

und Otto Kirchheimer (1972) vertreten wurden (vgl. Söllner 1979), darauf, dass sich politische Herrschaft durch konkrete gesellschaftliche Interessen etabliert und auszeichnet (Kammler 1968: 14). Die Kritische Politikwissenschaft moniert an den dominierenden empirisch-analytischen Ansätzen, dass diese ihren Fokus gerade machtunkritisch und lediglich ordnungspolitisch auf die existierende politische Herrschaft fixieren und diese somit affirmativ verstetigen.²⁸ Demgegenüber ist eine kritische politische Wissenschaft gesellschaftstheoretisch fundiert, wodurch die politisch-sozialen Realitäten »als Produkte der gesellschaftlichen Praxis der Menschen« (ebd.: 16) – eben durch Vergesellschaftung – bestimmt aufgefasst werden. Gegenüber einem staatszentrierten Politikverständnis im engen Sinne wird hierbei ein Politikverständnis im weiten Sinne vertreten, das die Dimension der Gesellschaft und ihrer strukturellen Macht- und Herrschaftsverhältnisse in den Fokus der politischen Analyse rückt. Die politische Ordnung wird hierbei mit der Struktur der kapitalistischen Wirtschaft in Verbindung gebracht (Deppe 2016: 16). Politik wird somit nicht als Praxis der Konsenserzielung oder des Gemeinwohls, sondern vielmehr als politischer *und* gesellschaftlicher Kampf um Einfluss, Macht und Herrschaft begriffen.

Zudem wird an den empirisch-analytischen Ansätzen kritisiert, dass ihnen überhaupt die normativen Prämissen fehlen, mit denen (illegitime) Macht- und Herrschaftsverhältnisse beurteilt werden können (Deppe 2013: 169). Auch Demokratiegefährdungen durch den demokratischen Staat selbst werden durch die Kritische Politikwissenschaft analysiert (ebd.: 77ff.). Neben ihrer theoretischen Gesellschaftsanalyse zielt die Kritische Politikwissenschaft zudem praktisch auf die Ausweitung der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten gegenüber einem lediglich auf die parlamentarisch-repräsentative Demokratie fokussierten Demokratieverständnis ab (vgl. Abendroth 1975). Politische Wissenschaft wird damit als praktisch-kritische Wissenschaft (Kammler 1968: 9) begriffen, der das »Interesse an der vernünftigen Organisation der menschlichen Aktivität« (ebd.: 10) zukommt. Damit knüpft die Kritische Politikwissenschaft gegenüber empirischen Ansätzen wieder an die junge Tradition der Politikwissenschaft als *Demokratiewissenschaft* an, wobei sie im »Begriff der Demokratie [...] einen Leitbegriff für die Analyse der politisch relevanten Herrschaftsstrukturen der Gesellschaft« (ebd.: 21) gewinnt. Hierauf beziehen sich auch die Ansätze der *Kritischen Staatstheorie* (vgl. Kap. 4.3) sowie das Konzept einer *Soziopolitischen Bildung* (vgl. Kap. 3).

1.2 Das affirmative Staatsverständnis der dominierenden Politikwissenschaft

»Die Idee, dass sich die Staatsgewalt als pouvoir neutre über die gesellschaftlichen Kräfte erheben könne, war immer schon Ideologie.« (Habermas 1992: 216)

28 Damit kann für die empirisch-analytische Politikwissenschaft gelten, was Franz Neumann bereits für den Positivismus konstatiert hatte: »Der politische Sinn des Positivismus ist die Akzeptierung des Status quo« (1979: 374).

1.2.1 Der Staat als Kategorie der Politikwissenschaft

Auf Grund von Globalisierung und Neoliberalismus wurde der Staat sowohl im medialen und politischen Diskurs als auch in der Politikwissenschaft in den letzten Jahrzehnten regelmäßig als handlungsbeschränkt dargestellt (vgl. Kap. 4.1). Zwischen den 1970er und 1990er Jahren wurde er in der Politikwissenschaft durch den Einfluss der Systemtheorie explizit de-thematisiert und durch den Begriff des politischen Systems ersetzt. Seit der Finanzkrise von 2007/08 und spätestens seit der Covid-19-Pandemie von 2020/21 erlebt er jedoch im gesellschaftlichen Bewusstsein eine erhebliche Aufwertung als zentraler politischer Akteur. Daher ist er seit einigen Jahren auch in den Sozialwissenschaften wieder zum verstärkten Untersuchungsobjekt geworden (vgl. Jessop 2007: 13ff.).

Allerdings ist in der theoretischen Reflexion der Politikwissenschaft und der Sozialwissenschaften umstritten, was den *modernen Staat* (vgl. Benz 2008) als politische Herrschaftsinstitution konkret auszeichnet und worin seine gesellschaftlichen Funktionen bestehen.²⁹ Für Arthur Benz »trugen Vertreter der modernen Politikwissenschaft wenig zur Klärung des Staatsbegriffes bei« (ebd.: 1), Pierre Bourdieu konstatiert gar, die Sozialwissenschaften seien unfähig, den Staat als Gegenstand einer theoretischen Analyse zu fassen (2014: 17). Im europäisch-amerikanischen Kontext wird die Kategorie des Staates undifferenziert nahezu für fast jede geschichtliche sowie zeitgenössische Form der politischen Herrschaft und politischen Ordnung verwendet (Salzborn 2015: 32).³⁰ Dies bedeutet für die Sozialwissenschaften *erstens* fehlende analytische Schärfe, denn es wird bei der Subsumierung divergierender politischer Gebilde unter die Kategorie des Staates oft nicht deutlich, was den Staat im modernen Sinne konkret gegenüber seinen Vorgängerformen auszeichnet. Die politischen Herrschaftsorganisationen der Antike und des Mittelalters waren aber eben keine Staaten im modernen Sinne (vgl. Breuer 1998: 38ff.).³¹ *Zweitens* manifestiert sich hierdurch ein Eurozentrismus (Reuter/Villa 2010: 29ff.), da auch politische Gebilde der Geschichte außerhalb Europas unter die Kategorie des Staates gefasst werden, was jedoch ihrer Spezifik nicht gerecht wird.

Gesichert kann für die Politikwissenschaft allenfalls gelten, dass sich die Bezeichnung der politischen Ordnung des Gemeinwesens als »Staat« im modernen Sinne erst im Übergang zum 19. Jahrhundert durchgesetzt hat (Deppe 2015: 16).³² Für viele Sozialwissenschaftler_innen wirft der Staat als analytisches Konzept darüber hinaus eine Reihe

29 Zur sozialwissenschaftlichen Frage »Was ist der Staat?« vgl. aus politikwissenschaftlicher Sicht Benz 2008; aus einer stärker soziologischen weberianischen Sicht Breuer 1998; aus materialistischer Sicht Deppe 2015.

30 Gesprochen wird beispielsweise »vom Staat der Pharaonen, von Stadtstaaten der Antike, vom römischen Staat, vom Staat des Mittelalters, vom Fürstenstaat, vom Ständestaat, vom vormodernen Staat.« (Benz 2008: 11).

31 Vorstaatliche Gemeinwesen waren u.a. Stammesgesellschaften und Horden (Holzer 2015: 38), zu den Herrschaftsformen, die vor dem modernen Staat existierten, zählen u.a. Reiche, Republiken und Königtümer (Benz 2008: 12). Zu den Vorformen des modernen Staates vgl. Breuer 1998: 38ff.; Scott 2019.

32 Zur Entstehung des Begriffs des Staates vgl. Reinhard 1999: 15; Benz 2008: 11ff.; zum Begriff des Staates vgl. auch Boldt, Hans/Conze, Werner/Haverkate, Görg/Kippel, Diethelm/Koselleck, Reinhard: Art. »Staat und Souveränität«, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 6, 2004, S. 1–154.

von Problemen auf. Bourdieu richtet sich mit soziologischem Blick gegen die Kategorien der Politikwissenschaft und warnt davor, »[b]eim Nachdenken über den Staat [...] staatliches Denken zu übernehmen, staatlich produzierte und geschützte Denkkategorien auf den Staat anzuwenden« (1998b: 93). Stefan Breuer sieht das Manko der Politikwissenschaft darin, »den Staatsbegriff bloß zu verwalten und Fragen nach dem Wie und Warum des Staats zu vernachlässigen.« (1998: 11)

Innerhalb der divergierenden Ausrichtungen der Politikwissenschaft wird neben ihrem konkurrierenden Politikverständnis auch der Staat unterschiedlich bestimmt. Dabei stehen vor allem das Verhältnis von *Staat* und *Gesellschaft* sowie die *Funktionen* des Staates im Vordergrund, was durch unterschiedliche zugrundeliegende Staatstheorien³³ begründet wird (Benz 2008: 123). Die politikwissenschaftlichen Staatsdebatten der Nachkriegszeit waren in Europa durch Wiederaufbau und Demokratisierung, in den USA durch den Kalten Krieg geprägt (Löffler 2011: 40). Daher erklärt sich auch der starke Einfluss der *Pluralismustheorie* auf die Staatstheorie, da diese antimarxistisch konzipiert und ausgerichtet war (ebd.).

