

Arthur Benz

Begriff und Wirklichkeit des modernen Staates

kultur- und
sozialwissenschaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Vorwort

Die Beschäftigung mit dem modernen Staat gehört aus mehreren Gründen zum Kernthema der Politikwissenschaft:

Zum einen ist der Staat die Form der Herrschaft, die sich im Laufe der Geschichte als die erfolgreichste durchgesetzt hat. Zum anderen findet Politik im Sinne der friedlichen Bewältigung gesellschaftlicher Konflikte größtenteils innerhalb der Staaten statt. Drittens sind Staaten Akteure in der internationalen Politik. Viertens erleben wir gegenwärtig einen tief greifenden Wandel des modernen Staates, und das Verständnis dieses Wandels ist für alle, die sich wissenschaftlich mit Politik auseinandersetzen, von grundlegender Bedeutung. Dies sind nur einige der Gründe, die für die hohe Relevanz des Themas sprechen, das in diesem Studienbrief behandelt wird.

Der vorliegende Kurs beruht auf der aktualisierten zweiten Auflage meines Lehrbuchs „Der moderne Staat“, das 2008 im Oldenbourg-Verlag erschienen ist. Studierenden, die sich vertiefend mit dem Thema Staat befassen wollen, wird empfohlen, zusätzlich dieses Buch heranzuziehen, denn um den Umfang dieses Textes im angemessenen Rahmen zu halten, waren erhebliche Kürzungen des Ausgangstextes erforderlich.

Der Kurs verfolgt nicht das Ziel, eine spezifische Staatstheorie darzustellen, wohl aber eine spezifische Sichtweise, die in der Einleitung skizziert wird. Im Wesentlichen sollen aber Analyseinstrumente vermittelt werden, die diejenigen nutzen sollten, die sich politikwissenschaftlich mit dem Staat befassen. Darüber hinaus sollen Studierende durch die Lektüre des Kurses lernen, den komplexen Begriff des modernen Staates besser zu verstehen. Dieser gehört zu einem der schwierigsten Begriffe unseres Fachs.

Frau Sara Göttmann hat mich bei der Bearbeitung des Manuskripts unterstützt. Dafür bedanke ich mich bei ihr.

Hagen, im September 2010

Arthur Benz

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	6
1 Entstehung und Entwicklung des modernen Staates	17
1.1 Feudale Herrschaftsordnung	18
1.2 Herrschaftsordnung der Ständegesellschaft	21
1.3 Herrschaftskonzentration im Absolutismus	24
1.4 Dezentralisierte Staatsbildung und das Alternativmodell der konsoziativen Föderation	28
1.5 Liberaler Verfassungsstaat	29
1.6 Nationalstaat	36
1.7 Demokratischer Wohlfahrtsstaat	38
1.8 Varianten der historischen Entwicklung	42
2 Staatsbegriffe ausgewählter Staatstheorien	51
2.1 Klassische Positionen aus Staats- und Rechtsphilosophie	52
2.1.1 Der Staat als gerechte Herrschaftsordnung	52
2.1.2 Der Staat als Vertragsschluss unter Individuen	55
2.1.3 Der Staat aus Sicht des deutschen Idealismus	58
2.1.4 Der Staat aus Sicht des staatsrechtlichen Positivismus	62
2.2 Wirtschaftswissenschaftliche Staatstheorien	67
2.2.1 Das Staatsverständnis der Wohlfahrtsökonomik	67
2.2.2 Das Staatsverständnis der Institutionenökonomik	68
2.3 Staatsverständnisse gesellschaftsorientierter Erklärungsansätze	70
2.3.1 Marxistische Staatstheorie	71
2.3.2 Max Webers Staatstheorie	74
2.3.3 Der Staat aus Sicht der Systemtheorie	76
2.3.4 Neuere Ansätze der soziologischen Staatstheorie	79
2.4 Staatsverständnisse in der neueren Politikwissenschaft	81
2.4.1 Der Staat aus Sicht pluralistischer und institutionalistischer Theorien	81
2.4.2 Staatsverständnisse in den Theorien der Internationalen Beziehungen	85
2.5 Zusammenfassung	86
3 Der Staat als Institution	95
3.1 Territorialstaat	97
3.1.1 Staatsgebiet und Staatsgrenzen	97

