

Evolution von Staatlichkeit im Lichte neuerer staatstheoretischer Ansätze mit einem Exkurs zu N. Elias' "Soziogenese des Staates"

Stefan Kuhlmann, Karlsruhe¹

"Die Zivilisation ist noch nicht abgeschlossen. Sie ist noch im Werden."
(Elias 1976, 454)

"Staatlichkeit" begegnet jemandem, der – wie ich – überwiegend in der *empirischen* Politikforschung und Politikberatung tätig ist, als kaum überschaubare *Vielfalt von Institutionen und Funktionsträgern* samt ihren verschiedenartigen individuellen *Persönlichkeiten*. Diese repräsentieren ein breites Spektrum von Aufgaben, Prozessen, Interessen, Handlungsmustern bzw. tief verwurzelten "Scripts" (wie man in der neo-institutionalistischen Organisationsforschung sagen würde) und Wertorientierungen. Sie bilden ein lebendiges Gewebe von sozialen "Figurationen" (ein zentraler Begriff in Norbert Elias' Terminologie), das auf vielfältige Weise mit seinen *nichtstaatlichen* Umwelten *verwachsen* ist. Dabei ist - jedenfalls dem ersten Eindruck nach - *weder* ein systematischer *innerer Zusammenhang* dieser staatlichen Figurationen *noch* eine klare *Grenze* gegenüber der *Außenwelt* erkennbar. Auch die staatlichen Bürokraten orientieren sich und ihre Wertmaßstäbe zunehmend an den *Präferenzen* jener *außerstaatlichen* gesellschaftlichen Gefilde, mit denen sie qua Amt *regelmäßig interagieren*. Lediglich eine allgemeine Orientierung an Verfassung und Rechtsordnung scheint das Gewebe als vom Rest der Gesellschaft nur unscharf gesonderte Sphäre lose zusammenzuhalten.

Verschwinden also die *Unterschiede* von Staat und Gesellschaft? Verschwindet eine distinkte *Staatlichkeit überhaupt*? Oder schlüpft sie in *neue Gewänder* und spielt *neue Rollen*?

Problemaufriß: Staatlichkeit im Wandel

"Staat" - hier zunächst auf's *knappste* zusammengefaßt - wird als *territorial* gebundene, allein zu *allgemeinverbindlichen Entscheidungen* und zwangsweisem Vollzug berechtigte Institution definiert. *Demokratisch* legitimierte Staatlichkeit gilt als eine der zentralen Errungenschaften der Moderne. Wenn im folgenden von *Staat* und *Staatlichkeit* die Rede ist, dann verstanden als Konstituens der drei Dimensio-

¹ Dieser Text beruht auf dem Skript einer Probevorlesung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Gesamthochschule Kassel, gehalten am 4. Februar 1998.

nen des Politischen: *polity*, *politics* und *policy*, wobei diese den Raum des "Politischen Systems" aufspannen, des einzigen gesellschaftlichen Teilsystems, das zur Produktion gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen legitimiert ist - so das seit *David Easton (1953)* verbreitete Begriffsverständnis. Es ist mir im Rahmen dieses Beitrages allerdings nicht möglich, die drei Dimensionen jeweils explizit auszuleuchten.

Viele Experten bescheinigen staatlichen Institutionen heute tatsächlich eine *krisenhafte Lage*: In politikwissenschaftlichen Debatten ist etwa von einer "Überforderung des Staates" die Rede, da er in zu vielen gesellschaftlichen Bereich zugleich gefordert sei (z.B. *Ellwein/Hesse 1997*). Andere beobachten, vor allem im angelsächsischen Raum, einen "retreat of the state" (*Strange 1996*), der sich nicht nur als Deregulierung sondern auch als Ordnungsdefizit oder gar als Regulationsvakuum äußere (z.B. *Kuhlmann et al. 1998*), und selbst die Tagespresse will wissen, daß etwa die jüngsten ökonomischen Einbrüche in den südostasiatischen Industriestaaten unter anderem eine Folge mangelnder staatlicher regulativer Kompetenz und Initiative seien.

Die verbreitete Wahrnehmung einer Krise moderner Staatlichkeit ereignet sich in einer Epoche *tiefgreifender ökonomischer, sozialer, politischer und ökologischer Veränderungen*:

- *Märkte* und daran gekoppelte sozio-ökonomische Bindungen und ökologische Effekte entwickeln sich zusehends *global verflochten*; dabei entwickeln *multinationale Unternehmen* ungeahnte Größe und sozio-ökonomischen Einfluß;
- auch die früher *planwirtschaftlichen Länder* Osteuropas und Asiens werden - überwiegend hilflos - in den Strudel dieser kapitalistischen Globalisierung gerissen.
- Nicht nur in den "westlichen" Gesellschaften schreitet der Prozeß der *Individualisierung* der Menschen voran, traditionale soziale Bindungen lösen sich zusehends auf,
- und zugleich *zerfallen* die von den westlichen "Sozialstaaten" in der Mitte des 20. Jahrhunderts geschaffenen *Systeme der sozialen Sicherung*;
- bei alledem *durchdringen* sich - konfliktreich - verschiedenartige ethnische und religiöse *Kulturen*, seit einigen Dekaden bereits in den USA und zusehends in Europa, mittlerweile aber auch in globalem Maßstab.

Aus dieser Gemengelage resultieren vielfältige und komplexe, großenteils aber empirisch faßbare *Problembündel*, die *nicht allein* von den *Individuen*, von ihren Verbänden oder von "dem Markt" bewältigt werden können, sondern deren Bearbeitung sich *auch* als drängende, originäre "Staatsaufgabe" definieren ließe. Doch welcher "Staat" hat bei so viel "neuer Unübersichtlichkeit" (*Habermas 1985*) noch eine *Chance* auf eine allseits akzeptierte Autorität und auf spürbaren Einfluß?

Wenn man "Staat" nun *nicht normativ* als wohldefiniertes Gefüge aufeinander verweisender Institutionen legitimer Ordnung, sondern als *gewachsene soziale Institution* betrachtet, wenn man also die Evolution staatlich legitimierter und sanktionierter Interventionen in die Gesellschaft aus politisch-soziologischer Perspektive *funktional* untersucht, dann verändert sich das Bild: Vielleicht sind wir eher Zeugen einer sich schubweise vollziehenden, tiefgreifenden *Transformation* von Staatlichkeit? Verhindert nicht lediglich unsere traditionsbelastete, häufig von Soll-Vorstellungen (kritischen oder affirmativen) geprägte Blickweise auf "den Staat" (vor allem den autonomen, mit vielfältigen Kompetenzen ausgestatteten Nationalstaat) die Wahrnehmung der Entstehung neuer Muster "staatlicher" Funktionalität im - zunehmend global interdependenten - sozio-ökonomischen Geschehen?

Eine *evolutionäre Sicht auf Staatlichkeit* sowie ihre Funktionen und Formen mag hier weiterhelfen: Staatliche Institutionen stellen, *historisch* betrachtet, bisher nur *zeitweilig* einen *dominanten* Faktor der gesellschaftlichen Entwicklung dar. In *Frankreich*, dem ersten modernen "Nationalstaat", zeigte sich die gesellschaftsformende Kraft des Staates seit dem ausgehenden Mittelalter besonders deutlich, eindrücklich beschrieben von *Norbert Elias* (1976, 123-311), und fand, als Amalgam von Staat und Gesellschaft, ihren Höhepunkt in der französischen bürgerlichen Revolution. In *Deutschland* gewannen zentralstaatliche Instanzen, von bedeutenden regionalen Vorläufern abgesehen, erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts an gesellschaftsprägendem Einfluß (hierzu *Ellwein/Hesse 1994*, 13ff; auch *Ellwein 1992*, 73); ihre heutige Stellung - stark oder schwach - ist nicht zuletzt Gegenstand einer anhaltenden politikwissenschaftlichen Debatte über die *Steuerungsfähigkeit* des Staates und die *Steuerbarkeit* der Gesellschaft (hierzu u.a. *Mayntz 1997a*; *Braun 1995*; *Bußhoff 1992*; *von Beyme 1991*, 90ff).

Der beobachtbaren historischen Relativität der Stellung des Staates in der Gesellschaft liegt das Problem der Diskrepanz zwischen *Autonomiebestreben* und *Steuerungsleistungen* unterschiedlicher gesellschaftlicher Figurationen (auch des Staates) zugrunde, das *Elias* (1976, 312ff) in historischer Perspektive als einen *zentralen Mechanismus* des Prozesses der abendländischen *Zivilisation* interpretiert hat: die generelle, sich seit Jahrhunderten vollziehende *Monopolisierung* des Rechts auf physische Gewaltausübung durch (mehr oder weniger) "staatliche" Instanzen, in deren Gefolge auch die darin verwobenen Individuen die Steuerung ihres Agierens aufgrund wachsender Fremdwänge auf verstärkte Affektkontrolle (Selbstzwang) umstellen mußten. Ist *Elias'* Ansatz für eine staatstheoretische und zugleich evolutionäre *Analyse* und *Erklärung* der Ausdifferenzierung und Relativierung von *Staatlichkeit in modernen Gesellschaften* verwendbar?

Diese Leitfrage möchte ich in die folgenden Einzelfragen zerlegen:

- Was leisten neuere Staatstheorien, um den funktionalen Wandel staatlicher Instanzen im gesellschaftlichen Gefüge zu erfassen und zu erklären? Dazu gehören auch die Fragen: Was verstehen wir unter Staat? Was wollen Staatstheorien leisten? Welchem Wandel ist Staatlichkeit unterworfen?
- Was leistet Elias' Zivilisations- und Staatsbildungstheorie sowie Figurations- theorie für eine empirische Analyse der Evolution und Funktionsbestimmung (nach-)moderner Staatlichkeit?
- Liefert der Blick auf Staatlichkeit in evolutionärer Perspektive Ansatzpunkte für eine "aufgeklärte Staatstheorie"?
- Welche Aufgaben folgen daraus für die theoretische und empirische Erforschung gegenwärtiger und möglicher künftiger Funktionen von Staatlichkeit?

Die vier Teilfragen werde ich nun der Reihe nach behandeln.

