



Schader Stiftung

Schader-Preis 2001

**Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg:
„Können Demokratien zukunftsverantwortlich
handeln?“**

8. November 2001, Orangerie Darmstadt

Vortrag des Schader-Preisträgers Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg

Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg

Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?

Rede anlässlich der Verleihung des Schader-Preises am 8. November 2001

I.

"Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?" - das scheint eine präzise Frage zu sein. Aber auch scheinbar präzise Fragen bedürfen gelegentlich der Erläuterung. Ich will deshalb mit ein paar Bemerkungen zur Verdeutlichung der Fragestellung beginnen; dann erst werde ich mich an einer Antwort oder richtiger: an einigen Ausgangsüberlegungen zu einer Antwort versuchen.

Die erste Verdeutlichung gilt dem Begriff zukunftsverantwortlich. Welche Qualität der Politik ist da gemeint? Hat nicht alle Politik es mit Zukunftsbewältigung, Zukunftsgestaltung, mit Vorsorge zu tun - "gouverner c'est prévoir" sagt eine französische Wendung? Dann wäre zukunftsverantwortliche Politik nichts anderes als gute Politik und die Frage, die ich gestellt habe, in ihrer Vagheit ziemlich sinnlos. Tatsächlich geht es um mehr als einfach nur darum, die Zukunft bei seinen Entscheidungen im Visier zu haben, um weniger Selbstverständliches. Zukunftsverantwortliches Handeln meint zum einen die Bereitschaft und die Fähigkeit der Politik, nicht nur die unmittelbare, sondern auch die fernere Zukunft in ihre Überlegungen einzubeziehen; nicht nur das Morgen, sondern auch das Übermorgen zu bedenken. Verantwortlicher Umgang mit der Zukunft heißt, so verstanden, die einigermaßen sicher vorhersehbaren langfristigen Folgen seines Handelns und Unterlassens bei seinen Entscheidungen in Rechnung zu stellen. Zukunftsverantwortliches Handeln setzt zum andern das Anerkenntnis voraus, daß es nicht nur darum geht, die eigenen Interessen in die Zukunft zu projizieren, sondern auch darum, die Ansprüche der Zukunft an die Gegenwart auf Berücksichtigung ihrer Belange in den Entscheidungen von heute zu respektieren, Ansprüche, die sich daraus ergeben, daß die Zukunft die Folgen der Entscheidungen und Nichtentscheidungen der Gegenwart mitzutragen haben wird.

Zukunftsverantwortliches Handeln läßt sich in Abgrenzung zu bloß zukunftsorientiertem Handeln in einer gewissen Zuspitzung dann auch so definieren: Wer zukunftsverantwortlich handelt, belastet nicht die Zukunft zugunsten der Gegenwart, sondern, wenn es denn nötig ist, die Gegenwart zugunsten der Zukunft.

Die zweite Vorüberlegung gilt der Vermutung, die unserem Thema offensichtlich zugrunde liegt; ich meine die Annahme eines Zusammenhanges zwischen der Struktur einer politischen Ordnung und ihrem Umgang mit der Zukunft. Ist das eine plausible Vermutung, so plausibel, daß es sich lohnt, ihr nachzugehen? Ich will bei dieser Plausibilitätsfrage die Demokratie zunächst beiseite lassen und anderen Indizien nachgehen. Zwei nenne ich. Da wo Herrschaftspositionen vererbt werden, gibt es, diese Annahme liegt nahe, ein besonderes Verhältnis der Politik zur Zeit. Die Vergangenheit ist gegenwärtiger als in anderen Systemen,

und die Zukunft ist es auch, weil die Regierenden sich als in eine Generationenfolge gestellt wahrnehmen. Die Transposition des Politischen ins Familiäre, wie sie sich unter Bedingungen dynastischer Herrschaft ereignet, begünstigt eine starke Zukunftsbezogenheit der Politik, eine gleichsam natürliche Tendenz, politisch in langen Zeiträumen zu denken. Der Erbvertrag, aufgrund dessen Bayern schließlich den pfälzischen Wittelsbachern zufiel, wurde vierhundert Jahre bevor der Erbfall eintrat abgeschlossen.