3.1.2	Staatliche Gebietshoheit	99
3.2	Nationalstaat	101
3.2.1	Kultureller versus politischer Nationsbegriff	101
3.2.2	Zu Staatsvolk und Staatsbürgerschaft	104
3.2.3	Rechte und Pflichten des Staatsbürgers	105
3.3	Staatsfunktionen und Staatsgewalt	106
3.3.1	Staatsfunktionen im Leistungsstaat	106
3.3.2	Staatsgewalt im Rechtsstaat	112
3.4	Verfassungsstaat	115
3.4.1	Merkmale und Inhalte einer Verfassung	115
3.4.2	Verfassungsgebende Gewalt	117
3.4.3	Schutz der Verfassung	119
3.5	Demokratischer Staat	121
3.5.1	Zur Erzeugung staatlicher Macht: repräsentative Demokratie und Mehrheitsregel	123
3.5.2	Zur Begrenzung staatlicher Macht: Gewaltenteilung und wechselseitige Kontrolle	125
3.5.3	Zur Gestalt demokratischer Machtverhältnisse: Partizipation und Interessenvermittlung	126
3.6	Bürokratische Staatsorganisation	128
3.6.1	Begriff und Typen von Bürokratie	129
3.6.2	Territoriale und funktionale Differenzierung der Verwaltung	132
3.7	Zusammenfassung	135
4	Staatstätigkeit	141
4.1	Akteure und ihr Zusammenwirken	141
4.2	Aufgaben des Staates	144
4.3	Mittel staatlicher Aufgabenerfüllung	169
4.4	Steuerungsfähigkeit des Staates	178
4.5	Zusammenfassung	186
5	Der Strukturwandel im modernen Staat - gegenwärtige Tendenzen	189
5.1	Entgrenzung und Regionalisierung	191
5.2	Denationalisierung	195
5.3	Wandel der Staatsfunktionen oder der Staatsaufgaben?	198
5.4	Verfassungspolitische Herausforderungen der Internationalisierung	202
5.5	Transformation der Demokratie	205
5.6	Von der Bürokratie zum Verwaltungsmanagement	210

5.7	Exkurs: Europäische Integration als Staatsbildungsprozess? – zur Einordnung der EU	216
5.8	Zusammenfassung	225
6	Schluss: Der Sinn einer politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Staat	229
	Studienpraktische Hinweise	233
	Literaturverzeichnis	237

Einleitung

Begriffliche
Unschärfen...

Der Terminus Staat gehört zu den Begriffen, die wir ständig gebrauchen, von denen wir ungefähr wissen, was gemeint ist, die aber sehr schwer präzise zu definieren sind. In Verwendungskontexten lässt sich sein Gehalt oft einigermaßen erschließen, so dass eine Verständigung möglich ist: Wenn man über die „Staatsangehörigkeit“ diskutiert, geht es um die Frage, wer Mitglied eines bestimmten Staates (etwa der Bundesrepublik Deutschland) ist oder werden kann. Die „Mitgliedstaaten“ der EU können präzise benannt werden. Andere Wortverbindungen sind nur scheinbar klar und lassen bereits die Probleme des Staatsbegriffes erkennen. Wenn etwa der Ausdruck Verstaatlichung verwendet wird, versteht man diesen meistens als Gegenteil von „Privatisierung“. Damit ist aber noch nicht klar, in welcher Form der Staat in „verstaatlichten“ Unternehmen tätig wird. Wie hoch die Staatsverschuldung ist, hängt nicht nur von statistischen Messungen ab, sondern auch davon, wie man den Staat definiert. In diesem Fall hat man noch den Vorteil, dass uns eine amtliche Definition des Statistischen Bundesamtes Auskunft über die Abgrenzung des Sektors Staat in der Statistik gibt. Andere Länder verwenden aber davon abweichende Begriffe. Bei der Abgrenzung von Staatsaufgaben hilft uns die amtliche Definition aber nicht. Was hierzu zu rechnen ist, darüber besteht keineswegs Konsens, und zwar nicht nur, weil strittig ist, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll, sondern auch, weil die Antwort auf diese Frage vom Staatsverständnis abhängt. Und wenn wir im Grundgesetz lesen: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2), können wir damit eine Vorstellung über die Stellung des Volkes im demokratischen Staat verbinden, wissen aber nicht genau, was diese Staatsgewalt bedeutet.

Im Alltag können wir uns auch mit vagen Benennungen verständigen. Schon in politischen Debatten stellt man immer wieder fest, dass der Staatsbegriff zu Missverständnissen Anlass gibt. Wenn wir Wissenschaft betreiben, kommen wir um eine Klärung des Konzeptes nicht herum. Nach einer präzisen Definition sucht man hier aber vergeblich. In der Literatur findet man unterschiedliche Vorschläge – David Easton (1981: 306) vermutete schon 1981, dass es 140 oder mehr Definitionen gibt –, die sich allerdings nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen (Anter 1995: 19-21). „Den Staat zu definieren, ist eine nahezu unlösbare Aufgabe“ (Boudon/Bourricaud 1992: 540). Deswegen behelfen sich die meisten Autoren mit Umschreibungen des Phänomens, die für ihre jeweiligen Untersuchungszwecke geeignet erscheinen.

