

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Aus dem Vorwort zur 1. Auflage (1969)	VII
Abkürzungs- und Literaturverzeichnis	XXI

Erster Teil. Allgemeine Probleme des Staates

1

Kapitel I. Fragestellungen und Methoden

1

§ 1. Tatsachen, Leitbilder, Normen	1
I. Grundsätzliches	1
II. Die Frage nach der Staatswirklichkeit	1
1. Die Isolierung der „Wirklichkeit“	2
2. Erkenntnisinteresse, Vorverständnis und „Wirklichkeit“	4
III. Leitbilder der Politik	5
IV. Tatsachen und Normen als Elemente der Staatswirklichkeit	6
1. Die normative Komponente der Staatswirklichkeit	6
2. Die faktische Komponente der staatlichen Rechtsordnung	7
§ 2. Methodische Ansätze einer empirischen Staatstheorie	7
I. Funktion und Wege der Begriffsbildung	7
II. Analytisches Denken	9
III. Typisierendes Denken	9
1. Grundsätzliches	9
2. Idealtypen	10
3. Typisierende Erfahrungsregeln	11
§ 3. Systemtheoretische Aspekte	13
I. Zum Begriff des sozialen Systems	13
II. Rechtliche Regelungsprozesse im Staat	14
1. Regelungen	14
2. Bedingungen der Wirksamkeit	15
III. Charakteristische Eigenschaften politischer Systeme	16
1. Übersicht	16
2. Die Aufgliederung der Kompetenzen	17
3. Steuerung der Selbststeuerung	19
4. Modelle stufenweiser Konfliktsbereinigung	20
a) Im Gefüge der gegliederten Demokratie	20
b) Im pluralistischen Parteienstaat	21
IV. Systemwettbewerb	22

Kapitel II. Die Grundstruktur von Gemeinschaften

23

§ 4. Die Gemeinschaft als Organismus?	23
I. Die Gemeinschaft als Ganzheit	23
II. Das Problem eines überindividuellen realen Zusammenhanges	24
III. Der natürliche Organismus als bloßes Modell	25

IX

Inhaltsverzeichnis

§ 5.	Gemeinschaft als Beziehungsgefüge?	25
§ 6.	Gemeinschaft als Normenkonstruktion?	27
§ 7.	Gemeinschaft als Gefüge sinnorientierten Verhaltens	29
	I. Normengesteuertes Verhalten	29
	1. Der dialektische Ansatz	30
	2. Der systemtheoretische Ansatz	31
	II. Sinnorientiertheit als menschliche Lebensbedingung	32
	1. Gesetzmäßigkeiten, Leitbegriffe, Leitbilder	32
	2. Weltanschauungen	34
	III. Auflösung und Wandel kulturbedingter Sinn- und Verhaltensorientierungen	35
	1. Die Auflösung integrierender Weltanschauungen	35
	2. Die Herstellung von Orientierungsgewißheit in der „offenen Gesellschaft“	36
	3. Die Auflösung integrierender Lebensgemeinschaften	38
	4. Charismatische Elemente in der Massengesellschaft	39
	IV. Sinnfällige Darstellungen der Gemeinschaft	40
	Kapitel III. Besonderheiten der staatlichen Gemeinschaft	42
§ 8.	Der Staat als rechtlich verfaßte Gemeinschaft	42
	I. Koordination durch eine wirksame und homogene Normenordnung	42
	1. Koordination durch eine wirksame rechtliche Normenordnung	42
	2. Koordination durch eine homogene Normenordnung	43
	II. Verfassungen	44
	1. Staatsverfassungen	44
	2. „Verfassungen“ supranationaler Organisationen	47
§ 9.	Die Staatsgewalt	48
	I. Gewaltmonopol und Akzeptanz	48
	1. Das Monopol legitimer physischer Gewalt	48
	2. Die Akzeptanz	49
	II. Die historische Entwicklung einer homogenen Staatsgewalt	50
	III. Staatliche Souveränität und „Einheit der Rechtsordnung“	52
	1. Die Lehre Bodins	53
	2. Organsouveränität und verfassungsgebende Gewalt	54
	3. Die „Einheit der Rechtsordnung“	56
	IV. Die Staatsgewalt im Bundesstaat	58
§ 10.	Staatsgewalt und internationale Ordnung	59
	I. Das Problem der äußeren Souveränität	59
	1. Unter der Idee der absoluten Souveränität	59
	2. Von der Souveränität zur Interdependenz?	60
	II. Staatsgewalt und völkerrechtliche Bindungen	61
	1. Die alleinige Existenz staatlichen Rechts	62
	2. Der Primat des Völkerrechts	62
	3. Die dualistische Theorie	63
	III. Staatsgewalt und zwischenstaatliche Integration	63

