

Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats

I. Das Konzept des bürgerlichen Rechtsstaats

Als Rechtsstaat läßt sich derjenige Staat bezeichnen, in dem politische Herrschaft nur aufgrund und im Rahmen des Rechts ausgeübt wird. Darin liegt bei allen historischen Veränderungen und aktuellen Varianten, die der Rechtsstaat aufzuweisen hat, sein bis heute unveränderter Kern. Der Rechtsstaat unterscheidet sich damit zunächst von allen Willkürregimen, in denen die Ausübung von Herrschaft dem Gutdünken der Machthaber anheimgegeben ist. Er unterscheidet sich ferner von jeder Form des absoluten Staates, der seine Herrschaft zwar mit rechtlichen Mitteln ausübt, sich selbst aber nicht dem Recht unterwirft, sondern *legibus absolutus* ist. Er unterscheidet sich schließlich von denjenigen Staaten, die zwar auch die politische Herrschaft rechtlichen Regeln unterwerfen, aber keine konkurrierenden Gemeinwohlvorstellungen dulden, sondern von der Existenz eines feststehenden und für den Staat erkennbaren Gemeinwohls ausgehen, dem das Recht zu dienen hat, und deswegen im Konflikt zwischen Gemeinwohlanforderungen und Rechtsbindungen regelmäßig der Politik den Vorzug geben.

Allerdings handelt es sich bei dem Recht, an das die Staatsgewalt im Rechtsstaat gebunden ist, nicht um vorgegebene und für sie unverfügbare Normen, sondern um Normen, die der Staat selber im Wege politischer Entscheidung geschaffen hat und auf demselben Weg auch wieder aufheben oder abändern kann. Insofern hat er es in der Hand zu bestimmen, wo und wie er sich rechtlich binden will. Die rechtsstaatliche Bindung des Staates ist Selbstbindung. Das entwertet indessen den Rechtsstaat nicht von vornherein. Denn zum einen liegt auch in der Selbstbindung ein Effekt der Machtbegrenzung des Staates und damit des Freiheitsgewinns für den Einzelnen. Der Staat, der an das geltende Recht gebunden ist, kann seine politischen Absichten nicht umstandslos verwirklichen. Finden sie im Recht keine Grundlage, muß dieses zuvor geändert werden. Macht ist damit zwar nicht ausgeschaltet, aber kanalisiert. Für den Einzelnen wird sie im Maß ihrer Verrechtlichung kalkulierbar. Er gewinnt Verhaltenssicherheit und größeren Spielraum für

eigene Lebensplanung. Zum anderen läßt sich die Selbstbindung durch organisatorische Vorkehrungen abstützen, die eine risikolose Umgehung erschweren.

Indessen war es nicht schon dieser Minimaleffekt des Rechtsstaats, dessentwegen im 18. und 19. Jahrhundert der Kampf gegen den fürstlichen Absolutismus geführt wurde. Die Forderung nach rechtsstaatlicher Bindung der Staatsgewalt stand vielmehr in engem Zusammenhang mit einem Ordnungsmodell, in dem es nicht mehr Sache des Staates war, ein materiales Tugendideal oder gar die Staatsräson zur Richtschnur des gesamten öffentlichen und privaten Lebens zu machen. Vielmehr sollte er nur noch die friedliche Koexistenz freier und gleichberechtigter Individuen ermöglichen, die ihren Lebensentwurf nach eigenen Vorstellungen gestalten und ihre Sozialbeziehungen durch freie Vereinbarungen regeln konnten. Die Rechtsbindung der staatlichen Herrschaft wurde daher nicht im Interesse purer Regelhaftigkeit der Machtausübung gefordert, sondern zielte auf einen bestimmten Regelinhalt, dem der Staat unterworfen werden sollte. Es ging um seine Aufgabenbeschränkung zugunsten personaler Entfaltung und gesellschaftlicher Autonomie, die in der Tat ohne rechtsstaatliche Begrenzung der Staatsgewalt nicht erreichbar waren (Scheuner 1960; Luhmann 1967; Böckenförde 1969; Maus 1978).

Der Umstand, daß der Staat das Recht, dem er unterworfen war, selber setzte, wurde dadurch freilich um so problematischer. Lösungen, die dieses Grundproblem des Rechtsstaats beseitigen, gibt es nicht, weil es in der unumkehrbaren Positivierung des Rechts gründet. Es ließ sich aber entschärfen, und zwar dadurch, daß die Rechtsetzung ihrerseits verrechtlicht wurde (Luhmann 1969: 139 ff., 1970, 1972: 207 ff., 234 ff.; Holmes 1988a, 1988b). Indem Recht auf Recht angewandt wird, steigert sich seine Bindungswirkung. Freilich ist auch das Recht, das die Rechtsetzung bindet, positives Recht und als solches änderbar. Sein machtbegrenzender Effekt liegt aber darin, daß die Entscheidungen auf verschiedene Ebenen verteilt und zeitlich auseinandergezogen werden. Die Gesetzgebungsprämissen müssen dann vor den Gesetzesentscheidungen und unabhängig von ihnen festgelegt sein und dürfen im laufenden Entscheidungsverfahren nicht abgeändert werden. Die umstandslose Umsetzung von politischer Macht in kollektiv verbindliche Entscheidungen ist daher auch auf der Rechtsetzungsebene gehindert. Der Verzicht auf Willkür wird im Rechtsstaat nicht als subjektive Leistung der staatlichen Akteure gefordert, sondern unabhängig von ihren Schwächen und Interessen institutionell verbürgt (Maus 1986: 393 f.).