...auch in der
Politikwissenschaft

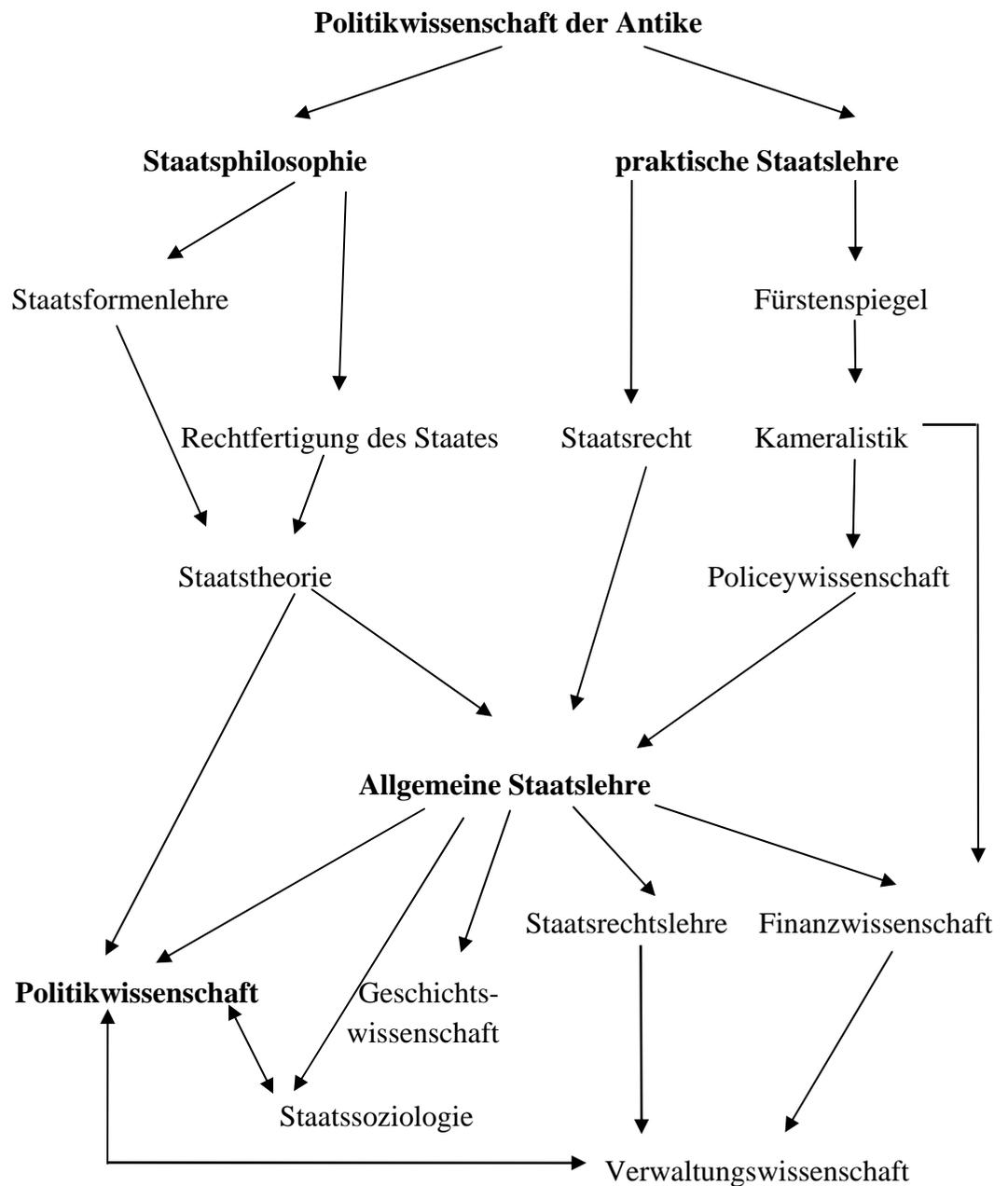
Das gilt auch für die Politikwissenschaft, in welcher der Staat zu den zentralen Begriffen gehört. Allerdings trugen Vertreter der modernen Politikwissenschaft wenig zur Klärung des Staatsbegriffes bei, entweder weil man der Meinung war, dieser sei für die Analyse politischer Strukturen, Prozesse und Inhalte nicht brauchbar, oder weil man unterschiedliche Erkenntnisinteressen verfolgte bzw. verschiedene Theorien über den Staat entwarf. Die Mehrdeutigkeit des Konzeptes Staat wurde deshalb notorisch für das Fach (Bartelson 2001). Dabei wäre die Poli-

tikwissenschaft in besonderem Maße berufen, einen Beitrag zur Analyse und zum Verständnis des Staates zu leisten. Ihr Gegenstand tangiert in vielem das Thema Staat. Wie auch immer wir Politik definieren, sei es als Regelung öffentlicher Angelegenheiten, als Regieren eines Gemeinwesens, als Austragung und Lösung gesellschaftlicher Konflikte oder als Schaffung einer freiheitlichen Ordnung in modernen Gesellschaften, sie findet in erheblichem Umfang innerhalb des Staates statt, und dies trifft trotz der vielfach diskutierten Globalisierung und Privatisierung bzw. Vergesellschaftung von Politik auch heute noch zu. Deshalb ist nach wie vor gültig, was Hermann Heller 1934 in seiner „Staatslehre“ schrieb: „Politische Wissenschaft ist grundsätzlich ohne eine ausdrückliche oder auch stillschweigend vorausgesetzte Staatslehre nicht möglich. Will sie Wissenschaft sein, so muss sie bestrebt sein, die Worte Staat, Recht, Staatsgewalt, Verfassung, Souveränität, Gebiet, Volk usw. als eindeutige und widerspruchsfreie Begriffe zu verwenden“ (Heller [1934] 1983: 73).

