

Zur Theorie der Demokratie

von Sir Karl Popper

Karl Popper, gebürtiger Wiener, der am Dienstag letzter Woche das 85. Lebensjahr vollendete, lebt in London, wo er bis 1969 Philosophieprofessor war. Er gilt als einer der wichtigsten Theoretiker und Sozialwissenschaftler und schrieb den Text für den SPIEGEL.

Mein größtes Interesse ist die Natur – und die Naturwissenschaft: die Kosmologie. Seit ich im Juli 1919 den Marxismus aufgegeben hatte, war ich an der Politik und ihrer Theorie nur als Staatsbürger interessiert – und als Demokrat. Aber die in den 20er und frühen 30er Jahren anschwellenden totalitären Bewegungen von links und rechts und schließlich die Machtergreifung Hitlers in Deutschland zwangen mich dazu, über das Problem der Demokratie nachzudenken.

Obwohl mein Buch „The Open Society and Its Enemies“ (deutsch: „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“) Hitler und die Nazis mit keinem Wort erwähnte, war es als mein Beitrag zum Krieg gegen Hitler gedacht: Das Buch ist eine Theorie der Demokratie und eine Verteidigung der Demokratie gegen die alten und neuen Angriffe ihrer Feinde, kam 1945 heraus und wurde immer wieder aufgelegt. Aber das, was ich für seinen wichtigsten Punkt halte, wurde, so scheint mir, nur selten ganz verstanden.

Wie ein jeder weiß, heißt „Demokratie“ auf deutsch „Volksherrschaft“ oder „Volkssouveränität“, im Gegensatz zu „Aristokratie“ (Herrschaft der Besten oder der Vornehmsten) und „Monarchie“ (Herrschaft eines einzelnen). Aber der Wortsinn hilft uns nicht weiter. Denn nirgends herrscht das Volk: Überall herrschen die Regierungen (und leider auch die Bürokratie, das heißt die Beamten, die nur schwer oder gar nicht zur Verantwortung gezogen werden können). Außerdem sind Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Schweden Monarchien und gleichzeitig sehr gute Beispiele von Demokratien (vielleicht mit Ausnahme von Schweden, wo eine unverantwortliche Steuerbürokratie jetzt die diktatorische Gewalt ausübt); ganz im Gegensatz zur DDR, die sich selbst als Demokratie bezeichnet – aber, leider, zu Unrecht.

Worauf kommt es denn wirklich an?

Es gibt eigentlich nur zwei Staatsformen: Solche, in denen es möglich ist, die

Regierung ohne Blutvergießen durch eine Abstimmung loszuwerden, und solche, in denen das nicht möglich ist. Darauf kommt es an, nicht aber darauf, wie man diese Staatsform benennt. Gewöhnlich nennt man die erste Form „Demokratie“ und die zweite Form „Diktatur“ oder „Tyrannei“. Aber es steht nicht dafür, über Worte (wie DDR) zu streiten. Das Entscheidende ist allein die Absetzbarkeit der Regierung, ohne Blutvergießen.

Für diese Absetzbarkeit gibt es verschiedene Methoden. Die beste Methode ist die einer Abstimmung: Eine Neuwahl oder ein Votum in einem gewählten Parlament kann die Regierung stürzen. Darauf kommt es an.

Es ist daher falsch, wenn man die Betonung auf die Frage legt (wie es von Platon bis Marx und auch später immer wieder getan wurde): „Wer soll regieren? Das Volk (der Pöbel) oder die wenigen Besten? Die (guten) Arbeiter oder die (bösen) Kapitalisten? Die Mehrheit oder die Minderheit? Die Partei von links oder die Partei von rechts oder eine Partei der Mitte?“ Alle diese Fragen sind falsch gestellt. Denn es kommt nicht darauf an, wer regiert, solange man die Regierung ohne Blutvergießen loswerden kann. Jede Regierung, die man wieder loswerden kann, hat einen starken Anreiz, sich so zu verhalten, daß man mit ihr zufrieden ist. Und dieser Anreiz fällt weg, wenn die Regierung weiß, daß man sie nicht so leicht loswerden kann.