Was leisten neuere Staatstheorien? oder: Metamorphosen von Staatsverständnis und Staatsfunktionen

Bereits ein oberflächlicher Blick auf das politikwissenschaftliche Publikationsgeschehen der letzten zehn Jahre zeigt, daß - ob "der Staat" nun verschwindet oder nicht - er in jedem Fall ein Objekt wieder *gewachsenen wissenschaftlichen Interesses* bildet. Überschriften wie "Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?" (hg. von Ellwein/Hesse 1990), "Staat und Demokratie in Europa" (so lautete das Thema des Politologentages 1991 in Hannover; Tagungsband hg. von Kohler-Koch 1992), "Funktionaler Staat" (Böhret 1993), "Der überforderte Staat" (Ellwein/Hesse 1994), "Der kooperative Staat" (hg. von Voigt 1995), "Des Staates neue Kleider" (Voigt 1996) und "Modernisierung des Staates?" (hg. von Grande/Prätorius 1997) belegen dieses Interesse am Zustand der Staatlichkeit. Alle diese und weitere Arbeiten wollen Beiträge zu einer erneuerten, erklärungskräftigen Staatstheorie liefern (Übersicht z.B. bei Klaus von Beyme 1991 und 1992). Hinweis auf neuere "staatsfreundliche" Debatten (wie etwa Roß 1998)?

Die staatstheoretischen Überlegungen bewegen sich immer zwischen zwei *erkenntnisleitenden Polen*²:

² Seit es Versuche gibt, moderne Staatlichkeit theoretisch zu erfassen, bewegen sich die wissenschaftlichen Diskussionen im Spannungsfeld der Entwicklung der beteiligten Disziplinen; dies sind insbesondere die *Rechtswissenschaften* und die *Sozialwissenschaften*. Im 19. und im frühen 20. Jahrhundert hatte sich unter der Bezeichnung "Staatswissenschaften" ein *Überlappungsbe- reich* zwischen Rechts- und Sozialwissenschaften gebildet, der seinerzeit eine beachtliche Selbständigkeit entfalten konnte. Doch angesichts der unerhörten *Ausdifferenzierung* der empirischen Phänomene in Recht und Gesellschaft, welche diese Staatswissenschaften zu verarbeiten hatten, sowie der komplementären Entfaltung und Differenzierung der wissenschaftlichen Arbeitsfelder und Teildisziplinen löste sich um die Mitte des 20. Jahrhunderts das verbindende Band der

- Einerseits der Begründung des *Legitimitätsanspruchs* von Staat, mit welchem sich vorwiegend die rechtswissenschaftlich motivierte Staatslehre befaßt und
- andererseits der *Funktionsanalyse* von Staat, wie sie vorwiegend von den Sozialwissenschaften und insbesondere der Politikwissenschaft betrieben wird,

wobei die *Legitimität* staatlicher Herrschaftsansprüche sich im historischen Verlauf zunehmend *aus der Funktionalität* staatlicher Regulationen gesellschaftlichen Lebens *herleitet*, und der *Wandel der Funktionen* von Staatlichkeit seinerseits die *Ausdifferenzierung* der modernen Gesellschaft spiegelt. Bevor ich näher auf die neueren staatsrechtlichen Überlegungen eingehe, sei zunächst ein kurzer Rückblick auf diesen Zusammenhang gestattet.

Moderne Staatlichkeit verbreitete sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts in Europa und in Nordamerika, begleitet von einer *„Säkularisierung“* staatlicher Herrschaftsansprüche und einem rasanten *Ausbau staatlicher Aktivitätsfelder*, was die Sichtbarkeit und die Einflußbreite und -tiefe staatlichen Handelns in der Gesellschaft erheblich vergrößerte. *Thomas Ellwein* (1992, 75 ff.) schildert anschaulich, wie in Deutschland moderne Staatlichkeit - gespeist aus britischen und französischen Vorbildern - als Begründung für die Legitimität von Machtansprüchen reformorientierter Eliten gegenüber älteren absolutistischen Herrschaftstraditionen in den vielfältigen (Klein-)Staatsgebilden eingesetzt wurde. Dieser *Legitimitätsanspruch* („Staat statt Herrschaft“) wird bereits getragen von einer starken *Ahnung der Funktionalität* moderner Staatlichkeit im Kontext *„säkularisierter“* und ökonomisierter bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften.

Die enge Verknüpfung von *Legitimität und Funktionalität* des Staatlichen fand dann auch deutlichen Niederschlag in den zeitgenössischen *Staatswissenschaften* (wobei - das sei hier nur als Randbemerkung eingefügt - ja bereits die Legitimität des Hobbes'schen Leviathan letztlich funktionalistisch angelegt ist): Nach *Georg Jellinek* (1900, 159 f) ist der Staat *„die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit sesshafter Menschen“*, oder juristisch gewendet, *„die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft“*. Dabei betont Jellinek - der

Staatswissenschaften weitgehend: Staatlichkeit wird seither im Kontext der Rechtswissenschaften von der *„Staatslehre“* (und vor ihrem Hintergrund der *„Staatsrechtslehre“*) erfaßt, während sich in den Gefilden der Sozialwissenschaften vor allem die *Politikwissenschaft* auf die Analyse des Staates konzentriert. Diese Entwicklung war wohl unvermeidlich, aber bis heute bleibt die Frage offen: Welche Disziplin ist die originäre Heimat von *„Staatstheorien“*?

Ich kann diese Frage hier nicht beantworten, wenngleich es einige Hinweise darauf gibt, daß die Politikwissenschaft mittlerweile die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Staatlichkeit differenzierter zu erfassen imstande ist als die Rechtswissenschaften. Nach *Wolfgang Seibel* (1990, 207) können *„die 70er Jahre als eigentliche Inkubationszeit einer politikwissenschaftlichen Staatsforschung gelten, die im Hinblick auf Erkenntnisgewinn und staatspraktischen Nutzen dauerhafte ‚Wettbewerbsvorteile‘ gegenüber der Staatsrechtslehre aufweist“*.

das staatswissenschaftliche Denken nicht nur der ausgehenden Kaiserzeit sondern auch der Weimarer Republik und sogar noch der frühen Bundesrepublik beeinflusste - die *soziale Funktionalität* von Staatlichkeit: Als "letzte objektive Elemente des Staates" betrachtet er "eine Summe bestimmter in Tätigkeiten sich äussernder sozialer Beziehungen zwischen Menschen"³. Jellinek unterstreicht hier das, was wir heute, in der Terminologie von *Berger/Luckmann (1969)* als "soziale Konstruiertheit des Staates" bezeichnen würden. Jellinek will mit seiner *Konstruktion des Staates als einer Funktion der menschlichen Gemeinschaft* "die Falschheit einer ganzen Reihe staatswissenschaftlicher Grundlehren" offenlegen: "Vor Allem diejenige, welche den Staat als ein neben oder über dem Menschen stehendes natürliches Gebilde auffasst" (*Jellinek 1900*, 154).

In den Staatswissenschaften war die Erkenntnis der sozialen Konstruiertheit des Staatlichen zu jener Zeit neu, während sie in der jungen *Soziologie* der Jahrhundertwende, nicht überraschend, bereits selbstverständlicher war: Fast zeitgleich mit Jellinek faßte Emile Durkheim (1893) unter dem Begriff "Staat" zusammen

"die Gesamtheit aller Regeln, die die Funktionen der Zentralorgane und ihre Beziehungen bestimmen, dann die Funktionen der Organe, die ihnen direkt unterstellt sind, deren Beziehungen untereinander, zu denen des Zentralorgans und zu den diffusen Funktionen der Gesellschaft" (*Durkheim 1988/92*, 276).

Keine zwei Jahrzehnte später konstatierte Max Weber in *sozialwissenschaftlicher* Perspektive, "daß der moderne Staat ein *anstaltsmäßiger Herrschaftsverband* ist, der innerhalb eines Gebietes die *legitime physische Gewaltsamkeit* als Mittel der Herrschaft zu *monopolisieren* mit Erfolg getrachtet hat" (*Weber 1972*, 824; Hervorh. SK), dabei stellt der Staat, unter den Bedingungen der kapitalistischen Wirtschaftsweise, ein *Recht* bereit, "das sich ähnlich berechnen läßt wie eine Maschine" (817) und kann auf dieser Grundlage eine hocheffektive "bürokratische Organisation mit ihrer Spezialisierung der geschulten Facharbeit, ihrer Abgrenzung der Kompetenzen, ihren Reglements und hierarchisch abgestuften Gehorsamsverhältnissen" (835), errichten. *Gewaltmonopol* und *Bürokratie* bilden bekanntlich die beiden Säulen des Weberschen Staatsverständnisses. Wie wir alle wissen, lieferte sein Bürokratiekonzept die Grundlage für die vielfältigen verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Analysen der Erscheinungsformen moderner Staatlichkeit seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Hermann Heller hat in seiner 1934 erschienenen "Staatslehre" Webers Hervorhebung des Gewaltmonopols als Bedingung staatlicher Organisation als "trostlose(n) Meinung der politische Verband sei ausschließlich durch sein Mittel, die 'Gewalt-

³ Der Staat "ist somit nach keiner Richtung hin Substanz, sondern ausschliesslich *Funktion*. Die dieser Funktion zu Grunde liegende Substanz sind und bleiben die Menschen. Diese Funktion ist ... ausschliesslich psychischer Art ..." (*Jellinek 1900*, 152f; Hervorh. SK).

samkeit' zu definieren" (Heller 1983, 230), kritisiert. Heller entwarf in seiner "Staatslehre" ebenfalls ein *gesellschaftlich-politisch und funktional begründetes Modell des Staates*, dessen innerer Zusammenhang aber vor allem auf staatlichem *Ausgleich* der gesellschaftlichen *Interessengegensätze* beruht:

"Die Funktion des Staates besteht also in der selbständigen Organisation und Aktivierung des gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens, begründet in der geschichtlichen Notwendigkeit eines gemeinsamen *status vivendi* für alle Interessengegensätze auf einem sie alle umgreifenden Erdgebiet, das, solange es keinen Weltstaat gibt, durch andre Gebiets-herrschaftsverbände gleicher Art begrenzt wird" (Heller 1983, 230).

Um diese Funktion erfüllen zu können, muß der Staat ein territorial und intern souveränes, "zur Einheit der Entscheidung und Wirkung planmäßig organisierte(s) Handlungsgefüge" bilden (Heller 1983, 268; Hervorh. SK). Hellers Hinweis auf die Möglichkeit eines "Weltstaates" kann übrigens auch als Verweis auf eine historisch *integrative Dynamik* einer schubweisen Herausbildung immer *umfassenderer staatlicher Organisationsstrukturen* des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der dabei stattfindenden Interessenauseinandersetzungen gelesen werden - ich werde auf diese Gedankenfigur im Zusammenhang mit der Erörterung von Norbert Elias' Überlegungen zurückkommen. Bei Heller übernimmt der *Staat* ganz wesentlich die Funktion der Bereitstellung von institutionellen und regulativen *Rahmenbedingungen* für die politisch ausgetragenen *Interessenauseinandersetzungen* zwischen verschiedenartigen organisierten gesellschaftlichen Akteuren⁴.

