

## **Politikentwicklung im Kreuzfeuer von wissenschaftlicher Beratung und organisierten Interessen<sup>\*</sup>**

*Prof. Dr. Renate Mayntz*

Direktor emeritus des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung

Frau Ministerin, liebe Edda Müller, lieber Herr Stöhr!

Ich werde in meinem Referat drei Punkte behandeln. Ich beginne mit einigen Überlegungen zum Obertitel dieser Veranstaltung. Zweitens wende ich mich der Frage zu, die im Titel meines Referats angesprochen ist: die Beziehung von Wissenschaft, Politik und Interessen. In einem längeren dritten Teil werde ich an einem Beispiel versuchen, einiges von dem Gesagten zu problematisieren und zu spezifizieren.

Zum ersten Punkt: Die Frage, die der Titel dieser Veranstaltung stellt, ist eine sehr deutsche Frage. Im Hintergrund der Forderung nach dem Primat der Politik steht die deutsche Staatsphilosophie. Nach ihr ist der Staat der Hüter des Gemeinwohls. Amerikanern ist diese Denkweise eher fremd. Sie reden eher von „government“ oder „administration“ als von Staat. Das heißt, sie reden eher von Regierung, also politischer Herrschaft. Das Gemeinwohl hüten heißt, das Wohl des Ganzen zu bewahren und zu fördern. Wir wissen, dass das, worin das Gemeinwohl besteht, was das oberste Staatsziel ist, definiert werden muss und dass sich diese Definition im Laufe der geschichtlichen Entwicklung immer wieder verändert hat. Stichworte sind hier etwa Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat, Gewährleistungsstaat. Natürlich ist auch die Rolle des Staates in der heutigen internationalisierten, globalisierten Welt wieder eine andere geworden. Da dem Staat eine alle Lebensbereiche umfassende Verantwortung zugeschrieben wird – das ist quasi sein Alleinstellungsmerkmal –, verfolgt er zwangsläufig ein ganzes Bündel von Gemeinwohlzielen, zwischen denen es jeweils abzuwägen gilt, zum

---

<sup>\*</sup> Von der Autorin durchgesehene Transkription des am 31.05.2011 gehaltenen Vortrags. Die Transkription erstellte freundlicherweise Franziska Hirschmann.

Beispiel wirtschaftliches Wachstum gegen Umweltschutz und so weiter. Dieses Abwägen haben Sie, Frau Ministerin, ja auch erwähnt.

Die Verfolgung des je definierten Gemeinwohls – auf den Prozess, wie es definiert wird, gehe ich jetzt nicht ein – kann verlangen, im Einzelfall gemeinsame gegen individuelle, partikuläre Interessen durchzusetzen. Primat der Politik heißt nämlich genau das: die Fähigkeit der politischen Entscheider, also der „policy maker“, das Interesse des größeren Ganzen gegen widerstreitende Partikularinteressen durchzusetzen. Das kann sehr verschiedene Formen annehmen. Ein konstruiertes Beispiel: Das unbestreitbare Kollektivinteresse an einer ausgewogenen Demografie steht gegen den verständlichen Wunsch von Eltern, nicht nur die Zahl, sondern auch das Geschlecht ihrer Kinder zu bestimmen. Ein schöner Konflikt.

Nun meint „Staat“ immer den Nationalstaat. Und so ist das hier ja auch bisher verstanden worden. Aber Staat ist natürlich nicht gleich Politik. Politik findet nicht nur im Nationalstaat statt. Sie findet zunehmend in einem politischen Mehrebenensystem statt, das von der Kommune über das Bundesland und den Bundesstaat bis hin zur Europäischen Union, zu den Vereinten Nationen, dem Internationalen Währungsfonds, der Welthandelsorganisation und so weiter reicht. Das heißt, im Obertitel dieser Veranstaltung werden eigentlich zwei verschiedene Fragen gestellt: Ob der Nationalstaat abdankt, und ob die Politik als Repräsentant des Allgemeininteresses - auf welcher Ebene auch immer - ihren Primat verliert. Und wenn Sie jetzt auch noch den Untertitel nehmen, dann wird auf dieser Tagung sogar noch eine dritte Frage gestellt, nämlich die Frage nach der demokratischen Legitimierung dessen, was die Politik an Gemeinwohlzielen verfolgt. Mein eigener Fokus liegt nur auf einer von diesen drei Fragen – der Frage des Primats der Politik, und zwar nicht nur auf nationaler Ebene. Das wird in meinem Beispiel klarer werden.