Trotz unterschiedlicher Staatsauffassungen ist nahezu allen Staatstheorien – außer der materialistischen beziehungsweise kritischen/marxistischen – gemeinsam, dass der Staat *erstens* als moderner souveräner demokratischer National- und Rechtsstaat bestimmt wird, der *zweitens* als gesellschaftliche und demokratisch legitimierte ordnungspolitische Instanz für die Lösung kollektiver Probleme und die Herstellung verbindlicher Entscheidungen Sorge und das gesellschaftliche Gemeinwohl zum Ziel habe. *Drittens* wird die Demokratie auf die Sphäre des Staates bezogen, wodurch sie lediglich in ihrer repräsentativ-parlamentarischen Form verstanden und nicht auf die gesamte Gesellschaft bezogen wird (vgl. Benz 2008: 144ff.). Auf diese Staatsbestimmungen richtet sich auch die hegemoniale Politische Bildung, sodass diese ebenfalls durch ein affirmatives Staatsverständnis geprägt ist, das den modernen Staat primär als ordnungspolitische Institution des gesellschaftlichen Gemeinwohls begreift. Hierdurch wird staatliche Herrschaft affirmiert und gerade nicht kritisch analysiert, wodurch auch nicht die Transformation von Herrschafts- und Regierungstechniken, der Wandel moderner demokratischer Staaten in Richtung autoritärer Staatsformen sowie Transnationalisierungsprozesse von Staatlichkeit analytisch gefasst werden können. Die meisten politikwissenschaftlichen und politikdidaktischen Betrachtungen des Staates führen daher zu einem verkürzten Verständnis des Politischen durch einen fragmentarischen sozialwissenschaftlichen Blick auf einzelne politische Dimensionen

33 Josef Esser unterscheidet für die 1970er Jahre drei konkurrierende Ansätze, die trotz staatstheoretischer Ausdifferenzierung weiterhin als Orientierung für die gegenwärtige Staatsdiskussion (vgl. Jessop 2007) gelten können: Erstens klassische liberale (bürgerliche) Staatstheorien, die das Verhältnis von Staat und Gesellschaft als Dualismus zweier eigenständiger und sich gegenüberstehender Sphären auffassen, zweitens Systemtheorien, die gegenüber dem Dualismus von Staat und Gesellschaft vielmehr Staat und Gesellschaft als Subsysteme eines übergreifenden sozialen Systems verstehen und dabei von der Autonomie des politischen Systems ausgehen, sowie drittens materialistische Staatstheorien, die ausgehend von der marxistischen Gesellschaftstheorie die Funktion des Staates vor allem aus der ökonomischen Struktur und sozialen Auseinandersetzungen ableiten (Esser 1975: 12).

und gesellschaftliche Problemlagen, wodurch eine *gesamtgesellschaftliche* Perspektive verloren geht.

Die dominierenden politikwissenschaftlichen Staatsbetrachtungen sind gegenwärtig vor allem durch die *Pluralismustheorie*, die *Systemtheorie* und die *Policy-Forschung* bestimmt (ebd.: 247ff.). Ins Zentrum der politikwissenschaftlichen Untersuchungen rücken damit lediglich die Funktionen des Staates sowie seine Leistungsfähigkeit im technokratischen Sinne. Machtsoziologische Fragen (vgl. Mann 1990), wie Herrschaft politisch ausgeübt und reproduziert wird (Sauer 2001: 63) und wo Tendenzen des Abbaus demokratischer Prinzipien *durch* den Staat erfolgen, werden hingegen verdrängt. Birgit Sauer bringt das Problem auf den Punkt: »Die herrschaftskritische Politikwissenschaft wird auf Verwaltungswissenschaft reduziert.« (ebd.: 26)

Im Folgenden werden grundlegende zu kritisierende Aspekte aufgeführt, die die affirmative Staatsbetrachtung innerhalb der Politikwissenschaft und den Sozialwissenschaften auszeichnen und auch von der hegemonialen Politikdidaktik unhinterfragt übernommen werden.

1.2.2 Zur ahistorischen Betrachtung des Staates als rationale Herrschaftsorganisation

Da nahezu jede Region der Welt staatlich organisiert ist,³⁴ wird der moderne Staat im Alltag in der Regel nicht hinterfragt und generell als alternativlos angesehen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Politikwissenschaft. Diese zeichnet sich zumeist dadurch aus, dass sie den Staat als die rationalste Herrschaftsform der Menschheit darstellt (Benz 2008: 87ff.) und damit in seiner Entstehung erklärt. Paradigmatisch für diese Ansicht behauptet u.a. Meyer, dass »der Staat [...] diejenige politische Organisation [ist], die sich die Gesellschaft *gibt*, um ihre verbindlichen Gemeinschaftsentscheidungen wirkungsvoll und legitim treffen zu können.« (2000: 69; *Hervorh. S.R.*) Staatliche Herrschaft wird hierdurch jedoch eher *legitimiert* als erklärt, was die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit der konkreten politischen Herrschaft zur Folge hat (Narr 2017: 46).³⁵ Kurt Sontheimer und Wilhelm Bleek sprechen diesbezüglich von der »etatistische[n] Tradition [...] der Staatsgläubigkeit« (2002: 181). Herrschaft wird im Staatsbegriff durch die Politikwissenschaft folglich vorausgesetzt und eben nicht problematisiert (Fisahn 2008: 18). Hierdurch wird nicht (mehr) thematisiert, wie Herrschaft zu reduzieren oder gar aufzuheben, sondern wie diese zu stabilisieren ist (ebd.). Herrschaft wird per se affirmiert (Massing 1974: 21).

Allerdings ist der Staat weder ontologische beziehungsweise anthropologische Notwendigkeit der Menschheit noch durch rationale Übereinkunft der Menschen, sondern – sowohl in seiner frühgeschichtlichen (vgl. Scott 2019) als auch in seiner modernen Form

34 Mit Ausnahme der Inselgruppen Spratly und Paracelsus »sowie der Antarktis gehört inzwischen jeder Flecken der Erde entweder zu einem Nationalstaat oder gilt – wie die Antarktis – als ein Gebiet, für das mehrere Staaten verantwortlich sind.« (Gerstenberger 2006: 528) Die Vereinten Nationen zählen 195 Staaten, von denen 193 in ihr vertreten sind (Zumach 2015: 12).

35 Herrschaft kann nicht »allein auf isolierten Motiven der Fügsamkeit, insbesondere nicht auf materiellen Motiven und schon gar nicht auf Angst und Terror basieren [...]. Jede stabile Herrschaft muss vielmehr irgendeine Art des Glaubens an ihre Richtigkeit voraussetzen können.« (Holzer 2015: 32)

(vgl. Benz 2008) – durch historische Kontingenz und Gewaltakte (vgl. Tilly 1992) entstanden.³⁶ Nahezu alle politikwissenschaftlichen Ansätze zeichnen sich hingegen durch eine fehlende (u.a. Sontheimer/Bleek 2002) oder verkürzte (u.a. Benz 2008: 11ff.) historische Herleitung des modernen Staates aus. Damit suggerieren sie *erstens* implizit, dass der Staat tendenziell eine ahistorische Institution³⁷ und damit quasi »ewig gültige Grundkonstante [des] menschlichen Seins« (vgl. Esser 1975: 18) sei. Vor allem durch den starken Einfluss der Eastonschen Systemtheorie (vgl. Kap. 1.2.3) wird in der Politikwissenschaft die »Enthistorisierung ihres Wirklichkeitsbezuges« forciert (Greven 2010: 73). Verweisen dennoch einige Ansätze auf die historische Konstituierung des Staates (u.a. Zürn 1998: 39), zeichnen sich diese in der Regel durch eine evolutions-funktionalistische Sichtweise im Weber'schen (1956: 823ff.) Sinne aus: Der Staat sei die politische Institution, die sich im vernunftgeleiteten Prozess der Modernisierung als Ziel eines gesellschaftlichen »Prozess[es] der Zivilisation« (Elias 1977) in Richtung rationale bürokratische Verwaltung gegenüber alternativen politischen Organisationsformen durchgesetzt habe. Dass der moderne Staat jedoch in Europa durch sozioökonomisch bedingte Machtkämpfe (Gertenberger 2006: 57ff.) und Kriege (Tilly 1992: 67ff.) als zentralisierte Herrschaftsinstanz entstanden ist (vgl. Kap. 5.1.2), bleibt außerhalb der Betrachtung. Zudem wird ausgeblendet, dass die politische Organisationsform des modernen Staates durch Kolonialismus und Imperialismus von den Europäer_innen im Namen der »Zivilisation« (Breuer 1998: 9), realiter mit dem Ziel der »Unterwerfung der Welt« (Reinhard 2016), militärisch – und damit durch Staatsgewalt – in der Welt exportiert wurde, wodurch etablierte außereuropäische Herrschaftsorganisationen ersetzt wurden (Reinhard 2007: 8).