Diese Akteure wollen letztlich "das gebietsgesellschaftliche Zusammenwirken nach ihren Intentionen organisieren und aktivieren", was ihnen aber nur dann und nur teilweise gelingen wird, wenn sie dies im Rahmen der "von staatlichen Organen gesetzte(n) und gesicherte(n) Rechtsordnung" tun (Heller 1983, 233). Hier scheinen die bekannten Grundmuster des *Staatsverständnisses der neueren Politikwissenschaft*⁵ auf, man denke etwa an das Korporatismus-Konzept.

Auch die *neuere*, rechtswissenschaftlich motivierte *Staatslehre* baut auf dem von Heller bereiteten Boden auf, nun aber in *bewußter Arbeitsteilung* mit dem Fach Politische Wissenschaft, wie Martin Kriele in seiner "Einführung in die Staatslehre" (Kriele 1975, 17 f.) eigens hervorhebt (ähnlich auch Roman Herzog in seiner "Allgemeinen Staatslehre"; siehe Herzog 1971, 29-33). In Krieles Verständnis be-

⁴ So heißt es auch: "Ist es doch nicht nur der Staat, der echte politische Macht entwickelt, sondern auch innerstaatliche und zwischenstaatliche politische Verbände, wie Parteien, Allianzen, der Völkerbund, ... Kirchen, Unternehmer- und Arbeiterverbände" (Heller 1983, 232).

⁵ Heller hatte bekanntlich im Original-Manuskript seiner posthum veröffentlichten Staatslehre häufig den Term "*political science*" verwendet, der vom Herausgeber der ersten Auflage des Werkes als "*Politikologie*" übersetzt wurde, und der seit der Auflage von 1971 als *Politikwissenschaft* wiedergegeben wird.

steht der *Kern* von Staatlichkeit in *legitimer Herrschaft* mit innerer und äußerer *Souveränität* (d.h. mit Staatsgebiet und Staatsvolk), aus der im historischen Prozeß zunächst der *Verfassungs- und Rechtsstaat* hervorging und später der *demokratische Rechtsstaat* mit seinen Kernelementen: Parlamentarismus, Parteien, allgemeines und gleiches Wahlrecht, Freiheit, Gleichheit und Grundrechte. Damit sind freilich *nur der normative Rahmen* moderner Staatlichkeit umrissen und Kernfunktionen des Staates beschrieben, *nicht aber die Fülle* der von staatlichen Organisationen heute tatsächlich wahrgenommenen *Aufgaben*, die Reichweite ihrer *Wirkungen* in der Gesellschaft, und ebensowenig die relative Bedeutung dieser Interventionen des Staates aus *der Perspektive der übrigen Gesellschaft*.

Diese letztgenannten Aspekte nahm die moderne *Politikwissenschaft* in den Blick, wenn sie etwa seit dem Ende der 60er Jahre Staatshandeln im *„politisch-administrativen System“ (PAS)* verortete. In den 60er und 70er Jahren wurde das politisch-administrative System vor allem als *„keynesianistische Agentur“* wahrgenommen, die *neben* der Gewährleistung der demokratisch-rechtsstaatlichen *Grundfunktionen* vor allem

- *materielle und immaterielle Leistungen* (Sozialleistungen, Bildung und Wissenschaft, Investitionsförderung etc.) erbringt, für die *Umverteilung* von materiellen Gütern sorgt und *Konsens* zwischen den organisierten Interessengruppen stiftet sowie
- jedwelche Initiativen zur *Förderung des Wachstums* von Wirtschaft und Staat ergreift.

Claus Offe (1990, 176) kennzeichnete, aus den 90er Jahren zurückblickend, diese Phase als *„aktivistische(n) Interventionismus der linken Volksparteien mit ihrem Anspruch auf Investitionslenkung, Vollbeschäftigungsgarantie, weiteren sozialstaatlichen Fortschritt, Globalsteuerung, supranationalen Keynesianismus“*, und bezeichnet dies zusammenfassend als *„Konzept einer aktiven, präventiven und positiv koordinierten Politik“*, das sich heute allerdings verbraucht habe. Offe modelliert ein *einfaches dialektisches Phasenschema* der Entwicklung moderner Staatlichkeit:

- Danach ereignete sich in einer *ersten Phase* eine *kumulative Akquisition von staatlich-öffentlichen Zuständigkeiten* für eine umfassende Daseinsvorsorge, vorangetrieben von der Konkurrenz der Volksparteien.
- In einer *zweiten Phase* werde dieser Trend zur Anhäufung staatlicher Zuständigkeiten dann *gebrochen*: Im Rahmen der Möglichkeiten des Steuerstaates und einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung könne die staatliche Politik gar nicht über alle Voraussetzungen verfügen, um die Last der von ihr übernommenen Zuständigkeiten auch unter Bedingungen von Krisen abzarbeiten. Dies führe faktisch zu einer *Steigerung von Veto-Macht* und Obstruktionschancen auf seiten

derjenigen individuellen und kollektiven Akteure, deren Kooperation einerseits unverzichtbar, andererseits aber nicht erzwingbar sei.

- Dies leite in einer *dritten Phase* schließlich zu schwerwiegenden Enttäuschungserlebnissen, als deren Resultat eine *De-Eskalation von Steuerungsansprüchen*, staatlichen Zuständigkeiten und öffentlichen Verantwortlichkeiten in Gang gesetzt werde.
- Hierauf könne, so spekuliert Offe, künftig eine *vierte Phase* folgen, die in einer *neuerlichen Expansion* der Agenda staatlicher Politik bestünde: "Anlaß hierfür - und insgesamt für die Modell-Vorstellung eines *zyklischen* Gesamtverlaufs von *Expansion und Kontraktion* - wäre die Annahme einer am Ende der dritten Phase manifest werdenden Krise der '*Untersteuerung*'" (Offe 1990, 190; Hervorh. SK).

Die Dialektik in Offes Phasenmodell birgt, so meine ich, *einige Erklärungskraft*. Sie läßt sich noch ergiebiger ausschöpfen, als der Autor dies tut, wenn man sie mit weiteren Elementen der politikwissenschaftlichen Diskussion des Wandels von Staatsfunktionen verknüpft. Die Frage nach der Funktionalität - und damit eng verbunden nach der Legitimität - von Staatlichkeit wurde in den vergangenen vier Jahrzehnten im Rahmen einer Abfolge von Debatten diskutiert, die man retrospektiv auch als Aufstieg, Niedergang und Transformation einer *Theorie politischer Steuerung* beschreiben kann (ähnlich lautet auch der Titel eines Aufsatzes von Renate Mayntz; vgl. *Mayntz 1996*). In Offes *vier Phasen* gegliedert kann man diese Diskussion wie folgt rekonstruieren:

In der *ersten Phase* (nach Offe Akkumulation von Staatsaufgaben) erscheinen *staatliche Instanzen* als Meister *positiver Koordination* der Interessen unterschiedlicher sozialer und ökonomischer Akteure. Diese Phase erreicht ihren Höhepunkt in den späten 60er Jahren mit vielfältigen Versuchen, die weitere gesellschaftliche Entwicklung, staatlich koordiniert, politisch geplant und wissenschaftlich untermauert zu gestalten (siehe z.B. *Mayntz/Scharpf 1975*).

In der *zweiten Phase* (nach Offe zunehmende staatliche Überforderung) erlebt die rasant gewachsene *Staatstätigkeit* an vielen Fronten massive *Koordinationsprobleme*. Das Steuerungsmedium *Geld* ist nur *begrenzt* verfügbar; das Steuerungsmedium staatlicher *Gewalt* ist im demokratischen Kontext nur unter äußerst *restriktiven* Bedingungen einsetzbar; das Steuerungsmedium *Recht* ist angesichts der Widersprüchlichkeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessenspositionen tendenziell *überfordert*. Im Ergebnis *verblaßt* die einstige *Sonderstellung* staatlicher Instanzen im gesellschaftlichen Gefüge nach und nach. Seit der Mitte der 70er Jahre wurde das *Leitkonzept hierarchischer staatlicher Steuerung* in der Politikwissenschaft nachhaltig *in Frage* gestellt⁶.

⁶ *Mayntz 1996*, 150, bezeichnet dies als einen Paradigmenwechsel: Im Zentrum des Interesses stand nun "nicht mehr das präsumptive Steuerungsobjekt und damit die Frage der Steuerungsfähigkeit, sondern das Steuerungsobjekt und damit die Frage der Steuerbarkeit".

Im Übergang von der ersten zur zweiten Phase schien dieser Paradigmenwechsel zum ersten Mal in den Arbeiten der *"Implementationsforschung"* auf, die die Ursachen begrenzter Problemverarbeitungskapazität des politisch-administrativen Systems sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zusehends in den gesellschaftlichen Zielräumen politischer Initiativen suchte (z.B. *Mayntz 1980* und *1983*). Im Verlaufe der 80er Jahre wurden diese Überlegungen in einer wachsenden Zahl von empirischen *Policy-Analysen* in verschiedensten Politikfeldern vertieft und systematisiert (vgl. z.B. *Windhoff-Héritier 1987*). Das *Eigengewicht nicht-staatlicher Akteure*, insbesondere korporatistisch organisierter Gruppen, und die Eigendynamik, welche die *Netzwerke* zwischen diesen Akteuren und staatlichen Instanzen entfalten können, wurden immer plastischer.

