



**Zur ordnungspolitischen Bedeutung
der Zivilgesellschaft**

Kurt Biedenkopf
13/12

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



Zur ordnungspolitischen Bedeutung der Zivilgesellschaft

I.

Bei den folgenden Überlegungen handelt es sich nicht darum, zivilgesellschaftliche Aktivitäten als eine Verlängerung staatlicher Aktivitäten durch die Aktivierung ehrenamtlicher Engagements der Bürger zu definieren. Es geht vielmehr um den Versuch, im Zusammenhang mit dem Phänomen Zivilgesellschaft grundsätzliche Fragen einer demokratischen Ordnung zu klären. Politisch wie verfassungsrechtlich gesehen geht es um die Ordnung der Beziehungen und des Verhältnisses der staatlichen und der bürgerschaftlichen Gestaltungsbereiche, um ihre jeweilige Legitimation, gegenseitige Begrenzung und um die Interdependenzen zwischen beiden Bereichen: dem staatlichen und dem zivilrechtlich verfassten. Theoretisch wie praktisch gilt dabei, dass die dauerhafte demokratische Ordnung eines Gemeinwesens nur gelingen kann, wenn sie der wirksamen Entfaltung der Freiheit der Bürger ebenso verpflichtet ist wie der Legitimation staatlicher Macht durch die Bürger und einer dem Recht verpflichteten Regierung, die diese Macht ausübt. Konkret geht es um die Ausgestaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und damit um eine **Machtfrage**. Genauer: um die Nachrangigkeit (Subsidiarität) des Staates und seiner Institutionen im Verhältnis zu zivil- oder bürgergesellschaftlichen Gestaltungen der Lebensverhältnisse im Rahmen ihrer Befähigungen.

1. In der Geschichte der Bundesregierung standen Entscheidungen dieser Machtfrage erstmals in den 1950er Jahren an und zwar in den für die demokratische Ordnung besonders bedeutsamen Zusammenhängen: der Wirtschaftsverfassung und der Sozialverfassung der Republik. Beide Fragen wurden im Jahre 1957 durch den Bundestag, genauer durch die damalige Koalition von Union und FDP entschieden. Das Votum zur Wirtschaftsverfassung folgte dem von Erhard und anderen entwickelten Konzept der sozialen Marktwirtschaft; einer durch die Wertordnung und den sozialen Rechtsstaat in der Freiheit ihrer Akteure gebundenen Wettbewerbsordnung. Es war bereits durch die Düsseldorfer Leitsätze der CDU zur Bundestagswahl 1949 vorgegeben. Kern war die Überzeugung, dass eine freiheitliche Ordnung unvereinbar ist mit ungebundener wirtschaftlicher Macht in ihren wesentlichen Erscheinungsformen. Der Bundestag zog damit zugleich Lehren aus den Erfahrungen mit der durch Kartelle dominierten Wirtschaft der Weimarer Republik und ihrer verhängnisvollen Nähe zur staatlichen Macht. Privatrechtlich unterlegte Freiheit der Märkte und ihrer Akteure und „freie“ wirtschaftliche Macht waren und sind unvereinbar.

Die Entscheidung über die Grundsätze der Sozialverfassung schien zunächst offen. Zwar hatte die CDU sich bereits in den Düsseldorfer Leitsätzen für eine „umfassende Sozialpolitik für alle wirtschaftlich und sozial abhängigen Volksschichten“ ausgesprochen. Man wollte damit „der inneren Befriedung unseres Volkes dienen, das Vertrauen der breiten Schichten in die neue demokratische Ordnung stärken und den Willen zum Wiederaufbau unseres Staats- und Volkslebens fördern“.

Dem Entwurf einer umfassenden Sozialpolitik, deren Ansprüche an die Wertschöpfung durch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft begrenzt sein sollten, stand als Alternative die Rothenfelser Denkschrift zur Neuordnung der sozialen Leistungen gegenüber. Adenauer hatte sie angefordert, um Klarheit darüber zu gewinnen, welche Pflichten sich aus dem „sozialen Rechtsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes ergaben. Die Denkschrift geht aus vom Prinzip der Subsidiarität. In ihm sieht sie die wechselseitige Verbundenheit und Verantwortlichkeit der Menschen, ausgedrückt in ihrer Bereitschaft, füreinander einzustehen.

2. Diese im gesellschaftlichen Leben bestimmende Verbundenheit und Verantwortlichkeit wiederum wird geordnet durch das Verhältnis des Einzelnen zu den kleinen Lebenskreisen, in denen er sich bewegt, und deren Verhältnis untereinander. Grundsätzlich gilt: Was der Einzelne aus eigener Kraft und Verantwortung zu leisten vermag, soll die nächst höhere Gemeinschaft nicht an sich ziehen. Diese soll keine Aufgaben übernehmen, die von den kleineren Lebenskreisen gemeistert werden können. Begründet wird das Prinzip zum einen durch die Freiheit und Würde des Menschen. Er darf von der Gesellschaft nicht entmündigt werden. Sodann in der Struktur und Eigenart der kleinen Lebenskreise – allen voran der Familie.

Subsidiarität (der höheren Ebene) bedeutet aber auch Hilfe von oben nach unten. Das höhere Sozialgebilde darf zugunsten des Einzelnen und seiner kleinen Lebenskreise eingreifen, wenn der Eingriff geboten ist: im Falle von Gemeinschaftsaufgaben oder ergänzend, wenn – möglichst vorübergehend – Hilfe geleistet werden muss.

Der Bundestag folgte nicht dieser Konzeption des Sozialstaates. Er entschied sich für das Konzept einer umfassenden Sozialpolitik für die große Mehrheit des Volkes. Er traf damit die für die Entwicklung der Republik bis heute bedeutsamste und am nachhaltigsten wirksame politische Entscheidung. Angesichts der zentralen Bedeutung und des Gewichts der Sozialpolitik und ihrer Institutionen formte sie von Anfang an und bis heute die Vorstellungen der Bürger vom sozialen Rechtsstaat als dem umfassend sozial verpflichteten Staat als dem Vater Staat.

Erhards Hoffnung, der erreichte Wohlstand für alle – oder doch für die Mehrheit – werde zu einer Stärkung ihrer Eigenständigkeit und ihres Freiheitsstrebens führen, wurde enttäuscht. Er selbst sah sich gegen Ende seines Lebens als gescheitert an. Seine erfolgreiche soziale Marktwirtschaft, der ständig steigende Wohlstand der Bevölkerung, die wirtschaftliche Kraft des Landes reichten nicht aus, um in der Bevölkerung den Wunsch zu wecken und zu stärken, nicht als soziale Untertanen sondern als freie Bürger zu leben, die ihre gewachsenen wirtschaftlichen Möglichkeiten auch dafür einsetzen, ihrer personalen Verantwortung für sich und ihre kleinen Lebenskreise zu entsprechen.

In den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik waren die Wirkungen der Entscheidung noch nicht so deutlich zu erkennen. Gleichwohl veranlassten sie Erhard schon Ende der 1950er Jahre zu der besorgten Feststellung, warum der steigende Wohlstand die Bürger veranlasse, immer lauter nach dem Staat zu rufen. Mit dem Ende der Aufbaujahre änderte die Entwicklung ihre Richtung. Das Versprechen, die schon damals wachsenden Ansprüche der Sozialsysteme an die Wertschöpfung durch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu begrenzen, geriet ins Wanken. In der großen Koalition von 1967 wurden die Weichen neu gestellt.

Schiller fand die Antwort in der Ergänzung des Erhardschen Vorhabens eines Stabilitätsgesetzes. Er verband dessen Ziele mit der Bedingung eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums. Nicht mehr allein die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft sollte für die soziale Sicherheit entscheidend sein. Wachstum wurde zur Bedingung des sozialen Friedens. Auf die Frage, warum er vier Prozent Wachstum fordere und zwei Prozent nicht ausreichten, antwortete Graf Lambsdorff 1979 im Bundestag, er wisse nicht, ob das geringere Wachstum ausreiche, den sozialen Frieden zu sichern. Die große Mehrheit der Bürger hatte ihre personale soziale Verantwortung gegen das Versprechen sozialer Sicherheit an das als Ausdruck kollektiver Freiheit gepriesene soziale System abgetreten. Der Wille, ihre individuelle Freiheit von ihm zurückzufordern, war, wenn es ihn denn gab, politisch kaum wirksam – in keiner der im Bundestag vertretenen Parteien.

