

NCCR Democracy (Hrsg.)

Yvonne Rosteck

Wie Globalisierung und Mediatisierung die Demokratie verändern



Liebe Leserin, lieber Leser

Wir freuen uns, dass Sie unsere Open-Access-Publikation heruntergeladen haben. Der vdf Hochschulverlag fördert Open Access aktiv und publiziert seit 2008 Gratis-eBooks in verschiedenen Fachbereichen:

[Übersicht Open-Access-Titel](#)

Möchten auch Sie Open Access publizieren?

Der vdf Hochschulverlag stellt Ihre Publikation u.a. im eigenen Webshop sowie der ETH-Research-Collection zum Download bereit!

Kontaktieren Sie uns unter verlag@vdf.ethz.ch

Gerne informieren wir Sie auch in Zukunft über unsere (Open-Access-)Publikationen in Ihrem Fachbereich.

[Newsletter abonnieren](#)

Auch Sie können Open Access unterstützen.

[Hier geht's zum Spenden-Button](#)

Herzlichen Dank!

NCCR Democracy (Hrsg.)

Yvonne Rosteck

Wie Globalisierung und Mediatisierung die Demokratie verändern

Impressum

Herausgeber:
NCCR Democracy
Universität Zürich
Affolternstr. 56
CH-8050 Zürich

Autorin:
Yvonne Rosteck

Design & Layout:
Rose Pistola, München



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7281-3877-4 (Printausgabe)

Download open access:
ISBN 978-3-7281-3878-1 / DOI 10.3218/3878-1
www.vdf.ethz.ch

© 2018, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt besonders für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort	6
---------	---

KAPITEL 1

Einleitung	9–13
------------	------

KAPITEL 2

Ist die Demokratie in der Krise?	14–22
----------------------------------	-------

2.1. Die weltweite Ausbreitung von Demokratie	15
2.2. Der Zustand der Demokratie, wissenschaftlich gemessen	16
2.3. Wie zufrieden sind die Bürgerinnen und Bürger in Europa mit der Demokratie?	19
2.4. Das Dilemma demokratischen Regierens	21
2.5. Fazit	22

KAPITEL 3

Wie wirkt sich die Globalisierung auf die Demokratie aus?	23–36
---	-------

3.1. Die drei Entscheidungsebenen jenseits des Nationalstaates	24
Einschub: Regulierungsbehörden – unabhängig, aber unter Kontrolle?	24–26
3.2. Die Politik geht weniger auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürger ein	26
3.3. Bestrebungen der Demokratisierung	28
3.4. Die öffentliche Meinung bevorzugt demokratische Verfahren	30
3.5. Die Medien: wichtige „watchdogs“ der Demokratie	31
Medienbeitrag: „Skeptiker stärken EU-Demokratie“	33–35
3.6. Fazit	36

KAPITEL 4

Globalisierung und die Verbreitung von Demokratie in der Welt	37–47
---	-------

4.1. Die Öffnung autoritärer Regime durch länderübergreifende Proteste	38
Einschub: Gescheiterte Demokratiebewegungen – was bleibt?	40–41
4.2. Demokratieförderung durch internationale Organisationen	41
4.3. Warum Demokratisierung nicht selten zu Bürgerkriegen führt	43
4.4. Wie kann Demokratisierung erfolgreicher verlaufen?	45
4.5. Fazit	46

KAPITEL 5

Die Rolle der Medien in der Demokratie 48–60

5.1. Mediatisierung: wie Medien die Spielregeln der Politik verändern	49
Einschub: TV-Duelle vor Wahlen – ein Beispiel für Mediatisierung	50
5.2. Wie stark wird die Politik von den Medien beeinflusst?	51
5.3. Beeinflussen die Medien die öffentliche Meinung?	57
Einschub: Abstimmungskampagnen in der Schweiz – aufklärend oder manipulierend?	58–59
5.4. Fazit	59

KAPITEL 6

Populismus im Aufschwung 61–91

6.1. Was ist Populismus?	62
6.2. Populistische Ideologie: demokratische und autoritäre Elemente	63
6.3. Wie Populismus gemessen werden kann	63
6.4. Leben wir in einem populistischen Zeitalter?	64
Einschub: Populismus in der Schweiz	80–81
6.5. Was sind die Gründe für den Erfolg des Populismus?	80
Medienbeitrag: Parteien bleiben wichtig	82–83
6.6. Wie wirkt sich Populismus auf die Demokratie aus?	86
6.7. Fazit	90

KAPITEL 7

Schlussbetrachtung 92–98

Literaturverzeichnis	99
Über den NCCR Democracy	108

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei Wellen der Demokratisierung	16
Abbildung 2: Der Demokratiebarometer: die ersten drei Ebenen des Konzeptbaumes	17
Abbildung 3: Die Entwicklung der Demokratiequalität in den 30 besten Demokratien 1990–2014	18
Abbildung 4: Das Vertrauen der europäischen Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen der Demokratie	21
Abbildung 5: Sensationalisierte Nachrichten	52
Abbildung 6: Skandalisierte Nachrichten	52
Abbildung 7: Emotionalisierte Nachrichten	53
Abbildung 8: Verwendung des Begriffs Populismus in Zeitungsartikeln und in der Wissenschaft	65
Abbildung 9: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Westeuropa 1970–2017	66–67
Abbildung 10: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Nordeuropa 1970–2017	68
Abbildung 11: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Südeuropa 1970–2017	69
Abbildung 12: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Mittel- und Osteuropa 1989–2017	70–71
Abbildung 13: Der Anteil populistischer Aussagen in Wahlprogrammen etablierter Mainstream-Parteien und neu gegründeter Non-Mainstream-Parteien	72–73
Abbildung 14: Vergleich der Anteile populistischer Aussagen in Zeitungen und in Wahlprogrammen etablierter und neu gegründeter Parteien	76–77
Abbildung 15: Der Anteil populistischer Aussagen in Facebook- und Twitter-Beiträgen führender Politikerinnen und Politiker	78

Vorwort

In diesem Buch stellt der Nationale Forschungsschwerpunkt NCCR Democracy die wichtigsten Ergebnisse seiner Arbeit einer breiten Öffentlichkeit vor. Während insgesamt zwölf Jahren haben wir die Funktionsweise, die Entwicklung und die Qualität der modernen Demokratien untersucht, sowie die Herausforderungen, die sich ihnen stellen. Das Besondere am NCCR Democracy war nicht nur die fruchtbare Zusammenarbeit der beteiligten Disziplinen, die einen interdisziplinären Zugang zu den vielschichtigen Strukturen und Prozessen der Demokratie ermöglichte und wissenschaftliche Innovation begünstigte. Dank der Laufzeit von zwölf Jahren war es auch möglich, ein langfristig angelegtes Forschungsprogramm zu konzipieren und uns in die Demokratie als Forschungsgegenstand umfassend zu vertiefen. Schliesslich war der NCCR Democracy auch ein bedeutendes Instrument zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Schweiz: Im Rahmen der Forschungsprojekte wurden Doktorandinnen und Doktoranden ausgebildet sowie akademische Karrieren gefördert. Unsere Nachwuchsleute sind heute im In- und Ausland erfolgreich, nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Privatwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung und in internationalen Organisationen. Dank dafür, dies ermöglicht zu haben, gebührt vor allem unseren wichtigsten Geldgebern: dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie der Universität Zürich. Der Dank geht auch an unsere Geschäftsführerin, Yvonne Rosteck, die das Material für die vorliegende Publikation zusammengestellt und den Text verfasst hat. Herzlichen Dank auch

an Laurent Bernhard, Frank Esser, Tina Freyburg, Gesine Fuchs, Sandra Lavenex, Martin Wettstein, Werner Wirth und Dominique Wirz für ihre inhaltlichen Kommentare und die kritische Durchsicht des Manuskripts.

Zürich und Florenz, im Juli 2018

Daniel Kübler, Universität Zürich, Direktor des NCCR Democracy von 2012–2018

Hanspeter Kriesi, European University Institute, Direktor des NCCR Democracy von 2005–2012

KAPITEL 1

Einleitung

Demokratie ist kein perfektes Regierungsmodell. Aber trotz all ihrer Mängel gibt es bis heute keine Staatsform, die besser geeignet ist, das Zusammenleben der Menschen zu regeln. Demokratie ermöglicht es, dass Entscheidungen in friedlichem Miteinander getroffen werden. Sie garantiert individuelle Freiheiten, Selbstbestimmung und Mitspracherecht. Demokratien leben dauerhafter in Frieden. In der Regel sind sie auch wohlhabender als nicht demokratische Systeme. Dass viele Menschen immer wieder bereit sind, grosse Risiken im Kampf um Demokratie einzugehen, zeigt, wie attraktiv diese Idee weltweit ist. Aber Demokratie ist kein einmal erreichter Zustand, dessen man sich sicher sein kann. Demokratie ist eine dauerhafte Herausforderung für die Bürgerinnen und Bürger und für die Regierenden. Sie muss kontinuierlich reflektiert und ihre Regeln müssen immer wieder neu ausgehandelt werden.

Während die Demokratie im 20. Jahrhundert die erfolgreichste politische Idee war und sich als universeller Wert global durchgesetzt hat, stehen etablierte und junge Demokratien heute zunehmend unter Druck. Verschiedene Entwicklungen wie Globalisierung, Veränderungen im Mediensystem und der Aufschwung des Populismus fordern sie heraus. Wie und warum das geschieht und welche Folgen sich für die Demokratie abzeichnen, wurde von 2005 bis 2017 im Nationalen Forschungsschwerpunkt NCCR Democracy des Schweizerischen Nationalfonds und der Universität Zürich untersucht.

Als der NCCR Democracy im Oktober 2005 seine Arbeit aufnahm, fokussierten wir uns auf die entwickel-

ten, westlichen Demokratien. Ausgangspunkt war die Feststellung einer politischen Malaise in diesen „Hochburgen“ der Demokratie und die Annahme, dass diese auf einem zunehmenden Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die Politik beruht. Unbestritten ist, dass die Demokratie seit den 1990er-Jahren mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert ist: Demografischer Wandel, sozioökonomische Ungleichheit, ethnische Vielfalt und technologischer Fortschritt sind nur einige davon. Wir gingen davon aus, dass insbesondere zwei Entwicklungen die Demokratie grundlegend unter Druck setzen. Die erste – Globalisierung – führt dazu, dass der Nationalstaat, an den Demokratie traditionell geknüpft ist, an Bedeutung verliert. Durch die Globalisierung wird Entscheidungsmacht zunehmend an nicht gewählte Akteure auf internationaler, transnationaler, regionaler und lokaler Ebene verlagert. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Gefühl, keinen Einfluss mehr auf die Politik nehmen zu können. So hat das Vertrauen in staatliche Institutionen und Regierungen seit Ende der 1990er-Jahre auch abgenommen. Gleichzeitig sind die Medien in allen Demokratien zu einem mächtigen Akteur in der Politik geworden. Sie haben sich zu unabhängigen, kommerziell orientierten Massenmedien entwickelt und die politische Kommunikation und damit auch die Spielregeln der Politik verändert. Dieses Phänomen wird mit dem Begriff der „Mediatisierung“ umschrieben. Ziel des NCCR Democracy war es zu klären, wie sich die Demokratie unter dem Einfluss von Globalisierung und Mediatisierung verändert hat. Die Forschungsdauer von zwölf Jahren sowie das breite Netzwerk an Partnerinstitutionen aus verschiedenen sozialwissen-

schaftlichen Disziplinen ermöglichten es, diese Frage länderübergreifend und auf der Grundlage von umfassenden Datensammlungen zu untersuchen.

Dieser Schlussbericht fasst die wichtigsten Entwicklungen und Ergebnisse zusammen. Im Laufe der zwölf Jahre veröffentlichten die rund 140 Forscherinnen und Forscher im NCCR Democracy über 700 Publikationen. Der Fülle an gesammeltem Wissen und Erkenntnissen können wir mit diesem Buch nicht gerecht werden. Ein Fokus liegt auf der Frage, wie Globalisierung und Mediatisierung zum Erstarken des Populismus in etablierten Demokratien beigetragen haben. Ergänzt wird die Zusammenfassung durch Hinweise auf den allgemeinen Forschungsstand in den Fussnoten. Auf die Literatur aus dem NCCR Democracy wird – zur besseren Abgrenzung – im Fliesstext bzw. im Verzeichnis im Anhang verwiesen. Der Bericht umfasst auch zwei Medienbeiträge von NCCR-Forschenden, die detaillierter auf einzelne Themen eingehen.

Zu Beginn gehen wir in Kapitel 2 der Frage nach, ob die Demokratie – wie vielfach behauptet – in der Krise steckt. Hinweise darauf gäbe es zum einen, wenn die Anzahl der Demokratien weltweit zurückginge. Zum anderen, wenn die entwickelten, gefestigten Demokratien sich in ihrer Qualität verschlechtern und sie die Unterstützung durch ihre Bürgerinnen und Bürger verlieren würden. Obwohl die Demokratie als Regierungsmodell in Europa nicht infrage gestellt wird, kann eine allgemeine Unzufriedenheit festgestellt werden damit, wie Demokratie umgesetzt wird. Grund hierfür ist ein grundlegendes Dilemma, das Demokratie als Regierungsform mit sich bringt. Wie die folgenden Kapitel

darlegen, wird dieses Dilemma durch die beiden Entwicklungen Globalisierung und Mediatisierung weiter verstärkt. Kapitel 3 zeigt, wie im Zuge der Globalisierung politische Entscheidungsmacht zunehmend vom Nationalstaat auf die internationale, transnationale, regionale und lokale Ebene verlagert wird. Dies geschieht im Sinne einer besseren Problemlösung, geht jedoch auf Kosten der Demokratie. Globalisierung bietet aber auch Chancen zur Verbreitung von Demokratie. Kapitel 4 beschreibt die verschiedenen Ansätze der internationalen Gemeinschaft, Demokratie in autoritären Staaten zu fördern und notwendige Bedingungen für die Etablierung und Festigung von Demokratie in einem Land. Kapitel 5 widmet sich der wichtigen Rolle der Massenmedien in der Demokratie. Es zeigt, wie der Prozess der Mediatisierung die Politik in westlichen Demokratien verändert hat. Die Medien interpretieren politische Vorgänge immer häufiger selbst nach ihrer eigenen Logik, statt sie zu beschreiben. Politische Akteure wiederum haben sich zunehmend an die Regeln des Mediengeschäfts angepasst. Diese Entwicklung trägt – zusammen mit der im Zuge der Globalisierung veränderten politischen Entscheidungsfindung – zum Erfolg des Populismus bei. Letzteres Thema ist Gegenstand von Kapitel 6. Es geht zunächst der Frage nach, ob Populismus heute stärker unterstützt wird als früher: Wie haben sich die Wähleranteile populistischer Parteien in Europa in den letzten Jahrzehnten entwickelt? Inwieweit sind der politische Diskurs und die Berichterstattung in den Medien populistischer geworden? Anschliessend werden die Gründe für den Erfolg des Populismus erläutert sowie mögliche Auswirkungen auf die Demokratie.

KAPITEL 2

Ist die
Demokratie in
der Krise?

Nach dem Ende des Kalten Krieges verkündete der amerikanische Politologe Francis Fukuyama seine berühmte These vom „Ende der Geschichte“: Die liberale Demokratie habe triumphiert und würde sich als Regierungsmodell nun endgültig weltweit durchsetzen.¹ Heute, fast 30 Jahre später, ist immer häufiger von einer „Krise der Demokratie“ die Rede. Die Demokratie scheint auf dem Rückzug zu sein, Autokraten sind wieder an der Macht, die die Demokratie aushebeln wollen. Wladimir Putin in Russland und Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei sind oft herangezogene Beispiele. Auch Populisten sind im Aufschwung. Sie stellen zwar nicht die Demokratie als Staatsmodell infrage, aber deren zentrale Institutionen. In den westlichen Ländern verzeichneten populistische Parteien in den letzten Jahrzehnten zunehmend Wahlerfolge. Mit Hugo Chavez wurde 1999 in Venezuela der erste populistische Präsident des 21. Jahrhunderts gewählt. In Europa wurden Populisten immer häufiger an der Regierung beteiligt – wie die FPÖ in Österreich 2000 und 2017 oder die Fortschrittspartei in Norwegen 2013. In der Schweiz erhielt die SVP 2003 einen zweiten Sitz im Bundesrat. In jüngster Zeit konnten populistische Parteien sogar Alleinregierungen bilden. In Ungarn bestimmt seit 2010 die nationalkonservative Fidesz-Partei von Viktor Orbán die Geschicke des Landes. In Polen regiert seit 2015 die rechtspopulistische Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) von Jaroslaw Kaczyński. Den bisherigen Höhepunkt erreichte dieser Siegeszug der Populisten 2017 mit der Wahl Donald Trumps in das Weisse Haus. Was ist mit der Demokratie passiert? Befindet sie sich tatsächlich weltweit im Abwärtstrend?