Der Rechtsstaat ist damit allerdings noch nicht abschließend definiert. Seine konkrete Gestalt gewinnt er vielmehr erst durch die nähere Ausformung der Gesetzesbindung (Kunig 1986). Dazu zählt zunächst die Festlegung der Bereiche und Tätigkeiten, für die der Staat einer gesetzlichen Handlungsgrundlage bedarf. Das

ist die Frage des Gesetzesvorbehalts. Ferner kommt es darauf an, wie das Recht, dem der Staat unterworfen ist, entsteht und welchen inhaltlichen und formalen Anforderungen es genügen muß, um Geltung beanspruchen zu können. Das ist die Frage des Gesetzgebungsverfahrens und der Grundrechtsbindung des Gesetzgebers. Schließlich spielt es eine Rolle, ob und inwieweit die Beachtung der Gesetzesbindung kontrolliert werden kann, wer die Kontrolle vornimmt und welche Folgen staatliche Gesetzesverstöße haben. Das ist die Frage nach dem Rechtsschutz gegen den Staat. Diese Fragen müssen beantwortet werden, bevor die Auswirkungen veränderter Staatsaufgaben auf das Rechtsstaatsprinzip näher untersucht werden können.

Die Staatstätigkeit ist nie in ihrer Gesamtheit von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig gemacht worden. In den Anfängen des Rechtsstaats war es der staatliche Zugriff auf Freiheit und Eigentum des Einzelnen, der einer gesetzlichen Grundlage bedurfte (Jesch 1961: 102 ff.). Dahinter stand die bürgerliche Annahme, daß Wohlstand und Gerechtigkeit sich nicht infolge staatlicher Bewirkung, sondern individueller Freiheit einstellten und die Freiheit sich insbesondere auf die Gütersphäre bezog. Der Staat wurde unter diesen Umständen nur noch zum Schutz von Freiheit und Eigentum und der über sie vermittelten Selbststeuerungsmechanismen der Gesellschaft benötigt. Er mußte eine ihm vorgegebene, quasi-natürliche Ordnung gegen Störungen abschirmen oder nach eingetretener Störung wieder herstellen, ohne auf die Ordnung selbst Einfluß nehmen zu dürfen. Die Garantenfunktion ließ sich nicht ohne zwangsweise Einwirkung auf Freiheit und Eigentum Einzelner erfüllen. Angesichts der gesellschaftlichen Autonomie wurde die Einwirkung aber zum Eingriff, dessen Gefahrenpotential eben durch den Gesetzesvorbehalt gebannt werden sollte.

Diesen Schutz konnte der Gesetzesvorbehalt freilich nicht in ausreichendem Maß bieten, wenn es die staatliche Exekutive selber war, die die Voraussetzungen zulässiger Eingriffe festlegte. Als Eingriffsermächtigung wurde daher nur die Norm anerkannt, die mit Zustimmung freigewählter Repräsentanten der bürgerlichen Gesellschaft zustande gekommen war. Nicht mehr jede Rechtsnorm konnte dann als Gesetz gelten. Das Gesetz definierte sich vielmehr durch seinen parlamentarischen Ursprung. Es war die vom Parlament erlassene oder zumindest autorisierte Norm (Böckenförde 1958; Grawert 1975: 899 ff.). Auf diese Weise ließ sich der Bindungseffekt, der in der Auseinandersetzung von programmierender und programmierter Entscheidung lag, auch im Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung erzielen. Wie die verfassungsrechtlichen Vorschriften für den Gesetzgeber mußten dann auch die gesetzlichen Regeln für die Verwaltung in Unkenntnis der konkreten Anwendungsfälle formuliert werden und durften im Zuge der Anwen-

dung auf konkrete Fälle nicht geändert werden. In der Verteilung von Normsetzung und Normanwendung auf verschiedene Organe fand diese Differenz eine organisatorische Entsprechung. Die Gewaltenteilung findet ihren eigentlichen Sinn auf diese Weise in der Sicherung der Selbstbindung.

Eine ausdrückliche Bindung des Gesetzgebers an materielle Gerechtigkeitskriterien war dem Rechtsstaat dagegen noch fremd (Scheuner 1973; Maus 1978; Wahl 1979; Grimm 1987a). Der Grund dafür ist allerdings nicht in inhaltlicher Indifferenz zu suchen. Vielmehr schien die materielle Richtigkeit des Gesetzes dadurch hinreichend gesichert, daß es von den gewählten Vertretern der Interessenten an Freiheits- und Eigentumsschutz selber nach öffentlicher Diskussion beschlossen wurde. Dabei verband sich mit der Erfordernis der Diskussion die Hoffnung, daß die besseren Argumente den Sieg davontrügen, und mit dem Erfordernis der Öffentlichkeit die Erwartung, daß es nicht zu einer Entfremdung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten käme. Als zusätzliche Gewähr für die materielle Richtigkeit des Gesetzes fungierte lange Zeit das auf Besitz und Bildung beschränkte Wahlrecht. Materielle Gerechtigkeit war daher durchaus das Ziel. Dieses sollte aber mit den formalen Mitteln des Verfahrens erreicht werden. Nur in diesem Sinn kann der Rechtsstaat in seinen Anfängen als formal bezeichnet werden.

