

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 342



Florian Sander

Der überforderte Staat

Die wohlfahrtsstaatliche Krise der Spätmoderne
als Verfassungsproblem

Mohr Siebeck

Florian Sander, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg; 2004 Promotion (Hamburg); 2005 LL.M. (Harvard Law School); 2026 Habilitation (Hamburg); Rechtsanwalt, Attorney-at-law (New York) und Privatdozent an der Universität Hamburg.

ISBN 978-3-16-200553-3 / eISBN 978-3-16-200554-0

DOI 10.1628/978-3-16-200554-0

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Für Peter Sander

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2026 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg als Habilitationsschrift angenommen. Das Ausgangsmanuskript ist auf dem Stand September 2024; die Verfassungsänderung vom März 2025 konnte noch einbezogen werden, ebenso wie neueres Schrifttum bis Anfang 2026. Die in der Diskussion befindliche Renten- bzw. Sozialreform – wiewohl ein exemplarischer Anwendungsfall überforderter Staatlichkeit – war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht verlässlich einschätzbar und erscheint deshalb nur in Randbemerkungen. Sie verdient ohnehin eine eigenständige Abhandlung.

Prof. Dr. Stefan Oeter danke ich herzlich nicht nur für die gründliche und engagierte Auseinandersetzung mit dem Manuskript, sondern für stete Förderung, einen langjährigen und anregenden Diskussionszusammenhang und die akademische Freiheit, ein interdisziplinäres Thema in seinen verschiedenen auch nichtjuristischen Bezugsperspektiven entwickeln zu können. Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke) danke ich herzlich für die Erstellung des Zweitgutachtens und wertvolle und weiterführende Anregungen.

Die Themenstellung beruht auf einem langjährigen, weit zurückreichenden rechtsphilosophischen Diskussionszusammenhang mit meinem verehrten akademischen Lehrer, Prof. Dr. Michael Köhler, der die Vollendung dieser Untersuchung nicht mehr miterleben konnte. Sein Verständnis der Rechtswissenschaft und der Rechtsphilosophie hat mein Nachdenken über normative Prinzipien geprägt. Ich hoffe, dass er in der Endfassung diese Prägewirkung wiedererkennen könnte. Ihm und seinen Schülern – insbesondere GenStA Prof. Dr. Ralf Peter Anders, RiOLG PD Dr. Friedrich von Freier, VRiLG Dr. Gunnar Helmers, David Hössl, Prof. Dr. Diethelm Kleszczewski, RiBGH Dr. Asmus Maatsch, Dr. Wolf Molkentin und Prof. Dr. Gerald Süchting – weiß ich mich in einem stetigen gedanklichen Zusammenhang.

Mein Vater Peter Sander hat den Entstehungsprozess des Manuskripts in allen Phasen nicht nur durch kritische Lektüre, sondern wie kein anderer auch durch einen steten, ebenso interessierten wie vertiefenden Diskussionszusammenhang geprägt. Ich verdanke ihm mehr als jedem anderem – mehr, als es in diesem Rahmen zum Ausdruck gebracht werden kann. Mein Bruder Tobias war eine unschätzbare Hilfe bei der Endredaktion. Ihm, meiner Mutter Christa und meinem Vater danke ich für stete und kontinuierliche Anteilnahme, Begleitung und Ermunterung.

Hamburg, im Frühjahr 2026

Florian Sander

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Kapitel 1: Der überforderte Staat und seine Finanzierung.....	1
I. Einleitung.....	1
II. Entwicklung und freiheitsprinzipielle Einordnung des Wohlfahrtsstaates.....	11
III. Normative Grundaussagen des Sozialstaatsprinzips.....	52
IV. Methodische Defizite des Wohlfahrtsstaatsdiskurses.....	71
V. Semantik und Typologie staatlicher Überforderung.....	102
VI. Das wohlfahrtsstaatliche Verhältnis von Einnahme und Ausgabe.....	175
VII. Steuerstaat und staatliche Selbstüberforderung.....	205
VIII. Staatsfinanzierung durch Schulden: Vorpositive Erwägungen	231
IX. Geldpolitische Staatsfinanzierung.....	318
Kapitel 2: Positivrechtliche Grenzen haushaltspolitischer Selbstüberforderung....	328
I. Einleitung.....	328
II. Grundrechtstraktion und Steuerstaatlichkeit im überforderten Staat	329
III. Staatsverschuldung als Form und Folge staatlicher Überforderung	431
IV. Geldpolitische Inpflichtnahme als fiskalpolitische Reparaturinstanz.....	553
Kapitel 3: Überforderung als Rationalitätsdefizit der politischen Willensbil- dung	623
I. Einleitung	623
II. Überforderung als Repräsentationsdefizit.....	632
III. Repräsentationsbegriffliche Dimensionen.....	660
IV. Gemeinwohl, Repräsentation und Republik.....	671
V. Der „Probierstein“ praktischer Freiheit als Element der politischen Theorie: Der vernunftrechtliche Übergang von Recht und Politik	687
VI. Reformatatorische Impulse: Ein Typuskatalog der Verbesserungsmöglichkeiten substantieller Repräsentation.....	723
Gesamtzusammenfassung	841
Literaturverzeichnis	869
Personen- und Sachregister.....	947

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Kapitel 1: Der überforderte Staat und seine Finanzierung.....	1
I. Einleitung.....	1
1. Abnehmende Steuerungsmacht – zunehmender Gestaltungsanspruch	1
2. Zunahme wohlfahrtsstaatlichen Gestaltungsanspruchs als legitimatorische Herausforderung	9
II. Entwicklung und freiheitsprinzipielle Einordnung des Wohlfahrtsstaates	11
1. Wohlfahrtsstaatliche Expansion: Politische Dezision und Problemursache.....	11
2. Von der Spaltung der bürgerlichen Gesellschaft zur postindustriellen Spätmoderne	17
3. Armenhilfe als Vorläuferfragment des Wohlfahrtsstaates.....	20
4. Industrialisierung: Entfremdung und Verdinglichung der Arbeitskraft als Impulsgeber wohlfahrtsstaatlicher Expansion	22
a) Frühe Komponenten der Absicherung von Daseinsrisiken.....	23
b) Die wohlfahrtsstaatliche Fernwirkung der Entfremdungsdimension	27
5. Von der fragmentarischen zur gesamthaften Daseinsvorsorge: Moderner Wohlfahrtsstaat	31
6. Finanzialisierung, Globalisierung und keynesianische Renaissance.....	38
a) Überakkumulation, savings glut, fallende Profitrate, Investitionskrise	41
b) Finanzialisierung	42
c) Bail-out.....	44
d) Wohlfahrtsstaatliche Konsequenzen	47
e) Sozioökonomische Asymmetrien der Gegenwart und Zukunft	48
f) Zwischenergebnis	51

III.	Normative Grundaussagen des Sozialstaatsprinzips.....	52
1.	Freiheitlicher Kontext: Das Sozialstaatsprinzip zwischen Pragmatismus und Freiheitsfunktionalismus.....	53
a)	Dialektik der Freiheit im Sozialen.....	53
b)	Freiheitlicher Sozialstaat im positiven Recht	56
c)	Sozialstaat als freiheitsfunktionales Prinzip: Hans Michael Heinig.....	59
2.	Konzeptionelle Traktionsschwäche im expansiven Wohlfahrtsstaat	60
a)	Normativer Leerlauf	61
b)	Geringer Konkretisierungsgehalt	65
c)	Deliberative Defizite politischer Akteure.....	68
3.	Zwischenergebnis.....	70
IV.	Methodische Defizite des Wohlfahrtsstaatsdiskurses.....	71
1.	Diskurserwartung: Anschlussfähigkeit und Integrierbarkeit.....	71
2.	Kritische, progressive und sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatstheorien	74
a)	Kommodifizierung und Dekommodifizierung	74
b)	Legitimationstheoretisches Paradigma	76
c)	Wohlfahrtsexpansiver Steuerungsoptimismus	77
d)	Mangelnde Differenzierung der Kommodifizierungshypothese	78
e)	Kapitalistische Systemkritik.....	80
f)	Normative Anschlussfähigkeit	81
3.	Konservative und neoliberale Wohlfahrtsstaatskritik	82
4.	Public Choice-Theorie/politikrealistische Theorien.....	86
5.	Kritik der Steuerungsfähigkeit: Systemtheorie und Politikverflechtung	90
a)	Die Eigendynamik des kompensatorischen Prinzips: Niklas Luhmann	91
b)	Akteurszentrierter Institutionalismus: Scharpf	96
6.	Zwischenergebnis.....	100
V.	Semantik und Typologie staatlicher Überforderung	102
1.	Einleitung	102
a)	Ausgangsbestimmung	102
b)	Überforderung und Verdruß als Alltagskategorien	103
2.	Semantik und Bedeutungssubstrat staatlicher Überforderung	107
a)	Alltagssprachliche und juristische Semantik	107
b)	Moralphilosophische und soziologische Semantik	110
c)	Quantitative Komponenten einer Semantik der Überforderung	112