2.1. Die weltweite Ausbreitung von Demokratie

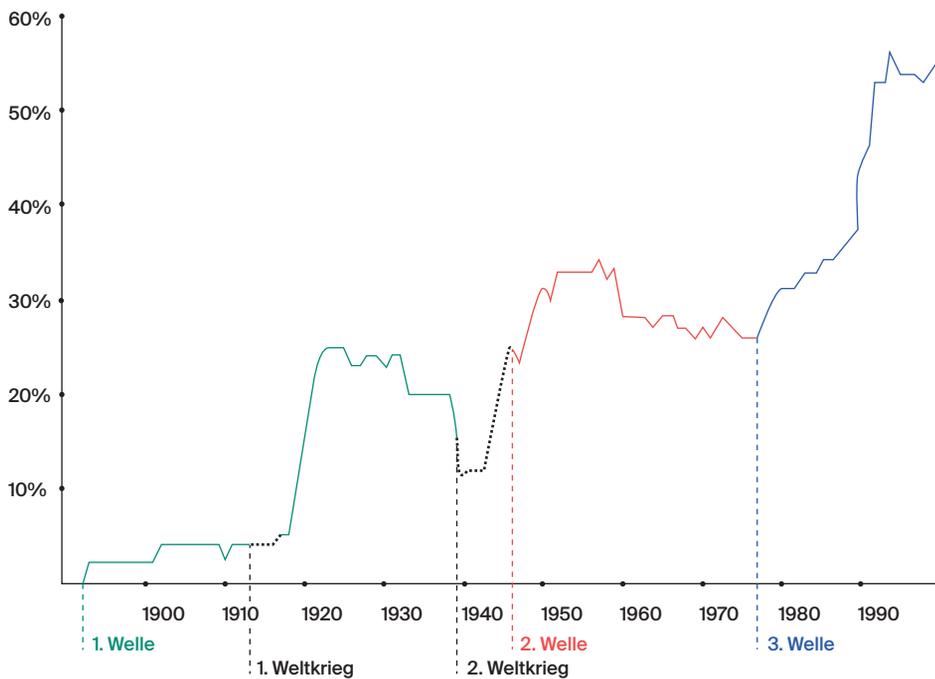
Geht man von einer minimalistischen Definition von Demokratie aus, so hat sich die Demokratie im 20. Jahrhundert stark ausgebreitet. Diese Definition umfasst die beiden Kriterien allgemeines Stimm- und Wahlrecht sowie die regelmässige Durchführung von Wahlen mit

Parteienwettbewerb. Der Anteil der Länder, die nach diesen Kriterien als Demokratien bezeichnet werden können, hat in drei Wellen zugenommen (Kriesi & Bochsler 2013):

Die erste Welle begann mit der Amerikanischen und Französischen Revolution, bedeutender für die Verbreitung der Demokratie waren jedoch die Revolutionswellen von 1830 und 1848. In der Folge führten viele westeuropäische Länder gewählte, repräsentative Institutionen ein. Volkssouveränität bedeutete jedoch noch nicht politische Gleichheit. Und so erreichte die erste Welle ihren Höhepunkt erst nach dem Ersten Weltkrieg, als in vielen Ländern auch Frauen und Menschen ohne Besitz und Einkommen das Wahl- und Stimmrecht erhielten. In der Zwischenkriegszeit fielen viele dieser jungen Demokratien autokratischen Militärcoups und faschistischen Regimen zum Opfer. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte die zweite Welle, als die Westalliierten die Demokratie in den von ihnen besetzten Gebieten einführten. Auch lateinamerikanische Länder und einige durch die Entkolonialisierung neu geschaffene Staaten in Afrika verabschiedeten demokratische Verfassungen, aber nur in wenigen konnte sich die Demokratie festigen. Auf diese zweite Welle folgte ab den 1960er-Jahren ein zweiter Rückschlag, der vor allem Lateinamerika betraf. Aber auch in Europa (Griechenland, Türkei), in Afrika (z.B. Nigeria) und Asien (z.B. Philippinen) kam es zu Staatsstreich und Militärputschen. Die dritte und grösste Demokratisierungswelle begann in den 1970er-Jahren mit dem Ende der Militärdiktaturen in Südeuropa (Portugal, Griechenland, Spanien). Sie erfasste auch Lateinamerika, Südostasien sowie einige Staaten Afrikas. In den Jahren 1989/1990 brach schliesslich auch der kommunistisch regierte Ostblock zusammen. Wichtige Rollen in der dritten Demokratisierungswelle spielten die aussenpolitischen Interessen der USA sowie die Europäische Gemeinschaft, die mit verschiedenen ehemals kommunistischen Ländern Beitrittsverhandlungen aufnahm. Wie die Geschichte zeigt, braucht Demokratisierung Zeit und nicht überall führte die dritte Welle tatsächlich zur Demokratie. So werden seit den 1990er-Jahren

¹ Fukuyama, Francis (1989). *The end of history? The National Interest*.

Anteil demokratischer Staaten weltweit in Prozent

Abbildung 1: Die drei Wellen der Demokratisierung²

2 Die Grafik basiert auf Doorenspleet, Renske (2000). Reassessing the three waves of democratization. *World Politics* 52, 384–406. Zur Entwicklung der Demokratie siehe auch Huntington, Samuel P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.

3 Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

4 Beispiele sind der Freedom House Index <https://freedomhouse.org/> und der Polity Index <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.

in fast allen Ländern Wahlen durchgeführt, doch sind diese oft alles andere als frei. Auch werden die individuellen Freiheitsrechte in den neuen Demokratien noch weniger gut geschützt als in den westlichen Demokratien, die sich in der zweiten Welle definitiv etabliert haben. Die dritte Demokratisierungswelle hatte ihren Höhepunkt in den 1990er-Jahren, danach folgte eine Phase der Stagnation,³ wobei sich für kurze Zeit mit den sogenannten „Farbrevolutionen“ in Serbien, Georgien, Kirgisien, der Ukraine und im Libanon sowie dem „Arabischen Frühling“ eine vierte Welle andeutete. Der demokratische Aufbruch erwies sich jedoch nur in wenigen Staaten wie Tunesien als nachhaltig wirksam.

Der Siegeszug der Demokratie über andere Regierungsformen ist vorerst also nur scheinbar gelungen. Von einem weltweiten Rückzug der Demokratie kann aber nicht gesprochen werden. Vielmehr scheint sich die vielbe-

schworene „Krise der Demokratie“ in einer anderen Entwicklung zu manifestieren: in einer andauernden Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihren Regierungen, die sich seit einigen Jahrzehnten in den etablierten westlichen Demokratien ausgebreitet hat.

2.2. Der Zustand der Demokratie, wissenschaftlich gemessen

Auf die Frage, ob etablierte Demokratien sich in der Krise befinden, kann aus zwei Perspektiven eine Antwort gegeben werden: aus der Sicht der Demokratieforschung und aus der Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger selbst.

Die Politikwissenschaft hat verschiedene Instrumente⁴ entwickelt, mit denen die Qualität der Demokratie im Laufe der Zeit gemessen werden kann. Viele basieren auf einem mini-

malistischen Demokratiebegriff und sind wenig differenziert. Diese Indizes können zwar durchaus zwischen demokratischen und nicht demokratischen Regimen unterscheiden. Die feinen Unterschiede zwischen den hoch entwickelten Demokratien zeigen sie jedoch nicht und auch nicht, ob die Demokratiequalität sich im Laufe der Zeit verändert hat. Um dies zu messen, muss das Phänomen „Demokratie“ möglichst in seiner ganzen Komplexität erfasst werden. Der NCCR Democracy hat deshalb zusammen mit dem Wissenschaftszentrum Berlin den Demokratiebarometer⁵ entwickelt. Das Instrument misst den Zustand und die Stabilität von 70 etablierten und neuen Demokratien seit 1990 und erfasst dabei auch feine Qualitätsveränderungen und -unterschiede. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass demokratische Systeme eine Balance zwischen den Werten Freiheit und Gleichheit herzustellen versuchen und sich dazu einem dritten Prinzip bedienen: der Kontrolle. Diese drei Prinzipien – und damit die Qualität der Demokratie – werden durch die Erfüllung von jeweils drei Funktionen sichergestellt.

Einen allgemeinen Qualitätsverfall der 30 besten Demokratien⁶ in den Jahren 1990–2014 stellt der Demokratiebarometer nicht fest. Es zeigen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern und

darin, wie gut die einzelnen Prinzipien von Demokratie verwirklicht werden (Merkel 2015):

Das Prinzip Freiheit, das sich aus den drei Funktionen individuelle Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Öffentlichkeit ergibt, wird in diesen Demokratien generell am besten umgesetzt. Während die Funktion der individuellen Freiheit einen leichten Qualitätszuwachs verzeichnet, sind bei der Rechtsstaatlichkeit leichte Einbussen zu erkennen. Die Gründe für Letzteres liegen in verschlechterten Werten für die Unabhängigkeit der Judikative und in sinkendem Vertrauen in das nationale Rechtssystem. Die dritte Funktion Öffentlichkeit, die nicht nur die Meinungsfreiheit misst, sondern auch das Medienangebot, die Neutralität der Presse und den Organisationsgrad von gesellschaftlichen Interessen, verharrt auf einem relativ niedrigen Niveau. Die Werte für das pluralistische Medienangebot sind leicht gefallen und der Organisationsgrad von gesellschaftlichen Interessen durch Verbände und Nichtregierungsorganisationen ist leicht zurückgegangen.

Von den drei Funktionen des Prinzips Kontrolle nahmen die Qualität der horizontalen Gewaltenteilung und der pluralistische politische Wettbewerb minimal zu. Verschlechterungen sind zu beobachten, was die Fähigkeit demokratisch gewählter Regie-

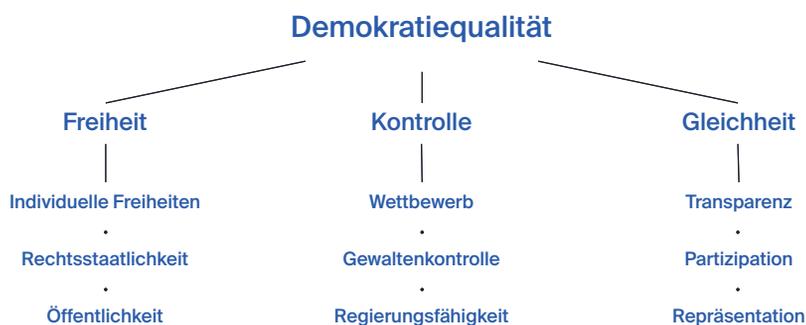


Abbildung 2: Der Demokratiebarometer: die ersten drei Ebenen des Konzeptbaumes. Der Demokratiebarometer misst die Qualität von etablierten Demokratien auf der Basis von 100 Indikatoren. Diese sind insgesamt neun Demokratiefunktionen zugeordnet, die die Erfüllung der drei Prinzipien Freiheit, Kontrolle und Gleichheit gewährleisten.

5
www.democracybarometer.org

6
Hierzu zählen Australien, Belgien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Malta, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Ungarn, USA und Zypern.

rungen anbetrifft, Politik zu gestalten. Die Stabilität von Regierungen hat geringfügig abgenommen, Regierungsentscheidungen wurden weniger effektiv umgesetzt und die Unabhängigkeit von Zentralbanken nahm zu.

Von allen drei Demokratieprinzipien wurde die politische Gleichheit in den vergangenen zwei Jahrzehnten am schlechtesten verwirklicht. Die Transparenz der Entscheidungen, die durch demokratische Institutionen getroffen werden, hat zugenommen. Allgemein verbessert hat sich auch die Qualität der Repräsentation.⁷ Dies ist aber ausschliesslich darauf zurückzuführen, dass es immer mehr weibliche Abgeordnete gibt. Frauen sind in den Parlamenten etablierter Demokratien zwar nach wie vor unterrepräsentiert, jedoch nimmt ihr Anteil mit jedem Jahr zu. Ein höherer Frauenanteil in den nationalen Parlamenten kommt nicht nur der Gleichstellung in der Politik zugute, sondern auch der Partizipation. Eine vergleichende Studie von 30 europäischen Staaten zeigt, dass Frau-

en im Parlament eine Vorbildfunktion haben und andere Frauen inspirieren, am politischen Prozess teilzunehmen (Bühlmann & Schädel 2012). Je höher der Anteil von Parlamentarierinnen in einem Land ist, desto politisch interessierter und engagierter ist die weibliche Bevölkerung. Generell zeigen die Daten des Demokratiebarometers jedoch, dass die politische Partizipation insgesamt rückläufig ist. Der Grund dafür ist, dass vor allem die unteren Einkommens- und Bildungsschichten sich weniger am politischen Entscheidungsprozess beteiligen. Dadurch reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, dass sich ihre Präferenzen im Wahlergebnis ausdrücken und ihre Interessen entsprechend vertreten werden. Die Qualität der Repräsentation hat sich für diese Gruppe aufgrund ihrer sinkenden Wahlbeteiligung somit verschlechtert.

Insgesamt zeigen die Forschungsergebnisse des Demokratiebarometers keinen gravierenden Qualitätsverlust und damit auch keine „Krise“ der Demokratie. Letztendlich sind es

7 Die Qualität der Repräsentation zeigt, wie gut die Verbindung zwischen den gewählten Repräsentanten – also den Politikerinnen und Politikern – und den Repräsentierten – der Wählerschaft – ist. Sie bemisst sich zum einen daran, ob das Parlament in seiner Zusammensetzung ein Spiegel der Gesellschaft ist. Werden die einzelnen gesellschaftlichen Schichten, Gruppen und Geschlechter durch die Abgeordneten angemessen vertreten? Zum anderen wird sie an der Frage gemessen, wie gut die Präferenzen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger in das politische Handeln einfließen und in praktische Politik umgesetzt werden.

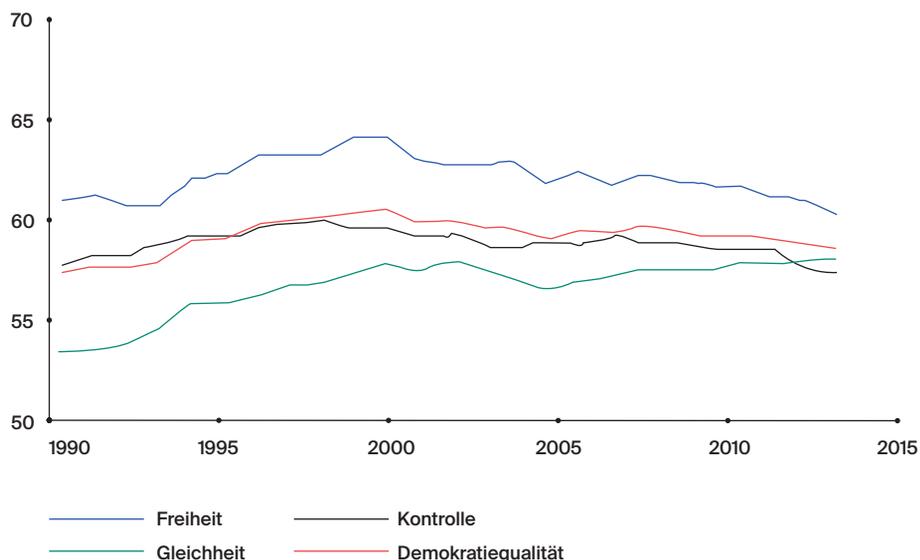


Abbildung 3: Die Entwicklung der Demokratiequalität in den 30 besten Demokratien zwischen 1990 und 2014. Quelle: Demokratiebarometer www.democracybarometer.org.

aber die Bürgerinnen und Bürger, die in einer Demokratie über die Legitimität und Stabilität des Systems entscheiden. Urteilen sie anders als die Wissenschaft?

2.3. Wie zufrieden sind die Bürgerinnen und Bürger in Europa mit der Demokratie?

Jede Demokratie benötigt die Zustimmung des Volkes, um zu überleben. Es ist der (fehlende) Glaube der Bürgerinnen und Bürger, dass ihr demokratisches System legitim, fair und unterstützenswert ist, der die Demokratie stärkt oder entscheidend schwächt (Merkel 2015). Wie hoch die Zufriedenheit mit der Demokratie ist, ist abhängig davon, wie weit Erwartungen und Bewertungen auseinanderklaffen.

