

Lajos Cs. Kiss

## WIE IST STAATSTHEORETISCHE GRUNDLAGENFORSCHUNG MÖGLICH? ENTWURF UND STRATEGIE<sup>1</sup>

**Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos** egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet, [cs.kiss.lajos@uni-nke.hu](mailto:cs.kiss.lajos@uni-nke.hu)

**Prof. Dr. Lajos Cs. Kiss**, Universitätsprofessor, Forschungsprofessor, Nationale Universität für den Öffentlichen Dienst, Institut für Staatsforschung und Entwicklung, [cs.kiss.lajos@uni-nke.hu](mailto:cs.kiss.lajos@uni-nke.hu)

*A magyar államtudomány jelenlegi helyzetében elkerülhetlenné vált az államelméleti kutatás paradigmatis irányzatainak kritikai áttekintése, s az európai államtani hagyományhoz szorosan kapcsolódva a kutatás új irányának, koncepciójának, alapfogalmainak a kidolgozása. A kutatás végcélja az állam reflexív elméletének a megalkotása, amely egyszerre a tárgy (állam) és a tárgy megfigyelőjének (államtudomány) az elméleteként épül fel, s ebben a formában az államtudományok metaelméleteként szolgál. A tanulmány azon a meggyőződésen alapul, hogy az állam reflexív elmélete csak alapkutatások keretében dolgozható ki.*

### KULCSSZAVAK:

államelmélet, általános államtan, állammegértés, államcél, államfunkció, kormányzás, jó állam

<sup>1</sup> Der Aufsatz wurde im Rahmen des Prioritätsprogramms (Entwicklung des Öffentlichen Dienstes gerichtet auf gute Regierungsführung; Identitätsnummer: KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001; Titel des Teilforschungsprogramms: Staatstheoretische Grundlagenforschung 2016–2018) im Auftrag der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst (NUÖD) erstellt. Der Aufsatz, der eine erweiterte und fortentwickelte Version des im Rahmen des Projekts eingereichten Forschungsplans ist, dient als Grundlage für die Zusammenarbeit mit Partnerinstitutionen und bietet einen möglichen Ansatzpunkt für die gemeinsame Diskussion über die Staatslehre bzw. die Staatstheorie.

*In the present situation of the Hungarian political science, a critical review of paradigmatic trends of research in political theory and the elaboration of a new direction, concept and fundamental terms of the research – closely linked to the European political science tradition – has become inevitable. The ultimate goal of the research is the creation of a reflexive theory of the state, which is constructed as the theory of the object (state) and its observer (political science) at the same time, and in this form serves as the meta-theory of political sciences. The study is based on the conviction that a reflexive theory of the state can only be elaborated within the framework of fundamental research.*

KEYWORDS:

theory of the state, „allgemeine Staatslehre“, understanding of the state, aim of the state, function of the state, theory of the government, good governance

## 1. PROBLEMSTELLUNG

Eine allgemeine Staatstheorie, konzeptualisiert nach Paradigmen, bzw. Forschungsprogramme zur Tradition der europäischen Staatslehre<sup>2</sup> gab es in der ungarischen Rechtswissenschaft nicht, und solche sind auch heute nicht vorhanden, höchstens in Ansätzen, die völlig unabhängig voneinander, ohne jede Auseinandersetzung und gegenseitige diskursive Überprüfung existieren.

Hinsichtlich dieser semantischen Tatsache und des heutigen Standes des euroatlantischen staatstheoretischen Diskurses<sup>3</sup> geht das Forschungsvorhaben von der Annahme aus, dass eine allgemeine Staatstheorie – in deren Rahmen versucht wird, eine Identifikation und vollständige (allseitige) Beschreibung des Staatsphänomens zu liefern – vermutlich nur im Kontext der Auseinandersetzung mit den soziologischen Gesellschaftstheorien ausgearbeitet werden kann. Aus dieser Annahme folgt, dass die Theoriekonstruktion auf eine Herangehensweise angewiesen ist, die einen dazu zwingt, die Grenzen des Geltungsbereichs des rechts- und der politikwissenschaftlichen Erkennens zu überschreiten und dadurch auf einem anderen Reflexionsniveau beide zu umfassen und miteinander zu vereinen. Aber wenn man sich auf überzeugende Weise und auch erfolgversprechend mit den Konstitutionsproblemen einer möglichen allgemeinen Staatstheorie auseinandersetzen will, muss die Grundannahme des Forschungsvorhabens strenger formuliert werden: Eine

<sup>2</sup> Abgesehen von der im begrifflichen Rahmen des wissenschaftlichen Sozialismus konzipierten Staatstheorie, die im Zeitalter der politischen Wende in postkommunistischen ostmitteleuropäischen Staaten von der politisch-juristischen Theorie des bürgerlichen Rechtsstaates bzw. der Lehre von der *rule of law* radikal abgelöst wurde.

<sup>3</sup> Das Verhältnis der deutschen Rechtswissenschaft zur Staatsproblematik und die grundsätzlich paradoxe Charakteristik der momentanen geistesgeschichtlichen Staatsauffassung des modernen Staatsverständnisses kommen in den Thematisierungen bezüglich der Positionierung der Erscheinung „Staat“ und der Einordnung der Staatslehre im System der Disziplinen sehr gut zum Ausdruck. Diese verwenden Bilder wie „Abschied und Rückkehr“, „Aufstieg und Untergang“, „Verabschiedung und Wiederentdeckung“ und beweisen dadurch die unbestreitbar existenzielle Bedeutung des Staates. Das Vorhandensein des Staatsdiskurses und die scheinbare Unbeherrschbarkeit der Auslegungskomplexität – insbesondere im sich verschärfenden Streit über die Staatlichkeit der Europäischen Union – weisen eindeutig darauf hin, dass der Staat als strukturell-funktionales Problem ständig einer Auslegung und Lösung bedarf. Dazu siehe vor allem: VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.; CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München, 1999; VOSSKUHL, Andreas – BLUMKE, Christian – Meinel, Florian (Hrsg.): *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013. Die von der Nomos Verlagsgesellschaft (Baden-Baden) und vom Felix Steiner Verlag (Stuttgart) mit dem Titel *Staatsverständnisse* bzw. *Staatsdiskurse* herausgegebenen Reihen zeigen die existenzielle Bedeutung und wissenschaftliche Wichtigkeit der Staatsproblematik. Zusammensetzung und Schwerpunkte der Vorlesungen und Übungen an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten deutscher Universitäten sowie die Forschungsrichtungen im Mainstream bezeugen jedoch gerade das Gegenteil.

wahrheits-, konsens- und konkurrenzfähige Staatstheorie lässt sich nur im Rahmen der Theorie der Sozialität erarbeiten.<sup>4</sup>

Die Darlegung und Rechtfertigung unserer These setzt eine parallele Thematisierung der semantischen und der strukturellen Ebenen der soziokulturellen Evolution voraus und erfordert die ideen- und theoriegeschichtliche bzw. wissenssoziologische Deutung der europäischen rechts-, staats- und gesellschaftstheoretischen Tradition, außerdem die analytische Beschreibung der Anknüpfungspunkte innerhalb dieser Tradition, d. h. diejenige Methode der Rekonstruktion, die sich nach dem tatsächlichen strukturellen Verlauf der europäischen und der ungarischen Staatsentwicklungen richtet.

Es wird in der Grundlagenforschung zwischen vier sinngemäß zusammenhängenden Forschungsrichtungen bzw. Programmen der Theoriekonstruktion (Meilensteinen) unterschieden: I. allgemeine Staatstheorie; II. Staatsverständnisse der historischen Nationalstaatsentwicklungen: Staatslehre und Staatstheorie; III. Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens; IV. Theorie des „guten Staates“. Die Forschungsrichtungen werden aus formaler Sicht der funktionellen Allgemeinheit durch Theorien der Staatsfunktionen (des Regierens) und des „guten Staates“ miteinander verbunden und auf die Problemebene der funktionsspezifischen Anwendungsfelder (Systemrationalitäten) umgeleitet. Mittels dieses Verfahrens lassen sich die verschiedenen, miteinander zusammenhängenden Abstraktionsebenen der begrifflichen Auffassung des als gesellschaftliches, politisches und juristisches Phänomen identifizierten Staates in Form eines Grunddiskurses einigen und dadurch synoptisch miteinander verknüpfen. Auf diese Art und Weise wird es möglich, eine umfassende theoretische Beschreibung des Phänomens Staat zu geben. Das Forschungsvorhaben wird von der Überzeugung geleitet, dass man nur aufgrund einer vollständigen

---

<sup>4</sup> Diese Änderung der Betrachtungsweise erfordert eine Loslösung der staatstheoretischen Begriffsbildung sowohl vom politischen als auch vom staatsrechtlichen Diskurs. Die Kennzeichen der Wahrheits-, Konsens- und Konkurrenzfähigkeit beschreiben das Emergenzniveau der Staatstheorie; die Kennzeichen der Emergenz bedürfen, jedes einzeln, aber auch in ihrer gemeinsamen Anwendung einer Begründung. Die Beurteilung der Wahrheitsfähigkeit hängt von der angewendeten Wahrheitstheorie ab, die die gemäß den Korrespondenz-, Kohärenz- und Diskurstheorien etc. bestimmten spezifischen Wahrheitsvoraussetzungen aufeinander abstimmen kann. Die Beurteilung der Konsensfähigkeit hängt von der Möglichkeit der Schaffung einer gemeinsamen Denkgrundlage und von der Überzeugungskraft der Theorie ab, die imstande ist, die Trennung des politischen und des wissenschaftlichen Diskurses voneinander bzw. ihre Verknüpfungspunkte zu beschreiben. In diesem Zusammenhang besteht die Aufgabe der Grundlagenforschung darin, die im ideologischen Muster der Modernität, im geistigen Wettbewerb zwischen Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus und Nationalismus entstandenen normativen „politischen Staatstheorien“ zu formalisieren, Modelle im Rahmen der funktionalistischen Annäherung an die soziologische Gesellschaftstheorie auszuarbeiten und diese in den staatstheoretischen Diskurs über- bzw. zurückzuführen. Die Beurteilung der Konkurrenzfähigkeit hängt davon ab, ob und auf welche Art und Weise und in welcher Tiefe die Ergebnisse der Grundlagenforschung fähig sind, zu Elementen des so genannten wissenschaftlichen Mainstreams zu werden.