Auch totalitäre Herrschaft läßt sich, denke ich, durch ihr besonderes Verhältnis zur Zeit, zur Zukunft im besonderen charakterisieren. Wenn man die marxistisch-leninistischen Parteidiktaturen als Muster totalitärer Herrschaft im 20. Jahrhundert begreift, und dafür gibt es gute Gründe, dann stellt sich das Verhältnis des modernen Totalitarismus zur Zukunft als eine Paradoxie dar. Totalitäre Herrschaft, das ist einerseits, herrschaftsdogmatisch gesprochen, die vollständige Unterwerfung der Gegenwart unter die Zukunft. Die Gegenwart ist rechtlose Verfügungsmasse, die Zukunft bedeutet alles. Totalitäre Herrschaft ist Herrschaft der Zukunftswissenden; sie dürfen um einer großen Zukunft willen der Gegenwart alles abverlangen und alles auferlegen. Zugleich aber scheint, herrschaftspraktisch gesprochen, totalitäre Herrschaft einem gesetzmäßigen Degenerationsprozeß zu unterliegen, der zum vollständigen Verlust der Fähigkeit, zukunftsbezogen zu handeln, führt. Totalitäre Herrschaft degeneriert, weil sie zu ihrem eigenen Zweck wird. Indem sie sich konsequent auf Herrschafts- und Privilegiensicherung hin organisiert, wird sie unfähig, auch nur ihre eigene Zukunft zu sichern, geschweige denn andere Zukunftszwecke zu erreichen. Das in der totalitären Herrschaftsdogmatik vorgegebene Verhältnis von Gegenwart und Zukunft kehrt sich in der totalitären Herrschaftspraxis um.

II.

Indizien dafür, daß die Struktur politischer Ordnungen nicht bedeutungslos für ihren Umgang mit der Zukunft ist, lassen sich also im Vergleich von Typen politischer Ordnung unschwer entdecken. Es scheint vernünftig zu sein, die Frage nach ihrem Verhältnis zur Zukunft auch an die Demokratie zu richten. In der Tat steht demokratische Politik, das klingt in vielen Alltagsdiskursen an, im Verdacht einer starken, problematisch starken Gegenwartsfixierung. Sie steht im Verdacht, heißt das, daß es mit ihrer Fähigkeit zu zukunftsverantwortlichem Handeln nicht sonderlich weit her sei. Ich will im folgenden einige theoretische und einige empirische Argumente anführen, die diesen Verdacht stützen. Sie sind, zumindest in elementaren Versionen, aus den Alltagsdiskursen durchaus bekannt.

In der repräsentativen Demokratie werden den Regierenden Regierungsämter auf Zeit übertragen. Die Regeln sind im einzelnen sehr unterschiedlich, als Norm haben sich Amtsperioden von vier bis fünf Jahren herausgebildet. Das bedeutet: Politik unterliegt in der repräsentativen Demokratie einem Primärrhythmus, der dadurch bestimmt ist, daß alle paar Jahre im demokratischen Wettbewerb Regierungsmacht verloren gehen und gewonnen werden kann. Angesichts der Priorität des Zieles, Regierungsmacht nicht zu verlieren bzw. sie zu gewinnen, bestimmt dieser Primärrhythmus die politischen Strategien. Er begrenzt die

Handlungsspielräume der Politik, indem er zu einer Problembearbeitung zwingt, die sich an der zeitlichen Befristung von Regierungsperioden orientiert. Etwas anders formuliert: Der Primärrhythmus demokratischer Politik bringt ein ganz bestimmtes Muster der Problembearbeitung hervor. Probleme werden so bearbeitet, daß sie die Chancen der Machtbehauptung an der jeweils nächsten Sollbruchstelle möglichst verbessern, jedenfalls nicht beeinträchtigen. Probleme, die sich diesen Bedingungen nicht fügen, werden allenfalls dilatorisch aufgenommen.