An die Stelle eines von der Wirtschaft dank eigener Leistungskraft hervorbrachten Wachstums trat das durch staatliche Interventionen unterstützte Wachstum. Bereits 1978 wurde es von dem Bonner G7-Gipfel als Existenzbedingung ihrer Demokratien gesehen. Daran hat sich bis heute nur eines geändert: die Erwartung, man schütze die demokratische Ordnung vor sozialen Unruhen, indem man Wachstum fördere, hat in allen westlichen Staaten zum Aufbau eines Schuldenberges beigetragen, der im Begriff ist, die Demokratie auf weit gefährlichere Art zu bedrohen, als es politisch handhabbare soziale Unruhen vermocht hätten – wenn sie denn überhaupt aufgetreten wären.

3. Es wäre seit den 1970er Jahren Aufgabe der politischen Eliten gewesen, das gestörte Gleichgewicht zwischen der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und den sozialen Ansprüchen stets aufs Neue zu stabilisieren – Hand in Hand mit der Anpassung der jeweiligen staatlichen und sozialen Strukturen an die sich schnell verändernden Wirklichkeiten. Sie hätten damit zugleich den Beweis erbracht, dass die Demokratie weit besser als alle Alternativen und vor allem freiheitlich in der Lage ist, Veränderungen unserer Lebenswirklichkeiten zu bewältigen, ohne ihre eigene Zukunft in Frage zu stellen. Zweifellos wäre eine derartige Leistung mit höheren politischen Kosten verbunden gewesen. Aber sie hätten sich gelohnt.

Die Aufgabe war nicht, die Menschen – wie es im politischen Jargon heißt – „mitzunehmen“. Die Aufgabe war, sie davon zu überzeugen, dass es für die Lebensfähigkeit und Freiheit des Landes unverzichtbar ist, ein dynamisches Gleichgewicht zu sichern zwischen der gegenwärtigen Leistungskraft des Landes und den gegenwärtigen und in Besitzständen verfestigten zukünftigen Ansprüchen und Erwartungen an die staatliche Gemeinschaft. Diese Aufgabe wurde verweigert, weil ihre Bewältigung – so hieß es – unmöglich war. Stattdessen entschied man sich, die notwendigen Strukturreformen und deren politische Kosten in die Zukunft zu verlagern und die negativen Auswirkungen mit Hilfe einer wachsenden Staatsverschuldung auszugleichen. Man nahm damit in Kauf, dass nach allen Erfahrungen die Kosten der Bewältigung vertagter politischer Reformen mit dem Quadrat der verlorenen Zeit steigen.

Wer sich heute vornimmt, die vom Staat besetzten Gestaltungsräume für freie Bürger zurückzugewinnen, damit sie ihr **Recht auf personale Verantwortung** wieder ausüben können, und in Gestalt zivilgesellschaftlicher Alternativen für sich und ihre Lebenskreise fruchtbar

machen, lässt sich auf ein wissenschaftliches wie politisches Abenteuer ein. Im Grunde ist er bereit, die Verantwortung zu übernehmen, die unsere politischen Eliten verweigerten und dies mit der Unmöglichkeit der verlangten Leistung erklärten. Vielleicht verständlich, denn es handelt sich – ohne Übertreibung – um den Versuch, einen politischen Diskurs über die Zukunft unserer demokratischen Ordnung in Gang zu setzen. Er wird Kraft und Geduld erfordern. Sein Ausgang ist unsicher, seine Erfolge werden erst nach Jahren sichtbar werden und auch dann noch nicht belastbar sein. In Sachsen und den anderen ostdeutschen Ländern hat sich gezeigt, dass die Überwindung der Folgen der sozialistischen Prägungen des Lebens die Aufgabe einer Generation ist. Ganz werden sie nach einem vollen Generationswechsel überwunden sein. Und dies mit der Sehnsucht nach Freiheit als treibender Kraft. Wie viel schwieriger könnte es deshalb im Westen Deutschlands werden und mit wie viel politischen Mehrkosten verbunden sein, wo die Sehnsucht nach persönlicher Freiheit und Verantwortung zunehmend durch den Wunsch nach staatlich gewährter Sicherheit verdrängt wird?

II.

1. Der in jüngerer Zeit wichtigste Anlass, sich mit Fragen der Zivilgesellschaft zu beschäftigen, war für mich die gemeinsam mit Elisabeth Niejahr und Hans Bertram verfasste Studie „Starke Familie, Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise“ (vorgelegt im Jahre 2011 und veranlasst von der Robert-Bosch-Stiftung). Ihre Aufgabe war es, die Bedeutung des hier behandelten Sachverhaltes aus der Sicht der Familie und der kleinen Lebenskreise zu untersuchen. Soweit es dabei um die Zivilgesellschaft geht, benennt sie bereits eine Reihe wichtiger Fragen, die sich auch im Zusammenhang mit der geplanten Untersuchung zur Rolle der Zivilgesellschaft im ordnungspolitischen Gefüge unseres Landes – aber auch Europas – stellen und verhandelt werden müssen. Es erscheint mir deshalb sinnvoll, auf einige dieser Fragen kurz einzugehen.

Die Feststellungen und Empfehlungen, mit denen die Ergebnisse der Studie zusammengefasst werden, benennen zugleich die Aufgaben, die sich aus ihnen ergeben. Sie folgen aus der Notwendigkeit, wesentliche ordnungspolitische Fragen zu beantworten, vor die uns die heutige Gestaltung der sozialen Ordnung stellt. Unter ihnen nimmt die besondere Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität eine hervorragende Stellung ein. Mit den Fragen wird zugleich deutlich, dass es dabei nicht nur um Reformen im üblichen Sinne, sondern auch um Änderungen des gesellschaftlichen Bewusstseins geht. Sie können jedoch nicht befohlen werden. Sie müssten sich von unten nach oben entwickeln. Angestoßen werden die notwendigen Veränderungen vor allem dort, wo die Nachteile des vorherrschenden Bewusstseins ihre besondere Evidenz entfalten. In solchen Bereichen werden die Nachteile auf der Ebene der Familien, der kleinen Lebenskreise und der Kommunen besonders evident. Die Empfehlungen sind auf den Abbau und die schließliche Überwindung dieser Nachteile gerichtet.

Die besondere Aufmerksamkeit der Studie gilt deshalb dem bestehenden Sozialsystem. Es wird auch in der jetzt geplanten Untersuchung eine zentrale Rolle spielen. Denn das durch laufende Umlagen finanzierte System der deutschen Sozialversicherung führt zu einer ständigen Umverteilung von jungen und jüngeren zu mittleren und älteren Generationen. Innerhalb der Generationen verursacht es eine Umverteilung von Familien durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Größe zu Kinderarmen

und Kinderlosen. Diese Effekte führen zu einer schwerwiegenden wirtschaftlichen Diskriminierung der Familien. Unter der Herrschaft eines gesellschaftlichen Bewusstseins, in dem Stellung und Bedeutung des Einzelnen vorwiegend wirtschaftlich definiert werden, reichen die Folgen dieser Diskriminierung über den wirtschaftlichen Bereich weit hinaus.

Im Kern geht es darum, dass die „möglichen Erträge der Erziehung der Kinder“ durch das Steuer- und Sozialsystem „in großem Umfang sozialisiert und ohne die Berücksichtigung der individuellen Übernahme von Kinderkosten an alle Angehörigen der jeweiligen Elterngeneration weitergeleitet“ werden. Diese Effekte begründen die Notwendigkeit umfangreicher staatlicher Unterstützungen der Familie im Rahmen der staatlichen Familien- und Sozialpolitik. Mit der Kompensation der diskriminierenden Wirkungen der Steuer- und Sozialsysteme werden zwar wirtschaftliche Nachteile zum Teil ausgeglichen. Zugleich wächst jedoch die Abhängigkeit der Familien und ihrer kleinen Lebenskreise vom Staat. Diese Abhängigkeit wiederum reduziert die Selbständigkeit der Familie und beraubt sie damit ihrer Subsidiaritätsfähigkeit.