Zu den Formalkriterien, die beachtet werden mußten, damit der Rechtsstaat seinen Zweck erfüllen konnte, gehörte ferner die Allgemeinheit des Gesetzes. Einzelfallgesetze hätten den machtbegrenzenden und gewißheitstiftenden Effekt der zeitlichen Differenzierung und organisatorischen Trennung von normsetzender und normanwendender Entscheidung untergraben. Aus demselben Grund durften die Gesetze nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden, weil damit die Möglichkeit, staatliches Handeln vorauszusehen und individuelles Verhalten dementsprechend einzurichten, zerstört worden wäre. Schließlich hing die rechtsstaatliche Wirkung von der Bestimmtheit der Gesetze ab, weil allein das in seinen Anforderungen hinreichend klare und genaue Gesetz den staatlichen Eingriff begrenzen und für den Einzelnen kalkulierbar machen konnte. Der Bestimmtheitsgrundsatz verbot zwar nicht einzelne Normen, die es erlaubten, besondere Umstände zu berücksichtigen, die in dem notwendig generalisierenden und typisierenden Gesetz keinen Platz gefunden hatten. Doch durften sie nicht zur Regel werden, sondern nur als Korrektiv innerhalb des im ganzen bestimmten Rechts wirken.

Die Gesetzesbindung hätte freilich ihr Ziel verfehlt, wenn nicht im Einzelfall kontrollierbar gewesen wäre, ob der Staat die gesetzliche Bindung eingehalten hatte oder nicht. Deswegen gehörte Rechtsschutz gegen den Staat zu den Anforderungen des Rechtsstaats, besonders in Deutschland, wo sich die bürgerliche Ge-

sellschaft das Gesetzgebungsrecht noch lange mit den Fürsten teilen mußte (Bähr 1864; Gneist 1872; Poppitz 1943; Rübner 1962; Erichsen 1971; Ogorek 1988). Gesetzswidrige Eingriffe waren annullierbar, für ihre Folgen mußte der Staat einstehen. Schließlich durfte die rechtsprechende Gewalt bei ihrer Kontrolle nicht wiederum vom Staat abhängig sein. Diese Voraussetzung fand ihren Ausdruck in dem Prinzip der Unabhängigkeit des Richters. Unabhängigkeit bedeutete dabei nicht Entscheidungsfreiheit, sondern ausschließliche Bindung an das Gesetz, die ihn ebenso vor politischen Einflüssen schützte wie sie ihn an eigenen politischen Entscheidungen hinderte. Ergänzend trat die Garantie hinzu, daß Recht ohne Ansehen der Person gesprochen wurde, die Allgemeinheit des Gesetzes also auf der Rechtsanwendungs- und Kontrollebene eine Entsprechung fand.

Das rechtsstaatliche System war damit geschlossen. Angesichts der begrenzten Funktion des liberalen Staates, eine vorausgesetzte gesellschaftliche Ordnung gegen Störungen abzusichern, erschöpfte sich seine Berührung mit der Gesellschaft in Einzeleingriffen zum Zweck der Wahrung oder Wiederherstellung der Ordnung. Auf den Eingriff war daher das gesamte rechtsstaatliche Sicherungsnetz bezogen. Eingriffe durfte der Staat nur auf gesetzlicher Grundlage vornehmen. Die gesetzliche Ermächtigung konnte allein die Gesellschaft durch ihre gewählten Repräsentanten im Parlament erteilen. Die Maßnahmen der Exekutive mußten mit dem Gesetz übereinstimmen. Unabhängige Richter konnten auf Initiative der Adressaten staatlicher Eingriffe die Gesetzmäßigkeit des Staatshandelns überprüfen lassen und gesetzwidrige Akte korrigieren. Die Aufteilung der Funktionen auf unterschiedliche Organe sicherte das System organisatorisch ab. Die mögliche Betroffenheit des Einzelnen durch den Staat und der rechtsstaatliche Schutz gegen ihn kamen auf diese Weise zur Deckung.

Angelpunkt der gesamten Konstruktion war das Gesetz. Alles hing daher davon ab, ob es gelang, das Verhalten des Staates gesetzlich hinreichend zu determinieren. Zweck und Mittel harmonierten freilich (Grimm 1987b). Hatte der Staat die Aufgabe, eine vorausgesetzte und von ihm unabhängige Gesellschaftsordnung lediglich gegen Störungen abzusichern, so bestand nur Anlaß zum Eingreifen, wenn eine Störung dieser Ordnung drohte oder eingetreten war. Diese Tätigkeit läßt sich als reaktiv, punktuell und bipolar charakterisieren. Reaktiv war sie insofern, als sie stets ein externes Ereignis, das sich als Störung erwies, voraussetzte; bipolar insofern, als sich die Tätigkeit auf das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Störer beschränkte; punktuell insofern, als sie sich in der Verhütung oder Beseitigung einzelner Störungen erschöpfte. Eine solche Tätigkeit läßt sich in der Tat mittels des Gesetzes wirksam steuern. Ihre möglichen Anlässe sind aus Erfahrung bekannt und daher im Tatbestand der Norm abstrakt und generell normierbar,

während in der Rechtsfolge diejenigen Maßnahmen aufgezählt werden, die der Staat in Reaktion darauf ergreifen darf.