1. Integration als Kompetenzproblem	63
2. Grenzen der Integrationsfähigkeit	65
IV. Ende der Einzelstaatlichkeit?	65
1. Die verbleibende Rolle der Einzelstaaten	65
2. Globale „Politiknetzwerke“	67
§ 11. Das Staatsvolk	68
I. Das Staatsvolk als Gesamtheit von Menschen unter einer Staatsgewalt	68
II. Das Volk im soziologischen Sinn	68
1. Abstammungsgemeinschaft	69
2. Kulturgemeinschaft	69
3. Politische Schicksalsgemeinschaft	70
4. Völkisches Zusammengehörigkeitsgefühl	71
III. Nationalstaatsgedanke und nationale Minderheiten	72
1. Der Nationalstaatsgedanke	72
2. Das Minderheitenproblem	73
3. Regionalismus	74
IV. Die Staatsangehörigen	75
1. Der besondere Rechtsstatus der Staatsangehörigen	75
2. Internationale Abgrenzungsprobleme	76
3. Erwerbs- und Verlustgründe	77
§ 12. Das Staatsgebiet	78
I. Vom Personenverbands- zum Territorialstaat	78
II. Das Territorium als staatlicher Herrschaftsbereich	79
III. Der Umfang des Staatsgebiets	81
1. Grundsätzliches	81
2. Horizontale Begrenzungen des Staatsgebiets	82
3. Vertikale Begrenzungen	83
IV. Veränderungen des Staatsgebiets	84
Kapitel IV. Grundbegriffe des Organisationsrechts	85
§ 13. Der Staat als juristische Person	85
I. Ältere Theorien der juristischen Person	85
1. Die Fiktionstheorie	85
2. Die Lehre von der realen Verbandsperson	86
II. Die juristische Person als Zurechnungsschema	86
§ 14. Staatsorgane	88
I. Institutionalisierte Funktionsbereiche	88
1. Ämter und Amtsträger	88
2. Die grundsätzliche Verteilung der staatlichen Funktionen	89
3. Insbesondere das Problem der Zentralisation	89
4. Organisationsakte	91
II. Die Übertragung öffentlicher Ämter	91
III. Mitwirkungsbedürftige Kompetenzen	92
IV. Die Willensbildung in den Institutionen	93

Inhaltsverzeichnis

1. Monokratische Organe	93
2. Kollegialorgane	94
Kapitel V. Entstehungsmodelle und Rechtfertigungen des Staates	95
§ 15. Entstehungsmodelle	95
I. Die Patriarchaltheorie	96
II. Die genetische Vertragstheorie	97
III. Die Patrimonialtheorie	98
IV. Die Machttheorien	99
§ 16. Zum Begriff der Rechtfertigung (Legitimation)	100
I. Der ethische und der soziologische Legitimationsbegriff	100
1. Der ethische (normative) Begriff der Legitimation	100
2. Der soziologische Begriff der Legitimation	101
3. Zusammenhänge zwischen faktischer Zustimmung und ethischer Rechtfertigung	102
II. Legalität und Legitimität	103
§ 17. Rechtfertigungen des Staates	104
I. Das Gemeinwesen als Bedingung für die Entfaltung der Persönlichkeit	104
1. Grundgedanken	105
2. Konkretisierungsprobleme	106
3. Insbesondere das Subsidiaritätsprinzip	107
II. Der Staat als Schutz- und Friedensordnung	109
III. Die demokratische Rechtfertigung des Staates	111
1. Ältere Konzepte der Demokratie	112
2. Die Lehre Rousseaus	114
3. Demokratie und Autonomiegedanke	115
4. Zur Aktualität der demokratischen Idee	116
5. Die Kultivierung des demokratischen Prozesses	117
6. „Demokratisierung“ des Wirklichkeitssinnes	118
IV. Die Rechtfertigung spezifischer Ausprägungen und Programme des Staates	119
1. Zielkonflikte	119
2. Insbesondere Fortschritt gegen Bewahrung	120
3. Die Legitimität der konkreten Politik	121
§ 18. Das Problem des Anarchismus	122
I. Gesinnungsapostel	123
II. Antiautoritäre und Egoisten	124
1. Antiautoritäre Bewegungen	124
2. Egoismus als Ideologie	124
III. Sozialreformer	125
IV. Insbesondere Marxisten	126
V. Kritik	127

