

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 838

Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben

Von

Christof Gramm



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOF GRAMM

Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 838

Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben

Von

Christof Gramm



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gramm, Christof:

Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben / Christof Gramm. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 838)
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Habil.-Schr., 1998
ISBN 3-428-10141-3

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10141-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Universität Freiburg hat die nachfolgende Untersuchung im Sommersemester 1998 als Habilitationsschrift angenommen. Eilige Leser finden jeweils am Ende der fünf Hauptkapitel eine Zusammenfassung.

Erstgutachter war Prof. Dr. Rainer Wahl, das Zweitgutachten hat Prof. Dr. Alexander Hollerbach erstellt. Beiden danke ich herzlich für ihre langjährige Unterstützung.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährte mir ein Habilitationsstipendium und einen Druckkostenzuschuss.

Wichtige Anregungen und Hilfestellungen habe ich von Johannes Dietlein, Joachim Lege und Heinrich A. Wolff sowie den Kollegen im Bundesministerium der Justiz Hans-Georg Baumann, Lutz Gusseck und Hubert Weis erhalten.

Besonders danke ich meiner Frau, meinen Kindern und meinen Eltern für ihre allzeit freundliche Begleitung.

Berlin, im April 2000

Christof Gramm

I. Inhaltsverzeichnis

A. Grundlegung	13
I. Der Problemhorizont	13
1. Grenzen des staatlichen Aufgabenwachstums	13
2. Privatisierung als Herausforderung des Staates	17
a) Privatisierungsbegeisterung	17
b) Verknüpfung mit der Staatsaufgabendiskussion	20
c) Legitimation durch Staatsaufgaben	21
3. Privatisierungsfeste Staatsaufgaben	23
a) Die Fragestellung	23
b) Unschärfe des Privatisierungsbegriffs	27
c) Staat oder Gesellschaft	28
d) Unschärfe des Staatsaufgabenbegriffs	31
4. Modalität der staatlichen Aufgabenerfüllung	34
5. Das staatliche Gewaltmonopol	38
II. Notwendige Staatsaufgaben im Verfassungsstaat	40
1. Die halboffene Aufgabenkonzeption des Grundgesetzes	40
a) Systemunabhängige Staatsaufgaben	40
b) Textbefund des Grundgesetzes	41
aa) Kein geschlossenes Staatsaufgabenkonzept	41
bb) Die teleologische Struktur des Aufgabenbegriffs	44
c) Allzuständigkeit des Staates	47
2. Staatszwecke und das Problem der Hierarchie	50
3. Staatsaufgaben und öffentliche Aufgaben	56
4. Verfassungsaufgaben als materielle Privatisierungsschranken	59
5. Anknüpfungspunkte für Verfassungsaufgaben im Grundgesetz	61
a) Staatszielbestimmungen und Staatsstrukturprinzipien	61
b) Kompetenzen im Bundesstaat	66
c) Grundrechte	69
d) Sonstige verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte	72
6. Verfassungsaufgaben und andere notwendige Staatsaufgaben	74
7. Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben	79
III. Notwendige Staatsaufgaben und staatliche Grundverantwortung	82
IV. Die Struktur der Untersuchung	85
1. Privatisierung in der Staatswirklichkeit	85
2. Grundzüge einer Theorie notwendiger Staatsaufgaben	86