aa) Tragfähigkeitsüberlegungen	112
bb) Das fehlende „iustum pretium“ des Sozialstaats.....	113
cc) Kippunkte und Selbstwidersprüche	116
dd) Vorgriff: Implizite Verschuldung als Beispiel der Diskursdepravation.....	118
3. Maßstabskorridor für staatliche Überforderung: Das Rationalitäts- und Legitimationsprofil funktionierender Staatlichkeit	118
a) Rationalitätsprofil und Legitimität.....	120
b) Relativierungen.....	125
aa) Exogen: Staatliche Grundresilienz gegenüber Krisen	125
bb) Endogen: Staat als konzeptionell unvollkommene Rationalitätsinstanz.....	129
cc) Verfassung als Prozess	131
c) De-Konstitutionalisierung aus Überforderung	133
4. Merkmalsprofil der Überforderung.....	135
a) Überforderung und staatlicher Monopolanspruch.....	135
b) Völkerrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Perspektiven staatlicher Dysfunktionalität	137
aa) Prekäre Staatlichkeit.....	137
bb) Staatsinsolvenz und staatliche Zahlungsunfähigkeit.....	140
cc) Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Überforderung als „death by a thousand cuts“	145
c) Der nervöse Staat: Tristan Barczak	149
d) Wessen Überforderung? Das Durchwirken staatlicher Organisationsdefizite auf den Grundrechtsträger.....	152
5. Überforderung als rationaler Selbstwiderspruch	157
a) Selbstwidersprüchlichkeit als endogener Überforderungsbefund	157
b) Profil des sozialpolitischen Selbstwiderspruchs	160
6. Typologie der Überforderung	163
7. Zusammenfassung.....	174
VI. Das wohlfahrtsstaatliche Verhältnis von Einnahme und Ausgabe.....	175
1. Grundzusammenhang	175
a) Staatsaufgabenlehre und expansiver wohlfahrtsstaatlicher Mittelbedarf	176
b) Horizontale und vertikale Überschlüsse.....	180
aa) Die Kaskade von Steuern, Schulden und monetärer Staatsfinanzierung	180
bb) Von staatlicher Überforderung zu individueller Überlastung	182

2. Elemente der Koppelung und Entkoppelung von Einnahmen und Ausgaben im Verfassungsstaat	183
a) Gesamtdeckungsprinzip	183
b) Dialektik des Gesamtdeckungsprinzips.....	185
3. Konstitutionelle Dimensionen des Junktims von Geben und Nehmen im Sozialstaat: Haverkate, Seiler, Meinel	186
a) Ausgangsproblem: Die Totalität des verteilungsstaatlichen Mittelzugriffs	186
b) Sozialstaat als Gegenseitigkeitsordnung: Görg Haverkate	190
c) „Staatliches Nehmen, staatliches Geben“ – sozial- und steuerstaatliche Symmetrie bei Christian Seiler.....	192
d) „Relative Konstitutionalisierung des Verteilungsstaates“ – Florian Meinel.....	197
e) Zwischenergebnis	203
VII. Steuerstaat und staatliche Selbstüberforderung.....	205
1. Einleitung	205
2. Der Steuerstaat.....	206
a) Steuern als Preis der Freiheit	207
b) Freiheitlichkeit der Steuerfinanzierung: Begründung des Steuerstaates bei Trendelenburg	209
c) Steuern als dialektisches Instrument zwischen Freiheit und Gewalt: Lorenz von Stein	211
aa) Überfordernde Steuern als latente Rückkehr der Naturzuständlichkeit	212
bb) Legitimitätsbedingungen der Steuer: Kapitalerhaltung, Reproduktivität, Bedarfsdeckung.....	215
3. Steuerstaatlichkeit unter Überforderungsbedingungen	218
a) Implizite Voraussetzungen für die Freiheitlichkeit des Steuerwesens.....	220
b) Die Asymmetrie von Aufgabe und Mittel im modernen Staat bei Böckenförde.....	223
c) Die Mittelinkongruenz von Sozial- und Steuerstaat als Expansionsermächtigung: Wieland	225
d) Die Aufgabe-Mittel-Diskrepanz als Impuls zur staatlichen Selbstrestriktion: Eine Gegenüberlegung im Anschluss an Böckenförde	226
e) Immanente Besteuerungsgrenzen aus dem Steuerstaatsprinzip	227
VIII. Staatsfinanzierung durch Schulden: Vorpositive Erwägungen	231
1. Historischer Überblick.....	234
2. Staatsschulden als investive Lastenverteilung.....	238

a)	Investive Verschuldung: Lorenz von Stein.....	239
b)	Berührungspunkte mit anderen Schuldenfunktionen: Stabilisierung und konjunkturelle Stimulation	241
c)	Verzukunftigung: Repräsentationsdefizit und gesteigerte zweckrationale Anforderungen	243
d)	Implizite Anforderungen: Bedingungen für den nutzenbringenden Einsatz investiver Verschuldung.....	246
aa)	Anforderungen an den Investitionsbegriff	247
bb)	Überforderungskomponenten: Von Investitionsbegriff zu Investitionsrhetorik	250
3.	Schulden als konjunkturpolitischer Impulsgeber: Die Stabilisierungsfunktion der Staatsverschuldung.....	252
a)	Grundkontext	252
b)	Systemerwartung: Steuerungsnachweis und symmetrische Rückführungspolitik.....	254
aa)	Eckpunkte der „General Theory“ von Keynes.....	255
bb)	Praktische Anforderungen an den Wirkungsnachweis	258
cc)	Vernachlässigung der Rückführungsprämisse	260
dd)	Kognitive Dissonanz zwischen Keynes' General Theory und ihrer politischen Rezeption.....	262
ee)	Zwischenergebnis und verfassungsnormativer Ertrag.....	266
c)	Postkeynesianismus, permanentes deficit spending und Verschuldung als reaktive Ohnmacht des Nationalstaates im Zeitalter der Globalisierung.....	268
4.	„False Analogy“ – strukturelle Vergleichbarkeit privater und öffentlicher Schulden.....	270
a)	Normative Ausgangssituation: Vertragsförmig koordinative Form der Staatsverschuldung	272
b)	Die strukturelle Andersartigkeit öffentlicher Schulden: Das sui generis-Argument seit Alvin Hansen	275
c)	Kritische Würdigung.....	277
5.	Schulden als Nullsummenspiel: „We owe it to ourselves“	282
a)	Functional Finance.....	282
aa)	Grundelemente der Functional Finance Theorie.....	282
bb)	Kritik	285
b)	Modern Monetary Theory	290
6.	Übergang von der ökonomischen zur normativen Perspektive.....	292
a)	Wechselwirkung von ökonomischen und normativen Überlegungen.....	292
b)	Polit- und institutionenökonomische Erweiterung: Public Choice-Theorie	293
c)	Public Choice und öffentliche Verschuldung	294

7.	Die implizite Umverteilungsdimension der öffentlichen Verschuldung als Fall mangelnder Diskursintegrität.....	303
a)	Paradoxien verschuldungsoptimistischer Positionen	306
b)	Unintentional distributive Wirkungen der Staatsverschuldung.....	309
c)	Schulden als Vehikel intransparenter Umverteilung	311
8.	Zusammenfassung.....	315
IX.	Geldpolitische Staatsfinanzierung.....	318
1.	Freiheitsrechtliche Anknüpfungspunkte	320
2.	Ökonomische Perspektive: „inflation as a tax“ und „implicit public debt default“	322
3.	Kaskadenverhältnis der drei Staatsfinanzierungsformen	326
Kapitel 2:	Positivrechtliche Grenzen haushaltspolitischer Selbstüberforderung....	328
I.	Einleitung.....	328
II.	Grundrechtstraktion und Steuerstaatlichkeit im überforderten Staat	329
1.	Konstruktives Versprechen: Komplementarität von Grundrechten und Steuerstaatlichkeit	329
2.	Grundrechtliche Abwehrrechte als Rationalitätsimpuls.....	333
3.	Steuern und Eigentum: Staatsverständnis steueroptimistischer Positionen	337
4.	Eigentum und Vermögen im Bereich der staatlichen Finanzierung	341
a)	Eigentumsrechtliche Bereichsausnahme für Geldleistungspflichten: Kontinuitätslinien der Rechtsprechung des Ersten Senats	341
b)	Kritik der Semantik.....	346
c)	Wertungswidersprüche im Verhältnis von Eigentum und Geldleistungspflichten.....	350
5.	Relevanz der Enteignungsdogmatik für die Frage grundrechtlicher Grenzen gegenüber staatlicher Überforderung	355
a)	Enteignungsrecht als dogmatischer Ausgangspunkt.....	355
b)	Universalität des Geldes	360
c)	E.-W. Böckenfördes Minderheitsvotum im Vermögensteuerbeschluss.....	365
d)	Ansätze für eine Reformulierung des Eigentums	369
aa)	Widerspruch zur Steuerordnung als Freiheitsordnung	372
bb)	Mittelbarkeits- und Zurechnungserwägungen	373
e)	Die Privatnützigkeitsrechtsprechung des Zweiten Senats.....	374
f)	Zwischenergebnis	376