Parallel zu dieser Entwicklung thematisierten theoretische und zum Teil auch empirische Arbeiten im Kontext von Niklas Luhmanns *systemtheoretischen Entwurf* (z.B. *Luhmann 1984*) das Übergreifen des anhaltenden säkularen Trends der *funktionellen Differenzierung* moderner Gesellschaften auf die Sphäre des *Staatlichen*. In der funktionell ausdifferenzierten Gesellschaft kann auch das politisch-administrative System *nur noch* als ein gesellschaftliches *Teilsystem* neben anderen verstanden werden; die moderne Gesellschaft kennt kein staatliches Steuerungszenrum, der *Staat wird "entzaubert"* (vgl. *Willke 1983*) und kann allenfalls in *"ironischer"* Perspektive eine Funktion als *integrative Leitidee* jenseits ausdifferenzierter Teilsysteme übernehmen (vgl. *Willke 1992/96*). Luhmann hat die Überlegungen der Systemtheorie mit dem Konzept der *Autopoiese* sodann bekanntlich noch wesentlich weiter getrieben: Danach lassen sich die funktionellen Teilsysteme der Gesellschaft aufgrund ihrer autopoietischen Geschlossenheit grundsätzlich *nicht mehr durch externe Einwirkungen steuern*; ein Primat der Politik hat hier keine Chance mehr; Teilsysteme reagieren nur auf *"Perturbationen"* anderer Teilsysteme, wenn solche Störungen der Binnenlogik im internen teilsystemischen Code verarbeitet werden (hierzu *Luhmann 1984*; *Görlitz 1995*).

Die *dritte Phase* (nach Offe: De-Eskalation staatlicher Steuerungsansprüche) ist gekennzeichnet von massiver *De-Regulierung* staatlicher Einflußbereiche und gleichzeitigem Fortschreiten der *Ausdifferenzierung staatlicher* oder quasi-staatlicher *Kompetenzen*, insbesondere im Bereich *transnationaler Regulation* (vor allem im Rahmen der Europäischen Union), aber auch - vor allem in Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien - durch *Regionalisierung* und *Dezentralisierung* staatlicher Zuständigkeiten. Seit etwa Mitte der 80er Jahre wird eine *"neue Bescheidenheit" des Staates* registriert, die - zumindest programmatisch - auch in seinen Binnenstrukturen, in der Staatsverwaltung seinen Niederschlag finden soll.

Modernisierung des öffentlichen Sektors wird nun gleichgesetzt mit der Modellierung eines *"schlanken Staats"*, der dieses Ziel nur erreichen kann, wenn er nach

Kriterien eines "New Public Management" organisiert werde (vgl. z.B. *Naschold 1986; Lane 1997; Grande/Eberlein 1997*). Dazu gehören vor allem die Steuerung der Verwaltung durch *ergebnisorientierte* Verfahren, eine organisatorische *Dezentralisierung*, die Stärkung von *Wettbewerbselementen* und eine Betonung der *Kundenorientierung* des Verwaltungshandelns. Bescheidenheit wird staatlichen Instanzen außerdem attestiert angesichts vielfältiger sowohl traditioneller wie auch neuartiger Formen der *Selbstverwaltung* in der Gesellschaft; ein zunehmendes *Subsidiaritätsdenken* läßt das Interesse an privatrechtlichen Dienstleistungen im Dritten Sektor und neuen Formen des "Private Interest Government" - wie etwa in weiten Teilen des deutschen Gesundheitssystems - wachsen (hierzu etwa *Streeck/Schmitter 1985; Döhler/Manow 1995*).

Staatlichkeit diffundiert also offensichtlich, in alle Richtungen, *horizontal* - von den klassischen Kernaufgaben bis hin zur marginalen Mitwirkung in Private Interest Governance-Strukturen -, wie auch *vertikal* - hinunter zur regionalen und lokalen Ebene und hinauf in transnationalen Sphären. Dabei wird das "Staatliche" in diesem Diffusionsvorgang gewissermaßen "*dünnflüssiger*", verliert seine "Reinheit" und *vermengt* sich mit *außerstaatlichen* Formen von Organisation und Problemlösung.

Aus *staatstheoretischer* Perspektive ist *festzuhalten*: Die *Ausdifferenzierung* von *Staatsfunktionen* schreitet voran *ebenso* wie die der gesamten *Gesellschaft*; vor allem an den äußeren Rändern dieses Prozesses *verschwinden* zusehends die *Unterschiede* zwischen Staat und Markt - sei es durch aktive De-Regulierung staatlicher Aufgaben oder durch mehr oder weniger gleichberechtigte *Kooperation* staatlicher Instanzen *in Policy-Netzwerken und Verhandlungssystemen*. Dadurch verliert der Staat aber "die Fähigkeit, gewissermaßen aus einer Hand, als unitarischer Akteur zu steuern; der Staat selbst ist zu einem intern hochgradig differenzierten Geflecht funktionell spezialisierter Teile geworden" (*Mayntz 1997b*, 70). Zugleich wird endgültig klar, daß - wie Dieter Grimm die Arbeiten der Forschungsgruppe "Staatsaufgaben" zusammenfaßt - "*Staatsaufgaben nicht ein für allemal feststehen* oder aus einem seinerseits feststehenden Staatszweck abgeleitet werden können, sondern in einem politischen *Kommunikationsprozeß definiert* werden, auf den zahlreiche ideelle, materielle und institutionelle Faktoren einwirken" (*Grimm 1996*, 783; Hervorh. SK). Das Bild des Staates wird also zusehends diffus und flüchtig; er ist tätig und doch nicht eindeutig spürbar; er wird immer wieder gebraucht, aber wann und wofür genau läßt sich nicht eindeutig bestimmen.

Zur Präzisierung und Kontrastierung dieses doch sehr weich gezeichneten Bildes in der Politikwissenschaft der 90er Jahre hat übrigens die *autopoietischen Variante der Systemtheorie*, wie Renate Mayntz zu Recht kritisiert, wenig beigetragen: Sie kann zwar die relativierte Rolle des Staates erklären (Teilsystem unter Teilsystemen), kann aber der politikwissenschaftlichen Diskussion keine positiven Impulse geben (*Mayntz 1996*, 154; eine ähnliche Kritik formuliert - aus systemtheoretischer Sicht -

auch *Richard Münch* 1996, 83ff). Denn eine ungezügelter Verfolgung teilsystemischer Rationalitäten (sei es durch das politische System oder andere) würde auf gesamtgesellschaftlicher Ebene nachhaltige *Kompatibilitäts- und Koordinationsprobleme* schaffen, die jederzeit in gesteigerte *Irrationalität* umschlagen können (inzwischen ist allerdings, das sei betont eine Annäherung der systemtheoretisch und der handlungstheoretisch oder institutionell motivierten Diskurse unübersehbar; vgl. z.B. *Benz* 1997, 17).

Wenn sich politische Prozesse kollektiven Entscheidens, solidarische Prozesse freiwilliger Gruppenbildung und marktförmige Prozesse individuellen Entscheidens durchdringen, verschwimmen die Grenzen von Staat und Gesellschaft: "Wie unter diesen Voraussetzungen demokratische und *rechtsstaatliche Legitimation* bewahrt werden kann, ist derzeit eine *offene Frage*" (*Grimm* 1996, 780; Hervorh. SK). In diesem Zusammenhang warnt beispielsweise *Rainer Prätorius* (1997, 217) davor, daß bei einer Organisation staatlicher Leistungen nach privatwirtschaftlichen Produktionsprinzipien der *Kern* der staatlichen Leistung *verloren* zu gehen drohe, nämlich *Transparenz, Rechtssicherheit, Reversibilität, Zugänglichkeit* und *Akzeptanz* der Ergebnisse. Angesichts solcher Tendenzen konstatiert *Edgar Grande* einen *tiefgreifenden Wandel moderner Staatlichkeit*; der Staat habe sein zentrales Attribut, nämlich seine Souveränität verloren (vgl. *Grande* 1997). Zwar entstünden verschachtelte regional-national- und supranational verflochtene Mehrebenensysteme politischen Arbeitens - was *Grande* an anderer Stelle als "*neue Architektur des Staates*" (*Grande* 1993) beschreibt -, doch insgesamt sei der *demokratische Verfassungsstaat in Gefahr* (vgl. *Grande* 1997, 58). Dies führt ihn zu der besorgten Frage:

"Droht in Europa der Rückfall in längst überwunden geglaubte, vormoderne Zeiten? Steht uns ein 'neues Mittelalter' bevor, ein chaotischer Zustand, in dem sich staatliche Ordnungen auflösen, lose und zufallsbedingte Strukturen entstehen und nicht die Vernunft dominiert, sondern das 'Spontane'"? (*Grande* 1997, 59).

Sowohl die bisherigen *staatstheoretischen* Überlegungen wie auch die Beobachtung der aktuellen *Staatstätigkeiten* können auf solche Fragen *keine* klaren und *befriedigenden Antworten* geben. Ich halte es daher für geboten, einen *Schritt zurückzutreten*, um Distanz zu gewinnen und sodann zu versuchen, die Dynamik der Entwicklung des Staatlichen aus *evolutionärer Perspektive* zu betrachten, in der Hoffnung, dabei mehr über die hier wirksamen *Bewegungsrhythmen* zu erfahren. Deshalb möchte ich mich nun, im nächsten Schritt, mit *Norbert Elias' Zivilisations- und Staatsbildungstheorie* befassen.

Was leistet Elias' Zivilisations- und Staatsbildungstheorie sowie Figurationstheorie für die Analyse (nach-)moderner Staatlichkeit?

Die meisten von uns kamen mit Norbert Elias zum ersten Mal Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre in Berührung, nachdem 1976 die Taschenbuchausgabe seines Hauptwerkes "Über den Prozeß der Zivilisation" erschienen war und schnelle Verbreitung fand. Der umfassende theoretische Anspruch von Elias' Werk wurde aber erst langsam, erst gegen Ende der 80er Jahre deutlich, nachdem er eine Reihe weiterer Arbeiten publiziert hatte, die größtenteils - wie schon "über den Prozeß der Zivilisation" - bereits Jahrzehnte früher geschrieben oder entworfen worden waren (*Elias 1969/83; 1970; 1983; 1984; 1987; 1989; Elias/Scotson 1990*). Als nun die Sozialwissenschaften (vor allem in Deutschland, den Niederlanden und in England) auch diese Werke halbwegs rezipiert und diskutiert hatten, wurde deutlich: Elias hat ein umfassendes Konzept von "Menschenwissenschaften" entwickelt, das sich im wesentlichen aus drei Komponenten zusammensetzt (vgl. auch *Bogner 1989 und 1991; Baumgart/Eichener 1991*):

- (1) der *Zivilisations- und Staatsbildungstheorie*,
- (2) der *Prozeß- und Figurationstheorie*,
- (3) einer *Symboltheorie des Wissens* und der Wissenschaft.

