

Leon Wansleben*

„Ghost in the Machine“ Der Staat in Luhmanns Theorie politischer Systeme

<https://doi.org/10.1515/sosys-2016-0011>

Zusammenfassung: Dieser Aufsatz diskutiert Niklas Luhmanns ebenso ambivalente wie vielversprechende Auseinandersetzung mit dem Staat. Das Problem im Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist die Schließung des politischen Systems und die Rolle des modernen Staates in der Stabilisierung von Grenzen zwischen der Politik und den anderen Funktionssystemen. Entsprechend stellt Luhmann Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte als historisch wesentliche, in der Politik selbst institutionalisierte ‚Absicherungen‘ für eine funktional differenzierte Gesellschaftsstruktur dar. Allerdings verstellt seine ‚Staatsskepsis‘ und das Konzept der „strukturellen Kopplungen“ den Blick für komplementäre Formen moderner Staatlichkeit (z. B. den Wohlfahrtsstaat). Von dieser Problemstellung ausgehend werfe ich einen neuen Blick auf die Bindung der Politik an die organisationale Konfiguration der öffentlichen Verwaltung, die aufgrund ihrer polykontextural angelegten Beobachtungs- und Entscheidungsprogramme zeitkritische Systeminterdependenzen adressierbar macht. Der Aufsatz knüpft schließlich an Diskussionen über das Konzept der Weltgesellschaft an, um zu argumentieren, warum ‚staatliche‘ Lösungen von Interdependenzproblemen zwischen Funktionssystemen im Angesicht von fragmentarischen Differenzierungsprozessen immer weniger tragen.

Abstract: This article engages with Niklas Luhmann’s ambivalent and promising conception of the state. The problem in the background of this discussion is how we can theorize the ‘closure’ of a political system and the role of the modern state in stabilizing boundaries between politics and the other social systems. Following this line of thought, Luhmann understands the political institutionalization of constitutions and fundamental rights as decisive historical steps towards the formation of a functionally differentiated society. But his general skepticism towards the state and his notion of “structural couplings” prevents him from analyzing complementary forms of modern statehood (e. g. the welfare state). On the back of this problematic, I reinterpret the nexus between politics and the particu-

***Korrespondenzautor:** Dr. Leon Wansleben, Research group leader, Max Planck Institute for the Study of Societies, Paulstr. 3 D-50676 Cologne, email: lw@mpifg.de

MPIfG Journal Article

Leon Wansleben: “Ghost in the Machine”: Der Staat in Luhmanns Theorie politischer Systeme. In: Soziale Systeme 21(2), 279-306 (2020). De Gruyter

The original publication is available at the publisher’s web site: <https://doi.org/10.1515/sosys-2016-0011>

The MPIfG Journal Articles series features articles by MPIfG researchers and visiting scholars published in peer-reviewed journals. Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG) Cologne | www.mpiifg.de

lar organizational configuration of public administration that, due to its poly-contextural programmes of observation and decision-making, provides means to address time-critical problems of system-interdependence. This article finally takes up discussions on world society in order to argue why 'state-led solutions' to problems of social system-interdependence have less and less purchase in the face of fragmentary differentiation processes.

1. Einleitung

Auf Grundlage der Luhmannschen Theorie politischer Systeme eine Staatstheorie zu entwickeln kommt dem Versuch gleich, der Weberschen Bürokratietheorie den Begriff organisationaler Hypokrasie abzurufen. Luhmann selbst hätte wohl kaum Pate für ein solches Unterfangen stehen wollen. Zu Beginn seiner Karriere versuchte er seine eigene politische Soziologie durch begriffliche Entscheidungen von der Staatslehre abzugrenzen und hielt auch später kritische Distanz zur staatstheoretischen Tradition. Diese Abgrenzungen waren dadurch motiviert, dass Luhmann einen allgemeineren, funktionalen Begriff von Politik zu entwickeln beanspruchte, der nicht in der Staatsidee aufgeht. Zudem sollte die politisch-philosophische Beschäftigung mit Herrschaftsformen durch einen operativen Theorietypus ersetzt werden (Bohn 2005; Luhmann 2002, 66–67). Diese frühen Weichenstellungen haben die soziologische Theorie politischer Systeme bis heute geprägt. Soziologen, die in dieser Tradition arbeiten, verweisen mit Zurückhaltung auf den Staatsbegriff und warnen vor der Überschätzung seiner Bedeutung. So schreibt Boris Holzer in einer jüngeren Einführung in die politische Soziologie: „Die Soziologie tendiert dazu einen derart spezifischen Begriff [wie den des Staates; L.W.] durch einen allgemeineren zu ersetzen, zum Beispiel durch jenen des ‚politischen Systems‘“ (2015a, 183).

Auch wenn man die Grundintentionen von Luhmanns Projekt teilt, kann man jedoch in der mangelnden Ausarbeitung eines Staatsbegriffs eine zentrale Schwachstelle der von ihm geprägten politischen Soziologie erkennen. So erfordert ein Verständnis der Ausdifferenzierung des politischen Systems, dass man parallel die Entstehung moderner Staatlichkeit verfolgt. Zudem machen sich gegenwärtige Fragen der politischen Soziologie an Verschiebungen in dem Verhältnis zwischen Politik und Staatlichkeit fest. In der Vorstellung eines nationalstaatlich verfassten politischen Systems waren beide Begriffe noch aufgehoben. Doch die Globalisierung der Politik auf der einen und die Transnationalisierung sowie Fragmentierung von Institutionenbildungen auf der anderen Seite stellen diese Symbiose infrage. Man denke nur an die die Europäische Zentralbank, die

sich in ihren Entscheidungen nicht länger auf eingespielte Relationen zwischen Politik, bürokratischer Organisation, Rechtsordnung und nationalen ökonomischen Institutionen (zentralisierten Bankensektoren; Gewerkschaften) verlassen kann (vgl. Hancké 2013); oder man denke an den ebenfalls in der EU zu beobachtenden Prozess der „Konstitutionalisierung“ zwischenstaatlicher Vereinbarungen (Scharpf 2017; Vauchez 2015), der existierende Konzepte von Rechtsstaatlichkeit herausfordert.¹

Trotz oder gerade aufgrund seiner ‚Staatsferne‘ bietet der systemtheoretische Ansatz Analysemöglichkeiten, welche über die etablierten staatssoziologischen Forschungszugänge hinausgehen. Dies liegt vor allem daran, dass die soziologische Systemtheorie wie kaum eine andere Forschungstradition das Ausgangsproblem für eine zeitgenössische Staatstheorie auf den Punkt bringt: Soziologisch müsste der Staat weder als ein die Gesamtgesellschaft umfassendes Herrschaftsgebilde, noch als ein verstecktes Prinzip allgemeiner sozialer und symbolischer Ordnung verstanden werden, wie etwa noch Bourdieu unterstellte (2014). Vielmehr ginge es darum, den Staat in einer Ökologie differenzierter Sozialsysteme mit eigenen Ordnungsprinzipien zu situieren (Schinkel 2015). Die sich daraus ergebenden Herausforderungen für Theoriebildung und soziologische Forschung werden aber in Luhmanns eigenen Arbeiten nur angerissen und sind auch in der Folge nie in der notwendigen Konsequenz angegangen worden. Letztlich ist die ‚Staatsfrage‘ unter Systemtheoretikern eher nachgeordnet behandelt worden, und deshalb wurden entsprechende Impulse aus Luhmanns Arbeiten auch nie in der breiteren staatssoziologischen Debatte aufgegriffen. Wenn ich also in diesem Aufsatz eine konzeptuelle Lücke in der systemtheoretischen Theorietradition ausmache, so meine ich dies vor allem im Sinne eines unausgeschöpften, unerkannten Potentials.

Zunächst möchte ich nachzeichnen, wie Luhmann, nachdem er das Staatskonzept zu Beginn seines Schaffens beiseitegeschoben hatte (Abschnitt 2), in seinen späteren Arbeiten aus kritischer Distanz einige vielversprechende theoretische Reflexionen zu diesem Begriff anstellt (Abschnitt 3). In diesen Einlassungen beschränkt er sich allerdings auf die Rekonstruktion historischer Semantik und bezieht diese nur sehr selektiv auf strukturelle Fragen der politischen Soziologie. Im Wege steht ihm in der Begriffsarbeit nicht zuletzt eine ‚Staatskepsis‘, die sich etwa an einer überzogenen Kritik des Wohlfahrtsstaats festmacht (Abschnitt 4). Allerdings bergen Luhmanns Überlegungen zu einer anderen Dimension der Staatsbildung, nämlich zur Institutionalisierung von Grundrechten und Verfas-

¹ Siehe hierzu auch Willke, der optimistisch formuliert: „Während sich die Nationalstaaten nach wie vor an die überkommenen Formen politischer Steuerung klammern, mussten die Institutionen globaler Governanz neue Wege bestreiten.“ (2014, 126)

sungen, vielversprechende Ideen, die auch in systematisch-theoretischer Hinsicht über seine Wohlfahrtsstaatskritik hinausweisen (Abschnitt 5). Auf Basis dieser kursorischen Überlegungen argumentiere ich, dass in Luhmanns Rekonstruktion historischer Semantik und in seiner Diskussion von Grundrechten eine an den modernen Staat gebundene Ausdifferenzierung des politischen Systems charakterisiert wird, über die auch Bedingungen für die Bildung *anderer* Funktionssysteme (vor allem Recht und Ökonomie) gesichert und insofern ein Prozess gesamtgesellschaftlicher Differenzierung bestärkt wird – also ein Prozess der „institutional proliferation“ in Gang gesetzt wird (Bordo et al. 2016, 2). Diese Bedingungs- und Ermöglichungsverhältnisse artikulieren sich zum einen in der Etablierung von ‚Grenzregeln‘, wie Luhmann (2009a) anhand des Falles der Grundrechte und Verfassungen zeigt. Komplementär hierzu müssen wir jedoch auch die Arbeit von *Organisationen* in den Blick nehmen, die durch ihre dynamisch an Problemlagen angepassten Beobachtungs- und Entscheidungsprogramme Funktionssystem-Interdependenzen bearbeitbar machen. Hierin besteht eine wesentliche Leistung der Staatsverwaltung, deren Differenzierung in unterschiedliche Organisationseinheiten dazu dient, kollektiv bindendes Entscheiden systematisch auf außerpolitische Dynamiken abzustimmen (Abschnitt 6). Weiter argumentiere ich, dass das hier entwickelte Begriffsverständnis vom Staat die Herausforderungen verdeutlicht, die sich für eine am Konzept der Weltgesellschaft orientierte Theorie ergeben. Durch wachsende Inkommensurabilitäten zwischen der politischen Inanspruchnahme des Staates und seiner Transformation an den Grenzen zu außerpolitischen Funktionssystemen verlieren die hier diskutierten institutionellen und organisationalen, mit moderner Staatsbildung einhergehenden Lösungen für Interdependenzprobleme zunehmend ihre Tragfähigkeit (Abschnitt 7).