Verschiedene Meinungsumfragen unter der Bevölkerung Europas zeigen, dass die Idee der Demokratie in Europa weiterhin breiten Rückhalt findet. Es gibt auch wenig Grund zur Annahme, dass sich dies in absehbarer Zeit ändern wird. Jedoch unterscheiden sich die Erwartungen an die Demokratie stark von ihrer tatsächlichen Beurteilung. Die Bürgerinnen und Bürger unterstützen oftmals die Demokratie als Regierungsform, sind aber nicht zufrieden damit, wie Demokratie in ihrem Land konkret funktioniert. Diese Unzufriedenheit führt zu Forderungen nach (mehr) direkter Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen (Mohrenberg et al. 2018). Unzufriedene Bürgerinnen und Bürger werden in der politikwissenschaftlichen Literatur einerseits als kritische Bürger gesehen und als Kraft für Reformen demokratischer Prozesse und Strukturen. Andererseits wird auch argumentiert, dass sie manchmal vollkommen überzogene Erwartungen an die Politik und vor allem an die Demokratie haben.⁸

Erwartungen ...

Die Umfragen des European Social Survey⁹ zeigen, dass die liberale Demokratie in Europa nicht grundsätzlich infrage gestellt wird.

Gemäss dem theoretischen Grundmodell sind die Merkmale der liberalen Demokratie die regelmässige Durchführung von freien und fairen Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und der Schutz individueller Rechte. Das Demokratieverständnis der europäischen Bevölkerung geht über dieses Modell weit hinaus und umfasst auch Aspekte der direkten und der sozialen Demokratie (Ferrin & Kriesi 2014): Allgemein wird freien und fairen Wahlen sowie der Rechtfertigung von Entscheidungen durch die Regierung eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Die Bürgerinnen und Bürger Europas erwarten, dass Regierungen ihre Politik dem Volk erklären. Unter den liberalen Elementen sehen sie besonders Rechtsgleichheit, die Verlässlichkeit der Medien und die Gewaltenteilung als notwendige Bedingungen für Demokratie. Aber auch direkte Demokratie, das heisst die direkte Beteiligung des Volkes am politischen Prozess mittels Abstimmungen, wird als wichtig erachtet. Im Gegensatz zu vielen Demokratietheoretikern sind die europäischen Bürger ausserdem der Meinung, dass Demokratie auch für soziale Gerechtigkeit sorgen sollte. Für viele Europäer sind deshalb der Schutz vor Armut und die Reduzierung von Einkommensunterschieden zentrale Anliegen der Demokratie.

... versus Beurteilungen

Wie die Bürgerinnen und Bürger die Demokratie in ihrem Land tatsächlich beurteilen, variiert sehr nach Region (Ferrin & Kriesi 2014): In Nord- und Westeuropa wird der Demokratie generell ein positives Zeugnis ausgestellt, wobei Möglichkeiten zur Verbesserung durchaus gesehen werden. Die Südeuropäer sind im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 ihren Demokratien gegenüber sehr viel kritischer geworden. Die Osteuropäer stehen ihren Demokratien anhaltend kritisch gegenüber. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, dass die kommunistische Vergangenheit ihre Werte und Vorstellungen nachhaltig geprägt hat, denn generell unterstützen sie die Prinzipien der liberalen Demokratie.¹⁰

—
8
Vergleiche z.B. Norris, Pippa (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press versus Stoker, Gerry (2006). *Explaining political disenchantment: finding pathways to democratic renewal*. *The Political Quarterly* 77(2), 184–194.

—
9
Regelmässige, internationale vergleichende, sozialwissenschaftliche Umfrage zu politischen und sozialen Themen in europäischen Staaten: www.europeansocialsurvey.org.

—
10
Vergleiche Borbáth, Endre; Theresa Gessler & Hanspeter Kriesi (2017). *The hour of the citizen – the evolution of eastern Europeans' conceptions of democracy*. Workshop „Europeanisation revisited“ at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute Florence, 29–30 June 2017.

Sie sind jedoch mit den Leistungen der Demokratie weniger zufrieden, unabhängig davon, ob ihr Land EU-Mitglied ist oder nicht. Wie eine weitere Studie zeigt, bewerten die Bürgerinnen und Bürger in jüngeren Demokratien ihre Demokratie mehr anhand der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wenn diese in ihren Augen schwache Wirtschaftsleistungen erbringt, entziehen sie der Regierung eher die Unterstützung (Bochsler & Hänni 2018). Generell schenken Bürgerinnen und Bürger demokratischen Idealen immer dann mehr Beachtung, wenn sie weniger von diesen profitieren können. Und so bezieht sich die Unzufriedenheit der Osteuropäerinnen und Osteuropäer vor allem auf die soziale und auf die direkte Demokratie. Sie erwarten von der Demokratie soziale Gerechtigkeit, einen funktionierenden Sozialstaat und mehr Mitbestimmung. Hier haben sie sehr viel höhere Erwartungen als die Menschen in Nord- und Westeuropa, während sich die Erwartungen an die liberale Demokratie in Europa insgesamt angeglichen haben.

Generell sind die Bürgerinnen und Bürger Europas der Meinung, dass vor allem die Elemente Pressefreiheit, freie und faire Wahlen sowie Freiheit der Opposition gut umgesetzt werden. Rechtsgleichheit, soziale Gerechtigkeit und die Rechtfertigung von Entscheidungen durch Regierungen – also drei Elemente, die als besonders wichtig angesehen werden – werden ihrer Ansicht nach am schlechtesten realisiert (Ferrin & Kriesi 2014). Die Wirtschafts- und Finanzkrise und die Unzufriedenheit mit der Regierung und Wirtschaft haben nicht zu einer geringeren Unterstützung der Prinzipien der Demokratie geführt. Jedoch sind die Erwartungen an die Demokratie höher geworden, insbesondere in Süd- und Osteuropa und insbesondere im Hinblick auf die soziale Dimension (Kriesi et al. 2016).

Auf der Ebene der Individuen zeigt sich, dass Personen mit niedrigerem Einkommen kritischer eingestellt sind gegenüber der Demokratie, in der sie leben (Heyne 2017). Wie der eigene Status wahrgenommen wird, spielt eine wichtige Rolle. Personen, die sich als gesellschaftliche Verlierer sehen, sind eher unzufrieden – die Kluft zwischen Erwartungen und

Bewertungen ist grösser. Sie wünschen sich auch mehr soziale und direkte Demokratie und messen den liberalen Elementen weniger Bedeutung bei. Die Demokratie wird in den Augen der Bürgerinnen und Bürger diskreditiert durch soziale Ungleichheit und den fehlenden Willen oder die Unfähigkeit des Staates, dieses Problem anzugehen.

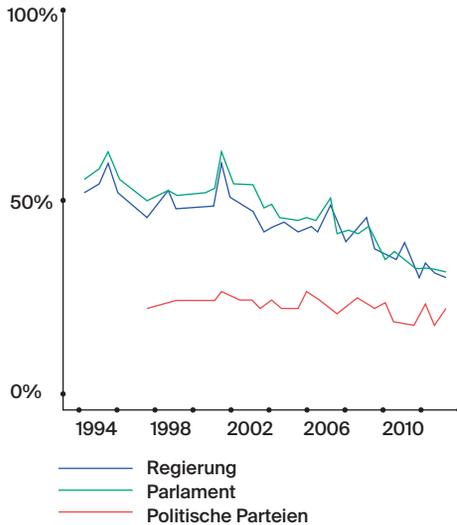
Abnehmendes Vertrauen in die Institutionen der Demokratie

Auch gemäss den Eurobarometer-Umfragen¹¹ haben sich die allgemeinen Zustimmungswerte für die Demokratie in den vergangenen 40 Jahren insgesamt nicht verschlechtert. Die Detailanalyse der Daten zeigt aber, dass das Vertrauen in die wichtigsten Institutionen der Demokratie abgenommen hat (Merkel 2015). Für die Parlamente und Regierungen lässt sich im Zeitraum von 1994 bis 2013 ein kontinuierlicher Vertrauensschwund von durchschnittlich 50 % auf 30 % beobachten. Das Vertrauen in politische Parteien verharrt auf einem sehr niedrigen Niveau von 20 %. Hier zeigt sich ein Paradox: Die Bürgerinnen und Bürger haben weniger Vertrauen in die demokratischen Kerninstitutionen, deren Abgeordnete sie selbst wählen können. Den Vollzugsorganen der Demokratie wie Justiz, Polizei und Militär, deren Besetzung sie nicht gewählt haben, bringen sie jedoch hohes Vertrauen entgegen. Fachliche Expertise, schnelle Beschlusshierarchien und eine demokratisch nicht gewählte Verwaltung scheinen wichtiger zu sein als Mitsprache, pluralistischer Wettbewerb und parlamentarische Debatten. Bevorzugt werden politisch neutrale, hierarchisch organisierte Institutionen, bei denen Expertise und Effizienz statt „Parteiengenzänk“ vermutet werden. Werden die Werte undemokratischer? Bürgerinnen und Bürger, die kein Vertrauen mehr in ihre politischen Institutionen haben, werden vermutlich auch nicht mehr wählen gehen. Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung in Westeuropa zwischen 1975 und 2010 von durchschnittlich 84 % auf 75 % gesunken. In Osteuropa ist zwischen 1990 und 2010 ein Rückgang um 22 % zu verzeichnen, hier geht in-

11

Meinungsumfrage, die von der Europäischen Kommission in Auftrag und in regelmässigen Abständen in den EU-Ländern durchgeführt wird <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

Majoritäre Institutionen



Nicht majoritäre Institutionen

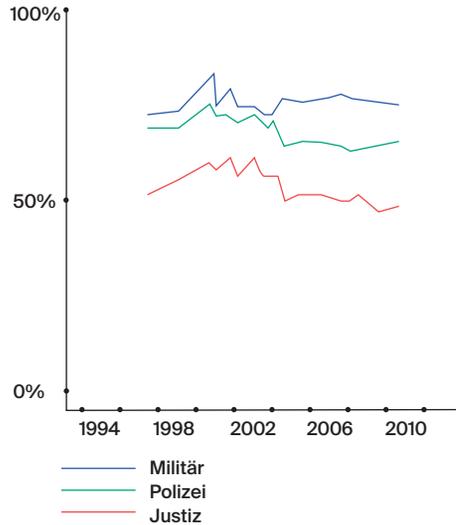


Abbildung 4: Das Vertrauen der europäischen Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen der Demokratie. Das Vertrauen in demokratisch gewählte („majoritäre“) Institutionen sinkt, während das in die nicht gewählten („nicht majoritären“), bürokratischen Vollzugsorgane der Demokratie zunimmt. (Quelle: Merkel 2015, basierend auf Eurobarometer-Daten 1994–2013).

zwischen nur noch die Hälfte wählen. In allen Demokratien sind es hauptsächlich die unteren Einkommens- und Bildungsschichten, die nicht mehr am politischen Prozess teilnehmen. Sie kennen ihre eigenen politischen Präferenzen auch weniger gut und wissen nicht, welche Parteien ihre Interessen vertreten. Folglich sind ihre Präferenzen und Vorstellungen von Politik auch weniger gut repräsentiert (Weßels 2015), das obere Drittel der Gesellschaft ist hingegen überrepräsentiert. Die soziale Ungleichheit wird beim Wählen also in politische Ungleichheit umgesetzt. Dies verletzt das Gleichheitsprinzip der Demokratie.

2.4. Das Dilemma demokratischen Regierens

Die Zustimmung zur Demokratie ist in Europa nach wie vor hoch. Jedoch herrscht Unzufriedenheit darüber, wie Demokratie umgesetzt

wird. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass die Politik besser auf ihre Anliegen eingeht. Dieser Anforderung nachzukommen, ist im Zeitalter der Globalisierung und Mediatisierung aber sehr viel schwieriger geworden: Demokratie als Regierungsmodell bringt zwei Anforderungen mit sich. Einerseits verlangt das Prinzip der Souveränität des Volkes, dass Regierungen die Anliegen und Forderungen der Bürgerschaft aufnehmen, in konkrete politische Forderungen umwandeln und diese dann umsetzen („responsiveness“). Andererseits müssen Regierungen wirksame Politik machen und gesellschaftliche Probleme lösen („responsibility“). Dabei unterliegen sie verschiedenen Zwängen. So können Entscheidungen von Vorgängerregierungen manchmal nicht leicht rückgängig gemacht werden oder es muss Rücksicht genommen werden auf Koalitionspartner. Viele Probleme machen auch nicht an Grenzen Halt und können auf nationalstaatlicher Ebene alleine nicht bewältigt

werden. Um sie lösen zu können, müssen Entscheidungskompetenzen auf andere Ebenen verlagert werden. Das demokratische Dilemma¹² besteht immer dort, wo Gesellschaften und Ökonomien externen Einflüssen unterliegen, die ausserhalb ihres Kontrollbereichs sind. Es besteht ein Konflikt zwischen Problemlösungsfähigkeit und der Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, die Entscheidungen mit zu bestimmen und zu kontrollieren.

Die Stabilität und Legitimität von Demokratien basiert stark auf der Fähigkeit einer gewählten Regierung, den beiden Anforderungen von Regierungsverantwortung und Bürgerbeteiligung gleichzeitig nachzukommen. Politische Akteure sind nur dann dauerhaft erfolgreich, wenn sie beide Anforderungen gleichzeitig erfüllen oder zumindest im Gleichgewicht halten. Die beiden Ziele stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis, da eine wirksame Problemlösung zu den Vorstellungen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger entgegengesetzt sein kann. Die Kunst demokratischen Regierens ist, dieses zu überbrücken. Tatsächlich nimmt die Spannung zwischen beiden Anforderungen aber zu. Globalisierung und Mediatisierung haben dazu geführt, dass beide immer schlechter miteinander vereinbart werden können. Mit der Globalisierung wurde die Entscheidungsfindung zunehmend auf die internationale oder zwischenstaatliche Ebene verlagert. Dadurch werden zentrale demokratische Prinzipien verletzt. Die Entscheidungsträger sind nicht gewählt und somit nicht durch die von den Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger legitimiert. Auch kann die notwendige Öffentlichkeit der Entscheidungsverfahren nicht mehr hergestellt werden. Andererseits verstärkt Mediatisierung den Druck auf die Politik, die Bedürfnisse und Anliegen der Bürger zu berücksichtigen. Der Erfolg populistischer Parteien und Politiker ist ein Symptom dieser Entwicklung. Die Bürger sind immer unzufriedener mit den etablierten Parteien und Politikern. Im Zeitalter der Globalisierung stellt sich aber die Frage, wer überhaupt regiert?

2.5 Fazit

Die Ausbreitung der Demokratie in der Welt ist zumindest zahlenmässig eine Erfolgsgeschichte. Von einem weltweiten Rückzug der Demokratie kann aktuell nicht gesprochen werden. Auch was den Zustand der etablierten Demokratien in Europa anbetrifft, so deuten weder die Daten des Demokratiebarometers noch die Meinungsumfragen allgemein auf eine Krise hin. Die Zustimmung zur Demokratie ist anhaltend hoch. Jedoch klaffen die Erwartungen an die Demokratie und ihre tatsächliche Bewertung auseinander – insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und direkter Demokratie und vor allem in Süd- und Osteuropa. Die Unzufriedenheit damit, wie Demokratie umgesetzt wird geht einher mit abnehmender politischer Partizipation und einem sinkenden Vertrauen in die traditionellen Institutionen der Demokratie: Parlamente, Regierungen und politische Parteien. Damit die Demokratie weiterhin auf Akzeptanz stösst und funktionieren kann, müssen sowohl die politischen Ergebnisse stimmen als auch die Verfahren der Entscheidungsfindung. Insbesondere eine Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit und mehr direkte Partizipation sind gefordert. Die Politik muss stärker auf die Anliegen, Forderungen und Nachfragen der Bürgerinnen und Bürger eingehen. Dieser Anforderung nachzukommen ist im Zeitalter der Globalisierung und Mediatisierung jedoch sehr viel schwieriger geworden. Denn beide Entwicklungen verstärken das Demokratien inhärente Spannungsverhältnis zwischen verantwortungsbewusstem Regieren und der Berücksichtigung der Anliegen der Bürger.

—
12
Siehe Dahl, Robert A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly* 109(1), 23–34.

Wie wirkt
sich die
Globalisierung
auf die
Demokratie
aus?

Regulierungsbehörden – unabhängig, aber unter Kontrolle?

Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung seit den 1980er-Jahren wurden wichtige Regulierungsfunktionen auf nationaler Ebene an unabhängige – ausserhalb der staatlichen Bürokratie agierende und nicht weisungsgebundene – Regulierungsbehörden übertragen. Mit ihnen wird technische, ökonomische und juristische Expertise verbunden, die eine effiziente Regulierung in einer immer komplexeren Welt erfordert. Sie sollen die Rechts- und Planungssicherheit für die Wirtschaft gewährleisten und den Marktteilnehmern garantieren, dass die Spielregeln durch Politikerinnen und Politiker (z.B. nach Amtswechsel) nicht geändert werden. Ihre Legitimität wird daraus abgeleitet, dass sie von der Politik und von organisierten Interessen abgekoppelt sind und qualitativ bessere Ergebnisse liefern als demokratische Institutionen. Ob unabhängige Regulierungsbehörden tatsächlich bessere Leistungen erbringen, ist schwer zu beurteilen. Zum einen, weil sie oft mehrere Zielsetzungen haben, die für verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterschiedlich relevant sind. Der Erfolg einer Regulierungsbehörde ist also höchst subjektiv. Zum anderen sind die Wirkungen von Regulierungsentscheidungen schwer nachzuweisen und von einer Vielzahl von anderen Faktoren abhängig (Biela et al. 2011).

Kontinuierlicher Machtzuwachs

Unabhängige Regulierungsbehörden haben im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen an sich gezogen und ihr Mandat erweitert (Maggetti 2012). Aufgrund ihrer Expertise und ihrem regelmässigen Austausch mit der regulierten Industrie verfügen sie über beträchtliche Macht in ihrem Kompetenzbereich. Ihre Rolle beschränkt sich längst nicht nur auf die technokratische Ausübung ihrer Regulierungsfunktion, tatsächlich wirken sie in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses aktiv mit. Durch Mitgliedschaft in internationalen Netzwerken konnten sie ihre Macht weiter ausbauen. In den EU-Staaten sowie in einigen Nicht-EU-Ländern wie Island, Norwegen und der Schweiz sind sie in europäische Regulierungsnetzwerke eingebunden. Diese Netzwerke sollen die Lücke füllen, die daraus entstanden ist, dass zwar ein gemeinsamer europäischer Markt existiert, die Nationalstaaten aber in einigen Bereichen keine Kompetenzen an die EU abgetreten haben. Die vier wichtigsten Netzwerke befassen sich mit der Regulierung des Finanz-, Ener-

Globalisierung – verstanden als zunehmende weltweite Verflechtung von Gesellschaften und Märkten – und Demokratie haben ein zwiespältiges Verhältnis. Einerseits können grenzüberschreitende Probleme von einem Staat alleine nicht gelöst werden. Die Problemlösungsfähigkeit demokratisch gewählter nationaler Regierungen wird durch die Globalisierung also ausgehöhlt. Andererseits müssen sich die Staaten anpassen, um diese Problemlösungsfähigkeit wiederherzustellen – durch staatenübergreifende Kooperation und die Orientierung am globalen Horizont. In unserer globalisierten Welt sind deshalb Institutionen „jenseits“ des Nationalstaates entstanden, mit dem Ziel, aktuelle Probleme besser und effizienter zu lösen. Immer häufiger treffen solche Institutionen verbindliche Entscheidungen unabhängig von nationalen Regierungen und Parlamenten. Sie tragen somit zu einem Bedeutungsverlust der Nationalstaaten bei.

3.1. Die drei Entscheidungsebenen jenseits des Nationalstaates

Die Verschiebung von Regierungsmacht weg von der nationalstaatlichen Ebene geschieht in drei Richtungen: „nach oben“ auf die internationale Ebene, „nach unten“ auf die regionale und lokale Ebene und „seitwärts“ auf die transnationale Ebene bzw. an unabhängige Regulierungsbehörden.

Die Verschiebung „nach oben“ zeigt sich in der Herausbildung zahlreicher internationaler Organisationen, die in den letzten Jahrzehnten mit immer mehr Entscheidungskompetenzen ausgestattet wurden. Beispiele sind die Welt handelsorganisation (WTO) oder der Internationale Währungsfonds (IWF). Am weitesten ist die Internationalisierung politischen Regierens in der Europäischen Union verwirklicht. Sie verfügt über Kompetenzen in einer Vielzahl von Politikfeldern und besitzt mit der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof über eigene Organe. EU-Gesetze haben ausserdem eine Direktwirkung auf das nationale Recht in den Mitgliedsstaaten.

Globalisierung hat in den vergangenen Jahrzehnten aber auch die Herausbildung von Grossregionen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene vorangetrieben. Städte haben sich zu riesigen Metropolen entwickelt, die sich über mehrere Regionen und sogar Staatsgrenzen erstrecken können. Um diese besser zu verwalten, wurden politische Kompetenzen im Zuge dieser Entwicklung zunehmend „nach unten“ auf die lokale und regionale Ebene verlagert. Neue komplexe Strukturen und Netzwerke für die Steuerung dieser Stadtregionen haben sich herausgebildet, deren Entscheidungsprozesse jedoch wenig transparent sind.¹³

In den letzten Jahrzehnten sind auch unabhängige Regulierungsbehörden zu einem wichtigen Faktor in der Politik geworden. Dabei handelt es sich um Expertengremien, die von nationalen Regierungen die Verantwortung für die Regulierung gewisser Sektoren übernehmen – die Verlagerung von Entscheidungsmacht „seitwärts“. Seit der Finanzkrise sind Regulierungsbehörden wie die schweizerische *Finma* oder die britische *FSA* auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Ihre Kernaufgaben liegen meist in der Sicherstellung von Wettbewerb in den Finanz-, Energie- und Telekommunikationsmärkten. Sie verfügen dabei über wichtige Kompetenzen und eine hohe Autonomie. Aufgrund ihrer fachlichen Expertise und ihrer Unabhängigkeit von der Politik werden mit ihnen eine höhere Glaubwürdigkeit und eine effizientere Regulierung der Märkte verbunden. Unabhängige Regulierungsbehörden sind oft auch in sogenannte „transgouvernementale Netzwerke“ eingebunden – ein weiteres Beispiel für die Verlagerung von Entscheidungsmacht „seitwärts“. Diese Netzwerke auf transnationaler Ebene können sich auch aus Vertretern von Ministerialbehörden verschiedener Länder zusammensetzen. Ziel ist, gemeinsame Standards zur Regulierung bestimmter Politikbereiche zu entwickeln und in den beteiligten Ländern umzusetzen. Somit ergänzen sie die Tätigkeit von Regierungen oder ersetzen diese sogar.

Die Entscheidungen dieser Institutionen haben einen grossen Einfluss auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger in den modernen De-

gie- und Telekommunikationssektors sowie des Wettbewerbs. Sie haben sich in der länderübergreifenden Harmonisierung von Regulierungen als sehr wirkungsvoll erwiesen. Zwar können sie nur rechtlich unverbindliche Richtlinien sowie Empfehlungen erlassen, tatsächlich werden diese „soft rules“ aber sehr häufig auf nationaler Ebene umgesetzt (Maggetti & Gilardi 2011; Maggetti & Gilardi 2014). Dies ist auf das erfolgreiche „Lobbying“ der unabhängigen Regulierungsbehörden in ihren jeweiligen Ländern zurückzuführen. Sie argumentieren mit ihren Verpflichtungen gegenüber dem Netzwerk und der Notwendigkeit einer effizienten Zusammenarbeit. Als Konsequenz wurden ihnen immer mehr Kompetenzen übertragen (Maggetti 2014). Dies ist im Einklang mit den Zielen der Netzwerke, die im Sinne der „Best practices“ ein Organisationsmodell für unabhängige Regulierungsbehörden fördern, das diesen typischerweise erweiterte Regulierungsmacht gibt.

Die Unterscheidung zwischen Politik und den angeblich „entpolitisierten“ unabhängigen Regulierungsbehörden, die neutrale, technische Expertise liefern würden, ist in der Praxis verschwommen und künstlich (Maggetti 2012). Einmal eingerichtet, scheinen unabhängige Regulierungsbehörden ein Eigenleben zu entwickeln. Angesichts ihres kontinuierlichen Machtzuwachses stellt sich umso mehr die Frage, wie sie kontrolliert und für die Auswirkungen ihrer Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden können?

Unabhängigkeit und Kontrolle

Wie unabhängig Regulierungsbehörden von staatlichen Akteuren sind, ist in den einzelnen Ländern und Sektoren unterschiedlich. Die formale, das heisst die in ihren jeweiligen Statuten festgelegte, Unabhängigkeit kann diese Unterschiede nicht ausreichend erklären. Zwei weitere wichtige Faktoren sind, wie viele Vetoakteure es im jeweiligen politischen System¹⁵ gibt und wie lange die Behörde schon existiert (Maggetti 2012). Aufgrund ihres Informationsvorsprungs und ihrer Vertrautheit mit der Materie werden sie im Laufe der Zeit autonomer. Ihre Autonomie erhöht sich auch, wenn sie in ein internationales Netzwerk eingebunden sind. Generell scheinen unabhängige Regulierungsbehörden in Westeuropa eine beträchtliche Unabhängigkeit von politischen Akteuren und Institutionen sowie der regulierten Industrie zu haben.

Regierungen und Parlamente haben formale Kontrollrechte gegenüber unabhängigen Regulierungsbehörden. Sie erstrecken sich von der Besetzung der Ämter über Budgetbeschlüsse bis hin zum Rückgängigmachen von Entscheidungen. Untersuchungen in verschiedenen europäischen Staaten haben gezeigt, dass politische Akteure ihre formalen Kontrollrechte jedoch

nicht unbedingt nutzen.¹⁶ Die Gründe hierfür sind vielfältig (Maggetti & Papadopoulos 2016). Vielleicht bestehen informelle Beziehungen, die eine wirksamere Steuerung ermöglichen. Auch könnte der Nutzen, der sich aus der Unabhängigkeit ergibt, die Kosten der Kontrolle überwiegen. Hat eine unabhängige Regulierungsbehörde ein hohes Ansehen, so weckt das Vertrauen, weshalb es als nicht notwendig erachtet wird zu intervenieren. In manchen Fällen haben die politischen Akteure auch nicht die Kapazitäten und die Expertise, um ihre Kontrollfunktion richtig auszuüben. Nicht zuletzt besteht auch ein Anreiz, die Schuld für unpopuläre Entscheidungen auf eine Organisation abschieben zu können, die als unabhängig wahrgenommen wird.

Unabhängige Regulierungsbehörden können aber auch durch andere Akteure kontrolliert werden. Sie agieren in einem komplexen Umfeld – das unter anderem aus den regulierten Industrien, anderen Regulierungsbehörden, Koregulatoren wie Wettbewerbsbehörden, Gerichten und den Medien besteht – und sie sind hier stark auf ihre gute Reputation bedacht. Denn ein hohes Ansehen verschafft ihnen Handlungsspielraum und politischen Einfluss (Maggetti & Papadopoulos 2016). So trägt die Einbettung in internationale Netzwerke nicht nur dazu bei, dass das Risiko der Einflussnahme durch die regulierte Industrie reduziert wird. Sie hat auch einen weiteren positiven Effekt. Die involvierten unabhängigen Regulierungsbehörden kontrollieren sich gegenseitig, um ihre Reputation zu wahren und internationale Kooperation zu erreichen (Maggetti 2012). Da Reputation eine zentrale Rolle spielt, kommt den Massenmedien eine wichtige Funktion zu. Sie können unabhängige Regulierungsbehörden durch ihre Berichterstattung zur Verantwortung ziehen. Nachrichtenmedien in Westeuropa berichten kontinuierlich über sie und bewerten sie an ihren offiziellen Zielen – der Verlässlichkeit von Regulierungen und der effizienten Entscheidungsfindung (Maggetti 2012). Umgekehrt nutzen unabhängige Regulierungsbehörden die Medien, um ihre Aktivitäten gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen, ihr Ansehen zu erhöhen und, wenn auch seltener, um Erwartungen an die regulierte Industrie zu kommunizieren (Puppis et al. 2014). Dies alleine reicht aber noch nicht aus, um die Verantwortlichkeit von unabhängigen Regulierungsbehörden sicherzustellen. Zukünftige Forschung wird zeigen, welche Mechanismen hierfür geschaffen werden müssen. Fest steht, dass es keinen Zielkonflikt gibt. Unabhängigkeit lässt sich mit Kontrolle und Verantwortlichkeit vereinbaren, auch wenn es schwierig ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen beiden zu finden (Maggetti et al. 2013).

mokratien. Keine dieser Institutionen ist jedoch demokratisch legitimiert, da ihre Entscheidungsträger nicht gewählt werden. Nicht gewählte Entscheidungsträger können auch nicht abgewählt werden, sie entziehen sich somit der demokratischen Kontrolle durch das Volk. Eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen von Demokratie ist also nicht mehr gegeben. Das Volk hat die Entscheidungsträger nicht legitimiert und somit auch keine Mitsprache bei den Entscheidungsprozessen und -ergebnissen. Was sind die Folgen dieser Entwicklung?

3.2. Die Politik geht weniger auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürger ein

Im Zuge der Globalisierung geht die Politik weniger auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ein. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Die nationalen Parlamente verlieren an Bedeutung. Die Exekutive – die nationale Regierung und ihre Verwaltung – hingegen gewinnt an Bedeutung, da sie den Staat nach aussen und in den internationalen Gremien vertritt. Der Handlungsspielraum der Exekutive ist jedoch auf internationaler Ebene eingeschränkt. Hinzu kommt, dass neue Akteure wie unabhängige Regulierungsbehörden an Einfluss gewonnen haben, die sich an professionellen, technokratischen und weniger an politischen Kriterien orientieren.

Die Kräfteverhältnisse sind gestört: nationale Parlamente verlieren an Bedeutung

Die nationalen Parlamente werden in der Politikwissenschaft als die grossen Globalisierungsverlierer betrachtet. Oft ist von einem „doppelten Demokratiedefizit“ die Rede: Die Parlamente werden nicht nur geschwächt, da Entscheidungsmacht an internationale Organisationen verlagert wird. Die nationalen Regierungen entziehen sich auf internationaler Ebene auch der Kontrolle durch ihre eigenen

Parlamente. Das Problem ist weniger gravierend, wenn die Entscheidungsprozesse in Abkommen münden, die von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen. Dies ist aber nicht immer der Fall. In der EU haben sich die Parlamente der einzelnen Mitgliedsstaaten sogar dazu verpflichtet, EU-Gesetzgebung direkt zu implementieren. Das EU-Recht kann somit die nationale Gesetzgebung verändern.

Auch die Parlamentsmitglieder selbst können sich dem Einfluss der Globalisierung nicht entziehen, wie eine Analyse der Strategien Schweizer Parlamentsmitglieder zeigt. So orientieren sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Gesetzgebungsprozessen, die internationalisierte Politikbereiche betreffen, weniger an den Anliegen der Wählerschaft als in anderen Politikbereichen (Landerer 2015).

Aber nicht nur das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative wird verändert, sondern auch das zwischen Exekutive und den Interessengruppen eines Landes. Hier zeigen verschiedene NCCR-Studien (Afonso et al. 2014), dass die Auswirkungen je nach Land und Politikfeld ganz unterschiedlich sind. Untersucht wurde, wie sich der europäische Integrationsprozess auf das politische System und die Entscheidungsfindung in der Schweiz auswirkt. Dafür wurden Vergleiche mit drei anderen europäischen Kleinstaaten¹⁴ in verschiedenen Politikfeldern angestellt. Wie stark sich EU-Politik auf der nationalen Ebene auswirkt, scheint mehr vom Kräfteverhältnis zwischen den politischen Akteuren in einem Politikfeld abzuhängen als von der EU-Mitgliedschaft. So konnten sich – insbesondere bei in der Öffentlichkeit stark diskutierten Fragen – einzelne Interessengruppen mit ihren Forderungen durchsetzen und wurden somit gestärkt (z.B. die Schweizer Gewerkschaften in der Arbeitsmarktpolitik).

Die Technokratisierung von Politik

Aufgrund der Globalisierung wird die politische Praxis immer mehr von Experten, sogenannten Technokraten, geprägt, die mit ihrem Sachverstand die immer komplexer werden-

den Probleme und Aufgaben lösen sollen. Die Verlagerung von Entscheidungsmacht an Ebenen jenseits des Nationalstaates führt somit auch zur Technokratisierung der Politik, wie die NCCR-Ergebnisse zeigen.

