

Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland

von

Dr. Hans Herbert v. Arnim

o. Professor an der
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	Seite 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 und 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
1.2. 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 kurzfristiger 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 Sachverständigen	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 Verbandspluralismus	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 Gruppengerechtigkeit 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
Kapitel 7: Wandel und Wachstum der Staatstätigkeit	
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
Ungewogenheit 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: Korrumpierung 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