Dieser Aufsatz versteht sich als ein erster Schritt in einem längeren Forschungsprozess – er nimmt Vorschläge auf, identifiziert Forschungsresiduen und gibt an, in welche Richtung man durch die Weiterverfolgung von Luhmanns Ideen gelenkt wird. Ich schließe den Artikel damit, dass ich die anhand von Luhmanns Arbeiten entwickelte Perspektive auf Staatlichkeit mit prominenten staatssoziologischen Ansätzen konfrontiere (Abschnitt 8).

2. Staat als Residualkategorie einer Theorie politischer Systeme?

Niklas Luhmann hat seine politische Soziologie in Ablehnung des Staatsbegriffs als theoretischer Leitkategorie entworfen. Diese Ablehnung ist direkt mit der Entscheidung verknüpft, das politische System zum vorrangigen Gegenstand der

politischen Soziologie zu erheben. Sowohl die Ablehnung der einen als auch die Hinwendung zur anderen Begrifflichkeit sind zu Beginn seines Schaffens durch theoretische Entwicklungen auf der anderen Seite des Atlantiks vorgezeichnet. Die amerikanische Politikwissenschaft der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte die theoretische Umorientierung von einer Staatswissenschaft zu einer Sozialwissenschaft politischer Systeme bereits vollzogen.² Luhmann knüpft an diese amerikanische Forschung an.³ Mit der Untersuchung politischer Systeme sollen nun all jene Prozesse und Elemente des Politischen in den Blick geraten, insbesondere Parteien, soziale Bewegungen und unabhängige Medien, die in der Staatslehre keine Berücksichtigung gefunden hatten. Gleichzeitig erhofft man sich durch die Abkehr von der Staatswissenschaft und die Hinwendung zu einer kybernetisch informierten Sozialwissenschaft, den metaphysischen Ballast der europäischen Tradition abschütteln und die Politikwissenschaft in ein universelles, auch auf nichtwestliche Länder übertragbares Forschungsprogramm transformieren zu können.⁴ Luhmann teilt dieses zweite Argument nicht wegen seiner modernisierungspolitischen Motive – diesen stand er stets kritisch gegenüber –, sondern weil auch er eine allgemeine Theorie des Politischen zu entwickeln beansprucht.⁵ Ebenso befürchtet Luhmann, dass mit dem Begriff des Staates die problematische Vorstellung eines vereinigten „Menschenkollektivs“ oder einer durch die Politik hergestellten gesamtgesellschaftlichen Ordnung perpetuiert würde.⁶

2 Siehe Luhmanns Referenzen in der *Politischen Soziologie* (2010, 19, Fn. 16) oder auch die Einleitung von *Grundrechte als Institution* (2009a), wo er genau auf diese Literatur Bezug nimmt.

3 Dies ist möglicherweise unterstützt durch die Lektüre von Carl Schmitt (2015a), der ja ebenfalls den Begriff des Politischen vom Staat zu lösen versucht hat.

4 Wie Timothy Mitchell (1991) herausgearbeitet hat, war dieser Vorschlag mit der wissenschaftspolitischen Agenda verbunden, durch eine analytische Gleichstellung verschiedener politischer Systeme universelle Kriterien für ihre jeweilige Effizienz, Robustheit, Inklusionsfähigkeit etc. einführen zu können.

5 Im Gegenteil formuliert Luhmann bereits in der *Politischen Soziologie*: „Besonders für die politische Soziologie wäre es verhängnisvoll, ihre Forschungen grundsätzlich an vorgegebene Systemstrukturen zu binden, sich zum Beispiel auf den Systemtypus der westlich-parlamentarischen Demokratie festzulegen und daneben allenfalls zusammenhanglos andere Theorien für andere Systemtypen zuzulassen.“ (2010, 26)

6 In der *Politischen Soziologie* (2010) heißt es: „Das traditionelle deutsche Staatsdenken definiert den Staat als einen ‚Verband‘, der aus Menschen besteht. Die Menschen gelten als Glieder des Staates, der Staat ist letztlich das politisch geformte Volk selbst, ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter ‚Rechtsgesetzen‘. [...] Diese Umorientierung vom Menschenkollektiv auf soziale Handlungssysteme gibt der Soziologie die Möglichkeit, die besondere Problemstruktur sozialer Systeme als Anknüpfungspunkt für funktionale Analysen auszuarbeiten und in diesem theoretischen Bezugsrahmen ihre fachliche Selbstständigkeit zu finden.“ (2010, 20–22) Die Zurückstellung des Staatsbegriff soll für Luhmann auch die Reifizierung des Politischen verhindern: Staaten als politische Kategorien wirken seiner Meinung nach für eine entsprechende Theo-

Die Systemtheorie soll demgegenüber operative Probleme (Bohn 2005) sowie die Frage funktionaler Differenzierung (d. h. der ‚Autonomisierung‘ der Politik in einer Ökologie anderer Sozialsysteme) in das Zentrum politisch-soziologischer Forschung stellen.

Aus der Ablehnung des Staatsbegriffs als zentraler theoretischer Kategorie ergeben sich jedoch unerwartete empirische und theoretische Probleme. Zum einen ist Staatlichkeit als Kategorie öffentlicher, rechtlicher und politischer Diskurse nicht auszumerzen (Luhmann 2002, 191). Diesem Problem waren schon Luhmanns amerikanische Kollegen begegnet (Mitchell 1991). Entsprechend hatte ein Vertreter der Theorie politischer Systeme, David Easton, den Staat als „ghost in the machine“ bezeichnet (1991, 91).⁷ Doch auch theoriesystematisch gelingt es Luhmann nicht, dem Staat aus dem Weg zu gehen. Dieser taucht in Luhmanns frühen Arbeiten in gleich zwei Bedeutungsvarianten auf: Staat bezeichnet zunächst (oft implizit) die Grenzen eines spezifischen politischen Systems, wird also in der Theorie als deren Bezugskontext mitgeführt. Zweitens bezeichnet Staat die Verwaltung, also eine spezifische Organisationsform innerhalb des politischen Systems. In beiden Verwendungen wird der Begriff nicht weiter problematisiert. Auch erregt das soziologisch erstaunliche Phänomen seiner Verwendung auf zwei unterschiedlichen Systemebenen (der des Funktionssystems und eines Subsystems innerhalb des politischen Systems) noch keine Aufmerksamkeit. So schreibt Luhmann etwa in *Grundrechte als Institution*, der neuzeitliche Staat sei eine „speziell politische Organisation in der Gesellschaft“ und gleichzeitig „ein besonderes Sozialsystem“ (Luhmann 2009a, 26).

Erst in seinen späteren Arbeiten adressiert Luhmann die hier zutage tretende theoretische Lücke und geht zu einer dezidierten Auseinandersetzung mit dem Staatsbegriff über. Hiervon zeugen verschiedene Texte (insbesondere Luhmann 2002, 189–227; 2009c). Darüber hinaus finden sich weitere Auseinandersetzungen mit dem Staatsbegriff über Luhmanns Schriften verstreut, z. B. wenn es um politisches Entscheiden oder um die Institution der Verfassung geht. In der Folge möchte ich diese Aufsätze und Textstellen in Hinblick auf die Frage interpretieren, ob sich hier ein dezidiert systemtheoretischer Zugriff auf den modernen Staat

rie eher blockierend, weil schon ihr Name das Vorhandensein einer Adresse suggeriere, „mit deren Hilfe man Kommunikationen als politisch (bzw. als dem Staat zurechenbar)“ einordnen zu können meint (2002, 81). In *Grundrechte als Institution* (2009a) argumentiert er zudem, dass in der traditionellen deutschen Staatslehre der „faktische Prozess der Einschrumpfung und Spezifikation [der Politik als Funktionssystem, L.W.] ... nicht mitvollzogen wurde. In ihr ist der alte, umfassende Ordnungsanspruch des Politischen noch aufspürbar“ (2009a, 15).

7 Geister sind bekanntlich nicht tot zu kriegen. Auch erlebt der Begriff während der 1980er Jahre ein unerwartetes *revival* – die entsprechende Formel lautet *bringing the state back in* (Skocpol 1985).

abzeichnet – ein Zugriff also, der anders als konventionelle Staatssoziologien von dem Problem funktionaler Differenzierung ausgeht.

3. Die europäische Staatssemantik und die Ausdifferenzierung des politischen Systems

In seinen Auseinandersetzungen mit dem Staatsbegriff setzt Luhmann den Staat nun nicht länger als Bezeichnung für das jeweils beobachtete politische System voraus, sondern fragt sich, was mit dieser Bezeichnung eigentlich ausgedrückt wird. Warum institutionalisieren sich moderne, ausdifferenzierte politische Systeme als Nationalstaaten? Was bedeutet es überhaupt, in diesem Zusammenhang vom Staat zu sprechen? Luhmann beantwortet diese Frage auf dem Umweg einer Rekonstruktion historischer Semantik, deren Entwicklung man mit spezifischen Schritten der Differenzierung des politischen Systems korrelieren kann.

Den Erkenntnisreichtum und die historische Tiefenschärfe dieser Analysen kann ich hier nicht würdigen. Aus systematisch-theoretischer Perspektive sind vor allem drei historische Momente von Relevanz. Erstens erkennt Luhmann Grundzüge eines modernen Staatsverständnisses im Zusammenhang mit der Entstehung von Territorialstaaten, vor allem den europäischen Staatsbildungen ab dem 16. Jahrhundert.⁸ Ab diesem Zeitpunkt kann man insofern von einem proto-modernen Staatsverständnis sprechen, als dass sich Macht als symbolisch generalisiertes Medium herauszubilden beginnt – was sich vor allem an der Frage des Gewalteinsatzes bzw. der Unterdrückung von Gewalt mithilfe von Gewalt festmacht. Das Problem der Willkür tritt deutlich zutage, und dies vor allem deshalb, weil der tatsächliche und mögliche Gewalteinsatz aus seinen bisherigen strukturellen Schranken tritt und seine Selbstrechtfertigung als Ausdruck von Stärke (z. B. noch in Thykydides' Schriften) bzw. göttlicher Ordnung (Schmitt 2015b) an Plausibilität verliert. Folglich müssen sich Machtrelationen sowie der mit ihnen zusammenhängende Gewalteinsatz begründen, und dies immanent (Lefort 1986, 187). Die Folge ist eine verstärkte Arbeit an Repräsentationssymboliken (Koschorke et al. 2007) und an philosophisch-theologischen Reflexionen (Skinner 1989). Aus Luhmanns Sicht münden diese Versuche in eine proto-moderne Staatssemantik, in der sich Herrschaft als legitime Form der Gewalt selbst beglaubigt (2002, 197). Diese Selbstbeglaubigung funktioniert über

⁸ Luhmann betont immer wieder die unterschiedlichen Wege der Staatbildung und lehnt insofern auch den Dualismus zwischen absolutistischen und konstitutionellen Staaten ab, der lange Zeit die Diskussion prägte. Die spätere Literatur, vgl. vor allem Ertman (1997), gibt ihm recht.

die Lenkung der Aufmerksamkeit auf eine zunehmend abstrakt gefasste Instanz. Skinner beschreibt diese mit Verweis auf Hobbes als Drittes (“*common-wealth*”), „which is at once distinct from both rulers and ruled and is able in consequence to call upon the allegiances of both parties” (Skinner 1989, 112).