Es kommt hinzu, daß die Zeithorizonte politischer Karrieren begrenzt sind. Auch wenn es in Demokratien natürlich Beispiele für Politikerkarrieren gibt, die mehre Jahrzehnte überspannen - F.J. Strauß etwa hat fast vierzig Jahre lang im ersten Glied gestanden -, im Regelfall können gewählte Politiker nur mit zwei bis drei Amtsperioden rechnen. Es ist sicher keine abwegige Vermutung, daß die Zeithorizonte der eigenen politischen Karriere leicht auch zu Zeitschranken der Problemwahrnehmung werden.

Die Zeithorizonte, die das Verhalten der Gewählten bestimmen, sind der eine für die politischen Zeithorizonte der Demokratie maßgeblichen Faktoren, die Zeithorizonte die das Verhalten der Wähler bestimmen, der andere. Die demokratiegemäße Befristung der Regierungsmacht wird ja so praktiziert, daß immer wieder neu in kompetitiven Wahlen die Zustimmung der Mehrheit der Bürger gewonnen werden muß. Für den Umgang der Regierenden mit der Zukunft ist nach den Regeln der Demokratie mithin letzten Endes die Zukunftssensibilität der Regierten ausschlaggebend. Wie ist es mit dieser Zukunftssensibilität der Wähler bestellt? Anthropologische Erwägungen legen es nahe, grundsätzlich von einer Diskontierung von Zukunft in den Handlungskalkülen des Menschen auszugehen. Wichtig ist ihm, was ihn hier und jetzt trifft; etwas weniger wichtig, was ihn nach seinen Erwartungen morgen treffen und betreffen könnte; viel weniger wichtig ist ihm im allgemeinen, was ihn in fernerer Zukunft treffen und betreffen könnte. Die Diskontierung von Zukunft (der, um das wenigstens andeutungsweise zu vermerken, ja durchaus ein starkes Moment von Rationalität innewohnt) gilt für politische Entscheidungskalküle vermutlich noch ausgeprägter als für private.

Sie wird verstärkt dadurch, daß die eigenen Belange allemal mehr Gewicht haben als die anderer Menschen, also auch die der zukünftig Lebenden. Weil alle Individuen grundsätzlich ihre eigenen Belange in ihren Entscheidungskalkülen höher veranschlagen als die anderer, tritt neben die Diskontierung von Zukunft durch den einzelnen Wähler noch so etwas wie die Diskontierung von Zukunft durch die Wählerherrschaft als Kollektiv. Sie ergibt sich, sehr einfach, aber sehr folgenreich, daraus, daß es im demokratischen Wettbewerb immer nur um die Zustimmung derer geht, die hier und heute Stimmrecht haben, nicht um die Zustimmung derer, die in der Zukunft einmal Stimmrecht haben werden, obwohl sie die Hauptbetroffenen sein mögen. Das sind gleichsam Naturgesetzlichkeiten der Demokratie.

Zwei miteinander zusammenhängende demographische Entwicklungen verschärfen vermutlich die Effekte dieser "Naturgesetzlichkeiten" jedenfalls in den Wohlstandsdemokratien. Die erste: Der Anteil älterer Wähler an der Gesamtwählerschaft nimmt ständig zu und zwar so stark, daß eben dieser Gruppe eine Art Dominanz in der

Wählerschafts zuwächst. Man mag zwar das ausgeprägte Interesse, das diese Wähler an der Höhe und vor allem der Sicherheit ihrer Altersversorgung haben, als eine Art von Zukunftsinteresse definieren. Aber das ist exakt die Art von Zukunftsinteresse, die zukunftsverantwortliches Handeln, so wie ich es für unsere Überlegungen definiert habe, nicht begünstigt.