II. Die Auswirkungen der veränderten Staatstätigkeit

Das Grundgesetz legt in Art. 20 Abs. 3 die Verfassungsbindung des Gesetzgebers und die Gesetzesbindung von vollziehender Gewalt und Rechtsprechung fest und verteilt diese Funktionen in Art. 20 Abs. 2 auf besondere Organe. Damit nimmt es den Kerngehalt des Rechtsstaats auf, auch wenn der Begriff selber an dieser Stelle nicht auftaucht. Es fügt in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 dem Rechtsstaat das Attribut sozial hinzu und erklärt damit seine Abkehr vom bürgerlichen Rechtsstaat, der Freiheit und Eigentum geschützt hatte, ohne sich darum zu kümmern, ob die Träger dieser Rechte an ihrem Genuß auch faktisch teilhaben konnten. Es stellt in Art. 1 Abs. 3 klar, daß die Verfassungsbindung des Gesetzgebers nicht nur die Verfahrensvorschriften, sondern auch die Grundrechte meint, und vollzieht damit die Abkehr vom formalen Rechtsstaat, der den Staat an das Gesetz gebunden hatte, ohne sich um dessen Inhalt näher zu kümmern. Die beiden historischen Defizite der ursprünglichen Rechtsstaatskonzeption: die Blindheit für die Soziale Frage und die Wehrlosigkeit gegenüber eklatant ungerechten Gesetzen, haben damit im Grundgesetz eine Antwort gefunden, und auch die Lücken im Rechtsschutz gegen den Staat sind mit Art. 19 Abs. 4 geschlossen worden.

Die aktuellen Gefahren für den Rechtsstaat kommen aus ganz anderer Richtung und bedrohen ihn womöglich ernstlicher als die früheren, weil auf sie bisher keine befriedigende Antwort in Sicht ist. Der Rechtsstaat, auch der materielle und soziale, erzielt seine Wirkung vermittels des Gesetzes (Hesse 1962; Neumann 1967). Mit dessen Bindungskraft steht und fällt daher die Rechtsbindung der Herrschaft, um die es dem Rechtsstaat geht. Daß dem Gesetz diese Kraft eigen war, stand lange Zeit außer Frage. Allenfalls konnte man beklagen, daß dem Gesetzgeber der Wille fehlte, die Bindungsfähigkeit des Gesetzes auszuschöpfen (Hedemann 1933). Gerade an der Bindungsfähigkeit regen sich aber heute Zweifel (Teubner 1982, 1984, 1986, 1988, 1989; Voigt 1983; Wiethölter 1984; Maus 1986a, 1988b; Kaufmann 1988; Willke 1989; Günther in diesem Band). Das läßt sich freilich leicht übersehen, wenn man den Blick auf die traditionelle Staatsaufgabe der Ordnungswahrung richtet. Das Bild verändert sich dagegen, wenn man auch die modernen wohlfahrtsstaatlichen Funktionen in die Betrachtung einbezieht. Sie haben ihre Ursache in der historischen Erfahrung, daß die gesellschaftliche Selbststeuerung nicht, wie erwartet, automatisch zum gerechten Interessen-

ausgleich führte. Das Gerechtigkeitsproblem, das der Liberalismus formalisieren zu können geglaubt hatte, materialisierte sich dadurch wieder und rief den Staat auf den Plan.

Die Folge war eine quantitative Ausweitung und qualitative Veränderung der Staatstätigkeit (Flora 1983, 1986; Grimm 1983a, 1990; Schmidt 1988; Stolleis 1989). Griff der Staat zunächst nur ein, um die auffälligsten Mißbräuche der Privatautonomie zu unterbinden, so mußte er schon bald dazu übergehen, in Notlagen oder Krisensituationen vorsorgend, ausgleichend oder helfend zu intervenieren. Mittlerweile hat sich diese Aufgabe zu einer umfassenden Verantwortung für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht erweitert, von der prinzipiell keine gesellschaftliche Sphäre mehr ausgenommen ist. Angesichts der lebensbedrohenden Risiken, die der wissenschaftlich-technische Fortschritt im Gefolge hat, tritt neuerdings die Zukunftssicherung als jüngste Ausweitung der Staatsaufgaben hinzu. Qualitativ hat sich die Staatstätigkeit aufgrund der Materialisierung des Gerechtigkeitsproblems von der Bindung an eine vorgegebene, quasi-natürliche Gesellschaftsordnung gelöst, die der Staat lediglich gegen Störungen abzuschirmen hatte. Statt dessen wird nun die gesellschaftliche Ordnung selber zum Gegenstand staatlicher Veränderung und Gestaltung.

Die gestiegene Verantwortung ist jedoch nicht von einer entsprechenden Ausweitung der staatlichen Verfügungsmöglichkeiten begleitet worden (Willke 1983; Glagow 1984; Kaufmann 1986; Grimm 1990). Das hängt zum einen damit zusammen, daß sich die Gegenstände wohlfahrtsstaatlicher Politik größtenteils gegen imperative Steuerung sperren. Die Erfüllung ordnungsgestaltender und zukunftsichernder Aufgaben kann nur in sehr begrenztem Maß unter Einsatz des Mediums Macht gelingen. Sie ist vielmehr auf zahlreiche weitere Ressourcen angewiesen, über die der Staat nicht disponiert. Zum anderen Teil hängt es damit zusammen, daß die vom Staat zu steuernden Sozialbereiche, grundrechtlich geschützt, weiterhin in privater Verfügungsbefugnis bleiben. Beides hat zur Folge, daß der Staat seine neuen Aufgaben weithin nicht mit den spezifisch staatlichen Mitteln von Befehl und Zwang verfolgen kann. An die Seite des Einzeleingriffs, der im Bereich der Ordnungsverwaltung seinen Platz behält, treten daher indirekt wirkende Steuerungsmittel, vor allem finanzielle Anreize und Abschreckungen, und breiten sich zunehmend auch in Bereichen aus, wo imperative Steuerung faktisch möglich und rechtlich zulässig wäre.