3.	Verfassungsrechtliche Direktiven für die Modalität der Aufgabenerfüllung	88
4.	Rechtliche Grenzen der Privatisierung: Erprobung im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit	89
B.	Privatisierung in der Staatswirklichkeit	90
I.	Untersuchungszweck: Bestandsaufnahme	90
1.	Untersuchungsrahmen	90
2.	Kontrastperspektive	91
II.	Ausweitung von Staatstätigkeit	94
1.	Staatliches Aufgabenwachstum	94
2.	Zeitpunkt des staatlichen Steuerungszugriffs	97
3.	Staatliche Handlungsinstrumente	99
4.	Staatsausgaben	102
5.	Verrechtlichung	103
III.	Rücknahme von Staatstätigkeit durch Privatisierung	107
1.	Grundformen der Privatisierung	107
a)	Aufgabenverlagerung	107
b)	Arbeitsteilige Aufgabenerledigung	108
c)	Die sogenannte formelle Privatisierung	110
2.	Das Untersuchungsrastrer	114
IV.	Privatisierungsstrategien: Innere Sicherheit	114
1.	Die Einschaltung von Privatpersonen	114
2.	Private als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung	115
a)	Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse besonderer Art	115
b)	Beleihung	117
c)	Verwaltungshilfe	121
d)	Arbeitnehmerüberlassung	123
e)	Gemischte Gesellschaften	124
3.	Sicherheit als Aufgabe von Privaten	125
a)	Innere Sicherheit als konkurrierende Staatsaufgabe	125
b)	Indienstnahme Privater	126
c)	Freiwillige Leistungen Privater	130
4.	Zusammenfassung: Privatisierung und innere Sicherheit	133
V.	Privatisierungsstrategien: Eisenbahnen des Bundes und Bundespost ..	134
1.	Grundstrukturen	134
2.	Eisenbahnen des Bundes	137
3.	Postwesen und Telekommunikation	140
4.	Zusammenfassung: Privatisierung bei Bahn und Post	146
VI.	Privatisierungsstrategien: Verkehr	148
1.	Indienstnahme und andere konventionelle Strategien	148
2.	Konzessionen	151
3.	Finanzierung durch Private	152
4.	Zusammenfassung: Privatisierung und Verkehr	156

VII. Privatisierungsstrategien: Umwelt und Bauen	157
1. Konventionelle Privatisierungsstrategien	157
a) Beileihung	158
b) Verwaltungshilfe	158
c) Betriebsbeauftragte	160
2. Privatisierungsstrategien der Aufgabenverlagerung	161
a) Pflichtenprivatisierung	161
b) Verfahrensprivatisierung	164
3. Zusammenfassung: Privatisierung bei Umwelt und Bauen	168
VIII. Privatisierungsstrategien: Produktsicherheit	169
IX. Die Umverteilung von Staatsaufgaben durch Privatisierung: Resultate ..	172
1. Die Privatisierungsgrade	172
2. Wandel der staatlichen Steuerung durch Privatisierung	178
X. Exkurs: Privatisierung in den Kirchen	186
C. Grundzüge einer Theorie notwendiger Staatsaufgaben	190
I. Ausgangspunkte	190
1. Unverzichtbare Staatsaufgaben	190
2. Staatsaufgaben als Bereitstellung öffentlicher Güter	192
II. Öffentliche Güter als Rechtsbegriff	196
1. Öffentliche Güter und Staatsrecht	196
2. Zur tatsächlichen Entstehung öffentlicher Güter	199
3. Volkswirtschaftliche Theorieansätze	203
4. Komplexe öffentliche Güter	208
5. Staatliche Regulierung des Güterzugangs	212
a) Zugangs- und Bewirtschaftungsregulierung durch Recht	212
b) Modalität der Zugangsregulierung	217
6. Öffentliche Güter und Privatgüter	221
a) Produktion von Privatgütern durch Private	221
b) Produktion von öffentlichen Gütern durch Private	222
c) Gemischte Produktionsstrukturen	223
d) Staatliches und privates Produktionsregime	227
7. Öffentliche Güter und Grundrechte	228
a) Maßstab für staatliche Güterbereitstellung	229
b) Maßstab für staatliche Zugangsregulierung	230
c) Maßstab für gesellschaftliche Selbstregulierung	233
8. Öffentliche Güter und Werte	235
III. Tatsächliche Grenzen der staatlichen Güterbereitstellung	237
1. Faktische Produktionsbedingungen	237
2. Mangel an überlegenem Wissen trotz überlegener Steuerungs-	
macht	238
3. Beteiligung an der Entstehung öffentlicher „Ungüter“	243
4. Internationalisierung der Güterproduktion	249
5. Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg Privater	252

