

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort . . . . .	V
Literatur . . . . .	XX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXIII

## Kapitel 1: Einleitung

I. Gegenstand und Aufgaben einer Staatslehre der Bundesrepublik . . . . .	1
1. Allgemeine Staatslehre und (besondere) Staatslehre der Bundesrepublik . . . . .	1
2. Aufgaben und Programm der Staatslehre . . . . .	2
3. Einbeziehung von Staat <i>und</i> Gesellschaft . . . . .	3
4. Einbeziehung von Normen <i>und</i> Wirklichkeit . . . . .	4
II. Staatslehre im Kreise der Staats- und Gesellschaftswissenschaften . . . . .	5
1. Angewiesenheit der Staatslehre auf die Sozialwissenschaften . . . . .	5
2. Wertorientierung der Staatslehre . . . . .	6
3. Verhältnis von Staatslehre und Staatsrechtslehre . . . . .	8
4. Zusammenwirken von juristischen, sozialwissenschaftlichen und normativen Methoden . . . . .	9
5. Staatslehre als Grundlagen-Lehre . . . . .	11

## Kapitel 2: Das überlieferte Fundament

A. Aktuelle Bedeutung der Geschichte . . . . .	15
I. Systemleitende Rolle der Grundwerte . . . . .	15
II. Wirkungskreislauf von Theorie und Praxis . . . . .	16
B. Sicherheit und Ordnung: Absolute Monarchie . . . . .	18
I. Theoretische Konzepte . . . . .	18
1. <i>Jean Bodin</i> . . . . .	18
2. <i>Thomas Hobbes</i> . . . . .	19
II. Die Akteure: Monarch, Heer, bürokratische Verwaltung . . . . .	20
III. Kritik . . . . .	21
C. Politische Selbstbestimmung des Volkes: Demokratie . . . . .	
I. Historische Ausgangsposition . . . . .	23
II. Die Staatstheorie <i>Rousseaus</i> – Skizze und Kritik . . . . .	25
D. Bürgerliche Freiheit durch Begrenzung der Staatsgewalt: Liberaler Rechtsstaat . . . . .	32
I. Vorbemerkung . . . . .	32
II. Angeborene und unveräußerliche Menschenrechte . . . . .	33
1. <i>John Locke</i> . . . . .	33
2. Die Menschenrechtserklärungen . . . . .	34
3. Die Grundrechte als Konstitutionsprinzipien der „Gesellschaft“ . . . . .	37

4. Freiheit der Wirtschaft . . . . .	38
4.1. <i>Adam Smith</i> . . . . .	38
4.2. Die ökonomischen Grundfreiheiten . . . . .	40
4.3. Privatautonomie, Marktwirtschaft und Grundwerte . . . . .	41
5. Freiheit der öffentlichen Meinung . . . . .	43
5.1. <i>John Stuart Mill</i> . . . . .	43
5.2. Die Kommunikationsfreiheiten und der Grundsatz der Öffentlichkeit . . . . .	44
III. Gewaltenteilung und Gewaltenkoordinierung . . . . .	45
1. <i>Charles de Montesquieu</i> . . . . .	45
2. Exkurs: Gewaltenteilung und Gewaltenkoordinierung in den USA . . . . .	49
IV. Liberale Repräsentation: Parlament und freies Mandat . . . . .	50
V. Herrschaft des Gesetzes . . . . .	53
1. Gesetz als notwendiger Rahmen der Selbststeuerung . . . . .	54
2. Gesetz als Garant von Gleichheit: allgemeine Norm . . . . .	57
3. Gesetz als Garant von Rechtssicherheit: Dauer und Bestimmtheit . . . . .	57
4. Gesetz als Ausdruck der Selbstbestimmung des Volkes . . . . .	58
5. Gesetz als Verkörperung von Vernunft . . . . .	58
6. Gesetz und Grundwerte . . . . .	59
7. Folgerungen . . . . .	60
7.1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	60
7.2. Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . .	61
7.3. (Materielle) Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung? . . . . .	62
7.3.1. Europäische Tradition . . . . .	62
7.3.2. Nordamerikanische Tradition . . . . .	63
VI. Grundsätze für das Verhältnis Staat – Gesellschaft . . . . .	64
1. Überlegenheit des Vertrages gegenüber dem Gesetz . . . . .	64
2. Subsidiarität, Minimierung und Neutralität der Staatstätigkeit . . . . .	65
VII. Kritik des bürgerlich-liberalen Konzepts . . . . .	66
E. Politische Gleichheit und soziale Gerechtigkeit: Demokratisch-sozialer Rechtsstaat . . . . .	67
I. Aufbau auf dem liberalen Rechtsstaat . . . . .	67
II. Wirtschaftliche Ausgangslage . . . . .	67
1. Ausbeutung der Arbeiter . . . . .	67
2. Vermachtung der Wirtschaft . . . . .	70
3. Massenarbeitslosigkeit . . . . .	71
III. Abhilfekonzepte . . . . .	72
1. <i>Karl Marx</i> : Abhilfe durch Revolution . . . . .	73
2. <i>Lorenz v. Stein</i> und die <i>Kathedersozialisten</i> : Abhilfe durch Reform . . . . .	75
IV. Politische Gleichheit durch Beteiligung der Nichtbesitzenden an der staatlichen Willensbildung . . . . .	78
1. Verallgemeinerung des Wahlrechts . . . . .	78
1.1. Ausgangslage: Beschränkung des Wahlrechts auf das Bürgertum . . . . .	78
1.1.1. Rechtfertigung durch die Staatstheorie des Liberalismus . . . . .	78
1.1.2. Exkurs: Preußisches Drei-Klassen-Wahlrecht . . . . .	79