Im selben Maß, wie der Staat auf den Einsatz imperativer Steuerungsmittel verzichtet, entbindet er freilich auch die Steuerungsadressaten von ihrer Gehorsamspflicht. Die Erfüllung seiner Aufgaben hängt dann von ihrer freiwilligen Fol-

gebereitschaft ab. Dadurch ändert sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft grundlegend (Böckenförde 1976; Schmitter/Lehmbruch 1979; Ritter 1979; v. Alemann/Heinze 1979; Bohne 1981; Grimm 1983b; Willke 1983; Schmitter/Streeck 1985; Ritter in diesem Band). Der Staat agiert nicht mehr aus der hoheitlichen Position, sondern begegnet den gesellschaftlichen Kräften auf der gleichen Ebene. Diese geraten ihm gegenüber in eine Verhandlungsrolle, die ihnen die Möglichkeit verschafft, die staatlichen Aktionsprogramme nicht nur von außen zu beeinflussen, sondern im Innern mitzubestimmen. Private Folgebereitschaft wird durch staatliches Entgegenkommen honoriert. Verhandlungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern haben aufgrund dieser Entwicklung mittlerweile an Zahl und Bedeutung so stark zugenommen, daß sie nicht mehr als Ausnahme betrachtet werden können. Der Staat versucht im Gegenteil, sie formell oder informell zu institutionalisieren. Die Kooperation ist unter diesen Umständen keine Randerscheinung mehr, sondern prägt bereits das politische System. Es nimmt neokorporative Züge an.

Der Umstand, daß der Wohlfahrtsstaat seine Aufgaben größtenteils ohne imperitive Mittel erfüllt, macht rechtsstaatliche Sicherungen nicht etwa überflüssig. Das hängt mit einem Wandel der Realisierungsbedingungen von individueller Freiheit zusammen, auf die der Rechtsstaat verpflichtet ist. Aufgrund der fortschreitenden Differenzierung der sozialen Strukturen und Funktionen wird der Bereich, in dem der Einzelne von den grundrechtlich gesicherten Freiheiten mit seinen natürlichen Mitteln Gebrauch machen kann, immer enger. Im selben Maß wächst der Bereich, in dem die Nutzung rechtlicher Freiheiten von gesellschaftlichen oder staatlichen Vorleistungen materieller oder organisatorischer Natur abhängt (Lübbe-Wolff 1988: 75 ff.). Die wesentlichen freiheitsrelevanten Entscheidungen fallen unter diesen Umständen nicht erst, wenn der Staat dem Einzelnen ein bestimmtes Verhalten vorschreibt oder verbietet, sondern bereits, wenn er durch Planungs- und Allokationsentscheidungen über die Rahmenbedingungen und Ausübungschancen von Freiheit disponiert. Das gilt nicht zuletzt für die kooperativen Arrangements, in denen machtvolle Träger gesellschaftlicher Interessen an solchen Entscheidungen mitwirken.

Die Trennung von Staat und Gesellschaft, die dem liberalen Sozialmodell zugrundelag und im Eingriff ihren rechtstechnischen Ausdruck fand, ist dadurch überholt (Willke 1975; Häberle 1983; Lübbe-Wolff 1988: 63 ff.; v. Brünneck und Hufen in diesem Band). Der auf Sicherung gegenüber dem staatlichen Einzeleingriff zugeschnittene Rechtsstaat wird durch die überindividuell und nicht-imperativ wirkenden Handlungsformen des Wohlfahrtsstaats unterlaufen. Wo der Staat nicht in die individuelle Freiheit eingreift, bedarf er für seine Tätigkeit nach herkömmli-

cher Anschauung keiner gesetzlichen Grundlage. Wo er ohne gesetzliche Grundlage handeln darf, bedient er sich verwaltungsinterner Steuerungsformen, die nicht den Anforderungen an das parlamentarisch beschlossene Gesetz unterliegen. Wo die Gesetzesbindung der Verwaltung ausfällt, ist der gerichtlichen Verwaltungskontrolle der Boden entzogen. Damit droht eine Situation, in der die rechtsstaatlichen Kautelen zwar im Bereich der traditionellen Ordnungsverwaltung weiterhin ihren Dienst verrichten, in den für die individuelle und gesellschaftliche Entwicklung wichtigeren Bereichen des modernen Wohlfahrtsstaats aber weitgehend versagen.

Diese Gefahr ist freilich nicht unbemerkt geblieben, sondern hat verschiedene Reaktionen ausgelöst (Ossenbühl 1968; Krebs 1975, 1979; Pietzker 1979; v. Arnim 1987; Lübke-Wolff 1988). Zum einen ist der Begriff des Eingriffs über die klassische Definition eines gezielten, imperativen und unmittelbar wirkenden staatlichen Rechtsakts hinaus erweitert worden, so daß er mittlerweile jeden durch staatliches Handeln herbeigeführten Effekt ergreift, der dem Einzelnen ein grundrechtsgeschütztes Verhalten unmöglich macht oder wesentlich erschwert. Zum anderen ist der Gesetzesvorbehalt über den Eingriffsbereich hinaus erstreckt worden und erfaßt nunmehr jede wesentliche Staatstätigkeit, wobei wesentlich als wesentlich für die Verwirklichung von Grundrechten angesehen wird. Dadurch erweitert sich der Bereich, in dem die staatliche Verwaltung einer parlamentarischen Handlungsermächtigung bedarf und gesetzlich gebunden ist und in dem die Justiz das Staatshandeln auf seine Gesetzmäßigkeit überprüfen kann. Schließlich wächst die Bereitschaft, auch Verwaltungsvorschriften als Rechtsnormen mit Außenwirkung anzuerkennen und zur Grundlage von Rechtsschutzansprüchen gegen den Staat zu machen.