Um zu zeigen, wie wichtig diese einfache Theorie der Demokratie in der Praxis ist, möchte ich sie auf das Problem des Proportionalwahlrechts anwenden. Wenn ich hier ein Wahlrecht kritisiere, das in der so gut bewährten Verfassung der Bundesrepublik verankert ist, so soll das nur als ein Versuch betrachtet werden, eine Diskussion über eine Ansicht zu eröffnen, die meines Wissens selten in Frage gestellt wird. Verfassungen soll man nicht leichtfertig ändern; aber es ist gut, kritisch über sie zu diskutieren, schon um das Bewußtsein ihrer Bedeutung lebendig zu erhalten.

In den Demokratien des westeuropäischen Kontinents ist ein Wahlrecht verbreitet, das sich wesentlich von jenem Wahlrecht unterscheidet, das zum Beispiel in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten gültig ist und das auf der Idee der lokalen Repräsentation beruht. In Großbritannien entsendet jeder Wahlkreis einen Repräsentanten ins Parlament: den, der die meisten Stimmen bekommen hat. Welcher Partei und ob er einer Partei angehört oder nicht, wird offiziell nicht zur Kenntnis genommen. Seine Pflicht ist es, nach bestem Wissen und Gewissen die Interessen jener zu vertreten, die in seinem Wahlkreis wohnen, ob sie einer Partei angehören oder nicht. Natürlich gibt es Parteien, und sie spielen eine große Rolle bei der Regie-

rungsbildung. Aber wenn der Repräsentant eines Wahlkreises glaubt, daß es im Interesse seines Wahlkreises ist (vielleicht auch des ganzen Volkes), gegen seine Partei zu stimmen oder sogar mit ihr zu brechen, so ist er verpflichtet, es zu tun. Winston Churchill, der größte Staatsmann unseres Jahrhunderts, war niemals ein Gefolgsmann, und er hat zweimal die Partei gewechselt.

Ganz anders ist die Lage im kontinentalen Europa. Der Proporz besagt, daß jede Partei so viele Vertreter im Parlament – etwa im Bundestag – bekommt, daß die Zahl der Abgeordneten der verschiedenen Parteien in möglichst genauem Verhältnis zu den für die Parteien abgegebenen Stimmen steht.

Die Parteien sind damit von der Verfassung des Staates anerkannt und im Grundrecht verankert. Und der individuelle Abgeordnete wird ganz offiziell als Repräsentant seiner Partei gewählt. Daher kann er nicht die Pflicht haben, unter Umständen gegen seine Partei zu stimmen: Er ist, ganz im Gegenteil, moralisch an seine Partei gebunden, da er ja nur als Repräsentant dieser Partei gewählt wurde. (Und sollte er das nicht länger mit seinem Gewissen vereinbaren können, so hätte er wohl die moralische Pflicht, zurückzutreten; auch dann, wenn die Verfassung das nicht vorschreibt.)

Ich weiß natürlich, daß man Parteien braucht: Niemand hat bisher ein demokratisches System erfunden, das ohne Parteien auskommt. Aber politische Parteien sind keine allzu erfreulichen Erscheinungen. Doch ohne Parteien geht es nicht: Alle unsere Demokratien sind keine Volksregierungen, sondern Parteienregierungen. Das heißt Regierungen der Parteiführer; denn je größer eine Partei ist, um so weniger ist sie einig, um so weniger ist sie demokratisch, um so weniger Einfluß haben die, die für sie stimmen, auf die Parteiführung und auf das Parteiprogramm.

Der Glaube, ein nach dem Proporz gewählter Bundestag oder ein Parlament sei ein besserer Spiegel des Volkes und seiner Wünsche, ist falsch. Er repräsentiert nicht das Volk und seine Meinungen, sondern lediglich den Einfluß der Parteien (und der Propaganda) auf die Bevölkerung am Wahltag. Und er macht es schwieriger, daß der Wahltag zu dem wird, was er sein könnte und sollte: ein Tag des Volksgerichts über die Tätigkeit der Regierung.

Es gibt also keine gültige Theorie der Volksherrschaft; keine gültige Theorie, die den Proporz fordert. So müssen wir fragen: Wie wirkt sich der Proporz in der Praxis aus – 1. auf die Regierungsbildung, 2. auf die so entscheidend wichtige Möglichkeit, eine Regierung zu entlassen?