Wenn wir in der europäischen Wissenschaftsgeschichte auf jene Denker zurückblicken, die sich mit der politischen Dimension des gesellschaftlichen Lebens befasst haben (vgl. zum Folgenden Übersicht 1), stehen ihre Werke fast immer in engem Bezug zum Staat. Dies beginnt im antiken Stadtstaat, als zum ersten Mal in der Geschichte eine Herrschaftsform entstand, die dem modernen Staat vergleichbar war. Hier finden wir in den Werken etwa von Platon und Aristoteles Beschreibungen von Staatsformen und Analysen der Bedingungen ihrer Existenz- und Funktionsweise. Es war das Ziel dieser Denker, Aussagen über eine gute Staatsordnung zu gewinnen. Ihre Staatsformenlehre blieb in der politischen Philosophie der römischen Republik und im Mittelalter einflussreich und gewann in der Renaissance im Übergang zum modernen Staat an Bedeutung.

„Staat“ in der
Wissenschaftsgeschichte

Übersicht 1: Entwicklung der Staatswissenschaften



Im Spätmittelalter beginnen sich zwei Zweige der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Staat zu trennen. Die Staatsphilosophie entwickelte sich zunächst in der Tradition der antiken Staatsformenlehre. Mit der Souveränitätslehre von Bodin und der Rechtfertigung des absolutistischen Staates durch Hobbes beginnt die moderne Staatstheorie, der es darum geht, die Existenz und Form der staatlich organisierten Herrschaft zu begründen. Gegen Hobbes traten die Vertreter des liberalen Verfassungsstaates (Locke und Montesquieu) und die Theoretiker der Volkssouveränität (Rousseau und Kant) auf den Plan. Im 19. Jahrhundert entwarf Hegel seine Theorie des bürgerlichen Staates, die zwar Karl Marx wenig später als Ideologie kritisierte, in der allgemeinen Staatslehre aber deutliche Spuren hinterließ. Die meisten dieser Arbeiten dürften als Bestandteil der „praktischen Philosophie“ gegolten haben, sind also vermutlich mit dem Ziel verfasst worden, die be-

stehende Herrschaft zu verändern, während die Verteidiger bestehender Herrschaftspraktiken mit diesen ihre Bedeutung verloren. Rückblickend gesehen, stellten sie in jedem Fall Theorien dar, welche auch die Realität des Staates in der jeweiligen Zeit „auf den Begriff brachten“ (Hegel). Eine genuin praktische Wissenschaft entstand im frühen Ständestaat mit den Fürstenspiegeln. Sie enthielten konkrete Anweisungen, wie der Fürst regieren sollte und wie die Geschäfte im Staat verwaltet werden sollten, um die Herrschaft aufrechtzuerhalten. Im Absolutismus, als sich ein professioneller Verwaltungsstab für die Finanzwirtschaft gebildet hatte, entstand die Kameralistik, die Lehre von den öffentlichen Finanzen. Aus ihr ging im 18. Jahrhundert die Policy-Wissenschaft hervor, die als eine umfassende wissenschaftliche Lehre von der inneren Politik des Territorialstaates verstanden wurde (Stolleis 1988: 336). Sie nahm Elemente der antiken Ethik und Staatslehre ebenso auf wie das Gedankengut der Fürstenspiegel und der Kameralistik. Im 19. Jahrhundert wurde sie zu einer Verwaltungslehre weiterentwickelt, die alle öffentlichen Aufgaben zu ihrem Gegenstand erklärte (Maier 1980) und in der modernen Verwaltungswissenschaft fortgeführt wurde. Parallel zur Kameralistik und zur Policy-Wissenschaft entwickelte sich die allgemeine Staatsrechtswissenschaft, die in Deutschland in der „Reichspublizistik“ des 18. Jahrhunderts einen Höhepunkt erlebte. Im 19. Jahrhundert ging aus ihr die Staatsrechtslehre hervor.

