und auf Dauer anzulegen); auch galt es, den Stabilitätspakt zu schärfen und ein Regelwerk zur Vorbeugung von Bankenkrisen und zur Rekapitalisierung der Akteure zu verabschieden. Dabei suchte man den von der deutschen Seite vorgeschlagenen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ trag- und konsensfähig zu machen – ein weiterer Test für eine nachhaltige, also nicht nur situativ angelegte europäische Krisenpolitik.

Die nach einer Reihe von „EU-Gipfeln“ schließlich erörterte Lösung dokumentiert insofern eine *neue Ordnung*, als der „Pakt für den Euro“ einen bedeutenden und wohl irreversiblen Schritt in Richtung einer Transferunion darstellen dürfte. So wird der Euro-Krisenfonds (EFSF, *European Financial Stability Facility*) ausgeweitet und werden für Deutschland als dem ökonomisch potentesten EU-Mitgliedstaat Mehrbelastungen von über 200 Mrd. Euro erwartet. Damit hat sich die Aushöhlung der *no-bailout*-Klausel des Maastricht-Vertrags verfestigt und hilft der Bundesregierung auch nicht mehr der Hinweis darauf, dass eine Kreditgewährung nur als *ultima ratio* anzusehen sei. Für Griechenland, Irland, Portugal und ggf. Spanien wird im Ergebnis ein Ressourcenzugang frei, dessen Rückzah-

lungsmodalitäten als „unkalkulierbar“ gelten. Dass die Kanzlerin die Vereinbarung gleichwohl als „Erfolg“ bezeichnet, ist angesichts der anstehenden Wahltermine in Deutschland zwar verständlich, dürfte den Bundestag aber zu nachhaltigeren Fragen veranlassen, als man sie im Parlament bei der schnellen Einrichtung des ursprünglichen Hilfsfonds stellte.

Der letztgenannte Aspekt verweist auf eine Auseinandersetzung, die sich mit der *Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts* verband und unverändert virulent ist. Hier ergab sich eine insofern überraschende Konstellation, als das Gericht bei einem nachfolgenden Urteil (*Honeywell/Mangold*) eine vielen Beobachtern unverständliche „Wende“ vollzog und von der in der Entscheidung zum Lissabon-Vertrag erkennbaren Haltung abwich, nach der die obersten Bundesorgane ihrer „Integrationsverantwortung“ nachzukommen hätten und die europäische Vereinigung nicht so verwirklicht werden dürfe, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibe. Zwar setzte sich das Gericht in seiner Entscheidung erneut sehr grundlegend mit den Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts bei der Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union auseinander, sah sich jetzt allerdings berechtigt und verpflichtet, Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen nur dann zu überprüfen, wenn sie „aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder aufgrund von Kompetenzausübungen im nicht-übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität erfolgen und ggf. die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.“ Eine *ultra-vires*-Kontrolle komme für das Gericht lediglich dann in Betracht, wenn ersichtlich sei, dass Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen außerhalb der übertragenen Kompetenzen ergangen sind. Aus all dem folge, dass Kompetenzüberschreitungen von EU-Organen „europarechtsfreundlich“ zu prüfen seien. Eine Überschreitung käme nur bei einem „hinreichend qualifizierten“ und offensichtlich kompetenzwidrigen Verhalten in Frage. Auch müsse dieses im Kompetenzgefüge zwischen den Mitgliedstaaten und der Union zu einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung“ führen. Das Bundesverfassungsgericht ließ es erstaunlicherweise „dahin stehen“, ob der EuGH zu Recht aus einem allgemeinen Grundsatz ein Verbot der Altersdiskriminierung hergeleitet habe; eine entsprechende EU-Richtlinie trat bekanntlich erst später in Kraft. Zudem billigte das Gericht dem Gerichtshof einen „Anspruch auf Fehlertoleranz“ zu. Lediglich im Sondervotum des Richters *Landau* fand man sich an die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erinnert. *Landau* betonte, dass die Luxemburger Richter ihre Kompetenzen

ersichtlich überschritten hätten, während das Bundesverfassungsgericht den Konsens seines Urteils zum Lissabon-Vertrag verlasse, nach dem jede Ausübung von Hoheitsgewalt demokratisch legitimiert sein müsse. Zudem bliebe unberücksichtigt, dass sich Kompetenzanmaßungen „schleichend“ entwickelten.