6.	Transparenz- und Steuerungsdefizite des Vielsteuersystems	377
a)	Einleitung	377
b)	Komponenten intransparenter Kumulativität	378
aa)	Fehlendes Prinzipienfundament der Steuerkategorien.....	379
bb)	Prinzipienambivalenz einzelner Steuerarten	382
(1)	Umsatzsteuer	382
(2)	Gewerbesteuer.....	383
(3)	Grundsteuer	384
(4)	Grunderwerbsteuer	385
(5)	Lenkungssteuern/Lenkungszwecke	386
(6)	Substanzsteuern/Vermögensteuer	387
cc)	Föderale Fragmentierung des Vielsteuersystems: der Mehrebenenzugriff	390
dd)	Resultat: Intersektionalität der Differenzierungen	392
c)	Steuerbelastung im Vielsteuersystem als kumulativer Grundrechtseingriff.....	393
d)	Schuldenstaatliche Ingerenz: Rückwirkung der Überforderung auf den Steuerstaat.....	398
7.	Steuerprinzipien: Grundrechtssurrogate oder -konkretisierungen?	400
a)	Leistungsfähigkeitsprinzip.....	403
aa)	Grundelemente des Leistungsfähigkeitsprinzips	403
bb)	Kritik und Grenzen: Mangelnde Operationalisierbarkeit und mangelnde Beantwortung der Grundprobleme des überforderten Staates.....	406
b)	Verhältnismäßigkeitsrecht und Gleichheitsgrundsatz als Komponenten der steuerlichen Lastenbegrenzung.....	409
c)	Vorwirkung: Taxpayer Standing, Mittelverwendungskontrolle?.....	411
d)	Eckpunkte einer justitiablen Bewältigungsfähigkeit des Überforderungsproblems.....	415
aa)	Plafonierungsüberlegungen	415
bb)	Objektives Nettoprinzip	416
cc)	Steuerprogression und kalte Progression	419
dd)	Entkoppelung der Vermögensteuer von einem Sollertragsteuertatbestand.....	423
8.	Zusammenfassung.....	427
III.	Staatsverschuldung als Form und Folge staatlicher Überforderung	431
1.	Einleitung: Leitbild eines rationalen Staatsverschuldungssystems	431

a)	Gang der Analyse.....	431
b)	Grundelemente der rationalen Schuldenordnung.....	433
c)	Abgrenzung von der „Staatsinsolvenz“.....	434
2.	Mangelnde subjektiv-rechtliche Prägung öffentlicher Verschuldung.....	437
3.	Positivrechtliche Schuldenregeln im Grundgesetz.....	443
a)	Grundsatz der Haushaltsausgeglichenheit.....	445
aa)	Prinzipiengehalt.....	445
bb)	Relativität der Aussagekraft von Fiskalregeln für einen Überforderungsbefund.....	446
(1)	Objektive Schuldenhöhe.....	448
(2)	Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote.....	450
cc)	Von der Schuldenbremse zur fiskalischen Tragfähigkeit.....	455
b)	„Strukturkomponente“: Voraussetzungsloses Neuverschuldungsrecht, Art. 109 Abs. 3 Satz 4, 115 Abs. 2 Satz 2 GG.....	459
c)	„Konjunkturkomponente“: Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.....	461
aa)	Bedeutung der „Normallage“.....	462
bb)	Symmetrischer Auf- und Abschwung: Abkehr vom vulgärkeynesianischen Cherry-picking.....	464
cc)	Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung: Möglichkeiten und Grenzen der Normativierung des Symmetriemodells.....	465
dd)	Ökonomische Prämissen der konjunkturpolitischen Steuerung.....	470
(1)	Abnehmende Überzeugungskraft ökonometrischer Großmodelle – die Abkehr von der keynesianischen Theorie und ihre Auswirkungen.....	472
(2)	Konsequenzen für die Steuerungspraxis.....	477
d)	„Krisenkomponente“: Notsituationen und Krisen als Ausnahmetatbestände.....	478
aa)	Norlagen und Naturkatastrophen, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz GG.....	478
bb)	Gefahr der impliziten Selbstermächtigung: Insbesondere Haushaltsdiskussion 2024.....	480
e)	Neue Bereichsausnahmen aus dem Verschuldungsbegriff: Die Verfassungsänderung 2025.....	484
aa)	Art. 109 Abs. 3 Satz 5 n.F., 115 Abs. 2 Satz 2 n.F.....	484
bb)	Art. 143h GG.....	486
f)	Abkehr vom Investitionsbegriff.....	487
aa)	Anlass: Nachteile des Investitionsschuldenbegriffs des Art. 115 GG a.F.....	488

bb) Social Dominance und Konsumausgabenpräferenz.....	493
cc) Mangelnde staatliche Vorsorge: mangelnde Berücksichtigung impliziter Schulden	498
(1) Implizite Schulden als fundamentaler wohlfahrtsstaatlicher Selbstwiderspruch	498
(2) Charakteristika und Kennziffern impliziter Schulden	500
(3) Zwei Reformvorschläge: Bilanzangenäherte Kalkulation und verfassungsrechtliches Konsolidierungsgebot	504
4. Umgehungs- und Ausweichprobleme	506
a) „Kühlschrankprinzip“: Ausnutzung von Restkreditermächtigungen	507
b) Schattenhaushalte und Sondervermögen: Strukturelle Evasionsmöglichkeiten	508
c) Sonstige „Bilanzkosmetik“	511
5. Diskretionäre Schuldenbegrenzung, rationale Selbstbindung oder justitiable Verschuldungsgrenzen	512
a) Diskretionäre Schuldenbegrenzung: Die Einsicht des Haushaltsgesetzgebers	513
b) Selbstbindung durch Maßstäbegesetze und Gesetzesfolgenabschätzung.....	514
aa) Maßstäbegesetz.....	514
bb) Stärkung und Justitiabilisierung der Gesetzesfolgenabschätzung	517
c) Strikte Verschärfungen.....	517
aa) Missbrauchs- und Umgehungsverbot analog § 42 AO.....	518
bb) Stärkung und Neugestaltung unabhängiger Gremien	518
6. Unionale Verschuldungsregeln: das „Unionsrecht der Staatsfinanzierung“	520
a) Gemeinschaftsprimärrecht: Das ursprüngliche Konzept der Stabilitätsgemeinschaft	522
b) Six-Pack, Two-Pack, Euro-Plus-Pakt und SKSV: Die reaktiven Nachsteuerungen der Eurorettungsphase	526
c) Wirtschafts- und Währungsunion zwischen „Ordoliberalisierung“ und keynesianischer Erosion: Kernpunkte der Kritik der politischen Ökonomie	529
d) Überforderungsdimensionen des fiskalpolitischen Regimes der Union	538
aa) Fortschreitende Haftungskollektivierungsansätze als antagonistisches Moment.....	539
bb) Willensbildung: Der pragmatische Pluralismus europäischer Politikompromisse	541

cc) Strukturaspekte: Durchsetzungsschwäche, fragmentarische Rechtsfolgen des Defizitregimes, keine Austrittsmöglichkeit	544
e) Gemeinschaftsunmittelbare Eigenverschuldung: Von „NextGen EU“ zu „Catalyst Europe“ u. a.	545
7. Zwischenergebnis	548
IV. Geldpolitische Inpflichtnahme als fiskalpolitische Reparaturinstanz	553
1. Positivrechtliche Rahmenbedingungen	556
a) Art. 88 GG.....	557
b) Konzeptionelle Asymmetrie.....	558
c) Kompetenz des ESZB	562
aa) Preisstabilität: Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV	562
bb) Subsidiäre Unterstützungskompetenz	564
2. Die EZB zwischen kompensatorischer Steuerungsverantwortung und fiskalpolitischer Entgrenzung	565
a) Affirmativ: Die EZB als kompensatorische Steuerungsinstanz	566
b) Kritisch: Die EZB als kollusiver parafiskalischer Akteur.....	567
c) Konsenselemente und Anknüpfung an die Kompetenzrechtsprechung von EuGH und BVerfG.....	568
3. Wirkungsprofil wesentlicher geldpolitischer Maßnahmen.....	570
a) Leitzinspolitik	572
b) Anleihenkäufe	575
aa) Volumen	576
bb) Mangelnde Marktgewissheit.....	579
cc) Selektivität.....	582
dd) Kumulative Effekte der Ausgestaltung geldpolitischer Maßnahmen.....	583
c) Target II-System und ELA-Notkredite	586
d) TLTRO und LTRO und Bankenregulatorik: Kollusionsmechanismen zwischen Geld- und Fiskalpolitik	588
4. „Gestörte geldpolitische Transmission“: Kritik des expansiven Kompetenzverständnisses der EZB.....	590
a) Problemelemente des gestörten geldpolitischen Transmissionsnarrativs.....	593
b) Objektivierbarkeit der geldpolitischen Zwecksetzung	598
5. „Misconceptions“? Wahrnehmung von fiscal dominance-Gefahren durch die EZB	600
6. Expansive Geldpolitik als Ausdruck und Ursache staatlicher Überforderung	603

a) Expansive Geldpolitik als reaktive Handlungsform gegenüber <i>fiscal dominance</i>	604
aa) Faktische Umverteilungswirkungen und sozialpolitische Verwerfungen	608
bb) Verstärkung der Inhomogenität durch quantitative easing	611
b) Geld- und fiskalpolitische Kooperation als sektorspezifische Politikverflechtung	613
7. Zusammenfassung	619
Kapitel 3: Überforderung als Rationalitätsdefizit der politischen Willens- bildung	623
I. Einleitung	623
II. Überforderung als Repräsentationsdefizit	632
1. Modale, nicht normative Überforderung	632
2. Gemeinwohl und Überforderung	634
a) Überforderte Staatlichkeit als Rationalitätsdefizit	634
b) Hermeneutik des Gemeinwohlbegriffs	641
c) Relativistischer und prozeduralistischer Gemeinwohlbegriff	643
d) Das Gemeinwohl-Dilemma	645
3. Pluralismustheorie und Selbstdistanzierung	646
a) Verhältnis von Pluralismustheorie und Gemeinwohlbegriff	646
b) Dialektik des Pluralismus	651
c) Pluralismus und Fiskalillusion	653
d) Anforderungen an eine Synthese	657
III. Repräsentationsbegriffliche Dimensionen	660
1. Zwischen Rationalität und Voluntarismus	660
2. Spannungsverhältnis von Empirie und Idealismus	664
a) Positivrechtliches Verhältnis von Voluntarismus und Rationalität	664
b) Gesellschaftsvertragstheoretische Anknüpfungspunkte	666
aa) Rousseau	667
bb) Kant	667
cc) Diskurstheorie/prozeduralistische Theorien	668
3. Rekonstruktion: Eckpunkte der repräsentationstheoretischen Verankerung	670
IV. Gemeinwohl, Repräsentation und Republik	671
1. Mangelnder Gemeinwohlautomatismus des Demokratieprinzips	673
2. Der Doppelsinn der Repräsentation: Republikanismus und parlamentarische Konstitutionalisierung	674