Die zweite Entwicklung: Immer weniger Menschen haben Kinder. Wenn ich eben gesagt habe, die eigenen Belange sind dem Menschen grundsätzlich näher als die anderer Menschen, so gilt dieser Satz natürlich nur mit Einschränkungen. Die bedeutendste, wiederum anthropologisch begründete Einschränkung ist die, daß einem die Belange der eigenen Nachkommen, vor allem der eigenen Kinder, so wichtig sind wie die eigenen, tendentiell wichtiger als die eigenen. Kinder zu haben heißt dann auch, ein anderes Verhältnis zur Zukunft zu haben. Man wird diese Feststellung zu der Schlußfolgerung weiterdenken dürfen: Gesellschaften, in denen immer weniger Menschen Kinder haben, sind Gesellschaften mit abnehmender Zukunftssensibilität.

Läßt man die Argumente gelten, die ich skizziert habe, so drängt sich der Schluß auf: Das Entscheidungskollektiv Wählerschaft ist zu zukunftsverantwortlichem Handeln im definierten Sinn grundsätzlich nicht sonderlich prädisponiert. In dem für die repräsentative Demokratie konstitutiven Abhängigkeitsverhältnis der Regierenden von den Regierten hat die Gegenwartsfixierung der Wähler zudem vermutlich noch stärkere Effekte, als wenn sie unmittelbar wirksam würde. Denn die Regierenden kennen das Maß der Gegenwartsfixierung der Wähler nicht genau und tendieren in dieser Situation prinzipieller Ungewißheit zur Risikovermeidung.

Ein dritter Gesichtspunkt: In der Politik der Demokratie agieren nicht nur Wähler und Gewählte. Der politische Prozeß ist in der Demokratie offen für die Einwirkung aller gesellschaftlichen Kräfte, die imstande sind, sich geltend zu machen. Imstande, auf den politischen Prozeß einzuwirken, sind die Interessen, die - auf diese Begriffe hat es seinerzeit die Diskussion über die Asymmetrien des Pluralismus gebracht - organisationsfähig und konfliktfähig sind. Zwar haben wir inzwischen gelernt, daß Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit in demokratisch verfaßten Gesellschaften nicht nach einem so einfachen Muster verteilt sind, wie man einmal angenommen hat. Aber dennoch scheint die Aussage zulässig, daß Zukunftsbelange weniger gut organisierbar sind als Gegenwartsbelange. Weniger gut organisierbar heißt nicht nicht-organisierbar. Insoweit die Antikernkraft-Bewegung mit dem Argument arbeitet, es sei keine langfristig verlässliche Entsorgung des atomaren Mülls möglich, kann man sie durchaus als Anwalt der Zukunft verstehen. So gesehen ist sie, jedenfalls hierzulande, ein Beispiel für Organisierbarkeit und, in ganz erstaunlichem Maße, Konfliktfähigkeit von Zukunftsinteressen. Aber ungeachtet solcher Beispiele heißt weniger organisierbar unter dem Strich eben doch: viel seltener politikwirksam organisiert - prinzipiell aus den gleichen anthropologischen Gründen, die wir zur Erklärung der Gegenwartsfixiertheit der Wähler herangezogen haben.

Das System der organisierten Interessen ist, anders herum formuliert, ein in hohem Maße gegenwartsfixiertes System. Die Fixierung wird übrigens noch einmal dadurch verstärkt, daß

auch in Interessenverbänden, ähnlich wie zwischen Wählern und Gewählten, die typischen Ungewißheiten von Vollmachtsverhältnissen wirksam sind, mit der Folge, daß die Verbandsfunktionäre sich vor allem an den evidenten aktuellen und nicht an den potentiellen Interessen ihrer Mitglieder orientieren.

III.

Theoretische Überlegungen lassen es also als wahrscheinlich erscheinen, daß der politische Prozeß in der Demokratie in hohem Maße gegenwartsfixiert ist. Die Handlungskalküle der Gewählten, der Wähler und der organisierten Interessen weisen alle in die gleiche Richtung. Die empirische Überprüfung dieser Vermutung ist alles andere als einfach und im Rahmen einer solchen Skizze allenfalls andeutungsweise zu leisten. Gleichwohl halte ich die Behauptung für nicht sehr kühn, daß eine systematische Beobachtung der Tendenzen demokratischer Politik nicht zu Befunden führen wird, die unserer Vermutung deutlich widersprechen.