Auf jeder politischen Ebene geht es um die Wahrung kollektiver, öffentlicher Interessen. Aber natürlich variieren oder verschieben sich die Inhalte, die Schwergewichte dieser Interessen schon zwischen der kommunalen Ebene, der Landes- und der Bundesebene. Nationalstaaten suchen Wachstum, Wohlstand, Sicherheit, die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes und so weiter. Sie allein besitzen eine umfassende Verantwortung für ein territorial bestimmtes Kollektiv. Deswegen haben sie auch immer noch das Steuermonopol. Die EU verfolgt ein etwas engeres Bündel von Zielen für die Mitgliedstaaten. Und wenn Sie dann zur internationalen Ebene gehen, geht es schließlich vor allem um den Weltfrieden und die Vermeidung von Ungleichheiten, die diesen Frieden gefährden würden. Aber kennzeichnend für diese internationale Ebene ist die or-

organisatorische Aufspaltung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen. Da gibt es keine Weltregierung, die eine allumfassende Kompetenz hätte. Vielmehr gibt es Einzelorganisationen wie den Sicherheitsrat, die WHO, den IWF usw., also sektorale Zuständigkeiten. Die Frage nach dem Primat der Politik stellt sich auf allen politischen Ebenen. Heute stellt sie sich insbesondere für eine Beziehung, die auch von Ihnen, Frau Leutheusser-Schnarrenberger, schon angesprochen worden ist, nämlich für das Verhältnis von Politik und privater Wirtschaft. Das hat auch die Wahl meines späteren Beispiels bestimmt.

Ich komme zum zweiten Punkt, der Titelfrage meines Vortrags. Eine von Gemeinwohlzielen, also von Werten gelenkte, aber auf Wirksamkeit bedachte Politik setzt voraus, dass Probleme korrekt wahrgenommen und realisierbare Lösungen entworfen werden, das heißt Lösungen, die innerhalb eines Bündels von gleichermaßen legitimen Zielen nicht mehr Kosten als Nutzen bringen. Die Auseinandersetzung um die Kernkraftnutzung ließe sich hier sehr gut als Beispiel analysieren. In einer immer komplexer gewordenen Welt verlangt eine auf Wirksamkeit bedachte Politik nach Steuerungswissen. Und egal, wie sehr die Möglichkeit von Quereinsteigern und der Ausbau des wissenschaftlichen Dienstes gefördert wird: Tatsache ist doch, dass weder die gewählten Politiker noch die höheren Ministerialbeamten zusammen über das je notwendige Spektrum an neuestem Fachwissen verfügen. Hier ist die Wissenschaft als Wissensproduzent und die wissenschaftliche Politikberatung als Transportvehikel gefordert.

Was soll die Wissenschaft leisten? Sie soll Situationsanalysen leisten. Sie soll Handlungsmöglichkeiten aufweisen. Und sie soll nicht zuletzt eine Frühwarnfunktion erfüllen. Das ist zum Beispiel in Form von Beiräten institutionalisiert, die bestimmte Politikfelder dauerhaft beobachten. Ich selber habe mich über Jahrzehnte immer wieder mit dem Verhältnis von Politik und Wissenschaft beschäftigt und zuletzt auch an einer Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW) teilgenommen, in der wir Leitlinien der wissenschaftlichen Politikberatung entwickelt haben. Aber auf diese Leitlinien möchte ich jetzt nicht eingehen; sie sind ja publiziert.<sup>1</sup>

Es gibt eine bestimmte Idealvorstellung des Verhältnisses von Politik und Wissenschaft. Sie sieht etwa so aus: Die Politik strebt das Gemeinwohl an. Die Wissenschaft liefert der Politik das für sachlich begründete Entscheidungen benötigte Wissen. Die Politik wägt verschiedene Ziele gegeneinander ab und

---

<sup>1</sup> Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) (2008): Leitlinien Politikberatung. Abzurufen unter [http://www.bbaw.de/service/publikationen-bestellen/manifeste-und-leitlinien/BBAW\\_PolitischeLeitlinien.pdf](http://www.bbaw.de/service/publikationen-bestellen/manifeste-und-leitlinien/BBAW_PolitischeLeitlinien.pdf) (Stand: 31.08.2011)

setzt schließlich die gefällten Entscheidungen gegen eventuell widerstrebende Individualinteressen durch.