1.2. Wahlrechtsreformen . . . . .	81
1.3. Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Sozialreformen . . . . .	82
2. Einführung und Ausbau der Abgeordneten-Diäten . . . . .	83
3. Verallgemeinerung der Bildungschancen . . . . .	85
V. Soziale Gerechtigkeit durch Entwicklung des Sozial- und des Arbeitsrechts . . . . .	86
1. Sozialrecht . . . . .	86
2. Arbeitsrecht . . . . .	90
2.1. Kollektive Selbsthilfe der Arbeitnehmer: Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit . . . . .	90
2.2. Individualarbeitsrecht . . . . .	92
2.3. Betriebliche Mitbestimmung . . . . .	93
2.4. Sozialstaatsprinzip . . . . .	95
VI. Wohlstand durch Verhinderung wirtschaftlicher Krisen . . . . .	96
1. <i>John Maynard Keynes</i> . . . . .	97
2. Niederschlag im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz . . . . .	98
VII. Staatliche Wettbewerbspolitik . . . . .	100
1. <i>Walter Eucken, Franz Böhm</i> und die <i>Freiburger Schule</i> . . . . .	101
2. Niederschlag im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen . . . . .	101

### Kapitel 3: Pluralismus und Gemeinwohl

F. Konzept des Pluralismus . . . . .	103
I. Von der atomistischen Demokratie zum Parteien- und Verbandspluralismus . . . . .	103
II. Pluralismustheorie . . . . .	107
1. Parteienkonkurrenz . . . . .	108
2. Interessenverbandsausgleich . . . . .	109
3. Unstreitiger Sektor . . . . .	109
III. Wertbezogene und wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes . . . . .	111
IV. Von der Weisheit des Grundgesetzes . . . . .	118
V. Verdienst und Dilemma der Pluralismustheorie . . . . .	119
G. Die Lehre vom Gemeinwohl . . . . .	124
I. Vorbemerkung: Gemeinwohl und Pluralismus . . . . .	124
II. Grundwerte . . . . .	127
1. Menschenwürde als Mitte der Grundwerte . . . . .	127
1.1. Die dienende Funktion des Staates . . . . .	128
1.2. Abgrenzungen (künftige Generationen und Ausländer) . . . . .	131
1.3. Die dienende Rolle von Verbänden, politischen Parteien und sonstigen Vereinigungen . . . . .	133
1.4. Menschenwürde, Freiheit und Gerechtigkeit . . . . .	134
1.5. Weitere Grundwerte: Sicherheit und Wohlstand . . . . .	135
1.6. Grundgesetz und Weimarer Reichsverfassung: Die Grundwertekonzeption von <i>Erich Kaufmann</i> und <i>Rudolf Smend</i> . . . . .	135
2. Freiheitliche Selbstbestimmung und Persönlichkeitsentfaltung . . . . .	136
2.1. Natürliche und gemeinverträgliche Freiheit . . . . .	136
2.2. Öffentliche und private Freiheiten . . . . .	138
2.3. Kommunikations- und Assoziationsfreiheiten . . . . .	139
2.4. Der Staat als Hort und als Gefahr für die Freiheit . . . . .	140
2.5. Gefährdung der Freiheit durch gesellschaftliche Mächte . . . . .	141
2.6. Freiheit durch staatliche Leistungen . . . . .	142