Ich nenne drei Politikfelder, für die exemplarisch gilt, daß die eigentliche Aufgabe der Politik der Natur der Sache nach darin besteht, einen fairen Ausgleich zwischen Gegenwart und Zukunft zustandezubringen, drei Politikfelder also, auf denen Zukunftssensibilität, wenn es sie gibt, deutlich in Erscheinung treten müßte: die Umweltpolitik, die Finanzpolitik, die Sozialpolitik, und zwar im besonderen, soweit sie sich um die Vorsorge für das Alter kümmert. In allen drei Bereichen tendiert die demokratische Politik zu Lösungen, die die Gegenwart ent- und die Zukunft belasten. Sie hat große Schwierigkeiten immer dann, wenn es notwendig ist, die Gegenwart zugunsten der Zukunft zu belasten.

Um diese sehr allgemeine Aussage wenigstens in Stichworten zu konkretisieren: Umweltpolitik wird, seit es sie überhaupt gibt, verhältnismäßig energisch betrieben, wenn und soweit sie gegenwärtig spürbare Belastungen und akut drohende Gefahren im Visier hat. Hingegen tut die Politik sich äußerst schwer, wenn sie vor der Aufgabe steht, Folgekosten unserer Zivilisation, die erst die Zukunft wirklich treffen werden, der sie verursachenden Gegenwart antezipierend in Rechnung zu stellen. Die außerordentlichen Schwierigkeiten, eine wirksame Klimakonvention zustandezubringen, sind ein Beispiel. Natürlich sind hier keineswegs nur Demokratien angesprochen. Der wesentliche Punkt ist, daß Demokratien keine erkennbar höhere Bereitschaft zu zukunftsverantwortlichem Handeln zugeschrieben werden kann als anderen Systemen.

Mit dem Stichwort Finanzpolitik ist die Tendenz der Demokratien angesprochen, einen wesentlichen Teil ihrer Ausgaben durch Verschuldung zu finanzieren, eine Tendenz, derer auch, wie sich gezeigt hat, einschlägige Verfassungsbestimmungen nicht Herr wurden. Wachsende Staatsverschuldung ist die Überwälzung von Lasten auf die Zukunft im Interesse der Gegenwart in paradigmatischer Form. Lange Zeit war die Begrenzung des Zuwachses das Äußerste, was Demokratien sich zumuteten. Neuerdings gibt es ernsthafte Versuche, zu ausgeglichenen Budgets zu gelangen und darüber hinaus sogar zum Abbau von Verschuldung, in den USA vor allem, auch in der Bundesrepublik, die ja noch bei der Wiedervereinigung den entgegengesetzten Weg eingeschlagen hatte. Aber daraus zu

schließen, daß Demokratien jedenfalls auf dem Felde der Finanzpolitik eine verlässliche Fähigkeit zu zukunftsverantwortlichem Handeln erworben haben, scheint mir, vorsichtig formuliert, verfrüht zu sein.

Daß die demographischen Veränderungen eine Reform des Altersversicherungssystems erzwingen, wenn nicht die nächste Generation vor unlösbare Probleme gestellt sein soll, ist eine Einsicht, die sich inzwischen nicht mehr verdrängen läßt. Der lang hingezogene Versuch, diesem Problem auszuweichen, ist für sich genommen bereits ein starker Hinweis auf die Schwierigkeiten der Demokratie, die Ansprüche und Erwartungen gegenwärtiger Rentner und Bald-Rentner mit Ansprüchen zukünftiger Rentner, die heute noch nicht einmal Wähler sind, zu einem fairen Ausgleich zu bringen. Und die Art und Weise, wie demokratische Politik mit dem Problem umgeht, seit sie es nicht mehr ignorieren kann, ist es auch. Sie versucht es schrittweise so abzarbeiten, daß die Belastungen hier und heute immer unter der - niedrig angesetzten - Schmerzgrenze der Gegenwart gehalten werden. Ob diese Strategie problemadäquat ist, ist für sie nicht der erste Gesichtspunkt.