Zu Beginn der 1980er-Jahre hatten ca. 20 % der europäischen Staaten unabhängige Regulierungsbehörden in den Bereichen Finanz-, Elektrizitäts-, Telekommunikations- und Wettbewerbspolitik eingerichtet. Mitte der 1990er-Jahre waren es bereits 90 % (Gilardi 2005). Die EU hat dieser Entwicklung starken Vorschub geleistet. In vielen Sektoren sieht die EU-Gesetzgebung vor, dass Mitgliedsstaaten über unabhängige Regulierungsbehörden verfügen müssen. Diese müssen sich europaweit vernetzen, um den Austausch bewährter Praktiken („Best practices“) zu gewährleisten. Aber auch die Reduzierung von Risiken mit dem Ziel, die allgemeine Lebensqualität zu verbessern, ist eine Ursache für die starke Präsenz dieser Akteure in der internationalen Politik heute (Papadopoulos 2013). Die Idee der Übertragung von Kompetenzen an unabhängige Regulierungsbehörden ist, dass bestimmte Politikfelder dem politischen Entscheidungsprozess entzogen werden sollen. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit wird angenommen, dass diese Behörden glaubwürdiger sind als Politikerinnen und Politiker, die nur an Wahlerfolgen interessiert sind. Somit seien sie besser in der Lage, langfristige Verpflichtungen einzugehen. Wegen ihrer Expertise werden sie auch als kompetenter erachtet, Lösungen für Probleme zu finden. Die Technokratisierung der jeweiligen Politikfelder ist also ausdrücklich erwünscht. Weder die Politik noch die Wählerinnen und Wähler sollen in diesen Bereichen ein Mitspracherecht haben.

Auch auf regionaler/lokaler Ebene zeigt sich ein Trend zur Technokratisierung. So geht die Stärkung der Koordinations- und Problemlösungsfähigkeit von Metropolregionen einher mit einer Entdemokratisierung verschiedener Politikfelder. Typischerweise sind dies Bereiche, in denen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen eine gebietsübergreifende Koordination notwendig ist, wie z.B. Raum- und Siedlungsentwicklung, Um-

—
13
Beispiele sind der Verein Metropolitanraum Zürich, das Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg oder die Métropole du Grand Paris.

—
14
Belgien, Irland und Österreich. Untersucht wurden fünf Politikbereiche, die auf europäischer Ebene unterschiedlich stark reguliert sind: Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes, die Reform des Wettbewerbsrechts (alle stark geregelt) sowie die betriebliche Altersvorsorge und der Schutz vor Arbeitslosigkeit (wenig geregelt).

—
15
Zum Beispiel gibt es mehr Vetoakteure in föderalen Staaten oder in Staaten, die ein Parlament mit zwei Kammern haben.

—
16
Thatcher, Mark (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance* 18(3), 347–373. Schillemans, Thomas & Madalina Busuioc (2014). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 191–215.

weltschutz, Verkehr oder Wirtschaftsförderung. Im NCCR Democracy wurde zum Beispiel untersucht, wie sich die Steuerung der Verkehrspolitik in Schweizer Agglomerationen entwickelt hat (Koch 2011). Die demokratischen Mitwirkungsrechte verloren zwischen 1945 und 2000 an Bedeutung oder wurden sogar ganz abgeschafft. Auch die Handlungskompetenzen städtischer Parlamente wurden im Laufe der Zeit eingeschränkt, die Entscheidungsmacht lag zunehmend bei der Exekutive bzw. der Verwaltung. Die Möglichkeiten für parteipolitische Auseinandersetzungen haben abgenommen, da Verwaltungspersonal die politische Steuerung mit ihrem Sachwissen dominiert. Gute, funktionierende, sachliche Lösungen wurden als ausreichende Grundlage angesehen, um die Politik zu rechtfertigen.

3.3. Bestrebungen der Demokratisierung

Es stellt sich die Frage, wie das Volk auch ohne gewählte Volksvertreter an der Regierung jenseits des Nationalstaates beteiligt werden kann. Haben demokratische Prinzipien vielleicht sogar schon ihren Weg auf die internationale Ebene gefunden?

Nationale Parlamente versuchen, wieder Kontrolle zu erlangen

Deutlich ist der Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Sie eignet sich deshalb gut für Studien, ob und wie Parlamente versuchen, diesen Verlust zu kompensieren. Wie sehr arbeiten die Parlamente der einzelnen Mitgliedsstaaten darauf hin, ihre jeweiligen Regierungen auf EU-Ebene zu kontrollieren und ihre Präferenzen in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen? Eine NCCR-Untersuchung (Winzen 2012a) zeigt, dass nationale Parlamente tatsächlich auf die Herausforderungen durch die europäische Integration reagiert haben und versuchen, Kontrolle zurückzuerlangen. Die Kontrolle der Regierungen durch die eigen-

nen Parlamente hat seit Ende der 1950er-Jahre kontinuierlich zugenommen.¹⁷ Besonders der Vertrag von Maastricht von 1992 hat dieser Entwicklung einen bedeutenden Schub gegeben. Die Anpassungen, die in der Folge vorgenommen wurden, bringen den Parlamenten zwar keine Entscheidungsmacht zurück, sichern ihnen aber wichtige Mitwirkungs- und Kontrollrechte gegenüber ihren nationalen Regierungen (Winzen 2012b). Die beträchtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten deuten jedoch darauf hin, dass es stark von innenpolitischen Faktoren abhängt, inwiefern ihnen solche Rechte eingeräumt werden – insbesondere auch davon, wie stark der Euroskeptizismus in einem Land ist. Parlamentarier in der EU gegenüber skeptischen Mitgliedsstaaten sind besonders bemüht, zusätzliche Rechte und Kompetenzen zu erlangen (Winzen 2017).

Immer mehr Parlamente auf internationaler Ebene

Seit den 1990er-Jahren lässt sich ausserdem ein langsamer Prozess der Parlamentarisierung auf internationaler Ebene feststellen. Immer mehr internationale Organisationen haben Parlamente oder parlamentsähnliche Gremien gegründet mit dem Ziel, ihren Entscheidungsprozessen mehr demokratische Legitimität zu verleihen. Zunehmende Machtfülle geht Hand in Hand mit Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, dass diese Macht auch gerechtfertigt ist. Während in den 1990er-Jahren nur 10 % aller internationalen Organisationen über Parlamente verfügten, so sind es heute mehr als 30 %. Die Kompetenzen dieser neuen internationalen Parlamente blieben bisher aber sehr beschränkt, oft haben sie nur Informations- und Konsultationsrechte (Rocabert et al. i.E.). Diese Bestrebungen, demokratische Elemente auf internationaler Ebene einzuführen, sollten deshalb nicht überbewertet werden. Die parlamentarischen Gremien haben zu wenig Macht, um die Entscheidungsprozesse in ihrer jeweiligen internationalen Organisation zu kontrollieren. Nur

17 Gemessen wurde das Ausmass der parlamentarischen Kontrolle anhand verschiedener Kriterien wie Informationsrechte und Zugang zu EU-Dokumenten; Parlamentsbeschlüsse in EU-Angelegenheiten, die für ihre jeweilige Regierung verbindlich oder nicht verbindlich sind; Memoranden, in denen die Regierung ihre Verhandlungsstrategie gegenüber dem Parlament erklären muss sowie die Gründung parlamentarischer Ausschüsse in EU-Fragen.

im Fall der Europäischen Union hat das Parlament eine grössere Bedeutung, weil es in vielen Bereichen mitentscheiden kann und über wichtige Haushaltsbefugnisse verfügt. Aber auch das Europäische Parlament ist relativ schwach legitimiert, da die Beteiligung an den EU-Wahlen tief ist und sich noch keine europäische Öffentlichkeit herausgebildet hat, auf die es sich stützen kann (Cheneval et al. 2015).

Demokratisierungstendenzen in transgouvernementalen Netzwerken

Transgouvernementale Netzwerke haben die Aufgabe, bestimmte Politikbereiche länderübergreifend zu koordinieren und Probleme effizient und wirkungsvoll zu lösen. Dabei operieren sie relativ ungestört, fernab von politischen Debatten und von der Aufmerksamkeit durch die Öffentlichkeit. Zusammengesetzt aus Ministerialbeamten verschiedener Länder und Experten entziehen sie sich weitgehend der Einflussnahme und Kontrolle durch nationale Parlamente oder durch die Bürgerinnen und Bürger. Eine Studie zeigt, dass sich aber auch hier erste Bemühungen der Demokratisierung andeuten. Transgouvernementale Netzwerke sind nicht nur technokratische Konstrukte, sondern greifen bei der Entscheidungsfindung auch auf demokratische Prinzipien und Verfahren zurück (Freyburg et al. 2018). Untersucht wurden die drei wichtigsten Netzwerke auf internationaler Ebene sowie ihre europäischen Pendanten in den drei Politikbereichen Banken, Wettbewerb und Umwelt.¹⁸ Inwiefern sie politische Entscheidungen auf demokratische Weise treffen und umsetzen, wurde anhand der drei in der Demokratieforschung allgemein verwendeten Kriterien der Legitimität¹⁹ gemessen. „Input-Legitimität“ erfordert, dass die von den Regelungen Betroffenen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und ihre Interessen und Präferenzen Gehör finden. „Throughput-Legitimität“ betont den internen Prozess der Entscheidungsfindung. Sie erhöht sich, wenn Transparenz hergestellt wird und nachvollzogen werden kann, wer für

die Entscheidungen verantwortlich ist. Ein weiteres Kriterium ist die Qualität des politischen Diskussionsprozesses. „Output-Legitimität“ bezieht sich auf die Ergebnisse und damit auch auf die Wirksamkeit und Effizienz der getroffenen Massnahmen.

Die Muster der demokratischen Prinzipien und Verfahren in den einzelnen Netzwerken sind vielfältig. Output-Legitimität durch eine wirksame und schnelle Problemlösung hat generell einen hohen Stellenwert. In den Statuten der Netzwerke finden sich auch Regelungen, die eine transparente, nachvollziehbare und rechenschaftspflichtige Entscheidungsfindung gewährleisten sollen. Ebenso sind öffentliche Konsultationen und die Einbeziehung von Interessengruppen vorgesehen. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) weist von allen untersuchten Netzwerken das höchste Mass an demokratischer Entscheidungsfindung auf. Die EBA wurde im Zuge der Finanzkrise geschaffen und von Beginn an mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet, um das ordnungsgemässe Funktionieren des europäischen Bankensektors und die Wahrung der Finanzstabilität in der EU zu gewährleisten. Beeinflusst durch den Vertrag von Lissabon 2009 – mit dem die EU institutionell reformiert und demokratischer, transparenter und effizienter werden soll –, basieren ihre Statuten stark auf dem *Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis*.²⁰ Die Ergebnisse der Studie lassen den Schluss zu, dass demokratische Prinzipien und Verfahren stärker in den Entscheidungsprozess transgouvernementaler Netzwerke Eingang finden, je weitreichender ihre Befugnisse sind und wenn sie sich aus demokratischen Staaten zusammensetzen. Letzteres Merkmal ist alleine aber nicht ausreichend. Die europäischen transgouvernementalen Netzwerke, in denen nur etablierte Demokratien vertreten sind, sind nicht automatisch demokratischer. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass das Ziel der Problemlösungsfähigkeit im Vordergrund steht und demokratische Entscheidungsfindung immer noch als etwas betrachtet wird, das in erster Linie „zu Hause“ gewährleistet sein muss.

—
18
Im Bankenbereich sind dies der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), der Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Bankwesen (CEBS) und seine Nachfolgeorganisation, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA). Die bedeutendsten Netzwerke in der Wettbewerbspolitik sind das International Competition Network (ICN) und das Europäische Wettbewerbsnetz (ECN); in der Umweltpolitik das Internationale Netzwerk für Environmental Compliance und Durchsetzung (INECE) und das EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).

—
19
Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press. Schmidt, Vivien (2013). *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput.'* *Political Studies* 61(1), 2–22.

—
20
Der Kodex enthält Richtlinien, um die EU-Verwaltung leistungsfähiger, verantwortungsvoller, transparenter und ethischer zu gestalten. EU-Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, Vereinigungen und sonstige Einrichtungen können bei Missachtung Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten www.ombuds-

man.europa.eu einreichen. Die Bürgerbeauftragte kann, auch mit Unterstützung des Europäischen Parlaments, die Durchsetzung von Massnahmen erwirken.

3.4. Die öffentliche Meinung bevorzugt demokratische Verfahren

Wie wichtig es ist, dass politische Entscheidungen „jenseits des Nationalstaates“ demokratisch getroffen werden, zeigen mehrere im NCCR Democracy durchgeführte Studien (Bernauer et al. 2017, Freyburg et al. 2017; Strebel et al. 2018). In verschiedenen Umfragen machen die Bürgerinnen und Bürger in Europa deutlich, dass sie Politik auf internationaler und regionaler/lokaler Ebene eher unterstützen, wenn die Verfahren demokratisch sind. Dieser Befund stellt eine in der Politikwissenschaft vertretene These infrage – die Annahme, dass politische Entscheidungen und Massnahmen in erster Linie dann als legitim betrachtet und unterstützt werden, wenn die Ergebnisse stimmen („Output-Legitimität“). Die Umfragen zeigen jedoch, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur Wert darauf legen, dass Probleme gelöst werden, sondern auch darauf, wie die Verfahren der Entscheidungsfindung gestaltet sind.

Wie Entscheidungen auf internationaler Ebene nach Ansicht der Bürger getroffen werden sollten

Dass globale Probleme internationale Zusammenarbeit erfordern, wird von den Bürgerinnen und Bürgern in Demokratien allgemein anerkannt. Sie kritisieren jedoch, dass der einzelne Bürger nur indirekt – über die gewählten nationalen Regierungsvertreter – an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt ist. In den Augen vieler scheint es damit ein Demokratiedefizit auf der Ebene internationalen Regierens zu geben. Davon zeugen die weltweiten Massenproteste von Globalisierungsgegnern und auch die Resonanz, auf die die populistische Globalisierungskritik stösst. Die Demokratietheorie beschäftigt sich schon seit Längerem mit der Frage, wie Entscheidungsprozeduren auf internationaler Ebene demokratisch gestaltet werden können, damit sie als legitim erachtet und unterstützt werden. Wie müssen internationale Vereinbarungen ausgehandelt werden, damit die Bürgerinnen und

Bürger sie akzeptieren? Welche Akteure sollten in die Entscheidungsverfahren eingebunden werden: nur gewählte Repräsentanten, staatliche Delegierte oder auch unabhängige Experten, Nichtregierungsorganisationen und Vertreter aus der Privatwirtschaft?

In Umfragen in vier europäischen Demokratien²¹ wurde die Bevölkerung befragt, wie internationale Verhandlungen zu drei drängenden globalen Problemen – Klimawandel, Finanzmarktregulierung und Flüchtlingsfrage – gestaltet werden müssten, damit sie die resultierenden internationalen Vereinbarungen akzeptieren würden. Die Ergebnisse weisen auf klare Präferenzen hin (Freyburg et al. 2017). Sie zeigen, dass die befragten Personen die Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene sehr unterstützen. Gleichzeitig ist ihnen wichtig, dass Entscheidungen demokratisch getroffen werden. Sie befürworten, dass die Verhandlungen von Vertretern nationaler Regierungen oder Parlamente geführt werden. Die Zustimmung erhöht sich, wenn auch Nichtregierungsorganisationen (NGO) in den Verhandlungsprozess eingebunden werden, sei es mittels Beobachterstatus oder – vorzugsweise – durch Anhörung. Die Entscheidungsmacht sollte nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger jedoch den offiziellen Ländervertretungen überlassen sein. Insbesondere in Klimaverhandlungen wird auch die Einbindung unabhängiger Expertinnen und Experten gewünscht. Klar abgelehnt wird globales Regieren durch Akteure aus der Privatwirtschaft. Trotz der Kritik an den derzeitigen Verfahren der Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene scheinen die Befragten keine der vorgeschlagenen Alternativen dem Status quo vorzuziehen. Diese Ergebnisse sind unabhängig vom Ausmass der Entscheidungsmacht, die von der nationalen an die internationale Ebene delegiert wurde.

Im Rahmen einer weiteren Studie (Bernauer et al. 2017) wurde eine repräsentative Umfrage in Deutschland und Grossbritannien durchgeführt, wie das Problem der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in Europa gelöst werden sollte. Beide Länder gehören zu den grössten Schadstoffemittenten in Euro-

—
21 Die Umfragen wurden durchgeführt in Deutschland, Frankreich, der Schweiz sowie in Grossbritannien. Grund ist, dass diese Länder stabile Demokratien sind, die ein vergleichbares Ausmass an politischer Freiheit gewähren und gleichermassen von der Globalisierung betroffen sind.

pa. Die befragten Personen gaben an, dass sie die politischen Anstrengungen zur Reduzierung von Luftverschmutzung vor allem dann unterstützen, wenn diese gute Ergebnisse liefern. Das heisst, wenn das Problem wirksam und kosteneffizient gelöst werden kann und das eigene Land im Vergleich zum anderen einen höheren Nutzen hat. Die Unterstützung erhöht sich, wenn der Verhandlungsprozess transparent ist, Umweltverbände und unabhängige Experten eingebunden werden und das Abkommen vor der Umsetzung vom nationalen Parlament ratifiziert wird. Diese Präferenzen im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren sind unabhängig von der Qualität des Ergebnisses. Gute Ergebnisse bedeuten nicht, dass undemokratische Verfahren eher akzeptiert werden. Zwar können schlechte Ergebnisse nicht durch demokratische Verfahren wettgemacht werden, dennoch würde es sich für politische Akteure lohnen, die Entscheidungsprozesse zu verbessern. Durch mehr Transparenz, die Einbindung von NGO und Experten sowie Ratifizierung der Abkommen durch die nationalen Parlamente würden sie sich mehr Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger sichern. Insbesondere in der Umweltpolitik wäre dies hilfreich, denn hier sind oft langwierige und kostspielige Massnahmen erforderlich, die erst spät ihre Wirkung entfalten und nicht selten ein erhebliches Risiko von Misserfolgen mit sich bringen.