Die Trennung zwischen theoretischer und praktischer Wissenschaft wurde in der allgemeinen Staatslehre aufgehoben, die im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem in Deutschland dominierte (Bärsch 1974; Friedrich 1997; Müller 1991; Staff 1981). Sie integrierte – wie schon die Policy-Wissenschaft – philosophische, juristische, ökonomische und erfahrungswissenschaftliche (das hieß damals soziologische) Beiträge. Ihr Anspruch richtete sich auf eine Wissenschaft vom Staat, die unabhängig von konkreten Erscheinungsformen dessen Zwecke und Form beschreiben und erklären wollte. Schon Ende des vorletzten Jahrhunderts zeigten sich allerdings Auflösungserscheinungen dieser allgemeinen Staatslehre, weil die nunmehr entstehenden Spezialdisziplinen der Sozialwissenschaften ihre eigenen Wege zur Analyse von Staat und Politik einschlugen. In Deutschland nahm die Finanzwissenschaft die Tradition der Kameralistik auf und wurde zum eigenständigen Zweig einer ökonomischen Staatswissenschaft. Als zweiter wichtiger Zweig verselbständigte sich die juristische Staatslehre, die allerdings erst zur Staatsrechtslehre wurde, als sich in der allgemeinen Staatslehre die Vorstellung durchsetzte, dass die normative Seite des Staates (Staat als Rechtsordnung) von seiner empirischen Seite (Staat als soziale Struktur) getrennt betrachtet werden könne. Bis in die Dreißigerjahre des 20. Jahrhunderts wurde diese Unterscheidung allerdings kritisiert, weshalb soziologische und politologische Beiträge zum Staat innerhalb der Staatslehre bzw. der Staatswissenschaft verankert blieben (etwa Smend und Heller).

Aufstieg und Fall der
„allgemeinen Staatslehre“

Emanzipation der
Politikwissenschaft

Die Verbindung von „Staatswissenschaft“ und „Politikwissenschaft“ war so lange selbstverständlich, als sie beide Bestandteile der Philosophie waren. Von einer speziellen politikwissenschaftlichen Lehre vom Staat kann man bis ins 19. Jahrhundert nicht sprechen. In Deutschland gilt dies noch länger, weil sich die deutsche Politikwissenschaft erst nach dem Zweiten Weltkrieg von der „Staatslehre“ löste. Davor erfuhr „die Politik ihre systematische Behandlung im Rahmen der Staatswissenschaft“ (Mohr 1995: 11), deren Vertreter – mit einigen Ausnahmen (etwa Schmitt 1932) – Politik als Handeln im Staat oder Streben nach Machterwerb und Machtbehauptung im Staat betrachteten (Anter 1998: 507-508). Mit der Emanzipation der Politikwissenschaft aus der juristisch geprägten Staatsrechtslehre löste sich auch der Zusammenhang zwischen den Begriffen Staat und Politik auf. Die Politikwissenschaft wollte sich nach der Diktatur und dem Zweiten Weltkrieg als Demokratiewissenschaft verstanden wissen. Mit dem Konzept des Staates und seinen – in der Geschichte der Staatswissenschaft bis in die Weimarer Zeit nicht zu leugnenden – autoritären Implikationen wollte sie nichts zu tun haben (Sontheimer 1963). Natürlich gab es Ausnahmen, wie etwa Theodor Eschenburg oder Friedrich A. Hermens, deren Arbeiten an der Schnittstelle zwischen Politikwissenschaft und juristischer Staatslehre anzusiedeln sind (Eschenburg 1963; Hermens 1968). Hauptsächlich befasste sich die Politikwissenschaft jedoch entweder – wenn sie als Demokratiewissenschaft verstanden wurde – mit Institutionen und Prozessen im demokratischen Verfassungsstaat oder – wenn sie als normative Wissenschaft verstanden wurde – mit der menschenwürdigen Ordnung des Gemeinwesens. Selbst wenn Politologen das Wort Staat verwandten, setzten sie seine Bedeutung dem englischen Begriff „government“ gleich (etwa Friedrich 1953: VII), vermieden jedenfalls den Eindruck, den traditionellen Staatsbegriff der deutschen Staatslehre zu übernehmen. Die allgemeine Staatslehre wurde den Juristen überlassen. Noch heute findet man in Lehrbüchern und Bilanzen der Forschung selten Beiträge zum Staatsbegriff, wenngleich inzwischen bedenkenlos das Wort Staat verwendet wird (Ausnahmen: Beyme 2006: 181-194; Rohe 1994: 103-104).

Weitere Entwicklung
in Deutschland

In den ersten Jahrzehnten nach ihrer Etablierung als Fach wurde die Politikwissenschaft in Deutschland maßgeblich durch die amerikanische Pluralismustheorie beeinflusst, die sich implizit oder explizit vom Konzept des Staates abwandte und stattdessen das Regieren als Prozess der Willensbildung, Interessenaggregation und Entscheidungsfindung untersuchte (Bentley 1945). Der Gegenstandsbereich der Disziplin wurde umschrieben mit Begriffen wie Verfassung, pluralistische Willensbildungsprozesse, Regierung oder Regierungssystem. In den 1960er Jahren setzte sich – gegen eine „konservative“ Richtung der Politikwissenschaft, die über eine Schwächung des Staates in der modernen Industriegesellschaft klagte (Altmann 1998; Forsthoff 1971; Kaltenbrunner 1975) – die Bezeichnung politisch-administratives System oder politisches System durch, ein Begriff, dem David Easton dadurch eine besondere Ausprägung verlieh, dass er das politische System als offen, d.h. auf Forderungen aus der Gesellschaft reagierend und auf Unterstützung angewiesen, darstellte (Easton 1971). Fast gleichzeitig erlebten

neomarxistische Theorien einen Aufschwung. Ihre Vertreterinnen und Vertreter verwandten die Bezeichnung Staat (oder Staatsapparat), allerdings zum Teil mit deutlich abwertenden Untertönen und dem Hoffen auf ein Ende des Staates als Herrschaftsinstrument einer Klasse (Esser 1975).