Dieses Idealbild des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik setzt nicht nur voraus, dass die je real existierende Politik sich tatsächlich bemüht, ein Gemeinwohl zu bestimmen und zu verfolgen. Das Idealbild setzt auch voraus, dass Wissen vorhanden ist und dass es von der Politik tatsächlich nachgefragt wird und dann auch genutzt wird, wenn es dann geliefert wird. Natürlich ist die Wirklichkeit nicht so. Ob konkrete politische Entscheidungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienen, wird vielfach kontrovers diskutiert und von Gruppen bestritten, nach deren Gemeinwohlvorstellungen dieses eben nicht der Fall ist. In der wissenschaftlichen Diskussion über Politikberatung wird vor allem die sachgerechte Nutzung des Wissens kritisch gesehen. Politik möchte, und das ist gerechtfertigt, brauchbares Wissen. Diagnosen sollen sachlich korrekt, Empfehlungen sollen praktisch umsetzbar sein. Sie sollen z.B. nicht mit bestehenden Gesetzen in Konflikt kommen, und sie sollen bezahlbar sein. Aber, und das steht dann in der Regel nicht im Text des offiziellen Auftrags: Die Beratungsergebnisse sollen zugleich wahlstrategisch oder koalitionspolitisch einsetzbar sein. Diese stillschweigende Erwartung wird oft als Instrumentalisierung der Wissenschaft durch die Politik kritisiert. In diesen Chor der Kritik habe ich nicht eingestimmt. Eine rein sachbezogene Politikberatung ist in der Praxis schon deshalb nicht von machstrategischen Überlegungen zu trennen, weil sich, und diese Differenzierung gibt es leider nur auf Englisch, „policy“ und „politics“ nicht sauber trennen lassen. Außerdem ist politische Macht notwendig, um eine für das Ganze sinnvolle Politik auch durchzusetzen, und zwar gegen widerstrebende Interessen durchzusetzen.

Was aber, wenn das Problem gar nicht die Zweckentfremdung wissenschaftlicher Inputs in die Politik ist, sondern fehlende Nachfrage nach handlungsrelevantem Wissen - und sogar fehlendes Wissen? Damit komme ich zu meinem dritten Teil. Das war nämlich das Problem, das schließlich zu der jüngsten Finanzkrise führte, über die ich im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung seit eineinhalb Jahren arbeite; sie eignet sich sehr gut, einige Aspekte dessen, was ich allgemein gesagt habe, stärker herauszuarbeiten. Zum einen sind die Finanzmärkte von allen Lebensbereichen am stärksten globalisiert, und der Primat der Politik steht hier auf verschiedenen politischen Ebenen zur Diskussion. Zum anderen macht es die Fragwürdigkeit von zwei stillschweigenden Voraussetzungen in dem skizzierten Idealmodell des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik deutlich, nämlich dass handlungsrelevantes Wissen vorhanden ist, und dass es nachgefragt wird.

Als die Finanzkrise sich anbahnte, war das Angebot an Wissen defizitär. Die Wirtschaftswissenschaft ist ja seit Keynes und dem New Deal eng mit der Politik verbunden. Aber als in der Politik und in der Finanzindustrie die Entscheidungen getroffen wurden, die schließlich 2007 zur Krise führten, fehlte sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach einem Wissen, aufgrund dessen, wenn man ihm denn gefolgt wäre, die Krise hätte verhindert werden können. Der Grund ist die seit ungefähr den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts in den großen Industrieländern vorherrschende neoliberale Theorie effizienter Märkte. Eine Kernthese davon ist, dass Märkte zur Selbstregelung fähig sind. Diese Theorie begründete das Verlangen der Finanzindustrie nach Deregulierung theoretisch. Und diese Begründung wurde geglaubt und begründete damit die Bereitschaft der Politik, diesem Verlangen zu entsprechen. Es ist, denke ich, kurzschlüssig zu meinen, dass die Finanzindustrie da mit ihrem Deregulierungsbestreben der Politik den Arm gebrochen hätte. Es bestand tatsächlich die Bereitschaft, zu glauben, dass minimal geregelte Märkte effizient sind. Innerhalb der durch Deregulierung erweiterten Handlungsspielräume verbreiteten sich dann die sogenannten innovativen Finanzinstrumente – strukturierte Wertpapiere, Leerverkäufe, Kreditausfallversicherungen. Sie sollten das Risiko besser verteilen – nämlich auf viele Investoren – und dadurch das erreichen, was heute wieder das Ziel ist: die Stabilität der Finanzmärkte, des Finanzsystems sichern.