3. Gleichheit, Gerechtigkeit . . . . .	142
3.1. Politische (öffentliche) Gleichheit . . . . .	143
3.2. Gleichheit der grundrechtlichen Freiheiten; Rechtfertigungsbedürftigkeit von Sonderfreiheiten . . . . .	145
3.3. Wirtschaftlich-soziale Gerechtigkeit . . . . .	145
3.3.1. Zum gerechten Lohn . . . . .	147
3.3.2. Zur Preisbildung für Kapitalnutzung . . . . .	148
3.3.3. Zur Gerechtigkeit der Vermögensverteilung . . . . .	149
3.3.4. Übertragungseinkommen . . . . .	150
3.3.5. Gerechtigkeit zwischen den Generationen . . . . .	152
3.4. Wehrgerechtigkeit und Steuergerechtigkeit . . . . .	152
3.5. Gerechtigkeit und Willkürausschluß . . . . .	157
4. Sicherheit . . . . .	159
4.1. Sicherheit durch Frieden . . . . .	159
4.2. Rechtssicherheit, Tradition . . . . .	160
4.3. Sozialer Frieden . . . . .	161
5. Wohlstand? . . . . .	161
5.1. Sozialprodukt als Wohlstandsindikator? . . . . .	162
5.2. Wohlstand als Dienstwert für andere Grundwerte und Ziele . . . . .	162
5.3. Konflikt zwischen Wachstum und Umverteilung . . . . .	163
5.3.1. <i>Pigou</i> . . . . .	164
5.3.2. <i>Keynes</i> . . . . .	165
6. Die Gefahren wohlfahrtsstaatlichen Übermaßes . . . . .	165
III. Grundwerte in Staat und Gesellschaft . . . . .	170
1. Einheit der Grundwerte in Staat <i>und</i> Gesellschaft . . . . .	170
2. Grundwerte als Basis der angewandten Sozialwissenschaften . . . . .	171
3. Der bleibende Sinn der <i>Unterscheidung</i> von Staat und Gesellschaft . . . . .	173
IV. Grundwerte und verwandte Kategorien . . . . .	174
1. Grundwerte und Staatszwecke . . . . .	174
2. Grundwerte und Staatsgrundsätze (Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat) . . . . .	176
3. Grundwerte und Grundrechte . . . . .	177
3.1. Drittwirkung von Grundrechten? . . . . .	177
3.2. Fiskalgeltung von Grundrechten? . . . . .	178
V. Grundwerte, Abwägungs- und Organisationsprinzipien . . . . .	179
VI. Grundwerte und Interessen . . . . .	180
1. Natürliche Interessen . . . . .	180
2. Geläuterte Interessen . . . . .	181
2.1. Wohlverstandene Eigeninteressen . . . . .	181
2.2. Gerechte Interessen . . . . .	181
2.3. Staat als Instrument der Läuterung . . . . .	182
2.4. Gemeinwohl als Summe der geläuterten Interessen . . . . .	182
3. Interessen der Allgemeinheit und Gruppengerechtigkeit . . . . .	183
3.1. Dualistische Legitimation des Staates . . . . .	183
3.2. Begriffe . . . . .	185
3.2.1. Gemeinwohl im engeren und im weiteren Sinne . . . . .	185
3.2.2. Gerechtigkeit im engeren und im weiteren Sinne . . . . .	185
3.3. Kritik monistischer Theorien . . . . .	186
3.3.1. Marxismus . . . . .	186
3.3.2. Klassische Vertragstheorien . . . . .	187
3.4. Ideologie und Interesse . . . . .	187
3.5. Die Vertragstheorie von <i>John Rawls</i> . . . . .	190