Die Politikwissenschaft grenzte sich mit der Vermeidung des Begriffes Staat nicht nur gegen die ältere Staatslehre ab, sondern reagierte auch auf die Tatsache, dass in modernen Gesellschaften Politik auch außerhalb des Staates stattfindet bzw. die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft in der Realität immer weniger klar zu unterscheiden waren. Hier fanden zunächst Verbände Aufmerksamkeit, die gesellschaftliche Interessen vertreten und in Konkurrenz und Kooperation untereinander und mit staatlichen Institutionen durchzusetzen suchen. Später entdeckte man die Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf nichtstaatliche Organisationen. Sie wurden – trotz ihres formalen Charakters als „freie“ Träger, Organisationen des „dritten Sektors“ oder private Beliehene – als politische Akteure oder Organisationen betrachtet. Und wenn Politik den Gebrauch gesellschaftlicher Macht innerhalb festgelegter Schranken („the constraint use of social power“, Goodin/Klingemann 1996: 7) oder die Regelung gesellschaftlich relevanter Konflikte (Scharpf 1973) bedeutet, so werden auch Tarifaueinandersetzungen oder das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretungen in Betrieben (Arbeitspolitik), die internen Entscheidungsprozesse in Verbänden, sozialen Bewegungen etc. zu relevanten Gegenständen der Politikwissenschaft. Politik und Staat treten schließlich noch weiter auseinander für diejenigen, die das Politische außerhalb der etablierten Institutionen, „jenseits der formalen Zuständigkeiten und Hierarchien“ entdecken und die den Fachvertretern eine Verkennung des Politikbegriffes vorwerfen, „die Politik mit Staat, mit dem Politischen System, mit formalen Zuständigkeiten und ausgeschriebenen politischen Karrieren gleichsetzen“ (Beck 1993: 156). In jedem Fall ist unbestritten, dass Politik auch empirisch nicht auf den staatlichen Rahmen begrenzt ist. Der Wandel von Staatlichkeit, den manche mit einem Niedergang des Staates gleichsetzten, der offenbar zu einer „Zerfaserung“ von Staatstätigkeiten in Prozessen der Internationalisierung und der Privatisierung führt (Zürn/Leibfried 2005: 17-27), scheint denen recht zu geben, die dem Staatsbegriff seine zentrale Bedeutung in der Politikwissenschaft absprechen.

Politik jenseits des Staates

Umso bemerkenswerter ist es, dass in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts der Begriff des Staates in der Politikwissenschaft eine Renaissance erlebte. Die Anstöße hierzu kamen zunächst aus der vergleichenden Politikforschung und – angesichts der dortigen ideengeschichtlichen und politischen Tradition (vgl. Abschnitt 1.8) sicher erstaunlich – aus dem angelsächsischen Raum (Dyson 1980; Evans/Rueschemeyer/Skocpol 1985; Nordlinger 1981). Das anhaltende Interesse am Thema Staat zeigt sich nicht zuletzt in der Tatsache, dass inzwischen einige Lehrbücher veröffentlicht wurden (Pierson 1996; Schwarzmantel 1994). In der Bundesrepublik Deutschland fand sich Mitte der 1980er Jahre eine Gruppe von Politik- und Verwaltungswissenschaftlern zur Gründung einer „Sektion Staatslehre und politische Verwaltung“ zusammen, mit dem Ziel eine interdisziplinär be-