Demokratische Entscheidungsfindung auch in Metropolregionen

Auch eine Studie auf regional- und kommunalpolitischer Ebene (Strebel et al. 2018) bestätigt, dass die Bürgerinnen und Bürger demokratische Verfahren wünschen. In einem Experiment wurde die Bevölkerung von acht europäischen Metropolregionen²² gebeten, verschiedene politische Prozesse zu bewerten, die zum Ziel hatten, das öffentliche Verkehrsnetz in ihrer Metropole zu verbessern. In der Regel sind die Bürgerinnen und Bürger nicht sehr vertraut mit den politischen Prozes-

sen in Metropolregionen und – im Vergleich zur Politik auf nationaler Ebene – auch weniger an ihnen interessiert. Aus diesem Grund und weil für sie in erster Linie die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs im Vordergrund steht, kann angenommen werden, dass vor allem das Ergebnis der verkehrspolitischen Massnahme als wichtig erachtet wird. Eine effiziente Dienstleistung sollte von grösserer Bedeutung sein als die politischen Prozesse, die zu diesem Ergebnis geführt haben. Aber selbst hier legten die befragten Bürgerinnen und Bürger Wert auf demokratische Verfahren, unabhängig von der Qualität des Ergebnisses. Am wichtigsten war ihnen zwar eine kosteneffiziente Lösung der Verkehrsprobleme. Demokratische Verfahren wurden aber auch gefordert, wenn das Ergebnis als sehr kosteneffizient bewertet wurde. Einem transparenten internen Entscheidungsfindungsprozess („Throughput-Legitimität“) wurde dabei etwas mehr Bedeutung beigemessen als der Möglichkeit mitzuzuscheiden („Input-Legitimität“).

3.5. Die Medien: wichtige „watchdogs“ der Demokratie

Wenn die Entscheidungsprozesse sich der demokratischen Kontrolle entziehen, kommt den Medien eine wichtige Aufgabe zu, diese fehlende Kontrolle zu kompensieren. Sie bieten ein Forum, über das politische Akteure von der Öffentlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden können. Deshalb werden die Medien auch als „Wachhunde“ der Demokratie oder als „vierte Gewalt“ (neben der Exekutive, Legislative und Judikative) bezeichnet. Dass dieser Rolle der Medien auch auf den drei Ebenen jenseits des Nationalstaates immer mehr Bedeutung beigemessen wird, bestätigen verschiedene NCCR-Studien: Die Medienberichterstattung über internationale Klimaverhandlungen wird von den Verhandlungsteilnehmern als sehr wichtig wahrgenommen. Sie investieren aus diesem Grund immer mehr in Medienarbeit, ihre Kommunikationsaktivitäten haben im Laufe der Jah-

—
22
Ausgewählt wurden die jeweilige Hauptstadt sowie eine weitere Grossstadt in vier Ländern mit unterschiedlichen Regierungstraditionen auf lokaler Ebene: Deutschland (Berlin, Stuttgart), Frankreich (Paris, Lyon), Grossbritannien (London, Birmingham) und die Schweiz (Bern, Zürich).

re stark zugenommen. Nationale Regierungen binden auch vermehrt zivilgesellschaftliche Organisationen in die Verhandlungen ein, um die Legitimität der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Der Einfluss einzelner Gruppen variiert aber stark. Während wirtschaftliche Interessengruppen versuchen, die Regierungsbeauftragten direkt zu beeinflussen, konzentrieren sich Umweltorganisationen eher auf die Kommunikation über die Medien (Böhmelt et al. 2014).

Auch die unabhängigen Regulierungsbehörden entziehen sich weitgehend der Kontrolle durch die Wählerschaft. Dennoch stehen sie unter Druck, ihre Politik gegenüber den Medien und damit der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Sie investieren deshalb zunehmend in Kommunikationsaktivitäten, um auf die Wahrnehmungen der Bürgerschaft Einfluss zu nehmen. Obwohl sie ursprünglich vom politischen Prozess abgekoppelt wurden, um unabhängig von der Öffentlichkeit agieren zu können, werden sie von den Medien zur Verantwortung gezogen (Maggetti 2012).

Diese Entwicklung lässt sich auch feststellen bei den Akteuren, die die Politik in Stadtregionen bestimmen. Diese Netzwerke – oft zusammengesetzt aus einer Mischung von gewählten Politikerinnen und Politikern und nicht gewählten Expertinnen und Experten – werden ebenfalls durch die Medien beobachtet. In verschiedenen Studien (Christmann et al. 2015; Hasler et al. 2016) konnte nachgewiesen werden, dass die lokalen Medien eine wichtige Rolle spielen, die demokratische Kontrolle zu gewährleisten. In ihrer Berichterstattung bilden sie die komplexen Strukturen und Prozesse dieser Netzwerke angemessen ab. Somit tragen sie dazu bei, die Transparenz und Legitimität der Entscheidungsfindungsprozesse herzustellen. Es zeigt sich jedoch ein bedeutender Unterschied. Obwohl die Medienberichterstattung ein klares Bild liefert, welche Akteure in einen Entscheidungsprozess involviert waren, werden die gewählten Akteure sehr viel häufiger für das Versagen der Politik verantwortlich gemacht als die nicht gewählten (Hasler et al. 2016). Politikerinnen und Politiker scheinen einen höheren Nachrichten-

wert zu haben. Sie sind aber längst nicht mehr nur die einzigen, die Entscheidungen treffen, weshalb diese unterschiedliche Zuweisung von Verantwortung problematisch ist. Wenn die Kontrollfunktion der Medien das Demokratiedefizit auf den drei Ebenen jenseits des Nationalstaates verringern soll, so ist die Qualität der Medienberichterstattung ein entscheidender Faktor.

«Skeptiker stärken EU-Demokratie»

Die EU muss nicht nur die Wirtschaftskrise meistern. Sie muss auch die skeptischen Bürger für das «Projekt Europa» gewinnen. Dazu müsse sie demokratischer und bürgernäher werden, sagt Francis Cheneval.

Von Thomas Gull

Thomas Gull: Herr Cheneval, das Ja zur «Masseneinwanderungsinitiative» der SVP gibt auch vielen Politikerinnen und Politikern in Europa zu denken, weil nicht auszuschliessen ist, dass die Bevölkerung in ihren Ländern gleich entschieden hätte. Viele EU-Bürgerinnen und -Bürger sind mittlerweile europaskeptisch und europamüde. Woran krankt Europa?

Francis Cheneval: Die Sicht, die europäische Integration sei alternativlos so, wie sie ist, irritiert viele Bürgerinnen und Bürger, weil dies wenig demokratische Gestaltungsfreiheit bietet.

Thomas Gull: Wie verträgt sich denn die Ideologie eines geeinten Europa mit der Realität?

Francis Cheneval: Die Realität ist eine andere: Die institutionelle Flughöhe, die die EU heute erreicht hat, liegt zwischen einem Bundesstaat und einer internationalen Organisation wie der UNO.

Thomas Gull: Der Trend geht jedoch in Richtung einer stärkeren Integration.

Francis Cheneval: Es gibt widerstrebende Kräfte: Die einen möchten mehr Integration aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen, die anderen wollen die nationalen Kompetenzen stärken. Diese beiden Lager halten sich im Moment in etwa die Waage. Die europäische Integration hat sich deshalb auf einem Niveau eingependelt, das wir hier in unserem Forschungsprojekt an der UZH als «Democracy», als «Vielvölkerdemokratie» bezeichnen. Die einzelnen Völker wollen sich nicht in einem gesamteuropäischen Volk auflösen, sondern eine starke Eigenständigkeit behalten. Sie wollen aber gemeinsame Probleme mit gemeinsamen Institutionen meistern. Dieses Europa mit seinen starken Traditionen

und seiner kulturellen Vielfalt passt schlecht zur Idee eines zentralistischen Bundesstaates. Eine grosse Mehrheit will aber auch nicht in die Nationalstaatlichkeit zurückfallen und das EU-Projekt aufgeben.

Thomas Gull: Wird nicht immer noch auf dieses Ziel hingearbeitet, zumindest von den politischen Eliten?

Francis Cheneval: Ich glaube, man will vor allem die europäische Integration in Gang halten und hat Angst davor, dass das «Projekt Europa» implodiert. Das erinnert an die oft bemühte Metapher des Velofahrers, der umfällt, wenn er aufhört, in die Pedale zu treten. Aber man hat verstanden, dass es mehr Flexibilität braucht. Die deutsche Bundeskanzlerin Merkel und andere favorisieren derzeit eher ein Vielvölkereuropa mit gemeinsamen Institutionen, die gewisse Kompetenzen haben. Das heisst, sie sind nicht eingeschworen auf ein zentralistisches, dirigistisches Europa.

Thomas Gull: Wie würde die Alternative dazu aussehen?

Francis Cheneval: Faktisch ist Europa eine «Demokratie», eine Vielvölkerdemokratie. Wir müssen uns fragen, wie diese besser funktionieren kann. Wie können die nationalen Demokratien konstruktiver miteinander und mit den europäischen Institutionen verkoppelt werden? Wenn wir die Sache so anschauen, entsteht ein neuer Horizont, ohne dass man das Europaprojekt aufgeben muss.

Thomas Gull: Wo müsste man ansetzen?

Francis Cheneval: Zum Beispiel bei den nationalen Parlamenten, oder auch bei den Gerichten. Die nationalen Parlamente sollten gestärkt werden, wenn es darum geht, gesamteuropäische Regeln zu entwickeln.

Thomas Gull: Wann müssten die nationalen Parlamente eingreifen?

Francis Cheneval: Sie haben bereits eine Kompetenz, die Subsidiarität in der EU zu kontrollieren. Zusätzlich könnten sie in das Agenda-Setting oder in die Kontrolle einbezogen werden. Etwa so, dass eine bestimmte Anzahl von nationalen Parlamenten einen Gesetzesvorschlag beim EU-Parlament einbringen kann. Oder dass eine bestimmte Anzahl nationaler Parlamen-

te eine qualifizierte Sperrmehrheit gegen ein EU-Gesetz bilden kann.

Thomas Gull: Die EU selbst dürfte kaum ein Interesse haben, den Einfluss der nationalen Parlamente zu stärken. Das widerspricht der natürlichen Neigung von Institutionen, sich mehr Macht zu sichern.

Francis Cheneval: Im EU-Rat sind die nationalen Regierungen vertreten. Wenn diese einsehen, dass nationale parlamentarische Kompetenzen an Stelle des EU-Parlaments gestärkt werden können, dann sind solche Reformen durchaus möglich und auf der nationalen Ebene gut vermittelbar.

Thomas Gull: Als zweiten Bereich, der reformiert werden sollte, haben Sie die Gerichte erwähnt. Was wäre auf dieser Ebene zu tun?

Francis Cheneval: Das deutsche Verfassungsgericht in Karlsruhe äussert sich immer wieder zum europäischen Integrationsprozess. Das ist gut so, weil das Verfassungsgericht seine Aufgabe wahrnimmt, die deutsche und die europäische Demokratie zu schützen. Nicht gut ist, dass dies nur ein einziges Gericht tut. Sinnvoll wäre, wenn die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten miteinander reden und einen Rat von Verfassungsgerichten bilden und eine Meinung abgeben auch zuhanden des europäischen Gerichtshofs. Das heisst, auch die Verfassungsgerichtsbarkeit sollte so gestaltet sein, dass sie zwischen der nationalen und der EU-Ebene vermittelt.

Thomas Gull: Sie verlangen also, dass nationale Parlamente und Gerichte besser in die Entscheidungsprozesse der EU einbezogen werden?

Francis Cheneval: Die Mitgliedstaaten haben nicht nur eine Regierung, sondern auch Parlamente und Gerichte. Alle diese Institutionen vertreten das Volk. Vielvölkerdemokratie heisst, dass alle Instanzen, die das Volk vertreten, in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollten.

Thomas Gull: Das klingt sehr kakophonisch: Alle EU-Staaten mit ihren Parlamenten und Gerichten sollen in der EU mitreden. Führt das nicht zu einer totalen Paralyse?

Francis Cheneval: Das muss nicht sein. Natürlich

sind demokratische Prozesse, die viele Akteure einbinden, zwangsläufig etwas langsamer, und es gibt eine Neigung zum Status quo. Doch das, worauf man sich einigt, ist viel nachhaltiger. Im Gegensatz dazu kommen dirigistische Entscheide von oben schneller zustande. Sie sind langfristig aber gefährdet, weil sie zu wenig gut abgegolten sind mit den Bürgerinnen und Bürgern. Das ist genau die Gefahr für die EU heute: In den letzten zwanzig Jahren wurde sehr viel sehr schnell erreicht. Vieles ist aber zu wenig gut verankert mit den Bevölkerungen. Das rächt sich in der Krise oder führt diese gar herbei.

Thomas Gull: So denken Sie, weil Sie ein Schweizer sind. Als Franzose wären Ihnen solche Überlegungen wohl eher fremd.

Francis Cheneval: Die Franzosen sind seit mehr als fünfzig Jahren Teil dieses europäischen Prozesses. Und sie haben eines begriffen: Man kann den französischen Zentralismus nicht auf die EU übertragen, wenn man nicht will, dass Frankreich untergeht.

Thomas Gull: Die EU hat alle Merkmale einer modernen Demokratie. Weshalb attestieren Sie ihr trotzdem ein Demokratiedefizit?

Francis Cheneval: Weil die demokratischen Institutionen der Mitgliedstaaten zu wenig miteinander und zu wenig mit den EU-Instanzen verkoppelt sind. Bisher gab es auch ein Mobilisierungsdefizit. Die Stimmbeteiligung bei EU-Wahlen war sehr tief, und es interessierten sich wenige dafür, was im EU-Parlament verhandelt wird. Eine Folge der Krise ist nun aber, dass sich die europäischen Institutionen politisieren. Die nächste Wahl ins EU-Parlament wird viel umstrittener sein, und es wird zu stärkeren Mobilisierungseffekten kommen. Das Paradoxe dabei ist, dass das EU-Parlament durch die stärkere Beteiligung der Wählerinnen und Wähler an demokratischer Legitimation gewinnt, selbst wenn EU-kritische Parteien gewählt werden. Das heisst, das Mobilisierungsdefizit könnte sich bei den nächsten Wahlen stark vermindern, gerade durch die Tatsache, dass viele euroskeptische Parteien die Bürgerinnen und Bürger mobilisieren.

Thomas Gull: Ist nicht das grundsätzliche Problem, dass das, was in Brüssel verhandelt und entschieden wird, weit weg ist von der Lebenswelt der Bürgerinnen

und Bürger und diese nicht verstehen, wie sie davon betroffen sind?

Francis Cheneval: Das könnte sich ändern. Mit der Mobilisierung wird auch eine höhere Medienaufmerksamkeit einhergehen. Dadurch wird man besser wissen, was im EU-Parlament diskutiert wird, und die Bürgerinnen und Bürger werden realisieren, was dies für sie bedeutet.

Thomas Gull: Man hat den Eindruck, das EU-Parlament habe keinen grossen Einfluss darauf, was in der EU passiert.

Francis Cheneval: Das stimmt schon lange nicht mehr. Bei der Gesetzgebung kann das Parlament mitentscheiden und befindet sich auf Augenhöhe mit dem EU-Rat. Seine gestiegene politische Bedeutung ist auch der Grund, weshalb euroskeptische Parteien ins EU-Parlament wollen. Sie werden nicht dorthin gehen und das EU-Parlament (und somit ihre neu gewonnene Macht) abschaffen, sondern die Debatten vorantreiben. Gerade dadurch werden sie die europäische Demokratie stärken.

Thomas Gull: Die EU ist über Jahre gewachsen. Mit der Aussicht, aufgenommen zu werden, haben sich die osteuropäischen Kandidatenländer politisch reformiert. Kann das auch für die Zukunft funktionieren, oder überfordert sich die EU damit selbst, etwa im Fall der Ukraine?