Neben der generellen Unterbelichtung der historischen Konstituierung des Staates werden *zweitens* auch alternative Vergesellschaftungs- und politische Organisationsformen in der Politikwissenschaft regelmäßig de-thematisiert (u.a. Münkler 2006). Dass Menschen jedoch auch in anderen politischen Organisationen leben können (vgl. Barclay 1985) und faktisch den Großteil der Menschheitsgeschichte gelebt haben (vgl. Clastres 2020),³⁸ wird in der Regel nicht diskutiert. Die Geschichte des modernen Staates zeigt allerdings, dass der Staat gerade *keine* »anthropologische Notwendigkeit« darstellt, denn die »politische Anthropologie hat [...] viele ›Gesellschaften ohne Staat‹ ausfindig machen können.« (Reinhard 1999: 15)³⁹ Der Staat ist den meisten ›Völkern‹ durch militärische Unterdrückung aufgezwungen worden (Scott 2019: 23). Dennoch wird in der Politikwissen-

36 Zur Entstehung und Geschichte des modernen Staates vgl. Reinhard 1999; 2007. Zur frühesten Staatenentstehung vgl. Scott 2019.

37 Hier zeigt sich der Einfluss der deutschen Geschichtswissenschaft des 19. Jahrhunderts auf die zeitgenössische Politikwissenschaft: »Paradoxerweise war es ausgerechnet die deutsche Geschichtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, die theologisch und philosophisch inspiriert, dem Staat ahistorisch-zeitlose ontologische, bisweilen geradezu metaphysische Qualitäten zugeschrieben hat.« (Reinhard 2007: 8) Zu den Staatsvorstellungen deutscher Historiker vgl. Metzler 2018.

38 Scott verdeutlicht: »Trotz Sumer, Akkad, Ägypten, Mykene, Olmeken und Maya, Harappa in Indien und Qin in China lebte der größte Teil der Weltbevölkerung sehr lange außerhalb des unmittelbaren Zugriffs von Staaten und ihrer Besteuerung.« (2019: 29) Zu staatenlosen indigenen Gesellschaften des Amazonas-Gebiets, die keinen Staat anstrebten und sich explizit als »Gesellschaften gegen den Staat« organisierten vgl. Clastres 2020.

39 Vgl. hierzu Barclay 1985; Clastres 2020.

schaft die unausgesprochene Behauptung tradiert: Wo sich kein Staat findet, da herrscht Chaos und Anarchie (vgl. Clastres 2020: 145).

1.2.3 Das politische System ersetzt den Staat. Die Politikwissenschaft als ›staatslose Wissenschaft‹

Trotz zunehmender Interventionen des Staates im Zuge keynesianischer makroökonomischer Steuerungs- und Sozialpolitik (vgl. Robinson 1974: 39f.) zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Mitte der 1970er Jahre in Europa verschwand ausgerechnet der Begriff des Staates ab den 1970er Jahren in den meisten Ansätzen der Politikwissenschaft (Skocpol 1989: 4).⁴⁰ In den bis zum Ende der 1980er Jahre dominierenden Theorien der Sozialwissenschaften sprach kaum jemand mehr vom Staat oder von Staaten (ebd.). Dies war vor allem durch den Einfluss des *Neopluralismus*, der *Systemtheorie* und hieran anschließend der *Politikfeldanalyse* bedingt (vgl. Blum/Schubert 2008). Die Kategorie des Staates wurde durch das alternative analytische Konzept des *politischen Systems* ersetzt (vgl. von Beyme 2017). Dies zog eine generelle Abstinenz staats-theoretischer Debatten und ab den 1980er Jahren die bis in die Gegenwart andauernde Dominanz der *empirisch-analytischen Politikwissenschaft* nach sich (Münkler 2006: 44). Hierdurch wurde paradoxerweise ausgerechnet die Politikwissenschaft zu einer »staatslosen Wissenschaft« (Löffler 2011: 41). Die Politikanalyse verlor durch die Negation des Staatsbegriffs damit eine gesamtgesellschaftliche und herrschaftskritische Orientierung aus dem Blick. Dass in gängigen politikwissenschaftlichen Einführungen in die politische Ordnung Deutschlands (u.a. Rudzio 2019: IX) primär vom politischen System und nicht vom Staat gesprochen wird, liegt daher nicht an einer bloß terminologischen Entscheidung, sondern ist gesellschaftstheoretisch und damit inhaltlich begründet. Vor allem der Einfluss der *Systemtheorie* ist hierbei entscheidend.

Der *Systembegriff* wurde in den 1950er Jahren in den USA durch die soziologische Systemtheorie Talcott Parsons (1972) entwickelt (Joas/Knöbl 2004: 39ff.)⁴¹ und für die Politikwissenschaft durch David Easton Mitte der 1960er Jahre adaptiert (vgl. Löffler 2011: 41).⁴² Dieser politikwissenschaftliche Paradigmenwechsel wurde mit der Notwendigkeit

40 Dem gegenüber hielt die marxistische Politikwissenschaft seit den 1960er Jahren weiterhin am Staatsbegriff fest (Jessop 2007: 13). Auch im politikwissenschaftlichen Zweig der Internationalen Beziehungen (vgl. Menzel 2001) wurde der Staat weiterhin als zentraler Akteur betrachtet (Benz 2008: 53).

41 In der soziologischen Systemtheorie werden biologische Zusammenhänge auf soziale Systeme übertragen (Luhmann 1987: 27). Niklas Luhmann will dabei Vorstellungen einer gesellschaftlichen Ganzheit (u.a. Adorno 1972: 369) aufgeben und konstatiert, moderne Gesellschaften seien demgegenüber funktional differenziert, sie hätten kein ordnendes Prinzip mehr. Er definiert dabei soziale Systeme als wechselseitig aufeinander bezogene Handlungen, die sich von anderen Handlungen und ihrer Umwelt abgrenzen (Luhmann 1987: 10). Die funktional differenzierten Subsysteme (Wirtschaftssystem, Wissenschaftssystem, Religionssystem, Kunstsystem, Rechtssystem, politisches System etc.) folgten dabei ihrer eigenen Logik. Zur soziologischen Systemtheorie vgl. Joas/Knöbl 2004: 351ff.

42 Während sich die soziologische Systemtheorie (Luhmann 1987) vor allem für die Funktionsweise der Gesellschaft interessiert, weshalb das politische System nur einen Bestandteil der Analyse ausmacht, steht in der politikwissenschaftlichen Systemtheorie (u.a. Willke 1996) das politische

einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung begründet. Der formale Begriff des politischen Systems ersetzte den Begriff des Staates und sollte der Selbstdarstellung der Systemtheoretiker innen nach zum besseren Verständnis der Funktionsweise von Politik (Benz 2008: 81) sowie zur »Modernisierung« der Politikwissenschaft als empirische Verhaltenswissenschaft beitragen (Grevén 2010: 74). Die Gesellschaft wurde trotz gegenteiliger Verkündungen faktisch jedoch nicht mehr gesamtgesellschaftlich betrachtet, sondern – in Anlehnung an Niklas Luhmann (1987) – durch »funktionale[] Differenzierung« (Wilke 1992: 7) bestimmt. Durch den Prozess der Modernisierung und Rationalisierung sei Gesellschaft nicht mehr durch den Staat zentralistisch organisiert, sondern in »autonome[] Teilsysteme« (ebd.) differenziert. Das politische System sei daher lediglich ein Funktionssystem unter anderen wie Wirtschaft und Kultur.⁴³

Dabei wurde in der politikwissenschaftlichen Systemtheorie auch explizit die zentrale soziologische Frage Parsons übernommen, wie gesellschaftliche Ordnung möglich ist (Joas/Knöbl 2004: 39ff.). Nach Helmut Wilke, dem zentralen Vertreter der politikwissenschaftlichen Systemtheorie in Deutschland, hat das politische System die Hauptfunktion, Gewalt zu unterdrücken (1996: 686). Hieran zeigt sich bereits, dass es sich bei der politikwissenschaftlichen Systemtheorie um eine funktionalistische Bestimmung des politischen Systems handelt.⁴⁴

In Einführungen in die Politikwissenschaft (u.a. Robert 2000) wird ein politisches System in Anlehnung an Easton regelmäßig u.a. als »ausdifferenziertes gesellschaftliches Teilsystem« dargestellt, »dessen Funktion darin besteht, Entscheidungen zu treffen, die für die Gesellschaft als Ganzes von existentieller Bedeutung sind und die eben deshalb verbindlichen Charakter beanspruchen« (ebd.: 9). Institutionenorientierte Ansätze (u.a. Jahn 2013) verstehen unter dem politischen System eher die Summe der verschiedenen politischen Institutionen im engen Politikverständnis, u.a. Parlamente, Verwaltungen und Gerichte (ebd.: 40).⁴⁵ Dem Staat wird keine zentrale und eigenständige Rolle zugeschrieben. Vielmehr wird er »allgemein [als] eine empirische Erscheinungs-

System im Zentrum, allerdings nur in seiner Wechselbeziehung mit der Gesellschaft. Als Konsequenz sind Politik und Staat nicht mehr der Gesellschaft oder anderen gesellschaftlichen Teilsystemen übergeordnet. Die Vorstellung einer hierarchischen Ordnung hat die Systemtheorie mit dem Begriff der funktionalen Differenzierung aufgegeben. Die Gesellschaft wird vielmehr als »polyzentrisch« beschrieben. Dadurch hat auch der Begriff der Souveränität »keinen Platz« (Benz 2008: 82). Zur Systemtheorie in der Politikwissenschaft vgl. Willke 1996; zur Systemtheorie Eastons vgl. Fuchs 2016.