Die Folge kennen wir alle: Ein enormes Wachstum finanzieller Transaktionen, ein enormes Wachstum des Finanzsystems und seines Anteils am Bruttoinlandsprodukt, ein enormes Wachstum – in einigen Ländern mehr als in anderen – des Steueraufkommens aus der Finanzindustrie. Zur gleichen Zeit zeigten makroökonomische Indikatoren, oder sie schienen zu zeigen, dass ein schwach reguliertes Finanzsystem tatsächlich wachstumsfördernd ist. Nun, nach den wissenschaftlichen Mehrheitsmeinungen waren Konjunkturschwankungen, also platzende Blasen, normal und gesund. An die Möglichkeit einer die Wirtschaft nicht nur eines Landes bedrohenden Finanzkrise wurde schlicht nicht gedacht, sie lag nicht im Vorstellungshorizont der meisten. Nur wenige Wissenschaftler, und das waren typische Außenseiter, haben die diesem System inhärenten Gefahren erkannt. Ich habe einmal prüfen lassen, wieweit in Deutschland die Beiräte im Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, im Sachverständigenrat diese problematischen Entwicklungen vorhergesehen haben. Lediglich der Sachverständigenrat hat in der Tat frühzeitig – schon mehrere Jahre vor 2007 – vor dem Entstehen einer Blase auf dem Immobilienmarkt gewarnt. Aber man schien ja die Erfahrung mit der Bewältigung platzender Blasen zu haben – Asienkrise, Südamerika, Dot-Com. Aber wenn platzende Blasen – auch nach Meinung der Wirtschaftswissenschaftler – ein normaler Vorgang in einer sich selbst regulierenden Wirtschaft sind, dann gibt es beim Auftreten einer neuen

Blase keinen Anlass zu verschärfter Regulierung. Wo die Politiker nicht selbst Finanzspezialisten sind, nicht selbst urteilen können, schließen sie sich zwangsläufig der Mehrheitsmeinung oder der Meinung vermeintlicher Experten an. Vor allem in den USA kam die enge Verflechtung zwischen Politik und Finanzindustrie hinzu. Sie wissen alle, dass der Finanzminister, Treasury Secretary Henry Paulson, vorher als Händler bei Goldman Sachs reich wurde. Ein sehr wichtiges Vehikel für diese Osmose, für diesen Transfer von Meinungen und Einschätzungen, sind die sehr ausgeprägten persönlichen Kontakte zwischen Finanzelite, Wirtschaftselite und politischer Elite.

Das Ergebnis jedenfalls war, dass die Weltsicht von Politik und Wissenschaft die gleiche war. Die Politik konnte sich 2006 noch in Ruhe wiegen. Das auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene existierende System von Expertengremien hat, so kann man sagen, als Frühwarnsystem versagt. Und seine eher verhaltenen Warnungen wurden nicht gehört: Es gab keine Nachfrage für Kritik am Status quo. Man könnte dies einen Fall pathologischen Lernens nennen: Es ging bisher immer alles gut, es wird also weiter gut gehen. Politiker vertrauten ebenso wie Investoren, von denen es auch viele kleine gab, den Analysten in den großen Banken und den Ratingagenturen.