Im Ergebnis findet sich die mutige Lissabon-Entscheidung des Gerichts, in dieser Zeitschrift als „Weckruf“ für das Parlament bezeichnet, beträchtlich relativiert. Die Euro-Krisenbewältigung dürfte aller Voraussicht nach einen weiteren „Test“ dafür darstellen, dass und wie die politischen Eliten mit dem Integrationsprozess umgehen und ob sie bereit sind, die schwache demokratische Legitimation des Europäisierungsprozesses durch einen erweiterten Einbezug des Souveräns abzubauen.

Diese eher europabezogenen Entwicklungen verbanden sich mit einer Reihe *innenpolitischer Vorkehrungen* und dem Versuch der Koalition auf Bundesebene, ihren zögerlichen „Start“ durch ein breiteres Spektrum von Reformpolitiken vergessen zu machen. Dabei kam es von der Gesundheits- über die Energie- und die Entwicklungspolitik bis hin zur Übernahme der Hartz IV-Auflagen des Bundesverfassungsgerichts zu zahlreichen Auseinandersetzungen, die – wie stets – von der politischen Stimmungslage und einer Reihe von Personalien überwölbt wurden. Überraschend trat eine umfassende Reform der Bundeswehr hinzu, die vom amtierenden Minister als notwendige Anpassung an stark veränderte außen- und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen begründet wurde. Die Aussetzung der Wehrpflicht, die schrittweise Überführung in eine Berufsarmee, organisatorische Konsequenzen und unabweisbare Einschränkungen des Personalkörpers standen dabei im Vordergrund, ohne dass allerdings ersichtlich wurde, dass die sich damit verbindenden Konsequenzen ausreichend bedacht waren: die Gewährleistung der deutschen Bündnisverpflichtungen, die arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Folgen, die Zukunft der „sozialen Dienste“ und des prospektiven „Freiwilligenjahres“ sowie nicht zuletzt jene Standortfragen, die Landes- und Kommunalpolitiker zu in Teilen manifester Gegnerschaft motivierten. Hinzu trat ein weiterer umstrittener Reformansatz: die Zusammenführung des Bundeskriminalamts (BKA) mit weiteren „Sicherheitsdiensten“, vor allem der Bundespolizei. Nach übereinstimmender Meinung Sachkundiger als Abbau von Doppelstrukturen längst überfällig, erwies sich die entsprechende Initiative des Bundesinnenministers als *ab ovo* konfliktreich, ein erneuter Beleg für die Schwierigkeiten, im Rahmen der föderalstaatlichen Routinen der Bundesrepublik strukturell relevante Reformansätze konsensfähig zu machen. Während die Fachöffentlichkeit seit langem darauf hinweist, dass Regierungs- und Verwal-

tungsreformen in „hoheitlich“ relevanten Bereichen (Justiz-, Finanz-, Polizei- und Wehrverwaltung) nahezu unmöglich geworden sind, verwehrt man sich seitens entsprechender Interessenträger nicht nur einer erweiterten Transparenz, sondern in Teilen sogar der Diskussion. Hinzu tritt, dass sich damit das Gefälle in der Reformbereitschaft der Gebietskörperschaften verstärkt. Während die kommunale Ebene aufgrund in Teilen besorgniserregender demographischer und haushalterischer Probleme zahlreiche Reforminitiativen „auf den Weg brachte“ und die Flächenländer dem im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts folgten, gilt für den Bund unverändert, dass er einer konsequenten Überprüfung seiner „Hausaufgaben“ ausweicht. Der Verweis auf Art. 65 GG gilt hier noch immer als „unüberwindbares Hindernis“, eine routinetafelte Exkulpation, deren Haltbarkeit überschaubar ist; auch dürfte sich herumgesprochen haben, dass Funktional- wie Strukturreformen eine materielle „Aufgabenkritik“ vorangehen sollte.