- 43 Mit dem politischen System als grundlegende Analyseeinheit grenzt sich Easton vor allem von Parsons ab, der in der Tradition Webers (Parsons 1972: 9) die Handlung als grundlegende Analyseeinheit sieht (vgl. Fuchs 2016: 154). Für Parsons gibt es vier Hauptfunktionen aller Handlungssysteme: »Normenerhaltung, Integration, Zielverwirklichung, Anpassung.« (1972: 12) Dabei lässt sich ein »System« [...] verstehen als eine Anzahl von Elementen, die miteinander enger interagieren als mit der übrigen Umwelt, mit dem Ziel der Selbsterhaltung des Systems, gegebenenfalls auch der Erfüllung einer Funktion.« (Rudzio 2019: 9)
- 44 Dieser Funktionalismus kann auch für die soziologische Systemtheorie konstatiert werden. Auch dem »sozialen System [kommt] hauptsächlich Integrationsfunktion zu.« (Parsons 1972: 12)
- 45 Für Rüdiger Robert gehören zum politischen System Bund, Länder, Gemeinden sowie Verfassungsorgane wie die Bundesregierung, Legislative und Judikative (2000: 9).

form von politischen Systemen dar[gestellt].« (ebd.: 41)⁴⁶ Daher bildet die Systemtheorie auch die Grundlage des einflussreichen Governance-Diskurses (vgl. Kap. 4.4.3), bei dem die zentrale Steuerungsfunktion des Staates auf Grund anderer politischer Akteure empirisch und normativ zurückgewiesen wird (Willke 1992: 61).

Luhmann sieht im soziologischen systemtheoretischen Verständnis die Funktion des politischen Systems darin, gesamtgesellschaftliche Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, damit gesellschaftliche Konflikte »gelöst werden« (1974: 34). Auch für die politikwissenschaftliche Systemtheorie bestehen die oberen Ziele des politischen Systems in der »Garantie des Friedens und dem Schutz vor Krieg, der Absicherung gegen Armut und der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt sowie der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen« (Robert 2000: 11).⁴⁷ Folglich schreibt die Systemtheorie im affirmativen und machtunkritischen Verständnis politischen Systemen die »zentrale Leistung [...] einer zufriedenstellenden Problemverarbeitung« (ebd.) zu, die zudem die Produktion und Sicherung von Kollektivgütern sicherstellen (Wilke 1992: 65). Dabei ist *Macht* den Systemtheoretiker_innen zufolge das zentrale Medium des politischen Systems, das durch Wahlen legitimiert ist (Rudzio 2019: 9), aber auch von der »Sanktionsmacht bis hin zu Gewalt« (ebd.) reicht.⁴⁸

Ist die soziologische Systemtheorie bereits früh auf Kritik gestoßen (Habermas 1975: 146ff.), wurde auch im politikwissenschaftlichen Diskurs kritisiert, der Systembegriff habe sich »zu einem unreflektierten Grundbegriff der empirischen Politikwissenschaft gewandelt« (Greven 2010: 74). Die Kritik an der Systemtheorie in der Politikwissenschaft (vgl. Scharpf 1988)⁴⁹ richtet sich *erstens* auf die Auflösung des Staates als organisationelle Einheit in verschiedene Subsysteme wie Recht, Politik und Bildungssystem (Hebekus/Völker 2012: 63), denn hierdurch wird suggeriert, dass die gesellschaftlichen Tätigkeitsbereiche scheinbar unverbunden und unvermittelt seien. Durch diese »unkoordinierte[] Spezialisierung verkümmerte jedoch eine auf den Systemzusammenhang gerichtete systemwissenschaftliche Reflexion.« (Blanke u.a. 1975: 18f.) Damit wird gerade das Wesen *des Politischen* – das gesellschaftliche Konflikthafte (vgl. Kap. 3.3.2) – verfehlt. Eine affirmative Sichtweise lässt vom »politischen System [...] eine Orientierung an den Problemen des Gesamtsystems ebensowenig [...] erwarten wie von den anderen ausdifferenzierten Teilsystemen« (Scharpf 1988: 65). Für die politikwissenschaftliche

46 Robert zufolge umfasst das »politische System [...] ganz grob den üblicherweise mit ›Staat‹ umschriebenen Bereich.« (2000: 9)

47 Als oberstes Ziel des politischen Systems wird zudem »seine Selbsterhaltung« (Robert 2000: 10) genannt.

48 Für Parsons ist die Macht des Staates für den Bestand der modernen Gesellschaft zentral: »In der Tat ist ein starkes Gewaltmonopol der Regierung ein Hauptkriterium für die Integration in einer hochdifferenzierten Gemeinschaft.« (1972: 32)

49 Zur Kritik an der politikwissenschaftlichen Systemtheorie vgl. Esser 1975: 24f.; Scharpf 1988; Fisahn 2008: 261ff. Einen gewissen Gehalt der Systemtheorie für eine kritische Staatstheorie sehen einige Autor_innen in der Tatsache, dass die Systemtheorie »richtigerweise auf die Eigengesetzlichkeiten der Staatsapparate hingewiesen habe[]« (Fisahn 2008: 262). Joachim Hirsch sieht den positiven Gehalt der Systemtheorie für die Politikwissenschaft darin, dass Politik nicht einfach als Angelegenheit des bewussten Handelns gesellschaftlicher Akteure verstanden wird, sondern als durch die Strukturen der Gesellschaft bestimmt (2005: 10).

Systemtheorie kann folglich gelten, was Jürgen Habermas der Luhmann'schen soziologischen Systemtheorie bereits Anfang der 1970er Jahre vorgeworfen hat: Durch den »fehlenden Zusammenhang einzelwissenschaftlicher Erklärungsmuster und Theorien« übernimmt die Systemtheorie als »Sozialtechnologie« einerseits »herrschaftslegitimierende[] Funktionen«, andererseits führt sie zu einer »Entpolitisierung einer mobilisierten Bevölkerung« (1975: 144). Zudem passt die Systemtheorie zum neoliberalen Zeitgeist: Wilkes These einer »Entzauberung des Staates« (Greven 2010: 75) am Ende des 20. Jahrhunderts kann als neoliberale Ideologie der De-legitimierung des steuernden Nationalstaates sowie als normativ geforderte Ersetzung des Staates durch die Vergesellschaftung durch Marktkräfte verstanden werden. *Zweitens* verschwinden in der Systemtheorie durch ihren extremen Funktionalismus handelnde Subjekte und kollektive Akteure mit antagonistischen Interessen sowie spezifischen Überzeugungen im Staat und den Staatsapparaten (ebd.: 73), da Gesellschaft im Allgemeinen und das politische System im Konkreten »als System von Kommunikationen (und nicht als Systeme von Personen oder Organisationen)« angesehen wird (Scharpf 1988: 64). Der Subjektbegriff wird dadurch verabschiedet (Habermas 1988: 436). Damit geht *drittens* einher, dass durch die Systemtheorie allgemein Machtverhältnisse und –strategien sozialer Akteure der Gesellschaft aus dem Blickfeld geraten, weil sie aus dem Bereich des theoretisch Möglichen verschwinden. Macht kommt in der Systemtheorie lediglich im funktionalistischen Sinne als Steuerungs- und Kommunikationsmedium sowie als »ein notwendiges Mittel der Funktionserfüllung« der Problembearbeitung des politischen Systems, nicht jedoch als Selbstzweck und damit demokratietheoretisches Problem vor. Auch Fragen der Herrschaft werden folglich ausgeblendet, wodurch sich die Systemtheorie durch »Herrschaftsblindheit« auszeichnet. *Viertens* wird der Staat in Gestalt des politischen Systems auch von der Systemtheorie als ordnungs- und lösungsstiftend verstanden (Luhmann 1974: 35). Vor allem jüngere Vertreter_innen wie Wilke haben dem politischen System eine zentrale Steuerungsfunktion zuerkannt. Fritz Scharpf kritisiert hieran, dass »nicht in erster Linie die Steuerbarkeit der autopoietisch geschlossenen Funktionssysteme [problematisch erscheint], sondern allenfalls die Steuerungsfähigkeit der über die staatlichen Ressourcen verfügenden Politik.« (1988: 67)

