

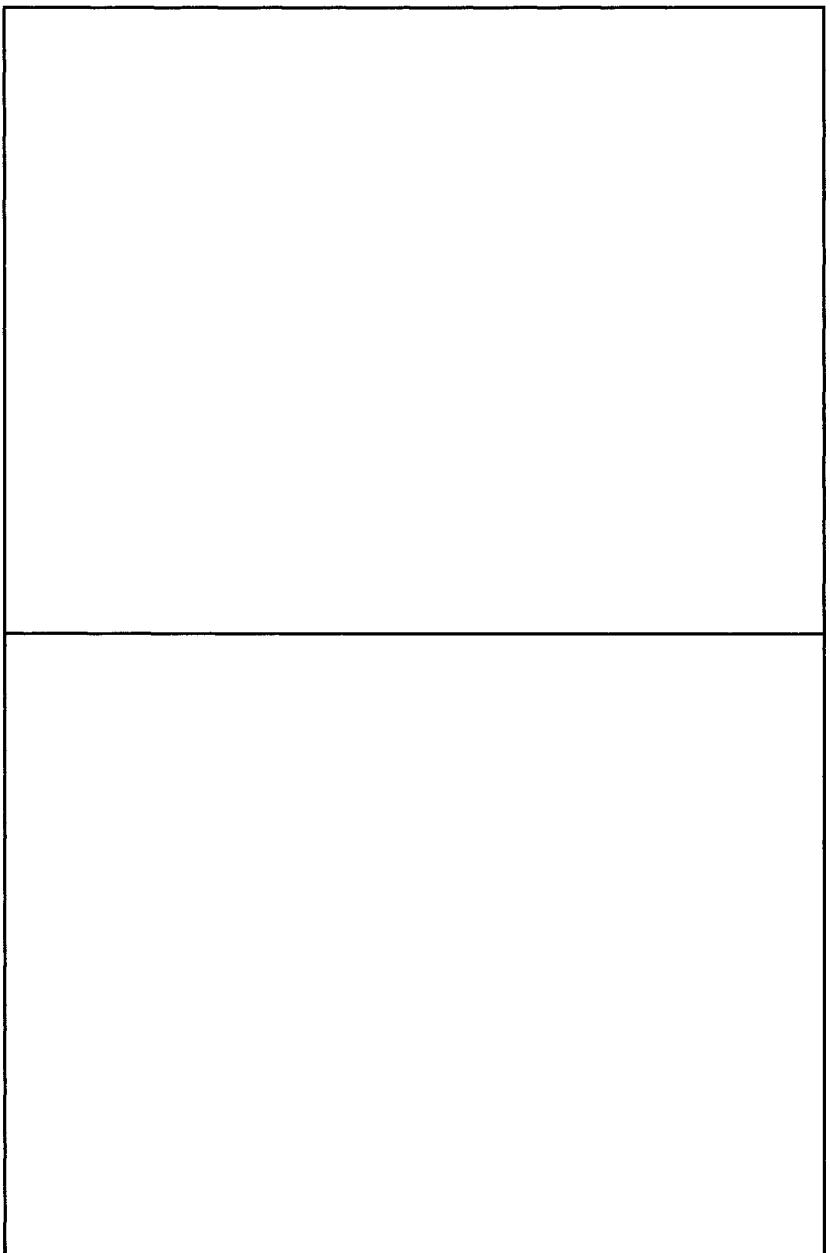
Dieter Grimm (Hrsg.)

# Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts



**Nomos**





Dieter Grimm (Hrsg.)

unter Mitwirkung von Evelyn Hagenah

# Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts** / Dieter Grimm (Hrsg.) unter Mitw. von Evelyn Hagenah. – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1990

ISBN 3-7890-2187-3

NE: Grimm, Dieter [Hrsg.]

1. Auflage 1990

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1990. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	7
<b>I. Der Einfluß von Verfassungsordnungen auf die Entstehung und Entwicklung von Staatsaufgaben</b>	<b>9</b>
<i>Helmut Schulze-Fielitz</i> Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung der Staatsaufgaben	11
<b>II. Rechtliche Steuerbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen</b>	<b>49</b>
<i>Klaus Günther</i> Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts	51
<i>Ernst-Hasso Ritter</i> Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat	69
<b>III. Alternativen im Recht und Alternativen zum Recht</b>	<b>113</b>
<i>Gunther Teubner</i> Die Episteme des Rechts Zu erkenntnistheoretischen Grundlagen des reflexiven Rechts	115
<i>Klaus Eder</i> Prozedurales Recht und Prozeduralisierung des Rechts Einige begriffliche Klärungen	155
<i>Karl-Heinz Ladeur</i> Selbstorganisation sozialer Systeme und Prozeduralisierung des Rechts Von der Schrankenziehung zur Steuerung von Beziehungsnetzen	187
<i>Gunnar Folke Schuppert</i> Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht	217
<b>IV. Auswirkungen des Steuerungsdefizits auf die Verfassung</b>	<b>251</b>
<i>Alexander v. Brünneck</i> Das Demokratieprinzip und die demokratische Legitimation der Verwaltung	253
<i>Friedhelm Hufen</i> Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes	273
<i>Dieter Grimm</i> Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats	291
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>307</b>