Alle drei Theoriekomponenten verweisen aufeinander, und vor allem die beiden ersten sind bedeutsam im Kontext staats-theoretischer Überlegungen. Mit Blick auf die Funktionen von Staatlichkeit möchte ich nun *in acht kurzen Schritten die wichtigsten Elemente* der Zivilisations- sowie der Figurations- und Prozeßtheorie skizzieren, mich dabei aber auf die Perspektive der *Staatsbildung* und die Funktionalität staatlicher Institutionen konzentrieren:

- (1) Den Angelpunkt in Elias' Gesellschaftstheorie bilden weder das Individuum noch die gesellschaftlichen Systeme, sondern das *Individuum in seinem je spezifischen sozialen Kontext, d.h. seinem "Verflechtungszusammenhang"*, der sich - in Reaktion auf andere, konkurrierende soziale Verflechtungszusammenhänge - in stetigem, teils langsamen, teils schleunigen Wandel befindet, ebenso wie die in ihn eingebundenen Individuen. Verflechtungszusammenhänge bezeichnet Elias als Figurationen. "*Figuration*" und "*Prozeß*" lauten die Schlüsselbegriffe in seinem theoretischen Konzept. Figurationen sind charakterisiert durch die je spezifischen affektiven, sozialen, ökonomischen oder räumlichen *Interdependenzen* der sie bildenden Individuen.
- (2) Das gesamte gesellschaftliche Gefüge besteht aus *Interdependenzfigurationen*; sie finden sich auf einfacher sozialer Ebene (z.B. als Familie, Sippe), können sich aber auch zu *mehreren Ebenen aufbauen* und auf komplexe Weise miteinander verschachtelt sein (z.B. Gemeinde, staatliche Institutionen, überstaatliche Assoziationen).
- (3) Je komplexer die Figurationen desto vielfältiger und länger sind die sozialen und funktionalen *Interdependenzketten* der darin verflochtenen Individuen. Lange Interdependenzketten sind tendenziell intransparent für das Individuum.

Um unerwünschte *Interdependenzeffekte* zu vermeiden bzw. zu *beherrschen*, sind die Individuen gezwungen "*Langsicht*" und *Affektkontrollen* zu entwickeln, die - psycho- und soziogenetisch - in säkularen historischen *Zivilisationsprozessen* erworben werden. Der Term "Zivilisation" darf hier nicht wertend als Veränderungsprozeß von "schlechten" zu "besseren" soziokulturellen Zuständen verstanden werden: In Elias' theoretischem Kontext bezeichnet Zivilisation die *komplexe historische Dynamik einer lernenden Entwicklung Konkurrenzhaft miteinander interagierender sozialer Figurationen in Richtung zunehmend "bewußterer" Reflexionsniveaus*.

- (4) Diese Zivilisationsdynamik entfaltet sich in einem *fortdauernden Prozeß* ohne erkennbaren Anfang und *ohne eine teleologische Bestimmung*. Der Prozeß verläuft *ungeplant* und keinesfalls unilinear, aber *strukturiert* und *gerichtet* (was allerdings nur retrospektiv rekonstruiert werden kann). Dabei zeigen die bisher empirisch untersuchten Zivilisationsprozesse eine gewisse Tendenz zu höherer Integration von Figurationen und zur Ausbildung immer komplexerer längerer Interdependenzketten; diese Tendenz ist aber nicht zwangsläufig: Über lange Perioden können Integration und Desintegration *oszillieren*.
- (5) Zivilisation vollzieht sich als ein ständiges Wechselspiel zwischen der *Integration* von Figurationen einerseits und funktionalen und sozialen *Differenzierungen* der individuellen *Elemente* einer Figuration andererseits. Integration wird dabei durch eine spezifische *Verschiebung von Machtbalancen* zwischen den Individuen oder zwischen Verflechtungszusammenhängen bewirkt: Wenn konkurrierende Individuen oder mit anderen Figurationen konkurrierende Figurationen die Dominanz eines erfolgreichen Konkurrenten nicht länger verhindern können, kann dieser Machtressourcen monopolisieren (im Bereich der Staatsbildung insbesondere Gewalt- und Steuerrechte sowie daraus abgeleitete Funktionen). Dieser "*Monopolmechanismus*" hat eine Neuausrichtung der Interdependenzbeziehungen der beteiligten Individuen zur Folge; die Figuration kann ein *höheres Integrationsniveau* erreichen.
- (6) Je größer die Figuration desto mehr erfordert die Exploitation des Monopols den Einsatz *differenzierter Mittel seiner Verwaltung*; Herrschaftsfigurationen bilden dabei Militär- und Polizeifunktionen, fiskalische Instrumente etc. aus: Die "*Soziogenese des Staates*" entfaltet sich.
- (7) Je komplexer die entwickelten Staatsfunktionen und die Interdependenzen der neu geschaffenen Machtbalancen sich darstellen, desto mehr Langsicht und Affektkontrollen müssen die involvierten Individuen und Teilfigurationen entwickeln, um erfolgreich partizipieren zu können⁷. Während sie nun neue Kompetenzen entwickeln, bleibt aber auch der Monopolist nicht länger der

⁷ "Es ist mehr als ein zufälliges, zeitliches Nebeneinander, daß in den Jahrhunderten, in denen die Funktion des Königs und des Fürsten ihre absolutistische Gestalt erhält, auch jene Affektverhaltung und Mäßigung, ... jene 'Zivilisation' des Verhaltens, spürbar stärker wird" (Elias 1976, 3).

”Herr der Lage”. Das Herrschaftsmonopol wird tendenziell *vergesellschaftet*, zunächst innerhalb der Elite der Beamten, später als umfassende politische Demokratisierung. Zugleich kreiert die Vergesellschaftung des Monopols *neue Konkurrenzfigurationen*.

- (8) Die *Staatsbildung* spielt in Elias’ theoretischem Kontext also einerseits eine *integrative* und andererseits eine *”katalytische Rolle”*: *Integration* durch *Monopolbildung* schafft - ”in einem anderen Stockwerk” - neue soziale und funktionale *Differenzierung* mit veränderten, häufig verlängerten und komplexeren *Interdependenzketten*, die *fortgeschrittenes ”soziales Lernen”* erfordern und die bestehenden *Machtbalancen erneut ins Rutschen bringen* können. Die *Metamorphosen staatlicher Figurationen* sind daher, ebenso wie der Zivilisationsprozeß, *nicht abgeschlossen*. Ein Fortschreiten der Dialektik von *Integration* durch *Monopolisierung* und sozialer und funktionaler *Differenzierung* - auch in globalem Maßstab - erscheint möglich und wahrscheinlich. Und auch mit einer *”Weltregierung”* würde dieser Prozeß nicht zwangsläufig zum Stillstand kommen: Die *Vergesellschaftung* auch dieses globalen Herrschaftsmonopols ist vorstellbar, und die neu entstehenden Konkurrenzfigurationen könnten viele Gesichter haben ...

Soweit ein geraffter und thesenartig zugespitzter Überblick über Elias’ Theorie der Soziogenese von Staatlichkeit. Welchen *Nutzen* kann diese analytische Perspektive bei der Suche nach einem aufgeklärten Verständnis der Funktionen von Staatlichkeit in extrem differenzierten Gesellschaften entfalten?

Nun, zunächst einmal lassen sich einige *grundlegende Prinzipien* von Elias’ Theoriekonzept hervorheben, die für *staatstheoretische* Überlegungen auf evolutionärer, empirisch-analytischer Basis nützlich sind:

- Elias’ *Staatsbegriff* ist ausschließlich figurations- und zivilisationstheoretisch *funktional* angelegt und nicht emphatisch gemeint (auch wenn ihm dies gelegentlich, ebenso wie beim Zivilisationsbegriff - unterstellt wurde). ”Staatliche” Instanzen sind *soziale* Figurationen, d.h. Verflechtungszusammenhänge von Individuen oder anderen Figurationen, die in ständiger Konkurrenz um Machtressourcen (Gewaltmonopol, Steuermonopol und ausdifferenzierte Herrschaftsfunktionen) stehen. Staatliche Figurationen agieren in *labilen Machtbalancen* - figurationsinternen und solchen mit anderen Figurationen -, die jederzeit ins Kippen geraten können.
- *Integration* von Individuen und Figurationen durch *Monopolisierung* von Herrschaftsressourcen und anschließende *Desintegration* durch gesteigerte *Differenzierung* von zuvor integrierten Figurationselementen und neuerliche Konkurrenz auf *gesteigertem* Niveau bilden ein *dialektisch-dynamisches Wechselspiel*, in dessen historischem Verlauf die Individuen und ihre Figurationen immer komplexere Interdependenzketten überblicken und beherrschen müssen, um sich be-

haupten zu können. Sie sind zu *sozialem und institutionellem Lernen* gezwungen⁸.

Ist Elias' Ansatz für eine staats-theoretische und zugleich evolutionäre Analyse der Ausdifferenzierung und Relativierung von Staatlichkeit in modernen Gesellschaften verwendbar? So lautete eingangs meine Leitfrage. Hier sind nun zwei vorläufige Antworten:

- (1) Elias' *Staatsverständnis* ist aus der Perspektive seines übergreifenden soziologischen Theoriekonzeptes zwar schlüssig, bleibt aber aus *politikwissenschaftlicher* Sicht *unzureichend*, da zu vage und zu wenig konkret. Sein Zeitgenosse Heller etwa argumentierte im Hinblick auf die Staatsfunktionen bereits wesentlich differenzierter. Eine funktionale *Detailanalyse* der konkreten Ausprägungen moderner Staatlichkeit darf man von Elias also *nicht erwarten*.
- (2) Der wertvolle *Beitrag Elias'* zum staats-theoretischen Diskurs besteht hingegen darin, daß er den *Zivilisationsprozeß* und die *soziale Figurationsdynamik* (Expansion/Differenzierung vs. Kontraktion) als *staatserzeugende* und "Staatlichkeit" als *Katalysator* der sozial-historischen Entwicklung verständlich machen kann, wobei diese Staatlichkeit selber, in *wechselnden Figurationsgestalten*, historisch sich wandelnder *Aufgaben* übernimmt.

Das möchte ich im folgenden erörtern.

Staatlichkeit in evolutionärer Perspektive: Ansatzpunkte für eine "aufgeklärte Staatstheorie"?