Allerdings berührt die frühmoderne Vorstellung von Herrschaft noch nicht das Kernproblem funktionaler Differenzierung. Vielmehr wird im 16. und 17. Jahrhundert die Einheit von Herrscher und Untertan noch zugleich politisch und gesellschaftlich gefasst. Der in Hobbes’ *Leviathan* in Aussicht gestellte Gewinn an privaten Sicherheiten und Freiheiten aufgrund der Monopolisierung von Gewalt wird nicht im Sinne einer Ermöglichung für die Ausbildung nicht-politischer, mit anderen Mitteln stabilisierter, Sozialstrukturen gedacht. Für Luhmann zeichnet sich erst ab ca. 1800 ein neuer Differenzierungsmodus deutlich ab, korreliert mit entsprechenden semantischen Verschiebungen. Am Wichtigsten ist diejenige, die in die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft mündet (Luhmann 2009b). Provoziert wird diese Unterscheidung über beginnende Prozesse der Ausdifferenzierung von Politik, Wirtschaft und Recht. Es zeigen sich vermehrt Chancen zur Gewinnung von Sozialstatus und auch Probleme des Strukturaufbaus in nicht-politischen Bereichen, die nicht länger über das Gewaltmonopol beim Hof eingefangen werden können; zudem reicht der gesellschaftsstrukturell verankerte Status des Hofes nicht mehr zu, um politischen Entscheidungen stabile Legitimität zu verleihen (Holzer 2015, 46). Es werden also Inkommensurabilitäten zwischen unterschiedlichen Systemrationalitäten sowie die „Eigenprobleme“ (Luhmann 2009c, 84) der jeweiligen Funktionssysteme sichtbar. Über die Formel *Staat und Gesellschaft* wird dieser Lage Rechnung getragen.⁹ Allerdings stellt diese Formel weniger eine theoretisch gesicherte Beschreibung, denn eine in den Kommunikationen sich bewährende Legitimation der neuen Verhältnisse dar. Der Anspruch auf Herrschaft wird nicht aufgegeben, sondern über das Außenverhältnis der Politik gegenüber der Gesellschaft re-artikuliert. Gleichzeitig zwingt die Formel zur Anerkennung von außerhalb der Politik und von ihr zu tolerierenden Dynamiken und Eigenstrukturen. Wichtiger noch als die Formel selbst ist die institutionelle Innovation, die mit ihr verknüpft ist. Dies sind die Verfassungen, in denen sich die Politik selbst bindet und das Rechtssystem in die Stellung eines ‚Grenzwächters‘ zwischen Politik und *civil* bzw. *commercial society* erhebt (Luhmann 2009b, 73; North/Weingast 1989).

⁹ „Diese Differenz [von Politik und Wirtschaft; L.W.] wird unter der Bezeichnung ‚Staat und Gesellschaft‘ in das politische System und in das Wirtschaftssystem wiedereingeführt. Das politische System identifiziert sich selbst als ‚Staat‘, um sich selbst damit von der Gesellschaft zu unterscheiden. Es gibt sich, um sich selbst zur Respektierung dieser Differenz zu zwingen, eine Verfassung.“ (Luhmann 2009c, 73)

Schließlich kommt es im 19. und 20. Jahrhundert zu einer vollgültigen Schließung des politischen Systems, vor allem über die Programmierung von Verwaltungsorganisationen, die Herausbildung von Parteien und die Einführung des allgemeinen, freien und geheimen Wahlrechts.¹⁰ Das politische System ist nun in Hinblick auf seine sozialen Umwelten wesentlich irritierbarer und verfügt intern über einen Überschuss an Möglichkeiten für kollektiv bindendes Entscheiden (Luhmann 2009c, 92). Die damit einhergehende ‚Entfesselung‘ des politischen Wettbewerbs wird jedoch erkaufte durch eine Konditionierung dessen, was in diesem Wettbewerb überhaupt auf dem Spiel steht: Regierung oder Opposition als zwei Möglichkeiten der Besetzung von Positionen in Bezug auf die Verfügung über Kapazitäten kollektiv bindenden Entscheidens. Erneut verändert sich die Staatssemantik in Reflexion auf diese Lage. Staat: dies ist nun der Bezugspunkt, über den politische Gruppierungen inkommensurable Machtansprüche formulieren. Luhmann bringt diesen Gedanken auf die folgende Formel: „Dass etwas politische Bedeutung hat, weist sich am Bezug auf den Staat aus, was immer sonst gemeint und beabsichtigt sein mag. Durch Einbau einer solchen Selbstbeschreibung wird das politische System mit *mitlaufender Selbstreferenz* ausgestattet. Bei allem was geschieht, steht die Identität des Systems, Staat genannt, mit im Blick“ (89).¹¹ Entsprechend schüttelt der Staatsbegriff alle ständischen Konnotationen ab und wird nun abstrakt, als Adresse von Machtkommunikation überhaupt, gefasst (Boldt et al. 1990, 2).

Luhmanns Auseinandersetzung mit dem Staat als historischer Semantik steht also im engen Zusammenhang mit seiner Theorie funktionaler Differenzierung. Allerdings bleiben diese theoretischen Bezüge im Hintergrund. Luhmann schlägt zwar in einem seiner Aufsätze zur Staatssemantik vor, man könne diese Semantik im Sinne einer Selbstbeschreibungsförmel eines sich differenzierenden Politiksystems theoretisieren; doch dieser Vorschlag bleibt in seiner theoretischen Tragweite unklar, weil das Verhältnis zwischen strukturellen Differenzierungsprozessen und semantischen Verschiebungen nicht expliziert wird.¹² Ähnlich ratlos lässt einen das Staatskapitel in der *Politik der Gesellschaft* (2002)

10 „Was wir ‚Demokratie‘ nennen und auf die Einrichtung politischer Wahlen zurückführen, ist demnach nichts anderes als die Vollendung der Ausdifferenzierung eines politischen Systems.“ (Luhmann 2002, 104–105)

11 „Spätestens seit dem 19. Jahrhundert schränkt man den Begriff des Politischen so ein, dass sich alle politischen Aktivitäten auf den Staat beziehen und in ihm ihr Ziel erreichen – oder scheitern.“ (Luhmann 2002, 252)

12 Dies obwohl Luhmann dem Staat als einheitlichem Bezugspunkt politischer Kommunikation gewisse ‚performative‘ Funktionen zuweist. So schreibt er, der Staat könne als politische Selbstbeschreibung in Form von „organisatorischen und rechtlichen Substraten“ (2009c, 96) ausgemünzt werden.

zurück, in dem die Idee der Selbstbeschreibungsformel nicht mehr prominent auftaucht; im Vordergrund steht hier vielmehr die Konstatierung von „Unschärfen der Begrifflichkeit“ (2002, 390).

Luhmann selbst schöpft also das theoretische Potential, das in seinen Semantikanalysen liegt, nicht genügend aus. Insbesondere reflektiert er nicht, dass hier Probleme aufgeworfen werden, die im Zentrum seiner Theorie funktionaler Differenzierung liegen. Denn die mit dem modernen Staat assoziierten Semantiken und Strukturänderungen artikulieren Bedingungen der Ausbildung politischer Systeme im Kontext gesamtgesellschaftlicher Differenzierung. Anstatt einen an dieser Tradition orientierten Staatsbegriff aufgrund seiner vermeintlichen Gegenwartsuntauglichkeit einfach zu verwerfen, müsste man deshalb m. E. deutlicher herausarbeiten, welche strategische Stelle der Staat in diesen Differenzierungsprozessen besetzt – auch wenn sich im weltpolitischen Maßstab dann ganz andere Gesellschaftsformationen mit anderen oder ohne Staatsbezüge aufzeigen lassen. Insbesondere müsste man das in den Semantikanalysen aufgeworfene Problem in den Blick nehmen, wie nämlich die Ausbildung politischer Systeme in Europa und einigen anderen Weltregionen die Differenzierung *anderer* Funktionssysteme bestärken bzw. fördern konnte bzw. wie sich stabile Grenzen zwischen Funktionssystemen bilden konnten. Entsprechend kann auch die soziologische Theorie funktionaler Differenzierung, die anhand des europäischen Falls entwickelt worden ist, nicht ohne weiteres auf den Staat verzichten bzw. müsste, sofern sie über ihren „context of discovery“ hinausweist, „funktionale Äquivalente“ für die Problemlösungen angeben, die mit dem modernen Staat verknüpft sind.

Ich möchte dies im Folgenden deutlich machen, indem ich auf zwei ‚Ausprägungen‘ moderner Staatlichkeit eingehe, die konstitutiv für die wechselseitige Stabilisierung von politischen und außerpolitischen Differenzierungsprozessen sind – bezeichnet mit „Wohlfahrtsstaat“ und „Rechtsstaat“. Die Divergenz von Luhmanns Perspektiven auf diese beiden Ausprägungen verdeutlicht m. E. die oben genannte Lücke in seiner Theorie.

4. Luhmanns Kritik des Wohlfahrtsstaats

Ein wesentliches Motiv in Luhmanns späteren Arbeiten zum Thema Staat ist seine durchweg negative Sicht auf den Wohlfahrtsstaat. Dieser markiert für Luhmann ein Stadium in der Entwicklung des politischen Systems, in dem die Politik durch ihre immer weitergehende Inanspruchnahme des Staates die Voraussetzungen für ihre eigene Systemautonomie zu unterminieren beginnt. Diese pessimistische Sichtweise auf den Wohlfahrtsstaat verrät nach meiner Einschätzung, dass

Luhmann nur unzureichend theoretisiert hat, wie die im Zuge gesellschaftlicher Differenzierung entstehenden Interdependenzen zwischen Politik und Ökonomie bearbeitet werden. Der Wohlfahrtsstaat kann nicht erschöpfend als Produkt inflationärer politischer Erwartungen gegenüber ökonomischen Leistungen analysiert werden, sondern stellt eine mögliche Antwort zur Regulierung funktions-systemischer Interdependenzen dar – die, so sei zugestanden, ihre spezifischen Pathologien erzeugt.