2. Den Kommunen weist die Studie im ordnungspolitischen Aufbau eine zentrale Rolle zu. Unter Gesichtspunkten der Subsidiarität sieht sie im Verhältnis zur Familie und den kleinen Lebenskreisen weder im Bund noch in den Ländern in allen Fällen die unmittelbar zuständigen Ebenen. Zuständige Ebene ist zunächst immer die Gemeinde, wenn es darum geht, Familien auch dann Teilhabe zu sichern, wenn sie selbst dazu nicht in der Lage oder durch ihre eigenen kulturellen Vorstellungen daran gehindert sind. Damit wird deutlich, dass es bei Subsidiarität im hier verstandenen Sinne auch um die Begründung eines neuen Wechselverhältnisses geht: der Gestaltung der eigenen Lebensperspektiven und der professionellen Unterstützung, die sich durch die Herausforderungen einer sich schnell wandelnden Gesellschaft ergeben. Nur die Kommune und ihre Zivilgesellschaft können angesichts ihrer Sachverhaltsnähe dazu beitragen, dass auch die Familien und Kinder, denen es aus unterschiedlichen Gründen schwer fällt, sich nachbarschaftlich zu engagieren und sich wechselseitig zu unterstützen, Möglichkeiten für nachbarschaftliche und kommunale Teilhabe finden.

Im Bereich der Wirtschaft können Familien und kleine Lebenskreise ihre Kraft und Wirksamkeit nur dann voll entfalten, wenn die Unternehmen und die Kommunen intelligente Antworten auf die neuen Bedürfnisse entwickeln, die sich aus der veränderten Arbeitswelt ergeben. Traditionelle Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns sollten deshalb durch Lösungen ersetzt werden, in denen ökonomisches Wachstum nicht der alleinige Maßstab unternehmerischen und politischen Handelns ist. Wesentliche Ansätze, die eine bessere Vereinbarkeit der Wirkungsgesetze von Familien und kleinen Lebenskreisen mit wirtschaftlichen Notwendigkeiten anstreben, sind bereits erkennbar. Auch hier wird sich gesellschaftliches Bewusstsein vor allem von unten nach oben verändern. Einfacher wird das Leben dadurch nicht. In der Übergangszeit bis zur Entwicklung stabiler neuer Konzeptionen und Strukturen werden die Herausforderungen eher größer werden. Doch zusätzliche Anstrengungen, ausgelöst durch die Notwendigkeit, Eingefahrenes durch Neues zu überwinden, sind mit jedem Wandel verbunden.

3. Wo Familien mit mehreren Kindern und Alleinerziehende mit Kindern in gleicher Weise, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, mit ökonomischen und organisatorischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, können kleine Lebenskreise und kommunale Initiativen Entlastung bringen. Sie können Beiträge leisten durch die Organisation von Skalenvorteilen und durch die Kombination von

extra commercium erbrachten Dienstleistungen Dritter und professioneller Unterstützung. Derartige Entwicklungen sollten durch die Landes- und Bundesebene unterstützt und nicht substituiert werden. Denn wirksam kann man derartigen Beeinträchtigungen der Lebenschancen der Kinder nur auf der kommunalen Ebene, mit Hilfe geeigneter kleiner Lebenskreise und der kommunalen Zivilgesellschaft, begegnen.

Dies gilt umso mehr, als die bisherigen Instrumente des Steuerrechts und der Subventionen nicht besonders erfolgreich sind, wenn es darum geht, Familien mit Kindern so zu stützen, dass die Lebensformen der Eltern nicht die ökonomischen Chancen der Kinder bestimmen. Führt die Entscheidung der Eltern für alternative Lebensformen oder für mehrere Kinder dazu, dass trotz umfangreicher staatlicher Leistungen in manchen Lebensformen mehr als ein Drittel aller Kinder in relativer Armut lebt, dann muss geprüft werden, wie die vielfältigen Leistungen für Kinder so weiterentwickelt werden können, dass das Existenzminimum von Kindern auch dann gesichert ist, wenn die Eltern aufgrund ihrer Entscheidungen für bestimmte Lebensformen dazu nicht in der Lage sind. Die Existenzsicherung von Kindern im Rahmen einer Grundsicherung entspricht den Vorstellungen, die dem Konzept einer dynamischen Alterssicherung von 1957 zugrunde lagen. Politisch wurde sie jedoch nicht realisiert, obwohl das „Humankapital der nachwachsenden Generation“ die Rente der heutigen Beitragszahler sichert. Die Studie empfiehlt deshalb eine Art „Vor-Rente“ für Kinder. Sie soll es ihnen ermöglichen, sich so zu entwickeln, wie es geboten ist, um die ökonomische Entwicklung der Gesellschaft nachhaltig zu sichern.

4. In der Studie treten wir der verbreiteten Ansicht entgegen, das Subsidiaritätsprinzip funktioniere bei der Bewältigung von Aufgaben der Fürsorge vor allem dort, wo vom Sozialstaat wenig geleistet werden müsse: in bürgerlichen Milieus, wo Engagement für andere, im Kirchenchor oder im Elternbeirat selbstverständlich sei. Dabei legen wir Wert auf die Feststellung, dass der Sozialstaat gerade in bildungsfernen, vielfach vernachlässigten Bezirken und Regionen allein mit der Lösung der Probleme überfordert ist, schon weil er der Vielfalt der Lebenssachverhalte nicht gerecht werden kann. Diesen Sachverhalten kann nur das komplementäre familiäre, nachbarschaftliche oder zivilgesellschaftliche Engagement auf kommunaler Ebene entsprechen. Ob es sich um Stadtteilmütter handelt, die in Berlin-Neukölln Migrantenfamilien helfen, oder Patenschaften für verhaltensauffällige Jugendliche: Die Empfehlungen der Kommission gelten für Regionen mit problematischen Sozialdaten in besonderem Maße.

Ein besonderes Problem für Familien oder familienähnliche Lebenskreise (Bedarfsgemeinschaften) ist die Langzeitarbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslose und ältere Menschen in geeignete Tätigkeiten zu vermitteln, kann sich nicht im Nachweis geeigneter Stellen oder Tätigkeiten erschöpfen. Vielfach sind persönliches Engagement, Patenschaften, die aktive Mitwirkung der lokalen Unternehmen und der Bau von Brücken aus der Arbeitslosigkeit zurück in die Teilhabe an Arbeitsprozessen für den Erfolg erforderlich. Derartige Leistungen sind auf überregionaler Ebene wenn überhaupt, dann nur in engen Grenzen möglich. Im Blick auf die vielfältigen Verflechtungen dieser Aufgabe mit anderen auf der kommunalen Ebene angesiedelten Betreuungsaufgaben erscheint uns eine wirklich erfolgreiche Vermittlung Langzeitarbeitsloser deshalb nur auf kommunaler Ebene möglich.

5. Allgemein sind wir überzeugt, „dass die Überwindung dieser sich selbst verstärkenden Entwicklung“ zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben unseres Landes gehört. Sie bedroht gleichermaßen die

Eigenständigkeit der Familie und die freiheitliche Lebensqualität des Einzelnen wie die nachhaltige Legitimation des Sozialstaates. Erfolg ist nur von einer allmählichen, jedoch von Anfang an zielorientierten Neugestaltung des Verhältnisses lokaler und staatlicher sozialpolitischer Verantwortung zu erwarten. Das eher konfrontative Verhältnis von Sozialstaat und kleinen Lebenskreisen muss in ein kooperatives Verhältnis übergeleitet werden. In einem solchen kooperativen Verhältnis werden die originären Aufgaben beider Bereiche anerkannt. Sie leiten sich zum einen ab aus dem wohlverstandenen Grundsatz der Subsidiarität, dem Vertrauen auf die personale Solidarität und dem verfassungsrechtlichen Schutz verantworteter Freiheit von Ehe und Familie. Sie gründen zum anderen in dem Verfassungsauftrag des sozialen Rechtsstaates.