Der Blick in die Entwicklung und aktuellen Debatten der sozialwissenschaftlich ausgerichteten *Staatstheorie* hatte gezeigt (und empirische Untersuchungen können belegen), daß sich eine Dynamik von Staatsfunktionen im Verhältnis zur Gesellschaftsentwicklung skizzieren läßt, wie folgt: Staat kontrahiert, bündelt und monopolisiert widerstreitende Kräfte, kann dann als Organisation expandieren und sich institutionell differenzieren, ermöglicht der integrierten Gesellschaft (bestehend aus interessengeleiteten, konkurrierenden Gruppen) dadurch zugleich neue Differenzie-

⁸ In diesem Sinne griff Helmut Willke Elias' Figur des Wandels vom Fremd- zum Selbstzwang zur Interpretation moderner Prozesse politischer Auseinandersetzung auf; dabei gehe es heute, im Ausgang des 20sten Jahrhunderts, "nicht mehr in erster Linie um den Umbau des psychischen Habitus von Personen, sondern um den Umbau der gesellschaftlichen Verflechtungsform sozialer Systeme und sozietales Teilsysteme mit dem Ziel, die zu einfache Form des hierarchisch strukturierten Fremdzwanges (durch staatlich organisierte Politik) durch eine angemessenere Form dezentraler Selbstorganisation und Selbststeuerung zu ersetzen" (*Willke 1992/96*, 61). Andere Autoren sind skeptischer hinsichtlich der Tragfähigkeit von Elias' Denken für die Interpretation politischen Handelns in modernen Gesellschaften. Seine Perspektive müsse als positivistische Geschichtsphilosophie interpretiert werden, die heute als eine Botschaft "aus einer fernen, naiveren und optimistischeren Epoche" erscheine, so etwa *Haselbach* (1996, 350).

rung und Expansion, wodurch staatliche Institutionen wiederum beschränkt werden, an Grenzen stoßen, verschwinden oder neue Funktionen annehmen ...

Die Diskussion wichtiger Elemente in *Elias' Zivilisations- und Figurationstheorie* hatte gezeigt: Gesellschaftliche Differenzierung stimuliert Konkurrenz zwischen Individuen und Figurationen, diese provoziert Monopolisierung von Machtmitteln durch Staat, was Integration, Leistungssteigerung und Zivilisation von Individuen (durch Affektkontrolle) und Institutionen erleichtert, wodurch wiederum die Differenzierung von Staat und gesellschaftlichen Gruppen vorangetrieben wird, was zu gesteigerter Konkurrenz zwischen Staaten und schließlich zur Monopolisierung durch größere/stärkere staatliche Verbände führt und eine erneute Entfaltung zivilisatorischer Dynamik (zum "nächsten Stockwerk") mit sich bringt etc.

Wenn wir diese beiden Argumentationsmuster nun *übereinanderlegen*, wird in beiden ein *ähnlicher Rythmus* spürbar - doch *Elias' Modell schwingt weiter* als die bisherigen Modelle in der Politikwissenschaft: Wendet man seine Überlegungen auf die gegenwärtige Situation sowie mögliche künftige Entwicklungspfade von Staatlichkeit an, so scheint am Horizont eine *nächste Integrations- und Monopolisierungsphase* auf. Welche *innovativen "staatlichen" Funktionen* und neuartigen institutionellen Erscheinungsformen könnte sie hervorbringen? Dämmern hierbei auch neuartige *zivilisatorische Effekte*?

Nun, *Elias* wird uns keine detaillierten, erst recht *keine politikwissenschaftlich* differenzierten Antworten auf solche Fragen geben. Dies muß von der Politikwissenschaft selber geleistet werden. Und tatsächlich finden sich in neueren theoretischen und empirischen Arbeiten - bei genauerem Hinsehen - immerhin *Teilantworten*. Renate Mayntz etwa kommt vor dem Hintergrund der vielfältigen *empirischen und theoretischen Arbeiten des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung zur Steuerungsfähigkeit* staatlicher Instanzen und zur *Steuerbarkeit* der Akteure verschiedenster Politikfelder resümierend zu dem Schluß: "Wir haben es nicht mit einem Rückgang, sondern mit einem *Formwandel* staatlicher Machtausübung zu tun, durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat" (Mayntz 1996, 163). Von einem resignierten *Rückzug* des Staates könne *keine Rede* sein. Zu den klassischen Staatsaufgaben, deren Träger zunehmend nicht mehr der unitarische Nationalstaat, sondern ein regional, national und transnational differenziertes *politisch-administratives Mehrebenensystem* sei, träten zusehends Aufgaben eines *"gesellschaftlichen Interdependenzmanagement"*. Auch Claus Offe vermutet in seinem Phasenmodell ja, wie bereits erwähnt, daß auf die De-Eskalation staatlicher Steuerungsansprüche, die gegenwärtig vorherrsche, als vierte Phase eine *Untersteuerungskrise* folgen könne, die eine erneute *Expansion* und zugleich *Transformation* der Agenda staatlicher Politik mit sich bringe (vgl. *Offe* 1990, 190).

Neue *Integrationsbewegungen* staatlichen Handels zeichnen sich vor allem in *zwei Richtungen* ab: (1) Einerseits findet eine deutliche Verlagerung von Regulations- und Kontrollaufgaben auf *transnationalen Ebenen* (kontinentale oder global) statt, und (2) andererseits übernehmen staatliche Instanzen seit einigen Jahrzehnten immer häufiger die Funktion eines *integrierenden Moderators* zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteurguppen und Institutionen. Beide Trends *durchdringen* sich: Moderation findet auch auf transnationaler Ebene statt, und regulative Entscheidungen internationaler Institutionen wirken sich bis in die Verhandlungssysteme nationaler Akteurkonstellationen aus.

(1) *Zur transnationalen Integration*: Die Zahl supranationaler Institutionen mit explizit politischen, zunehmend auch staatlichen Aufgabenstellungen hat in den vergangenen Jahrzehnten dramatisch *zugenommen*: Prominente *Beispiele* dafür sind

- die *Europäische Union* mit ihren immer weiter reichenden Befugnissen und Interventionen in Mitgliedsländern und ihren Regionen;
- ähnliche, wenn auch noch schwächer ausgebildete Initiativen in anderen Erdregionen wie *ASEAN* oder *NAFTA*;
- die *NATO*, ebenfalls mit vielfältigen Unterorganisationen und weitreichenden Kompetenzen;
- die *Vereinten Nationen* mit ihren vielfältigen Unterorganisationen, die -vor allem in unterentwickelten Ländern - quasi-staatliche Funktionen wahrnehmen;
- internationale Verhandlungssysteme wie etwa das *GATT*.

Edgar Grande (1997, 52) weist (bezugnehmend auf *Rittberger* 1994) daraufhin, daß man 1909 erst 37 internationale Organisationen zählte, während es 1984 bereits 365 waren, und daß es nach Schätzungen der UNO mittlerweile etwa 50.000 Nichtregierungsorganisationen gibt, die außerhalb traditionaler staatlicher Institutionen Einfluß auf die Weltpolitik nehmen. Der *Aufgabenzuwachs* solcher Institutionen ist längst *nicht abgeschlossen*, und ihr Wirkungsfeld reicht *tief in nationale* und regionale staatliche und politische Kontexte. Politische Akteure, die in solch komplexen transnationalen Verhandlungssystemen bestehen wollen, werden mit wesentlich *verlängerten Interdependenzketten* ihrer Interventionen zurecht kommen müssen: Neue *Fremdzwänge* tauchen auf, *neue "Langsichten"* müssen als Reaktion entwickelt werden - der Zivilisationsprozeß schreitet fort.

(2) *Integration durch staatliche Moderation*: Politikwissenschaftliche Analysen legen seit etwa 10 Jahren nach und nach einen *neuartigen Modus* staatlichen Handelns frei, den man zugleich auch als *Staatsaufgabe* beschreiben kann: Die *Integration* auseinanderstrebender gesellschaftlicher *Teilsysteme* durch *Koordination* und *Vermittlung*. Mittlerweile liegen eine Reihe von Konzeptualisierungsversuchen für diese neue Staatsfunktion vor:

- Im Anschluß an einen Beitrag von Ernst-Hasso Ritter aus dem Jahr 1979 zum Thema "Der kooperative Staat" (Ritter 1979) wurde die Formulierung "Kooperativer Staat" mittlerweile zu einem feststehenden Begriff der politikwissenschaftlichen Diskussion. Danach agiert der moderne Staat zwar deutlich *hoheitsreduziert*, hält aber den *Anspruch auf politische Gestaltung* unvermindert aufrecht; doch dieser Steuerungsanspruch läßt sich nicht im direkten Durchgriff gegen die Adressaten realisieren, sondern kann nur mit diesen zusammen *kompromiß- und konsensbereit* realisiert werden (hierzu Voigt 1995; plastisch am Beispiel der Wissenschafts- und Forschungspolitik auch Braun 1997).
- Ähnlich ist auch das von Carl Böhret vorgeschlagene Konzept des "funktionalen Staates" zu verstehen: Danach sollen staatliche Instanzen nicht nur *Verhandlungsarenen* bereitstellen und in diesen als *Moderatoren* wirken, sondern müssen künftig zusätzlich eine neue "vierte Partner-Funktion" übernehmen, d.h. dafür Sorge tragen, daß die *Langfrist-Interessen* der nächsten Generationen und der Schutz der natürlichen Umwelt oberhalb der pluralistischen Interessenkämpfe verschiedener gesellschaftlicher Teilgruppen garantiert bleiben. Böhret sieht hier "Evolutionschancen aus dem enthierarchisierten System heraus zu einem Mischmodell von spätpluralistischen Verhandlungssystemen mit Einsprengseln eines extra-sozialen und nachweltorientierten Verpflichtungsbereich, das dem funktionalen Staat neue Handlungsmöglichkeiten zubilligt. Wobei zunächst offenbleibt, ob er diese Aufgabenzumessung auf übernehmen und bewältigen kann und will" (Böhret 1993, 20).
- Ganz ähnlich entwickelt Renate Mayntz ihr Konzept des staatlichen "Interdependenzmanagements": Das "Management der gesellschaftlichen Interdependenz" verlange "sowohl die *negative wie positive Koordination* der verschiedenen Teilsysteme ..., d.h. sowohl die Verhinderung oder zumindest Begrenzung negativer Externalitäten wie die kooperative Lösung von Problemen des übergeordneten Systems" (Mayntz 1996, 155; Hervorh. SK). Ein solches Management erfordert also auch *steuernde Eingriffe* in die Machtbeziehungen zwischen den Teilsystemen, schließt sogar eine *autoritative Hierarchisierung* konkurrierender Forderungen ein.