Im Übrigen wird der deutschen (wie der europäischen) Politik ein zunehmender *Mangel an Glaubwürdigkeit* attestiert. So dürften die diversen Formen des „Aussetzens“ oder Vertagens strittiger Fragen, die Inflation sogenannter „Gipfel“, die Unzahl von Kommissionen, Räten oder „Runden Tischen“ weniger Beleg für den Versuch sein, schwierige Materien konsensfähig zu machen, als vielmehr ein Signal für beträchtliche Entscheidungsschwäche und Unsicherheit darstellen. Zu den materiellen Auseinandersetzungen treten mithin Verfahrensprobleme, ergänzt durch inzwischen deutliche personelle Engpässe, die vor allem die Koalitionsparteien treffen, sich aber auch für die Opposition abzeichnen. So kam es in den vergangenen beiden Jahren ja nicht nur zu einem (auch im nachhinein unerklärlichen) Wechsel im Amt des Bundespräsidenten, sondern – aus unterschiedlichen Gründen – zum „Verlust“ zahlreicher Ministerpräsidenten der Länder, ohne dass dem in ausreichendem Maße qualifizierter Nachwuchs gefolgt wäre. Bedenkt man darüber hinaus, dass sich „Hoffnungsträger“ schnell als überschätzt erwiesen und der amtierende FDP-Vorsitzende wohl kaum das laufende Jahr in dieser Position überstehen dürfte, werden Defizite erkennbar, die beträchtlich über die im Rahmen früherer Bundesregierungen gemachten Erfahrungen hinausgehen und in eine gewisse Destabilisierung des Regierungssystems zu münden drohen.

Die ZSE hat sich zahlreicher der mit diesen Entwicklungen verbundener Fragen in *grundlagen- wie anwendungsorientierten Beiträgen* angenommen. Dies gilt nicht zuletzt für das Sonderheft zum Thema „Staatswissenschaften und Staatspraxis“, das – ergänzt um eine gesonderte Buchfassung – die Fachöffentlichkeit wie den politisch-administrativen Bereich beschäftigte. Hinzu traten neue mate-

rielle Schwerpunkte, die auf eine längerfristige Aufmerksamkeit hindeuten; so zählt die Aufarbeitung des Reformbedarfs in einzelnen Aufgaben- und Politikbereichen zu den wichtigen Themenfeldern der kommenden Jahrgänge, eine Fokussierung, die mit dem Beitrag von *Paul Kirchhof* zum Themenfeld „Steuerreform und Steuerpolitik“ eingeleitet wurde und in den kommenden Heften der ZSE Verstetigung erfährt. Darüber hinaus stellt sich eine „Querschnitts“-Fragestellung insofern, als über tagesaktuelle Auseinandersetzungen, etwa im Rahmen von Volksbegehren oder „Stuttgart 21“, Fragen zur Reichweite und zur Zukunftsfähigkeit des deutschen Repräsentativmodells gestellt werden. Für viele überraschend kam es in diesem Kontext zu einer erneuten, jetzt breiteren Diskussion um die bürgerschaftliche Beteiligung an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, wobei die erkennbaren „Bewegungen“ diesmal nicht nur von Minderheiten getragen wurden, sondern die „breite Bürgerschaft“ umfassten. Im vorliegenden Heft wird diese Diskussion fortgesetzt, wie in der ZSE üblich durchaus auch mit aktuellem Bezug, der wiederum auf eine Reihe grundsätzlicher Erwägungen verweist. So tritt zu den Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Verfahren ein Ausweis der Potentiale von „Demokratiemessungen“, nicht mehr nur im Sinne einer quantitativen Erfassung gegebener Leistungen, sondern ergänzt um qualitative Indikatoren, die auch in der deutschen Diskussion verstärkte Berücksichtigung erfahren.