VII.	Verfahren der Willensbildung . . . . .	192
1.	Inhaltliche und verfahrensmäßige Richtigkeit von Entscheidungen . . . . .	192
2.	Die Schlüsselrolle des verfahrensmäßigen Ansatzes . . . . .	195
3.	Zur Ordnung der Personalauswahlverfahren . . . . .	196
4.	Äußeres und inneres Verfahren, Verfahrensordnung und -organisation . . . . .	197
4.1.	Erläuterung anhand „staatlicher“ Entscheidungsverfahren . . . . .	198
4.1.1.	Gerichtlicher Prozeß . . . . .	198
4.1.2.	Gesetzgeberischer Prozeß . . . . .	198
4.1.3.	Verwaltungsbehördlicher Entscheidungsprozeß . . . . .	199
4.2.	Erläuterung anhand „wirtschaftlicher“ Entscheidungsverfahren . . . . .	200
4.2.1.	Vertrag und wettbewerbliche Marktwirtschaft . . . . .	200
4.2.2.	Kollektive Lohnbestimmung durch Tarifvertrag . . . . .	201
5.	Inhaltliche und modale Grundwerte (direkte und indirekte Gemeinwohlrelevanz von Entscheidungsverfahren) . . . . .	201
6.	Zwei Grundtypen gemeinschaftserheblicher Verfahren . . . . .	203
6.1.	Wert- und erkenntnisorientierte Verfahren . . . . .	203
6.2.	Interessentendeterminierte Verfahren . . . . .	204
6.3.	Unterschiedliche Anforderungen an Verfahrensordnung und Organisation . . . . .	205
6.4.	Wechselseitige Ergänzung beider Verfahrenstypen . . . . .	205
6.5.	Zur besonderen Gefährdung der wertorientierten Haltung . . . . .	208
H.	Zur Methodik rationaler Gemeinschaftsentscheidungen . . . . .	211
I.	Elemente eines rationalen Politik-Entscheidungsverfahrens . . . . .	211
1.	Subsumtion und Optimierung als Erscheinungsformen des „inneren“ Verfahrens . . . . .	211
2.	Grundgedanken der Optimierung, insbes. die Prüfung der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen . . . . .	212
3.	Konsequenz des Optimierungsverfahrens: Zusammenarbeit mit den Wirklichkeitswissenschaften . . . . .	217
3.1.	Angewiesenheit auf die Sozialwissenschaften . . . . .	217
3.2.	Beschränkte Leistungsfähigkeit der Sozialwissenschaften . . . . .	219
4.	Zur adäquaten Organisation des Optimierungsprozesses . . . . .	220
5.	Konsequenz der Optimierung: Zusammenarbeit mit der Philosophie . . . . .	223
6.	Gegenseitige Ergänzung von Subsumtion und Optimierung . . . . .	224
7.	Optimale und „brauchbare“ Entscheidungen . . . . .	227
8.	Kritik an <i>Niklas Luhmanns</i> Vorstellung von der wissenschaftlichen Unzugänglichkeit der Gemeinschaftszwecke . . . . .	228
9.	Zu <i>Carl Schmitts</i> Warnung vor einer „Tyrannei der Werte“ . . . . .	228
10.	Wissenschaft und statesmanship . . . . .	231
11.	Rationale Politik und Machtpolitik . . . . .	231
II.	Verfassungspflicht des Staates zur Rationalität . . . . .	232
1.	Verfassungsinterpretation als Optimierung . . . . .	232
1.1.	<i>Konrad Hesse</i> . . . . .	233
1.2.	<i>Martin Kriele</i> . . . . .	234
2.	Gemeinwohlbindung des Staates und seiner Funktionäre . . . . .	235
3.	Zweckmäßigkeit als Rechtsprinzip . . . . .	236
4.	Staatliche „Eingriffe“ und „Gewährungen“ . . . . .	237
5.	Direktions- und Kontrollwirkung der Verfassung . . . . .	240