So wie beide durch die Verfassung komplementär ausgestaltet sind, muss auch ihr konkretes Zusammenwirken komplementär gestaltet werden. Der Sozialstaat verletzt diese Gestaltungsidee der Verfassung, wenn er durch seinen Zuständigkeitsanspruch den freiheitssichernden Grundsatz der Subsidiarität missachtet und die Familie und ihre kleinen Lebenskreise de facto unter seine Vormundschaft stellt. Unabhängig von allgemeinen Überlegungen ist die Wiederherstellung eines durch Subsidiarität geprägten komplementären Verhältnisses von Familie und Sozialstaat vor allem aus praktischen Gründen geboten. Unsere Studie erörtert sie verschiedentlich und im Einzelnen. Zusammengefasst sehen wir schon angesichts der neuartigen Aufgaben, die in den kommenden Jahren auf eine alternde Bevölkerung zukommen, zu dem vorgeschlagenen Weg keine vernünftige Alternative. Nur im Zusammenwirken leistungsstarker Familien und kleiner Lebenskreise auf kommunaler Basis und einem durch seine Fähigkeit zur Begrenzung gestärkten Sozialstaat lassen sich die nächsten 30 Jahre ohne schwere Verluste an Lebensqualität und an Vertrauen in den Sozialstaat und die Legitimation seiner Leistungsansprüche bestehen. Erfolgreich werden wir die unserem Land gestellten Aufgaben nur bewältigen, wenn sie jetzt begonnen werden.

6. Unserer Studie gelang es trotz der angestrebten Tiefe der Analysen und der Schlüssigkeit der Argumente nicht, einen ernsthaften politischen Diskurs über die angesprochenen Probleme auszulösen. Das ist nicht nur den verfestigten sozialen Strukturen als solchen und der Widerstandskraft ihrer „Denkbesitzstände“ geschuldet. Mindestens ebenso bedeutsam sind die engen Verflechtungen, die sich über die Zeit entwickelt haben: zwischen den staatlichen Sozialsystemen (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende „Hartz IV“, Pflegeversicherung, aber auch die expansive staatliche Familienförderung), den politischen Parteien, den Parlamenten, den Regierungen von Bund und Ländern, aber auch den großen organisierten Besitzständen.

In ihrer Gesamtheit stellen diese Verflechtungen nicht nur die wahrscheinlich am meisten gefestigte politisch relevante **Macht im Staate** dar. Sie erhebt auch am deutlichsten den Anspruch, den Bürgern dadurch zu dienen, dass sie von ihrer personalen Verantwortung entlastet werden und in Systemen kollektiver Verantwortung für ihre Sicherheit gesorgt wird – und begründen damit zugleich ihre Vormundschaft. Dass die Sozialmacht in diesem Anspruch nach wie vor auch von der Vertretung des Volkes unterstützt wird, obwohl das Vertrauen der „Versicherten“ in die Verlässlichkeit ihrer Ansprüche zunehmend verloren geht, ist nur ein weiterer Hinweis auf die politische Stabilität des Systems.

Seine Veränderung ist deshalb auch mit besonders hohen politischen Kosten verbunden. Für eine Veränderung von unten nach oben lässt das Gesamtsystem keinen Erfolg versprechenden Raum. Die so genannten Sozialwahlen bieten keine Chance zur Mitwirkung der „Sozialbürger“, die diesen Namen verdient. Ihr Zweck ist die Festigung des Systems Sozialmacht, nicht seine Veränderung oder Begrenzung durch zivilgesellschaftliche Selbständigkeit. Deshalb auch die Versuche, Ansätze zivilgesellschaftlicher Aktivität als ehrenamtliche Tätigkeit in die bestehenden Systeme zu integrieren und ihre Ausübung sorgfältig – Nota bene zum Wohle der Betroffenen – zu beobachten.

III.

1. Während man bisher das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft stärker unter Gesichtspunkten der Komplementarität untersucht hat, widmen sich die folgenden Überlegungen stärker den mit einer Erneuerung der Zivilgesellschaft verbundenen **Konflikten**. Sie bestehen zwischen der expansiven staatlichen Vormundschaft in Gestalt sozialer Leistungen und Abhängigkeiten und dem freiheitlichen Anspruch der Zivilgesellschaft auf eine Entstaatlichung der Gestaltungsräume, die ihnen von Verfassungen wegen zustehen. Nur wenn dieser Konflikt – als politische Realität benannt – politisch ausgetragen und zugunsten eines neuen Gleichgewichts zwischen dem Anspruch der Zivilgesellschaft auf eigenständige Gestaltung im Rahmen ihrer Fähigkeiten und der insoweit subsidiären Rolle des Staates entschieden wird, hat die Zivilgesellschaft eine Chance, zur freiheitlichen Ordnung beizutragen.

Im Kern geht es um die Frage: inwieweit gewährleistet unsere Verfassung – ebenso die europäische – den Schutz dieser Räume? Handelt es sich beim Prinzip der Subsidiarität um einen die Freiheit schützenden Rechtsanspruch, der sich aus der Würde des Menschen ableitet und dessen Kernbereich deshalb politisch und damit auch gesetzlich nicht verfügbar ist? Lässt sich aus dem Kernbereich des Subsidiaritätsprinzips auch ein individueller Anspruch in Gestalt eines **Rechts auf eigene Verantwortung** herleiten; ein Recht, das sich ohne angemessene Gestaltungsräume nicht entfalten kann? Bedeutet dies, dass sich die Beweislast zwischen dem staatlichen Ordnungsanspruch und dem Recht auf eigene Gestaltung insoweit umkehrt, als der Staat in diesem Bereich die Beweislast für die Gemeinwohlunverträglichkeit zivilgesellschaftlicher Aktivitäten trägt und nicht deren Akteure diejenige für ihre Fähigkeit, die in Frage stehenden Sachverhalte gemeinwohlverträglich zu gestalten? Es handelt sich, wie bei verfassungsrechtlichen Fragen häufig, um Machtfragen in Gestalt von Rechtsfragen. Sie müssen deshalb auch so gestellt werden.

2. Ausgangspunkt ist dabei die Frage: Welche Bedeutung hat die Belebung der Zivilgesellschaft für die Demokratie, ihre politische Praxis, für die Bewältigung sozial- und bildungspolitischer Herausforderungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, insbesondere der kommunalen; allgemeiner gesprochen, für die Vitalität bürgerschaftlichen Engagements? Dass sie zum Schutz der Demokratie gestellt werden muss, ergibt sich nicht zuletzt aus dem gegenwärtigen Befund staatlicher Schwächen und Probleme von selbst. Dazu nur einige Anmerkungen zu den notwendigen Fragestellungen.

Bei den heutigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten handelt es sich mehrheitlich um Versuche, Defizite im sozialen und im Bildungsbereich auszugleichen, die als Ergebnis überforderter staatlicher Strukturen entstanden sind. Dagegen sind zivilgesellschaftliche Aktivitäten auf Landes- und Bundesebene bisher eher selten. Sie finden deshalb auch wenig Beachtung. Grundsätzlich wird mit allen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten jedoch die Belastbarkeit des Subsidiaritätsprinzips als Verfassung der Freiheit und des Rechts auf personale Verantwortung getestet.

Allgemein kann man feststellen: das Prinzip wird weder in Deutschland noch auf europäischer Ebene ernsthaft geschützt. Im Gegenteil: staatliches Handeln in den EU-Staaten und auf der europäischen Ebene bedrängen und besetzen durch Interventionen in zunehmendem Maße die Bereiche, die der Freiheit und dem Recht auf eigene Verantwortung vorbehalten bleiben müssen, wenn es sich um eine freiheitliche Ordnung handeln soll. Mit ihnen sieht sich auch die Zivilgesellschaft einer wachsenden Tendenz zur staatlichen Vormundschaft ausgesetzt. Dabei ist ihre Teilhabe an den demokratischen Prozessen gerade dort notwendig, wo es um die Grundstrukturen der Demokratie und ihre funktionsgerechte Ordnung geht.