3.	Angewandter Republikanismus: geschichtsphilosophische und reformatorische Interpretation	676
4.	Der überforderte Staat als Umkehrung geschichtsphilosophischer Fortschrittsnarrative	678
V.	Der „Probierstein“ praktischer Freiheit als Element der politischen Theorie: Der vernunftrechtliche Übergang von Recht und Politik	687
1.	Republikanismus als Maßstab politischer Willensbildung jenseits der Ethisierung	688
2.	Gemeinsinnigkeit und politische Urteilskraft: Fortentwicklungen von Arendt und Vollrath	692
3.	Gemeinsinnigkeit im Spiegel der Kritik	700
4.	Der Pflichtenstatus einer „republikanischen Denkungsart“	704
5.	Das permanente Reformprinzip des Republikanismus als dynamische Kategorie des exeundum	708
6.	Politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Einwände	713
7.	Zusammenfassung	720
VI.	Reformatorische Impulse: Ein Typuskatalog der Verbesserungsmöglichkeiten substantieller Repräsentation	723
1.	Transparenz	730
a)	Allgemeine Bedeutung des Leitbilds und Herleitung	730
b)	Wahlakte als Willenserklärungen	735
c)	Spezifischer Kontext fiskalpolitischer Transparenzanforderungen	739
d)	Konkrete Reformperspektiven für die Verstärkung finanzpolitischer Transparenz	743
aa)	Steuerrechtliche Transparenzpostulate	745
bb)	Strukturelle Reduktion von Mechanismen der Fiskal- und Schuldenillusion	748
cc)	Reduktion von Informationsasymmetrien	753
dd)	Unabhängige Präsentation von Besteuerungs- und Verschuldungssachverhalten	753
ee)	Vergegenwärtigung von Belastungszusammenhängen im öffentlichen Diskurs, insbesondere: Verdeutlichung des Zusammenhangs von Einnahmen und Ausgaben	756
ff)	Standardisierung fiskalpolitischer Grundsachverhalte: Fiskalpolitische scoring tools	759
gg)	Einhaltung von Paradigmengrenzen: Beispiel der Steuerfinanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen	759
hh)	Fiskalpolitisches Folgenberücksichtigungsgebot	761

2. Permeabilisierung und De-Professionalisierung der politischen Klasse	763
a) Herkunft und Gründe der Professionalisierung der politischen Parteien	768
b) Starke und schwache Reformvorschläge	771
aa) Permeabilisierung	772
bb) Organisatorische Reformansätze	775
cc) Monopolprävention	778
3. Parameter der Rechenschaft politischer Repräsentanten („Accountability“)	781
a) Responsivität	784
aa) Hannah Pitkins Konzept der „responsiveness“	786
bb) Kritik deskriptiver Repräsentationskonzepte	787
cc) Ergänzungsüberlegungen	791
dd) Von empirischer zu substantieller Responsivität	794
ee) Politik unter dem Einfluss pragmatischer Erwägungen: das Beispiel des Medianwählermodells	798
ff) Die Pervertierung politpragmatischer Maximen: Asymmetrische Demobilisierung	802
gg) Fallvignette: Verfassungsänderung mit einem abgewählten Bundestag	803
hh) Finanzpolitische Diskontparameter: Die Verteuerung vulgärpragmatischer Politikstrategien	806
b) Revisibilität	810
aa) Verhältnis von Revisibilität und Responsivität	810
bb) Selbstverständliche Revisibilitätserwartungen	812
cc) Revisibilität und Stabilität	814
dd) Ambivalenz parteienstaatlicher Stabilität	815
ee) Umschlagen von Stabilität in Versteinerung	816
4. Ambivalenz zivilgesellschaftlicher Partizipation	820
a) Staatsrechtliche Etablierung	820
b) Zwei Grundlinien der Zivilgesellschaft	821
c) Affirmation: Erweiterung des deliberativen Diskursraumes	823
d) Kritik: Mangelnder repräsentationsprinzipieller Bezug	825
5. Komponenten einer institutionellen Entflechtung von Politik und Sachverhaltssubstrat: Bundesrechnungshof, Sachverständigenräte und Fiscal Councils	830
a) Gefahr des Abgleitens in bloße Fiskalreglementierung: Noumenaler Republikanismus statt Public Choice-Theorie	830
b) Bezug auf konkrete Defizite	832
c) Fiscal Councils in der ökonomischen Diskussion	834

d) Vorhandene positivrechtliche Anknüpfungspunkte: Sachverständigenrat und Bundesrechnungshof.....	835
e) Schlussfolgerungen: Drei konkrete Impulsvorschläge.....	837
Gesamtzusammenfassung	841
Literaturverzeichnis	869
Personen- und Sachregister.....	947

Kapitel 1: Der überforderte Staat und seine Finanzierung

I. Einleitung

1. Abnehmende Steuerungsmacht – zunehmender Gestaltungsanspruch

Der Verfassungsstaat der Gegenwart löst das rechtsstaatliche Funktionsversprechen nur noch teilweise ein. Obwohl er über mehr fiskalische Mittel als je zuvor verfügt, nimmt die Wahrnehmung staatlich-politischer Ohnmacht kontinuierlich zu. Hierbei handelt es sich nicht um einen bloßen politischen Alltagsbefund, sondern um ein verfassungsrechtliches Thema.

Die normative Durchdringung gesellschaftlicher Praxis durch Verfassungsrechtssätze und die öffentliche Akzeptanz für verfassungsrechtliche Grundsatzargumente im Schnittmengenbereich von Fachdiskussion und politischer Öffentlichkeit haben in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich an Relevanz eingebüßt¹. Hierdurch ist Verfassungspolitik – insbesondere Finanz- und Steuerpolitik – weitgehend zu einer Verwaltung des status quo unter den Prämissen der Machbarkeit und der Hinnah-

¹ Eingehend zum methodischen Defizitbefund statt vieler bereits *Jürgen Habermas*, Untiefen der Rationalitätskritik, in: ders. (Hrsg.), *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleinere politische Schriften V*, 1985 (NU), S. 136, mit dem Befund, „dass sich der abendländische „Logozentrismus“ nicht einem Zuviel, sondern einem Zuwenig an Vernunft“ verdanke. Tongebend der Hinweis, „dass wir wie Kant auch heute noch vor dem Problem stehen, zu erklären, worin die objektivierende Erkenntnis, die moralische Einsicht und die Kraft des ästhetischen Urteils ihre prozedurale Einsicht finden“, sowie der Befund, dass „die kognitiv-instrumentelle Vereinseitigung des modernen Begriffs der Rationalität [...] die objektive Vereinseitigung“ der Lebenswelt in einer problematisch gewordenen Moderne spiegele. Zum Vormarsch des utilitaristischen Paradigmas auch *Michael Köhler*, *Recht und Gerechtigkeit. Grundzüge einer Rechtsphilosophie der verwirklichten Freiheit*, 2017, S. 727: „Faktisch hat der utilitaristische Grundsatz, dass der Zweck der ‚überwiegenden‘ Interessen das Mittel der verrechnenden Aufopferung des individuellen Rechts heilige, beträchtlich an Terrain gewonnen. In der Realität stellt der Interventionsstaat mit seinen nach Gutdünken vollzogenen unmittelbaren Interessenentscheidungen repräsentationslogisch die hobbes'sche Komponente dar“. Staatsrechtlich zur Abnahme von Steuerungsmacht statt vieler: *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdBStR)*, Bd. II, 3. Aufl., 2004, § 24, Rn. 73; *Ernst-Hasso Ritter*, *Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat*, in: Grimm (Hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, 1990, S. 69.

me des Gegebenen geworden². Die Spannkraft des politischen Diskurses ist in den meisten westlichen Demokratien erlahmt³. An die Stelle einer Vergewisserung über gesellschaftliche Leitbilder und ihre Implementierung in langfristigen politischen Entwürfen im Rahmen eines vitalen, inklusiven und deliberativen Diskurses⁴ ist ein kurzfristiger und kurzschrittiger Umgang mit bestehenden Ressourcen getreten. In ihr dominiert Pragmatismus; aber die rationalen Prinzipienreferenzen des pragmatischen *modus operandi* sind kurzfristig, unterkomplex, teilweise dysfunktional⁵: In der politischen Willensbildung der Gegenwart ist nicht politische Vernunft am Werk, sondern ein pragmatisches, defizitäres Surrogat. Die mangelnde langfristige Synchronisation des politisch Gewollten mit dem ökonomisch Machbaren und den kategorischen Postulaten der Selbstbestimmung führt in ein Dilemma staatlicher Handlungsunzulänglichkeit (nicht -unfähigkeit), mit dem sich diese Untersuchung auseinandersetzt.