Dadurch hat sich die Kluft zwischen staatlicher Tätigkeit und rechtsstaatlichen Sicherungen verengt, aber nicht geschlossen. Die beträchtliche Ausweitung des Gesetzesvorbehalts, die erreicht worden ist, darf nämlich nicht vorschnell mit effektiver Gesetzesbindung identifiziert werden. Das hängt mit der Eigenart der neuartigen Staatstätigkeiten zusammen, die einer gesetzlichen Steuerung nicht ohne weiteres zugänglich sind (Grimm 1985, 1986a). Im Unterschied zu der gesetzlich gut steuerbaren Tätigkeit des Ordnungsstaates, die retrospektiv, punktuell und bipolar ausgerichtet ist, fehlen der planenden und lenkenden Staatstätigkeit des modernen Wohlfahrtsstaats gerade diese Eigenschaften. Sie ist zukunftsgerichtet, flächendeckend und gruppenrelevant. Als solche weist sie einen derartig hohen Grad an Komplexität, Situationsabhängigkeit und Ungewißheit auf, daß sie gedanklich nicht vollkommen vorweggenommen und folglich normativ auch nicht abschließend determiniert werden kann. Der klassische Normtyp des Konditional-

programms, das im Tatbestand die Voraussetzungen aufzählt, unter denen der Staat zum Eingreifen berechtigt ist, und in der Rechtsfolge bestimmt, welche Maßnahmen er ergreifen darf, versagt daher hier weitgehend.

Statt dessen dringt in den Bereichen der modernen Staatstätigkeit ein Normtyp vor, der sich im Gegensatz zum Konditionalprogramm als Finalprogramm charakterisieren läßt (Luhmann 1973: 257 ff., 1975). Bei dieser Art von Normierung werden der staatlichen Verwaltung Ziele gesetzt und Gesichtspunkte genannt, die bei der Verfolgung des Normziels zu beachten sind. Alles übrige bleibt der Verwaltung überlassen. Das verleiht ihr einen hohen Grad an Autonomie. Da bereits die Handlungsziele in der Regel nicht konfliktfrei zu verwirklichen sind, werden selbständige Abwägungsprozesse und Prioritätsentscheidungen unvermeidlich. Erst recht wächst der Spielraum auf der Ebene der Zielverfolgung. Die Verwaltung bildet und adaptiert hier ihr Handlungsprogramm im Normvollzug weitgehend selber. Sie ist nicht mehr eigentlich vollziehende Gewalt, sondern politisch entscheidende Instanz. Die von einem extensiv interpretierten Gesetzesvorbehalt erzwungene Verwaltungssteuerung durch Parlamentsgesetze erweist sich dagegen vielfach als Scheinsteuerung. Die planende und lenkende Verwaltung steuert sich vielmehr in einem normativ verdünnten Raum weitgehend selbst (Mayntz 1973a, 1973b, 1980; Hoffmann-Riem 1982; Brohm 1988).

Das gesetzliche Steuerungsdefizit wirkt sich auch auf den rechtsstaatlichen Grundsatz des Rechtsschutzes gegen den Staat aus (Scholz/Schmidt-Aßmann 1976; Schmidt 1978; Brohm 1982, 1984; Grimm 1982, 1986b; Maus 1986a, 1986b). Die vom Wohlfahrtsstaat typischerweise erzeugte Gruppenbetroffenheit kann bei seiner traditionellen Ausrichtung auf Individualrechtsschutz nicht erfaßt werden. Ließe sich dieser Mangel aber durch die Einführung kollektiver Rechtsschutzformen leicht beheben, so trifft ihn die sinkende Bindungskraft der Gesetze nachhaltig. Rechtmäßigkeitskontrolle hängt von der Existenz justiziabler Normen ab. Wo diese fehlen, gibt es für die Gerichte nichts zu überprüfen. Während anhand von Konditionalprogrammen umfassend kontrolliert werden kann, ob die Voraussetzungen staatlichen Eingreifens gegeben waren und eine zulässige Maßnahme ergriffen wurde, lassen Finalprogramme nur die Kontrolle zu, ob konfligierende Ziele nachvollziehbar abgewogen und alle normativ vorgegebenen Gesichtspunkte berücksichtigt wurden. Tun die Gerichte ungeachtet des verdünnten Bindungsgrades der Gesetze mehr, so setzen sie sich ihrerseits an die Stelle der Verwaltung und betreiben justizförmige Politik. Die den Rechtsstaat stützende Gewaltenteilung wird dann auch im Verhältnis von Justiz und Verwaltung unterhöhlt.

Die enorme Gesetzesproduktion und der Umfang des Rechtsschutzes dürfen daher nicht als Beweis für eine besonders fortgeschrittene Rechtsstaatlichkeit ge-