Auch hier sind *zivilisatorische Effekte* in Elias' Sinne zu erwarten: Staatliche Moderation in Verhandlungssystemen erfordern *andere Tugenden* als obrigkeitsstaatlicher Vollzug von Gesetz und Verordnungen: Erforderlich sind nun Fähigkeiten zur *Voraussicht*, zur *Informationsgenerierung* und *-bereitstellung*, zur Schaffung von *Transparenz* hinsichtlich Interessen und Entscheidungsverfahren, zum *Abwägen* verschiedenartiger Interessen usw. (dies zeigt am Beispiel der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik Kuhlmann 1998).

Ob "Interdependenzmanagement" oder neue Formen globaler Staatlichkeit - wenn die *Politikwissenschaft* den Wandel der Funktionen von "Staatlichkeit" *verstehen* und wenn die *Politik* die Möglichkeiten des "Staates" zur Bewältigung wenigstens

einiger der eingangs skizzierten globalen Problemlagen *nutzen* will, dann braucht sie

- sowohl *innovative sozialwissenschaftlich-funktionale* Beschreibungs- und Analysekonzepte
- als auch - und dies scheint mir gegenwärtig das größere Defizit zu sein - *neuartige Legitimitätsgrundlagen und -nachweise* für die neuen Formen gesellschaftlich staatlich verflochtener Herrschaft!

Beides betrachte ich als *zentrale Aufgaben einer "aufgeklärten" Staatstheorie*: Gewaltenteilung, Parlamentarismus und Parteiendemokratie waren ursprünglich für weit weniger vielgesichtige, verflochtene, globalisierte Figurationen des Politischen entworfen worden - von der Staatstheorie gelangen wir also unvermittelt zu *Herausforderungen der Demokratietheorie* - doch das ist heute nicht mein eigentliches Thema!

Aufgaben für die theoretische und empirische Erforschung von Staatsfunktionen

Als entscheidende *Befruchtung* durch die Beschäftigung mit *Elias' Werk* hat sich gezeigt: Der analytische Blick auf die historischen Bewegungen und Metamorphosen sozialer "Figurationen" läßt Staat und Staatlichkeit als *Funktion* in diesem Prozeß erkennen; ein evolutionär-funktionales Verständnis von Staat kann uns *befreien* von affirmativen oder auch distanzierenden "Abarbeitungen" an *Staatlichkeit als statischer normativer Größe*. Die Politikwissenschaft, die Rechtswissenschaften, aber auch die Soziologie argumentieren in dieser Hinsicht immer noch, jedenfalls tendenziell, "pfadabhängig", d.h. sie schleppen ein so oder so normativ vorgeprägtes Staatsverständnis mit sich. Elias hatte, um dieser Gefahr zu entgehen, sein Werk bewußt außerhalb der gegebenen wissenschaftlichen Disziplinenstruktur ansiedeln wollen und es deshalb den "Menschenwissenschaften" zugeordnet.

Mein Vorschlag - aus Sicht der Politikwissenschaft - lautet: Verwenden wir "Staatlichkeit" künftig als *Metapher* für die Bereitstellung *überlebenssichernder und humaner Rahmenbedingungen* der - tendenziell global - miteinander interagierenden und konkurrierenden sozialen Figurationen (oder auch gesellschaftlichen Teilsystemen). Zu diesen Rahmenbedingungen gehören insbesondere:

- die Sicherung *legitimer staatlicher Herrschaft* - und dies bedeutet bis auf weiteres *demokratische Herrschaft*,
- die Bereitstellung von Rechtsordnungen,
- die Bereitstellung von *Arenen* für politische Interessensauseinandersetzungen (auch jenseits klassischer Parlamente),

- die Erbringung von *Moderationsleistungen* in solchen Arenen,
- die Garantie einer minimalen *Interventionsautorität*.

Die Bereitstellung solcher Elemente von Staatlichkeit erfolgt zwar, wie nicht nur Elias' Studien zeigen, historisch "emergent" - um eine Ausdrucksweise der Systemtheorie zu verwenden -, doch sie erfolgt *niemals ohne menschliches Zutun!* Die Kernfrage lautet nach meiner Ansicht: Wieviel *gestaltendes Zutun* ist möglich?

Vor diesem Hintergrund zeigt sich erheblicher politikwissenschaftlicher *Forschungsbedarf* zur Frage der Möglichkeit und der Aufgaben von "Staatlichkeit". Solche Forschungen müssen, wenn sie Wandel nicht nur beschreiben sondern auch verstehen wollen, "empirisch-theoretisch" angelegt werden (um eine Ausdrucksweise Elias' zu verwenden), d.h. als bewußtes Wechselspiel von Hypothesenbildung, Feldforschung, Analyse und Theoriebildung (daß ein Erfordernis verstärkter theoretischer Einbettung politikwissenschaftlicher Analysen besteht und daß der Blick dabei vor allem auf die internationale Dynamik zu richten sei, zeigte übrigens auch die kürzlich von Jürgen Falter und Hans-Dieter Klingemann in der DVPW durchgeführte Befragung der Fachkollegen⁹). Empirisch-theoretischer Forschungsbedarf besteht vor allem in *zwei Richtungen*:

(1) Der bisher nur angedeutete *Zusammenhang* von gesellschaftlicher *Differenzierung* und *Monopolisierung* von *Macht in Staatsfunktionen* (also der Dialektik von Expansion und Kontraktion von Staatsfunktionen im Verhältnis zur Gesellschaft) muß sowohl *exemplarisch* (d.h. in unterschiedlichen Politikfeldern, regionalen, nationalen und transnationalen Kontexten) als auch *systematisch* noch wesentlich gründlicher erforscht werden. Dabei halte ich - unter anderem - eine genauere Untersuchung der *Parallelen* und der Unterschiede der ursprünglich amerikanischen *institutionenökonomischen Theorie* - die mittlerweile auch von der deutschen Politikwissenschaft aufgegriffen wurde (*Czada/Windhoff-Héritier 1991*), auf die ich heute aber nicht näher eingehen konnte - und der *figurationstheoretischen Evolutorik* Elias', etwa am Beispiel *internationalisierter Strukturen von Staatlichkeit*, für eine vielversprechende Aufgabe¹⁰.

⁹ Danach halten 64 % der befragten Mitglieder der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) den Bereich "Internationale Beziehungen" und 54 % das Gebiet "Theorie, Methoden und Geschichte der Politikwissenschaft" für künftig bedeutsame Forschungsfelder, während etwa die früher so prominente Policyforschung mit 18 % weit zurückfällt (Angaben nach dem Vortrag von Falter/Klingemann am 18. Oktober 1997 während des Politologentages in Bamberg).

¹⁰ Die Politikwissenschaften im Europa und Deutschland der Nachkriegszeit wurden bekanntlich in hohem Maße von den *US-amerikanischen Fortschritten der Disziplin* (hierzu *Almond 1996* und *1990*) befruchtet- sowohl hinsichtlich der empirischen Methodologie (vor allem der "Chicago School") als auch durch die Ideen des Strukturfunktionalismus (vor allem *Parsons 1951* und *Easton 1953*). Die Analyse der Funktionalität einer *umfassend verstandenen "Staatlichkeit"* hat in Amerika aber *nie* einen so *prominenten* Stellenwert eingenommen wie in Deutschland: In den USA richtete man sein Augenmerk eher einerseits auf die - stets gefährdete - Legitimität politi-

(2) Das *drängendste Forschungserfordernis* besteht nach meiner Ansicht aber vor allem im Hinblick auf unsere Kenntnisse der *Bedingungen der Legitimität* von Staatlichkeit unter der Voraussetzung global fortschreitender und wirkender Zivilisationsprozesse und neuartiger Formen der Monopolisierung (und Ausdifferenzierung) von Staatlichkeit: Welche *Erscheinungsformen demokratischer Herrschaft* sind künftig *möglich* und *wünschbar*?

Man hat versucht die Legitimität ausdifferenzierter staatlicher Herrschaft durch eine "demokratische Mobilisierung" der verschiedensten gesellschaftlichen Akteure aufzufangen; das Stichwort hierzu lautet "*Reflexive Demokratie*": Rainer Schmalz-Bruns (1995, 22) etwa konstatiert, daß sich unter ständigem Problemdruck und Entscheidungsstreß auch auf der Seite staatlicher Politik das Bewußtsein dafür, daß die Lösung anspruchsvoller Gestaltungsaufgaben auf reflexivere Strukturen der Willensbildung angewiesen ist, auszubilden beginne. Und auch auf der Seite zivilgesellschaftlicher Akteure könne ein reflexives Institutionenverständnis dazu beitragen, die Bedingungen für institutionelles Lernen der Gesellschaft zu verbessern.

Ob auf diese Weise genügend *Legitimität erzeugt* werden kann, bleibt *fraglich*. Wenn moderne Staatlichkeit legitime Ordnung *bisher* vor allem in *horizontaler* Dimension garantierte, d.h. zwischen den Staatsbürgern, und in *vertikaler* Dimension, d.h. als Rechte und Pflichten der Staatsbürger gegenüber dem Staat, dann müßte eine "aufgeklärte Staatstheorie" den heute aufscheinenden Bedarf nach einer "*dritten Dimension legitimer staatlicher Ordnung*" ausleuchten: Gesucht sind praktikable und zugleich *legitime Verfahren der Herstellung verbindlicher Einigungen* in lokalen, sektoralen und transnationalen "*Verhandlungssystemen*" heterogener Akteure - teils in Ergänzung, teils als Substitut hergebrachter Verfahren-, unterstützt von politisch-administrativen Systemen, die diese Dimension aktiv wahrzunehmen imstande sind.

Um dies zu leisten, wird die Politikwissenschaft künftig auch *normativen Entwürfen* und Vorschlägen zu Funktionen und Formen innovativer staatlicher Herrschaft *nicht*

scher Herrschaft und andererseits die - stets hinterfragbare - Effektivität des politisch-administrativen Systems. Erst in *jüngerer Zeit* wuchs die Aufmerksamkeit für die besondere Funktionalität des "Staatlichen" - vermittelt durch das verstärkte Eindringen der *ökonomischen Theorie* in die Politikwissenschaft: Die "*Rational Choice*" oder "*Public Choice*"-Theorie, die das Handeln von Akteuren aus der Perspektive des *homo oeconomicus* interpretiert, suchte nach den Bedingungen der Möglichkeit der Begrenzung von *Transaktionskosten* im Tauschhandeln (Williamson 1985). Sie fand eine Teilantwort in der Funktionalität *staatlicher Institutionen*, so etwa einer effektiven Rechtsordnung als Rahmen wirtschaftlicher Aktivität (Übersicht bei Weingast 1996). Douglass North (1992) etwa erweiterte diese Blickweise in historischer Perspektive, wobei er - das naive Staatsverständnis vieler Ökonomen überwindend, das der Staatlichkeit nur die Rolle des "Ausputzers" bei Marktversagen überläßt - nicht nur formgebundene sondern auch "formlose", kulturelle Regulative und Institutionen erfaßte. Hier nähert er sich Wahrnehmungen, die auch aus Elias' Perspektive möglich sind.