Die Unzulänglichkeit hat ökonomische, politikwissenschaftliche, legitimatorisch-normative und diskursive Facetten. Ihnen gemeinsam ist eine (hier zunächst behauptete, im Folgenden zu erarbeitende) systemische Untererfüllung der grundgesetzlichen Legitimations- und Selbstbestimmungsprämissen. Die Untersuchung schlägt hierfür den Begriff der staatlichen Überforderung vor und versucht, ihn semantisch und typologisch so zu konturieren, dass er verfassungsrechtlich handhabbar wird. Das grundsätzliche Spannungsverhältnis, das sich mit dem Begriff der Überforderung verbindet, ist dabei nicht neu⁶. Die Wahrnehmung von Defizitbefund und Reform-

² Zur Resignation auf Seiten der Repräsentierten *Armin Schäfer*, Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, 2015, S. 80 ff.

³ Als Auswahl an jüngeren Defizitbefunden, stellvertretend für viele: *Steven Levitsky/Daniel Ziblatt*, How democracies die, 2018; *Armin Schäfer/Michael Zürn*, Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus, 2021. *Armin Schäfer* (Fn. 2); *Philip Manow*, (Ent-)Demokratisierung der Demokratie, 2020; *Florian Meinel*, Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus, 2019; *Wolfgang Merkel*, Herausforderung oder Krise: Wie gefährdet sind die liberalen Demokratien?, in: Deutschland & Europa 37 (79) (2020), S. 8–11; *ders.*, Neue Krisen. Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert, APuZ 71 (26–27) (2021), S. 4–11; *Adam Przeworski*, Krisen der Demokratie, 2020; *Henning Laux/Hartmut Rosa*, Zeithorizonte des Regierens, in: Korte/Florack (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, 2. Aufl., 2022, S. 119–128. Von den „großen Erzählungen“ über den „Niedergang des öffentlichen Raums“ spricht etwa *Hans-Detlef Horn*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), S. 413 ff., 415, m. w. N.

⁴ Eine Auswertung des gesellschaftlichen Selbstverständnisses der 60er und 70er Jahre und ihres Niederschlags im (verfassungs-) politischen Diskurs findet sich u.a. bei *Andreas Reckwitz*, Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, 2017, S. 285–349; *Oliver Nachtwey*, Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, 2016, insb. S. 28 ff.; *Ralf Dahrendorf*, Der moderne soziale Konflikt, 1991. Eine abnehmende Prägekräft der politischen Philosophie im Vergleich zur „Formierungsphase der Neuzeit“ konstatiert auch *Hans Michael Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 83, m. w. N.

⁵ Dazu im Einzelnen unten, V.3., V.5., sowie Kapitel 3, III.1.

⁶ Bereits *Jürgen von Krüedener*, Die Überforderung der Weimarer Republik als Sozialstaat, Geschichte und Gesellschaft, Bd. 11 (1985), S. 358 ff.; *Joachim Becker*, Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit, 1994. Spezifisch bezogen auf den Begriff der Überforderung

bedarf ist gerade im Bereich der Sozialpolitik kaum überschaubar⁷. Die sozial- und finanzpolitische Dimension ist ihrerseits Bestandteil eines weiteren Problemrahmens, der sich nicht nur auf wohlfahrtsstaatliche Aspekte beschränkt, sondern auf die staatliche Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit im Ganzen bezieht⁸. Die normative Dimension des Defizitbefunds – als systemische Untererfüllung der Modellprämissen, die die Verfassung explizit postuliert oder implizit voraussetzt – macht das Thema zu einem verfassungsrechtlichen⁹; Problembefund und Reflexion möglicher Reformoptionen weisen über eine rein positivrechtliche Überlegung allerdings weit hinaus.

Die kritisierte Veränderung vollzieht sich im Kontext einer gesellschaftlichen Wandlung, die die Legitimationsressourcen des Staates, beginnend bereits Anfang der 1970er Jahre, zunehmend strapaziert. Gesellschaftliche Veränderungszyklen werden kürzer, das

auch unten, V. mit den dortigen Nachweisen. *Dieter Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 7. *Mancur Olson*, The Rise and Decline of Nations: Economic, Growth, Stagflation, And Social Rigidities, 1991. Von einem „Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ spricht *Franz-Xaver Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, 1997, S. 49 ff.

⁷ Z.B. *Rolf G. Heinzel/Thomas Olk/Josef Hilbert*, Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven, 1988; *Ferdinand Oeter*, Der unsoziale Sozialstaat. Notwendige Anpassungen der Politik an die Lebensverhältnisse in Gegenwart und Zukunft, 1989; *Achim Seffen*, Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang, APuZ B 25–26 (1995), S. 26 ff.; *Thomas Lobitz*, Bewältigungsstrategien für die Krise des Sozialstaats am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 1996; *Dieter Schulte*, Erneuerung des Sozialstaates, Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, Bd. IV, 1996; *Gerhard Bäcker*, Der Sozialstaat hat eine Zukunft, APuZ B 48–49 (1997), S. 12 ff.; *Michael Opielka*, Leitlinien einer sozialpolitischen Reform, APuZ B 48–49 (1997), S. 21 ff.; *Gerhard D. Kleinhenz*, Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Eine ordnungspolitische Fundierung der Sozialstaatsreform, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216 (1997), S. 392 ff.; *Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner/Marcel R. Savioz*, Institutioneller Wettbewerb in der Europäischen Union: Das Ende des Sozialstaates?, S. 17 ff.; *Heinz Lampert*, Krise und Reform des Sozialstaats, 1997; *ders.*, Reformschädliche Schief lagen der Sozialstaatskritik, in: Sozialer Fortschritt 2000, S. 7 ff.; *Burkhard Wehner*, Der Neue Sozialstaat, Entwurf einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung, 1997; *Rainer Pitschas*, Der „neue“ soziale Rechtsstaat. Vom Wandel der Arbeits- und Sozialverfassung des Grundgesetzes, in: Ruland/Baron von Maydell/Papier (Hrsg.), Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, 1998, S. 755–775; *Manfred G. Schmidt*, Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland, ZSR 44 (1998), S. 525 ff.; *Josef Schmid/Reiner Niketta*, Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg 1998; *Christoph Butterwegge*, Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, 1999; *ders.*, Krise und Zukunft des Sozialstaates, 6. Aufl., 2018; *Bernd v. Maydell*, Rechtsvergleichung und Sozialreform, in: Geimer (Hrsg.), Wege zur Globalisierung des Rechts. Festschrift für Rolf A. Schütze zum 65. Geburtstag, 1999, S. 553 ff.; *Wolf-Dieter Narr*, Zukunft des Sozialstaats – als Zukunft einer Illusion?, 1999; *Diether Döring*, Schlüsselprobleme der deutschen Sozialstaatsreform, NDV 2000, S. 353 ff.

⁸ Vgl. etwa *Julia Jäkel/Thomas de Maizière/Peer Steinbrück/Andreas Voßkuhle*, Initiative für einen handlungsfähigen Staat – Zwischenbericht März 2025, <https://www.stiftung-mercator.de/de/publikationen/zwischenbericht-initiative-fuer-einen-handlungsfahigen-staat/>.

⁹ Weitsichtig bereits *Dieter Grimm*, Zukunft (Fn. 6), S. 7: „Der moderne Wohlfahrtsstaat zehrt an der rechtlichen Verfassung“. Zur erodierenden Vertrauensbasis des politischen Systems ausführlich *Hanno Kube*, Vertrauen und Vertrauensverluste, Mehrheit und Minderheit, in: Kischel/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (HdBStR), Bd. I, 1. Aufl., 2023, § 15, Rn. 15 m.w.N.

Tempo technischen Fortschritts höher; soziale Kohärenzkräfte reduzieren sich; kollektive und individuelle Loyalitäten schwinden oder flexibilisieren sich zumindest; die sozioökonomische Statik der Gesellschaft, prägend noch für Prosperität und Kontinuität sowie sozialen Ausgleich in der Nachkriegszeit¹⁰, diffundiert¹¹ unter der Einwirkung von Globalisierung und Krisen. Der staatsrechtstheoretische Nimbus, der den vernunftrechtlich konstituierten Staat seit dem kritischen Vernunftrechtsbegriff Immanuel Kants begleitet¹², ist jedenfalls in der Alltagswahrnehmung marginalisiert. Nichts anderes gilt für die diskurstheoretische Reformulierung der Normativitätsprämissen durch Habermas und andere: Die Annahmen zur deliberativen Qualität des Diskurses, ohne die diskursnormative Vorstellungen nicht auskommen¹³, stehen zu den faktischen Diskursentleerungen und -depravationen der Verfassungswirklichkeit in einem strukturellen Spannungsverhältnis. Der politische Diskurs und die von den politischen Akteuren angebotenen Problemlösungen erfüllen die normativen Modellvorstellungen staatlicher Legitimation und volkssouveräner Selbstbestimmung jedenfalls nicht mehr unhinterfragt. Das erodierende Politik- und Institutionenvertrauen¹⁴ spiegelt diese Entwicklung. In einem Kontext

¹⁰ Vgl. etwa *Christoph Butterwegge*, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 6. Aufl., 2018, S. 37, zum „goldenen Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates; *Andreas Reckwitz*, *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, 2019, S. 63 ff.; *Oliver Nachtwey* (Fn. 4), S. 34 ff.; *Ulrich Beck*, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986. *Frank Nullmeyer*/*Franz-Xaver Kaufmann*, *Post-War Welfare State Development – The Temporal Perspective*, in: *Castles/Leibfried/Lewis et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2010, S. 81–101.