Die zu den angesprochenen Themen erkennbaren *Zugänge der die Staatswissenschaften konstituierenden Disziplinen* fielen erneut sehr unterschiedlich aus. Während es im Rahmen der Rechtswissenschaft zu Bemühungen kommt, die eigene Identität angesichts des Anwachsens transnationaler Regelungsformen zu überprüfen und ggf. Anpassungsleistungen vorzunehmen, stehen die Wirtschaftswissenschaften unverändert in einer nicht nur ihren prognostischen Kapazitäten geltenden Kritik, der sie kaum oder doch nur zögerlich begegnen. Während die Rechtswissenschaft sich vor allem dem Druck ausgesetzt sieht, dogmatisch ausgerichtete Arbeiten durch funktionale Erkenntnisse zu ergänzen, sich mithin Fragen zu öffnen, die eine auch empirisch-analytische Kompetenz erfordern und zudem eine Überprüfung des Grundsatzes *judex non calculat* nahe legen, finden sich die Wirtschaftswissenschaften einer noch wesentlich grundlegenden Kritik ausgesetzt, die eingeschränktes Analysepotential, fehlenden internationalen Vergleich sowie unhistorische und apolitische Zugänge diagnostiziert. All dies mag durch einen Generationsumbruch und einen damit verbundenen Personalwechsel zumindest mittelfristig abgebaut werden, doch verbleibt ein gegenüber der öffentlichen Nachfrage nach wirtschaftswissenschaftlicher

Kompetenz nur unzureichendes Angebot. Bei beiden Disziplinen rächt sich zudem, dass die Trias von Interdisziplinarität, Internationalität und Interkulturalität zu lange unbeachtet blieb. So erweist sich, dass interdisziplinäre Arbeiten meist nur als Desiderat erkennbar werden, die Internationalität nur sehr punktuell eingelöst wird und von einer Interkulturalität im Sinne einer erweiterten vergleichenden Arbeit und einem Verständnis für interagierende Kulturen meist nicht die Rede sein kann. Die Sozialwissenschaften, gemeinhin im Konzert der drei großen die Staatswissenschaften bildenden Disziplinen als eher nachrangig wahrgenommen, werden den damit angesprochenen Herausforderungen eher gerecht, wobei hier die meist breiteren Fragestellungen und die dem nachfolgenden empirisch-analytischen wie methodischen Vorgehensweisen den Zugang erleichtern. Gleichwohl verbleibt auch für sie eine deutlich erkennbare Bringschuld, die nur über nachhaltige Forschungs- und Beratungsleistungen einzulösen sein dürfte.

Dass die bevorstehende *zweite Runde im „Exzellenz-Wettbewerb“* den aufgezeigten Defiziten abzuhelfen vermag, ist nicht sehr wahrscheinlich. Wie die gerade abgeschlossenen Vorauswahlen unter den Kandidaten deutlich machten, addieren sich einmal mehr Größeneffekt, Lage, Tradition und disziplinäres wie regionales Selbstverständnis zu Standortentscheidungen, die niemanden überraschen. Dass der von der Politik erhoffte „Wettbewerb“ im Wissenschaftsbereich so nicht greift, ist offensichtlich, zumal man erneut eher auf Absichtserklärungen denn auf bereits erbrachte Forschungsleistungen setzt, mithin lautstarken Selbstdarstellungen vertraut. Hinzu tritt, dass die bisher erkennbaren Wirkungen der ersten Exzellenzrunde gewiss nicht nur positiv sind: ein materielles (und gelegentlich penetrant parvenuehaftes) *more of the same*, ein Anwachsen unproduktiver Wissenschaftsbürokratien, kartellähnliche Gutachterverflechtungen und schließlich die dem deutschen Föderalismus inhärenten Ausgleichsverpflichtungen drohen einen gut gemeinten Ansatz zu beschädigen. Hinzu kommt, dass führende Wissenschaftler seit langem und meist eher personell denn institutionell ihren *peers* weltweit verbunden sind und sich damit eine deutliche Zurückhaltung allzu vollmundigen Forschungs- und Förderungspolitik gegenüber verbindet. Möglicherweise hätte es sich eher angeboten, die zahlreichen „Internationalisierungsoffensiven“ der Bundesregierung, nicht zuletzt die des BMBF, nachhaltiger und glaubwürdiger umzusetzen – und dies nicht in einem Kreis administrativer Akteure, sondern umsetzungsorientiert denkender Wissenschaftler und analytisch denkender Praktiker. Sicher ist es gut, dass in den Zentren dieser Welt jetzt Wissenschafts- und Innovationshäuser versuchen, für den