Francis Cheneval: Ich sehe das nicht so pessimistisch. Probleme machen die Korruption und die Rechtsstaatlichkeit, wie wir das etwa in Bulgarien, Rumänien und anderen Staaten beobachten. Aber die Eurokrise zum Beispiel ist nicht eine Krise der osteuropäischen Volkswirtschaften, sondern einiger «alter» EU-Staaten. Im Gegensatz dazu ist Polen eine Erfolgsgeschichte. Die Osterweiterung ist kein ökonomisches Problem für die EU. Die Erweiterung der EU um die Ukraine wäre nicht in erster Linie ein wirtschaftliches Problem, sondern ein rechtsstaatliches. Wenn es nicht gelingt, die Korruption einzudämmen, sind solche Staaten trojanische Pferde der Korruption innerhalb der EU.

Thomas Gull: War da die EU in der Vergangenheit zu nachlässig?

Francis Cheneval: Ja, übrigens auch mit langjähri-

gen Mitgliedern wie Griechenland. Das zeigt aber auch, dass Brüssel robuste Kompetenzen haben muss, etwas zu unternehmen, wenn in einem Mitgliedstaat die Rechtsstaatlichkeit nicht funktioniert oder wenn das mächtigste EU-Land die Regeln nicht einhält.

Thomas Gull: Wie sehen Sie die Zukunft der EU: Wird sie implodieren oder blühen?

Francis Cheneval: Ich glaube an keines der beiden Szenarien: Die EU wird in nützlicher Frist keine ungebrochene Erfolgsgeschichte werden, aber sie wird auch nicht auseinanderfallen, sondern weiter existieren und kleinere Brötchen backen. Zunächst muss sie sich von der Krise erholen und wieder stabilisieren. Das scheint zu gelingen. Untergangsszenarien haben sich nicht bewahrt, genauso wenig wie Hoffnungen auf grossartige Erfolge.

Thomas Gull: Wie wird das Verhältnis der Schweiz zur EU in Zukunft aussehen?

Francis Cheneval: Wenn die europäische Integration weiter fortschreitet, wird die Schweiz nicht umhinkommen, sich klarer zu positionieren. Klarer zu sagen: Wir gehören nicht zum Binnenmarkt und tragen die Konsequenzen. Oder zu sagen: Doch, wir machen mit und beteiligen uns an diesem Prozess. Es läuft stärker auf ein Ja/Nein hinaus. Dabei zwingt sich die Schweiz selbst immer mehr eine Entweder-oder-Haltung auf, wie der Ausgang der Abstimmung über die Zuwanderungsinitiative gezeigt hat. Der Bundesrat und weitere politische Kreise wollen die Bilateralen retten, weil uns diese Jein-Position so behagt.

Thomas Gull: Haben wir uns damit selber in die Breddouille gebracht?

Francis Cheneval: Aus meiner Sicht ist das so. Aber die Schweiz hätte sich wohl in Zukunft auch ohne diese Abstimmung entweder klarer ausserhalb oder innerhalb der EU positionieren müssen. Meine Vermutung ist, dass es auch bei beschleunigtem Technologiewandel nicht möglich sein wird, die Schweiz wie ein Weihnachtsguetzli aus Europa auszusteichen und irgendwo in Südostasien neben Singapur ins Meer zu setzen.

Interview von Thomas Gull mit Francis Cheneval, Professor für Politische Philosophie an der Universität Zürich. Erschienen im UZH Magazin der Universität Zürich 2/2014.

3.6. Fazit

Die höhere Problemlösungskompetenz, die die Verlagerung von Entscheidungsmacht weg vom Staat auf andere Ebenen mit sich gebracht hat, ging auf Kosten der Demokratie. Die Politik orientiert sich immer weniger am Bürgerwillen, und zwar aus folgenden Gründen: Die Institutionen, deren Vertreter vom Volk gewählt werden – die nationalen Parlamente –, werden durch die Globalisierung geschwächt. Gleichzeitig haben neue, nicht gewählte Akteure an Bedeutung gewonnen. Diese neuen Akteure sind im Sinne einer besseren Problemlösung explizit darauf ausgerichtet, nach professionellen Kriterien zu entscheiden. Technische Standards und Regeln werden deshalb immer wichtiger. Die Bedeutung von Bürgernähe und demokratischer Kontrolle nimmt ab. Die Entscheidungen werden dem politischen Prozess entzogen. Dieses Demokratiedefizit wird von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen. Für sie ist es wichtig, dass politische Entscheidungen auf demokratische Weise getroffen und umgesetzt werden. Eine effiziente Problemlösung ist ihnen zwar wichtig, reicht aber alleine nicht aus, um die Entscheidungen in ihren Augen zu legitimieren.

Es gibt erste Bemühungen, die Entscheidungsprozesse wieder zu demokratisieren. Nationale Parlamente versuchen, etwas Kontrolle auf internationaler Ebene zurückzuerlangen, und internationale Organisationen richten immer häufiger Parlamente ein. Auch Netzwerke, die die Politik in bestimmten Bereichen auf transnationaler Ebene koordinieren, greifen bei der Entscheidungsfindung auf demokratische Prinzipien und Verfahren zurück. Diese Massnahmen haben vorerst jedoch meist nur symbolischen Charakter und sollten nicht überbewertet werden. Allerdings kommt den Medien eine wichtige Aufgabe zu, die fehlende Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger zu kompensieren und das Demokratiedefizit etwas abzuschwächen. Eine qualitativ gute Medienberichterstattung wird also immer wichtiger.

KAPITEL 4

Globalisierung
und die
Verbreitung
von Demokratie
in der Welt

23
 Siehe O'Loughlin, John et al. (1998). The diffusion of democracy, 1946–1994. *Annals of the Association of American Geographers* 88(4), 545–574.
 Huntington, Samuel P. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.

24
 Allgemein werden alle nicht demokratischen Systeme als „Autokratien“ bezeichnet und in autoritäre und totalitäre Regime unterteilt. Während totalitäre Regime versuchen, das Volk mit ihrer Ideologie zu durchdringen und komplett zu beherrschen, spielt Ideologie in autoritären Regimen eine geringere Rolle. Ein begrenzter Pluralismus in der Gesellschaft ist möglich. Im Gegensatz zur Massenmobilisierung in totalitären Regimen setzen autoritäre Regime mehr auf die politische Passivität der Bürger (siehe Linz Juan J. [2003]. *Totalitäre und autoritäre Regime*, Potsdamer Textbücher Band 4, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag). Da totalitäre Regime wie Nordkorea nicht nur politische Beteiligungsmöglichkeiten im Land verhindern, sondern sich auch nach aussen abschotten, ist Demokratieförderung von aussen ohne Anwendung von Gewalt kaum denkbar. Totalitäre Regime sind deshalb keine Zielländer für friedliche Demokratieförderung (vgl. Merkel, Wolfgang [2010]).

Prozesse der Demokratisierung – und auch des Zusammenbruchs von Demokratien – treten geografisch und zeitlich gehäuft auf, wie verschiedene Studien belegen.²³ So finden sich auf der Weltkarte weite Gebiete, in denen Demokratien überwiegen, und solche, in denen autokratische²⁴ Staaten dominieren. Demokratisierung erfolgt in zeitlichen Wellen, wie in Abbildung 1 gut ersichtlich ist. Oftmals demokratisierten sich Länder in einer Region gleichzeitig oder erlebten zur gleichen Zeit den Zusammenbruch ihrer demokratischen Regime. Dies zeigt, dass Übergänge von einem Regime zum anderen sich auf das Umfeld auswirken und auch von diesem abhängen können. Je mehr ein Staat von Demokratien umgeben ist, desto wahrscheinlicher ist seine Demokratisierung. Umgekehrt ist es wahrscheinlicher, dass sich isolierte Demokratien in einem nicht demokratischen Umfeld zu autoritären Regimen entwickeln.²⁵

Wie und warum breitet sich Demokratie aus? Demokratisierung wird in der politikwissenschaftlichen Forschung vor allem als interner Prozess gesehen, denn Gesellschaften und politische Regime lassen sich ohne das Mitwirken der Akteure in einem Land nicht transformieren.²⁶ Die Ursachen für Demokratisierung sind vielfältig und vom jeweiligen Kontext abhängig. Allgemein lässt sich sagen, dass interne und externe Faktoren in Kombination mit politischen Handlungen verschiedener Akteure – sei es der Machthaber, der Opposition oder der Bevölkerung – zum Zusammenbruch eines autoritären Herrschaftssystems führen. Beispiele für interne Ursachen sind massive gesellschaftliche Proteste aufgrund von wirtschaftlicher Ineffizienz, die Forderung nach mehr politischer Mitsprache infolge von Modernisierungsprozessen oder auch politische Schlüsselereignisse wie der Tod eines Diktators oder regimeinterne Konflikte. Externe Ursachen für den Regimewechsel sind auf Interaktionen mit anderen Staaten zurückzuführen, wie beispielsweise die Niederlage in einem militärischen Konflikt oder der Wegfall einer wichtigen externen Unterstützung.

Demokratisierung kann aber auch von aussen inspiriert, initiiert und gefördert wer-

den. Insofern bieten sich durch die Globalisierung, mit ihrer zunehmenden Vernetzung von Gesellschaften, Politik und Märkten, Chancen zur Verbreitung von Demokratie. Zum einen können sich Massenproteste auf andere Länder mit ähnlichen Merkmalen und Problemen ausdehnen. Zum anderen versuchen internationale Organisationen, einzelne Regierungen oder private Akteure, Demokratie gezielt zu fördern durch wirtschaftliche und politische Unterstützung sowie durch die Stärkung der Zivilgesellschaft.

4.1. Die Öffnung autoritärer Regime durch länderübergreifende Proteste

Eine der wenigen Möglichkeiten, in autoritären Staaten der Unzufriedenheit Ausdruck zu verleihen, sind Proteste. In der Geschichte gab es immer wieder Protestwellen, die sich über ganze Regionen ausbreiteten. Beispiele sind die europäischen Revolutionen von 1848, die Revolutionen in Mittel- und Osteuropa 1989 und der Arabische Frühling 2010/2011, der von Tunesien ausgehend etliche Staaten in Nordafrika und im Nahen Osten erfasste. Warum haben diese Massenproteste sich gleichzeitig über so viele Länder verbreitet? Und warum hatten manche letztendlich keinen Erfolg?

Wenn ein autoritäres Regime vom eigenen Volk herausgefordert wird, so ist dies eine eindrucksvolle Botschaft für benachbarte Länder mit ähnlichen Regimen. Viele autoritäre Regime basieren auf einem prekären Kräfteverhältnis. Proteste sind ein Signal, dass sich dieses Verhältnis verschoben haben könnte. Oppositionelle Kräfte in anderen Ländern können so zu der Einschätzung kommen, dass auch ihr Protest zum Erfolg führen könnte, und mobilisieren sich. In solchen Situationen herrscht viel Unsicherheit. Informationen sind in autoritären Regimen spärlich und wenig verlässlich. Menschen neigen dann zu kognitiven „shortcuts“:²⁷ Sie fokussieren auf bestimmte Aspekte einer Situation und blenden andere aus. Dies führt dazu, dass schnelle, einfache und nicht vollkommen logische Schlüsse gezogen werden. Die Bedeutung des Sturzes

des Despoten im Nachbarland und die Ähnlichkeit zur Situation im eigenen Land werden dabei vielleicht überschätzt. Wenn die Massen politisch unerfahren und nicht in sozialen Bewegungen mobilisiert sind, wenn politische Führung durch die Opposition fehlt, können die Proteste schnell scheitern.

Massenproteste können ein Auslöser für politische Reformprozesse sein, vor allem wenn sich die Unterdrückung dieser Proteste nicht mehr aufrechterhalten lässt. Information und Kommunikation haben bei der Ausbreitung von Protesten über Grenzen hinweg schon immer eine wichtige Rolle gespielt. Neue Kommunikationstechnologien können Massenproteste begünstigen, in dem sie die Verbreitung von Informationen über weite Distanzen und die Vernetzung beschleunigen. Nicht ohne Grund wurden die neuen Medien zu Beginn des Arabischen Frühlings als „Befreiungstechnologie“ gefeiert. Die Hoffnungen waren gross, dass sie zur Förderung von Demokratie beitragen würden.

Das Internet als Demokratieförderer?

Dank der grenzüberschreitenden Kommunikation via Internet, sozialen Medien und Satellitenfernsehen gibt es heute kaum noch Gegenden in der Welt, die völlig abgeschottet sind von demokratischen Ideen. In der Verbreitung neuerer Informations- und Kommunikationstechnologien werden Chancen gesehen, Gesellschaften zu liberalisieren. Das Internet bietet die – für viele nie gekannte – Möglichkeit, die eigene Meinung und den Unmut öffentlich zu äussern, sich mit Gleichgesinnten auszutauschen, selbst aktiv zu werden und Prozesse mitzugestalten. Oppositionsgruppen und Aktivisten in autoritären Staaten können Informationen schnell und weit verbreiten, sich organisieren, Proteste lancieren und Unterstützung ausserhalb des Landes suchen.

Umgekehrt wissen auch autoritäre Regime, wie sie das Internet für ihre Zwecke – und damit für ihren Machterhalt – nutzen

können. So weist die Forschung darauf hin, dass das Internet bisher mehr der Unterdrückung als der Befreiung von Gesellschaften gedient hat.²⁸ Jede Kommunikation und jede Suche nach Information hinterlässt Spuren, die eine recht genaue Identifizierung anhand von Ort, Zeit und IP-Adresse zulassen. Eine zielgerichtete Unterdrückung oppositioneller Kräfte ist somit möglich. Gleichzeitig bietet das Internet eine zusätzliche Plattform für Propaganda und die Verbreitung von Falschinformationen. Prominentestes Beispiel hierfür ist sicherlich China. Mithilfe eines ausgeklügelten Zensurapparates hat das kommunistische Regime es bislang verstanden, der Mobilisierung im Internet wirkungsvoll zu begegnen. Dank Internet hat es Zugang zu wertvollen Informationen über aktuelle gesellschaftliche Probleme und Aktivisten, die sich im Zuge dieser Probleme organisieren und die Bevölkerung mobilisieren. Und dank Internet kann es auf die öffentliche Meinung reagieren und diese wirkungsvoll beeinflussen. Aufkeimende politische Proteste konnten so bisher kontrolliert und unterdrückt werden. Das Internet trägt also dazu bei, die politischen Verhältnisse in China zu stabilisieren (Dong et al. 2015).

Ob ein Staat das Internet als Instrument der politischen Unterdrückung nutzen kann, ist entscheidend davon abhängig, ob er die physische Infrastruktur kontrolliert (Freyburg & Garbe 2018).²⁹ Diese umfasst alle Hardware-Komponenten, die zur Datenübertragung notwendig sind, wie Server, Router und Leitungen, und von Internetanbietern („Internet Service Provider“ ISP) zur Verfügung gestellt werden. ISP haben somit die Möglichkeit, den Internetzugang einzuschränken oder ganz zu unterbrechen. In China hat die kommunistische Partei sichergestellt, dass alle entscheidenden Knotenpunkte unter staatlicher Kontrolle sind. Der Staat ist (Mehrheits-)Eigentümer und Manager der gesamten Telekommunikationsinfrastruktur, der Aufsichtsbehörden und der ISP. Harte Lizenzabkommen und Regulierungen sorgen dafür, dass sich ausländische und inländische Anbieter von Inhalten fak-

Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).

—

25
Cederman, Lars-Erik & Kristian Skrede Gleditsch (2004). Conquest and regime change: an evolutionary model of the spread of democracy and peace. *International Studies Quarterly* 48(3), 603–629.

—

26
Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

—

27
Weyland, Kurt (2012). The Arab Spring: Why the surprising similarities with the revolutionary wave of 1848? *Perspectives on Politics* 45(1), 917–934.

—

28
Rød, Espen Geelmuysen & Nils Weidmann (2015). Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes. *Journal of Peace Research* 52(3), 338–351.

—

29
Die Studie wurde durch das *Swiss Network for International Studies* (www.snis.ch) gefördert.

Gescheiterte Demokratiebewegungen — was bleibt?

Die Geschichte ist reich an gescheiterten Demokratiebewegungen. Ob im Iran, in China oder während des Arabischen Frühlings – stets waren die Hoffnungen gross, dass mit einem Regimewechsel auch Demokratie eingeführt werden würde. Wieder zunichte gemacht wurden sie aus verschiedenen Gründen. In manchen Fällen zeigten sich die Erfolge des Demokratisierungsprozesses nicht schnell oder deutlich genug, weshalb es wieder zu Rückschlägen kam. Manchmal hielten die Diktatoren mit aller Gewalt an der Macht fest oder wurden durch neue Diktatoren ersetzt. Und manchmal wurde Demokratisierung durch die Intervention externer Mächte verhindert. Es scheint, als ob gescheiterte Demokratiebewegungen keine Spuren hinterlassen. Grund für etwas Optimismus liefert eine Studie des NCCR Democracy (Desposato & Wang 2017).