§ 19. Revolution und Widerstand	128
I. Zur Frage der Revolution	128
1. Die Legalitätsfrage	128
2. Die Legitimitätsfrage	130
II. Zur Frage des Widerstandes	131
1. Zur Rechtfertigung des Widerstandes	131
2. Zur Frage eines Rechts auf Widerstand	132
3. Widerstand im demokratischen Staat	133
4. Der Terrorismus	135
Zweiter Teil. Staatstypen	136
Kapitel I. Der Aspekt der Staatsform	136
§ 20. Zur Geschichte der Staatsformenlehre	137
I. Die klassische Einteilung bei Platon und Aristoteles	137
II. Modelle gemischter Verfassung	138
III. Neuere Einteilungen	140
§ 21. Monokratien	141
I. Monarchien	141
1. Die absolute Monarchie	141
2. Die konstitutionelle Monarchie	142
II. Diktaturen	143
1. Die kommissarische Diktatur	144
2. Die autokratische Diktatur	144
§ 22. Oligarchien	145
I. Das „eiserne Gesetz der Oligarchie“	146
II. Charakteristische Merkmale moderner oligarchischer Strukturen	147
1. Der Pluralismus moderner Machteliten	148
2. Die „Offenheit“ der Eliten	149
3. Kooptative Elemente bei der Ergänzung von Funktionärseliten	150
III. Der oligarchische Staatstypus in der Gegenwart	151
§ 23. Demokratien	153
I. Die Strukturierungsbedürftigkeit des Volkswillens	153
1. Die Unzulänglichkeit der unmittelbaren Demokratie	153
a) Die Handlungsunfähigkeit der Menge	153
b) Die Manipulierbarkeit der Menge	154
2. Strukturierungen	156
II. Repräsentative Demokratie	157
1. Der Begriff der Repräsentation	157
2. Gewinnung von Handlungsfähigkeit, Rationalität und Kontrollierbarkeit durch Repräsentation	158
3. Oligarchisch-elitäre Komponenten	160
4. Demokratische Komponenten	161
5. Die demokratische Rückkoppelung repräsentativen Handelns	162
6. Insbesondere zur Aufgliederung der Wählerentscheidungen	164
7. Die Transparenz des Machtgefüges	165

a) Die Öffentlichkeit des repräsentativen Handelns	165
b) Defizite demokratischer Transparenz	166
8. Volksinitiativen und Volksentscheide	167
III. Demokratische Dezentralisation	169
1. Demokratische Ambivalenz	169
2. Aufgabenverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip	170
3. Grenzen „demokratischer Dezentralisation“	171
§ 24. Wahl und Bindung der Repräsentanten	172
I. Die Wahlrechtsgrundsätze	172
II. Mehrheitswahl und Verhältniswahl	175
1. Die Mehrheitswahl	176
2. Die Verhältniswahl	176
3. Nachteile des Verhältniswahlsystems und Abhilfen	178
a) Politische Entscheidungsschwäche	178
b) Partei- statt Persönlichkeitswahl	179
III. Gebundene oder auftragsfreie Repräsentation?	180
1. Das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation	180
2. Bindung an die plebiszitäre Entscheidung der Wähler	183
Kapitel II. Der Aspekt der sozialen Gewalten	185
§ 25. Kasten- und Klassenherrschaften	185
I. Das Regime geistiger Eliten	185
1. Das Platonische Modell	185
2. Theokratien, Hierokratien	186
II. Die Herrschaft der besitzenden Klasse (Die marxistische Doktrin) . .	187
1. Die ökonomische Basis	188
2. Die Dialektik der Entwicklung	188
3. Die drei Gesetze der Dialektik	189
4. Der Staat als Instrument der Klassenherrschaft	190
5. Soziale Revolutionen als Schritte der politischen Entwicklung . .	191
6. Die Diktatur des Proletariats und das Absterben des Staates . . .	192
7. Kritik – Die Vielfalt der Determinanten	192
III. Das Regime der Funktionäre	194
1. Befund und Besorgnisse	194
2. Gründe der Bürokratisierung	196
3. Was tun?	197
§ 26. Der pluralistische Staat	198
I. Pluralismus als Störung	198
II. Pluralismus als konstitutives Strukturprinzip (Der Kompromiß als Lebensform)	199
1. Die Suche nach konsensfähigen Kompromissen	199
2. Offener Wettbewerb der Interessen und Meinungen	200
3. Organisierung der Interessenten	202
III. Techniken pluralistischer Einflußnahme	203
IV. Auflösung der Staatsgewalt?	204