**Kapitel 4: Parteien und Verbände**

I. Parteien	244
I. Wahlen	244
1. Mehrheits- und Verhältniswahl	244
2. Personalisierte Verhältniswahl in der Bundesrepublik	245
2.1. Nominierung der Kandidaten	246
2.2. Erweiterung des Einflusses von Bürgern und Parteimitgliedern	248
3. Fünfprozentklausel	251
II. Trend zur Volkspartei	252
1. Interessenausgleich innerhalb der Volkspartei	253
2. Angleichung der Parteiprogramme	253
3. Führer- statt Programmwahl	254
III. Funktionsweise des bundesdeutschen Systems	254
1. Stammwähler und Wechselwähler	254
2. Bedeutung des Verhältniswahlrechts	255
3. Ausschlaggebende Rolle der FDP	255
4. Regierungsbonus und Oppositionsmalus	256
5. Vorläufige Bilanz	257
6. Neuorientierung aufgrund des Aufkommens „grüner“ Parteien?	258
IV. Finanzierung der Parteien	259
1. Finanzquellen der Parteien	259
1.1. Mitgliedsbeiträge	260
1.1. Spenden	261
1.3. Wahlkampfkostenerstattung	262
1.4. Sonderbeiträge von Amtsträgern	262
1.5. Kreditaufnahme	263
1.6. Einnahmen der Parteien insgesamt	263
1.7. Staatliche Zahlungen an parteinahe Einrichtungen	263
1.7.1. Globalzuschüsse an parteinahe Stiftungen	263
1.7.2. Zahlungen an Parlamentsfraktionen	264
2. Verfassungstheoretische Grundlagen für die Parteienfinanzierung	264
2.1. Bürgergleichheit und Chancengleichheit der Parteien	264
2.2. Parteienfreiheit und Bürgernähe	265
2.3. Erhöhter Kontrollbedarf	266
3. Kontrolle durch Öffentlichkeit	266
3.1. Öffentlichkeit der Mittelverwendung	267
3.2. Öffentlichkeit der Verschuldung	268
3.3. Einführung eines „Bürgerbonus“	269
4. Kontrolle durch Verfassungsrechtsprechung	270
V. Strukturprobleme der Parteienkonkurrenz	272
1. Mißbrauch der Regierungsmacht zu Lasten der (parlamentarischen) Opposition	274
2. Mißbrauch der Parlamentsmacht zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten	274
2.1. Ausschluß kleiner Parteien von der Wahlkampfkostenerstattung	274
2.2. Diskriminierung der „Rathausparteien“	275
3. Mißbrauch der Parlamentsmacht zu Lasten der Allgemeinheit	276
3.1. Ämterpatronage durch politische Parteien	276

3.2. Abgeordnetendiäten, Zuschüsse an Fraktionen und parteinahe Stiftungen . . . . .	277
3.3. Reform des öffentlichen Dienstes . . . . .	277
3.4. Zur Problematik politischer Kartelle . . . . .	278
4. Entfremdungstendenzen . . . . .	278
5. Gefahr kurzsichtiger Politik . . . . .	280
5.1. Wahlgeschenke . . . . .	280
5.2. Auslassen von Zukunftsproblemen . . . . .	282
6. Gegengewichte, insbes. durch Erneuerung der Parteienlandschaft? . . . . .	282
J. Interessenverbände . . . . .	284
I. Darstellung des Verbandswirkens . . . . .	284
1. Begriff, Entstehung, Bedeutung . . . . .	284
2. Zweigleisigkeit des Verbandswirkens . . . . .	286
3. Mittelbarer Einfluß als pressure groups . . . . .	287
3.1. Gründe für den Verbandseinfluß . . . . .	287
3.1.1. Die Rolle des interessierten Sachverständes . . . . .	287
3.1.2. Die Rolle der Marktmacht . . . . .	288
3.1.3. Entgrenzung der Staatsaufgaben . . . . .	290
3.2. Ansatzpunkte für den Verbandseinfluß . . . . .	291
II. Strukturprobleme des Verbandsp pluralismus . . . . .	293
1. Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen . . . . .	293
2. Organisationsschwäche von Randgruppen . . . . .	299
3. Verbandsinterne Schlagseite . . . . .	299
III. Demokratisierung der verbandsinternen Willensbildung? . . . . .	299
IV. Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrats? . . . . .	302
V. Schaffung von Transparenz des Verbandseinflusses? . . . . .	303
K. Die Schwäche von Allgemeininteressen in Parteien und Verbänden . . . . .	304
I. Volksparteien als „Interessengruppen der Allgemeinheit“? . . . . .	304
II. Gründe für die Schwäche allgemeiner Interessen . . . . .	305
1. Die geringe Attraktivität der <i>Ausgaben-</i> im Vergleich zur <i>Einnahmensphäre</i> . . . . .	305
2. Die geringe Attraktivität <i>indirekter</i> Interessen . . . . .	306
III. Von der Notwendigkeit und den Schwierigkeiten einer Aufklärung über die Zusammenhänge . . . . .	310
IV. Beurteilung des Zukurzkommens allgemeiner Interessen . . . . .	311
1. Unbedenklichkeit wegen Personengleichheit? . . . . .	311
2. Von der Gruppenungerechtigkeit zur Gemeinwohlwidrigkeit . . . . .	312