¹¹ *Ulrich Beck* (Fn. 10). Zur Veränderung der Milieus *Wolfgang Merkel*, *Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie*, in: *Harfst u.a. (Hrsg.), Parties, governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, 2017, S. 9–23. *Mike Featherstone*, *Consumer Culture and Postmodernism*, 1991; unter dem Aspekt gesellschaftlicher Vulnerabilität jüngst *Frauke Rostalski*, *Die vulnerable Gesellschaft. Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit*, 2024.

¹² Grundlegend *Wolfgang Kersting*, *Wohlgeordnete Freiheit. Immanuel Kants Rechts- u. Staatsphilosophie*, 1984 (WF); *ders.*, *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages*, 1994 (PPG); *ders.*, *Kant über Recht*, 2004; *Otfried Höffe*, *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*, 1987 (PG); *ders.*, *Immanuel Kant*, S. 173 ff.; *Horst Dreier*, *Kants Republik*, in: *Gerhardt (Hrsg.), Kant im Streit der Fakultäten*, S. 134 ff.; *Klaus Steigleder*, *Kants Moralphilosophie: Die Selbstbezüglichkeit reiner praktischer Vernunft*, 2002; *Peter Unruh*, *Die Herrschaft der Vernunft. Zur Staatsphilosophie Immanuel Kants*, 2. Aufl. 2016; *Marc André Wiegand*, *Demokratie und Republik: Historizität und Normativität zweier Grundbegriffe des Verfassungsstaates*, 2017. Zur Bedeutung für das Grundgesetz etwa *Udo Di Fabio*, *Die Bewährung des Staates*, in: *Kischel/Kube (Hrsg.), HdBSrR*, Bd. I, 1. Aufl., 2023, § 1, Rn. 22.

¹³ *Jürgen Habermas*, *Theorie des kommunikativen Handelns* 1981 (TKH), insb. Bd. 1, S. 110 ff. zur kommunikativen Rationalität, sowie Bd. 2, S. 163 zur idealen Kommunikationsgemeinschaft und Diskurs; *ders.*, *Faktizität und Geltung (FuG)*, 1991, S. 349 ff. Ausführlich zu den Diskursprämissen und zu den Voraussetzungen der Diskursnormativität bei Habermas u.a. *Klaus Günther*, *Diskurstheorie des Rechts oder liberales Naturrecht in diskurstheoretischem Gewande?*, *Kritische Justiz* 27 (1994), S. 470–487; *Robert Alexy*, *Probleme der Diskurstheorie*, *Zeitschrift für philosophische Forschung* 43 (1989), S. 81–93. Kritisch zur Diskursnormativität treffend *Michael Köhler*, *RuG* (Fn. 1), S. 101.

¹⁴ *Hanno Kube* (Fn. 9), § 15, Rn. 15 m. w. N.

diskursiver staatlicher Ohnmacht oder Ineffizienz, partikularistischer Selbstoptimierung politischer Akteure, prinzipienlos expandierender öffentlicher Haushalte und diskursiver Stagnation sind die freiheitlichen Prämissen, die das Grundgesetz artikuliert und die im Kern den vernunftrechtlichen Imperativ bestimmen soll, das Recht als Selbstbestimmungsleistung seiner Konstituenten oder als Manifestation des „zwanglosen Zwangs des besseren Arguments“¹⁵ ausweisen zu können, ein kontrafaktisches Narrativ: Sie repräsentieren ein Modell, auf das die Verfassungswirklichkeit bezogen ist, das sie bestenfalls in Näherung verkörpern soll, während doch die resignative politrealistische Betrachtung sich eingesteht, dass dies nicht oder jedenfalls nicht in dem vorausgesetzten Maße der Fall ist. Dieser Befund stellt eine Gefahr dar: Jedes Legitimationsprinzip befindet sich zu der von ihm adressierten Rechtswirklichkeit in einem unaufhebbaren Zustand asymptotischer Differenz¹⁶; aber die systemische Verfestigung und Vergrößerung dieser Distanz statt der vom politischen Modell vorausgesetzten fortwährenden Annäherung an das Ideal kehrt den Legitimationsprozess gewissermaßen um: Rechtswirklichkeit nähert sich den in der Verfassung positivierten Idealen nicht an, sondern entfernt sich von ihnen. Das erodiert Akzeptanz, reduziert die Traktion des Normappells, verringert politische Kohärenz und schwächt damit insgesamt die Resilienz des politischen Systems.

Eine gewichtige Ursache für diesen Problembefund bildet die Abnahme staatlichen, insbesondere gesetzesförmigen Problemlösungsvermögens¹⁷ bei gleichzeitiger Zunahme staatlicher Intervention in die private Handlungssphäre in ihren unterschiedlichen Manifestationsformen¹⁸. Nicht allein nehmen in der politischen Realität der Gegenwart staatliches Handeln und der Determinationsanspruch selbst für kleinteiligste und

¹⁵ Jürgen Habermas, TKH (Fn. 13), Bd. 1, S. 47.

¹⁶ Zum Verhältnis von Ideal und Wirklichkeit etwa Christian Hillgruber, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, VVDStRL 67 (2008), S. 7 ff., 20. Hermann Heller, Staatslehre, 1934, S. 37 ff.; Gunnar Folke Schuppert, Staatswissenschaft, 2003, S. 796 ff.; Uwe Volkmann, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung AöR 134 (2009), S. 157–196 m. w. N.

¹⁷ Dieter Grimm, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, in: ders. (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 291 ff.; Udo Di Fabio, Verlust der Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen, NZS 198, 449–455; zur abnehmenden Staatsbedeutung Paul Kirchhof, Der Bürger in Zugehörigkeit und Verantwortung, in: Isensee/ders. (Hrsg.), HdBStR, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 283, Rn. 10; Hermann Hill, Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns, DÖV 1987, S. 885 f., 886; Fritz Ossenbühl, Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht, in: Schuppert (Hrsg.), Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, 1998, S. 27–44, 37. Kritisch gegenüber dem Befund demgegenüber Ekkehard Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., § 9 Rn. 84 ff., m. w. N. auch zu den affirmativen Positionen; Gegenthese aus volkswirtschaftlicher Sicht auch bei Thomas Bernauer, Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, 2000, der argumentiert, dass Staaten auch im Zeitalter der Globalisierung ihre Regulierungskapazitäten wesentlich behauptet hätten.

¹⁸ Christoph Gröpl, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, Bd. 5, 3. Aufl., 2007, § 121, Rn. 1: „Aufgaben des modernen Staates und seiner Untergliederungen haben sich insbesondere auf sozialem Gebiet nahezu explosionsartig vermehrt“.

detailbezogene lebensweltliche Ausschnitte zu (und mit ihr der finanzielle Aufwand für so strukturiertes staatliches Handeln). Auch der Modus staatlichen Problemzugriffs wandelt sich. In der Kleinteiligkeit der Einzelfallzuständigkeit ist staatliche Allzuständigkeit nicht nur ein abstraktes Konzept¹⁹, sondern ein atemloser Modus der Befassung mit dem Individuell-Konkreten in gleichzeitiger Überschätzung der Steuerungsfähigkeit²⁰ und eine Verdrängung oder Überformung des Privaten durch den universalen öffentlichen Regelungszugriff²¹. Hierin dokumentiert sich auch konzeptionelle Ratlosigkeit; die politische Sphäre wirkt gegenüber der gesellschaftlichen und weltwirtschaftlichen Komplexitätszunahme desorientiert²². Die Selbstwahrnehmung permanenter Allzuständigkeit ist nicht getragen von äquivalenter methodischer Kompetenz und Rückbezug auf das Prinzipielle. Der Interventionsstaat der Gegenwart ten-

¹⁹ Zum konstitutiven Verhältnis von Universalität der Staatsaufgaben und Gewaltmonopol *Josef Isensee*, Staat und Verfassung. Gesammelte Schriften zur Staats- und Verfassungstheorie, 2018, S. 193 ff.; *Markus Möstl*, Staatsgewalt in Bund und Ländern, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Staatsrecht), Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 8, Rn. 5. *Helmuth Schulze-Fielitz*, Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 11 ff.

²⁰ Allgemein zur staatlichen Steuerungsfähigkeit siehe oben, Fn. 17, sowie zusätzlich *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 25, mit den plakativen Beispielen: „sichere Bootsstege für Sonntagssegler“ oder „Heißlufthändetrockner in öffentlichen Toiletten“. Dem widerspricht es nicht, dass die Staatsrechtslehre einige Modellbildungen für Staatsleitbilder vorgeschlagen hat, die dieser universellen Aufgabenkonzentration ein Gegenbild hinzufügt. Zum Begriff des „Gewährleistungsstaates“ etwa *Gunnar F. Schuppert*, Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand, 2005, sowie *Armin Schäfer*, Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, MPIfG Discussion Paper, Nr. 08/10, 2008, S. 10: „Jede Förderung einer spezifischen Teilgruppe benachteiligt die Nicht-Begünstigten, die deshalb einen Ausgleich für diese Benachteiligung verlangen“.