nommen werden. In Wahrheit befindet sich der Rechtsstaat trotz unverminderter Wertschätzung in der Krise. Da sämtliche seiner Leistungen durch das Gesetz vermittelt werden, muß die fortschreitende "Entformalisierung der Rechtsstruktur" (Maus 1986: 399; mit anderer Zielrichtung schon früh Forsthoff 1954) ihn im Kern treffen. Darin und nicht bloß im leichtfertigen Umgang mit einem in sich ungeschwächten Rechtsstaatsprinzip (Schmidt-Abmann 1987: 1040 f.) liegt seine eigentliche Gefährdung. Auf situatives Recht oder den nicht gesetzungsvermittelten Rückgriff auf materiale Gerechtigkeit kann der Rechtsstaat nicht gegründet werden. Seine Zukunft hängt deswegen davon ab, ob sich auch im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben Rechtsstrukturen entwickeln lassen, die wieder höhere Bindungskraft versprechen. Prozedurales Recht ist dafür der nächstliegende, aber nicht der einzige Vorschlag (Eder, Ladeur, Schuppert, Teubner in diesem Band). Wieweit es die Verluste an materieller Richtigkeitsgewähr kompensieren kann, harret noch der Klärung.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich v./Rolf G. Heinze (Hrsg.), 1979: Verbände und Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Arnim, Hans-Herbert v., 1987: Zur "Wesentlichkeitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts. In: Deutsches Verwaltungsblatt 102, 1241-1249.
- Bähr, Otto, 1864: Der Rechtsstaat. Kassel: Wigand.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1958: Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1969: Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs. In: Festschrift für Adolf Arndt. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 53-76 (auch in: ders., 1976: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 65-92).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1976: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. In: Der Staat 15, 457-483.
- Bohne, Eberhard, 1981: Der informale Rechtsstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Brohm, Winfried, 1982: Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sozialstaat. In: Die öffentliche Verwaltung 35, 1-10.
- Brohm, Winfried, 1984: Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Neue Juristische Wochenschrift 37, 8-14.
- Brohm, Winfried, 1988: Situative Gesetzesanpassung durch die Verwaltung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 7, 794-799.
- Brünneck, Alexander v., 1990: Das Demokratieprinzip und die demokratische Legitimation der Verwaltung. In diesem Band, 253-272.
- Eder, Klaus, 1990: Prozedurales Recht und Prozeduralisierung des Rechts. In diesem Band, 155-185.

- Erichsen, Hans-Uwe, 1971: Verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozeß. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Flora, Peter (Hrsg.), 1983: *Growth to Limits*, 3 Bde. Berlin: de Gruyter.
- Flora, Peter, 1986: *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975*, 2 Bde. Frankfurt a.M.: Campus.
- Forsthoff, Ernst, 1954: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 12, 8-36 (auch in: ders. (Hrsg.), 1968: *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 165-200 sowie ders., 1976: *Rechtsstaat im Wandel*, 2. Aufl. München: Beck, 65-89).
- Glagow, Manfred (Hrsg.), 1984: *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ.
- Gneist, Rudolf v., 1872: *Der Rechtsstaat*. Berlin: Springer.
- Grawert, Rolf, 1975: Gesetz. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2. Stuttgart: Klett, 863-922.
- Grimm, Dieter, 1982: Die Aufgabenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung bei der Genehmigung kerntechnischer Anlagen. In: Shirley van Buiren/Eike Ballerstedt/Dieter Grimm, *Richterliches Handeln und technisches Risiko*. Baden-Baden: Nomos, 25-62.
- Grimm, Dieter, 1983a: Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat. In: Peter Koslowski u.a. (Hrsg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*. Tübingen: Mohr, 41-64 (auch in: Grimm, Dieter, 1987: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 138-161).
- Grimm, Dieter, 1983b: Verbände. In: Ernst Benda u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*. Berlin: de Gruyter, 373-388.
- Grimm, Dieter, 1985: Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4, 865-872.
- Grimm, Dieter, 1986a: Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1, 38-54.
- Grimm, Dieter, 1986b: Interessenwahrung und Rechtsdurchsetzung in der Gesellschaft von morgen. In: Herta Däubler-Gmelin/Wolfgang Adlerstein (Hrsg.), *Menschengerecht*. Heidelberg: C.F. Müller, 392-407.
- Grimm, Dieter, 1987a: Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts. In: Günter Birtsch (Hrsg.), *Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 234-266 (auch in: Grimm, Dieter, 1987: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 308-346).
- Grimm, Dieter, 1987b: Bürgerlichkeit im Recht. In: Jürgen Kocka (Hrsg.), *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 149-188 (auch in: Grimm, Dieter, 1987: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 11-50).
- Grimm, Dieter, 1990: Die Zukunft der Verfassung. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1, 5-33.
- Günther, Klaus, 1990: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts. In diesem Band, 51-68.

- Häberle, Peter, 1983: Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Hedemann, Justus Wilhelm, 1933: Die Flucht in die Generalklauseln. Tübingen: Mohr.
- Hesse, Konrad, 1962: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes. In: Festgabe für Rudolf Smend. Tübingen: Mohr, 71-95 (auch in ders., 1984: Ausgewählte Schriften, hrsg. v. Peter Häberle/Alexander Hollerbach. Heidelberg: C.F. Müller, 95-115 sowie Ernst Forsthoff (Hrsg.), 1968: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 557-588).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1982: Selbstbindungen der Verwaltung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 40, 187-239.
- Holmes, Stephen, 1988a: Gag Rules or the Politics of Omission. In: Jon Elster/Rune Slagstad (Hrsg.), Constitutionalism and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 19-58.
- Holmes, Stephen, 1988b: Precommitment and the Paradox of Democracy. In: Jon Elster/Rune Slagstad (Hrsg.), Constitutionalism and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 195-240.
- Hufen, Friedhelm, 1990: Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes. In diesem Band, 273-290.
- Jesch, Dietrich, 1961: Gesetz und Verwaltung. Tübingen: Mohr.
- Kaufmann, Franz-Xaver u.a. (Hrsg.), 1986: Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin: de Gruyter.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1988: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65-108.
- Krebs, Walter, 1975: Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte. Berlin: Duncker & Humblot.
- Krebs, Walter, 1979: Zum aktuellen Stand der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes. In: Juristische Ausbildung 1, 304-312.
- Kunig, Philip, 1986: Das Rechtsstaatsprinzip. Tübingen: Mohr.
- Ladeur, Karl-Heinz, 1990: Selbstorganisation sozialer Systeme und Prozeduralisierung des Rechts. In diesem Band, 185-216.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, 1988: Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, Niklas, 1967: Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaats. In: Studien über Recht und Verwaltung. Köln: Heymann, 81-102 (auch in: ders., 1975: Politische Planung, 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 53-65).
- Luhmann, Niklas, 1969: Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, Niklas, 1970: Positivität des Rechts als Voraussetzung einer modernen Gesellschaft. In: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 1, 175-202 (auch in: ders., 1981: Ausdifferenzierung des Rechts. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 113-153).
- Luhmann, Niklas, 1972: Rechtssoziologie, 2 Bde. Reinbek: Rowohlt.