Standort Deutschland zu werben, doch verbindet sich mit der Begründung solcher Einrichtungen bekanntlich noch kein materieller Ertrag. Die international erhoffte „Führungsrolle“ der deutschen Wissenschaftspolitik wird so sicher nicht erreicht, zumindest nicht im Rahmen des bislang verfolgten eher tradierten Ansatzes, der aufgrund leer laufender Routinen innovationsfeindlich wirkt und wenig von dem erkennen lässt, was man ursprünglich grenzüberschreitenden Problemen gegenüber intendierte. So stehen heute selbst neu gegründete Einrichtungen, die von einem im internationalen Vergleich beträchtlichen Ressourcenrahmen profitieren, vergleichsweise isoliert und finden sich auch und gerade für die Staatswissenschaften kaum jene theoretischen, empirisch-analytischen und methodischen Innovationen, auf die man hoffte. Dem mit den Namen verdienenden (also auch konsequenzreichen) Evaluationen zu begegnen, scheint angezeigt, wobei es inzwischen eher die Bemühungen des Auswärtigen Amtes und einer in der Umorientierung befindlichen Entwicklungshilfe sind, die positiv wirken; die bürokratisch vermittelten Vorgehensweisen des BMBF fallen deutlich dahinter zurück.

Formal schließlich ist zu berichten, dass sich die Abonnentenzahl der ZSE im vergangenen Jahr weiter erhöhte und die Mischung aus aktualitätsbezogenen wie grundlegenden Beiträgen eine breite Zustimmung aus dem Leserkreis erfährt. Letzteres gilt auch für die Zweisprachigkeit, die sich im kommenden Jahrgang vertiefen dürfte, zumal eine Reihe größerer Forschungsverbände sich mit international vergleichenden Themenstellungen beschäftigen. Der Manuskripteingang ist stetig aber gelegentlich erratisch, wobei die Qualität der übermittelten Arbeiten materiell wie formal diskussionswürdig bleibt. Die Ablehnungsquote einzelner Manuskripte hat sich demzufolge erhöht, die Bearbeitungsintensität durch die Schriftleitung/Redaktion zugenommen. Unter jenen Schwerpunkten, die für den Jahrgang 2011 zu erwarten sind, findet sich neben den bereits angesprochenen Themenfeldern auch ein näherer Blick auf die großen politischen Parteien, in der Bundesrepublik wie auf europäischer Ebene. Dabei geht es vor allem um eine Einschätzung ihrer organisatorisch-strukturellen Grundlagen und ihrer Handlungsfähigkeit gegenüber innen- wie europa- und außenpolitischen Themenstellungen. *Heinrich Oberreuter* eröffnet mit einer profunden Analyse der CSU den Kreis dieser Beiträge im kommenden Heft. Im Übrigen wird auch weiterhin die Binnensicht auf einzelne Gebietskörperschaften und die hier wahrgenommenen Aufgaben und Politikfelder durch die europäische Perspektive ergänzt; hinzu tritt ein Blick auf die Handlungspotentiale sog. Regionalorganisationen über einen Vergleich von Europäischer Union, ASEAN, MERCOSUR und der Southern

African Development Community (SADC). Unterhalb einer analytisch wie politisch-praktisch undifferenzierten „globalen“ Ebene bildet sich hier eine Akteurskonstellation, deren Potential noch weitgehend unerforscht scheint.

Schließlich verabschieden wir mit Dank für die Mit- und Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren *Paul Nolte* und *Wolfgang Wessels* und begrüßen mit großer Freude als neue Mitherausgeber den gerade berufenen Direktor des Instituts für Zeitgeschichte *Andreas Wirsching* (München) sowie *Uwe Wagschal* (Freiburg).

Joachim Jens Hesse