Beschreibung dieser Art imstande sein kann, Strukturformen und Gesetzmäßigkeiten des staatlichen Funktionierens und der staatlichen Entwicklung zu erkennen.<sup>5</sup>

## 2. RELEVANZ

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wird zum ersten Mal eine Diagnose und fächerübergreifende Bestandsaufnahme der ungarischen Staatstheorie unternommen. Aufgrund des Ergebnisses wird versucht, durch Zusammenschauen der europäischen und ungarischen theoretischen Überlieferung ein umfassendes Bild der gegenwärtigen Lage des Staatsverständnisses überhaupt und der möglichen Verknüpfungen, Einfügungen der staatstheoretischen Auffassungen, Forschungsrichtungen/-programme etc. zu skizzieren. Durch diese Bestandsaufnahme und die Erstellung eines staatstheoretischen Lageberichts dieser Art arbeitet das Forschungsvorhaben daraufhin, den heimischen staatstheoretischen Diskurs auf ein neues Niveau zu erheben, die erkenntnistheoretisch-methodologischen Voraussetzungen der staatstheoretischen Begriffsbildung zu bestimmen und mögliche Ansatzpunkte der Konstitution einer allgemeinen Theorie des Staates auf konsensfähige Weise zu erläutern. Daran anknüpfend müssen im Rahmen des Forschungsvorhabens zwei miteinander verbundene, zu grundlegenden Missverständnissen führende Thesen geklärt werden, um dadurch die deutsch-österreichische Tradition der Staatslehre ins rechte Licht zu rücken. (a) Die erste These bezieht sich auf die im wissenssoziologisch aufgefassten Entstehungskontext verankerte Einstellung und den Blickwinkel der Staatslehre. Nach ihnen gehört die Staatslehre wegen einer zu starken „Überdachung“ durch „eine spezifisch deutsche vordemokratische Tradition“ nicht eindeutig zum Bereich der Wissenschaft, folglich sind die durch sie herausgearbeiteten Staatsbegriffe nicht geeignet, wissenschaftliche Kategorien zu sein.<sup>6</sup> (b) Die zweite, auf das Begründungsproblem bezogene These verknüpft sich mit der ersteren. Die Staatslehre geht, aus begründungstheoretischer Sicht betrachtet, von der Annahme „der vorrechtlichen Existenz des Staates“ aus. Daraus folgt die Behauptung, dass der Staat dem Recht nicht nur ontologisch, sondern auch logisch vorausgeht. Dementsprechend ergeben sich aus dieser Annahme die folgenden außerwissenschaftlichen Konsequenzen: Die Vertreter der Staatslehre denken, ohne es zu wollen und zu wissen,

<sup>5</sup> Teil dieser Forschungsrichtung ist die Forschung mit dem Titel *Historische Kontexte der Staatswissenschaft*, die eine vergleichende Rekonstruktion der Entwicklungsgeschichte der ungarischen Staatstheorie und Staatswissenschaft unternimmt. Zur Durchführung des Vorhabens wurde von Rechtshistorikern, Soziologen und Politikern eine selbstständige Forschungswerkstatt eingerichtet.

<sup>6</sup> „Für den Staatsbegriff der deutschen staatstheoretischen Tradition bleibt es bei der Feststellung, dass er zu stark einer spezifisch deutschen vordemokratischen Tradition verhangen bleibt, um als wissenschaftliche Kategorie taugen zu können.“ (MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2011). Es sei zu dieser Bewertung angemerkt, dass es sich im Falle dieser weitverzweigten Tradition um miteinander konkurrierende Staatsbegriffe, die unausweichliche Perspektivität des Staatsphänomens, grundverschiedene Stand- und Gesichtspunkte des Staates handelt, durch deren komplexe Zusammenfügungen sich ein Horizont der noch nicht durchdachten, diskursiv noch nicht überprüften Möglichkeiten der Theoriekonstruktionen auf tut.

von vornherein auf eine vordemokratische Art und Weise, im verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Diskurs müssen sie von selbst gegen den Verfassungsstaat argumentieren und aus diesem Grund verfassungsstaatsfeindliche Konsequenzen in Kauf nehmen; all das führt unvermeidlich zur Herabsetzung der Relevanz der Staatslehre.<sup>7</sup>

Das erste Missverständnis besteht in der vermutlich ungewollten Vermengung des wissenschaftlichen mit dem politischen Diskurs, demzufolge ist die staatstheoretische Problematik unmerklich auf die Ebene des Politischen hinübergelitten, und fortan kann man sie nur noch im ideologischen Argumentationskontext behandeln. Die von politisch-ideologischen Überlegungen geleitete staatstheoretische Forschung wird dadurch in den Dienst des Schutzes des bestehenden, üblicherweise von Ideen der liberalen Demokratie her interpretierten Verfassungsstaates gestellt. Das alles führt letztendlich zur absurden Gegenüberstellung der Begriffe Staat und Verfassung. In der sich als Mainstream zeigenden europäischen Verfassungstheorie hat die Gegenbegriffsbildung solchen Charakters die offensichtliche Funktion, die erkenntnistheoretisch-methodologisch-operationale Irrelevanz der Staatslehre zu beweisen und dadurch ihren Ausschluss aus dem verfassungsrechtlichen Diskurs wissenschaftlich zu legitimieren.

Demgegenüber ist unser Forschungsvorhaben bestrebt, aufgrund einer klaren Unterscheidung zwischen den wissenschaftlichen, politischen und rechtlichen Diskursebenen und -logiken die Staatslehre „staatstheoretisch“ von der Staatsrechtslehre abzugrenzen und sie als selbstständiges Problem- und Forschungsfeld zu bestimmen, von dem diskussions- und wahrheitsfähige Ansätze zur Konstitution einer Staatstheorie gewonnen werden können. Daran anknüpfend sollen, streng im Bereich der Wissenschaft bleibend, diejenigen Unklarheiten, die mit dem inter- bzw. multidisziplinären Charakter der staatswissenschaftlichen Forschung zusammenhängen, aufgehoben werden.

Das zweite Missverständnis liegt in der einseitigen, verengten Auslegung und in der Handhabung der deutsch-österreichischen Staatslehretradition. An der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert haben sich als Ergebnis des geistigen Konkurrenzkampfes zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie im Werk von Georg Jellinek, Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen<sup>8</sup>, Hermann Heller, Rudolf Smend und später Niklas Luhmann neue Formvarianten des soziologischen Begriffs des Staates entfaltet, deren theoriekonstitutive Bedeutung und Emergenzfähigkeit in mancherlei Hinsicht unberücksichtigt bleibt. Falls man den wissenschaftlich-operationellen Sinn einer unabhängigen, selbstgesteuerten staats-theoretischen Forschung und auch die Würde einer großen, wirkungsvollen Tradition

<sup>7</sup> Die Schlussfolgerung in Paradoxon-Form ausgedrückt: In einer verfassungsstaatlichen (liberalen) Demokratie muss sich die vordemokratisch eingestellte Staatslehre durch ihr fehlerhaftes Begründungsverfahren mit logischer Notwendigkeit selbst aufheben.

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang gilt Hans Kelsens Rechtsstaatsbegriff als Gegenparadigma zum soziologischen Staatsbegriff. (Vgl. KELSEN, HANS: *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Eine kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1928; Hans Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925, Verlag von Julius Springer.)

überhaupt bewahren will, muss man in derselben Tradition einen anderen Weg suchen, auf dem man zu ihr selbst zurückkehren kann.

Im Laufe der Erarbeitung des Forschungsentwurfs waren und sind wir von der zur Überzeugung gewordenen Einsicht geleitet, dass beide Fehlinterpretationen – ausgehend von der Betrachtungsweise einer allgemeinen Theorie des Staates, die im Einklang mit den Theorien der Sozialität auszuarbeiten ist – auf konsensfähige Art und Weise beseitigt werden können.<sup>9</sup>

### 3. FORSCHUNGSRICHTUNGEN

#### 3.1. Allgemeine Staatstheorie

Die Einheitlichkeit des Forschungsablaufs soll – durch die Bestimmung der Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben – in einem Fundamentaldiskurs über die Konstitutionsmöglichkeiten einer allgemeinen Theorie des Staates geschaffen werden. In diesem auf die Ausarbeitung einer allgemeinen Staatstheorie gerichteten Diskurs findet die Koordination der Organisation und der Durchführung der Teilforschungsprogramme statt.

*Vorbedingung.* Im Rahmen des grundlegenden Fundamentaldiskurses wird versucht, (a) den aktuellen Zustand der ungarischen staatstheoretischen Standpunkte und Richtungen sowie die Auseinandersetzungen und möglichen Verknüpfungen zwischen ihnen zu erfassen, (b) aufgrund der konsensfähigen Durchführung einer staatstheoretischen Lageanalyse die erkenntnistheoretisch-methodologischen Voraussetzungen und die möglichen Ansatzpunkte der Theoriekonstruktion darzustellen, (c) stichhaltige, starke Beweisgründe für eine problem- und gegenstandsgerechte Wiedereinführung der Herangehensweise der soziologischen Gesellschaftstheorien im laufenden staatstheoretischen Diskurs zu erarbeiten. In Anbetracht dieser Vorbedingungen (besonders Punkt c) kann man wohl für eine reflexive staatstheoretische Auffassung argumentieren, das heißt, die Frage nach einer Staatstheorie stellen und beantworten, die imstande ist, zugleich eine Theorie des Erkenntnisobjekts und des wissenschaftlichen Beobachters dieses Objekts zu sein.

*Ziel.* Das Forschungsvorhaben verfolgt folgende Ziele: (a) Positionierung der Staatswissenschaften als selbstständige Klasse der durch gemeinsame Problemstellungen und Forschungsfelder miteinander verbundenen Wissenschaftszweige innerhalb des Systems der Sozialwissenschaften – anhand der reflexiven Auffassung der Staatstheorie;

<sup>9</sup> Die Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte und der verschiedenen Varianten des soziologischen Begriffs des Staates einerseits und die der Staatsauffassungen in den soziologischen Gesellschaftstheorien andererseits bilden eine wichtige Teilrichtung der Forschung. (Vgl. HABERMAS, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984; LUHMANN, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986; LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2002; MÜNCH, Richard: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984, 303–530.; MÜNCH, Richard: *Die Kultur der Moderne*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986; LUHMANN, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997.

(b) Abgrenzung und systemische Festlegung der verschiedenen Grund- und Teildisziplinen (Verwaltungswissenschaften, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft) in der Klasse der Staatswissenschaften; (c) Bestimmung der thematischen Richtungen des staats-theoretischen Erkennens, sowie deren systemischer Verknüpfungen, Absteckung der Anwendungsbereiche; (d) Aufklärung der Verbindungen und Begründungszusammenhänge zwischen Staatstheorie, Verfassungstheorie, Theorie des internationalen Rechts.