Erschienen in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 41, 2000/4, 623-646
siehe <http://www.westdeutscherverlag.de/pvs/>

aus dem Wege gehen können - normativ allerdings im Sinne eines "aufgeklärten" Programms einer "fortgesetzten Moderne". Dies wäre akzeptabel, solange die Normativität sich als solche zu erkennen gibt, also nicht populistischen Konsens erstrebt sondern sich um Problem- und Verantwortungs bewußtsein bemüht - oder wie André Glucksmann sorgenvoll sagt: "Am Ende dieses 20. Jahrhunderts könnte eine neue Ordnungsvorstellung darin bestehen, das Chaos zu begrenzen - und nichts weiter. Es ist besser, sich auf ein Minimum zu verständigen als überhaupt nicht" (Glucksmann 1991, 15).

Literatur

- Almond, G.A. (1990):* A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science. Newbury Park et al. (Sage)
- Almond, G.A. (1996):* Political Science: The History of the Discipline. In: Goodin, R.E. / Klingemann, H.-D. (eds.) A New Handbook of Political Science. Oxford (Oxford University Press), 50-96
- Baumgart, R. / Eichener, V. (1991):* Norbert Elias zur Einführung, Hamburg (Junius)
- Benz, A. (1997):* Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration - Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. In: Benz., A. / Seibel, W. (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden (Nomos), 9-29
- Berger, P.L. / Luckmann, Th. (1969):* Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt/M. (Fischer)
- Böhret, C. (1993):* Funktionaler Staat: ein Konzept für die Jahrhundertwende? Frankfurt/M. et al. (Peter Lang)
- Bogner, A. (1989):* Zivilisation und Rationalisierung. Die Zivilisationstheorien M. Webers, N. Elias' und der Frankfurter Schule. Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Bogner, A. (1991):* Die Theorie des Zivilisationsprozesses als Modernisierungstheorie. In: Kuzmics, H./Mörth, I. (Hg.): Der unendliche Prozeß der Zivilisation. Zur Kulturosoziologie der Moderne nach Norbert Elias, Frankfurt/New York (Campus), 33-58
- Braun, D. (1995):* Steuerungstheorien. In: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hg.): Politische Theorien, München (Beck, Lexikon der Politik, Bd.1), 611-618
- Braun, D. (1997):* Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum "kooperativen Staat". Frankfurt/New York (Campus)
- Bußhoff, H. (Hg.) (1992):* Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion. Baden-Baden (Nomos)
- Czada, R.M./ Windhoff-Hérétier, A. (eds.) (1991):* Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt/Boulder (Campus/Westview)
- Döhler, M. / Manow, Ph. (1995):* Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor. In: : Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt / New York (Campus), 140-168
- Durkheim, E. (1988/92):* Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften (mit einer Einl. v. Luhmann, N.; Nachw. v. Müller, H. P.; Schmid, M.), Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Easton, D. (1953):* The Political System. New York (Knopf)
- Elias, N. (1969/83):* Die höfische Gesellschaft. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Elias, N. (1970):* Was ist Soziologie? München (Juventa)
- Elias, N. (1976):* Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band: Wandlungen der Gesellschaft; Entwurf zur einer Theorie der Zivilisation. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Elias, N. (1983):* Engagement und Distanzierung. Arbeiten zur Wissenssoziologie I. Herausgegeben und übersetzt von Michael Schröter. Frankfurt/M. (Suhrkamp)

Erschienen in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 41, 2000/4, 623-646
siehe <http://www.westdeutscherverlag.de/pvs/>

- Elias, N. (1984)*: Über die Zeit. Arbeiten zur Wissenssoziologie II. Herausgegeben von Michael Schröter. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Elias, N. (1987)*: Die Gesellschaft der Individuen. Herausgegeben von M. Schröter. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Elias, N. (1989)*: Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. Herausgegeben von M. Schröter. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Elias, N. / Scotson, J.L. (1990)*: Etablierte und Außenseiter. Übersetzt von Michael Schröter. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Ellwein, Th. (1992)*: Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere. In: Kohler-Koch, B. (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen (Leske+Budrich), 73-82
- Ellwein, Th. / Hesse, J.J (1990) (Hg.)*: Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung? Baden-Baden (Nomos)
- Ellwein, Th. / Hesse, J.J (1994)*: Der überforderte Staat, Frankfurt/M (Suhrkamp)
- Glucksmann, A. (1991)*: Am Ende des Tunnels. Das falsche Denken ging dem katastrophalen Handeln voraus. Eine Bilanz des 20. Jahrhunderts. Berlin (Siedler bei Goldmann)
- Görlitz, A. (1995)*: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen (Leske+Budrich)
- Grande, E. (1993)*: Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik. In: Czada, R. / Schmidt, M.G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen (Leske+Budrich), 51-71
- Grande, E. (1997)*: Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staats in Europa. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden (Nomos, Staatslehre und politische Verwaltung, 1), 45-63
- Grande, E. / Eberlein, B. (1997)*: "Modernisierung des Staates" - Zur Einführung. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden (Nomos, Staatslehre und politische Verwaltung, 1), 9-19
- Grande, E./Prätorius, R. (1997) (Hg.)*: Modernisierung des Staates? Baden-Baden (Nomos, Staatslehre und politische Verwaltung, 1)
- Grimm, D. (1996)*: Staatsaufgaben - eine Bilanz. In: Grimm, D. (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt (suhrkamp taschenbuch 2630), 771-785
- Habermas, J. (1985)*: Die neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt/M. (Suhrkamp, Kleine politische Schriften)
- Haselbach, D. (1996)*: "Monopolmechanismus" und Macht. Der Staat in Norbert Elias' Evolutionslehre. In: Rehberg, K.-S. (Hg.): Norbert Elias und die Menschenwissenschaften. Studien zur Entstehung und Wirkungsgeschichte seines Werkes, Frankfurt (Suhrkamp), 331-351
- Heller, H. (1983)*: Staatslehre. Tübingen (Mohr, 6. Auflage)
- Herzog, R. (1971)*: Allgemeine Staatslehre. Frankfurt/M. (Athenäum)
- Jellinek, G. (1900)*: Allgemeine Staatslehre. Berlin (Häring)

Erschienen in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 41, 2000/4, 623-646

siehe <http://www.westdeutscherverlag.de/pvs/>

- Kohler-Koch, B. (1992) (Hg.):* Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen (Leske+Budrich)
- Kriele, M. (1975):* Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. Reinbek bei Hamburg (Rowohlt)
- Kuhlmann, S. (1998):* Politikmoderation. Evaluationsverfahren in der Forschungs- und Technologiepolitik. Baden-Baden (Nomos)
- Kuhlmann, S. / Bättig, C. / Cuhls, K. / Peter, V. (1998):* Regulation und künftige Technikentwicklung. Pilotstudien zu einer Regulationsvorausschau. Heidelberg (Physica-Verlag, Reihe "Technik, Wirtschaft und Politik", 31)
- Lane, J.-E. (1997) (ed.):* Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London et al. (Sage)
- Luhmann, N. (1984):* Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main (Suhrkamp)
- Mayntz, R. (1980):* Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein (Verlagsgruppe Athenäum / Hain / Scriptor; Neue Wissenschaftliche Bibliothek)
- Mayntz, R. (1983):* Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Mayntz, R. (1996):* Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, K. von / Offe, C. (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen (Westdeutscher Verlag, PVS-Sonderheft 26), 148-168
- Mayntz, R. (1997a):* Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/New York (Campus)
- Mayntz, R. (1997b):* Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden (Nomos) (Staatslehre und politische Verwaltung, 1), 65-74
- Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (1975):* Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam et al. (Elsevier)
- Münch, R. (1986):* Risikopolitik. Frankfurt/M. (Suhrkamp)
- Naschold, F. (1996):* New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Berlin/New York (de Gruyter)
- North, D.C. (1992):* Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen (Mohr)
- Offe, C. (1990):* Staatliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung - Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie. In: Ellwein Th. / Hesse, J.J. (Hg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung? Baden-Baden (Nomos), 173-190
- Parsons, T. (1951):* The Social System. Cambridge/Mass. (Harvard University Press)
- Prätorius, R. (1997):* Modernisierung des Staates? Oder das Gegenteil? Versuch, durch Thesen eine Diskussion zu provozieren. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden (Nomos, Staatslehre und politische Verwaltung, 1), 207-220
- Rittberger, V. (1994):* Internationale Organisationen. Opladen
- Ritter, E.-H. (1979):* Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des Öffentlichen rechts, 104, 389-413

Erschienen in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 41, 2000/4, 623-646
siehe <http://www.westdeutscherverlag.de/pvs/>

Roß, J. (1998):

Schmalz-Bruns, R. (1995): Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik. Baden-Baden (Nomos)

Seibel, W. (1990): Staatsrechtslehre und Politische Wissenschaft. In: Ellwein, Th. / Hesse, J.J. (Hg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung? Baden-Baden (Nomos), 191-215

Strange, S. (1996): The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge (Cambridge University Press)

Streeck, W. / Schmitter, Ph.C. (1985): Private Interest Government, London (Sage)

Voigt, R. (Hg.) (1995): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden (Nomos)

Voigt, R. (1996): Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit. Baden-Baden (Nomos)

von Beyme, K. (1991): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt/M. (Suhrkamp)

von Beyme, K. (1992): Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. Wiesbaden (Westdeutscher Vlg.)

Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen (Mohr)

Weingast, B.R. (1996): Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: Goodin, R.E. / Klingemann, H.-D. (eds.): A New Handbook of Political Science, Oxford (Oxford University Press), 167-190

Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York (Free Press)

Willke, H. (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie. Königstein/Ts. (Athenäum)

Willke, H. (1992/96): Ironie des Staates. Die Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M. (Suhrkamp)

Windhoff-Héritier, A. (1987): Policy Analyse: Eine Einführung, Frankfurt / New York (Campus)