1. Je mehr Parteien, um so schwieriger die Regierungsbildung. Das ist erstens eine Tatsache der Erfahrung, und zwei-

tens ist es auch eine Tatsache der Vernunft: Wenn es nur zwei Parteien gäbe, dann wäre die Regierungsbildung leicht. Aber der Proporz macht es auch kleinen Parteien möglich, einen großen – oft einen entscheidenden – Einfluß auf die Regierungsbildung zu gewinnen und damit sogar auf die politischen Entscheidungen der Regierung.

Jeder wird das zugeben; und jeder weiß, daß der Proporz die Anzahl der Parteien vermehrt. Aber solange man annimmt, daß das „Wesen“ der Demokratie in der Volksherrschaft besteht, muß man, als Demokrat, diese Schwierigkeiten in Kauf nehmen, da der Proporz dann ja als „wesentlich“ erscheint.

2. Aber der Proporz, und damit die Vielzahl der Parteien, wirkt sich womöglich noch schlimmer aus für die so wichtige Entlassung einer Regierung durch Volksentscheid, also zum Beispiel durch Neuwahl des Parlaments – erstens, da man weiß, daß es viele Parteien gibt und daher kaum erwarten kann, daß eine der vielen Parteien die absolute Mehrheit erreichen wird. Wenn daher diese Erwartung eintrifft, so hat sich eben der Volksentscheid gegen keine der Parteien ausgesprochen. Keine der Parteien wurde entlassen, keine der Parteien wurde verurteilt.

Zweitens, man erwartet nicht, daß der Wahltag ein Tag des Volksgerichts über die Regierung ist. Manchmal war die Regierung eine Minderheitsregierung und daher nicht in der Lage zu tun, was sie für richtig hielt, sondern zu Konzessionen gezwungen; oder sie war eine Koalitionsregierung, in der keine der regierenden Parteien voll verantwortlich war.

So gewöhnt man sich daran, keine der politischen Parteien und keinen ihrer Führer für die Entscheidungen der Regierung verantwortlich zu machen. Und daß eine Partei etwa fünf oder zehn Prozent ihrer Stimmen verliert, wird von niemandem als Schuld spruch angesehen; am wenigsten von den Wählern, den Regierten: Es deutet nur auf ein momentanes Schwanken in der Popularität.

Drittens: Auch dann, wenn die Mehrheit der Wähler eine bestehende Mehrheitsregierung entlassen will, so kann sie das nicht unbedingt erreichen. Denn selbst wenn eine Partei, die bisher die absolute Mehrheit hatte (so daß sie verantwortlich gemacht werden konnte), ihre Mehrheit verliert, so wird sie unter einem Proporz höchstwahrscheinlich noch immer die größte Partei bleiben. Daher wird sie mit Unterstützung einer der kleinsten Parteien eine Koalitionsregierung bilden können. So wird der entlassene Führer der großen Partei weiter regieren – gegen den Mehrheitsbeschuß und auf Grund der Entscheidung einer kleinen Partei, die meilenweit davon

entfernt sein kann, den „Willen des Volkes“ zu repräsentieren.

Natürlich kann eine solche kleine Partei auch ohne Neuwahl, ohne einen neuen Auftrag von der Wählerschaft eine Regierung stürzen und zusammen mit den Oppositionsparteien eine neue Regierung bilden – in groteskem Gegensatz zu der Idee, die dem Proporz zugrunde liegt: der Idee, daß der Einfluß einer Partei der Anzahl ihrer Wähler entsprechen soll.

Solche Dinge kommen häufig vor. Und dort, wo es eine Vielzahl von Parteien gibt und wo daher Koalitionen die Regel sind, sind sie geradezu selbstverständlich geworden.

Es ist ganz richtig, daß Ähnliches auch in einem Land geschehen kann, in dem es keinen Proporz gibt. Aber in solchen Ländern – etwa in Großbritannien oder in den Vereinigten Staaten – hat sich eine Tendenz dazu entwickelt, daß sich hauptsächlich zwei große Parteien gegenüberstehen, die miteinander konkurrieren. Es ist dieses Zweiparteiensystem, von dem Winston Churchill sagte: „Die Demokratie ist die schlechteste der Regierungsformen, ausgenommen alle anderen Regierungsformen.“

Er wollte damit sagen: Keine Regierungsform ist gut oder verläßlich oder frei von Korruption. Aber wenn man das weiß, so ist die Demokratie noch immer die beste aller bisher bekannten Lösungen des Problems der Regierung.