*Aufgabe.* Im Laufe des Forschungsvorhabens sollen folgende Aufgaben der Theoriekonstruktion umgesetzt werden: Die auf (prinzipiell) unterschiedliche Weise staatsbezogenen Gesichtspunkte der Soziologie, der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft lassen sich auf der Reflexionsebene der Gesellschaftstheorien funktional miteinander verknüpfen, und aufgrund dessen wird man imstande sein, (a) einerseits das Staatsphänomen erfolgversprechend begrifflich zu identifizieren und vollständig zu beschreiben und (b) andererseits parallel dazu die Staatstheorie als Wissenschaftstheorie zu begründen, mittels ihres Anspruchs auf Allgemeinheit (bzw. Universalität) eine vergleichende Methode für Staatsforschung und Staatsentwicklung zu präsentieren. Das Endziel dieser Forschungsrichtung besteht darin, die Staatstheorie sowohl als Gegenstandstheorie wie auch als Wissenschaftstheorie der Staatswissenschaften zu begründen, darzulegen und zu rechtfertigen.

Den theoretischen Hintergrund für ein solches Festlegen der Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben bilden die paradigmatischen Leistungen der deutsch-österreichischen Staatslehretradition. Wir sind der Meinung, dass durch die Entstehung und Entfaltung dieser wissenschaftlichen Tradition im geistigen Raum des deutschen Kulturkreises die möglichen konzeptionellen Varianten einer allgemeinen Theorie des Staates in ihren wesentlichen Grundzügen bestimmt, ja in paradigmatischen Formen erarbeitet wurden. Die Entwicklung der europäischen Staatssemantik hat durch diese Tradition entscheidende Impulse bekommen, als sich im Ergebnis jenes geistigen Konkurrenzkampfes ums Deutungsmonopol des Sozialen und des Staatlichen die idealtypischen Aspekte des juristischen, soziologischen und im wissenschaftsinternen Sinne politischen Verständnisses des Staates gestalteten. In dieser nicht wiederholbaren geistesgeschichtlichen Situation sind diejenigen *Grundmodelle* der theoretischen Identifikation und Beschreibung des Staatsphänomens zustande gekommen, die unseres Erachtens heutzutage noch immer diskussions- und tragfähige Ansatzpunkte für die Begründung und Rechtfertigung staats-theoretischer Forschungen liefern können. Sie besitzen weiterhin die Fähigkeit, möglichen Paradigmenbildungen zugrunde zu liegen und außerdem als Bezugspunkte für die Beurteilung der Emergenz staats-theoretischer Konstruktionen zu dienen.

Die uns als Interpretationsmodelle dienenden Formvarianten der Staatslehren ermöglichen es, die begrifflich sehr unterschiedlichen Selbstinterpretationen der einzelnen historischen Staatsentwicklungen wirklich aus staats-theoretischer Sicht zu betrachten und zu analysieren. Im Laufe des Forschungsvorhabens werden wir uns vor allem auf das Werk von Georg Jellinek, Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen, Hermann Heller, Rudolf Smend und auch von Niklas Luhmann beziehen, weil die von ihnen ausgearbeiteten Theorien vor allem der analytischen Zwecken dienenden Modellbildung zugrunde liegen. Es



sei hier ausdrücklich betont, dass diese Verengung des zu behandelnden Autorenkreises keine thematische Einschränkung bedeuten darf, sie liegt in der Grundannahme des Forschungsvorhabens begründet.

*Forschungsthemen.* (1) Der moderne Staat und seine konzeptionellen Formvarianten. Typologien und Typen des Staates.<sup>10</sup> (2) Staatstheorie und Staatslehre. Typologische Übersicht der deutsch-österreichischen, ungarischen, angelsächsischen, französischen, italienischen und russischen Staatslehren. Forschungsstand der Rezeptionsdiskurse. (3) Staatstheorie aus wissenschaftlicher und politischer Sicht. Staatstheorie im politischen Diskurs: Staatsauffassungen des Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus, Nationalismus, Kommunitarismus, Libertarianismus, Sozial- / Liberalkonservatismus.<sup>11</sup> (4) Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens. (5) Staat und Bürokratie. (6) Theorien des guten Regierens (bzw. der guten Regierungsführung) und des Gemeinwohls. (Good Government, Good Governance, New Public Management, Neo-Weberian State). (7) Krieg und Frieden, Effizienz und Gemeinwohl, Gerechtigkeit im und durch den Staat. (8) Totaler Staat versus totalitärer Staat. Totalitarismusforschung: säkularisierte und theokratische Typenvarianten des totalitären Staates. (9) Nationalstaat, Reich, Großraumordnung, Globalisierung, Weltstaat. (10) Staatlichkeit der Europäischen Union: föderativer Staat versus Staatenbund. Bürokratische Hegemonie des Steuerungszentrums versus Demokratie der Nationalstaaten. (11) Theorien von Rechtsstaat und *rule of law*. Theorien von Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat. (12) Staatstheorie und Verfassungstheorie. Typenvarianten der Verfassungen. (13) Staat und Menschenrechte. (14) Staats- und Verfassungsschutz. (15) Verhältnis des Staates als politische und rechtliche Ordnung zu den Teilgebieten der Gesellschaft (Religion, Kunst, Wissenschaft, Wirtschaft, Bildung, Privatsphäre).

<sup>10</sup> Die Auflistung der Forschungsthemen bzw. ihre Reihenfolge richtet sich einerseits nach den in den Staatslehren traditionell behandelten Grundproblemen und andererseits nach den vorausgesetzten Hypothesen einer gesellschaftstheoretisch orientierten Staatstheorie. Zum letzteren siehe: Cs. Kiss, Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben [Strategien der Theoriekonstruktion in der Staatstheorie]. In SZIGETI, Péter (Hrsg.): *Allamelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcsélet [Staatstheorie – Politische Philosophie – Rechtsphilosophie]*, Leviatán (Sondernummer), Győr, 2005. 51–84.

<sup>11</sup> Für die objektiv-sachgerechte Interpretation der politischen Staatstheorien ist eine Deutungs- und Bewertungsskala zu erstellen, an deren Randpunkten die Extremformen der Ideologien, d. h. die des Anarchismus und die des Totalitarismus, zu platzieren sind.

Die themengemäß bestimmten Grundbegriffe<sup>12</sup> dieser Forschungsrichtung gelten als Ansatzpunkte für den Aufbau eines zu erarbeitenden Lexikons der Staatswissenschaften, zugleich sind sie als dessen Stichwörter zu verstehen.<sup>13</sup>

### **3.2. Staatsverständnisse der historischen Nationalstaatsentwicklungen: Staatslehre und Staatstheorie**

Im Rahmen dieser Forschungsrichtung werden erstens mögliche Erscheinungsformen und Diskurse des modernen europäischen staats-theoretischen Denkens in Form einer Bestandsaufnahme<sup>14</sup> in Betracht gezogen, zweitens werden Programme derjenigen staats-theoretischen Konzeptualisierungen hinsichtlich ihrer Generalisierbarkeit untersucht, die in den sehr unterschiedlichen geistigen und kulturellen Zusammenhängen der einzelnen historischen Nationalstaatsentwicklungen entstanden sind. Anders ausgedrückt: Es wird hier versucht, Entstehung, Aufbau und Funktion der Staatstheorie anhand des Systems der inneren Kriterien eines in seiner geschichtlichen Eigenartigkeit selbstständig gewordenen Staates und seiner Selbstinterpretation – d. h. auf der Reflexionsebene des

<sup>12</sup> Die in Form von Teiltheorien herauszuarbeitenden Grundbegriffe der allgemeinen Staatslehre: Staat, Macht, Gewalt, Herrschaft, Souveränität, Legitimität, Legalität, Autorität, Verfassung, Ordnung, Nomos, Repräsentation, Gehorsam / Ungehorsam, Demokratie, Diktatur, Parlamentarismus, Regieren / Regierung, Bürokratie, Krieg / Bürgerkrieg, Revolution, Gegenrevolution, Reform, Staatstypus, Staatsform, Regierungsform, Monarchie, Republik, Autokratie, Staatsfunktionen, Staatszwecke, Staatsziele, Staatsaufgabe, Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsbürger, Zentralisation, Dezentralisation, Regionalismus, Staatsraison, Staatsschutz etc.

<sup>13</sup> In der ersten Phase des Forschungsvorhabens sollen folgende Aufgaben gelöst werden: Positionierung im System der Wissenschaften, Festlegung der Grenzen zwischen den Disziplinen, Klärung der Verknüpfungen innerhalb des Wissenschaftsbereichs, Erarbeitung und Durchsetzung eines detaillierten Standpunktes im wissenschafts- und universitätspolitischen Diskurs. Diesem Zweck dienen die Konferenzen, die einen Überblick zum einen über die ungarische Staatstheorie (allgemeine Staatslehre, Rechtsstaatstheorien, Theorien über Einschränkung und Ausweitung des Staates) und zum anderen über die Lage der ungarischen Staatswissenschaften verschaffen sollen, indem sie die möglichen Strategien, Rezeptionen, Diskussionen und theoretischen Bruchlinien in der Theoriebildung darstellen. Es ist unvermeidlich, das Lagebild der Staatstheorie und Staatswissenschaft in konsensfähiger Form festzuhalten, denn zurzeit gibt es weder in der ungarischen Rechtswissenschaft noch in der ungarischen Politikwissenschaft ein staats-theoretisches Konzept, das Ziele und Aufgaben dieser Grundlagenforschung verwirklichen könnte.

<sup>14</sup> Für eine umfassende staats-theoretische Bestandsaufnahme dieser Art als Vorbild siehe vor allem die Buchreihen von *Staatsverständnisse* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden) und *Staatsdiskurse* (Felix Steiner Verlag, Stuttgart).

im historisch-strukturellen Sinne Besonderen und Partikulären – zu analysieren, damit Erkenntnisse für die Modellgestaltung gewonnen werden können.<sup>15</sup>

Begriffs- und theoriegeschichtlich betrachtet erscheint die Verbindung der Perspektiven des Besonderen (Partikulären) und des Allgemeinen (Universalen) im deutschen Ausdruck „Staatslehre“ auf vorbildliche Art und Weise. Die „Allgemeine Staatslehre“ als Produkt einer einzigartigen historischen Staats- und Kulturentwicklung ist in der geistigen Atmosphäre des deutsch-österreichischen Gemeinwesens (Staatlichkeit) zum autonomen wissenschaftlichen Genre – sachgemäßer gesagt: zum eigenartigen Forschungsprogramm in der rechtswissenschaftlichen Erkenntnis des Staatsphänomens – geworden. Die wissenschaftliche Selbstinterpretation des modernen Staates im eigentlichen Sinne hat hier ihren begrifflich klarsten und mannigfaltigsten Ausdruck gefunden.