### Kapitel 5: Parlament, Regierung und Verwaltung

Vorbemerkung: Parteien, Verbände und „Staatsorgane“ . . . . .	315
L. Bundestag . . . . .	316
I. Aufgaben des Bundestags nach dem Grundgesetz . . . . .	316
II. Parlamentarismuskonzeptionen . . . . .	316
1. Strukturwandel des Parlamentarismus . . . . .	316
1.1. Machtkampf der Parteien als zentrales Moment . . . . .	317
1.2. Einfluß der Interessenten . . . . .	317
2. Parlamentarismuskritik; Alternativkonzepte . . . . .	318
2.1. <i>Carl Schmitt</i> . . . . .	318

2.2. Gerhard Leibholz . . . . .	319
2.3. Ausbau der Theorie der Parteienkonkurrenz . . . . .	320
2.4. Dualistisches System in der Bundesrepublik . . . . .	322
2.4.1. Befund . . . . .	322
2.4.2. Problematik . . . . .	324
2.4.3. Konsequenzen . . . . .	324
2.5. Einbeziehung des Verbandspluralismus . . . . .	327
2.6. Der Sinn des freien Mandats heute . . . . .	328
M. Bundesrat . . . . .	330
N. Vermittlungsausschuß . . . . .	333
O. Bundesregierung, Bundesbank, Bundespräsident . . . . .	335
I. Bundesregierung . . . . .	335
1. Kanzler . . . . .	335
2. Finanzminister . . . . .	337
3. Justiz- und Innenminister . . . . .	340
II. Bundesbank . . . . .	340
III. Bundespräsident . . . . .	344
P. Verwaltung . . . . .	346
I. Bestandsaufnahme . . . . .	346
1. Einfluß der Verwaltung . . . . .	346
2. Entwicklung der Größenordnungen – unterschiedliche Berufsgruppen . . . . .	348
3. Zweispurigkeit der Rechtsgrundlagen des öffentlichen Dienstes – inhaltliche Angleichung der Regelungen . . . . .	350
II. Überkommene normative Grundsätze für den öffentlichen Dienst . . . . .	353
1. Rechts- und Fachwissen . . . . .	353
2. Berufsmäßige Ausübung . . . . .	354
3. Leistungsorientierung . . . . .	354
4. Unparteilichkeit und Gemeinwohlverpflichtung . . . . .	355
5. Staatliche Fürsorge . . . . .	355
6. Stabilisierungsfunktion . . . . .	355
III. Bürokratieimmanente Fehlentwicklungen . . . . .	356
1. Eigeninteressen der Verwaltung . . . . .	356
2. Spezialisten-Mentalität . . . . .	358
3. „Vertikale Fachbruderschaften“ . . . . .	360
4. Beurteilung . . . . .	360
IV. Politisierung des öffentlichen Dienstes . . . . .	362
1. Gegenseitige Durchdringung von Verwaltung und politischen Parteien . . . . .	362
2. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Beurteilung der Ämterpatronage durch politische Parteien . . . . .	365
3. Immobilismus im öffentlichen Dienst . . . . .	367
V. Mängel der Verfahren zur Regelung des öffentlichen Dienstes . . . . .	367
1. Verbeamtung der Parlamente . . . . .	367
2. Streik im öffentlichen Dienst . . . . .	370
VI. Vom Sinn von Verwaltung und öffentlichem Dienst heute . . . . .	374