1.2.4 Von der antagonistischen zur pluralen Gesellschaft in der Politikwissenschaft

Neben der Systemtheorie und dem Institutionalismus übt auch die *Pluralismustheorie* in der Gestalt des *Neopluralismus* auf die hegemonialen Positionen der Politikwissenschaft und die Politikdidaktik weiterhin starken Einfluss aus. Die aus den 1980er Jahren stammende Theorie des Neopluralismus⁵⁰ stellt die Weiterentwicklung der englischen und US-amerikanischen Pluralismustheorie der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (vgl. Fra-

50 Gegenüber der Pluralismustheorie wird bei der Neopluralismustheorie insbesondere die Wirkungsweise von organisierten Interessen (Neo-Korporatismus) bezüglich verschiedener Policy-Felder große Aufmerksamkeit geschenkt. Zum Neopluralismus vgl. Löffler 2011: 64ff.

enkel 1964) dar (vgl. Benz 2008: 88).⁵¹ Dabei steht sie »in vielem konträr zur marxistischen Politiktheorie« (ebd.: 88), denn *erstens* wird die Gesellschaft nicht als »antagonistische« (Abendroth 1967: 25), als in (soziale) Klassen gespaltene, betrachtet, sondern als »pluralistische« (Fraenkel 1964: 197), als durch eine Vielfalt von Akteuren und Interessensgruppen differenzierte verstanden, die im politischen Prozess aufeinander treffen und relativ harmonisch ihre Interessen artikulieren und durchsetzen beziehungsweise zu einem Kompromiss zu bringen versuchen.⁵² *Zweitens* wird im (Neo-)Pluralismus »nicht von einer monokausalen Bestimmung von Politik durch einseitige gesellschaftliche Machtstrukturen« (Benz 2008: 88), sondern von Politik als Ergebnis von konsensorientierten Prozessen ausgegangen.⁵³ Dabei spielt *drittens* der Staat als zentrale politische Institution lediglich eine geringe Rolle (ebd.). Die neopluralistischen Theoretiker_innen sind »nur begrenzt gewillt, den Staat überhaupt zu thematisieren« (Löffler 2011: 43). Er wird beim Prozess der pluralen Meinungsbildung und -durchsetzung lediglich als neutraler Akteur verstanden, der außerhalb der verschiedenen Interessensgruppen stehe und die Aushandlungsprozesse moderiere beziehungsweise ihnen überhaupt erst eine institutionelle Form gebe. Damit fungiert der Staat dem (neo-)pluralistischen Verständnis nach lediglich als »Arena« der Interessenauseinandersetzungen.« (Benz 2008: 88) Aus diesem Grund werden sowohl Neopluralismus als auch Pluralismus in der Politikwissenschaft gegenüber marxistischen Ansätzen »als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie« (Fraenkel 1964: 197) verstanden.

Schon früh stieß die Pluralismustheorie jedoch auf Kritik durch konkurrierende politikwissenschaftliche Positionen (Bobbio 1988: 56), die sich auch auf den Neopluralismus übertragen lassen (Sebaldt/Straßner 2004: 47). Hierbei wird *erstens* kritisiert, dass der Pluralismus die Fiktion impliziere, dass sich in der Auseinandersetzung von konkurrierenden Interessen »letztlich eine gerechte und den Interessen aller dienenden Lösung der Konflikte erreichen lasse« (Schmiederer 1974: 104). *Zweitens* zielt die Kritik darauf, dass die Pluralismustheorie ein Gleichgewicht der Interessen unterstelle und implizit

51 In der Pluralismustheorie der US-amerikanischen Politikwissenschaft wurde versucht, Politik unter den neuen Herausforderungen einer demokratisch verfassten Massengesellschaft begreifbar zu machen. In expliziter Gegnerschaft zu den autoritären und totalitären Politikauffassungen, die in Europa nach dem Ersten Weltkrieg entstanden, sollte Anerkennung, Differenz und daraus abgeleitet Toleranz als normatives Kriterium für Demokratie als Lebensform im Alltag verstanden werden (Benz 2008: 88). Die Pluralismustheorie geht von dem Individuum als Mitglied von sozialen Gruppen und Verbänden mit unterschiedlichen Interessen aus, das im Wettbewerb mit anderen organisierten Gruppeninteressen stehe. Dabei wird Politik als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen Gruppen oder Eliten verstanden (ebd.). Der Erfolg der Pluralismustheorie der 1950er Jahre war nicht zuletzt dem Kalten Krieg geschuldet (Eisfeld 1987: 422), weil »die Vokabel Pluralismus« hervorragend als sozialismuskritische »Akzentuierung des Konzepts« (ebd.) Verwendung fand. Zur Pluralismustheorie vgl. Fraenkel 1964; Eisfeld 1987: 421ff.; Bobbio 1988: 38; Löffler 2011: 60ff.

52 Je nach Politikfeld treffen hier zum Beispiel Lobbygruppen, soziale Bewegungen, staatlich-institutionelle Akteure, Individuen und Protestbewegungen aufeinander, um ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen.

53 Dabei herrscht die Vorstellung vor, dass »der Prozess der politischen *Meinungsbildung* sich pluralistisch vollzieht.« (Fraenkel 1964: 197)

von tendenziell gleichen Bedingungen und Möglichkeiten ihrer Vertretung ausgehe, allerdings nicht berücksichtige, dass das gegebene sozioökonomische System durch ungleiche Machtverhältnisse und hierarchische Strukturen bestimmt und deswegen keinesfalls als »pluralistisch« misszuverstehen ist (ebd.). Gerade hierdurch erfolge eine »Reduzierung des Antagonismus auf den Pluralismus.« (Agnoli 1968: 31) Der Klassencharakter der bürgerlichen Gesellschaft (vgl. Kap. 5.2.3) und die antagonistischen Interessen von Kapital und Arbeit verschwinden hinter dem ideologischen Begriff des »Bürgers« (Eagleton 2000: 134), was sich allgemein in politikwissenschaftlichen Positionen sowie Ansätzen der Politischen Bildung widerspiegelt. *Drittens* vertrete die Pluralismustheorie eine Auffassung von Demokratie und Staat, die nicht nach den sozialen und politischen Inhalten und Grundlagen des »pluralistischen Systems« frage, sondern Demokratie lediglich als eine Ordnung von Institutionen »zur Erreichung politischen Entscheidungen« (Schumpeter 1950: 428) verstehe. Dem Staat komme lediglich die Funktion eines Moderators und eines Terrains der pluralen Interessensauseinandersetzung zu. Er stehe über den Partikularinteressen sozialer und politische Kräfte. Damit vernachlässige die Pluralismustheorie den Staat in seiner Funktion als Herrschaftsorganisation, durch die Macht und Einfluss partikularer sozialer Kräfte in der Gesellschaft durchgesetzt wird (Eisfeld 1987: 424).

1.2.5 Das dominierende Staatsverständnis der Sozialwissenschaften nach dem Wiederfinden des Staatsbegriffs

Ende der 1980er Jahre entwickelte sich in der Politikwissenschaft ein neues Interesse am Staat und an Staatstheorien, das vor allem durch die Arbeiten amerikanischer institutionalistisch orientierter Politikwissenschaftler_innen bedingt war (Löffler 2011: 43). Hieran hatte vor allem der durch Theda Skocpol 1985 herausgegebene Sammelband *Bringing the State Back in* (1989) einen großen Anteil. Durch das neue Interesse an Institutionen wurde von einigen politikwissenschaftlichen Schulen trotz der weiterhin bestehenden Dominanz der Systemtheorie und der empirisch-analytischen Politikwissenschaft in den 1990er Jahren »der Staat wieder eine zentrale Kategorie.« (Benz 2008: 53) Jedoch blieb die Analyse von Politik und politischem Handeln auf Institutionen beschränkt (Skocpol 1989: 3ff.) und war damit vor allem affirmativ und staatszentriert, was Auswirkungen bis in die gegenwärtige Politikwissenschaft (u.a. Benz 2008) und die Politikdidaktik hat (vgl. Kap. 2.3). Staat und Gesellschaft werden in diesen Ansätzen nicht in ihrer Vermittlung, der Staat nicht als umkämpftes soziales Verhältnis begriffen (vgl. Kap. 5.5.3). Für ein kritisches Verständnis politischer Herrschaft ist das Erfassen des Zusammenhangs von *Staat, Gesellschaft und Wirtschaft* allerdings grundlegend (vgl. Kap. 5).

Im Zentrum politikwissenschaftlicher Analysen, die den Staat an Stelle des politischen Systems thematisieren (u.a. Benz 2008), steht zumeist eine bestimmte Form des Staates, der moderne bürgerliche demokratische Nationalstaat (ebd.: 97f.), der sich in Form der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie mit Gewaltenteilung als Rechtsstaat durchgesetzt hat. Dabei berufen sich fast alle Definitionen des modernen Staates (u.a. Meyer 2000: 67f.) weiterhin auf die aus der deutschen juristischen Staatslehre entwickelte *Drei-Elemente-Lehre* Georg Jellineks von 1900 (vgl. Breuer 1998: 14). Jellinek bestimmt den Staat institutionell durch *erstens* seine (einheitliche) *Staatsgewalt*,

zweitens sein (einheitliches) *Staatsgebiet* und *drittens* sein (einheitliches) *Staatsvolk* (vgl. Reinhard 1999: 16). Diese drei Elemente konstituieren den Staat in seiner modernen Form als Einheit (Blum/Schubert 2018: 129).