Im Hinblick auf die Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben der Forschung können die evolutionären Leistungen der als staatstheoretisches Forschungsprogramm<sup>16</sup> gedeuteten Staatslehretradition, die uns maßgebliche Problemstellungen ermöglichen, in den folgenden Überlegungen thesehaft zusammengefasst werden.

1. Die „allgemeine Staatslehre“ – verstanden als ein die konkurrierenden staatstheoretischen Standpunkte und Perspektiven synoptisch vereinendes Forschungsprogramm<sup>17</sup> – ist im Kompetenzstreit um die Monopolisierung der eigentlichen Deutung des Sozialen und der des Staates zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie zustande gekommen. In dieser epochalen Auseinandersetzung haben sich diejenigen grundlegenden theoretischen Einsichten herausgebildet, die als harter Kern unserer Grundlagenforschung gelten: (a) Ausklammerung der traditionellen Differenzierung zwischen Staat und Gesellschaft: Verschiebung des Begründungsproblems der Staatstheorie auf die Reflexionsebene der Konstitution der Sozialität.<sup>18</sup> (b) Trennung der Teilgebiete des Sozialen gemäß der Theorie der

<sup>15</sup> Die der Forschung zugrunde gelegte Annahme als Formel kann im Sinne von Max Webers Wirklichkeitswissenschaft folgendermaßen zusammengefasst werden: Staaten existieren von der primordialen sozialen Erfahrung her, d. h. existenziell betrachtet als historische Individuen. Daraus folgt, dass der Staat im eigentlich-ursprünglichen Sinne immer als ein einzelnes Land (country) vorzufinden ist. Der Landstaat existiert als Integrationsform konkreter gesellschaftlicher Ordnungen, dadurch bildet er den existenziellen Rahmen einer sich historisch entwickelnden, aus Konfigurationen funktionsspezifisch ausdifferenzierter Ordnungen aufgebauten Gesellschaft. In der soziologischen Betrachtung kann die Gesellschaft als solche an sich nicht existieren, nur in Form der als historische Individuen aufgefassten Staaten. Das Wort „historisch“ weist auf die Individualität und auf die organische, autochthone Beschaffenheit der Entwicklung des jeweiligen Staates innerhalb des weiten, vom Landstaatsbegriff gewährten Auslegungsrahmens des Staates hin.

<sup>16</sup> Für die Interpretation der Staatslehretradition aus unserer Sicht wird die Unterscheidung zwischen den Leitbegriffen „Forschungsprogramm“ und „Paradigma“ wissenschaftstheoretisch konstitutiv, weil es durch sie möglich wird, Stellung und Bedeutung der einzelnen Staatslehren in der Wissenschaftsentwicklung genauer zu bestimmen und zu beurteilen sowie die zwischen ihnen zustande gekommenen Verbindungen sachgerechter zu erkennen.

<sup>17</sup> Zum Hinweis auf die für die Forschung maßgeblichen Autoren siehe: Relevanz S. 3.

<sup>18</sup> Falls man mittels der Änderung seiner Betrachtungsweise die Begründung der Staatstheorie auf der Ebene einer soziologischen Gesellschaftstheorie durchzuführen vermag, kann man imstande sein, der staatstheoretischen Begriffsbildung, schlechterdings der Theoriekonstruktion selbst eine andere Richtung zu geben.

sozio-kulturellen Evolution, d. h. Trennung der spezifischen Betrachtungsweisen und Diskursformen der gesellschaftlichen Funktionsgebiete, von denen her das Phänomen Staat sich überhaupt benennen, als Grundproblem (bzw. Grundinstitution) der sozialen Integration identifizieren und beschreiben lässt. (c) Trennung der funktionsspezifischen Diskurse von Wissenschaft, Politik und Recht: Depolitisierung des staats- und verfassungstheoretischen Diskurses, d. h. Aufhebung der Identifizierung von Staat und Verfassung. (d) Loslösung der Staatsanschauung vom traditionellen begrifflichen Rahmen der Staatsrechtslehren anhand der auf der Reflexionsebene der soziologischen Gesellschaftstheorien vollzogenen Unterscheidung von Staat und Verfassung. Dadurch wird es möglich, das Verhältnis der Verfassungstheorie zur Staatstheorie auf eine neue reflexive Grundlage zu stellen. (e) Einführung der Unterscheidung von „Staatslehre“ und „Staatstheorie“ im staatsrechtlichen Diskurs.

2. Die deutsch-österreichische Staatslehretradition macht in ihrer perspektivischen Mannigfaltigkeit die ursprünglich-existenzielle Verbundenheit jeder überhaupt möglichen staatstheoretischen Untersuchung sichtbar und stellt sie durch den weit gefassten sog. Land-Begriff des Staates dar, der als notwendige Voraussetzung – aber nicht unbedingt als Ausgangspunkt – der staatstheoretischen Begriffs- und Theoriebildung gilt. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich die epistemologisch-methodologische Einsicht, dass eine außerstaatliche Beobachtung des Staates – die in der Lage ist, ihre Position unabhängig von jeglichem vorherigem Staatsbezug selbstreferenziell zu bestimmen – nicht möglich ist.<sup>19</sup> Die ganze Entstehungs- und Wirkungsgeschichte dieser Tradition, einschließlich ihrer europäischen Rezeptionen, weist historisch-soziologisch betrachtet eindeutig auf die eigentümliche individuelle Strukturgebundenheit der begrifflichen Selbsterfassung des Staates hin. Damit ist ein allgemeiner Hinweis auf die – allen beteiligten Akteuren der heutigen Staatenwelt unausweichlich gemeinsame – Grundsituation gegeben, in der die Landstaaten im existenziellen Interesse ihres Fortbestehens im Rahmen ihrer historisch-kulturellen Selbstdeutungen in welcher Form auch immer ein eigenes Staatsverständnis entwickeln müssen.

Für die staatstheoretische Identifikation und Beschreibung derartiger Selbstinterpretationen der historischen Staaten ist der Ausdruck „Staatslehre“ ohne Einschränkungen sehr gut geeignet, insbesondere wenn man die semantische Tatsache berücksichtigt, dass dem Bedeutungsinhalt des Ausdrucks ein immanenter Hinweis auf die doppelte Möglichkeit

<sup>19</sup> Vgl. Fußnote 15. Zur konstitutiven Unterscheidung des weit gefassten und des engen Bedeutungsinhalts des Staatsbegriffs siehe Cs. Kiss, Lajos: A totális állam elmélete és mítosza [Theorie und Mythos des totalen Staates]. *Világosság*, Herbst 2010. 19–40. Die Behauptung muss sich freilich im Falle des staatstheoretischen Erkennens der chinesischen, indischen etc. historischen Staatsentwicklung auch bewahrheiten, vorausgesetzt, dass der staatstheoretische Beobachter fähig ist, eine klare Trennung der politisch-normativen und der wissenschaftlich-beschreibenden Untersuchung zu vollziehen. Aber nicht nur das. Darüber hinaus muss man weiteren methodologischen Erfordernissen gerecht werden, d. h. im Laufe der Ausarbeitung der Staatstheorie muss eine bestimmte Form der Allgemeingültigkeit hergestellt werden, auf deren Abstraktionsniveau sinnvolle Vergleiche überhaupt erst möglich werden.

von Generalisierung und Konkretisierung innewohnt. Die Geltung der semantischen Tatsache, dass sich in jeder historischen Staatsentwicklung in irgendeiner Form eine besondere, die Eigenart der betreffenden Staatlichkeit begrifflich zum Ausdruck bringende Staatsauffassung, d. h. „spezifische Staatslehre“, entfaltet, bezieht sich nicht nur auf die euroatlantischen Kulturen, sondern auch auf diejenigen Kulturentwicklungen, in denen die existenzielle Grundsituation der Staatlichkeit vorhanden oder eben im Entstehen begriffen ist. In Anbetracht dessen kann man Folgendes behaupten: Es kann mittels der Erarbeitung von Interpretationsmodellen, die auf den hermeneutischen Analysen der Staatslehretradition beruhen, eine Art synoptische Einigung der Perspektiven des Besonderen und des Allgemeinen erreicht werden, und dadurch kann die „Staatslehre“ auf das Abstraktionsniveau einer im Sinne der synoptischen Erfassung allgemeinen Theorie des Staates erhoben werden.

3. Der eingeführte Unterschied zwischen „Staatslehre“ und „Staatstheorie“ bezeichnet eine Problemverschiebung und den Übergang zum Level der konstitutiven Allgemeinheit<sup>20</sup> in mehrerlei Hinsicht.

(a) In der klassischen staatsrechtswissenschaftlichen Form der Staatslehre ist eine normative Auffassung der Sozialität im Zusammenhang mit der Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Staat mit enthalten und vorausgesetzt, aber nur teilweise, einseitig und vereinfacht dargelegt, infolgedessen bleibt sie partikulär, begrifflich unklar und theoretisch unterbelichtet. Hierdurch wird seit Langem unentwegt verhindert, dass die Komplexität und das nur in Paradoxon-Form begreifbare Aufbau- und Funktionsgefüge des Staates erkannt werden und er vollständig beschrieben wird.<sup>21</sup> Die vorgeschlagene Konstruktion der Staatstheorie ändert, ausgehend von der epochalen Auseinandersetzung zwischen juristischen und soziologischen Staatsauffassungen, die Blickrichtung, und dadurch verschiebt sich das Begründungsproblem auf die Konstitutionsebene des Sozialen, von der aus der Staat anders als bisher sichtbar wird.<sup>22</sup> Setzt man das Bestreben nach einer vollständigen staatstheoretischen Beschreibung des Staates voraus, gibt jene normative Auffassung des Sozialen nicht bloß einen Anlass, über sie hinwegzugehen, sondern das staatstheoretische Erkennen wird durch sie geradezu zu diesem Übergang gezwungen. Deshalb bedeutet sie, strenger formuliert, nicht einfach eine Möglichkeit, sondern die Notwendigkeit, diese Problemverschiebung und den Übergang durchzuführen.

(b) Der Ausdruck „Staatstheorie“ bezeichnet den Versuch, mittels der Verallgemeinerung der existenziellen Grundsituation jeglicher Staatlichkeit die historisch als „spezifische Staatslehren“ geltenden kontextgebundenen Staatsauffassungen auf einen gemeinsamen Horizont der staatstheoretischen Interpretationen zu erheben, damit sie zusammengescha

<sup>20</sup> Die konstitutive Allgemeinheit der Staatstheorie lässt sich im später zu erörternden Sinne als *synoptisch* bezeichnen. (Vgl. Cs. Kiss: *Elméletalkotási stratégiák...*).