Luhmanns eigene Äußerungen zum Wohlfahrtsstaat müssen im Kontext deutscher Krisendiskurse seit den 1970er Jahren gelesen werden. Luhmann nimmt insbesondere die Diagnose einer „Anspruchsinflation“ auf. Ihm missfällt die sozialdemokratische Verteilungspolitik dieser Jahre, und er erkennt in dem Ansteigen der Inflation und des Schuldenbergs erste Krisensymptome der bundesrepublikanischen Entwicklung seit 1945. So schreibt er, die Expansion des Wohlfahrtsstaats komme dem Versuch gleich „die Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen“ (2002, 215). Doch Luhmann teilt die Krisendiagnosen nicht nur als zeitgenössischer Beobachter, sondern gibt ihnen auch einen theoretischen Sinn (vgl. 2009c). Insbesondere sieht er in der Expansion des Wohlfahrtsstaats eine früher geäußerte Befürchtung bestätigt: Hier zeigten sich Gefahren der Entdifferenzierung, denen ein selbstreferentielles System ausgesetzt sei (Luhmann 2009a, 24). Immer mehr Sachverhalte und Ereignisse würden politisiert und zum erwarteten oder tatsächlichen Gegenstand kollektiv bindenden Entscheidens. Damit unterminiere aber die Politik letztlich die Bedingungen ihrer Reproduktion im Kontext einer funktional differenzierten Gesellschaft. In der Kritik des Wohlfahrtsstaats geht es spezifisch um die politische Inanspruchnahme von Geld. Dieses zirkuliert nach den Regeln der Ökonomie. Wenn die Politik nun mit kollektiv bindenden Entscheidungen versucht über Geld zu verfügen, dann verausgabt sie mehr Macht als mit dieser Macht effektiv gebunden werden kann. Die Folge ist entweder eine Deflationierung von Macht oder die fortsetzende Ausweitung von politischen Eingriffen in das Wirtschaftssystem, wodurch letztlich die Systemgrenzen selbst angegriffen würden.

Auch wenn Luhmann mit diesen Überlegungen einige tatsächlich beobachtbare Probleme seiner Zeit benennt, so bleiben seine Überlegungen zum Wohlfahrtsstaat doch in zwei Hinsichten defizitär: Erstens übersieht er, dass die strukturelle Bedeutung des Wohlfahrtsstaates weit über die von ihm kritisierte Nachkriegskonstellation hinausgeht und wesentlich grundlegendere, mit der Ausdifferenzierung der politischen und ökonomischen Systeme verknüpfte Interdependenzprobleme adressiert (Garland 2014).¹³ In diesem Sinne können politische

¹³ Zuletzt hat Monica Prasad gängige Vorurteile gegenüber dem angeblichen „(Neo-)Liberalismus“ der Vereinigten Staaten widerlegt, indem sie die spezifische Prägung des amerikanischen Wohlfahrtsstaats herausarbeitete. Ihre Arbeit (2012) zeigt, dass der Staat nicht allein eine kom-

„Eingriffe“ in die Wirtschaft wie die Regulierung von Produktstandards, Einlagensicherungen für den Bankensektor, die Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaftsschutz oder antizyklische Fiskalpolitik nicht erschöpfend als Antworten auf Wählersorgen verstanden werden.¹⁴ Einzelentscheidungen mögen an solchen Opportunitäten orientiert sein und zeitigen dann auch nichtintendierte Folgen, z. B. Stagflation. Aber die genannten Maßnahmen bilden eine wesentlich systematischere Antwort auf die Frage, wie die Interdependenzen zwischen Politik und Ökonomie als je eigenen Funktionssystemen durch politikinterne Antworten stabilisiert werden können. In gewisser Hinsicht sind sie die Voraussetzung für die Ausdifferenzierung selbst, etwa wenn politische Institutionen und Leistungen endogene ökonomische Krisendynamiken unterbrechen, zur Strukturierung von Märkten beitragen oder die Bedingungen sichern, unter denen eine „freie“ Teilnahme am Wirtschaftsgeschehen überhaupt erst möglich wird. Auch ein autonomes politisches System ist von spezifischen ökonomischen Bedingungen abhängig, etwa die Veräußerbarkeit von Staatsschulden oder die Stabilisierung von Wirtschaftsleistungen, die die Verfügung über die für politisches Entscheiden benötigten Geldmittel plan- und antizipierbar machen. Gerade die Eigengesetzlichkeit der Ökonomie wird damit zu einer strukturellen Problematik der Politik. Auch kann über eine Regulierung der politökonomischen Interdependenzen verhindert werden, dass ökonomische Probleme *insgesamt* politisiert werden.

Die Regelung dieser Interdependenzen und die erwähnten Maßnahmen kommen nicht, so mein zweiter Kritikpunkt, durch ein unkoordiniertes Wechselspiel von Irritationen zustande; es ist schwer vorstellbar, dass sich dann stabile Systemgrenzen und eine gewisse Antizipierbarkeit wechselseitiger „Irritationen“ überhaupt etablieren könnten. Der Begriff der „strukturellen Kopplung“ bietet insofern keine hinreichende Antwort auf die Frage, wie im politischen System politisch relevante ökonomische Entwicklungen adressiert und wie Interventionen auf wirtschaftliche Strukturen abgestimmt werden. In diesem Sinne ist auch die Idee einer gleichsam „blinden“ Inanspruchnahme der Ökonomie durch kollektiv bindendes Entscheiden zu einseitig, obwohl es natürlich auch hierfür

pensatorische, sondern eine *konstitutive* Rolle in der Reproduktion des Wirtschaftssystems einnimmt. Pointiert schlussfolgert Prasad: „No capitalist state has survived, or can survive, without extensive state intervention“ (2012, 24). Der historische Zusammenhang zwischen politischer und geldwirtschaftlicher Ausdifferenzierung ist vor allem anhand des britischen Falls demonstriert worden (Carruthers 1996; North/Weingast 1989; Pincus/Robinson 2011; Polanyi 2001).

14 Hier beziehe ich mich auf das folgende Zitat: „In der Politik, so kann man schließen, wird über Wirtschaft geredet. [...] Mit den basalen Operationen des Wirtschaftssystems, mit den täglich getätigten Transaktionen, hat dies jedoch wenig zu tun. [...] Operativ gesehen kann die Politik nicht wirtschaften, und die Erfahrungen mit entsprechenden Versuchen lassen es wenig ratsam erscheinen, daran etwas zu ändern.“ (2002, 112–114)

Spielraum im politischen System geben muss. Doch die wesentlich grundlegenden Probleme der Stabilisierung von politökonomischen Interdependenzen legen nahe, dass es im Laufe des Ausdifferenzierungsprozesses zur Einrichtung von Institutionen und politikinternen Entscheidungsprogrammen kommt, die die Spielräume wirtschaftsbezogenen Entscheidens konditionieren bzw. der Politik Chancen für die Beobachtung und Antizipation der ökonomischen Folgen ihres Entscheidens eröffnen.

Das hiermit zusammenhängende, grundlegendere Argument ist, dass solch reflexive Interdependenzregulierungen in der Soziologie politischer Systeme aus dem Blick geraten sind, weil auch der Staatsbegriff, inklusive der Konzeption des Wohlfahrtsstaats, nicht hinreichend ausgearbeitet worden ist. Nur anhand eines ‚Sonderfalles‘ exemplifiziert Luhmann, welche zentrale Bedeutung der moderne Staat in der Ermöglichung funktionaler Differenzierung einnimmt: bei der Institutionalisierung von Verfassungen und Grundrechten.¹⁵ Entsprechend möchte ich diesen Fall nutzen, um Möglichkeiten aufzuzeigen, wie ein spezifisch systemtheoretischer Staatsbegriff in die politische Soziologie und Theorie gesellschaftlicher Differenzierung eingebaut werden könnte.

5. Staatsbildung als ‚Nebenprodukt‘ der Institutionalisierung von funktions- systemischen Interdependenzen

Das Problem, das Luhmann in dem Werk *Grundrechte als Institution* (2009a) formuliert, schließt direkt an die hier vorgeschlagene Perspektive an: Es geht darum, wie ein sich ausdifferenzierendes politisches System seine eigenen gesellschaftsstrukturellen Voraussetzungen bearbeiten kann, und zwar gerade als autonomes System, das die entsprechenden Voraussetzungen in seinen gesamtgesellschaftlichen und funktionssystemischen *Umwelten* situiert. Luhmann umreißt diese Fragestellung in folgenden Worten: „Eine als Aktionssystem eigener Art aufgebaute politische Ordnung muss demnach nicht nur in sich selbst funktionsadäquat organisiert sein, das heißt hier: verbindliche Entscheidungen treffen können. Sie muss nicht nur in der Lage sein, durch die Art ihrer Leistungen Beitragswilligkeit und Anerkennung (Legitimität) für ihre Entscheidungen zu erreichen. Sie muss

¹⁵ Interessant ist in diesem Zusammenhang Luhmanns Hinweis, dass die „strukturellen Kopplungen von Politik und Wirtschaft [...] in der europäischen Tradition nicht wirklich identifiziert worden sind“ (2002, 388–9).

außerdem sehr viel fundamentalere, von den Wellenschlägen einzelner politischer Ereignisse kaum berührter Voraussetzungen der allgemeinen Differenziertheit der Sozialordnung beachten.“ (2009a, 20)

Die Institutionalisierung von Grundrechten, so Luhmann, antwortet auf dieses spezifische Problem. Indem das politische System personale Freiheit und Würde verbürgt, trägt es insbesondere zur Konstruktion einer Form von Personalität bei, die für differenzierte Sozialordnungen und dem damit einhergehenden Bedarf zur flexiblen, im Gesamtsystem unkoordinierten, eigenmotivierten und zugleich sachlich rationalisierten Rollenübernahme unerlässlich ist (vgl. auch Bohn 2015). Doch auch spezifischere Leistungen anderer Funktionssysteme werden ermöglicht, indem die Politik die Voraussetzungen für die Erbringung dieser Leistungen über Grundrechte internalisiert. Hierzu zählt Luhmann etwa die Zusicherung von Pressefreiheit, Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Garantien für die marktorientierte Verfügung über Eigentum oder freie Berufswahl (vgl. 2009a, 98). Vor allem aber ermöglicht die Politik durch ihre Bindung an Verfassungen die Differenzierung eines eigenen Rechtssystems. Das Recht kann mithilfe von Verfassungen positiv gesetztes, d. h. politisch bestimmtes Recht wiederum auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüfen; und in Form der Verfassung erhalten die politischen Voraussetzungen der Rechtsprechung eine rechtsintern sinnvolle Form. Durch eine entsprechende Institutionalisierung von Interdependenzen werden demnach die „Freiheitsgrade sowohl des politischen Systems als auch des Rechtssystems [gesteigert], so dass auf beiden Seiten Autopoiesis möglich ist und Selbstorganisation greifen kann; und zugleich [findet] eine Kanalisierung (und damit Steigerung) des Drucks wechselseitiger Irritation der Systeme [statt]“ (Luhmann 2002, 391).