Die *Staatsgewalt* des modernen Staates zeichnet sich durch sein Gewaltmonopol als »Prinzip [der] einheitliche[n] Herrschaftsmacht des Staates« (Reinhard 1999: 17) aus. Legitimiert ist das Gewaltmonopol dem Selbstverständnis demokratischer Gesellschaften nach, da die Staatsgewalt durch Wahlen von der Bevölkerung ausgeht (Blum/Schubert 2018: 128f.) und damit an das Parlament als der zentralen demokratischen Institution rückgebunden ist. Für Ingeborg Maus ist daher staatliche Souveränität⁵⁴ als »Volkssouveränität« zu verstehen (2011: 8). Durch seine *Legitimität* (Habermas 1992: 169) unterscheidet sich der moderne Staat von nicht-demokratischen Staaten, zum Beispiel autoritären (vgl. Horkheimer 1981) oder faschistischen (vgl. Neumann 2004). Der moderne Staat hat damit die alleinige legitimierte Macht, Entscheidungen notfalls auch repressiv durchzusetzen (Weber 1956: 829f.), die kollektiv bindend für einzelne Personen oder Personengruppen des *Staatsvolkes* auf dem *Staatsgebiet* sind (Sontheimer/Bleek 2002: 141). Dabei reicht das Gewaltmonopol nach innen⁵⁵, in Gestalt der Polizei und der Justiz (Reinhard 2007: 12), sowie nach außen, in Form des Militärs (Deppe 2015: 31). Es sorgt damit für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen und politischen Ordnung sowie der territorialen Integrität (Jessop 2002: 37). Zudem besteht das Gewaltmonopol darin, Steuern zu erheben und notfalls zu erzwingen (Tilly 1992: 110). Die Steuerhoheit des Staates stellt einigen Historiker_innen zufolge gar »das Kriterium für Staatlichkeit überhaupt« (Reinhard 1999: 318)⁵⁶ dar.

Als *Nationalstaat*⁵⁷ bestimmt sich der Staat durch Gebietsgrenzen, die den Hoheitsbereich definieren, ihn aber auch gegenüber anderen Staaten abgrenzt (Benz 2012: 227).⁵⁸ Dabei wird festgelegt, »wer zu den Staatsbürgern gehört, also als Mitglied einer Nation an der Herrschaft partizipieren kann« (ebd.). Zudem ist der Staat *demokratisch* (Benz 2008: 97f.) und nicht absolut oder autoritär, da die Staatsgewalt auf verschiedene Staatsorgane verteilt und damit begrenzt wird (Gewaltenteilung). Die ausführende (exekutive) Gewalt ist ihrerseits an Gesetze und den Gesetzgeber (Legislative) gebunden (Benz 2012: 227) und damit rechtlich festgelegt und wird durch unabhängige Gerichte (Judikative) kontrolliert (ebd.). Da die Rechtsgrundsätze in vielen modernen Staaten in Verfassungen schriftlich fixiert sind, lässt sich der Staat als *Rechts-* und *Verfassungsstaat* bestimmen (Meyer 2000: 68). Moderne politische Herrschaft ist legal, »weil sie auf einem System

54 Zur Souveränität vgl. Maus 2011; Münkler/Straßenberger 2020: 123ff.; zur Entstehung des Souveränitätskonzepts in den Bürgerkriegen des 16. und 17. Jahrhunderts vgl. Münkler/Straßenberger 2020: 126ff.

55 Max Weber bestimmt den modernen Staat als »diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.« (2002b: 513)

56 Zum Staat in seiner Form als Steuerstaat vgl. Stütze 2014: 50ff.; zur historischen Genese des modernen Steuerstaates vgl. Tilly 1992.

57 Zum Nationalstaat vgl. Münkler/Straßenberger 2020: 57ff.; zum Nationalstaat kritisch vgl. Kap. 5.1.5.

58 Zum Souveränitätsbegriff des modernen Staates im internationalen Staatensystem vgl. Paech/Stuby 2013: 133ff.

expliziter und absichtlich gesetzter [...] rechtlicher Regeln beruht.« (Reinhard 1999: 127) Herrschaft wird damit durch eine »Verfassung, die Regeln der Herrschaftsordnung enthält« (Benz 2012: 227), begrenzt. Nach Wolfgang Rudzio definiert sich der Rechtsstaat in der Bundesrepublik

»durch die Unabhängigkeit der Gerichte, die Gleichheit vor dem Gesetz, den Grundsatz des gesetzlichen Richters, das Verbot rückwirkenden Strafrechts und die richterliche Überprüfung von Festnahmen. Auch darf die staatliche Exekutive nur aufgrund und im Rahmen von Gesetzen handeln, und die Rechtskontrolle staatlichen Handelns war in Deutschland durch Verwaltungsgerichte besonders gesichert worden.« (2019: 52)

Laut Ernst-Wolfgang Böckenförde setzt der Staat die Individuen und die Gesellschaft durch die Rechtsordnung überhaupt erst in die »bürgerliche Freiheit« (1991a: 93). Durch die Judikative realisiert und garantiert der moderne Staat die staatsbürgerlichen Rechte, die vor allem als Schutzrechte der Bürger_innen vor dem Staat verstanden werden (Habermas 1992: 112), was ihn zum Rechtsstaat werden lässt (Benz 2008: 135). Damit wird der moderne Staat im juridischen Staatsverständnis als »Friedensordnung« (Fisahn 2008: 14) aufgefasst, denn »in modernen Staaten herrscht das unpersönliche Recht, nicht der Wille einer einzelnen Person.« (Reinhard 1999: 127) Dass es bei der Praxis der Rechtsprechung jedoch auch in demokratischen Rechtsstaaten nicht immer lediglich um die objektive Auslegung von Recht geht, sondern diese oft klassenspezifisch erfolgt und dabei eng mit der bürgerlichen Eigentumsordnung zusammenhängt, weisen Ansätze der Kritischen Rechtstheorie und der Kriminologie nach (vgl. Kap. 5.7).

Allgemein ist der Zusammenhang zwischen *Staat*, *Wirtschaft* und *Gesellschaft* in den dominierenden politikwissenschaftlichen Ansätzen vor allem durch zwei problematische Annahmen bestimmt: *Erstens* wird davon ausgegangen, dass die drei Sphären getrennt voneinander seien, *zweitens* wird behauptet, dass der Staat ordnungspolitisch das gesellschaftliche Gesamtinteresse beziehungsweise Gemeinwohl vertrete.

Zum Ersten: Die theoretische Trennung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bildet seit der Aufklärung das »Fundament [des] gesellschaftlichen Selbstverständnisses« (Wagner 1995: 178) und kann als weiterhin »wesentlicher Bestandteil liberalen Denkens« (ebd.) verstanden werden.⁵⁹ Vor allem in Deutschland hat diese Ansicht eine starke Tra-

59 Seit den Staatstheorien Hobbes' und Lockes ist der Dualismus von Staat und Gesellschaft in der Geschichte der politischen Theorie dominierend »und kann als die klassische ›Lösung‹ der Bestimmung des Verhältnisses von Politik und Ökonomie bezeichnet werden.« (Esser 1975: 16) Im Anschluss hieran begreift nahezu die gesamte politische Philosophie den Staat als ein vom Menschen bewusst geschaffenes Konstrukt, einen Überbau, »welcher in den meisten Fällen auf einem gemeinsamen Willen fußt, Allgemein- und Sonderinteresse zur Identität zu bringen. Der Staat erscheint als eine ›soziale Vereinigung‹.« (Hoerster 2004: 12) Zur Trennung von Staat und Markt in der politischen Philosophie vgl. ebd.: 11ff. Auch das deutsche politische Denken verstand seit der Mitte des 19. Jahrhunderts »die ungeformte Gesellschaft als Gegenspieler des geformten Staates. Es sah im Staat nicht die politische Organisation der Gesellschaft, sondern das unanfechtbare Instrument zur Sicherung und Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Dementsprechend wurden Zucht, Pflicht und Gehorsam stets höher eingeschätzt als Freiheit, Individualität und Opposition.« (Sontheimer/Bleek 2002: 181) Dabei wurde der Staat im 19. Jahrhundert als geistig-sittlicher oder ethischer Organismus begriffen (Böckenförde 1991b: 263), der die Gemeinzwicke des Volkslebens zu vertreten habe (ebd.: 265). Die Geschichtswissenschaft ging ebenfalls von diesem Dualis-

dition (Reinhard 1999: 407).⁶⁰ Stellvertretend für diese Sichtweise in aktueller Form kann Jürgen Habermas gelten (1995: 219), der in Anlehnung an die liberale Staatstheorie und die Systemtheorie explizit die »Trennung des *Staats* von der *Gesellschaft*« (1998: 97) konstatiert, womit »zugleich die Ausdifferenzierung einer Marktwirtschaft« (ebd.) – folglich der *Wirtschaft* – einher ginge. Daraus folge eine Trennung der Bereiche Staat, Politik und Wirtschaft, die im systemtheoretischen Sinne als relativ autonome Institutionen nach jeweils eigenen Funktionslogiken operierten. Des Weiteren wird die *Gesellschaft*, die hier, ohne dies explizit zu benennen, immer eine konkrete besondere Gesellschaft ist, nämlich die *bürgerliche* des Kapitalismus (vgl. Kap. 5.2), als tendenziell entpolitisierte und damit herrschaftsfreie *Zivilgesellschaft* aufgefasst (Habermas 1992: 215). Dieser Konzeption zufolge werde in der Zivilgesellschaft keine Politik gemacht, was einer Absage an zivilgesellschaftlicher Politik und basisdemokratischer Konzeptionen gleichkommt (Rödel 1990: 15).