IV.

Als Ergebnis unserer theoretischen wie unserer empirischen Überlegungen läßt sich, denke ich, festhalten: Die Demokratie ist keine Staatsform, die in besonderer Weise zu zukunftsverantwortlichem Handeln befähigt ist. Eher muß, was diesen Punkt angeht, von einer Schwäche die Rede sein. Der Hinweis darauf, daß die Demokratie diese Schwäche mit anderen Staatsformen teile, ist kein großer Trost. Er mag früher ausgereicht haben, um das Thema zu den Akten zu legen. Zu den Akten legen läßt es sich heute nicht mehr, und zwar gerade deshalb nicht, weil die Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts so stark dasteht. Sie hat es zu einer Art von Legitimitäts- und Effizienzmonopol gebracht. Zum Stichwort Legitimitätsmonopol braucht nichts weiteres gesagt zu werden, zum Stichwort Effizienzmonopol nur dies: Es nimmt nicht für alle Demokratien hohe staatliche Effizienz in Anspruch, sondern besagt nur, daß die Staaten, die sich in der Staatengemeinschaft der Gegenwart durch eine besondere Leistungsfähigkeit als Staaten auszeichnen, demokratisch verfaßt sind. Wenn es sich aber so verhält, wenn Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts über weit größere Legitimitäts- und Effizienzpotentiale verfügen als die übrig gebliebenen Nicht-Demokratien, dann sind wir, was die Bewältigung der Zukunftsaufgaben weltweit angeht, wesentlich auf die Demokratien angewiesen. Anders herum: Eine systemische Schwäche der Demokratie im Umgang mit der Zukunft gewinnt eine neue, beunruhigende Bedeutung. Das gilt um so mehr, als der zivilisatorische Prozeß anscheinend zu einer immer engeren Vernetzung zwischen Gegenwart und Zukunft führt. Will sagen: Unser Handeln und Unterlassen wirkt immer folgenreicher in die Zukunft hinein. Der Politik wird immer mehr Zukunftsorientierung abverlangt, für politische Ordnungen wird Zukunftsfähigkeit immer mehr zur Schlüsselqualifikation.

Man kann das als eine kritische Konstellation beschreiben: ein wachsender Bedarf an zukunftsverantwortlichem Handeln und ein dominantes politisches System, das seine Stärke gerade darin nicht hat. Wie soll man mit dieser kritischen Konstellation umgehen? Hans Jonas hat vor Jahren in seinem viel diskutierten Buch "Das Prinzip Verantwortung" auf diese

Frage eine radikale Antwort gegeben. Er hat sehr ernsthaft die Möglichkeit erwogen, daß nur noch die Diktatur - im Sinne des Notamtes der römischen Republik - die drohende Umweltkatastrophe abwehren könne. Erstaunlicherweise hat die lebhafte Jonas-Debatte davon kaum Notiz genommen. Man hätte Jonas mit guten Argumenten entgegentreten können. Aber in der Selbstverständlichkeit unseres Demokratieglaubens, die uns gewisse Anfragen einfach überhören läßt, steckt vielleicht doch etwas zu viel political correctness. Dabei läßt sich die Überzeugung, daß die Demokratie auch mit ihren Schwächen vermutlich die beste Chance ist, die wir im Blick auf die Zukunftsherausforderungen haben, ganz ohne political correctness begründen. Überzeugend allerdings nur, wenn wir ihre Schwächen ins Auge fassen, wenn wir diese Schwächen - nicht zuletzt durch den Vergleich verschiedener Ausprägungen von Demokratien - präziser zu bestimmen versuchen und wenn wir ernstlich darüber nachdenken, wie ihnen beizukommen ist.