**Kapitel 6: Rechtsprechung, Finanzkontrolle, Wissenschaft, Medien**

Q. Rechtsprechung, insbes. Bundesverfassungsgericht . . . . .	377
I. Das Bundesverfassungsgericht als Träger politischer Macht . . . . .	377
II. Kompetenzen, Organisation, Richterwahl . . . . .	378
III. Das Grundproblem der gerichtlichen Kontrolle . . . . .	379
IV. Reichweite der Normenkontrolle . . . . .	381
1. Der Grundsatz . . . . .	381
2. Ergebniskontrolle . . . . .	382
3. Verfahrenskontrolle . . . . .	384
3.1. Kontrolle von <i>Verfahrensordnungen</i> . . . . .	384
3.2. Kontrolle des Zustandekommens einzelner Gesetze . . . . .	388
3.2.1. Verfahrenskontrolle in der neueren Rechtsprechung . . . . .	388
3.2.2. Kontrolle bei Unausgewogenheit der politischen Kräfte . . . . .	389
3.2.2.1. Entscheidungen in eigener Sache . . . . .	389
3.2.2.2. Schutz konfliktschwacher Minderheiten . . . . .	389
3.2.2.3. Kompensation bei Durchsetzungsschwäche all- gemeiner Interessen? . . . . .	390
3.3. Zum Stimmzettel-Argument . . . . .	391
3.4. Geringere Kontrolldichte für bestimmte Bereiche? . . . . .	392
R. Finanzkontrolle, insbes. Bundesrechnungshof . . . . .	394
I. Gegenstand der Finanzkontrolle . . . . .	394
II. Maßstäbe der Finanzkontrolle . . . . .	395
III. Ex post-Prüfung und ex ante-Beratung . . . . .	397
IV. Tätigwerden von Amts wegen . . . . .	397
V. Verwaltungs- und Regierungskontrolle . . . . .	398
VI. Kontrollschwäche . . . . .	399
VII. Funktion der Rechnungshöfe; Grundsätze, Mängel und ihre Abhilfe . . . . .	401
1. Fachkompetenz . . . . .	406
2. Unabhängigkeit . . . . .	407
3. Konfliktfähigkeit . . . . .	413
4. Öffentlichkeit . . . . .	413
VIII. Ausblick . . . . .	416
S. Wissenschaft und Politikberatung . . . . .	417
I. Vorbemerkungen . . . . .	417
II. Wege des Einflusses der Wissenschaft . . . . .	418
III. Berücksichtigung des „politisch Realisierbaren“ durch die Wissenschaft? . . . . .	420
IV. Funktion der Wissenschaftsfreiheit . . . . .	421
1. Schutz von Kulturwerten . . . . .	422
2. Besserungsfunktion der Wissenschaft . . . . .	423
3. Funktions <i>widrige</i> Gefahren und Fehlentwicklungen . . . . .	424
4. Konsequenzen . . . . .	426
V. Wissenschaftliche Politikberatung . . . . .	428
1. Verbreitung, Bedürfnis . . . . .	428
2. Modelle . . . . .	431