<sup>21</sup> Vgl. Cs. Kiss, Lajos: *A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie]. Jog – Állam – Politika*, 2010/3. 3–34.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda.

und verglichen werden können. In diesem wissenssoziologisch-hermeneutischen Sinn lässt sich die Allgemeinheit der Staatstheorie als ein gemeinsamer Interpretationshorizont „spezifischer Staatslehren“ der sich selbst deutenden historischen Staaten begreifen und konstituieren. Aufgrund dessen können die historischen Staatsauffassungen angelsächsischer Herkunft – die vom konkreten politisch-verfassungsrechtlichen Zusammenhang ausgehend auf der nur an diese gebundenen Ebene der Verfassungstheorie aufgebaut sind – nicht als ein der kontinentalen Staatslehretradition gegenübergestelltes Gegenmodell mit eigenem Wahrheitsanspruch ausgelegt und als Alternativen erläutert werden. Sie sind bloß historisch verschiedene besondere Formvarianten und infolgedessen nur theoretische Beweise und Rechtfertigungen der synoptischen Allgemeinheit der Theorie des Staates. Diese These kann mit dem Hinweis auf die gegenseitige Übersetzbarkeit der mit den Ausdrücken „Rechtsstaat“ und „rule of law“ gekennzeichneten Staatlichkeitssachverhalte ohne Weiteres bewiesen werden.<sup>23</sup> Eine wichtige Aufgabe der Forschungsrichtung ist es, zu klären, wie viele Möglichkeiten und welche Formvarianten der staatstheoretischen Selbstdeutungen es geben kann, wenn man von der historisch-kulturellen Verschiedenheit der Staatsentwicklungen ausgeht, wie und in welcher Form des wissenschaftlichen Diskurses diese am gemeinsamen Interpretationshorizont des staatstheoretischen Erkennens zusammengeschaут und verglichen werden können.<sup>24</sup>

Angesichts der zur Verfügung stehenden Forschungskapazitäten können neben den deutsch-österreichischen und ungarischen Staatslehren nur Staatsauffassungen angelsächsischer und russischer Herkunft untersucht werden. Im Falle der letzteren wird vor allem versucht, durch die Rekonstruktion der Entstehung und der wesentlichen Entwicklungsphasen der genuinen „russischen Staatslehre“ zu einem besseren Verständnis der theoretischen Grundlagen der heutigen russischen Macht- und Geopolitik beizutragen.

<sup>23</sup> Siehe dazu Jürgen Habermas' Hart-Interpretation (vgl. HABERMAS, Jürgen: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992. 247–248.); Lajos Cs. Kiss: Herbert L. A. Hart jogelméleti értelmezhető-e államelméleti szempontból? [Kann die Rechtstheorie von Herbert L. A. Hart aus staatstheoretischer Sicht interpretiert werden?] ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 221–238.

<sup>24</sup> Dazu sei Folgendes angemerkt: Hinsichtlich der hier nur thesenhaft dargestellten evolutionären Leistung der Staatslehretradition dürfte man sie nicht bloß als eine Art deutsche Kuriosität beurteilen und einfach abtun. Zu diesem Vorgehen siehe JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuriosität. In *Der „German Approach“. Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, Mit Kommentaren von Atsushi Takada und András Jakab. *Fundamenta Juris Publici* (4). Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2015. 75–121. Demgegenüber wäre es angemessener, einen anderen Weg der Auslegung einzuschlagen, der zu einem wesentlich tieferen Verständnis jener Tradition führt und zugleich ermöglicht, dass neue Interpretations- und Anwendungsmöglichkeiten in ihr entdeckt und ausgeschöpft werden. Dadurch könnte man wesentlich mehr für die Bewahrung des Fortbestandes europäischen staatstheoretischen Denkens und auch für die problemgeleitete Entwicklung einer sachgerechten Staatssemantik tun.

### 3.3. Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens

*Problemstellung.* Der Glaube an die notwendige Existenz des Staates als grundlegende Integrationsform und ordnungskonstituierendes Steuerungszenrum einer modernen Gesellschaft hat seine Gewissheit niemals verloren, weder in der lebensweltlichen Erfahrung noch in der sich funktionspezifisch konstituierenden sozialen Erfahrung der gesellschaftlichen Teilgebiete (innerhalb eines Landes) und auch nicht in der Fachliteratur, wie die Menge der Publikationen zeigt. Die Überzeugung, dass der Staat im Interesse des Bestehens einer Gesellschaft existieren muss und soll, wurde – abgesehen vom extremen Standpunkt des Anarchismus – niemals ernsthaft aufgegeben. Er wurde in der Praxis tatsächlich nicht einmal in Zweifel gezogen, besonders nicht in Ernstfällen. Selbst der radikale Neoliberalismus konnte lediglich versuchen, mittels der freigesetzten Logik der globalen Marktwirtschaft den als Funktionseinheit aufgefassten Staat übertriebenerweise von einem vermeintlich erdumfassend geltenden wirtschaftsrationalen Standpunkt aus funktionell zu reduzieren, zu minimalisieren und dadurch zu instrumentalisieren, aber er wollte ihn eigentlich nicht abschaffen, sondern nur steuern. Für das liberal-neoliberale Programm der „Entstaatlichung“ der Gesellschaft und der Wirtschaft, dessen Protagonisten nicht bloß Personen, Personengruppen, Parteien oder transnationale Organisationen, sondern im Endeffekt Regierungen (d. h. Staaten) waren und sind, blieb und bleibt der Staat im existenziellen – man könnte sagen: tellurischen – Sinne der letzte Anhaltspunkt, von dem her der Sinn des Gesellschaftlichen, Globalen, Regionalen, Lokalen etc. für die Neoliberalen überhaupt noch beleuchtet werden kann.

Die ausschlaggebende Tendenz der gegenwärtigen Lage lässt sich üblicherweise mit Anzeichen des unaustragbar scheinenden Konflikts zwischen Globalismus und Regionalismus, des elementaren Strebens nach Staatsgründungen und der ähnlich elementaren kulturellen Ängste vor Scheitern, Versagen, Abschwächung des Staates charakterisieren. Mit anderen gefahrbringenden Entwicklungen verkettet (globale Ungleichheiten aller Art, Armut, Migration, Klimawandel, Terrorismus etc.) zeigt sie eindeutige Symptome der funktionellen und legitimatorischen Überforderung des Staates. Das so entstandene Bild vom überforderten Staat weist eindeutig auf die Tatsache hin, dass der moderne Staat westlicher Ausprägung wegen der globalen, aus allen vorstellbaren Richtungen aufkommenden Provokationen und Syndromen zunehmend an die Grenzen seiner Integrationskapazitäten und Steuerungsfähigkeit gelangt.

Aus Sicht der historischen und der aktuellen Verantwortbarkeit betrifft dies vor allem die westliche Staatenwelt im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen. Über die Europäische Union, die vor der Alternative die politischen Integration, Bundesstaat oder Bund von Nationalstaaten gestellt ist und deren Staatlichkeit sich ihrem provisorischen Wesen nach im Zustand des Schwebens befindet, kann man nur mit Gewissheit



sagen, dass sie eigentlich als eine Art in der Entstehung begriffene Großraumordnung<sup>25</sup> mit mehreren nach Hegemonie strebenden Zentren charakterisiert werden kann. Die „schwebende“ Staatlichkeit der Europäischen Union richtet die Aufmerksamkeit unvermeidlich auf grundlegende staatstheoretische Probleme, unter diesen insbesondere auf das der „Natur“ des Staates. Sie wirft in zugespitzter Form abermals die Frage auf, ob und wie man die Existenz des Staates nach Form und Art begrifflich identifizieren und beschreiben kann, und mehr noch, von welchen Ansatzpunkten her und in welchen theoretischen Rahmen man überhaupt über sie nachdenken könnte.

Bei dem Forschungsvorhaben wird davon ausgegangen, dass hinsichtlich dieser in groben Zügen dargestellten Lage – und insbesondere der Tatsache, dass moderne Nationalstaaten der Welt entweder als einzelne Staaten oder nach ihrer Eigenart als internationale Vergesellschaftungen bestimmter Gruppen von Staaten im Interesse ihrer staatlichen Beständigkeit in Form von Großraumordnungen existieren – eine Wende in der Staatstheorie stattfinden sollte. Durch sie dürfte es ermöglicht werden, die Blickrichtung zu ändern und die Grundbegriffe neu zu definieren.

In dieser Forschungsrichtung wird man sich am Leitfaden der „schwebenden“ Staatlichkeit der Europäischen Union orientieren, wodurch es möglich wird, die staatstheoretischen Grundfragen wiederholt zu stellen und aufgrund dessen etliche Forschungsprobleme und Themen zu konkretisieren.

*Existenz des Staates.* In welchem Sinne kann behauptet werden, dass es einen Staat gibt? Wenn ein Staat historisch vorhanden ist, dann drängt sich die folgende Frage auf: In welchem Sinne und wie ist Normativität in der strukturell-semanticen Tatsache seiner Existenz enthalten? Was für einen Sinn hat diese Aussage: Einen Staat muss bzw. soll es geben. Es wird hier angenommen, dass drei konstitutive Formen der jeder staatlichen Existenz innewohnenden Normativität zu unterscheiden sind. Die begriffliche Differenzierung zwischen der existenziellen, der funktionellen und der im politisch-ideologischen Sinne wertbezogenen Formen der Normativität<sup>26</sup> macht es möglich, einen klaren Unterschied zwischen Voraussetzung und Ausgangspunkt der Theoriebildung in ihren Begründungsphasen

<sup>25</sup> Ein wichtiges Teilproblem der Forschung ist, ob man bei der Erörterung von Begriffen wie Staat, moderner Staat, Staatlichkeit, Reich etc. überhaupt von Carl Schmitts Situationsdiagnose vom Ende moderner Staatlichkeit sowie von seiner Theorie über die Herausbildung von Großraumordnungen absehen kann. (Vgl. Cs. KRSS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitttről [Carl Schmitts Rechtswissenschaft. Studien über Carl Schmitt]*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 466.; Cs. KRSS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt elméleti kortársi-kritikai kontextusban. Tanulmányok Carl Schmitttről [Carl Schmitts Theorien im zeitgenössisch-kritischen Kontext. Studien über Carl Schmitt]*, Manuskript, Budapest, 2016. [85 Bogen; erscheint in Kürze].