Jedoch ist bereits die analytische Gegenüberstellung von Staat und Markt konzeptuell falsch, denn der moderne Staat im Kapitalismus kann *nicht* als gesonderte Sphäre vom Ökonomischen einer Gesellschaft verstanden werden. Der Staat im Kapitalismus war und ist immer aufs Engste mit der Ökonomie und den konkreten materiellen Produktionsbedingungen verbunden (Esser 1975: 18), auch weiterhin, trotz neoliberaler Desiderate (vgl. Friedman 2005) oder Analysen eines vermeintlichen Rückzugs des Staates aus der Ökonomie (u.a. von Lucke 2006; vgl. Kap. 4.3.2).⁶¹ Als bloße Marktwirtschaft ist der Kapitalismus nicht existenzfähig (Hirsch 2005: 25), da er den Staat auf Grund mannigfaltiger institutioneller Notwendigkeiten benötigt (vgl. Kap. 5.2.5). Zudem impliziert ein solches Verständnis, dass der Staat eine homogene Einheit darstelle oder eine Art Subjekt mit einheitlichem Willen sei (Böckenförde 1991b: 263).⁶² Differenzierungen

mus aus: »Nicht Freiheit *vom* Staat, wie es der angloamerikanischen Freiheitsidee entsprochen hätte, sondern Freiheit *durch* den Staat: Diese Vorstellung bildete den Kern des Staatsverständnisses deutscher Historiker im späten 19. Jahrhundert, des geschichtswissenschaftlichen Mainstreams zumal.« (Metzler 2018: 22)

- 60 Vor allem Hegel entwickelte den Staat theoretisch aus der für die moderne bürgerliche Gesellschaft charakteristischen Spaltung von Staat und Gesellschaft (2011: 413). Hegel trennt die politische Sphäre des Staates von dem nunmehr »bürgerlich« gewordenen Bereich der »Gesellschaft. Hierin unterscheidet sich das deutsche vom französischen oder angloamerikanischen Staatsverständnis, denn das angelsächsische politische Denken »kennt diese strikte Unterscheidung von Staat und Gesellschaft [...] nicht, sondern neigt dazu, die Staatsgewalt als Produkt und Teil der Gesellschaft zu betrachten.« (Reinhard 1999: 407)
- 61 Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe sehen auch einige Liberale. Vgl. Philip Plickert: Die Liberalen und der Staat, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.04.2012.
- 62 Dabei wurde der Staat in der staatstheoretischen-verfassungspolitischen Diskussion vor allem im 19. Jahrhundert in Deutschland als homogene Einheit aufgefasst, was sich in der Darstellung des Staates als juristische Person, als Rechtssubjekt zeigt (Böckenförde 1991b: 263). Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts begriffen viele zeitgenössische Politikwissenschaftler und Staatsrechtler, aber auch Biologen und Mediziner, »den Staat als Kollektivsubjekt, das über einen eigenen Körper und Geist verfügt, und sahen in Politik, Wirtschaft, Kultur und Recht lediglich verschiedene Ausprägungen derselben organischen Kräfte, die den Staat konstituieren und seine Eigenart bestimmen.« (Lemke 2007a: 20)

des Staates in verschiedene Staatsapparate und damit einhergehend in antagonistische Funktionslogiken (vgl. Kap. 5.5.4) erfolgen dieser Sichtweise auf den Staat nach nicht.

Zum Zweiten: In quasi umgekehrter Behauptung zu den Wirtschaftswissenschaften, die das Konzept des Menschen als *Homo oeconomicus*, des lediglich egoistisch am Eigennutz orientierten Wesens (Mankiw/Taylor 2020: 11f.), unhinterfragt an den Anfang ihrer Wissenschaft setzen und von dort deduktiv alle weiteren Prämissen und institutionellen Notwendigkeiten für gelingende Vergesellschaftung durch die Marktwirtschaft ableiten, verstehen die meisten Positionen der Politikwissenschaft den Staat unhinterfragt als Herrschaftsinstitution, die gegen illegitime Gewalt und Partikularinteressen bestimmter sozialer Akteure und Klassen auf das *Gemeinwohl* der Gesellschaft ausgerichtet sei (Zürn 1998: 37). Der Staat wird als »Sachwalter[] des Gesamtinteresses« (Benz 2008: 48) und Problemlöser dargestellt, der das Gemeinwohl der Gesellschaft vertrete und durch Kompromissbildung politisch durchzusetzen versuchte (Sontheimer/Bleek 2002: 141). Wolfgang Benz versteht diesbezüglich den Staat »als einen institutionalisierten Handlungskontext, in dem Individuen, Gruppen (kollektive Akteure) oder Organisationen (korporative Akteure) zusammenwirken, um gesellschaftliche Probleme zu lösen beziehungsweise öffentliche Aufgaben zu erfüllen.« (2008: 99) Dieser Konzeption zufolge stehe der Staat über den partikularen Gruppen und Interessen der Gesellschaft (ebd.: 48) sowie der gesellschaftlichen Machtverhältnisse.

Nach der diesem Denkmuster zugrundeliegenden Ideologie des Liberalismus (vgl. Münkler/Straßenberger 2020: 155ff.) als neuzeitliche europäische Legitimationsfigur staatlicher Herrschaft und politische Position des 19. Jahrhunderts (Esser 1975: 16) gebe es keine strukturelle Privilegierung bestimmter sozialer Klassen und keine illegitime Gewalt, die vom Staat selbst ausgehen könnte.⁶³ Beeinflusst ist das zeitgenössische Staatsverständnis zudem weiterhin *erstens* von den philosophischen *Gesellschaftsvertragstheorien* der Neuzeit (vgl. Münkler/Straßenberger 2020: 187ff.), die politisch durch die Französische Revolution durchgesetzt und damit wirksam wurden (Böckenförde 1991a: 107), *zweitens* vom *deutschen Idealismus* (vgl. Gamm 1997), da Hegel den Staat als »Wirklichkeit der sittlichen Idee« (zit.n. Sontheimer/Bleek 2002: 181)⁶⁴ dargestellt hat, sowie *drittens* der *konservativen Staatsrechtslehre* des 19. Jahrhunderts (Benz 2008: 46), die eine überparteiliche »Identifikation von Staat, Herrschaft und Recht« (Probst 2016: 109) behauptet hat, die die bürgerliche Gesellschaft zusammenhält (Benz 2008: 46). Bei der genaueren Analyse der bürgerlichen Staatstheorien der Neuzeit und Aufklärung zeigt sich allerdings, dass dem Staat nicht die Durchsetzung des Gemeinwohls, sondern die

63 Dies wird auch weiterhin in vielen Positionen der politischen Philosophie, u.a. durch Otfried Höffe, vertreten: »Eine Gesellschaft organisiert sich dann nach Vernunft, wenn sie ihre Probleme, statt sie der Gewalt anheimzugeben, erstens von Regeln bestimmen lässt, deren Anwendung zweitens mit Hilfe von Sanktionen erfolgt, die drittens auf eine autorisierte Gewalt, eine *potestas*, keine *violentia*, zurückgeht.« (1998: 46)

64 Hegel begreift den Staat als »selbstbewusste sittliche Substanz – die Vereinigung des Prinzips der Familie und der bürgerlichen Gesellschaft.« (2011: 413) Zum Staat bei Hegel als »sittlicher Staat«, der die Entzweiung der modernen Welt überwinde vgl. Gamm 1997: 171ff.; zum Einfluss des deutschen Idealismus auf die Staatsauffassung der Politikwissenschaft vgl. Bleek 2001: 103ff.; Münkler/Straßenberger 2020: 70.

von bürgerlichen Partikularinteressen zugeschrieben wurde. Geradezu selbstverständlich konstatierten die liberalen Staatstheoretiker, dass »der Hauptzweck des Staates in der Aufrechterhaltung des Privateigentums« (Kühnl 1971: 37) und damit lediglich in »der Aufrechterhaltung einer geordneten Tauschbeziehung« (Macpherson 1967: 15) bestehe (vgl. Kap. 5.7.5). Fragen bezüglich der sozialen Ungleichheit und des sozialen Ausgleichs finden in diesen Staatstheorien kaum Erwähnung. Für Hans-Günter Thien verbirgt sich

»[h]inter der Form des bürgerlichen Staates als Wahrer des Allgemeinwohls aller bürgerlichen Rechtssubjekte [...] die Funktion, in dieser Weise das Kapitalverhältnis und seine Reproduktion zu gewährleisten. Und indem der Staat nicht nur die Rechte der Privateigentümer sichert, sondern gleichzeitig selbst als Resultat ihres Willens, Repräsentant aller Staatsbürger *erscheint* (Volkssouveränität), wird die Vorstellung von ihm als Staat des ganzen Volkes, Volksstaat hervorgerufen.« (2010: 55)

Daher findet auch die »Toleranz des Liberalismus [...] dort seine Grenze, wo die bürgerliche Eigentumsverfassung in Frage gestellt wird.« (Kühnl 1971: 37) Zudem zeigt sich, dass der Staat nicht nur bestimmte soziale Klassen privilegiert (vgl. Kap. 5.2.5), sondern auch nicht geschlechtsneutral ist (vgl. Kap. 5.8.5) und sich durch einen institutionellen Rassismus bestimmt (vgl. Kap. 5.1.5).