Rückkehr des Staatsbegriffs

gründete Staatswissenschaft zu etablieren (Hesse 1987; Ellwein/Hesse 1990). Dass der Begriff des Staates gerade in den letzten zwei Jahrzehnten wieder häufiger in politikwissenschaftlichen Arbeiten verwendet wird, erscheint angesichts der realen Entwicklungen eigentlich paradox. Denn in der Wirklichkeit scheint der Staat an Bedeutung zu verlieren. Die Globalisierung der Ökonomie, die Internationalisierung bzw. Europäisierung der Politik, die Überlastung wohlfahrtsstaatlicher Verteilungspolitik, die Grenzen hoheitlich-hierarchischer Steuerung in der funktional differenzierten Gesellschaft sowie die Diskrepanz zwischen dem Legitimationsbedarf und den Leistungen des demokratischen Staates werden dafür verantwortlich gemacht. Der Staat – so wird vielfach behauptet – habe an innerer Souveränität gegenüber der eigenen Wirtschaft wie an äußerer Souveränität durch Einbindung in internationale Organisationen verloren. Er könne seine Politik gegen mächtige gesellschaftliche Organisationen nicht mehr durchsetzen, müsse sich auf Verhandlungen und Kooperation einlassen, könne die moderne Technologie nicht mehr ausreichend beherrschen und sehe sich durch die organisierte Kriminalität in seinem Gewaltmonopol bedroht. Manche sprechen sogar von einem „Niedergang des Staates“ (vgl. etwa Creveld 1999), verkünden dessen „Entzauberung“ (Willke 1983) oder diskutieren den „Abschied vom Staat“ (Altmann 1998: 71-77; Voigt 1993). Wie dem auch sei, Tatsache ist, dass der Staat von wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen im nationalen und internationalen Kontext betroffen ist und deshalb einem sichtbaren Wandel unterliegt (vgl. Kapitel 5). Es liegt also nahe zu vermuten, dass der Begriff Staat Konjunktur hat, weil man ihn für geeignet hält, Veränderungen oder die Auflösung des mit ihm bezeichneten Gegenstandes zu beschreiben. Wenn wir vom „Wandel der Staatlichkeit“ sprechen, verwenden wir explizit oder implizit einen Begriff des Staates. Insofern ist für das Verständnis der zeitgeschichtlichen Vorgänge unabdingbar, sich darüber Klarheit zu verschaffen, was der Staat ist oder von welchem Staat die Rede ist. Auch „die ‚Ent-Staatlichung‘ ist eben nur mit der Kategorie des Staats zu beschreiben“ (Möllers 2006: 40).

Wissenschaftliche
Bedeutung des
Staatsbegriffs

Aber ist gerade der Begriff des Staates sinnvoll, um diese Veränderungen zu analysieren, um die Realität des Politischen zu begreifen? Welche Vorteile bringt es, wenn wir in der Politikforschung den Begriff Staat verwenden statt Begriffe wie politisches System, öffentlicher Sektor, Regierungssystem oder neuerdings Governance? Geraten wir nicht unnötigerweise in einen „conceptual morass“ (Easton 1981: 322), der eine klare Analyse verhindert, die wir mit anderen Begriffen erreichen können? Meine Antwort auf diese Fragen ist negativ. Wir brauchen den Staatsbegriff, um eine Institution der modernen Gesellschaften zu beschreiben, in der nach wie vor wichtige Leistungen erbracht werden, die für den Bestand und die Qualität der Gesellschaft unabdingbar sind. Es handelt sich dabei um den Bereich, in dem heute und in absehbarer Zukunft ein wesentlicher Teil von Politik stattfindet. Die Strukturen des Staates beeinflussen Politik in einer spezifischen Weise; deshalb ist es zum Verständnis von Politik erforderlich zu wissen, welches die Merkmale dieser Strukturen sind. Im Unterschied zu Begriffen wie Regierung, Verwaltung, Governance etc. erfasst der Staatsbegriff die spezifische *Form der*

Herrschaft, die in der modernen Gesellschaft entstanden ist. Ferner dient der Begriff des Staates dazu, Veränderungen in Politik und Gesellschaft zu verstehen. Es könnte sein, dass wir gegenwärtig einen grundlegenden Wandel hin zu einer Herrschaftsordnung erleben, die sich eindeutig unterscheiden lässt von der Form, die wir als Staat bezeichnen. Es könnte aber auch sein, dass sich nicht die Form, sondern nur die Inhalte und die Verfahren staatlicher Herrschaftsausübung verändern, was keineswegs bedeutet, dass die Herausforderungen an die Praxis von Regierung und Verwaltung geringer wären. Aus diesem Grund ist in der Politikwissenschaft die „Veränderung der Staatlichkeit“ ein wichtiges Thema geworden.

Worin aber liegt der spezifische Beitrag der Politikwissenschaft zur Analyse des Staates? Eine Antwort auf diese Frage ist schwierig, weil die Grenzen zwischen den staatswissenschaftlichen Disziplinen fließend sind. Hermann Heller, der die Staatslehre als Teil der Politikwissenschaft bestimmte, fasste ihre Aufgabe so zusammen: „Die Staatslehre ... will den Staat begreifen in seiner gegenwärtigen Struktur und Funktion, sein geschichtliches So-Gewordensein und seine Entwicklungstendenzen“ (Heller [1934] 1983: 12). Für die Politikwissenschaft ist der Staat also keine vorgegebene Ordnung, er lässt sich nicht auf eine abstrakte Idee reduzieren, er hat keine Zwecke in sich selbst. Vielmehr gilt er als Produkt von politischen Prozessen, in denen einerseits eine Herrschaftsordnung institutionalisiert wird bzw. in denen diese Institutionen verändert werden, in denen andererseits im Rahmen der Institutionen Herrschaft praktiziert wird. Für die Politikwissenschaft stellen sich daher folgende Fragen:

Politikwissenschaftlicher
Zugang

- Welches sind die spezifischen Merkmale einer staatlich verfassten Herrschaftsordnung?
- Wie sind diese entstanden? Was sind die Ursachen, und wer sind die treibenden Akteure oder Gruppen in einer Gesellschaft, die den Staat hervorbrachten?
- Wie hat sich die institutionelle Struktur des Staates im Lauf seiner Geschichte verändert? Welche Unterschiede gibt es zwischen Staaten in unterschiedlichen Gebieten?
- Welche Akteure und Organisationen sind innerhalb des Staates in welchen Funktionen und Rollen tätig? Welche Muster an Interaktionen entstehen zwischen diesen? Welche Beziehungen herrschen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren?
- Welche Aufgaben übernimmt der Staat? Welche Mittel setzt er bei der Erfüllung seiner Aufgaben ein? Kann der Staat diese Aufgaben erfüllen?
- Welchen Veränderungsprozessen unterliegt der moderne Staat? Befindet er sich in einem Niedergang? Erleben wir eine Formveränderung oder nur Veränderungen von Aufgaben und Instrumenten?

Die folgenden Kapitel sollen in die politikwissenschaftliche Analyse des Staates einführen. Angesichts der Schwierigkeiten des Begriffes beginne ich mit einer Beschreibung des modernen Staates aus unterschiedlichen Perspektiven. Zunächst

Aufbau des Kurses

wird die Entstehungsgeschichte des Staates geschildert, die es uns erlaubt, seine wichtigsten Eigenschaften zu erkennen, die ihn von anderen Formen der Herrschaft unterscheiden.

Der in Kapitel 2 folgende Überblick über Staatstheorien und ihre Staatsbegriffe dient dazu, auf verschiedene wissenschaftliche Zugänge zur Thematik aufmerksam zu machen.

In den Kapiteln 3 und 4 werden unterschiedliche Analyseperspektiven vorgestellt, die für eine politikwissenschaftliche Analyse des Staates relevant sind. Zunächst wird der Staat als Institution behandelt und es geht um verschiedene im institutionellen Aufbau des Staates verwirklichte Prinzipien. Anschließend steht die Staats-tätigkeit im Vordergrund und der Staat wird hinsichtlich der in ihm handelnden Akteure und der Interaktionsstrukturen, seiner Aufgaben und Funktionen, sowie seiner Steuerungsfähigkeit untersucht.

Auf der Grundlage dieser Erörterung des modernen Staates, wird in Kapitel 5 versucht, die wichtigsten Veränderungen zusammenzufassen, denen der moderne Staat unterworfen ist. Angesichts der Vielfalt der Veränderungsfaktoren, der Komplexität der Kausalzusammenhänge und der Schwierigkeit, Entwicklungstendenzen in allen ihren Aspekten zu ermitteln, kann in diesem Kapitel nur eine grobe Skizze vorgelegt werden. Aber schon diese mag genügen, um das Ausmaß der Herausforderungen an den modernen Staat und der feststellbaren oder noch zu erwartenden Veränderungen deutlich zu machen.

Zielsetzung

Ziel dieser Einführung ist, zur Klärung des Begriffes des Staates beizutragen. Wichtiger als eine Lehrbuchdefinition ist dabei die Erkenntnis, dass beim wissenschaftlichen Gebrauch des Begriffes auf die konkreten theoretischen und empirischen Kontexte seiner Verwendung zu achten ist. Ferner soll der vorliegende Lehrbrief das analytische Instrumentarium der Politikwissenschaft darstellen, das geeignet ist, die Entwicklung, den Zustand und den Wandel des modernen Staates zu beschreiben. Gleichzeitig soll es erläutern, in welcher Weise die Politikwissenschaft an das Thema Staat herangeht und welche Beiträge sie zu einer Staatsanalyse leisten kann. Wenngleich kein umfassender Überblick über die politikwissenschaftliche Forschung zum Staat möglich ist, sollen doch wichtige Erkenntnisse des Faches sowie relevante Beiträge aus Nachbardisziplinen zusammengefasst werden. Nicht beabsichtigt ist eine Einführung in die Staatswissenschaft insgesamt. Mir geht es vielmehr um die Zusammenstellung des Werkzeugkastens, den die Politikwissenschaft für eine Beschreibung und Analyse der Realität des modernen Staates bereitstellt. Die vorliegenden Staatstheorien sind dabei heranzuziehen, soweit sie geeignet sind, konkrete Fragen zu beantworten. Im Übrigen will ich nicht dafür plädieren, einen abstrakten Begriff des Staates zum Gegenstand der Forschung zu machen. Das in dieser Arbeit aufgeführte Analyseinstrumentarium sollte für die Untersuchung konkreter Staaten in spezifischen historischen Zusammenhängen genutzt werden. Damit folge ich Theda Skocpol, die maßgeblich

dazu beitrug, dass unter dem Motto „Bringing the State Back In“ der Begriff des Staates in der internationalen Politikwissenschaft aufgewertet wurde. Sie schrieb:

„We do not need a new or refurbished grand theory of ‚The State‘, rather, we need solidly grounded and analytically sharp understandings of the causal regularities that underlie the histories of states, social structures, and transnational relations in the modern world“ (Skocpol 1985: 28).