<sup>26</sup> Bei der Interpretation des Normativitätsproblems in der Staatstheorie muss man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass man bei der Deutung auf einen vorausgegangenen theoriekonstruktiven Diskurs der sich miteinander auseinandersetzenden philosophischen Standpunkte (Disziplinen) angewiesen sein wird. Die Bedeutung dieser Angewiesenheit bei der Begründung stellt die Verbindung der staatstheoretischen Theoriebildung mit der philosophischen Grundlagenforschung besonders deutlich heraus.



zu machen.<sup>27</sup> Die Voraussetzung als Operation der Begründung beinhaltet gleichzeitig und auf eine aufeinander bezogene Weise die existenzielle und die funktionelle Form von Normativität.<sup>28</sup> Diese Formen bilden den notwendigen Ausgangspunkt für jede überhaupt mögliche staatstheoretische Untersuchung. Aber die Einsicht, dass die existenzielle Notwendigkeit des Bestehens eines Staates nicht von der Notwendigkeit seines Funktionierens getrennt werden kann<sup>29</sup>, gilt nur im Bereich des staatswissenschaftlichen Erkennens, nicht aber im Bereich der politischen Ideologien. Die ideologischen Standpunkte als „Akteure“ im politischen Diskurs können und wollen das Staatsphänomen – vom Funktionsbegriff des Staates ausgehend – bloß von der partikulären Betrachtungsweise ihrer eigenen spezifischen Wertvorstellungen und Wertideen her erfassen. Daraus resultiert, dass die zugleich existenzielle und funktionelle Verbindung zwischen Bestehen und Funktionieren des Staates – und auch die Notwendigkeit dieser Verbindung – im Erkenntnisprozess entweder ausgeklammert und letztendlich aufgehoben oder bestenfalls völlig beliebig behandelt wird. Wenn man im staatstheoretischen Diskurs der Logik der partikulären Wertinterpretation gehorcht, dann werden die für das staatstheoretische Erkennen konstitutive Differenz und Verknüpfung zwischen Voraussetzung und Ausgangspunkt zunichtegemacht. Folglich können sie für die Begründung, das heißt für die Bestimmung des Grundbegriffs der Staatstheorie, nicht mehr als logische Notwendigkeiten gelten.<sup>30</sup>

*Grundbegriff der Staatstheorie.* Der im euroatlantischen politischen und verfassungsrechtlichen Diskurs vorherrschende Begriff der Souveränität kann als staatstheoretischer Grundbegriff nicht verwendet werden, weil er nicht geeignet und überdies aus prinzipiellen

<sup>27</sup> Hier sei erneut darauf hingewiesen, dass im Konstruktionsverfahren der Staatstheorie zwischen den begriffsanalytischen Operationen bzw. Konstruktionsphasen von Begründung, Darlegung und Rechtfertigung differenziert werden muss.

<sup>28</sup> Unter existenzieller Normativität ist das dem sozial-kulturellen Fortbestehen eines Staates inwohnende und in seiner historischen Selbstentfaltung zum Vorschein kommende „Sollen“, unter funktioneller Normativität das dem Funktionieren desselben Staates inwohnende und durch soziale Integrations- und Steuerungsleistungen erscheinende „Sollen“ zu verstehen. Der Ausdruck „Sollen“ ist im streng operationellen, das heißt von jeglichen philosophischen Implikationen befreiten Sinn, zu verwenden. Die beiden Formen der Normativität, die semantisch gesehen in Form von historischen Selbstinterpretationen der Staaten verarbeitet, festgelegt und überliefert zum Ausdruck kommen, sind nicht voneinander zu trennen. Die Voraussetzung, die als Möglichkeitsbedingung vorhanden sein muss, wird hier als Differenzbegriff der Normativität definiert. Die innere Einheit dieses Begriffs wurde und wird im politischen Diskurs infrage gestellt, die Formen der Normativität voneinander getrennt und dadurch ihre innere Einheit zerstört.

<sup>29</sup> Für die Beschreibung der Verbindung zwischen Bestehen und Funktionieren des Staates wird die Einführung des paradoxen Ausdrucks „seinsmäßige Funktion“ vorgeschlagen.

<sup>30</sup> Im Begründungsverfahren kann die Verknüpfung der Voraussetzung mit dem Ausgangspunkt der Theoriekonstruktion nur in Paradoxon-Form dargestellt werden: (a) Die Voraussetzung, d. h. die Feststellung der strukturell-semantischen Tatsache der Existenz des Staates in der historischen-sozialen Wirklichkeit, lässt sich aus Sicht des zugrunde gelegten soziologischen Staatsbegriffs nur in Form von Kontingenz ausdrückenden Aussagen beschreiben. Durch Aussagen dieses Typs erscheint die Existenz des Staates als Chance bzw. Wahrscheinlichkeit (mit einem gewissen Grad) von sozialen Beziehungen mit spezifischem Sinngehalt. (b) Falls man die Verknüpfung von beiden zum Ausgangspunkt der Theoriebildung (d. h. der Begründung) macht, muss angenommen werden, dass zwischen ihnen eine notwendige Verbindung im logischen Sinne besteht.

Gründen<sup>31</sup> auch nicht in der Lage ist, die operationellen Funktionen der staatstheoretischen Begründung und Beschreibung adäquat zu erfüllen. Mithilfe des Souveränitätsbegriffs kann man nur vom staatsrechtstheoretischen Gesichtspunkt ausgehend Kriterien ableiten, mit denen die Staatlichkeit eines Staates bzw. die Vergesellschaftung von Staaten zu identifizieren ist.<sup>32</sup> Es reicht staatsrechtlich nicht aus, für die Beschreibung des höchst komplexen Sachverhalts der „Staatlichkeit“ ausschließlich den Begriff der Souveränität einzusetzen. In Bezug darauf wird behauptet, dass die strukturelle Lage und die Dynamik der „schwebenden Staatlichkeit“ der Europäischen Union in ihren wesentlichen Zügen mit dem Souveränitätsbegriff weder angemessen verstanden noch beschrieben werden kann. Wenn man aufgrund der Annahme des grundbegrifflichen Status der Souveränität versucht, staatstheoretische Untersuchungen durchzuführen, dann wird (und wurde) unvermeidlich der Anschein erweckt, als gehöre die Erhellung des „Wesens“ oder der „Natur“ des Staates allein zum Kompetenzbereich des verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Erkennens. Darüber hinaus ist – es wurde bereits darauf hingewiesen – eine Verengung dieser Art auf selbstverständliche Weise mit vorhergehenden politischen Voraussetzungen und Bewertungen verbunden. Jedoch bleibt diese Rückkoppelung zwischen Wissenschaft und Politik völlig unreflektiert.

Aber es genügt auch nicht, wenn man von Hans Kelsens und Carl Schmitts epochaler Auseinandersetzung – das heißt von der Antithese des Juristischen und des Politischen<sup>33</sup> – ausgehend entweder eine normativ-werttheoretisch oder eine existenzial-ontologisch fundierte gesellschaftstheoretische Auffassung über die Konstitution von sozialer Ordnung voraussetzt und in Anspruch nimmt, um aufgrund dessen den staatsrechtlichen Grundbegriff bestimmen zu können. Bei der Begründung der Staatstheorie sollte man auf diese Weise Kelsen folgend einen rein normorientierten, Schmitt folgend einen existenzorientierten Integrationsbegriff zugrunde legen und zum Ausgangspunkt der Begriffsbildung nehmen. Diesen Auffassungen gegenüber wird das Fundierungsverhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie in der Forschung umgedreht und es wird vorausgesetzt, dass der Grundbegriff der Staatstheorie nur aus der Sicht der

<sup>31</sup> Hier handelt es sich um einen diskurstheoretischen Kategorienfehler.

<sup>32</sup> Unter besonderer Berücksichtigung der globalen Konstellation von Großraumordnungen muss man das Augenmerk vor allem darauf lenken, dass es rein staatstheoretisch (d. h. begriffsanalytisch) betrachtet eine Absurdität darstellt, wenn man von einer „Vergemeinschaftung“ von Staaten spricht. Diese Redeweise richtet sich nach bestimmten politischen Wertvorstellungen und ideologischen Wertinterpretationen, infolgedessen gehört sie hauptsächlich zum Gebiet der politischen Mythenbildung, deren außerwissenschaftlicher Charakter offensichtlich ist. Charles de Gaulles berühmten Spruch frei interpretierend könnte man sagen, dass aus der die Großraumordnungen zusammen- und aufrechterhaltenden Hegemonie keine Freundschaft, sondern nur eine Allianz hervorgeht. (Vgl. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Freund-Feind-Denken. Carl Schmitts Kategorie des Politischen*. Stuttgart 2011, Franz Steiner Verlag, 31.)

<sup>33</sup> Dementsprechend setzt der Begriff des Staates entweder den Begriff des Juristischen (Hans Kelsen) oder den des Politischen (Carl Schmitt) voraus, das besagt, dass man im Laufe der Begriffsbildung entweder von einer normativen oder von einer existenzialen Auffassung über die Integrationsform von sozialer Ordnung ausgeht. (Vgl. KELSEN, Hans: *Reine Rechtslehre*, Zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. Österreichische Staatsdruckerei, Wien, 1992, besonders 25–31; SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, 20–28.)

soziologischen Gesellschaftstheorien als institutionalisierte Integrations- und Steuerungsfunktion der sozialen Ordnung angemessen zu bestimmen ist.<sup>34</sup>

*Theorie des Regierens.* Die Theorie des Regierens kann und soll als eine Teiltheorie im begrifflichen Rahmen der Staatsfunktionen und Staatsziele<sup>35</sup> innerhalb der Staatstheorie konzeptualisiert und dargelegt werden. Funktionen und Ziele des Staates können nur durch das Regieren, das heißt durch das Ausüben von Macht und Herrschaft, verwirklicht werden. Aus dieser Annahme folgt, dass das Regieren für die staatstheoretische Begriffsbildung immer als das grundlegende Problem der Institutionalisierung politischer und rechtlicher Macht (Gewalt) bzw. der Herrschaft und daran anknüpfend der Legitimität in Betracht kommen kann. Dementsprechend lässt sich sein Begriff nur in Bezug auf den engen Funktionsbegriff des Staates<sup>36</sup> im Problembereich der legitimen Macht (Gewalt) bzw. Herrschaft definieren. Für das Verständnis der Existenz des Staates und auch für eine mögliche, von uns bevorzugte Form der Darlegung der Staatstheorie<sup>37</sup> muss die Einsicht konstitutiv sein, dass die Verbindung zwischen dem weit gefassten und dem engen Begriff

<sup>34</sup> Abgesehen vom Unterschied zwischen den handlungs- und den systemtheoretischen Begründungsmodellen wird hier behauptet: Die Gemeinsamkeit der verschiedenen Varianten der soziologischen Gesellschaftstheorien besteht streng operational (weder norm-, noch entscheidungsorientiert) betrachtet darin, dass die Grundlage der Konstitution der sozialen Ordnung letztendlich nur durch Verknüpfung der Differenzierung und Integration (Steuerung) von Sinnelementen (Handlungen, Kommunikationen) zu erfassen ist. In Bezug darauf wird es möglich, den Staat operational als paradoxe Einheit zweier gleichwertiger Grundfunktionen aufzufassen und von ihm eine vollständige Beschreibung zu geben. (Vgl. Lajos Cs. Kiss: A szociológiai rendszerelemlet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie].)