Nach Luhmann geht der moderne Staat in historischer und systematischer Hinsicht aus diesen Institutionalisierungen hervor – wie oben bereits erwähnt, reflektiert Luhmann diesen Zusammenhang in seinen Semantikanalysen (vgl. auch Luhmann 2009c, 93). In der *Politik der Gesellschaft* (2002, 390–391) führt er diesen Zusammenhang mit folgenden Worten weiter: „die strukturelle Kopplung von politischem System und Rechtssystem [ist] als ‚Staat‘ entwickelt worden ... [...] Funktional gesehen ist der Staat eine fiktionale Einheit, ein Zurechnungstrick, der von der Politik und dem Recht in verschiedener Weise benutzt werden kann. So ermöglicht der Staatsbezug einen ‚Führungswechsel‘ der Perspektiven je nachdem, ob der Blick vom politischen System auf das Recht oder vom Rechtssystem auf die Politik gerichtet wird.“

Was Luhmann hier beschreibt, deckt sich mit seinen früheren Überlegungen aus dem *Grundrechte*-Buch (2009a): Gerade weil Grundrechte institutionalisiert sind, also von den jeweiligen Systemen als extern abgesicherte Erwartungen im eigenen Operieren vorausgesetzt werden können, stabilisieren sie zugleich die

Umweltrelationen der Systeme und eröffnen damit Freiheitsgrade für systeminterne, selbstbezügliche Kommunikation.

Doch mit der Formel des Rechtsstaats ist nur *eine* Ausprägung moderner Staatlichkeit genannt, die mit einer spezifischen Regelung von Interdependenzproblemen zwischen den Funktionssystemen Politik und Recht zusammenhängt. Staatlichkeit in umfassendem Sinne ist damit noch nicht hinreichend theoretisiert. Vielmehr kann man die im *Grundrechte*-Buch beschriebene Problematik aufgreifen, dann aber über Luhmann hinausgehend nach komplementären Prozessen der Staatsbildung suchen, die aus der Bearbeitung ganz anders gelagerter Interdependenzprobleme resultieren. Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates drängt sich hier als wichtiges Beispiel auf. Die sich im 19. und frühen 20. Jahrhundert intensivierenden Interdependenzen zwischen demokratischer Politik und kapitalistischer Ökonomie können nicht allein institutionell, z. B. über die verfassungsmäßige Zusicherung von Eigentum, bearbeitet werden. Es zeigt sich, dass die strukturellen Abhängigkeiten der Systeme zu stark sind und sich zu dynamisch ändern (wie etwa in der Weltwirtschaftskrise 1929–1932), um über die Festschreibung einiger Grundregeln gemanagt zu werden. Es müssen Lösungen gefunden werden, die auf zeitkritische Beobachtung und dynamische Anpassung eingestellt sind. Entsprechend entwickelt sich anhand der Interdependenz von Politik und Ökonomie ein distinkter Aspekt von Staatlichkeit, der gleichberechtigt und komplementär zu Verfassungen und Grundrechten behandelt werden muss. Im Folgenden argumentiere ich, dass man, ausgehend von dieser Problematik, die Organisationsbindung der Politik neu interpretieren kann.

6. Die Staatsverwaltung

Die oben aufgeworfene Frage nach komplementären Formen zu Verfassungen richtet den Blick auf organisationale Lösungen. Die enge Verbindung von Staat und Organisation wird denn auch in fast sämtlichen Theorien betont – bis dahin, dass der Staat selbst als organisationales Gebilde aufgefasst wird. Wie oben erwähnt, neigt Luhmann in seinen frühen Publikationen selbst zu einer solchen Sprechweise; sie findet sich aber auch in Arbeiten aus anderen Theorietraditionen, etwa dem Vorschlag, Staatlichkeit erschließe sich über die Einheit von Territorium, Volk und „Staatsapparat“ (z. B. Jessop 2015, 2).

Was in solchen Sprechweisen gemeint ist, sind zentralisierte Verwaltungen moderner Nationalstaaten. Diese, nicht Parteien oder andere politische Verbände, sind der wesentliche Träger dessen, was mit Staat bezeichnet wird. Was erklärt diese spezifische Organisationsbindung der Politik? In der Tradition Max Webers

(1976) kann man diese Frage dahingehend beantworten, dass die für die Beherrschung großer Territorien notwendigen Gewaltmittel nur organisational erzeugt bzw. ‚aufbewahrt‘ werden können (Tilly 1985) und dass eine verwaltungsmäßige Bindung von Herrschaft ab einem bestimmten Stadium der Gesellschaftsentwicklung unerlässlich wird, um ihr eine rationale Legitimationsgrundlage zu geben – Befehle werden akzeptiert, sofern sie „gesetzten“ Regeln entsprechen, von „Fachwissen“ unterstützt sind und von nach meritokratischen Prinzipien rekrutierten und beschäftigten Beamten ausgesprochen werden. Luhmann greift diese Perspektive in seinen eigenen Arbeiten auf (etwa Luhmann 2002, 55).

Wie ich im Folgenden argumentieren möchte, sind damit aber die Funktion der Organisationsbindung und die Leistungen der Verwaltung nur unzureichend erfasst. Vielmehr bildet sich ein Geflecht von Verwaltungsorganisationen in dem Maße, in dem die Politik ihre Interdependenzen mit anderen Funktionssystemen aktiv zu betreuen beginnt. Die Verwaltung erbringt insofern zu den Grundrechten komplementäre Leistungen. Ihre differenzierten organisationalen Einheiten sind an je bestimmten Grenzen des politischen Systems angesiedelt und entwickeln Beobachtungs- und Entscheidungsprogramme, die auf die an den jeweiligen Systemgrenzen sich kristallisierenden Interdependenzprobleme ausgerichtet sind. Für ein ausdifferenziertes politisches System ist das damit zur Verfügung stehende, ‚dynamische‘ Interdependenzmanagement unerlässlich, um sich zugleich ‚autonomisieren‘ und auf die Strukturbedingungen funktionaler Differenzierung einstellen zu können.

Im Grunde ist der hier artikulierte Grundgedanke bereits in der Konzeption von Staatsverwaltungen enthalten, wie sie in Luhmanns *Politischer Soziologie* (2010) entwickelt worden ist. Denn auch hier geht es darum, dass die Verwaltung von einer an Chancen des politischen Wettbewerbs orientierten Kommunikation unterschieden werden muss. Ihre Spezifik besteht gerade darin, dass sie politische Entscheidungsprämissen als gegeben hinnimmt und diese Prämissen dann in relativ stabiles Organisationshandeln übersetzt. Gerade weil die Prämissen oftmals wenig Informationswert enthalten und nur grobe, oftmals widersprüchliche Kriterien für kollektiv bindendes Entscheiden artikulieren, müssen sich Verwaltungen an ihren eigenen Entscheidungsprogrammen und an ihren je spezifischen Publika, insbesondere verbandsmäßigen Interessenvertretungen, orientieren (2010, 235–6). Wie Luhmann dann später ergänzt, wirken diese verwaltungsinternen Entscheidungsprogramme und Publikumskontakte in erheblichem Maße auf den politischen Entscheidungsprozess zurück (Luhmann 2002, 262).

Für eine Fehlinterpretation dieser Verwaltungstätigkeit hat allerdings eine überzogene Vorstellung von „Neutralität“ bzw. „Unabhängigkeit“ (Luhmann 2009a, 154) in der oben erwähnten Weberschen Tradition gesorgt. Weber hatte

vorgeschlagenen, dass die bürokratische Hierarchie und das Fachwissen der Beamten eine Art Substrat darstellen, das rationale Entscheidungsvorgänge zur Verfügung stellt, um extern gesetzte Prämissen in verlässliche Entscheidungen zu übersetzen. Damit wird aber eine tatsächlich wichtige Form von Neutralität, nämlich das Entscheiden in Absehung von ausführenden und betroffenen Personen, fälschlicherweise als Operationsmodus der Organisationen im Ganzen ausgegeben. Unklar bleibt, welche Informationen, Wissensformen und sachspezifischen Entscheidungskriterien eine von der Politik partiell unabhängige Verwaltung heranziehen kann, um legitim und in Erwartung tatsächlicher Umwelteffekte zu entscheiden. Ein ähnlich gelagertes Problem ergibt sich auch aus der immer noch virulenten Vorstellung eines „Input (Politik)-Output (Verwaltung)“-Kreislaufs. Sofern die Verwaltung durch außerpolitische Umweltbezüge Expertise, Informationen, Entscheidungskriterien oder gar „Machtstechniken“ (Luhmann 2002, 25) gewinnt, müssen diese gegen den „offiziellen Kreislauf“ orientierten Prozesse als technokratisch oder gar korrupt erscheinen.

Die These ist hier, dass sich hinter der scheinbaren Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung ein Vorgang der Verknüpfung von politischen mit in den sozialen Umwelten beobachteten Kommunikationsprozessen verbirgt (vgl. auch Evans 1995, 12). Wesentlich für diese Verknüpfung ist, dass Verwaltungen als Organisationen *polykontextural* (Vogd/Jansen 2013) orientiert sind. So können in der Verwaltungskommunikation heterogene, inkommensurable Wissensbestände und Entscheidungskriterien, wie etwa die Zustimmungsfähigkeit einer Entscheidung unter bestimmten politischen Mehrheitsverhältnissen, Rechtskonformität oder ökonomische Effizienz aufgerufen werden. Konkrete Entscheidungen sind nie ausschließlich an einer Legitimationsordnung orientiert. Verwaltungen ziehen in beträchtlichem Maße Professionswissen bzw. die an bestimmten Funktionssystemen orientierten Reflexionstheorien heran, um die Realisierbarkeit und Legitimation der Beschlüsse in den relevanten Funktionssystemen antizipierbar zu machen. Auch kann die Verwaltung durch eigene Entscheidungsspielräume politische Beschlüsse und Maßnahmen auf dominante organisationale Machtstrukturen in den jeweiligen Funktionssystemen abstimmen und auf diese Weise die entsprechenden Machtstrukturen für die Generierung systemweiter, antizipierbarer Effekte nutzen. Damit zusammenhängend lässt sich ein ständiger Austausch zwischen den Verwaltungsorganisationen und den Großorganisationen in den unterschiedlichen Funktionssystemen beobachten, der etwa Unternehmen erheblichen Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen sichert, aber auch einen wichtigen Bestandteil in der Sicherung von ‚Regierbarkeit‘ darstellt (Mizruchi 2013).