IV.	Grenzen der privaten Bereitstellung von Gütern	254
1.	Nicht marktfähige Güter	254
2.	Zur Reichweite des „rationalen“ Eigeninteresses	258
3.	Limitierte Handlungsmacht des Einzelnen	261
4.	Freiwillige Kooperation	264
5.	Individuelle Präferenz und kollektiver Nutzen	267
6.	Resümee: Der Vorrang der staatlichen Güterproduktion	270
V.	Sektoren staatlicher Güterproduktion	272
1.	Einstellungsschärfe bei der Sektorenbildung	272
2.	Statusgüter	274
3.	Ordnungsgüter	277
4.	Sozialgüter	280
5.	Geistige Güter	281
6.	Infrastrukturgüter	285
7.	Wirtschaftsstrukturgüter	286
8.	Internationale und supranationale Strukturgüter	289
VI.	Grundstrukturen der staatlichen Verantwortung	289
1.	Der Staat als Subjekt von Verantwortung	290
2.	Verantwortung als Aufgabenbegründung und Aufgabenkritik	294
3.	Vier Schichten staatlicher Verantwortung	297
VII.	Zurechnung: Leitlinien für den Vorrang staatlicher Güterproduktion ..	300
1.	Unerträglicher Gütermangel	302
2.	Güterbereitstellung für alle	307
3.	Gerechte Regulierung des Güterzugangs bei knappen Gütern	311
4.	Systemerhaltung und Systemanpassung der Güterbereitstellung ..	313
VIII.	Sektorspezifische Verantwortung des Staates	321
1.	Sektoren vorrangiger staatlicher Verantwortung	321
2.	Staatliche Verantwortung in anderen Sektoren	327
IX.	Zusammenfassung C.	335
D.	Verfassungsrechtliche Direktiven für die Modalität der Aufgabenerfü-	
	llung	340
I.	Wirksamkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung	340
1.	Einstandspflicht und Modalität der Aufgabenerfüllung	340
2.	Das Gebot der Effektivität	342
3.	Materielle und formelle Privatisierungsschranken	343
II.	Verwaltungsinstrumentarium	344
1.	Rechtsstaatsprinzip	345
a)	Rechtliche Verbindlichkeit	345
b)	Die instrumentelle Dimension des Untermaßverbotes	347
c)	Staatlicher Wissenszugriff	349
2.	Demokratieprinzip	351

III. Personal	353
1. Abgeordnete des Deutschen Bundestages	354
2. Richter	355
a) Laien- und ehrenamtliche Richter	356
b) Obligatorische private Streitschlichtung	358
c) Hilfsfunktionen der Justiz	359
3. Beamte	360
a) Personelle Grundkonstellationen bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	360
b) Der Normbereich des Art. 33 Abs. 4 GG	363
c) Die hoheitsrechtlichen Befugnisse	366
d) Das Regel-Ausnahme-Verhältnis	371
e) Andere Verfassungsbestimmungen zum Personaleinsatz	375
IV. Sachmittel	377
1. Privatisierung von Sachressourcen	377
2. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte	379
V. Finanzierung	383
1. Grundformen der echten Finanzierungsprivatisierung	383
2. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte	389
VI. Zusammenfassung D.	392
E. Rechtliche Grenzen der Privatisierung: Erprobung im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit	395
I. Unverzichtbarkeit der Staatsaufgabe Sicherheit	395
1. Sicherheit als öffentliches Gut: Strukturen und Produktionsbedingungen	395
a) Mangelnde Begriffsschärfe des Gutes	395
b) Schutzgut und Schutzhandlung	398
c) Einflussfaktor Sicherheitsgefühl	401
d) Einflussfaktor Globalisierung von Sicherheit	404
e) Nachhaltigkeit der Güterbereitstellung	405
f) Sicherheit als Resultat staatlicher und gesellschaftlicher Anstrengungen	407
2. Staatliche Einstandspflicht für die Bereitstellung von Sicherheit ..	410
a) Zugangsregulierung durch Recht oder durch Markt	410
b) Gerechtigkeit des Rechtsstaates	411
c) Unvermögen des Marktes	413
3. Rechtliche Privatisierungsschranken der Staatsaufgabe Sicherheit .	416
a) Allgemeine Schrankensystematik	416
b) Materielle Privatisierungsschranke	419
c) Formelle Privatisierungsschranken	419
II. Rechtliche Schranken der Personalprivatisierung und staatliches Kernpersonal (Fallbeispiele)	420
1. Sicherheit des Luftverkehrs: Fluggastkontrolle	422