<sup>35</sup> Die späteren Ausführungen vorweggenommen wird etwa die Theorie des Regierens, ausgehend von der strukturell-semantischen Tatsache der Existenz des Staates, entlang der folgenden Begriffsreihe dargelegt: Staatsfunktionen – Staatszweck – Staatsziele – Staatsaufgaben – Staatsbefugnisse / -kompetenzen. Aufgrund dessen wird angenommen, dass die theoriekonstitutiven Sinnengrenzen zwischen dem wissenschaftlichen und dem politischen Diskurs einerseits und zwischen dem politischen und dem rechtlichen Diskurs andererseits im Rekurs auf die Staatsfunktionen mittels der in der Begriffsreihe angegebenen Unterscheidungen gezogen werden können.

<sup>36</sup> In der weit gefassten Bedeutung des Staatsbegriffs wird der Staat aus existenzieller Sicht als historisches Individuum aufgefasst. Den grundlegenden Sachverhalt der staatlichen Individualität kann man dem alltäglichen Sprachgebrauch folgend mit dem Begriff Landstaat beschreiben. Der Begriff des Landstaates bezeichnet den in seinem eigenen historischen Werdegang existierenden, sich selbst entfaltenden und interpretierenden Staat. In der engen Bedeutung des Staatsbegriffs wird der Staat aus funktioneller Sicht als Regieren aufgefasst. Den grundlegenden Sachverhalt des staatlichen Funktionierens kann man dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch folgend mit dem Begriff des Funktionsstaates bezeichnen, der durch seine Selbsterhaltung, aufgrund der Gewährleistung von Integration und Steuerung der Gesellschaft, den Landstaat als solchen aufrechterhält. Die als Fähigkeit und als strukturell-semantische Tatsache gegebene Selbsterhaltung des Staates durch eigene Funktionen soll „Staatszweck“ genannt werden. Der im operationalen Sinne begriffene Staatszweck ist grundlegend und zugleich maßgeblich für die möglichen Bestimmungen derjenigen konkreten wertbezogenen Staatsziele, die aus den miteinander konkurrierenden politischen Wertinterpretationen heraus formuliert und gerechtfertigt sind. Man könnte sagen, der Staatszweck für die Staatstheorie kommt ausschließlich als eine unabhängige Variable in Betracht, wobei sich die auf Wertkriterien beruhenden Staatsziele nur als abhängige Variablen betrachten lassen. Der Staatszweck kann nur durch wandelbare Staatsziele aktualisiert sein.

<sup>37</sup> Die Staatstheorie und die vollständige Beschreibung des Staatsphänomens sind nicht miteinander identisch, sie bezeichnen zwei voneinander zu unterscheidende Operationsreihen.

des Staates nur durch das Regieren zustande kommen kann. Der Staat existiert in diesem Sinne als Regieren. Das Regieren bedeutet das Aktualisieren der staatlichen Macht durch Ausübung der politischen und rechtlichen Grundfunktionen in Form der funktionell-organisatorischen Verteilung der Staatsgewalten (Legislative, Judikative, Exekutive). Aus diesem Grund kann der Staat als Regieren sich selbst als legitime, das heißt politisch geführte und rechtlich geregelte, anstaltsmäßige Verwaltungsordnung organisatorisch aufbauen und rechtfertigen und so seine wirtschaftlichen, sozialen und anderen Funktionen ausüben. Der Staat als Regieren mittels seiner Verwaltungsordnung<sup>38</sup> schafft die Bedingungen bzw. Vorbedingungen für die Sicherung und die Gestaltung der sozialen Ordnung innerhalb des Territoriums eines Landstaates, und aufgrund seines Funktionierens, das die Umsetzung der wertbezogenen Staatsziele durch konkrete Funktionsleistungen bedeutet, ist er imstande und ermächtigt, als umfassende institutionalisierte Handlungseinheit in Erscheinung zu treten.

Der Begriff Regieren im weiteren Sinne überdeckt inhaltlich den Funktionsbegriff des Staates, das heißt, es ist identisch mit der funktions- und organmäßigen Verteilung von staatlichen Gewalten, während es im engeren Sinne die vollziehende Gewalt (Exekutive) bezeichnet, die mit dem Ausdruck „Regierung“ benannt und begrifflich erörtert identifiziert wird. In diesem Sinne lässt der Begriff „Regierung“ den Staat als Handelnden und Verantwortbaren erscheinen, dem eine institutionalisierte Fähigkeit zum Entscheiden, zum Handeln und Verantworten zugeordnet wird. Begriffe wie „Regierungskapazität“ und „Regierungsfähigkeit“, die der empirischen Untersuchung des „guten Staates und guten Regierens“ zugrunde zu legen sind, können nur in diesem Kontext begriffsanalytisch sinnvoll definiert werden.

*Das Gute in der Staatstheorie.* Das Gute als Problem der Bewertung bzw. Verwertung tritt in der staatstheoretischen Begriffsbildung erstens dann auf,<sup>39</sup> wenn man die Frage beantworten muss, in welchem Sinne und wie ein Staat existiert, und zweitens dann, wenn man die Staatstheorie im Diskurs der Wissenschaft rechtfertigen muss.<sup>40</sup> In der Staatstheorie, das heißt auf der Ebene der wissenschaftsinternen Staatssemantik, kann und darf man weder versuchen, eine vorweggenommene Definition des Begriffs des Guten zwecks

<sup>38</sup> In der weit gefassten Bedeutung des Begriffs der Verwaltungsordnung umfasst sie die institutionalisierten Gebiete der Staatsgewalten, in der engen Bedeutung bezeichnet sie das nach den Organisationsprinzipien der Zentralisation und Dezentralisation aufgebaute Regierungssystem, das die Organe (Funktionseinheiten) der zentralen und der lokalen öffentlichen Verwaltung umfasst.

<sup>39</sup> Hier sei darauf hingewiesen, dass der Ausdruck „staatstheoretische Begriffsbildung“ in seiner weit gefassten, die Phasen der Theoriekonstruktion umfassenden Bedeutung gebraucht wird. Jeder Schritt der Gestaltung einer Staatstheorie bedeutet Analyse und Bestimmung von Begriffen auf den sich verknüpfenden begrifflichen Ebenen der Begründung, Darlegung und Rechtfertigung. Der Unterschied zwischen ihnen liegt in den spezifischen operationalen Sichtweisen der einzelnen Ebenen, das heißt, er hängt davon ab, welche Differenzen angewendet werden.

<sup>40</sup> Dementsprechend taucht der Begriff „das Gute“ als Bewertungsproblem in den Phasen der Darlegung und der Rechtfertigung der Theoriegestaltung auf. Hier muss freilich streng zwischen den wissenschaftsinternen (immanenten) und den wissenschaftsexternen (transzendenten) Formen der Bewertung unterschieden werden.

der Beschreibung zugrunde zu legen, noch danach trachten, das Gute wesenhaft mithilfe staatstheoretischer Begriffe zu definieren. Der Staat ist an sich weder gut noch böse: Er ist einfach vorhanden. Es gibt Staaten.<sup>41</sup> Der Begriff des Guten in seinem prädikativen, attributiven oder etwa adverbialen Gebrauch bezeichnet in Ausdrücken und Sätzen wie „guter Staat“, „gute Regierungsführung“, „der Staat an sich ist gut oder ist böse“ etc. nur Zurechnungen, genauer gesagt, kommunikativ-argumentative Operationen in denjenigen Diskursen, die von den verschiedensten Standpunkten aus auf den verschiedensten Ebenen das Phänomen Staat zu thematisieren und zu interpretieren suchen. In diesem Sinne kann der Staat nur als formaler Zurechnungspunkt der Staatsdiskurse gelten, von dem jede Form des staatstheoretischen Erkennens, von der primordial-lebensweltlichen bis zur wissenschaftlich-philosophischen Erkenntnis, ausgehen muss.

In der Staatstheorie kann man begrifflich nicht darüber entscheiden, was das Gute im oder am Staat ist oder sein soll, ob und wie ein Staat das Gute verwirklichen sollte. Eine Staatstheorie kann und darf auch nicht versuchen, einen substantiell-inhaltlichen Begriff des Guten zu erarbeiten. Sie kann das Gute höchstens als einen hypothetisch voraussetzbaren Bezugspunkt in den Staatsdiskursen und für die Staatsdiskurse definieren, der es ermöglichen soll, die wissenschaftliche Gestaltung der Theorie des Regierens von der Diskursebene der politischen Wertinterpretationen loszulösen. In dieser Forschungsrichtung wird davon ausgegangen, dass es aufgrund der existenzial-funktionalen Betrachtungsweise des Staates möglich wird, exakte und konsensfähige Regeln der Anwendung des Begriffs des Guten für den staatstheoretischen Diskurs zu bestimmen und auf diese Weise das Problem der Bewertung bzw. Verwertung in begrifflichen Formen wie „guter Staat“, „gutes Regieren“, „gute Regierungsführung“ sinnvoll zu thematisieren und als Gegenstand staatstheoretischer Erkenntnis festzulegen.

*Teilprobleme.* Im Rahmen der Theorie der Staatsfunktionen muss der Frage nachgegangen werden, ob und wie man behaupten kann, dass in der kurz geschilderten Problemsituation der modernen Staatlichkeit wirklich neue Funktionen des Staates und neue Formen des Regierens entstanden sind und auch entstehen können. In welchem Sinne lässt sich überhaupt davon sprechen, dass ein Staat oder eine Vergesellschaftung von Staaten neue Funktionen bekommen bzw. erwerben kann. Was soll man unter der Aussage verstehen, dass dem Staat neue Funktionen zugeordnet werden können oder müssen. Im Zusammenhang damit wird als wichtiges Teilproblem die Deutung des staatlichen Gewaltmonopols als ausschließliche Funktion eines Staates<sup>42</sup> im Rahmen einer systematischen Analyse unter-

<sup>41</sup> Oder anders ausgedrückt: Der Staat muss sein, wenn ein Volk in Form von Gesellschaft auf selbstbestimmte Art und Weise eigenständig und eigenverantwortlich existieren will.