1. Die Entfaltung gesellschaftlicher Macht innerhalb der staatlichen Rechtsordnung	204
2. Die Begrenzung der realen Ordnungsfunktion des Staates	205
3. Die Verfügung der Verbände über gesellschaftliche Tatbestände	206
4. Anfälligkeiten des pluralistischen Staates	206
V. Die Gefahr unangemessener Interessendurchsetzung	207
1. Die Aufgabe eines gerechten Interessenausgleichs	207
2. Das Regime der Sonderinteressen	208
VI. Kontrollen gegen diese Gefahren	210
1. Das Prinzip der Machtkontrolle	210
2. Integration des Interessenteneinflusses in den politischen Prozeß	211
3. Kontrollen im Bereich der sozialen Gewalten selbst	212
4. Kontrolle des Einflusses auf die Staatsorgane	213
§ 27. Staat und Gesellschaft	215
I. Zur Geschichte der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	216
II. Staat und Gesellschaft als Kategorien einer Funktionen- und Rollendifferenzierung	217
1. Die Funktion ausgegliederter Regelungsmacht	217
2. Die Rolle der sozialen Gewalten	218
3. Die Institutionalisierung ausgegliederter staatlicher Rollen	219
§ 28. Die öffentliche Meinung als politischer Faktor	220
I. Meinungslenkung	220
II. Die freie Bildung der öffentlichen Meinung	222
1. Relativismus	222
2. Rationalität der öffentlichen Meinungsbildung	223
III. Die politische Relevanz der öffentlichen Meinung	225
1. Grundsätzliches	225
2. Legitimationsfunktion	226
3. Kontrollfunktion	227
IV. Die Funktion der Massenkommunikation	228
1. Information und Artikulation der öffentlichen Meinung	228
2. Wiedergabe oder Lenkung der öffentlichen Meinung?	230
3. Der politische Einfluß der Massenkommunikationsmittel	232
4. Konkurrenz und Kontrolle der meinungsbildenden Kräfte	234
a) Monopolisierungstendenzen	234
b) Externe Konkurrenz der Massenkommunikationsmittel („Außenpluralität“)	235
c) Unternehmensinterne Konkurrenz von Meinungen („Binnenpluralität“)	235
d) Die Kontrolle der „Kontrolleure“	236
Kapitel III. Der Aspekt expansiver und beschränkter Staatsgewalt	237
§ 29. Grundtypen: Der totalitäre und der liberale Staat	237
I. Der totalitäre Staatstypus	237
1. Der absolutistische Polizeistaat	238
2. Der moderne totalitäre Staat	239