Durch diese Verwaltungsarbeit wird eine dynamische Kompatibilität zwischen politischer Autopoiesis und den selbstreferentiellen Dynamiken in anderen

Funktionssystemen aufrechterhalten, die nicht über institutionell abgesicherte Grenzregeln erreicht werden kann. Weil die Verwaltung solcherart Interdependenzmanagement betreibt, wird die politische Kommunikation selbst davon entlastet, sich ständig reflexiv über Strukturbedingungen ihrer eigenen Autopoiesis zu vergewissern und sich aktiv um diese Bedingungen zu kümmern. Vielmehr kann sie sich darauf spezialisieren, eine spezifische Version von Legitimität – öffentliche Zustimmung zu politischen Positionen – herzustellen. Im Zuge dieses Kommunikationsgeschehens lernen dann Parteien ihre eigenen Wahlchancen zu optimieren. Die ‚Arbeitsteilung‘ funktioniert, weil letztlich jede politische Entscheidung durch das Nadelöhr der Verwaltung muss und damit einer organisationalen Kommunikation ausgesetzt wird, die die Einseitigkeiten der politischen Kommunikation in wichtigen Hinsichten entschärft; und zwar nicht aufgrund höherer „Rationalität“ oder Neutralität der Beamten, sondern durch ihre Einbindung in ein Kommunikationsgefüge, in dem Entscheidungskriterien, Reflexionstheorien und Machtstrukturen aus den funktionssystemspezifischen Umwelten expliziert und reflexiv auf politische Belange bezogen werden.

Die mit dem modernen Nationalstaat verknüpfte Sprechweise von „politischer Organisation“ oder „Staatsapparat“ umschreibt also in Wirklichkeit eine spezifische Organisationsbindung des politischen Systems, die es diesem System ermöglicht, sich in einer Ökologie anderer Funktionssysteme zu differenzieren; dies geschieht unter den Bedingungen hoher Dynamik im politischen System *und* in seinen Umwelten, wodurch sich wechselseitige Interdependenzen multiplizieren und verstärken.

7. Der Staat in der Weltgesellschaft

In Luhmanns späten Arbeiten ist der spezifisch „europäische“ Typus von Differenzierung, den ich bisher zur Grundlage genommen habe, nicht mehr Thema der Theorie. Er wird stattdessen als bekannt vorausgesetzt, und dies obwohl die mit diesem Typus aufgerufenen Bedingungsverhältnisse zwischen Staatsbildung und funktionaler Differenzierung nie explizit herausgearbeitet wurden. Stattdessen möchte Luhmann den Blick auf eine weltgesellschaftliche Differenzierungsstruktur öffnen, für die eine entsprechende Bindung zwischen Politik und Nationalstaat sowie die oben aufgerufene semantische Tradition nur noch begrenzte Gültigkeit beanspruchen können. Weltpolitik ist weder über eine Weltverfassung institutionalisiert noch an eine weltumfassende Verwaltungsstruktur gebunden. Ebenso sind die nichtpolitischen Funktionssysteme – Wirtschaft, Recht etc. – in immer geringerem Maße an den Institutionen und Leistungen *spezifischer* Nati-

onalstaaten orientiert. Diese Lage motiviert den späten Luhmann nochmals zu einer andersgelagerten Auseinandersetzung mit dem Staatsbegriff.

Die hier angesprochene Verschiebung in seiner politischer Soziologie ist von Holzer/Kastner/Werron (2015) hervorgehoben worden. Dabei geht es nicht um die Entdeckung transnationaler Zusammenhänge als solche. Diese Zusammenhänge nehmen bereits in der oben als „europäisch“ bezeichneten Theorietradition einen prominenten Platz ein, weil sie ein Feld von kriegerischen Konflikten und Konkurrenzbeziehungen umschreiben, das die Prozesse der Ausdifferenzierung und Staatsbildung wesentlich rahmt. Auch ist Luhmanns Gedanke von der Einsicht zu unterscheiden, dass die Prozesse funktionaler Differenzierung in Europa durch Kolonialismus ermöglicht wurden, der es erlaubte, durch „ursprüngliche Akkumulation“ die in Differenzierungsprozessen steckenden Konfliktpotentiale zu entschärfen (Wallerstein 2004). Vielmehr geht es mit dem Begriff der Weltgesellschaft darum, dass spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg die Selbstreproduktionsprozesse des politischen und anderer Funktionssysteme verstärkt in einen weltgesellschaftlichen Zusammenhang treten, mit zwei von Luhmann beobachteten Folgen. Erstens wird nun das Modell des Nationalstaats selbst globalisiert. Fast sämtliche politische Territorien werden zumindest formell von Nationalstaaten besetzt. Diese Entwicklung wird unterstützt durch die Entstehung eines internationalen Staatensystems, das sich an der Norm formal gleichwertiger souveräner Staaten orientiert. Diese historisch relativ spät zu beobachtende „Binnendifferenzierung“ der Weltpolitik (Heintz 2012) wird von einer zweiten Entwicklung überlagert: Parallel zu der Globalisierung ökonomischer, wissenschaftlicher und anderer Funktionssysteme gewinnt auch eine genuin globale, partiell von spezifischen Nationalstaaten unabhängige politische Kommunikation an Eigendynamik und Eigenstruktur. Die Proliferation transnationaler Öffentlichkeiten (Werron 2012), globaler sozialer Bewegungen (Kek/Sikkink 1998), Experten-Communities (Stichweh 2009), „weicher“ Regulierungsformen (Bartley 2007), transnationalen Organisationen und Staatenbündnisse reflektieren diesen Trend.

Zunächst scheint die Idee der segmentären Differenzierung die Theorieprobleme aufzufangen, die sich für die Analyse dieser neuen Lage ergeben. Segmentäre Differenzierung besagt, dass das weltpolitische System wiederum in jeweils autonome nationalstaatliche Subsysteme differenziert ist. Impliziert ist damit, dass die Subsysteme nun dem entsprechen, was Luhmann für das „europäische“ Modell vor seiner ‚weltgesellschaftlichen Wende‘ herausgearbeitet hat; so etwa, dass die jeweiligen politischen Systeme sich über eine Binnendifferenzierung in Prozesse der Legitimationsbeschaffung (Politik) und Entscheidungsprogramme (Verwaltung) stabilisieren, mit entsprechender Differenzierung von Publikumsrollen in Wähler und Entscheidungsbetroffene; oder dass die Politik über die

Zweitcodierung der Kommunikation durch die Unterscheidung von Regierung und Opposition strukturiert ist. Man impliziert also mit der Idee segmentärer Differenzierung, dass die Theorie der Weltpolitik mehr oder weniger wesentliche Erkenntnisse herübertransportieren kann, die anhand eines sehr spezifischen Politik- und Gesellschaftszusammenhangs entwickelt worden sind.

Doch wer Luhmann zu dieser Frage genauer liest, erkennt, dass er selbst diese Übertragung seiner am europäischen Modell entwickelten politischen Soziologie mit Fragezeichen versieht. So sieht Luhmann, dass die Idee von Nationalstaaten als segmentär abgegrenzten Subsystemen eng mit einer Souveränitätskonzeption verknüpft ist, die er selbst für „überkommen“ (2002, 225) hält. Hinzu kommt, dass die verschiedenen Staaten innerhalb der segmentär differenzierten Weltpolitik sich bloß auf einer oberflächlichen, formalen Ebene gleichen. Vielmehr beobachten wir im internationalen Staatensystem starke Diskrepanzen zwischen den von der europäischen Tradition geprägten Erwartungen an Staatlichkeit einerseits und den tatsächlichen institutionellen und organisationalen Gefügen andererseits (Holzer 2015b). Ob man zur Analyse aller Subsysteme der Weltpolitik die gleiche theoretische Begrifflichkeit verwenden bzw. wesentliche Annahmen der Theorie aufrechterhalten kann, ist deshalb mehr als fraglich. Zuletzt wird die strukturelle Bedeutung derjenigen Elemente, die sich „quer“ zur segmentären Differenzierung verhalten – die oben erwähnten globalen sozialen Bewegungen, Publika etc. –, bei einer Beibehaltung der ursprünglichen Theoriearchitektur kaum zu berücksichtigen sein.

Zur Verdeutlichung der Herausforderungen für eine am Konzept der Weltgesellschaft orientierte politische Soziologie ist es deshalb hilfreich, die hier rekonstruierte *Problematik* mitzuführen, auf die – wie ich oben argumentiert habe – die Herausbildung von moderner Staatlichkeit in ihrer europäischen Fassung eine Antwort bildet: die Frage nämlich, wie die Interdependenzen zwischen Funktionssystemen so kanalisiert werden können, dass funktionale Differenzierung ermöglicht und nicht gefährdet wird. Dann kann man sehen, dass die Ausbreitung von Nationalstaaten zwar durch die Weltgesellschaft gefördert wurde, dass die entsprechenden Staaten aber die Probleme funktionensystemspezifischer Interdependenzen nicht mehr adäquat adressieren können.

So fungiert der Nationalstaat nach wie vor als die primäre Adresse der Politik. Hier wird weiterhin die „unbearbeitete Komplexität“ (Luhmann 2010, 38) in bearbeitbare Probleme für kollektiv bindendes Entscheiden übersetzt. Damit wird auch wesentlich zur *Depolitisierung* der außerpolitischen Funktionssysteme beitragen, wie Luhmann bemerkt (2002, 223). Diese Kanalisierung von Politisierungspotentialen gelingt anscheinend auch dann, wenn die Ansprüche an kollektiv bindendes Entscheiden kaum noch eingelöst werden können, weil die außerpolitischen Strukturen aufgrund von Globalisierungsprozessen immer

weniger auf solches Entscheiden abgestimmt sind. Mit Bezug auf den Nationalstaat wird politische Gestaltbarkeit in ungeahntem Maße fikionalisiert.

Diese Rolle des Nationalstaates zur Kanalisierung und zunehmenden Fikionalisierung von Politik muss parallel beobachtet werden zur strukturellen Tendenz seiner Transnationalisierung. Hier kommen die Folgen des Expansionsdrangs „fragmentierter operativ geschlossenen Funktionssysteme der Weltgesellschaft“ (Fischer-Lescano/Teubner 2007, 42) zum Tragen. Anders als oft unterstellt, vollzieht sich dieser Expansionsdrang nicht unabhängig, sondern durch selektive Inanspruchnahme dessen, was man einst Staat genannt hat. Regulierungen, Rechtssetzung, krisenbezogenes Management etc. spielen eine wesentliche Rolle dafür, dass sich globalisierte Funktionssysteme überhaupt stabilisieren können. Die Finanzkrise von 2007–8 kann hier als bestes Beispiel dienen: sie wurde vor allem dadurch bewältigt, dass die amerikanische Notenbank bereit war, zum Zwecke der Stabilisierung eines mittlerweile transnationalen (Schatten-)Bankensystems das globale Zahlungsmittel *par excellence* – US-Dollar – auch denjenigen Finanzfirmen zur Verfügung zu stellen, die *nicht* aus den USA stammen (Tooze 2018). Gestützt wird diese Transnationalisierung von Institutionengefügen und durch die Entwicklung neuer Reflexionstheorien, die die Dynamiken transnationaler Funktionssysteme als steuerbar darstellen – und diese Steuerungsansprüche vor allem an Staaten als technokratischen Handlungsträgern auf weltpolitischer Bühne adressieren (Meyer et al. 1997).