²¹ Zur Rekalibration des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in der (Spät-)Moderne mit unterschiedlicher Akzentsetzung z. B. *Dieter Grimm*, Zukunft (Fn. 6), S. 45 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, 1973; *ders.*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart (1972), in: *ders.* (Hrsg.), Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 209 ff. *Niklas Luhmann*, Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, Der Staat 12 (1973) S. 5 ff. Zutreffend kritisch in der Auseinandersetzung mit der These, der Sozialstaat führe zu einem Obsoletwerden der Trennung von Staat und Gesellschaft, weil es keine staatsfreien Räume mehr gebe, *Gerhard Robbers*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK-GG, Lfg. 223, Februar 2024, Art. 20 Abs. 1 GG, Rz. 1121. Differenzierend *Klaus Vogel*, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 27 (1965), S. 125 ff., 134 f. Eine „bekenntnishafte Verflachung“ der Diskussion beklagt *Florian Meinel*, Verteilung als Verfassungsfrage. Zur Entwicklung einer Problemstellung, in: Boysen/Kaiser/*ders.* (Hrsg.), Verfassung und Verteilung. Beiträge zu einer Grundfrage des Verfassungsverständnisses, 2015, S. 19 ff., 31.

²² Selbst sozialstaatsoptimistische Positionen kommen zu der Einschätzung, der „co-ordinated economy“ komme die „Koordinierungsfähigkeit“ abhanden, vgl. *Stephan Leibfried*, Zum Strukturwandel des Sozialstaats und zur Umleitung seiner Energien und Verteilungsströme. Ist ein verfassungsrechtliches Neudenken erforderlich? in: Boysen/Kaiser/Meinel (Hrsg.), Verfassung und Verteilung. Beiträge zu einer Grundfrage des Verfassungsverständnisses, 2015, S. 1, 3.

diert dazu, die Gestaltungskennzeichen des „Maßnahmenstaates“ im Sinne Fraenkels auszuprägen; sein „situativ-politischer“ Handlungsmodus macht ihn nicht nur zum Gegenbild des Normenstaates, dessen typische Handlungsform das generell-abstrakte allgemeine Gesetz ist²³, sondern auch zu einem konzeptionell richtungslosen Akteur im Vergleich zu der deliberativen Abgewogenheit, die den durch allgemeine Gesetze handelnden Rechtsstaat²⁴ kennzeichnet. Die Kleinteiligkeit des interventionsstaatlichen Regelungsanspruchs dokumentiert einen unproduktiven und richtungslosen Pragmatismusüberhang, der im dritten Kapitel methodisch kritisiert wird²⁵.

Die Überbetonung technisch-szientistischer Rationalität bei gleichzeitiger Vernachlässigung prinzipieller praktischer Vernunft offenbart ein logozentrisches, modales Rationalitätsdefizit²⁶. Der Staat agiert in der Permanenz seines Interventionsprogramms bei gleichzeitigem Fehlen institutionell verankerter Rückbindungsmechanismen an übergeordnete Prinzipien und fehlender Einbettung in ein maßstabbildendes System politischer Vernunft als „nervöser Staat“²⁷; sozialpsychologisch liegen weitere Deutungen nahe²⁸. Und die interventionsstaatliche Rolle des permanenten Krisenmanagers

²³ Allgemein zu den vernunftrechtlichen Zuschreibungen der Gesetzesallgemeinheit *Michael Köhler*, RuG (Fn. 1), S. 130 ff.; *Gunnar Folke Schuppert* (Fn. 16), S. 138, sowie *ders.*, Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, in: *ders.* (Hrsg.), Symposium anlässlich des 60. Geburtstages von Christian Starck, 1998, S. 105–155; *Gregor Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009, S. 67 ff.; *Christian Starck*, Vorwort, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 1986, S. 5 ff. *Görg Haverkate*, Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, 1992, S. 172; *Marcel Kau*, Das Gesetz, in: *Stern/Sodan/Möstl* (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 41, Rn. 3 ff. 24 ff., 59 ff., m.w.N. Zum Gesetz als Distanzierungsinstrument *Michael Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), S. 65 ff.

²⁴ Treffend *Udo Di Fabio* (Fn. 12), Rn. 50: „Schutz vor der Willkür des Augenblicks“.

²⁵ Unten, Kapitel 3, insb. II.2., 3., sowie III.1.

²⁶ Kritisch gegenüber dem Logozentrismus *Jürgen Habermas*, Die neue Unübersichtlichkeit (Fn. 1), sowie *ders.*, Nachmetaphysisches Denken, 1988, S. 19. Auch *Nils Goldschmidt*, Sozialpolitik dritter Ordnung. Kommentar zu Stephan Leibfried, in: *Boysen/Kaiser/Meinel* (Hrsg.), Verfassung und Verteilung. Beiträge zu einer Grundfrage des Verfassungsverständnisses, 2015, S. 13, 16, beklagt die aus der Formalisierung der Wissenschaft folgende „Ausklammerung sozialpolitischer Fragestellungen“. *Hans F. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdBSStR, 3. Aufl., 2004, Bd. II, § 28, Rn. 128: „Begrenzte Rationalität scheint die Sozialpolitik und den Rationalitätsanspruch dieser Gesellschaft miteinander zu versöhnen.“ Ähnlich *Jürgen Kaube*, Das Reflexionsdefizit des Wohlfahrtsstaates, in: *Lessenich* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, 2003, S. 41 ff. Zur Funktionslogik des Wohlfahrtsstaates aus systemtheoretischer Perspektive bei Niklas Luhmann siehe unten, IV.5.

²⁷ *Tristan Barczak*, Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft, 2. Aufl., 2021.

²⁸ So diagnostiziert *Andreas Reckwitz* (Fn. 10), S. 13, in der Euphorie folgenden Enttäuschung des öffentlichen Diskurses über uneingelöste Fortschrittsnarrative eher „Züge des Manisch-Depressiven“. Prägnant auch *Tristan Barzaks* (Fn. 27) Metapher, der nervöse Staat agiere als „hochneurotische Maschine“ (S. 361). Zum Problem der sozialen Beschleunigung als Ursache demokratischer Krise *Hartmut Rosa*, Politische Weltbeziehungen unter den Bedingungen sozialer Beschleunigung, in: *ders.* (Hrsg.), Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung, S. 357 ff., 366. Schon klassisch der Befund von *Alexander Mitscherlich*, Auf dem Weg zur vaterlosen Gesellschaft, 1963, S. 205, zur

verstrickt den Staat „ebenso unwillkürlich wie unwiderruflich in Krisen zweiter Ordnung“²⁹; sie sind als „Krisen des Krisenmanagements“³⁰ zugleich Resultat und Folgeursache – die teilweise unintentionalen „Nebenfolgen der Nebenfolgen“³¹. Gleichzeitig ist diese Permanenz der Intervention uferlos (jede Fehlsteuerung verlangt nach Reaktion)³², und die abstrakte Allzuständigkeit³³, die sich mit dem staatlichen Regelungs- und Gewaltmonopol und seinen Konstitutionsprinzipien verbindet, wird zu einer konkretistischen, atemlosen Allzuständigkeit³⁴. Einzelfallbezug, mangelnde langfristige Konzeption und Prinzipienbindung, und defizitäres Rationalitätsprogramm ergänzen einander unheilvoll. Sie legen zugleich den Grund für eine nicht konzeptionell rückgebundene Expansionsbewegung des Staates, die sich haushaltspolitisch manifestiert. Der konzeptionell ratlose Staat und seine politischen Akteure wählen den Weg des geringsten Widerstands; dieser besteht oftmals in einer nicht auf das Grundsätzliche reflektierenden Expansion staatlicher Ausgaben: vordergründig und effektheischend, auf schnelle öffentliche Besänftigung oder kurzfristige Zustimmung gerichtet, nicht auf prinzipiengerechte langfristige Bewältigung, und unbekümmert

„Entväterlichung in der überorganisierten Gesellschaft“. *Alain Ehrenberg*, Das erschöpfte Selbst. Depression und Gesellschaft in der Gegenwart, 2004; *Thomas Fuchs/Lukas Iwer* (Hrsg.), Das überforderte Subjekt. Zeitdiagnosen einer beschleunigten Gesellschaft, 2018; von einer „aufgeregten Gesellschaft“ und dem „Wille zur Empörung“ spricht auch *Paul Kirchhof* (Fn. 17), § 283, Rn. 14. Auf weitere sozialpsychologische und soziologische Deutungsmuster wird unten, V.1.a), am Rande eingegangen.

²⁹ *Stephan Lessenich*, Kritische Theorie des Wohlfahrtsstaats, in: Bittlingmayer/Demirović/Freytag (Hrsg.), Handbuch Kritische Theorie, 2019, S. 873–891, 877, bezogen spezifisch auf den Wohlfahrtsstaat, nicht allgemein auf den Interventionsstaat.