Inhaltsverzeichnis

a)	Das Ausmaß des totalitären Verfügungsanspruchs	239
b)	Techniken des Totalitarismus	240
3.	Strukturelle Vielfalt gegen Totalitarismus	241
II.	Der liberale Staat	242
1.	Argumente für die Freiheit	242
2.	Risiken der Freiheit	244
III.	Der freiheitliche Sozialstaat	245
§ 30.	Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit	247
I.	Grundgedanken und Entwicklung des Rechts- und Verfassungsstaates	247
1.	Grundgedanken	248
2.	Einzelne Grundsätze	249
a)	Freiheitlicher Rechtsstaat	249
b)	Beschränkung der Macht des Königs	249
c)	Entstehung allgemeiner Menschenrechte	250
d)	Idee der Gewaltenbalance	250
e)	Prinzip der Gesetzesbindung	250
f)	Rechtssicherheit	251
g)	Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot	252
h)	Kontrolle der öffentlichen Gewalt	252
i)	Begründungspflichten	253
j)	Struktur des Rechtsstaates	253
II.	Rechtsstaatlichkeit als politisches Prinzip	253
III.	Grenzen der Legalisierbarkeit	255
1.	Staatsnotrechte	255
a)	Grundsätzliches	255
b)	Ausgestaltungen	256
2.	Handlungsspielräume im staatlichen Alltag	257
§ 31.	Gewaltenteilung	257
I.	Strukturelle Vielfalt und Funktionenteilung als umfassendes Programm	258
1.	Verteilung der innerstaatlichen Regelungsfunktionen	258
2.	Balancen im System der sozialen Gewalten	259
3.	Internationale Machtbalancen	259
4.	Einheit in der Vielfalt	260
5.	Grenzen der Machtkontrolle	261
II.	Insbesondere: Die Aufteilung der staatlichen Funktionen	261
1.	Zur Ideengeschichte	261
2.	Schemata der Machtkontrolle	264
3.	Organadäquate Funktionenverteilung	265
III.	Regierung, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung	266
IV.	Die Gewaltenteilung in der heutigen Staatswirklichkeit	267
1.	Auflockerungen im System der Kompetenzen	267
2.	Die realen Machtfaktoren	269
§ 32.	Grundrechte: Entstehung	269
I.	Zur Vorgeschichte	269

II. England	271
III. Vereinigte Staaten von Nordamerika	273
IV. Frankreich	274
V. Deutschland	276
VI. Internationaler Schutz von Menschenrechten	278
§ 33. Grundrechte: Geltungsprobleme	280
I. Die „vorstaatliche“ Geltung	280
II. Die Drittwirkung der Grundrechte	282
1. Fragwürdigkeit bloßer Staatsgerichtetheit	282
2. Ansätze einer Lösung	283
III. Grundrechtsbindung bei staatlichem Handeln in privatrechtlichen Formen	284
IV. Grundrechte und institutionelle Garantien	285
§ 34. Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit	285
I. Freiheit	286
1. Status negativus, status activus, status positivus	286
2. Die Wechselbezüglichkeit von Freiheit und Bindung	287
3. Die Verteilung gemeinschaftsbedingter Entfaltungschancen	289
II. Gleichheit	290
1. Gleiche Teilhabe an der Staatsgewalt	291
2. Rechtliche Gleichbehandlung durch die Staatsgewalt	291
3. Die Angleichung der realen Lebensbedingungen	291
4. Gleiche Freiheit	293
5. Fragen des Maßes	293
III. Übersetzbarkeit der sozialen Gerechtigkeit in einen Grundrechtskatalog?	295
§ 35. Regelung und Vorsorge im modernen Staat	296
I. Hauptmotive staatlicher Regelung und Vorsorge	296
1. Einzelaspekte	296
2. Gesamtaspekte	298
II. Utopische oder pragmatische Regelung?	299
1. Utopische Wege	299
2. Pragmatische Wege	300
III. Das sozialstaatliche Engagement im besonderen	301
1. Bereiche	301
2. Instrumente	302
3. Risiken	302
IV. Die Frage des Maßes staatlicher Regelung und Vorsorge	303
1. Das Dilemma des freiheitlichen Sozialstaates	304
2. Zuviele Vorschriften	304
3. Zuwenig Selbstverantwortung	305
4. Die Ineffizienz des Wohlfahrtsstaates	305
5. Abhilfen	307
6. Grenzen der Entstaatlichung	307
7. Faktische Hindernisse	308