Man kann also die neue, mit Staatlichkeit geknüpfte Problematik wie folgt reformulieren: Der moderne Nationalstaat (in Europa, Nordamerika und in Teilen Asiens) hat es erlaubt, die Grenzen des politischen Systems zu nichtpolitischen Funktionssystemen zu stabilisieren und somit funktionale Differenzierung möglich zu machen. Diese Stabilisierungsfunktion ist in Webers Konzeption der Vorrangstellung des Fachwissens in der Verwaltung in Antwort auf die Anforderungen kapitalistischer Kalkulierbarkeit ebenso reflektiert wie in Luhmanns früher These einer Subdifferenzierung der Politik in Legitimationsbeschaffung und bürokratischer Kontrolle über Entscheidungsprogramme. Doch mit dem Aufkommen der Weltgesellschaft wird der Staat gleichsam zwischen dem Anspruch auf das Primat der Politik und seiner Inanspruchnahme durch andere Funktionssysteme zerrieben. Dani Rodrick (2011) hat diese Situation als „Trilemma“ charakterisiert: Man kann den Anspruch auf das Primat des Politischen im Rahmen des Nationalstaats aufrecht erhalten, muss dann aber entweder die Globalisierungstendenzen der anderen Funktionssysteme deutlich einschränken oder mit instabilen, unregulierten, krisenhaften Interdependenzen rechnen; oder man akzeptiert, dass die Handlungsspielräume nationaler Politik in stärkerem Maße durch institutionelle Bindungen und die Rationalitäten unabhängiger Verwaltungsorganisationen (Regulierungsbehörden, unabhängige Notenbanken etc.)

eingeschränkt werden, die sich dann auf fragmentarische Globalisierungsprozesse einstellen können.

Symptome für diese Lage sind überall zu finden – man kann kaum behaupten, dass es einer Genealogie des Staatsbegriffs bedarf, um uns auf diese zu stoßen. Begriffarbeit ist dennoch notwendig, um zu zeigen, dass wir es hier mit einer grundlegenden Krise von Staatlichkeit zu tun haben – in dem oben dargestellten Sinne, dass die einst gefundenen Lösungen zur Adressierung von Problemen wechselseitiger Interdependenzen zwischen politischen und anderen Funktionssystemen nicht mehr greifen. Diese Krise zeigt sich vor allem an einer inneren Fragmentierung der Institutionen und Organisationen, die Staatlichkeit in dem hier verstandenen Sinne ausmachen. Die Folge sind dann instabile Systemgrenzen; und die noch unbeantwortete Frage taucht auf, wie in der Weltgesellschaft die Gesellschaftsstruktur funktionaler Differenzierung, gerade aufgrund der Radikalisierung von Funktionssystemdynamiken, dauerhafte Stabilität erlangen kann.

8. Diskussion und Fazit

Luhmanns Arbeiten bieten, entgegen seinen ursprünglichen Intentionen und entgegen der konventionellen Rezeption seiner Theorie, eine ebenso ambivalente wie vielversprechende Auseinandersetzung mit dem Staatsbegriff. Insbesondere der Problembezug funktionaler Differenzierung hat einen hohen heuristischen Wert für die Staatssoziologie, weil er erlaubt, die eigenen Theorieprämissen auf eine komplexe Problemlage einzustellen: Staat – das kann kein die Gesamtgesellschaft umfassendes Herrschaftsgebilde sein; es ist auch keine Instanz, die die Mittel zur Herstellung gesamtgesellschaftlicher Ordnung monopolisiert (Bourdieu 2004; 2014). Doch gleichzeitig muss man die Bindung des politischen Systems an den modernen Staat problematisieren, will man verstehen, wie ihre Ausdifferenzierung die Differenzierungsprozesse der anderen Funktionssysteme (Recht, Ökonomie, Wissenschaft etc.) begünstigt und unterstützt hat.

Allerdings hat Luhmann einen entsprechenden Staatsbegriff nie vollständig ausgearbeitet. Die Arbeit ist gleichsam auf halbem Wege liegen geblieben, und dies wohl auch deshalb, weil Luhmann seine eigene ‚Staatssepsis‘ nie ganz abschütteln konnte. So habe ich argumentiert, dass Luhmanns Kritik des Wohlfahrtsstaats deshalb kurzsichtig bleibt, weil er dessen Entstehung nicht auf das Problem der Stabilisierung von Systemgrenzen zwischen demokratischer Politik und kapitalistischer Ökonomie bezieht. Luhmann geht vielmehr von blinden strukturellen Kopplungen aus und kann deshalb nicht sehen, mit welcher Systematik ökonomische Prozesse im politischen System antizipiert und bearbeitet

werden und welche strukturelle Bedeutung diese organisationalen Leistungen und Institutionenbildungsprozesse für die Stabilisierung der entsprechenden Systemgrenzen besitzen.

Es gibt allerdings einen Zusammenhang, für den Luhmann reflexive Bearbeitungen von Umweltabhängigkeiten und Systemgrenzen beobachtet. So argumentiert er in seinem *Grundrechte*-Buch (2009a), dass die Politik über ihre Selbstbindung an Grundrechte die gesellschaftsstrukturellen Voraussetzungen konsolidiert, welche ihre eigene Differenzierung als Funktionssystem überhaupt erst ermöglichen. Weitergehend werden Verfassungen in der *Politik der Gesellschaft* (2002) als ‚Grenzregeln‘ beschrieben, auf die politische sowie rechtliche Kommunikationen je anders Bezug nehmen können und die deshalb die Freiheitsgrade beider Systeme steigern. „Irritationen“ des jeweils anderen Systems treten nicht in disruptiver Art und Weise auf, sondern erlangen über Rechtsstaatlichkeit eine wechselseitig erwartbare, lesbare Form.

Von hier aus ist es nur ein kleiner Schritt zur Analyse von komplementären Formen der reflexiven Bearbeitung von Umweltabhängigkeiten. Ich habe den Bedarf an solchen Formen anhand der zeitkritischen Interdependenzen von Politik und Ökonomie veranschaulicht, die mit der Entwicklung von Statistik, volkswirtschaftlichen Theorien, Prognosen und auf dieses Wissen bezogenen Interventionsprogrammen der Wirtschaftspolitik und Sozialversicherung beantwortet worden sind. Die Verwaltung ist organisationaler Träger dieser Wissensformen und Entscheidungsprogramme, für die zwar das Primat des Politischen gilt, die aber gleichzeitig die strukturellen Abhängigkeiten der Politik von außerpolitischen, etwa ökonomischen Umwelten systematisch bearbeiten kann; nur über diese Organisationsleistungen spielen sich stabile Grenzen bei zeitkritischen Funktionssystemabhängigkeiten ein.

In seinen späten Arbeiten versucht Luhmann einen weiteren Zugriff auf die Frage von Staatlichkeit, motiviert dadurch, dass sowohl die Politik als auch die anderen Funktionssysteme immer stärker von globalen Kommunikationszusammenhängen strukturiert werden. Auf die Frage, welche Rolle die Nationalstaaten in diesen Zusammenhängen spielen, lautet die komfortable Antwort: sie sind segmentär differenzierte Subsysteme der Weltpolitik. Mit dieser Antwort kann ein dominanter empirischer Trend – die Verbreitung und Persistenz von Nationalstaaten – wiedergegeben und die Theorie politischer Systeme ansonsten unverändert belassen werden. Doch diese Lösung verdeckt eine grundlegende Problemstellung. Diese besteht in Verschiebungen in den Verhältnissen der Funktionssysteme zueinander und einer damit zusammenhängenden Unterminderung der Möglichkeitsbedingungen für moderne Staatlichkeit. Die Radikalisierung von Differenzierungsprozessen, die wir in der Weltgesellschaft beobachten, lässt diejenigen institutionellen und organisationalen Lösungen, die der „euro-

päische Staat“ für die aus der funktionalen Differenzierung entstehenden Interdependenzprobleme angeboten hat, zunehmend ins Leere laufen.

Der hier vertretene, aus einer Re-Lektüre von Luhmanns Arbeiten gewonnene Ansatz setzt einen anderen Schwerpunkt als ‚klassische‘ Staatstheorien. Diese verbinden die Entstehung moderner Staaten vor allem mit der Monopolisierung von Gewaltmitteln im Inneren und der damit zusammenhängenden Souveränität nach außen. Der Aufbau einer rationalen Bürokratie und die Kultivierung von Legitimationsglaube werden als nachgelagerte Prozesse verstanden (Tilly 1985; Weber 1976). Durch ihre Betonung der Gewaltmonopolisierung bietet die klassische Staatssoziologie ein historisch aufschlussreiches Narrativ über die europäische Staatengeschichte (vgl. auch Ertman 1997), das aber nur unzureichend erfasst, welche gesellschaftlichen Differenzierungsprozesse auf entsprechende Monopolisierungsprozesse folgen. So zeigt etwa eine lange Theorietradition, dass Gewalt zwar ein unerlässliches Sanktionsmittel zur Sicherung von Gehorsam darstellt, dass aber die Differenzierung eines politischen Systems nur über die Ausbildung eines Kommunikationsmediums der Macht möglich wird, das den konkreten Gewalteinsatz transzendiert (Arendt 2017; Luhmann 2002, 51 ff.). Erst mit diesem Übergang von Gewalteinsatz zu einer von Gewalt gedeckten Macht können sich dann *im* und *außerhalb* des politischen Systems diejenigen Strukturen aufbauen, die wir mit der funktional differenzierten Gesellschaft assoziieren; und dann treten die oben beschriebenen Interdependenzprobleme in den Vordergrund sowie ihre institutionellen und organisationalen Bearbeitungsformen, auf die ich hier die Diskussion konzentriert habe.