<sup>42</sup> An dieser Stelle sei auf Folgendes hingewiesen: Mit der staatstheoretischen Betrachtungsweise können Ursprung und letzte Rechtfertigung der staatlichen Monopolisierung der physischen Gewalt, die die Operationen der deutenden Bestimmung der Legitimitätsgrundlage und die institutionalisierte Ausübung der Macht (Herrschaftsgewalt) umfasst, mit dem Begriff der Souveränität im Rahmen des verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Diskurses nicht einmal annähernd beschrieben werden.

sucht, und es wird aus rein staats- und rechtstheoretischer Sicht versucht, den Grundriss einer begrifflichen Systematik der militärischen Verteidigung unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen neuen Typs zu erarbeiten.

### 3.4. Theorie des „guten Staates“

Im Institut für Staatsforschung und Entwicklung der NUÖ finden seit 2014 empirische Forschungen statt,<sup>43</sup> deren Gegenstand die Messbarkeit und Bewertbarkeit einer „guten Regierungsführung“ ist. Im Rahmen dieser Forschungen, deren theoretischer Kern mit der Formel „staatszentrisches Regieren“<sup>44</sup> ausgedrückt werden kann, wurden die Grundbegriffe und Merkmale des „guten Staates“ in dem Maße ausgearbeitet und auch bestätigt, dass sie einerseits als Leitfaden, Indikatoren und Kriterien der empirischen Messung und andererseits zur kritischen Beurteilung bzw. Bewertung der strukturell-funktionellen Wirksamkeit der Regierungstätigkeiten taugen. Darüber hinaus kann man sie auch der Planung und Entwicklung der nach Wirkungsgebieten geordneten spezifischen Fachpolitiken zugrunde legen. Damit aber ist weder das wissenschaftliche Problem der Theoriekonstruktion überhaupt noch das praktische Problem der fachpolitischen Regierungsanwendungen aus der Welt geschafft.

Angesichts dieser Ausgangslage sollen die weiteren Untersuchungen, die sich auf die problemgerechte Behandlung der möglichen konzeptuellen Rahmen einer Theorie des „guten Staates“ richten, mit der Forschungsrichtung der Staatsfunktionen und des Regierens im Einklang stehen und zusammen durchgeführt werden.

Die dem Begriff des „guten Staates“ innewohnende doppelte Bedeutung des „Guten“, die man üblicherweise mit der Unterscheidung von Effizienz und Gemeinwohl auszudrücken

<sup>43</sup> Vgl. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2015 [Guter-Staat-Bericht 2015]*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015; KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2016 [Guter-Staat-Bericht 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.; KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jelentés a jó állam véleményfelmérésről 2016 [Bericht über die Meinungsumfrage zum Guten Staat 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam nagytó alatt: speciális jelentések A-tól z-ig (Az adóbürokráciától a versenyképességéig) [Der Gute Staat unter der Lupe: spezielle Berichte von A bis Z. Von Steuerbürokratie bis Wettbewerbsfähigkeit]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; Dr. Tamás Kaiser (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*. An internationalen wissenschaftlichen Erfahrungen, Modellen und Methoden orientiert ist in der „Guten-Staat-Forschung“ der Begriff eines aktiven handlungsfähigen Staates vorausgesetzt, und aufgrund methodischer Überlegungen sind folgende Unterscheidungen getroffen worden und zum Zweck der Messung der Effizienz von Regierungstätigkeiten (gutes Regieren und Verwalten) der empirischen Untersuchung zugrunde gelegt worden: (a) die Unterscheidung zwischen staatlicher Kapazität und Regierungsfähigkeit; (b) die Unterscheidung zwischen staatlichen Wirkungsgebieten und Fachpolitiken des Regierens; (c) die Unterscheidung zwischen Dimensionen und Indikatoren innerhalb der Wirkungsgebiete (Sicherheit und Vertrauen in die Regierung, gemeinschaftliche Wohlfahrt, finanzielle Stabilität und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Demokratie, wirksame öffentliche Verwaltung).

<sup>44</sup> KAISER, Tamás – BOZSÓ, Gábor: *Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai [Hauptaspekte der Konzeption und der Messbarkeit des staatszentrischen Regierens]*. In KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2015. 11–36.

pflegt, macht es methodologisch erforderlich, die funktionalen und wertbezogenen Ebenen der theoriebildenden Analysen zusammenschauen und begrifflich miteinander zu verknüpfen. Dementsprechend müssen die rivalisierenden, sich an philosophisch-wissenschaftlichen und/oder ideologisch-politischen Kriterien orientierenden Deutungen des Gemeinwohls in synoptischer Weise aufeinander bezogen und parallel zum tatsächlichen Funktionieren des Regierungssystems und mit dessen typischen Problemen behandelt werden.

Aufgrund dieser Strategie der Analyse und Theoriebildung muss man versuchen, diejenigen theoretischen Hintergründe zu rekonstruieren, in deren Zusammenhängen die normativen Prinzipien, die Maßstäbe der Bewertung sowie die Kriterien der Anwendung auf „das gute Regieren bzw. die gute Regierung“ bestimmt werden. Anders als in der üblichen Fachliteratur geht das Forschungsvorhaben von vornherein von der Ambiguität des Wertbegriffs „gut“ aus und bemüht sich bei der Interpretation der philosophischen, wissenschaftlichen und politischen Theorien „des guten Staates und des guten Regierens“, die funktional gleichwertigen Gesichtspunkte der ideologischen Wertbeziehungen und der fachpolitischen Systemrationalitäten hermeneutisch gleichsam zur Geltung zu bringen.

Eine Theorie „des guten Staates und des guten Regierens“ kann nur dann als ein richtunggebendes Bezugssystem für staatliche Organisationsentwicklungen bewahrt werden und gelten, wenn sie auch aus pragmatischer Sicht geeignet ist, eine Verbindung und einen Einklang zwischen den von ihr erarbeiteten normativen Erfordernissen und Grundsätzen und dem Funktionieren der Regierungstätigkeiten und der öffentlichen Verwaltung zustande zu bringen und zu rechtfertigen.



## LITERATURANGABEN

1. CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München 1999.
2. Cs. KISS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmittől [Carl Schmitts Rechtswissenschaft. Studien über Carl Schmitt]*, Gondolat Kiadó, Budapest 2004.
3. Cs. KISS, Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben [Strategien der Theoriekonstruktion in der Staatstheorie]. In SZIGETI, Péter (Hrsg.): *Államelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcsélet [Staatstheorie – Politische Philosophie – Rechtsphilosophie]*, Leviatán (Sondernummer), Győr 2005. 51–84.
4. Cs. KISS, Lajos: A totális állam elmélete és mítosza [Theorie und Mythos des totalen Staates]. *Világosság*, Herbst 2010. 19–40.
5. Cs. KISS, Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie]. *Jog – Állam – Politika*, 2010/3. 3–34.
6. Cs. KISS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt elméleti kortársi-kritikai kontextusban. Tanulmányok Carl Schmittől [Carl Schmitts Theorien im zeitgenössisch-kritischen Kontext. Studien über Carl Schmitt]*, Manuskript, Budapest 2016.
7. Lajos Cs. KISS: Herbert L. A. Hart jogelmélete értelmezhető-e államelméleti szempontból? [Kann die Rechtstheorie von Herbert L. A. Hart aus staats-theoretischer Sicht interpretiert werden?] ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 221–238.
8. HABERMAS, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1984.
9. HABERMAS, Jürgen: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1992.
10. JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuriosität. In *Der „German Approach“. Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, Mit Kommentaren von Atsushi Takada und András Jakab. *Fundamenta Juris Publici* (4). Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2015. 75–121.
11. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2015 [Guter-Staat-Bericht 2015]*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2015.
12. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2016 [Guter-Staat-Bericht 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
13. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jelentés a jó állam véleményfelmérésről 2016 [Bericht über die Meinungsumfrage zum Guten Staat 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
14. KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól z-ig (Az adóbürokráciától a versenyképességéig) [Der Gute Staat unter der Lupe: spezielle Berichte von A bis Z. Von Steuerbürokratie bis Wettbewerbsfähigkeit]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
15. KAISER, Tamás – Bozsó, Gábor: Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai [Hauptaspekte der Konzeption und der Messbarkeit des staatszentrischen Regierens]. In KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2015. 11–36.
16. Kelsen, Hans: *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Eine kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1928.
17. Kelsen, Hans: *Reine Rechtslehre*, Zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. Österreichische Staatsdruckerei, Wien 1992.
18. LUHMANN, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.
19. LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2002.
20. LUHMANN, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1997.
21. MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 2011.
22. MÜNCH, Richard: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1984.



23. MÜNCH, Richard: *Die Kultur der Moderne*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.
24. SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin 1996.
25. *Staatsdiskurse*, Bücherreihe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
26. *Staatsverständnisse*, Bücherreihe. Felix Steiner Verlag, Stuttgart.
27. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993.
28. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Freund-Feind-Denken. Carl Schmitts Kategorie des Politischen*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2011.
29. VOSSKUHL, Andreas – BLUMKE, Christian – Meinel, Florian (Hrsg.): *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin 2013.

**Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos**, ([cs.kiss.lajos@uni-nke.hu](mailto:cs.kiss.lajos@uni-nke.hu)) egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Nemzeti Közszeológálati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet. Kutatási területei a társadalomelmélet, az államelmélet, a politikafilozófia és a jogfilozófia. A *Jog – Állam – Politika* folyóirat alapító tagja, valamint a szerkesztőbizottság tagja, az MTA köztestületi tagja.

**Prof. Dr. Lajos Cs. Kiss** ([cs.kiss.lajos@uni-nke.hu](mailto:cs.kiss.lajos@uni-nke.hu)) ist Universitätsprofessor und Forschungsprofessor am Institut für Staatsforschung und Entwicklung der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst. Er forscht auf den Gebieten Gesellschaftstheorie, Staatstheorie, politische Philosophie und Rechtsphilosophie. Er ist Gründungsmitglied und Mitglied des Redaktionsausschusses der Zeitschrift *Jog – Állam – Politika* [Recht – Staat – Politik] sowie als Vertreter einer öffentlichen Körperschaft Mitglied der Ungarischen Akademie der Wissenschaften (MTA).