Zu diesen gehört die für die Demokratie konstitutive Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Gerichten. Sie dient der gegenseitigen Begrenzung und Kontrolle und damit einem Gleichgewicht unter den drei Gewalten. Seit Mitte der 1970er Jahre ist dieses Gleichgewicht zunehmend gestört. Als Folge einer ständigen Expansion der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) und des sozialen Auftrages des Staates hat sich eine Art Rollentausch zwischen der ersten und der zweiten Gewalt vollzogen. Etwa zeitgleich mit der Beendigung des Wiederaufbaus Deutschlands und Europas nach dem Zweiten Weltkrieg und der ersten großen Koalition beginnt das Parlament, die – historisch gesehen – ausgabenfreudige Rolle der Exekutive zu übernehmen, die zu kontrollieren es ursprünglich geschaffen wurde. Inzwischen geht es in Deutschland und Europa darum, das Parlament vor den Versuchungen zu bewahren, die von ständig steigenden staatlichen Einnahmen als Folge wirtschaftlichen Wachstums und der wachsenden Akzeptanz der Staatsverschuldung ausgehen. Diese Begrenzungsaufgabe müsste deshalb von den beiden anderen Gewalten übernommen werden. Die Regierung wird jedoch in der parlamentarischen Demokratie vom Parlament gewählt. Sie ist damit von seinem mehrheitlich gebildeten politischen Willen abhängig und fällt deshalb als Gegengewicht zu einem ausgabenfreudigen Parlament weitgehend aus. Die Gerichte wiederum sind nur in Grenzfällen wie einer verfassungsrechtlichen Bindung in der Lage, parlamentarische Ausgabenfreuden zu begrenzen.

3. Als Ausweg versucht man seit einiger Zeit, Parlament und Regierung durch verfassungsrechtlich verankerte Selbstbindungen zu begrenzen. Die Versuche auf nationaler Ebene, auf diese Weise vor allem der wachsenden Staatsverschuldung zu begegnen, waren jedoch bisher nicht ermutigend. Größere Wirksamkeit verspricht man sich deshalb von Begrenzungen, die auf europäischer Ebene angesiedelt sind und unter den teilnehmenden Staaten vertraglich vereinbart werden. Ob die inzwischen im Euroraum vereinbarten „Schuldenbremsen“ ihren Zweck erfüllen und die nationalen Parlamente begrenzen können, ist offen. Bisher fehlt es an praktischen Erfahrungen, die über die Belastbarkeit der Begrenzungen nationaler Ausgabenpolitik Auskunft geben könnten. Der Versuch, die mit den Maastrichter Verträgen

vorgegebenen Begrenzungen mit Hilfe eines Stabilitätspakts zu realisieren, war jedenfalls nicht erfolgreich.

In der politischen Wirklichkeit bleiben gesetzliche oder vertragliche Begrenzungen und ihre Durchsetzung durch Sanktionen auf nationaler wie europäischer Ebene letztlich davon abhängig, ob die nationalen Parlamente bereit sind, der Einrichtung einer unabhängigen europäischen Institution und ihrer Befugnis zuzustimmen, die nationale Budgetsouveränität zu begrenzen. Soweit es dabei auch um die Wirksamkeit der Gewaltenteilung und die Bereitschaft geht, eine Begrenzung selbst dann zu respektieren, wenn überragende nationale politische Interessen durch sie gefährdet erscheinen, ist das Ergebnis offen. Die europäische politische Praxis der jüngeren Krisenjahre lässt eine derartige Bereitschaft nicht erkennen.

Im Gegenteil: die derzeitige Praxis der Bewältigung der Eurokrise hat in Gestalt des Europäischen Rates zu einer wesentlichen Stärkung der nationalen Regierungen der Eurostaaten geführt. Dies wohl auch deshalb, weil die gefährliche Zuspitzung der Probleme die Parlamente nötigte, ihre Regierungen bei der Krisenbewältigung zu unterstützen und auf selbständige politische Positionen weitgehend zu verzichten. Ob es den Parlamenten möglich sein wird, diesen Machtverlust im Rahmen der Gewaltenteilung später wieder auszugleichen, ist offen. Es hängt nicht zuletzt vom Krisenmanagement der beteiligten Regierungen und der weiteren Entwicklung der europäischen Institutionen ab, insbesondere der weiteren Entwicklung einer tatsächlichen politischen Zuständigkeit des Rates. Für die Regierungen der Eurostaaten jedenfalls ist die Versuchung beachtlich, die Ausnahmesituation der Krise zur Normalität werden zu lassen. Ansätze dazu könnten sich mit dem deutsch-französischen Vorhaben, einen hauptamtlichen Präsidenten des Rates zu installieren, ebenso ankündigen wie in der Weigerung, der Kommission die einer Wirtschaftsregierung entsprechenden Befugnisse einzuräumen.

In jedem Falle geht es bei den faktischen Neuordnungen einer wie immer gearteten Gewaltenteilung stets auch um Macht- und Zuständigkeitsfragen. Ihre Regelung ist nicht ohne Bedeutung für die Erneuerung und den Ausbau einer deutschen wie einer europäischen Zivilgesellschaft. In dem Maße, wie sich als Folge der Eurokrise im Institutionengefüge der EU neue Machtkonstellationen bilden, verändern sich auch die zivilgesellschaftlichen Chancen, den Grundsatz der Subsidiarität gegen die staatliche Usurpation ihrer Gestaltungsräume ins Feld zu führen. Derartige Eingriffe in das angestrebte Gleichgewicht zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Zuständigkeiten – und damit in das System gegenseitiger Kontrolle – werden durch eine föderale Ordnung zwar erschwert, aber nicht ausgeschlossen. Ob sie durch gestaltende Eingriffe vermieden werden können, die von der europäischen Ebene ausgehen, ist offen. Die bisherige Erfahrung spricht eher dafür, dass sich die nationalen und das europäische Parlament gegenseitig ermutigen, ihre Vormundschaften auszubauen.

IV.

1. In solchen Situationen muss nach anderen Formen der Begrenzung, vor allem im Wirkungsbereich der Parlamente gesucht werden. Sie können mit Aussichten auf Erfolg nur von außen kommen. Praktisch müssen sie von einem Handlungsraum ausgehen, der dem staatlichen Zugriff jedenfalls prinzipiell verschlossen ist. Es ist dies der Raum der Freiheit, der

Verantwortung freier Bürger für sich, ihre Nächsten und ihre konkreten Nachbarschaften. In ihm ist das Recht auf Verantwortung angesiedelt, das sich aus der Würde des Menschen ableitet und prinzipiell politisch nicht verfügbar ist.

Im Verlauf der vergangenen rund 50 Jahre hat der Staat die durch Subsidiarität und das Recht auf Verantwortung definierten Räume jedoch zunehmend besetzt und damit im Ergebnis verstaatlicht. Er ist dabei auf wenig Widerstand gestoßen. Unser soziales Verhalten ist offenbar noch immer durch die Jahrhunderte geprägt, in denen der Bürger Untertan des Staates war. Jedenfalls sah man keinen wirklichen Widerspruch zwischen den begrenzten Rechten der Bürger und der vormundschaftlichen Rolle des Staates. Diese Prägung bestimmt bis heute die Haltung der Deutschen und der Europäer zum hoheitlichen Staat und seinen Sozialsystemen. In der Unbekümmertheit, mit der die Deutschen vom „Vater Staat“ sprechen, wird sie manifestiert.