Auch kann der Ausgangspunkt funktionaler Differenzierung eine weitere prominente These der Staatssoziologie qualifizieren – dass nämlich der Staat sich durch das unmittelbare Regieren über Subjekte und ganze Bevölkerungen auszeichnet. Zutreffend an dieser These ist, dass mit der Entstehung moderner Staaten das Prinzip der „indirect rule“ (Burbank/Cooper 2010) in Imperien mit untergeordneten Regierungseinheiten abgelöst wird. Doch auf Basis der obigen Argumentation kann man zeigen, dass an die Stelle von „indirect rule“ keine Unmittelbarkeit, sondern neue Vermittlungsformen treten. Die Politik kann sich nur als Funktionssystem ausbilden, insofern sie Personen selektiv über ihre Teilnehmerrollen in diesem System inkludiert. Durch diese Selektivität wird dann erst sicht- und beobachtbar, dass die adressierten Personen auch in außerpolitischen Systemen Rollen übernehmen – dass sie nicht nur Wähler und Gehorsamspflichtige, sondern auch Arbeitnehmer, Krankenversicherte, Studierende etc. sind. Das heißt aber auch: eine mehr oder weniger gelungene Rollenübernahme in außerpolitischen Funktionssystemen muss im politischen System vorausgesetzt werden, damit politische Belange überhaupt selektiv identifiziert und bindende Entscheidungen für ein immer auch andere Rollen übernehmendes Publikum

getroffen werden können. Wie die Politik die damit implizierten Systemgrenzen bzw. die außerpolitischen Voraussetzungen der eigenen Systemautonomie stabilisiert, hat Luhmann prominent am Beispiel der *Grundrechte* diskutiert. Mein Ziel war es hier, diesen Gedankengang zu generalisieren und auf die Entstehung von Wohlfahrtsstaaten auszuweiten.

Zuletzt sind in der kultursoziologischen Staatstheorie die unscharfen Grenzen des Staates zum Thema geworden (Mitchell 1991). Die fruchtbarste Weiterführung dieses Ansatzes findet sich in Mayrils und Quinns (2016) Arbeit. Sie schlagen vor, das „boundary work“ zu analysieren, über das die Grenzen des Staates gezogen und verschoben werden (vgl. auch Bourdieu 2014). Dieser Ansatz weist starke Affinitäten zu meinem Vorschlag auf. Allerdings habe ich versucht, die in den genannten Arbeiten verwendete Unterscheidung zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“ bzw. „öffentlich“ und „privat“ durch ein reicheres Vokabular zu ersetzen, das die Grenzprozesse in einer *Ökologie* gesellschaftlicher Systeme beobachtbar macht. Damit wird in der Analyse dieser Prozesse explizit an die Gesellschaftstheorie Luhmannscher Prägung angeknüpft.

Dessen ungeachtet gilt es zu betonen, dass Luhmanns Theorie funktionaler Differenzierung sich auf sehr spezifische und regional umgrenzte Bedingungen bezieht, unter denen sich diese Gesellschaftsstruktur ausbilden konnte. Ich habe hier argumentiert, dass wir diese Bedingungen zumindest partiell darüber entschlüsseln können, indem wir die oftmals nur implizit mitgedachte Rolle des Staates in dieser Gesellschaftsformation explizieren. So war die Entwicklung von Rechts- und Wohlfahrtsstaaten essentiell dafür, dass sich Politik, Recht und Ökonomie ‚nebeneinander‘ und in enger Kopplung aneinander als autonome Systeme entwickeln konnten. Luhmanns eigenes Anliegen war es weniger, diese Bedingtheit und damit die Unwahrscheinlichkeit dieser Gesellschaftsformation zu reflektieren. Sein Interesse lag vielmehr darin, den Blick der Soziologie für die Problemlagen des kommenden Jahrhunderts zu öffnen – und deshalb sah er wenig Wert darin, den „Provinzialismus“ einer spezifischen Moderne und der daran geknüpften Theorie zu reflektieren. Damit sind aber Annahmen bzw. Prämissen der soziologischen Systemtheorie perpetuiert worden, die wir im 21. Jahrhunderts nicht mehr fraglos beibehalten können. Begriffsarbeit und empirische Forschung in der Tradition der soziologischen Systemtheorie erfordert also eine reflexive Aufklärung über die explizierten und implizit mitgeführten Grundlagen dieser Theorie.

Literatur

- Arendt, Hannah (2017): *Macht und Gewalt [1970]*. München: Piper.
- Bartley, Tim (2007): *Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions*. *American Journal of Sociology* 113, 297–351.
- Bohn, Cornelia (2005): *Eine-Welt-Gesellschaft. Operative Gesellschaftskonzepte in den Sozialtheorien Luhmanns und Bourdieus*, in: C. Colliot-Thélène/F. Etienne/G. Gebauer (Hrsg.), *Pierre Bourdieu: Deutsch-französische Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 43–78.
- Bohn, Cornelia (2015): *Geld, Macht und selbstbezügliche multiple Freiheiten*. Constant, Simmel, Luhmann. *Sociologia Internationalis* 53, 37–59.
- Boldt, Hans/Conze, Werner/Haverkate, Görg/Klippel, Diethelm/Koselleck, Reinhart (1990): *Staat und Souveränität*, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe, Band 6: St-Vert.* Stuttgart: Klett-Cotta, 1–154.
- Bordo, Michael D./Eitheim, Oyvind/Flandreau, Marc/Qvigstad, Jan F. (2016): *Introduction*, in: Dies. (Hrsg.), *Central Banks at a Crossroads: What Can We Learn from History?* New York: Cambridge University Press, 1–17.
- Bourdieu, Pierre (2004): *Der Staatsadel*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre (2014): *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Berlin: Suhrkamp.
- Burbank, Jane/Frederick Cooper (2010): *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Carruthers, Bruce G. (1996): *City of capital: politics and markets in the English financial revolution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ertman, Thomas (1997): *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2007): *Fragmentierung des Weltrechts: Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit*, in: M. Albert/R. Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 37–61.
- Garland, David (2014): *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*. *European Journal of Sociology* 55, 327–364.
- Hancké, Bob (2013): *Unions, Central Banks, and EMU: Labour Market Institutions and Monetary Integration in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Heintz, Bettina (2012): *Welterzeugung durch Zahlen. Modelle politischer Differenzierung in internationalen Statistiken, 1948–2010*. *Soziale Systeme* 18, 7–39.
- Holzer, Boris (2015a): *Politische Soziologie*. Baden-Baden: Nomos.
- Holzer, Boris (2015b): *The Two Faces of World Society: Formal Structures and Institutionalized Informality*, in: B. Holzer/F. Kastner/T. Werron (Hrsg.), *From Globalization to World Society: Neo-institutional and Systems-theoretical Perspectives*. London: Routledge, 37–60.
- Holzer, Boris/Kastner, Lisa/Werron, Tobias (2015): *Introduction: From Globalization to World Society*, in: Dies. (Hrsg.), *From Globalization to World Society: Neo-institutional and Systems-theoretical Perspectives*. London: Routledge, 1–19.
- Jansen, Tim,/Vogd, Werner (2013): *Polykontexturale Verhältnisse – disjunkte Rationalitäten am Beispiel von Organisationen*. *Zeitschrift für Theoretische Soziologie* 1, 82–97.

- Jessop, Bob (1982): *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson.
- Jessop, Bob (2015): *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Keck, Margret E./Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y./London: Cornell University Press.
- Koschorke, Albrecht/Lüdemann, Susanne/Frank, Thomas/Matala de Mazza, Ethel (2007): *Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Lefort, Claude (1986): *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- Luhmann, Niklas (1994): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2002): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2009a): *Grundrechte als Institution [1965]*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (2009b): *Staat und Gesellschaft [1987]*, in: Ders., *Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag, 67–73.
- Luhmann, Niklas (2009c): *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme [1987]*, in: Ders., *Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, Niklas (2010): *Politische Soziologie*. Berlin: Suhrkamp.
- Mayrl, Damon/Quinn, Sarah (2016): *Defining the State from within*. *Sociological Theory* 34, 1–26.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, Georg M./Ramirez, Francisco O. (1997): *World Society and the Nation-State*. *American Journal of Sociology* 103, 144–181.
- Mitchell, Timothy (1991): *The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics*. *The American Political Science Review* 85, 77–96.
- Mizruchi, Mark S. (2013): *The Fracturing of the American Corporate Elite*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- North, Douglas C./Weingast, Barry R. (1989): *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*. *The Journal of Economic History* XLIX, 803–832.
- Offe, Klaus (1973): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Parsons, Talcott (1963): *On the Concept of Political Power*. *Proceedings of the American Philosophical Society* 107, 232–262.
- Pincus, Steven C. A./Robinson, James A. (2011): *What Really Happened During the Glorious Revolution?* NBER Working Papers. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time [1944]*. Boston, MA: Beacon Press.
- Prasad, Monica (2012): *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodrick, Dani (2011): *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York/London: WW Norton & Company.
- Scharpf, Fritz W. (2017): *Towards a More Democratic Europe: De-Constitutionalization and Majority Rule*. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 15, 84–118.
- Scharpf, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schinkel, Willem (2015): *The Sociologist and the State. An Assessment of Pierre Bourdieu's Sociology*. *The British Journal of Sociology* 66, 215–235.

- Schmitt, Carl (2015): *Der Begriff des Politischen: Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl (2015a): *Der Nomos der Erde im Völkerrecht Des Jus Publicum Europaeum [1950]*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Skinner, Quentin (1989): *The State*, in: T. Ball/J. Farr/R. Hanson (Hrsg.), *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 90–131.
- Skocpol, Theda (1985): *Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research*, in: P. B. Evans/D. Rueschemeyer/T. Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State back in*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 3–37.
- Stichweh, Rudolf (2009): *Das Konzept der Weltgesellschaft. Genese und Strukturbildung eines globalen Gesellschaftssystems*. Working Paper der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, Universität Luzern.
- Tilly, Charles (1985): *War Making and State Making as Organized Crime*, in: P.B. Evans/D. Rueschemeyer/T. Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State back in*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 169–191.
- Tooze, J. Adam (2018): *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Penguin Random House.
- Vauchez, Antoine (2015): *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (2004): *World-Systems Analysis: An Introduction*. A John Hope Franklin Center Book. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft [1921]*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Werron, Tobias (2012): *Wie ist globale Konkurrenz möglich? Zur sozialen Konstruktion globaler Konkurrenz am Beispiel des Human Development Index*. *Soziale Systeme* 18, 168–203.
- Willke, Helmut (2014): *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*. Wiesbaden: VS Verlag.

Autoreninformation

Dr. Leon Wansleben

Research group leader, Max Planck Institute for the Study of Societies, Paulstr. 3 D-50676 Cologne, email: lw@mpifg.de

Leon Wansleben ist seit Anfang 2019 Leiter der „Research Group on the Sociology of Public Finance and Debt“; 2014–18 war er Assistenzprofessor im Department of Sociology der London School of Economics and Political Science. Er erhielt den Dokortitel von der Universität Konstanz im Jahr 2011 mit einer Dissertation über globale Währungsmärkte (veröffentlicht als *Cultures of Expertise in Global Currency Markets*, Routledge 2013). Anschließend arbeitete Leon Wansleben bis 2014 als Postdoktorand und Projektleiter an der Universität Luzern. Aktuell forscht er zu Zentralbanken.