## Vorwort

Zu den Kennzeichen des Wohlfahrtsstaates gehört, daß er, anders als der Liberalismus, keine Aufgabenbegrenzung in sich trägt, sondern zur Kompensation aller erdenklichen Defizite, Benachteiligungen und Strukturmängel angehalten ist und dabei, anders als der im Prinzip ebenfalls grenzenlose Absolutismus, auf immer weniger natürliche Tätigkeitsgrenzen stößt. Der Aufgabenbestand nimmt dadurch nicht nur quantitativ zu, sondern verändert sich auch qualitativ. Die Mehrzahl der zum klassischen Aufgabenbestand der Ordnungsbewahrung und Gefahrenabwehr hinzugekommenen Aufgaben unterscheidet sich von jenen dadurch, daß sie typischerweise zukunftsbezogen und komplex sind. Im Zuge dessen macht sich eine generelle Umorientierung der Staatstätigkeit von Reaktion auf Prävention bemerkbar. Dafür ist ein anderes Instrumentarium erforderlich, als es der mit Befehl und Zwang operierende Ordnungsstaat benutzte. Die Großzahl der wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben läßt sich nicht unter Einsatz dieser spezifisch staatlichen Mittel erfüllen, sondern muß mittels indirekt wirkender Mittel wie Motivation, Geld, Kontextänderung etc. in Angriff genommen werden. Es gehört zu den dramatischen Konsequenzen dieser Umorientierung, daß dadurch die in Jahrhunderten entwickelte rechtliche Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit in Mitleidenschaft gezogen wird und nur noch im schrumpfenden Bereich der klassischen Staatstätigkeit in gewohnter Weise zum Zuge kommt.

Der vorliegende Band ist dieser Problematik und ihren Lösungsmöglichkeiten gewidmet. Dabei werden vier Fragenkreise behandelt. Als erstes geht Helmuth Schulze-Fielitz der Frage nach, ob und in welchem Maß dem Wohlfahrtsstaat, in dessen eigener Logik keine Aufgabenbegrenzung angelegt ist, von der Verfassung externe Grenzen gesetzt werden können und wie wirkungsvoll solche Normen gegebenenfalls wären. Im zweiten Teil des Bandes wird das Versagen des rechtlichen Steuerungsinstrumentariums gegenüber der wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeit thematisiert. Klaus Günther analysiert den Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts in ihrer historischen Dimension und zeichnet dabei vor allem den Zusammenhang zwischen der Rechtsentwicklung und der Entwicklung des moralischen Bewußtseins nach. Demgegenüber behandelt Ernst-Hasso Ritter gegenwärtige Entwicklungstendenzen. Er untersucht die Möglichkeiten und Grenzen des Rechts im "kooperativen Staat" sowie die Implikationen kooperativen Staatshandelns für das Recht. In einem dritten Teil geht es um Lösungsmöglichkeiten, entweder unter Beibehaltung und Umstrukturierung oder unter Preisgabe des Rechts. Den Ausgangspunkt bildet der Beitrag von Klaus Eder, der für die Spezifizierung prozeduraler Rechtskonzepte bei begrifflicher

Klärung ansetzt. Dem folgt der Text von Karl-Heinz Ladeur, der die Prozeduralisierung des Rechts als Rechtskonzept moderner Gesellschaften expliziert, das sich auf die Bedingungen der Unsicherheit einstellt. Gunther Teubners Beitrag befaßt sich demgegenüber mit den erkenntnistheoretischen Grundlagen des "reflexiven Rechts". Wenn Gunnar Folke Schuppert abschließend nach Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht fragt, sieht er selbst keine Auswege jenseits des Rechts, sondern allenfalls solche im Recht. Der vierte Teil behandelt die Auswirkungen der geschilderten Problematik auf die Verfassung, die als zentrales Mittel zur rechtlichen Steuerung der Staatstätigkeit fungiert. Im einzelnen untersuchen Alexander von Brünneck die Auswirkungen auf das Demokratieprinzip und die demokratische Legitimation der Verwaltung, Friedhelm Hufen die Auswirkungen auf die Grundrechte und den Vorbehalt des Gesetzes und Dieter Grimm die Auswirkungen auf das Rechtsstaatsprinzip und den Rechtsschutz gegen den Staat.

Das Thema "Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts" hat sich im Laufe der Arbeit der Forschungsgruppe "Staatsaufgaben" herauskristallisiert. Die Forschungsgruppe, die sich im akademischen Jahr 1988/89 am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld unter Beteiligung von Juristen, Soziologen, Politologen, Verwaltungswissenschaftlern, Wirtschaftswissenschaftlern, Historikern und Philosophen aus verschiedenen Ländern zusammengefunden hatte, setzte sich mit Fragen der veränderten Staatsaufgaben in modernen Industriegesellschaften auseinander. Speziell zu dem Teilaспект der Bedeutung des Rechts für die Bestimmung und Wahrnehmung der Staatsaufgaben fand vom 20. bis 22. April 1989 am Zentrum für interdisziplinäre Forschung die Tagung "Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts" statt. Sie bildete die Grundlage für die vorliegende Veröffentlichung.

Besonderer Dank gilt dem Zentrum für interdisziplinäre Forschung, das diese Forschungsgruppe und damit auch diesen Band ermöglichte, sowie der Stiftung Volkswagenwerk, die die Arbeit der Forschungsgruppe großzügig unterstützte. Herzlicher Dank gebührt auch Frau Jegerlehner vom ZiF-Sekretariat, die die Erstellung der druckfertigen Vorlage besorgte.

Bielefeld, im August 1990

Dieter Grimm  
Evelyn Hagenah