Als die Krise schließlich manifest wurde, war das für alle ein hartes Erwachen – für Wissenschaft, Politik und selbst für die meisten Bankmanager. In der Folge ging es zuerst darum, eine Neuauflage der Weltwirtschaftskrise zu verhindern. Das vorwiegend nationale Krisenmanagement, in dem der Staat seine Handlungsfähigkeit mit den milliarden schweren Hilfen für Banken und Großunternehmen sehr wohl bewies, wurde politisch gerechtfertigt – durchaus sinnvoll durch den Verweis auf das Gemeinwohl. Die Devise lautete: Zuerst die Kernschmelze des globalen Finanzsystems verhindern und dann seine Krisenrächigkeit durch schärfere Regulierung zähmen. Die Politik wollte sich nun nicht mehr durch internationale Finanzinstitutionen, die „too big to fail“ sind, in Geiselschaft nehmen lassen. Sie wollte und will ihren Primat bewahren.

Die Wissenschaftler ihrerseits wandten sich der Analyse der Krisenursachen zu – man ist als Wissenschaftler ja lernwillig –, und formulierten auf diese Ursachen zielende Reformforderungen und Reformvorschläge. Politiker auf allen Ebenen, vom einzelnen Regierungschef bis hinauf zu den G20, betonten lautstark die Absicht, jetzt regulierend einzugreifen. Wissen und politisches Wollen waren jetzt gegeben.

Aber wie stand es mit der politischen Durchsetzungsfähigkeit? In dem Augenblick, in dem die Politik Entscheidungen treffen will, durch die die Interessen

der unmittelbar Betroffenen beeinträchtigt werden, beginnt der Konflikt zwischen wissenschaftlich untermauertem politischem Wollen und politischem Können. Je strikter geregelt wird – das ist nun wieder ein Gemeinplatz –, umso intensiver versuchen davon negativ Betroffene, Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen. Bei den Regelungen im Gesundheitswesen sind es die Ärzte und die Pharmaindustrie, bei den Regelungen in der Energiepolitik sind es die großen Versorgungsunternehmen und bei der Finanzmarktregulierung eben die Finanzindustrie.

Nun ist es eine verbreitete Meinung, dass Interessenverbände und Lobbyisten die Politik daran hindern, die sachlich nötigen Entscheidungen zu treffen. Private Interessen kaufen der Politik den Schneid ab, erpressen sie sozusagen. Die bekannten Druckmittel sind angedrohte Leistungsverweigerung, also Streik, der Entzug von finanzieller Unterstützung und, nicht zuletzt, die wahlwirksame Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Aber im Fall der Finanzmarktregulierung, gegen die die Finanzindustrie sich wehren wollte, waren diese Druckmittel kaum benutzbar. Wie konnte sich die globalisierte Finanzindustrie gegen die Politik in einer Situation wehren, in der alle mit dem Finger auf die Banker zeigten, die durch ihre Profitgier die Krise verursacht hatten? Die öffentliche Meinung war gegen Banken und Banker. Und Streik, Leistungsverweigerung konnten sie sich nicht leisten. Aber es gab zwei andere, sehr wirkungsvolle Wege. Der eine ist nicht sehr sichtbar. Es ist die Möglichkeit der legalen Mitwirkung von Finanzmarktakteuren an Regelungsentscheidungen. Finanzmarkt-reformen müssen wegen der globalen Struktur der Finanzmärkte vor allem auf internationaler Ebene verhandelt werden. Dort aber vertreten, wenn Sie die Gremien einmal analysieren, Finanzminister, Zentralbankgouverneure und die Leiter von Aufsichtsbehörden, wie die BaFin bei uns, die Mitgliedsländer. Zentralbanken sind Zwitter zwischen Marktakteuren und Regulierern. Sie stellen gewissermaßen ein strukturelles Scharnier zwischen diesen beiden scheinbar einander entgegengesetzten Systemen dar. Das zeigte sich sehr deutlich in der Rolle der Bundesbank bei der Formulierung von Basel III im Basler Ausschuss. Und auch später, als dann die EU Basel III – also unter anderem die neuen Eigenkapitalvorschriften – übernehmen wollte, hat sie weiter versucht, ihre nationalen Interessen durchzusetzen.