Für den Staat ist es deshalb noch immer ein Leichtes, Versuche der Bürger abzuwehren, auf zivilgesellschaftlichem Wege ein **Recht auf Verantwortung** zu beanspruchen. Das gilt nicht nur für die staatlichen Sozialsysteme. Es gilt in gleicher Weise für die staatlich finanzierten Wohlfahrtsverbände und die korporatistischen Strukturen in fast allen wesentlichen Bereichen (Zwangsmitgliedschaften!). Die Auswirkungen reichen bis in die Familienpolitik und bewirken – als Spätfolge – eine politische Entleerung der kommunalen Ebene. Das Recht auf eine eigene Verantwortung stößt damit in all diesen Bereichen auf staatlich besetztes Gebiet: als Verstaatlichung der Bürgerrechte und der Caritas. Entsprechend entschlossen sind deren Abwehrhaltungen. Sie reichen bis in den Bereich der Kirchen. Dort scheint es hin und wieder, als bezöge man die Rolle des HERRN als Hirte seiner Schafe auch auf die eigene kirchliche Organisation. Im Anspruch des Bürgers auf eigene Verantwortung sieht man dann hin und wieder auch dort eine Bedrohung des beanspruchten vormundschaftlichen Mandats.

Die Erneuerung des zivilgesellschaftlichen Ordnungsgedankens und damit dem Entstaatlichen seiner vom Staat besetzten Freiräume begründet sich jedoch nicht nur grundsätzlich. Fast zwingend ergibt sich ihre Notwendigkeit auch aus praktischen gesellschaftlichen Gegebenheiten. Zu ihnen gehört, dass staatliche Institutionen und ihr Handeln nicht in der Lage sind, die Vielfalt der Lebensverhältnisse in unserem Lande angemessen abzubilden und gerecht zu behandeln.

Staatliches Handeln ist notwendigerweise Verwaltungshandeln, zentralistisches staatliches Handeln somit einheitliches Handeln, weitgehend ohne Rücksicht auf die Vielfalt der Lebenssachverhalte, in denen es sich realisiert. Seiner Natur nach kann staatliches Handeln die persönlichen Dimensionen zwischenmenschlichen Zusammenwirkens nicht ersetzen. Empathie ist eine menschliche, aber keine bürokratische Eigenschaft. Den personalen Bedürfnissen menschlicher Gemeinschaften kann staatliches Handeln allenfalls in standardisierter Form entsprechen. Je näher es dabei in den Kernbereich der Persönlichkeit eindringt, umso unpersönlicher und bürokratischer muss es erscheinen.

Mit staatlichen und damit notwendig bürokratischen Mitteln sind diese Defizite kaum auszugleichen. Allenfalls erkaufte sich der Staat mit seinem vormundschaftlichen Angebot den Zugang zu Bereichen, in denen er nach dem Grundsatz der Subsidiarität nichts verloren hat. Wie sehr er damit den Charakter der menschlichen Gesamtordnung verändert, wird uns erst langsam

bewusst. Das hält den Staat und seine Einrichtungen jedoch nicht davon ab, die einmal besetzten Gestaltungsräume der Zivilgesellschaft auch weiterhin zu beanspruchen und nicht freiwillig zu räumen. Dafür sind die in den letzten Jahrzehnten entstandenen und ausgebauten Herrschaftsbesitzstände für die Herrschenden zu selbstverständlich und für die Ängste der Bürger vor einer Auseinandersetzung mit ihnen zu real geworden.

2. Neben den bisher behandelten Gründen gibt es nach meiner Überzeugung jedoch eine weitere, in ihrer Bedeutung kaum überschätzbare Notwendigkeit, die Zivilgesellschaft wieder zu beleben: die abnehmende Leistungsfähigkeit demokratischen Regierens. Die ständige Vermehrung staatlicher Regelungsansprüche führt zu einer fortschreitenden Expansion staatlicher Zuständigkeiten. Je ausgedehnter sie sind, umso anfälliger wird staatliches Handeln für interessengerichtete Beeinflussung und umso geringer die Chancen eines koordinierten staatlichen Handelns. Die Folgen **überfordern den demokratischen Staat**.

Er gefährdet seine Fähigkeit zur zielgerichteten politischen Gestaltung. Seine Autorität schwindet und mit ihr das Vertrauen der Bürger. Die bisherigen Formen der Governance erweisen sich als unfähig, die schnell anwachsende Komplexität moderner Industriegesellschaften in ihrem durch einen ständig wachsenden Strom von Interventionen gestörten Zustand angemessen zu beherrschen. Alle wesentlichen, politisch relevanten und längerfristig wirksamen Entwicklungen der Lebensverhältnisse auf nationaler, kontinentaler und globaler Ebene entziehen sich zunehmend einer in ihren Auswirkungen nachvollziehbaren politischen Steuerung. Wann immer wir ein Optimum an Governance erreicht haben sollten: während der ersten Jahre des Wiederaufbaus im Nachkriegsdeutschland oder in der ersten Dekade nach der Wiedervereinigung im Osten, lässt sich nicht genau feststellen. Sicher erscheint mir, dass wir diese Optima längst überschritten haben. Eher eilen wir in unserer Gegenwart mit einer historisch einmaligen Geschwindigkeit auf ein Maximum zu. Wir haben es erreicht, wenn schon ein geringer Anlass ausreicht, die bestehenden Governance-Strukturen unter der Last ihrer Widersprüchlichkeit zusammenbrechen zu lassen.

Mit ihrem Zusammenbruch werden auch die letzten noch bestehenden handlungsfähigen politischen Ordnungen ihrer Legitimation beraubt – je höher sie angesiedelt sein werden, umso vollkommener. In unseren Demokratien wird es dann keine politischen Governance-Strukturen mehr geben, die in der Lage wären, die Ursachen des entstehenden Chaos zu verstehen, geschweige denn, sie auch nur in Ansätzen zu beherrschen. Weil in davor liegenden Jahren jede ernsthafte Anpassung an tiefgreifende Veränderungen unterblieb, werden neue Ordnungsformen nicht einmal in Umrissen erkennbar sein. Eher wird deshalb ein politisches und strukturelles Chaos folgen, als dass sich sogleich neue belastbare Governance-Strukturen bilden.

Mit den bestehenden Ordnungen schwindet so jede realistische Aussicht, die Menschen durch eine wie auch immer geartete politische Führung (Selbstorganisation, Demokratie, Diktatur, Zwischenformen) aus dem Chaos zu führen. An ihre Stelle wird die im Chaos zunächst geltende „Ordnung“ treten: das Gesetz des Stärkeren, das Überleben der Überlebensfähigsten. Die Ressourcen der Erde werden keinen Ausweg bieten. Sie lassen sich nicht mehr vermehren. Wir überfordern sie bereits heute. Andere Möglichkeiten, dem Zwang des Chaos zu entkommen,

stehen selbst bei weiteren wissenschaftlich-technischen Fortschritten nicht zur Verfügung. Die Erdoberfläche läßt sich nicht erweitern. Eher wird sie als Folge des Klimawandels schrumpfen.

3. Was können wir dieser drohenden Selbstzerstörung entgegensetzen? Seit mehr als 40 Jahren wissen wir um die Dimensionen der Veränderungen und der Notwendigkeit, ihnen durch strukturelle Anpassungen und Innovationen zu entsprechen. Ebenso lange war für jeden, der es wissen wollte, offenbar, dass wir im Begriff waren, unsere Erde und ihre Lebensbedingungen tiefgreifend zu verändern. Die Strukturen und Institutionen, die Werkzeuge also, mit denen wir Deutschland, Europa und den Westen nach der Zerstörung durch zwei Weltkriege wieder aufbauten, hatten sich als besonders erfolgreich erwiesen.

Aber der Aufbau, die wissenschaftlich-technische Revolution, die ständige Vermehrung unseres Wohlstandes, das Wachstum unserer Möglichkeiten haben unsere Lebenswirklichkeiten ebenso tiefgreifend verändert wie unser Geburtenverhalten, die Verlängerung unserer Lebenserwartung, die Individualisierung unserer Lebensweise und die Verlagerung unserer personalen Verantwortung auf den Staat und seine politischen und sozialen Institutionen. Der Zusammenhalt, die soziale Kohäsion der Familien und unserer kleinen Lebenskreise haben abgenommen. Ihre Geborgenheit, ihre Bindung und ihre Schutzfunktion wurden geringer. Sie wurden ersetzt durch staatliche Formen der Solidarität, durch kollektiv gestaltete „Freiheit“ und durch eine wachsende öffentliche und staatliche Vormundschaft.