a) Die Rechtswirklichkeit	422
b) Die unzureichende Rechtsgrundlage des § 29c Abs. 1 Satz 3 LuftVG	423
c) Zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Verwaltungshilfe und Beleihung	426
d) Auswahlentscheidung und Staatsaufsicht	430
2. Abschiebungshaft	432
a) Grenzen der Verwaltungshilfe	432
b) Unzulässigkeit der Beleihung	436
3. Bahnpolizei und öffentlicher Personennahverkehr	437
4. Öffentliche Straßen und Fußgängerzonen	440
5. Überwachung des fließenden und ruhenden Straßenverkehrs	443
a) Die restriktive Linie in Rechtsprechung und Literatur	443
b) Privatisierungsreserven und Privatisierungsgrenzen	445
6. Bewachung von militärischen Einrichtungen	451
7. Pflicht-Werkschutz	454
8. Private Einrichtungen und Veranstaltungen	456
a) Private Befugnisse und Polizeibefugnisse	456
b) Erosion der öffentlichen Sicherheit?	458
III. Unverzichtbarkeit des staatlichen Kernpersonals und staatliche Identi- tät (Auswertung der Fallbeispiele)	461
Literaturverzeichnis	468
Sachwortverzeichnis	506

A. Grundlegung

I. Der Problemhorizont

1. Grenzen des staatlichen Aufgabenwachstums

In den vergangenen Jahrzehnten ist der demokratische Verfassungsstaat mit seinen zahlreichen Aufgaben zu einer nahezu allgegenwärtigen Größe herangewachsen. Die Entgrenzung der Staatsaufgaben gilt geradezu als ein Wesensmerkmal der sozialstaatlichen Demokratie¹. Vor allem die moderne Ausformung zu einem hochkomplexen Leistungsstaat hat eine enorme Ausweitung staatlicher Aktivitäten und Interventionen in gesellschaftliche Abläufe bewirkt.

In jüngerer Zeit wird diese unbestrittene Entwicklung noch zusätzlich durch die Probleme der sogenannten Risikogesellschaft² und durch einen allgemein verspürten Modernisierungsdruck³ im Zeichen der sogenannten Globalisierung⁴ verschärft. Tatsächlich dürfte sich inzwischen kaum mehr ein Lebensbereich finden, der nicht in irgendeiner Form der staatlichen Einwirkung unterliegt⁵, selbst wenn diese Einflussnahme sich im Ergebnis manchmal nur als mild, ausschnittshaft oder ineffektiv darstellen mag.

¹ E.-W. Böckenförde, HStR I, 1987, § 22 Rdn. 99 (S. 949) unter Bezugnahme auf Carl Schmitt, Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland (1933), in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 2. Aufl. 1973, S. 361 f. Schmitt zeichnet darin das Bild eines quantitativ totalen Staates, der aus Schwäche heraus unfähig ist, bestimmte Aufgaben als Staatsaufgaben abzuweisen; P. Badura, Staatsrecht, 2. Aufl. 1996, D 32; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rdn. 9 u. Rdn. 212 f.

² U. Beck, Risikogesellschaft, 1986.

³ Zur Modernisierungsthese W. Hoffmann-Riem, in: W. Hoffmann-Riem/J.-P. Schneider (Hrsg.), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht, 1996, S. 9 f. m. w. N.

⁴ Zur Bedeutung der Globalisierung für den Staat etwa S. Hobe, Völkerrecht im Zeichen der Globalisierung, 1999; ders., Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 380 ff.