Noch wirksamer war der zweite Weg der Einflussnahme, und zwar die Einflussnahme durch Ausnutzung der Informationsasymmetrie zwischen Regulierer und Regulierten. Hier kommt wieder Wissen ins Spiel, aber diesmal Wissen als Instrument in den Händen von Interessen. Politik ist in vielen Bereichen vom Expertenwissen der Entscheidungsbetroffenen abhängig. Das ist bekannt. Nun gibt es kaum ein System, das derartig komplex ist wie das moderne Finanzsys-



tem. Das führt – und führte – bei den Reformern, in der Politik, und zwar zu Recht, zu großer Unsicherheit über die möglichen unerwünschten Neben- und Fernwirkungen einzelner Interventionen. Diese Unsicherheit bot und bietet eine offene Flanke für die Experten der Reformgegner: für die Lobby der Finanzindustrie und ihre Horrorszenarien der Regulierungsfolgen.

Wirksam war und ist dieser Druck letztlich nur, weil die Interessen, die sich da zu Wort melden, ja eben nicht nur Ausdruck von purem Egoismus und gemeinschaftsschädlich sind. Die Finanzinstitutionen haben ebenso wie die Pharmaindustrie und die Energieversorger eine Funktion innerhalb des Gemeinwesens, und die Politik muss, wenn sie denn das Gemeinwohl fördern will, sehen, dass sie ihre Funktion erfüllen. Sie muss aber gleichzeitig, und hier beginnt das Problem, sehen, dass ihre Entartung durch die Verselbständigung des Gewinnstrebens verhindert wird. Das ist ein generelles Problem in Gesellschaften, die vom Finanzkapitalismus geprägt sind, einer besonderen Spielart von privatwirtschaftlicher Verfassung.

Das mit schwer zu entkräftenden Argumenten untermauerte Widerstreben der Finanzindustrie gegen eine strikte Regulierung ist sicher ein Grund für die unbestreitbare Tatsache, dass den mutigen Reformankündigungen bislang nur eher zögerliche Reformschritte gefolgt sind. Es gibt aber noch einen anderen Grund, der einem radikalen Durchgreifen bei der Finanzmarktregulierung entgegensteht. Da über die Regulierung des globalisierten Finanzsystems – jetzt sind wir wieder beim politischen Mehrebenensystem – zunehmend in internationalen Gremien verhandelt wird, kommen nationale Interessen mit ins Spiel. In internationalen Organisationen – und selbst die EU ist eine intergouvernementale Institution – werden Nationalstaaten zu Interessenvertretern. Anders gesagt: Die Ländervertreter in internationalen und europäischen Gremien sind „economic nationalists“. Sie sind wirtschaftliche Patrioten, die an der Wettbewerbsfähigkeit der je eigenen Industrie interessiert sind, einer Industrie, die Jobs und Steuereinnahmen schafft und von der damit auch die Erfüllung sozialpolitischer Ansprüche und der soziale Frieden abhängen. Die konkreten Interessen verschiedener Länder, zum Beispiel am Verbot von Leerverkäufen, an der Regulierung von Hedgefonds und Zweckgesellschaften oder der Anrechnung von stillen Einlagen auf das Kernkapital von Banken sind aber unterschiedlich, was auch mit den Unterschieden ihrer jeweiligen Finanzindustrie zusammenhängt. Die nationalen Interessenunterschiede, und nicht oder nicht nur die Einflussnahme und die Argumente der Regelungs-betroffenen sind es, die sehr oft die Einigung auf wirksame Maßnahmen verhindern. Das heißt: Das nationale Gemeinwohlinteresse bedingt, dass die Politik den eher radikalen Reformvorschlägen von Wissenschaftlern nicht folgen will, nicht folgen wollen kann.



*Mayntz*: Politikentwicklung im Kreuzfeuer von wissenschaftlicher Beratung und organisierten Interessen

Das Ergebnis einer solchen Konstellation nennt man Politikverflechtungsfälle. Es gibt ein gemeinsames und gemeinsam erzeugtes Problem, das nicht durch das Handeln einzelner Akteure, sondern nur gemeinsam zu lösen ist. Aber man kann sich nicht einigen. Der Nationalstaat – das ist meine Schlussfolgerung – dankt nicht ab. Aber er sitzt in einer immer stärker globalisierten Welt immer öfter in der Politikverflechtungsfälle.