Die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg hat uns auf dramatische Weise vor Augen geführt: die Familie ist der einzige politisch nicht verfügbare Ort, in dem der Mensch auch unter chaotischen Lebensbedingungen noch Schutz und Geborgenheit finden kann. Diese elementare Erfahrung haben wir vergessen. Sie gehört nicht mehr zu unserem politisch nicht verfügbaren Wertebestand. Im Bereich der Familie versuchen wir heute, die damit entstandenen Defizite mit rund € 200 Milliarden pro Jahr für Familienpolitik auszugleichen. Wir sind dadurch anders geworden, aber nicht unbedingt glücklicher.

4. Wenn es nicht gelingt, die Idee der Bürgergesellschaft neu zu beleben und ihre notwendigen Handlungsräume zu sichern, wird es uns auch nicht gelingen, die Probleme einer alternden Bevölkerung auf menschenwürdige Weise zu meistern. Diese Herausforderung erfasst alle Lebensbereiche, keineswegs nur die Arbeit und die soziale Ordnung. Dies gilt insbesondere für die geburtenstarken Jahrgänge und deren zukünftiges Verhältnis zu den geburtenschwachen nachwachsenden Generationen. Die Diskrepanz zwischen dem sozialen Anspruch der Älteren und der Wirklichkeit, in der er sich erfüllen soll, ist in diesem Falle besonders groß. Weder staatliches Handeln noch staatliche Geldmittel allein können die Widersprüche und Konflikte ausgleichen, die sich in den kommenden 20 Jahren in diesem Bereich als besondere Fragen der Gerechtigkeit zwischen den Generationen auftun werden.

Die geburtenstarken Jahrgänge haben ihre Basispflichten gegenüber der Generation auf besonders schwerwiegende Weise vernachlässigt, von der sie dereinst in einem längeren Leben nach der Arbeitswelt soziale Sicherheit verlangen und Teilhabe am Leben der Jüngeren erwarten. Denn drei Mitglieder der geburtenstarken Jahrgänge haben lediglich zwei Nachkommen groß gezogen. Statt diese so gut wie möglich auszubilden und reichlich mit Kapital für ihre

wirtschaftlichen Aufgaben auszustatten, wird an sie eine Schuldenlast von beispiellosem Gewicht weitergegeben. Konflikte werden entstehen, für die Lösungswege erst noch gesucht werden müssen. Sie können nicht von oben sondern nur durch eine Vielzahl an Experimenten auf der Ebene der Zivilgesellschaft und der Kommunen als Partner gefunden werden. Das heißt nichts anderes, als die derzeitigen politischen und sozialen Strukturen vom Kopf wieder auf die Füße zu stellen, auf die Füße der Bürger.

In dem notwendigen Suchprozess geht es um Antworten auf einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel. Die jüngsten programmatischen Versuche der politischen Parteien und der Enquetekommission des Bundestages machen auf eindrucksvolle Weise deutlich: diese Antworten werden wir mit den in Deutschland und Europa vorherrschenden Denkstrukturen nicht finden. Neue Denkstrukturen müssen sich in offenen, an den Problemen orientierten, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Diskursen entwickeln. Dazu braucht es Offenheit, Vertrauen und die Bereitschaft zum Wettbewerb – Eigenschaften, die der Staat weder hervorbringen kann noch zu bieten hat. Es wird die Zeit der Zivilgesellschaft und ihrer innovativen Fähigkeiten sein. Selten war die Dringlichkeit einer Neubesinnung größer als heute. Und selten war sie dank einer in staatlichen Sicherheitsillusionen gefangenen Bürgerschaft schwieriger. Dennoch werden wir beides dringend brauchen.

So wird die Schlüsselrolle der Zivilgesellschaft immer deutlicher: nicht so sehr als verfasste Institution, eher als eine neue Form der bewussten Mitverantwortung der Bürger für ihr Gemeinwesen und für die Regierbarkeit des demokratischen Staates. Der ist erwiesenermaßen unfähig, sich ohne fremde Hilfe zu begrenzen. Die Egoisten der Sonderinteressen bedrängen auf vielfältigen Wegen die Abgeordneten und damit das Parlament. Sie verbinden sich mit den Eigeninteressen der Parlamentarier an ihrer Wiederwahl.

Die generelle Schwäche der Menschen, kollektiv für die Zukunft vorzusorgen, also nachhaltig zu leben, setzt sich so um in einen politischen Anspruch auf das gegenwärtig scheinbar Mögliche ohne Rücksicht auf das zukünftig Notwendige und Gebotene. Ohne wirksame Unterstützung von außen wird der Abgeordnete dem Druck dieser Ansprüche regelmäßig schon deshalb nachgeben, weil er es nicht als seine Aufgabe ansieht, die Sicherheit seiner persönlichen Zukunft zugunsten des Wohles kommender Generationen zu gefährden. Er verhält sich damit nicht anders als die Wähler, die er vertritt und in deren Auftrag er die Gewalt ausübt, die vom Volke ausgeht.

Alle moralischen, ethischen oder glaubensgestützten Ermahnungen und Forderungen an die „Politik“ werden daran nichts ändern, solange wir keine Antwort auf das systemische Dilemma des Abgeordneten bereithalten. Die Antwort können letztlich nur die geben, die dem Abgeordneten sein Mandat übertragen: das Volk, genauer, die Bürgerinnen und Bürger, die das Volk bilden. Es handelt sich dabei um eine „Zuständigkeit“, die sich nicht institutionalisieren lässt. Zwar sieht die Verfassung eine Mitwirkung der politischen Parteien bei der Willensbildung des Volkes vor. Gemessen an der politischen Realität wäre es jedoch naiv, von ihnen zu erwarten, dass sie „ihre“ Abgeordneten dabei unterstützen, dem Druck der Gegenwartsinteressen zu widerstehen. In vielen Fällen werden sie diesen Druck eher verstärken. Sie werden die Mandatsträger für die Vertretung der Sonderinteressen in Anspruch nehmen, von deren

Berücksichtigung sie sich eine Verbesserung ihrer Wahlchancen versprechen. Die zurückliegenden Bundes- und Landtagswahlen sind reich an eindrucksvollen Beispielen.

So wendet sich unsere Aufmerksamkeit Formen politischer Willensbildung zu, die nicht Teile des institutionellen politischen Systems sind, aber über den öffentlichen Raum auf sie einwirken. Zu ihnen gehört die Zivilgesellschaft. Ihre Funktionen, auf die es hier ankommt, werden inhaltlich durch den Raum definiert, in dem die Bürger ihr Recht auf Verantwortung wahrnehmen. Es ist der Raum der bürgerlichen Freiheit, der Eigenverantwortung, der personalen Solidarität und der kleinen Lebenskreise. Es sind die Kommunen, die ihm typischerweise einen verfassten Rahmen anbieten. Indem die Bürger diesen Raum mit ihrem Recht auf Verantwortung besetzen, verteidigen sie ihn damit zugleich gegen die stets aufs Neue unternommenen Versuche des Staates, eben diesen unter Berufung auf das gemeine Wohl für seine vormundschaftlichen Zwecke zu verstaatlichen. Sie bilden ein **Widerlager gegen die inhärente Tendenz zur Selbstzerstörung**, die in einem vormundschaftlichen Staat angelegt ist. Auch dabei haben wir es mit einer Machtfrage zu tun. Wenn wir sie stets aufs Neue zugunsten der Zivilgesellschaft entscheiden, definieren wir zugleich den freiheitlichen Gehalt unserer Demokratie.