⁵ Als Symptom sei auf den Streit um die Regelung der Rechtschreibreform hingewiesen, dazu einerseits W. Kopke, Rechtschreibung und Verfassungsrecht, 1995, S. 148 ff.; ders., JZ 1995, S. 874; ders., NJW 1996, S. 1081; R. Gröschner/W. Kopke, JUS 1997, S. 298; andererseits U. Hufeld, JUS 1996, S. 1072; G. Roellecke, NJW 1997, S. 2500; dazu die Unterscheidung von P. Kirchhof, HStR I, 1987, § 18 Rdn. 52 (S. 763 f.) zwischen zulässiger Sprachpflege und unzulässiger Sprachbeeinflussung und Sprachlenkung durch den Staat.

Von dieser generellen Entwicklung wurde nicht nur die Aufgabenmenge und damit die inhaltliche Dimension der Sachaufgaben erfasst. Auch die Handlungsformen und Instrumente des modernen Staates sind entsprechend breiter und vielfältiger geworden⁶. Ablesen lässt sich dies an neueren generalisierenden Begriffsbildungen wie Vorsorge-, Gewährleistungs-, Steuerungs- oder Regulierungsstaat⁷, die nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine instrumentelle Dimension aufweisen.

Die Folgen dieser inhaltlichen und instrumentellen Ausweitung des staatlichen Handelns sind auch für die Gesellschaft gravierend. Sie reichen weit über den staatlichen Binnenbereich und über den Ordnungsrahmen des Rechts in den gesellschaftlichen Raum hinein und wurden bereits mit dem kritischen Generalbefund der Übernahme einer Art Gesamtverantwortung des Staates für die gesellschaftliche Entwicklung beschrieben⁸. Vielfach verbindet sich diese Bewertung mit der kritischen Analyse, dass der Staat mit dem erreichten Umfang seiner Verantwortungsübernahme und den reziprok ausgelösten Erwartungen auf umfassende gesellschaftliche Problembewältigung überfordert ist⁹. So bedeutet die staatliche Aufgabenexpansion auch, dass Steuerungsanspruch und tatsächlich bestehende Steuerungsfähigkeiten des Staates zunehmend auseinander driften¹⁰. Hinzu kommt die wachsende Einsicht, dass der praktische Erfolg staatlicher Steuerung in

⁶ Vergl. unten B. II. 3.

⁷ Etwa *F. X. Kaufmann*, in: D. Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, 1994, S. 28 (Steuerungsstaat); *E. Grande*, in: R. Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, 1993, S. 381 ff. (Regulierungsstaat).

⁸ *D. Grimm*, in: *Staatslexikon*, Bd. 5, 1989, Sp. 641; der Sache nach bereits *E. Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 57 und 164. Ähnlich *R. Wahl/I. Appel*, in: R. Wahl (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge*, 1995, S. 56; *H. P. Bull*, in: J. J. Hesse/C. Zöpel (Hrsg.), *Der Staat der Zukunft*, 1990, S. 31: „Man will beides: staatliche Förderung und Freiheit vom Staat; staatliche Aktivitäten zur Förderung von Forschung und Entwicklung, aber Privatisierung der Gewinne; Finanzierung von Großprojekten durch den Staat, aber Freiheit von Forschung und Anwendung.“ (S. 33).

⁹ Zur Überforderungsthese *Th. Ellwein/J. J. Hesse*, *Der überforderte Staat*, 1994; *R. Wahl/I. Appel*, in: R. Wahl (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge*, 1995, S. 67 f. *R. Herzog*, *Festschrift P. Lerche*, 1993, S. 16; *G. F. Schuppert*, *DÖV* 1995, S. 761; *W. M. Hebeisen*, *Staatszweck Staatsziele Staatsaufgaben*, 1996, S. 58 ff.; *R. Mayntz*, in: *G. Matthes* (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Soziologen-Tages*, 1979, S. 57 ff.; *P. C. Dienel*, *Die Planungszelle*, 4. Aufl. 1997, S. 17 ff.; Konsequenz dieser Überforderung sind als dramatisch bewertete Steuerungsdefizite, insbesondere im Umweltrecht; *U. Di Fabio*, *VVDStRL* 56, S. 238, 266 konstatiert Überforderung und (Handlungs-) Schwäche des Staates der Gegenwart; *C. Engel*, *VVDStRL* 56, S. 301 (Diskussionsbeitrag) hat darauf hingewiesen, dass die Anwendung von Ordnungsrecht, die theoretisch vielleicht noch möglich wäre, jedenfalls unerschwinglich geworden ist.