³⁰ Prägnant *Claus Offe*, Krisen des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung 1973, S. 197–223. Vgl. auch die eher affirmative Formulierung bei *Gösta Esping-Andersen*, The Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990, S. 23: „The welfare state is not just a mechanism that intervenes in, and possibly corrects, the structure of inequality; it is, in its own right, a system of stratification.“

³¹ *Oliver Nachtwey* (Fn. 4), S. 74. Grundlegend auch *Ulrich Beck*, Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in: ders./Giddens/Lash (Hrsg.), Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, 1996, S. 19–112.

³² Treffend etwa *Florian Meinel* (Fn. 21), S. 19, 39: Der Sozialstaat beruhe „politisch auf der Möglichkeit andauernder Beseitigung und Schaffung von Gleichheiten und Ungleichheiten: die steuer-, sozial- oder berufsrechtliche „Besserstellung“ oder „Schlechterstellung“. Ders., S. 39: der „ausgebildete Sozialstaat kennt unendlich viele große und kleine Ungleichbehandlungen verschiedener Gruppen [...]. Ständig beseitigt er Benachteiligungen, schafft neue, gleicht aus, schichtet um, verteilt neu, entschädigt, belastet, alimentiert und kompensiert“. *Bernhard Vogel*, Die Bedeutung eines verrechtlichten Sozialsystems für die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 297 ff.

³³ Zur konzeptionellen Allzuständigkeit des modernen freiheitlichen Staates vgl. *Markus Möstl* (Fn. 19); allgemein in Bezug auf eine Staatsaufgabenlehre *Helmuth Schulze-Fielitz* (Fn. 19), S. 11 ff.

³⁴ *John Keane*, introduction to Claus Offe, Contradictions of the Welfare State, 1979, S. 21, spricht anschaulich von „clumsy and fluctuating patterns of intervention, withdrawal and compromise.“

um korrespondierende Nachteile selbst dort, wo diese Nachteile die universalistische Prinzipienrechtfertigung in Frage stellen, der das sozialpolitische Handeln des Staates seine Grundlage verdankt.

Diese „Schere“ stellt den Staat vor eine legitimationstheoretische Herausforderung, setzt ihn erhöhtem Argumentationsbedarf aus und macht den eingeschwungenen *modus operandi* des Interventionsstaates insgesamt problematisch.

2. Zunahme wohlfahrtsstaatlichen Gestaltungsanspruchs als legitimatorische Herausforderung

Spezifischer wird dieser Befund, bezieht man in diese Beschreibung einer Kontextveränderung die Expansion staatlichen Handelns und staatlicher Aufgaben sowie die Ursachen für diese Entwicklung ein. Die Schwierigkeiten und Defizite staatlichen Handelns in der Gegenwart sind in wesentlichem, wenn auch nicht alleinigem Umfang Resultat einer expansiven Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Strukturkennzeichen³⁵, die ihrerseits das Resultat mitzubetrachtender motivationaler und struktureller Dynamiken sind und ihren Ausgang in der industriellen Revolution finden. Dieser Anknüpfungspunkt wird nachfolgend, II., historisch und prinzipiell rekapituliert. Im Handeln wohlfahrtsstaatlicher Expansion manifestiert sich ein interventionistisches Staatsverständnis, das sich seit der Nachkriegszeit kontinuierlich, wenngleich nicht ohne Gegenbewegungen konsolidiert hat³⁶. Die individuell-konkrete Atemlosigkeit der vorangegangenen Grobkennzeichnung findet im primären wohlfahrtsstaatlichen Gestaltungssubstrat – der Sozialpolitik – ein ideales Betätigungsfeld. Gründe für diese sektorale Eignung werden unten, II., näher betrachtet, und unten IV. methodisch kategorisiert.

Die gesellschaftlich-politische Transformation von zunächst fragmentarischen Mechanismen kollektiver Vorsorgemechanismen hin zum heutigen umfassend-ganzheitlichen Wohlfahrtsstaat geht mit einer fundamentalen Paradigmenverschiebung des Staates und seiner Funktionen in gesellschaftlicher Wahrnehmung und institutioneller Ausprägung einher³⁷, die deutlich weiter zurückreicht. Dieser Entwicklungskontext

³⁵ Vgl. nur *Manfred G. Schmidt/Tobias Ostheim/Nico A. Siegel/Reimut Zohlnhöfer*, Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, 2007, S. 15 f.

³⁶ *Udo Di Fabio* (Fn. 12), § 1 Rn. 43, 45–57 in Bezug auf die Renaissance und problematische Aspekte des Interventionsstaates; zu gegenläufigen Effekten insbesondere in den 80er Jahren vgl. *Fritz Scharpf*, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, 1987; gegen die These eines allgemeinen und kontinuierlichen wohlfahrtsstaatlichen Expansionstrends auch *Nico A. Siegel*, Sozialpolitik im internationalen Vergleich von den Anfängen bis zur Gegenwart, in: Schmidt u.a. (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, 2007, S. 223.

³⁷ Zum Ganzen etwa *Wolfgang Kersting*, Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral, 2002 (KdG), S. 26. Allgemeine Überblicke zu der Geschichte der Ausprägung von Für- und Vorsorgemechanismen: *Hans Günther Hockerts*, Die historische Perspektive – Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa, in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele, 1996, S. 27 ff., 31 ff.; *Hans F. Zacher* (Fn. 26), § 28, Rn. 124 ff., 129 ff., sowie sogleich, II. Zur paradigmatischen Veränderung

findet im späten 18. Jhdt. einen zunächst sehr fragmentarischen, fast experimentellen Ausgangspunkt³⁸, hat seitdem aber in kontinuierlicher Weise³⁹ den Umfang staatlichen Handelns vor allem im Sektor staatlicher Leistungsverwaltung ausgeweitet. Die sozialen Notwendigkeiten, die diese Entwicklung über einen mehr als 200-jährigen Zeitraum hervorgebracht haben, werden nachfolgend, II.1, nachgezeichnet.

Die Analyse des neuzeitlich-arbeitsteiligen Systems der modernen Gesellschaft hat das Spannungsverhältnis, dem sich die fortschreitende Expansion staatlicher Leistungsverwaltung verdankt, ab dem frühen 19. Jahrhundert mit Hegel unter dem Aspekt der gespaltenen bürgerlichen Gesellschaft in allseitiger Abhängigkeit thematisiert⁴⁰; später als „soziale Frage“ paraphrasiert. Die anschaulichen gesellschaftlichen Verwerfungen vor allem der Industrialisierung haben die Notwendigkeit hoheitlicher Mechanismen, die das ungefilterte Aufeinandertreffen privater Interessenantagonismen abmildern und korrigieren, offenkundig werden lassen.

Die mit dieser funktionellen Erweiterung staatlicher Aufgaben quantitativ wie qualitativ einhergehende Expansion spiegelt zunächst gewandelte politische Präferenzen und eine der modernen Gesellschaft seit der Industrialisierung inhärente Notwendigkeit – eine Aktualisierung des Sozialkonsenses, der für sich beansprucht, den Antagonismus von Kapital und Arbeit für die moderne, postindustrialisierte Gesellschaft zeitgemäß zu adressieren und zu integrieren. Diese dialektische Entwicklungslinie wird nachfolgend II., in der Auseinandersetzung mit den Grundstrukturen der prägenden Wohlfahrtsstaatstheorien nachvollzogen. Zugleich aber ist die expansive Dimension dieser Entwicklungslinie in Bezug auf staatlichen Mittelbedarf objektiv problematisch. Denn die Expansion des staatlichen Mittelbedarfs vollzieht sich nicht in Kategorien

vgl. auch *Uwe Volkmann*, Leitbilder des Sozialstaates, in: Boysen/Kaiser/Meinel (Hrsg.), Verfassung und Verteilung. Beiträge zu einer Grundfrage des Verfassungsverständnisses, 2015, S. 217, 220 ff., und *Stephan Lessenich* (Fn. 29).

³⁸ Zum Speenhamland-System im frühindustriellen England vgl. *Karl Polanyi*, The Great Transformation, 2015, S. 129; zum eher fragmentarischen Charakter und schrittweisem Entstehen von Sozialversicherungssystemen unter Bismarck vgl. *Gerhard A. Ritter*, Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, 1998, S. 5, 7, 11, 27, et passim, m. w. N. Zur Attitüde des Umgangs mit den frühindustriellen gesellschaftlichen Friktionen in England z. B. *Llewellyn Woodward*, The Age of Reform, 1815–1870, 2. Aufl. 1962; sowie *Alan Wolfe*, The Future of Liberalism, 2009, S. 65.

³⁹ *Lutz Leisering*, Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, in: Der Bürger im Staat: Der Sozialstaat in der Diskussion 53 (2003), S. 172, 174; *Christoph Butterwegge* (Fn. 10), S. 63 ff. Zur Entwicklung öffentlicher Ausgaben in international vergleichender Perspektive auch *Vito Tanzi*, Government vs. Markets. The Changing Economic Role of the State, 2011, S. 60, 132 ff.

⁴⁰ *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 183: „Der selbstsüchtige Zweck in seiner Verwirklichung, so durch die Allgemeinheit bedingt, begründet ein System allseitiger Abhängigkeit, dass die Subsistenz und das Wohl des Einzelnen und sein rechtliches Dasein in die Subsistenz, das Wohl und Recht aller verflochten, darauf gegründet und nur in diesem Zusammenhange wirklich und gesichert ist.“; *Michael Köbler*, RuG (Fn. 1), S. 508, 736; zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft auch *Florian Meinel* (Fn. 21), S. 31.