Dresden, den 31.05.2013

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

2013

- 13/12 Biedenkopf, Kurt:** Zur ordnungspolitischen Bedeutung der Zivilgesellschaft
- 13/11 Feld, Lars P. / Ruf, Martin / Scheuring, Uwe / Schreiber, Ulrich / Voget, Johannes:** Effects of territorial and worldwide corporation tax systems on outbound M&As
- 13/10 Feld, Lars P. / Kallweit, Manuel / Kohlmeier, Anabell:** Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte
- 13/9 Feld, Lars P.:** Zur Bedeutung des Manifests der Marktwirtschaft oder: Das Lambsdorff-Papier im 31. Jahr
- 13/8 Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A.:** Is Switzerland After All an Interest Rate Island?
- 13/7 Feld, Lars P. / Necker, Sarah / Frey, Bruno S.:** Happiness of Economists
- 13/6 Feld, Lars P. / Schnellenbach, Jan:** Political Institutions and Income (Re-)Distribution: Evidence from Developed Economies
- 13/5 Feld, Lars P. / Osterloh, Steffen:** Is a Fiscal Capacity Really Necessary to Complete EMU?
- 13/4 Vanberg, Viktor J.:** James M. Buchanan's Contractarianism and Modern Liberalism
- 13/3 Vanberg, Viktor J.:** Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates
- 13/2 Bjørnskov, Christian / Dreher, Axel / Fischer, Justina A.V. / Schnellenbach, Jan / Gehring, Kai:** Inequality and happiness: When perceived social mobility and economic reality do not match
- 13/1 Mayer, Thomas:** Die Ökonomen im Elfenbeinturm: ratlos - Eine österreichische Antwort auf die Krise der modernen Makroökonomik und Finanztheorie

2012

- 12/5 Schnellenbach, Jan:** The Economics of Taxing Net Wealth: A Survey of the Issues
- 12/4 Goldschmidt, Nils / Hesse, Jan-Otmar:** Eucken, Hayek, and the Road to Serfdom
- 12/3 Goldschmidt, Nils:** Gibt es eine ordoliberalen Entwicklungsidee? Walter Euckens Analyse des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels
- 12/2 Feld, Lars P.:** Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion
- 12/1 Vanberg, Viktor J.:** Hayek in Freiburg

2011

- 11/4 Leuermann, Andrea / Necker, Sarah:** Intergenerational Transmission of Risk Attitudes - A Revealed Preference Approach
- 11/3 Wohlgemuth, Michael:** The Boundaries of the State
- 11/2 Feld, Lars P. / Köhler Ekkehard A.:** Zur Zukunft der Ordnungsökonomik
- 11/1 Vanberg, Viktor J.:** Moral und Wirtschaftsordnung: Zu den ethischen Grundlagen einer freien Gesellschaft

2010

- 10/5 Bernholz, Peter:** Politics, Financial Crisis, Central Bank Constitution and Monetary Policy
- 10/4 Tietmeyer, Hans:** Soziale Marktwirtschaft in Deutschland - Entwicklungen und Erfahrungen
- 10/3 Vanberg, Viktor J.:** Freiheit und Verantwortung: Neurowissenschaftliche Erkenntnisse und ordnungsökonomische Folgerungen
- 10/2 Vanberg, Viktor J.:** Competition among Governments: The State's Two Roles in a Globalized World
- 10/1 Berghahn, Volker:** Ludwig Erhard, die Freiburger Schule und das 'Amerikanische Jahrhundert'

2009

- 09/10 Dathe, Uwe:** Walter Euckens Weg zum Liberalismus (1918-1934)
- 09/9 Wohlgemuth, Michael:** Diagnosen der Moderne: Friedrich A. von Hayek
- 09/8 Bernhardt, Wolfgang:** Wirtschaftsethik auf Abwegen
- 09/7 Mäding, Heinrich:** Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft: Ein Vortrag
- 09/6 Koenig, Andreas:** Verfassungsgerichte in der Demokratie bei Hayek und Posner
- 09/5 Berthold, Norbert / Brunner, Alexander:** Gibt es ein europäisches Sozialmodell?
- 09/4 Vanberg, Viktor J.:** Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy
- 09/3 Vanberg, Viktor J.:** Consumer Welfare, Total Welfare and Economic Freedom – On the Normative Foundations of Competition Policy
- 09/2 Goldschmidt, Nils:** Liberalismus als Kulturideal. Wilhelm Röpke und die kulturelle Ökonomik.
- 09/1 Bernhardt, Wolfgang:** Familienunternehmen in Zeiten der Krise – Nachhilfestunden von oder für Publikumsgesellschaften?

2008

- 08/10 Borella, Sara:** EU-Migrationspolitik. Bremse statt Motor der Liberalisierung.
- 08/9 Wohlgemuth, Michael:** A European Social Model of State-Market Relations: The ethics of competition from a „neo-liberal“ perspective.
- 08/8 Vanberg, Viktor J.:** Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive.
- 08/7 Vanberg, Viktor J.:** Rationalität, Regelbefolgung und Emotionen: Zur Ökonomik moralischer Präferenzen. Veröffentlicht in: V. Vanberg: Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen: Mohr, 2008, S. 241-268.
- 08/6 Vanberg, Viktor J.:** Die Ethik der Wettbewerbsordnung und die Versuchungen der Sozialen Marktwirtschaft
- 08/5 Wohlgemuth, Michael:** Europäische Ordnungspolitik
- 08/4 Löwisch, Manfred:** Staatlicher Mindestlohn rechtlich gesehen – Zu den gesetzgeberischen Anstrengungen in Sachen Mindestlohn
- 08/3 Ott, Notburga:** Wie sichert man die Zukunft der Familie?
- 08/2 Vanberg, Viktor J.:** Schumpeter and Mises as 'Austrian Economists'
- 08/1 Vanberg, Viktor J.:** The 'Science-as-Market' Analogy: A Constitutional Economics Perspective.

2007

- 07/9 **Wohlgemuth, Michael:** Learning through Institutional Competition. Veröffentlicht in: A. Bergh und R. Höijer (Hg.). Institutional Competition, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, S. 67-89.
- 07/8 **Zweynert, Joachim:** Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen.
- 07/7 **Körner, Heiko:** Soziale Marktwirtschaft. Versuch einer pragmatischen Begründung.
- 07/6 **Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice, Preferences over Actions and Rule-Following Behavior.
- 07/5 **Vanberg, Viktor J.:** Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie. Veröffentlicht in: K. Riesenhuber (Hg.) Privatrechtsgesellschaft – Entwicklung, Stand und Verfassung des Privatrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, S. 131-162.
- 07/4 **Goldtschmidt, Nils / Rauchenschwandtner, Hermann:** The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault's Analysis of Ordoliberalism.
- 07/3 **Fuest, Clemens:** Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?
- 07/2 **Pelikan, Pavel:** Public Choice with Unequally Rational Individuals.
- 07/1 **Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.

2006

- 06/10 **Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach“? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.
- 06/9 **Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 4, Nr. 2, 2008, S. 139-161.
- 06/8 **Goldtschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus“? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialetisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.
- 06/7 **Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective. Veröffentlicht in: Varwick, J. / Lang. K.O. (Eds.): European Neighbourhood Policy, Opladen: Budrich, 2007, S. 159-180.
- 06/6 **Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the “Game of Catallaxy”: The Perspective of Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 18, 2007, S. 199-222.
- 06/5 **Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.
- 06/4 **Goldtschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialetischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.
- 06/3 **Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.
- 06/2 **Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy Volume 11, Number 1, März 2000, S. 87-112 und in: Casas Pardo, J., Schwartz, P.(Hg.): Public Choice and the Challenges of Democracy, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, S. 101-120.
- 06/1 **Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.

2005

- 05/13 **Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- 05/12 **Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.
- 05/11 **Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“. Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften“, hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.
- 05/10 **Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.
- 05/9 **Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.
- 05/8 **Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.
- 05/7 **Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.
- 05/6 **Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.
- 05/5 **Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.
- 05/4 **Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.
- 05/3 **Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.
- 05/2 **Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.
- 05/1 **Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.

Eine Aufstellung über weitere Diskussionspapiere ist auf der Homepage des Walter Eucken Instituts erhältlich.