¹⁰ Vergl. dazu *D. Grimm* (Hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, 1990.

einigen Aufgabengebieten ohnehin nur sehr begrenzt durch detailscharfe rechtliche Vorgaben programmierbar ist¹¹. Allenthalben bescheinigt man dem Staat, die Grenzen seiner Steuerungskompetenz und damit seiner Problemlösungskompetenz erreicht und in vielen Bereichen bereits überschritten zu haben¹².

Ganz unterschiedlich fundierte Argumentationsansätze stellen vor diesem Hintergrund das Leistungsvermögen des Staates in Frage. Trotz erheblichen Unterschieden in den theoretischen Grundlagen und in der Intention kennzeichnen die folgenden Stichworte eine kritische Beurteilung der staatlichen Leistungskraft: die Krise der regulativen Politik¹³, die Thesen von der Unregierbarkeit¹⁴, dem Versagen¹⁵ und der Entzauberung des Staates¹⁶ sowie die grundsätzliche Analyse aus Sicht der soziologischen Systemtheorie, die dem Staat eine gesamtgesellschaftlich wirksame Steuerungskompetenz abspricht¹⁷. Theoretische Grundlage dafür ist die Hypothese, dass es kein Zentrum der Gesellschaft mit Steuerungsmacht über andere gesell-

¹¹ W. Hoffmann-Riem, in: W. Hoffmann-Riem/J.-P. Schneider (Hrsg.), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht, 1996, S. 11 f., der auch auf das Schlagwort der Prozeduralisierung staatlichen Handelns als Kompensation mangelnder materieller Programmierung verweist, dazu K. H. Ladeur, Postmoderne Rechtstheorie. Selbstreferenz – Selbstorganisation – Prozeduralisierung, 2. Aufl. 1995, S. 176 ff. und 200 ff. Zur „instrumentellen Überforderung des Staates“ W. Hoffmann-Riem, VVDStRL 56, S. 292 (Diskussionsbeitrag).

¹² Vergl. nur *Abschlußbericht Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, S. 45.

¹³ R. Mayntz, in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Soziologen-Tages, 1979, S. 57 ff.; *dies.*, in: Th. Ellwein/J. J. Hesse u. a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, 1987, S. 89 ff.; *dies.*, in: R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, 1995, S. 9 ff.

¹⁴ W. Hennis/P. Graf Kielmannsegg/U. Matz (Hrsg.), Regierbarkeit, 2 Bd., 1977–1979; auch E. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, insbes. S. 158 ff.: Ende der Epoche des Staates.

¹⁵ H. H. v. Arnim, Demokratie ohne Volk, 1993, S. 117 ff.; Schlagworte wie Politikverdrossenheit und Parteienmüdigkeit fügen sich in diese kritische Sicht. Dabei wird allerdings häufig übersehen, dass es keineswegs nur die Parteien sind, die in der Krise stecken, sondern dass zahlreiche gesellschaftliche Großformationen wie Kirchen, Gewerkschaften, Verbände, Vereine etc. über Mitgliederschwund und mangelndes Engagement klagen. Insofern kann man von einer gesamtgesellschaftlichen Legitimationskrise herkömmlicher Institutionen sprechen.

¹⁶ H. Willke, Entzauberung des Staates, 1983.

¹⁷ N. Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 22; zu den systemtheoretischen Grundlagen *ders.*, Soziale Systeme, 1984, S. 34 ff.; zur systemtheoretischen Steuerungskategorie S. Lütz, in: R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, 1995, S. 167 ff. H. Willke, Entzauberung des Staates, 1983, S. 17 ff., 93 ff.; *ders.*, KritV 1988, S. 214 ff.; D. Fürst, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf, (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 261, insbesondere S. 266 ff. und S. 280 („Staat als Moderator“).