- Luhmann, Niklas, 1973: Zweckbegriff und Systemrationalität. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 1975: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung. In: ders., Politische Planung, 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-180.
- Maus, Ingeborg, 1978: Entwicklung und Funktionswandel der Theorie des bürgerlichen Rechtsstaats. In: Mehdi Tohidipur (Hrsg.), Der bürgerliche Rechtsstaat, Bd. 1. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 13-81 (auch in: Ingeborg Maus, 1986: Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus. München: Fink, 11-82).
- Maus, Ingeborg, 1986a: Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel von Institutionen. In: Gerhard Göhler (Hrsg.), Grundlagen der Theorie politischer Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 132-172 (auch in: Ingeborg Maus, 1986: Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus. München: Fink, 277-331).
- Maus, Ingeborg, 1986b: Perspektiven "reflexiven Rechts" im Kontext gegenwärtiger Deregulierungstendenzen: In: Kritische Justiz 19, 390-405.
- Mayntz, Renate, 1973a: Thesen zur Steuerungsfunktion von Zielstrukturen. In: dies./Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. München: Piper, 91-97.
- Mayntz, Renate, 1973b: Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung. In: dies./Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. München: Piper, 98-106.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme. Königstein: Athenäum.
- Neumann, Franz, 1967: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft. In: ders., Demokratischer und autoritärer Staat. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 31-81.
- Ogorek, Regina, 1988: Individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsgewalt. In: Jürgen Kocka (Hrsg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert, Bd. 1. München: dtv, 372-405.
- Ossenbühl, Fritz, 1968: Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz. Bad Homburg: Gehlen.
- Pietzker, Jost, 1979: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. In: Juristische Schulung 19, 710-715.
- Poppitz, Johannes, 1943/1944: Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Archiv des öffentlichen Rechts 72, 158-221 und 73, 3-40.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1990: Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In diesem Band, 69-112.
- Rüfner, Wolfgang, 1962: Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 bis 1842. Bonn: Röhrscheid.
- Scheuner, Ulrich, 1960: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland. In: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, hrsg. v. Ernst v. Cämmerer/Ernst Friesenhahn, Bd. 2. Karlsruhe: C.F. Müller, 229-262 (auch in: Ernst Forsthoff (Hrsg.), 1968: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 461-508, sowie Ulrich Scheuner, 1978: Staatstheorie und Staatsrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 185-221).

- Scheuner, Ulrich, 1973: Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts. In: Festschrift für Ernst-Rudolf Huber. Göttingen: Schwartz, 139-165 (auch in: ders., 1978: Staatstheorie und Staatsrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 633-663).
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Walter, 1978: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit an den Grenzen des Verwaltungsrechtsschutzes. In: Neue Juristische Wochenschrift 31, 1769-1776.
- Schmidt-Abmann, Eberhard, 1976: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 34, 221-274.
- Schmidt-Abmann, Eberhard, 1987: Der Rechtsstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1. Heidelberg: C.F. Müller, 987-1043.
- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), 1979: Trends Toward Corporatist Intermediation. London: Sage.
- Schmitter, Philippe C./Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1985: Private Interest Government. London: Sage.
- Scholz, Rupert, 1976: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 34, 145-220.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1990: Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht. In diesem Band, 217-249.
- Stolleis, Michael, 1989: Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht. In: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 11, 129-147.
- Teubner, Gunther, 1982: Reflexives Recht. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68, 13-59.
- Teubner, Gunther, 1984: Das regulatorische Trilemma. In: Quaderni Fiorentini 13, 109-149.
- Teubner, Gunther, 1988: Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungslärm? In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13, 45-65.
- Teubner, Gunther, 1989: Recht als autopoietisches System. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Teubner, Gunther, 1990: Die Episteme des Rechts. Zu erkenntnistheoretischen Grundlagen des reflexiven Rechts. In diesem Band, 115-154.
- Teubner, Gunther (Hrsg.), 1986: Dilemmas of Law in the Welfare State. Berlin: de Gruyter.
- Voigt, Rüdiger, 1983: Abschied vom Recht? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Wahl, Rainer, 1979: Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. In: Der Staat 18, 321-348.
- Wiethölter, Rudolf, 1984: Materialisierungen und Prozeduralisierungen von Recht. In: Gerhard Brüggemeier/Christian Joerges (Hrsg.), Workshop zu Konzepten des post-interventionistischen Rechts. Bremen: ZERP, 25-64.
- Willke, Helmut, 1975: Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Königstein: Athenäum.

Willke, Helmut, 1990, Societal Guidance Through Law. In: Gunther Teubner (Hrsg.), State, Law, Economy as Autopoietic Systems. Berlin: de Gruyter (im Erscheinen).