3. Rechtliche Grundlagen . . . . .	432
4. Grundsätze für die Ordnung der wissenschaftlichen Politikberatung . . . . .	433
4.1. Fachkompetenz . . . . .	435
4.2. Konfliktfähigkeit . . . . .	435
4.3. Unabhängigkeit . . . . .	435
4.4. Öffentlichkeit . . . . .	436
T. Medien (Presse und Rundfunk) . . . . .	439
I. Einführung . . . . .	439
II. Struktur der Massenkommunikationsmittel in der Bundesrepublik . . . . .	441
1. Presse . . . . .	442
2. Rundfunk (einschließlich Fernsehen) . . . . .	442
3. Dualistische Organisation . . . . .	445
III. Problembereiche . . . . .	447
1. Presse . . . . .	447
1.1. Konzentration . . . . .	447
1.2. Abhängigkeit von Inserenten . . . . .	450
1.3. Niveausenkung . . . . .	450
2. Rundfunk (einschließlich Fernsehen) . . . . .	450
2.1. Gefahr einer Überflutung mit Programmen . . . . .	451
2.2. Paralyisierung der Kontrollgremien . . . . .	451
2.3. Herrschaft der im Rundfunk Tätigen . . . . .	452
2.4. Staatlicher Zugriff und Parteipolitisierung . . . . .	452
2.5. Strukturelle Mängel des pluralistischen Modells . . . . .	453
<b>Kapitel 7: Wandel und Wachstum der Staatstätigkeit</b>	
U. Bestandsaufnahme . . . . .	455
I. Strukturelle Wandlungen . . . . .	455
1. Von der Rahmenordnung zur Lenkung und Umverteilung . . . . .	455
2. Maßnahmegesetze . . . . .	457
3. Verordnungen der Exekutive . . . . .	458
4. Planung . . . . .	459
II. Quantitatives Wachstum der Staatstätigkeit . . . . .	460
1. Zunahme der (finanziellen) Staatsquote . . . . .	460
2. Zunahme der Gesetzesproduktion („Gesetzesflut“) . . . . .	462
III. Einige Auswirkungen des Wandels . . . . .	463
1. Wachstum und Spezialisierung der Bürokratie . . . . .	463
2. Zunahme und Auffächerung der Ministerien . . . . .	463
3. Wandlung des Abgeordnetenmandats vom Honoratiorenamt zum Beruf . . . . .	463
4. Verwissenschaftlichung . . . . .	464
V. Beurteilung der Zunahme der Staatsaktivität . . . . .	465
I. <i>Adolph Wagners</i> Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs . . . . .	466
1. <i>Wagners</i> Prognose . . . . .	466
2. Ursachen des wachsenden Staatsanteils . . . . .	467
II. Zur Aufgabenkritik . . . . .	470
1. Kritik bisheriger juristischer Ansätze . . . . .	470
2. Staatsaufgaben und Subsidiaritätsprinzip . . . . .	474
3. Verhältnis von Markt und Staat (Marktversagen und Staatsversagen) . . . . .	476

3.1. Etatismus . . . . .	478
3.2. Neoliberalismus . . . . .	479
4. Verbesserung der Ordnung der staatlichen Willensbildung . . . . .	481
4.1. Entscheidungen in eigener Sache . . . . .	482
4.2. Ungleichgewichte in der finanzpolitischen Willensbildung . . . . .	483
4.2.1. Kräfte, die zu einer Ausweitung der Staats- tätigkeit drängen . . . . .	483
Bürokratieimmanente Aufblähungstendenzen . . . . .	483
Ressortegoistischer Kampf der Fachminister . . . . .	484
Ämterpatronage . . . . .	484
Unausgewogenheit des Lohnbestimmungs- verfahrens im öffentlichen Dienst . . . . .	485
Druck der Interessenverbände und Parteien . . . . .	485
Wandel des Parlaments vom Ausgabenbremsen- zum Ausgabentreiber . . . . .	488
4.2.2. Schwächung der Widerstände . . . . .	489
Kriege und Kriegsfolgen . . . . .	489
Kreditaufnahme . . . . .	489
Heimliche Steuererhöhungen . . . . .	492
Exkurs: Korruptionierung von Stabilisierungsbemü- hungen . . . . .	494
Vorwegabzug der Lohnsteuer und der Sozialversi- cherungsbeiträge . . . . .	494
Erhöhung von indirekten Steuern . . . . .	495
4.2.3. Ausblick . . . . .	495

### Kapitel 8: Wandlung staatlicher Grundsätze

W. Wandlung des Gewaltenteilungsprinzips . . . . .	500
X. Wandlung des Sozialstaatsprinzips . . . . .	506
Y. Zum Sinn des Öffentlichkeitsprinzips heute . . . . .	508
Z. Repräsentation und Bürgerentscheid . . . . .	512
Register . . . . .	519