Mir scheint eine Form, die das Zweiparteiensystem möglich macht, die beste Form der Demokratie zu sein. Denn sie führt immer wieder zur Selbstkritik der Parteien. Wenn eine der beiden großen Parteien in einer Wahl eine richtige Schlappe erlitten hat, dann kommt es gewöhnlich zu einer radikalen Reform innerhalb der Partei. Das ist eine Folge der Konkurrenz und des eindeutigen Verdammungsurteils der Wähler, das nicht übersehen werden kann. So werden die Parteien durch dieses System von Zeit zu Zeit gezwungen, von ihren Fehlern zu lernen oder unterzugehen.

Meine Bemerkungen gegen den Proporz bedeuten nicht, daß ich allen Demokratien den Rat erteile, den Proporz aufzugeben. Ich wünsche nur der Diskussion darüber eine neue Richtung zu geben. Der Gedanke, daß aus der Idee der Demokratie die moralische Überlegenheit des Proporzsystems logisch abgeleitet werden kann und daß die kontinentalen Systeme wegen des Proporz besser, gerechter oder demokratischer sind als die angelsächsischen Systeme, ist naiv und hält einer etwas eingehenderen Überlegung nicht stand.

Zusammenfassend: Die Ansicht, daß der Proporz demokratischer ist als das britische oder amerikanische System, ist unhaltbar, da sie sich auf eine überholte Theorie der Demokratie als Volksregie-

rung berufen muß (die ihrerseits auf die sogenannte Souveränitätstheorie des Staates zurückgeht). Diese Theorie ist moralisch verfehlt und sogar unhaltbar: Sie ist durch die Theorie der Entlassungsgewalt der Majorität überholt.

Dieses moralische Argument ist wohl noch wichtiger als das praktische Argument, daß wir nicht mehr als zwei voll verantwortliche und konkurrierende Parteien brauchen, um den Wählern die Macht zu geben, in ihrer Wahl über die Regierung zu Gericht zu sitzen. Der Proporz schafft die Gefahr, daß der Wahlentscheid der Mehrheit bagatellisiert wird und damit auch der Einfluß einer Wahlniederlage auf die Parteien – ein wohltätiger Einfluß, den die Demokratie brauchen kann. Und für einen klaren Mehrheitsentscheid ist es wichtig, daß es eine möglichst gute und starke Oppositionspartei gibt. Sonst sind die Wähler oft gezwungen, eine schlechte Regierung weiter regieren zu lassen, weil sie Grund haben anzunehmen: „Es kommt nichts Besseres nach.“

Widerspricht nicht meine Verteidigung des Systems der zwei Parteien der Idee einer offenen Gesellschaft? Ist nicht die Toleranz einer Vielheit von Meinungen und Theorien, also ein Pluralismus, charakteristisch für die offene Gesellschaft und ihre Wahrheitssuche, und soll sich dieser Pluralismus nicht in einer Vielzahl von Parteien ausdrücken?

Meine Antwort: Es ist die Funktion einer politischen Partei, eine Regierung zu stellen oder als Opposition die Arbeit der Regierung kritisch zu überwachen. Zur kritischen Überwachung gehört es, die Toleranz der Regierung gegenüber den verschiedenen Meinungen, Ideologien und Religionen zu überwachen (so weit diese nicht intolerant sind: Denn Ideologien, die Intoleranz predigen, verlieren ihren Anspruch auf Toleranz). Manche Ideologien werden versuchen – mit oder ohne Erfolg –, eine Partei zu dominieren oder eine neue Partei zu gründen. So wird es ein Wechselspiel geben zwischen Meinungen, Ideologien, Religionen auf der einen Seite und den großen konkurrierenden Parteien auf der anderen Seite.

Aber der Gedanke, daß die Vielzahl der Ideologien oder Weltanschauungen sich in einer Vielzahl der Parteien spiegeln soll, dieser Gedanke scheint mir politisch verfehlt zu sein. Und nicht nur politisch, sondern auch weltanschaulich. Denn eine zu nahe Verbindung zur Parteipolitik verträgt sich kaum mit der Reinheit einer Lehre.

SPIEGEL Essay