§ 36.	Planung als Instrument rationaler Sozialgestaltung	309
I.	Begriff und grundsätzliche Funktion des Plans	309
II.	Die Verteilung der Planungsfunktionen im Staat	310
1.	Zielwahl und Sachverstand	310
2.	Stufen der Konkretisierung, Koordinationsprobleme	311
3.	Regierung und Parlament	312
III.	Rationalisierbarkeit staatlichen Planens und Entscheidens?	312
§ 37.	Die Rolle der Bürokratie	314
I.	Die Unentbehrlichkeit der Bürokratie	314
II.	Bürokratische Struktur und bürokratischer Verwaltungsstil	314
1.	Spezialisierung	315
2.	Koordination und Formalisierung	315
3.	Berechenbarkeit und Unparteilichkeit	316
4.	Vertrauliche Sachbehandlung	317
5.	Für und wider den bürokratischen Stil	317
III.	Personelle Komponenten	318
1.	Gewährleistungen der Leistungsfähigkeit	319
2.	Gewährleistungen der Unparteilichkeit	319
IV.	Bürokratie und politische Führung	321
1.	Die Macht des Sachverstandes und der etablierten Organisation	321
2.	Grenzen des Sachverstandes	322
3.	Wechselseitige Angewiesenheit	323
4.	„Politische Bürokraten“	324
Kapitel IV. Der „föderative“ Aspekt		325
§ 38.	Das Programm einer Föderalisierung	325
I.	Moderne Erscheinungsformen	326
II.	Schaffung überschaubarer Lebens- und Funktionsbereiche	326
III.	Aufwertung von Minderheiten	327
IV.	Systemtheoretische Aspekte	327
1.	Abgestufte Konfliktsbereinigung	328
2.	Machtkontrolle	328
3.	Optimierungsprobleme	329
§ 39.	Bundesstaaten und Staatenbünde	329
I.	Struktur und Funktionieren des Bundesstaates	329
1.	Die Kompetenzordnung im Bundesstaat	329
2.	Zusammenwirken von Bund und Ländern	330
3.	Die Finanzverfassung im Bundesstaat	332
4.	Vor- und Nachteile der föderativen Struktur	333
II.	Staatenbünde und ihre Abgrenzung vom Bundesstaat	335
§ 40.	Internationale Organisationen	336
I.	Grundsätzliche Funktion und Rechtsstellung	337
II.	Aufgabengebiete	338
1.	Aufgabengebiete der UNO und globaler Spezialorganisationen	338
2.	Regionale Organisationen	340

III. Mittel zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben	342
IV. Organisatorische Struktur	343
V. Stufen der Integration	344
1. Grundsätzliches	345
2. Insbesondere die Europäische Union	346
a) Fortschreitende Angleichung auf europäischer Ebene und daraus resultierende Probleme	346
b) Rechtliche Ausgestaltung der Europäischen Union	347
Kapitel V. Wichtige Staatstypen der Gegenwart	349
§ 41. Die parlamentarische Demokratie	349
I. Zur Geschichte des Parlamentarismus	349
II. Das organisatorische Grundmodell des parlamentarischen Systems	355
1. Regierung und Parlament	355
a) Bildung des Kabinetts	355
b) Aufgaben und Rechte der parlamentarischen Regierung ..	356
c) Parlamentarismuskritik	357
2. Die interne Organisation der Regierung	357
III. Die parlamentarische Kontrolle in der modernen Verfassungswirklichkeit	358
1. Parlamentarische Kontrolle und Parteienherrschaft	358
2. Bewältigung der Komplexität	360
§ 42. Die Präsidialdemokratie der USA	361
I. E pluribus unum	361
II. Das organisatorische Grundmodell	362
1. Der Kongreß (Art. I US-Verf.)	363
2. Der Präsident (Art. II US-Verf.)	364
3. Abhängigkeiten zwischen Regierung und Kongreß	365
4. Das Oberste Bundesgericht	366
5. Die föderative Gewaltenbalance	367
III. Die checks and balances in der modernen Verfassungswirklichkeit ..	367
1. Stärkung der Zentralgewalt	368
2. Kongreß und Exekutive	369
3. Die Rolle der Parteien	370
§ 43. Parlamentsgebundene Präsidialsysteme	371
I. Die Staatsorganisation nach der Weimarer Verfassung	371
II. Die Staatsorganisation nach der de Gaulle'schen Verfassung	373
III. Wesentliche Strukturunterschiede	374
Stichwortverzeichnis	377