In der politikwissenschaftlichen Darstellung wird allerdings die »Gewalt des Staates [...] als Gegengewalt wahrgenommen, als Gewalt gegen die Gewalt, dank deren der Frieden, das Zusammenleben, die politische Einheit gegen den Krieg, die Anarchie und die politische Auflösung aufrechterhalten werden.« (de Lagasnerie 2017: 68) Dieses Staatsverständnis manifestiert sich vor allem in linksliberalen Ansätzen (u.a. bei Jürgen Habermas, Ulrich Beck und Wolfgang Streeck), die den Staat explizit als ordnungspolitische Institution des Gemeinwohls gegenüber der Wirtschaft als vermachtete Sphäre der egoistischen Partikularinteressen verstehen, die dazu tendieren, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu bedrohen (Streeck 2013: 88). Durch rechtliche, finanzielle und politische Mittel biete der Staat die Wirtschaft in regulative Vorschriften ein (Polanyi 1978: 89) und trage zur Zivilisierung, Einhegung und Regulierung der »anarchischen« Wirtschaft und der Konflikte der gegensätzlichen wirtschaftlichen Interessensparteien im Sinne des gesellschaftlichen Gemeinwohls bei.

Jedoch findet hierbei eine Verwechslung normativer und deskriptiver Ebenen der Staatsbetrachtung statt: Der Staat *ist* »kein neutraler Hüter des Gemeinwohls« (Esser 1975: 18), auch wenn er das sein *soll*.⁶⁵ Wie Alfons Söllner in Anlehnung an Otto Kirchheimer konstatiert, kann es »in einer Gesellschaft, die von ihrer ökonomischen Struktur her auf der privilegierten Verfügung über die materiellen Produktionsmittel beruht, [...] per definitionem keine wirkliche Neutralität der Staatsgewalt geben.« (1979: 122) Durch

65 Was realiter unmöglich ist, da die Gesellschaft durch divergierende und antagonistische Interessen geprägt ist, wodurch sich kein Gemeinwohl konstituieren kann. Auch Joseph Schumpeter kritisierte die klassische Lehre der Demokratie wegen ihrer Gemeinwohlunterstellung, allerdings nicht aus materialistischer Sicht. Für ihn »gibt es kein solches Ding wie ein eindeutig bestimmtes Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre oder zur Einigkeit gebracht werden könnte.« (1950: 399) Auch für den Verfassungsrechtler Hans Kelsen ist »das Ideal eines über den Gruppeninteressen und jenseits derselben stehenden und sohin »überparteilichen« Gesamtinteresses [...] eine metaphysische [...] Illusion« (2018: 35).

den Staat und die politischen Freiheitsrechte der Bürger_innen nimmt der Klassencharakter des Privateigentums und der Produktionsverhältnisse indirekte und vermittelte Formen an und bleibt verborgen (Wood 2010: 243). Die ideologische Leistung des Staates besteht im – wie es Johannes Agnoli ausdrückt – »Schein der Autonomie« des Staates (1995: 24), den sozialen Konflikten und Auseinandersetzungen – etwa in Tarifikämpfen – übergeordnet zu sein:

»Somit erscheint der Staat als Hüter des Allgemeinwohls, nicht aber als Garant der Klassenspaltung und der Ausbeutung, während die ökonomische Macht des politisch sanktionierten Privateigentums allein als ökonomisch-technischer Sachzwang der Reproduktion des gesellschaftlichen Lebens wahrgenommen wird.« (Wood 2010: 243)

1.2.6 Zur politikwissenschaftlichen These des Rückzugs des Staates

Nachdem durch den Einfluss des *Institutionalismus* Ende der 1980er Jahre der Staat als analytische Kategorie wieder vermehrt in der politischen Theorie Verwendung fand, wurde ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend die empirische Existenz des modernen Staates in Frage gestellt. Die These eines »Rückzug des Staates« (Susan Strange) beherrschte die damalige Staatsdiskussion (vgl. Hirsch 1995: 114). Einerseits wurde diese durch den Siegeszug des *Neoliberalismus* gegenüber der keynesianischen Wirtschaftspolitik der OECD-Staaten begründet (vgl. Schui/Blankenburg 2002). Durch die zunehmende Dominanz des Marktes gegenüber dem Staat sei die Handlungsfähigkeit des modernen Staates auf nationalstaatlicher Ebene radikal beschnitten worden (vgl. Kap. 4.3.2). Andererseits sei der Rückzug durch eine angebliche Aushöhlung und Erosion des modernen demokratischen Nationalstaates westlichen Typs im Zuge der Globalisierung seit dem Ende der 1970er Jahre (Altvater/Mahnkopf 2007a: 31) bedingt. Diese zeichne sich »durch die Eingliederung des Staates in neue internationale Ordnungen, Organisationen, Politikregime und Vertragswerke und damit einhergehende Abgabe von Kompetenzen« aus (Breuer 1998: 10). Der Staat trete zunehmend in Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren und internationalen Institutionen auf internationaler Ebene wie Weltbank, IWF und NATO oder organisiere sich auf supranationaler Ebene u.a. durch die Europäische Union, die Staatsaufgaben übernehme. Damit wird der moderne Staat immer weniger als souveräne Institution politischer Herrschaft begriffen, die die gesellschaftlichen Probleme lösen könne (Benz/Dose 2010: 15). Nationalstaaten, wenn auch nicht gänzlich verschwunden, seien nun eher als Moderatoren der Wettbewerbsfähigkeit von nationalen Volkswirtschaften im globalen Wettbewerb zu verstehen (Altvater/Mahnkopf 2007a: 45). Mit der konstatierten Schwächung und einschränkenden Handlungsfähigkeit der Staaten gehe eine »Krise des Regierens in der OECD-Welt« (Zürn 1998: 10) einher. Dabei wurde behauptet, wir lebten im Zuge der »gesellschaftlichen Denationalisierung« (ebd.: 16) bereits im Zeitalter des Übergangs zu einer »postnationale[n] Konstellation« (Habermas 1998: 95).⁶⁶ Hieran schließen auch

66 Habermas konstatiert, dass »[a]uf regionaler, internationaler und globaler Ebene [...] »Regime« entstanden [sind], die ein »Regieren jenseits des Nationalstaates« (Michael Zürn) ermöglichen und den Verlust an nationaler Handlungsfähigkeit in einigen Funktionsbereichen wenigstens teilweise kompensieren.« (1998: 108) In seiner *Geschichte des modernen Staates* (2007) kommt der Histo-

Ansätze von *Global-Governance* an (vgl. Kap. 4.3.3), die sowohl im analytischen, als auch im normativen Sinne von nicht-hierarchischen, kooperativen politischen Steuerungsmechanismen auf nationaler sowie internationaler Ebene ausgehen. Dabei wird dem modernen Staat seine politikgestaltende Fähigkeit abgesprochen. Vielmehr teile er sich die politische Macht mit u.a. privaten Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, um innerhalb multilateraler Institutionen die globalen Weltprobleme zu lösen. Mit Ansätzen von *Global-Governance* wird jedoch die Staatstheorie entsorgt.

Die These eines Rückzugs des modernen Staates durch die einflussreichen Ansätze der Politikwissenschaft (u.a. Zürn 1998) ist jedoch kritisch zu beurteilen, da sich diese Ansätze in der Regel durch einen unterkomplexen Staatsbegriff auszeichnen. Dies wird im Kapitel 4.3.2 näher erläutert. In den Kapiteln 4.3.3 und 4.3.4 wird die politikwissenschaftliche These einer *Transformation von Staatlichkeit*, die Kritik daran sowie ihre Modifizierung durch Ansätze der *Kritischen Staatstheorie* dargestellt.

riker Wolfgang Reinhard gar zum resümierenden Urteil, der moderne Nationalstaat habe bereits aufgehört zu existieren (ebd.: 122).