Auch wenn Demokratiebewegungen scheitern, haben sie einen nachhaltigen Einfluss auf die Gesellschaft. Untersucht wurde dies am Beispiel der grössten studentischen Demokratiebewegung in der Geschichte, den mehr als 100'000 chinesischen Studierenden, die im Frühjahr 1989 in Peking für Freiheit und Demokratie auf die Strasse gingen. Die Bewegung fand nach weniger als zwei Monaten ihr Ende, als sie vom chinesischen Militär auf dem Tiananmen-Platz blutig niedergeschlagen wurde. Kurz darauf verstärkte das Regime die Kontrolle über die Zivilgesellschaft und die öffentliche Kommunikation. Um Proteste und Reformbewegungen in Zukunft zu verhindern, wurden die Rechte und Freiheiten der Menschen eingeschränkt.

Fast 30 Jahre später scheint es so, als hätte es die Demokratiebewegung nie gegeben. Ein ungeschriebenes Gesetz verbietet den chinesischen Medien die Auseinandersetzung mit dem Thema. Nur sehr wenige Menschen geben offen zu, an den Protesten teilgenommen zu haben. Mit aller Macht hat das chinesische Regime versucht, die Erinnerung aus dem kollektiven Gedächtnis zu löschen. Eine Umfrage unter damaligen Studierenden und den nachfolgenden Generationen zeigt jedoch, dass die Bewegung und das Tiananmen-Massaker ihre Spuren in der chinesischen Gesellschaft hinterlassen haben. Im Vergleich zu den nachfolgenden Generationen von Studierenden haben diejenigen, die die Demokratiebewegung direkt miterlebt hatten, heute eine bedeutend kritischere Einstellung gegenüber dem kommunistischen Regime – sie betrachten es als undemokratischer. Beide Gruppen sind der Ansicht, dass Demokratie ein geeignetes Staatsmodell für China ist, haben aber ein unterschiedliches Demokratieverständnis. Die Studierenden der Demokratiebewegung sehen politische Rechte und bürgerliche Freiheiten als die wesentlichen Merkmale einer Demokratie an. Die nachfolgenden Generationen finden

tisch selbst zensieren. Einer der grössten ISP auf dem chinesischen Markt, China Unicom, beispielsweise kappt automatisch eine Verbindung, sobald verschlüsselte Inhalte versendet werden sollen.

In afrikanischen Staaten haben sich Abschaltungen oder Blockaden des Internets zu einem beliebten Instrument der Informationskontrolle entwickelt, vor allem in Wahlkampfzeiten oder in Phasen von Protesten gegen die Regierung.³⁰ Sie kommen dann vor, wenn ein autoritärer Staat entweder mehrheitlich Eigentümer der physischen Infrastruktur ist oder private ISP bereit sind, ihn bei der Einschränkung oder Unterbrechung des Internetzugangs zu unterstützen. Da der Aufbau einer Telekommunikationsstruktur sehr kostenintensiv ist, sind viele afrikanische Staaten auf ausländische Investitionen angewiesen und lassen deshalb private ausländische Unternehmen zu. Um aber die staatliche Kontrolle über den Informations- und Kommunikationsfluss zu bewahren, verpflichten autoritäre Machthaber private ISP häufig per Gesetz oder auch per „freiwilliger Vereinbarung“ dazu, ihren Forderungen nachzukommen. Empirische Untersuchungen lassen den Schluss zu, dass die Manipulation oder die komplette Einstellung von Internetdiensten wahrscheinlicher ist, wenn die ISP der herrschenden Elite nahestehen, im Besitz von anderen autoritären Regimen sind oder ihren Hauptsitz in schnell wachsenden Entwicklungsländern mit ambitionierten Expansionszielen wie Indien oder Südafrika haben (Freyburg & Garbe 2018). ISP mit Sitz oder Mehrheitseigentümern in etablierten Demokratien unterliegen nationalen Gesetzen und damit auch internationalen Menschenrechtsstandards. Sie riskieren bei einer Abschaltung oder Manipulation unter Umständen strafrechtliche Verfolgung oder zumindest die Verurteilung durch die Öffentlichkeit.

Die neuen Medien haben sich somit nicht, wie ursprünglich erhofft, als Instrument der Liberalisierung und Demokratieförderung erwiesen. Das Internet bietet immer nur so viel Freiheit, wie von den Herrschenden akzeptiert.

4.2. Demokratieförderung durch internationale Organisationen

Viele verschiedene Akteure widmen sich der Demokratieförderung in autoritären Staaten. Nahezu jede etablierte Demokratie, aber auch private Akteure wie Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen sind auf diesem Gebiet engagiert. Eine bedeutende Rolle spielen internationale Organisationen wie zum Beispiel die Vereinten Nationen, die Weltbank oder die EU. Mit mehr oder weniger Erfolg unterstützen sie demokratische Kräfte in der Zivilgesellschaft und versuchen, nicht demokratische Regierungen zu beeinflussen. Die Vereinten Nationen bemühen sich hauptsächlich um Friedens- und Demokratieförderung in Regionen, die durch ethnische Konflikte und Bürgerkriege geprägt sind. Die EU hat sich in der Förderung der Demokratisierung ihrer europäischen Nachbarländer als am erfolgreichsten erwiesen. Generell kommen bei der Demokratieförderung drei Strategien zur Anwendung (Lavenex 2013).

Die am weitesten verbreitete Form ist die indirekte Unterstützung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels in Nichtdemokratien durch Entwicklungspolitik. Die Idee basiert auf der Annahme, dass Gesellschaften mit wachsendem Wohlstand und zunehmender Bildung auch demokratische Mitbestimmung einfordern. Da der Ansatz tiefgreifende Veränderungen auf gesellschaftlicher Ebene anstrebt, ist sein Erfolg nur schwer zu messen. Weil er auch zu Spannungen mit autoritären Regimen führen kann, wird er kaum konsequent verfolgt. So kann die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen nicht ohne die Zustimmung der jeweiligen Machthabenden erfolgen. Oft ist auch nicht absehbar, welche gesellschaftlichen Gruppierungen – wie radikale islamistische Kräfte – von den demokratischen Reformen profitieren würden. Die EU, zum Beispiel, wendet diesen Ansatz seit Mitte der 1990er-Jahre im Rahmen der „euro-mediterranen Partnerschaft“ in den nordafrikanischen Staaten an. Ihre Haltung war dabei häufig zögerlich und ambivalent, in der Befürchtung, die demokratischen Reformen könnten diese Länder destabilisieren.

es am wichtigsten, dass ein demokratischer Staat für wirtschaftliches Wachstum sorgt. Diese Unterschiede sind auf Informationen und Lernprozesse zurückzuführen. Diejenigen, die Teil der Demokratiebewegung waren, haben umfassend über Demokratie und notwendige Reformen in China diskutiert. Die späteren Generationen hingegen wuchsen in einer Umwelt auf, in der Information strikt kontrolliert wird.

Dass die Unterschiede nach fast 30 Jahren noch nachweisbar sind – und das, obwohl die chinesische Regierung alles unternimmt, um die Demokratiebewegung aus dem kollektiven Gedächtnis zu löschen – zeigt, dass auch gescheiterte Protestbewegungen die Einstellung zur Demokratie nachhaltig beeinflussen. Zumindest bei denjenigen, die sie direkt miterlebt haben.

30
 Insbesondere in den Ländern südlich der Sahara war dies in den vergangenen Jahren der Fall. Beispiele sind Äthiopien, Burundi, Gambia, Kamerun, Togo, Tschad, Uganda und die Republik Kongo.

Eine direktere Form der Demokratieförderung ist, finanzielle Hilfe oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation an die Durchführung demokratischer Reformen zu knüpfen. Insbesondere die EU verfolgt diese Strategie. Seit dem Beitritt der ehemaligen Diktaturen Griechenland, Portugal und Spanien in den 1980er-Jahren knüpft sie die Aufnahme von neuen Mitgliedern an die Einhaltung demokratischer Standards wie Rechtsstaatlichkeit, an den Schutz der Menschenrechte und an die Einführung einer funktionierenden Marktwirtschaft. Die reale Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft sowie die Überprüfung der Demokratisierungsfortschritte durch die Europäische Kommission führten auch zu einer schnellen politischen Transformation der späteren Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas. Dieser Ansatz der „politischen Konditionalität“ hat in den Fällen zu einer erfolgreichen Demokratisierung geführt, in denen die EU-Mitgliedschaft glaubhaft in Aussicht gestellt wurde. Wenn lediglich ein Assoziierungsabkommen oder eine Partnerschaft mit der EU angeboten wurde, hatte er kaum Wirkung. Eine weitere wichtige Voraussetzung für den Erfolg war, dass die herrschende Elite im Land bereits erste Schritte in Richtung politischer Liberalisierung unternommen hatte (Schimmelfennig & Scholtz 2008). Generell ist an dieser Strategie zu kritisieren, dass sie nichts zur Entwicklung einer demokratischen Kultur und Zivilgesellschaft beiträgt. Sie fokussiert auf die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Regime. Ihr Erfolg hängt davon ab, ob das Regime die Vorteile demokratischer Reformen höher einschätzt als die Nachteile des eigenen Machtverlustes. Aber nicht nur die rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation hat einen Einfluss darauf, ob Reformen bewirkt werden können oder nicht. In erster Linie müssen die Anforderungen mit dem nationalen Selbstverständnis des Ziellandes vereinbar sein und die von der EU geforderten Kriterien müssen als angemessen und akzeptabel erachtet werden (Freyburg & Richter 2010). Dies erklärt, weshalb die EU mit ihrer Strategie in Südosteuropa weniger Erfolg hatte als in Mittel- und Osteuropa. In Ländern, deren Vergangenheit,

wie in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, durch ethnische Konflikte geprägt war, spielen Identitätsfragen eine besonders wichtige Rolle. Zum Beispiel kooperierte die Regierung Kroatiens lange Zeit nicht oder nicht konsequent mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag, obwohl dies eine von der EU explizit geforderte Bedingung für den Beitritt war. Die Auslieferung kroatischer Kriegsverbrecher an das Gericht widersprach dem Selbstverständnis Kroatiens, am Krieg auf dem Balkan in den 1990er-Jahren unschuldig gewesen zu sein, und wurde als Verrat an der eigenen Nation angesehen. Letztendlich kann die EU durch politische Konditionalität keinen Wandel nationaler Identitäten und Werte in einem Land erwirken. Das Ergebnis dieser Strategie könnte eine Demokratie sein, die nur auf dem Papier existiert, aber kein zivilgesellschaftliches Fundament hat.

Ein dritter, neuerer Ansatz ist die Demokratieförderung durch Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene (Freyburg et al. 2015). Grundsätzlich stellt sich bei der Demokratisierung von Staaten mit gefestigten autoritären Regimen immer das Problem, dass wohl kaum ein Regime Reformen zulässt, die seine Existenz gefährden würden. Welcher Anreiz könnte stark genug sein, autoritäre Machthaber zu veranlassen, sich auf ein solch potenziell gefährliches Unterfangen einzulassen? Eine indirekte Strategie der kleinen Schritte wie die Förderung der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene verspricht hier vielleicht eher Erfolgchancen. Seit 2003 verfolgt die EU diese Strategie im Rahmen ihrer „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ in Staaten im näheren geografischen Umfeld, die keine Beitrittsperspektive haben. Zu ihnen zählen unter anderem die vom NCCR Democracy untersuchten Länder Jordanien, Marokko, Moldawien und die Ukraine (Freyburg et al. 2011). Primäres Ziel der EU war ursprünglich, ihre rechtlichen und administrativen Standards in bestimmten Politikfeldern an die der EU anzunähern. Eine weitere wichtige Absicht ist aber, den Verwaltungsangestellten in den autoritären oder sich demokratisierenden Staaten quasi „durch die Hintertür“ demokratische Prinzipien, Normen

und Verfahren zu vermitteln. Hierzu zählen Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Ihre Aufnahme in die Gesetzgebung und Verwaltungspraxis sind wichtige Schritte im Übergang von einer autokratischen zu einer demokratischen Regierungsform. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass diese Strategie in den vier Ländern tatsächlich zur Übernahme von EU-Normen in den untersuchten Bereichen Umwelt, Migration und Wettbewerbspolitik geführt hat. Jedoch lässt die tatsächliche Anwendung dieser Normen noch zu wünschen übrig.

Eine Fallstudie zu Marokko liefert dennoch eine optimistische Einschätzung dieser Strategie (Freyburg 2011). Durch die Teilnahme an Kooperationsprogrammen mit Spezialisten aus den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedsstaaten wurde die Einstellung der involvierten marokkanischen Staatsbeamten zu demokratischer Entscheidungsfindung tatsächlich positiv beeinflusst. Im Rahmen der Programme wurden Lösungen für Probleme in bestimmten Politikfeldern und rechtliche Grundlagen erarbeitet, wobei die rechtlichen und administrativen Standards der EU-Länder als Vorlage dienten. Konnten marokkanische Staatsbeamte während eines Aufenthalts in einem EU-Land erfahren, wie demokratisches administratives Regieren funktioniert, zeigte sich eine positive Auswirkung auf ihre Einstellung. Selbstverständlich bedeutet ein Wandel der Einstellung noch lange nicht, dass auch die politischen Institutionen demokratischer werden und ein Systemwechsel stattfindet. Wenn aber demokratische Prinzipien, Normen und Verfahren in der öffentlichen Verwaltung angewendet werden, könnten sie einen eventuellen demokratischen Wandel im Land unterstützen.

Demokratisierung ist ein höchst komplexer und langwieriger Prozess, weshalb ein langfristiges Engagement notwendig ist.³¹ Ein universell anwendbares Rezept gibt es nicht. Jede Strategie muss auf den jeweiligen Kontext, also auf die innenpolitischen Verhältnisse und die Phase der Transformation, in der das Land sich befindet, zugeschnitten sein und konsequent verfolgt werden, um Erfolg zu ha-

ben. Unter Umständen kann Demokratisierung sonst zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führen. Statistische Untersuchungen haben gezeigt, dass Demokratisierungsprozesse mit einem erhöhten Bürgerkriegsrisiko verbunden sind (Cederman et al. 2010).

4.3. Warum Demokratisierung nicht selten zu Bürgerkriegen führt

Damit Demokratie funktionieren kann, müssen sich die Menschen, die in einem Staat zusammenleben, als politische Gemeinschaft verstehen. Es muss Einigkeit darüber herrschen, wer zum Staatsvolk gehört. Ausgehend von der Französischen Revolution ist in der Moderne die Nationalität zum entscheidenden Kriterium für die Bestimmung des Staatsvolkes geworden. Der Nationalismus als prägende politische Ideologie der Neuzeit hat dazu geführt, dass das Staatsvolk oftmals mit einer ethnisch definierten Gemeinschaft gleichgesetzt wird. Nur wer zu einer bestimmten, kulturell zusammengehörigen Gemeinschaft gehört, ist Teil der Nation und kommt in den Genuss der politischen Rechte. Dies wird dann problematisch, wenn auf einem Staatsgebiet unterschiedliche ethnische Gruppen leben, was tatsächlich auf die meisten Staaten der Welt zutrifft. Wenn das Staatsvolk mit einer ethnischen Gruppe gleichgesetzt wird und angebliche Unterschiede zwischen Gruppen betont werden, hat dies oft schwerwiegende Folgen, von der ethnischen Diskriminierung bis hin zum Genozid. Viele politische Konflikte drehen sich um die Definition des Staatsvolkes. Vor allem in Phasen der Demokratisierung wird die Frage, wer dazugehört und mitbestimmen darf, zentral (Schimmelfennig & Vogt 2013).

Wahlen schüren Konflikte

In jeder Übergangsphase von einem autoritären zu einem demokratischen Regime müssen früher oder später Wahlen durchgeführt werden. Wahlen sind wichtig in einer De-

—
31
Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

mokratie, können aber auch einen Anreiz für politische Gewalt schaffen. Nicht nur werfen Wahlen die Frage auf, welche ethnischen Gruppen zur politischen Gemeinschaft gehören und wer das Recht hat, zu wählen. Amtierende Staatschefs können ethnische Feindseligkeiten bewusst schüren oder nationalistische Stimmungsmache betreiben mit dem Ziel, ihre Machtposition zu sichern. Nicht selten sind aktive Diskriminierung, Einschüchterung oder sogar ethnische Säuberung Teil solcher Machterhaltungsstrategien. Im Wahlkampf wird die Stimmung in der Bevölkerung stark angeheizt, wenn alle politischen Akteure versuchen, sich die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler zu sichern. Aber auch das Wahlergebnis kann Gewalt zur Folge haben, weil Unregelmäßigkeiten vermutet oder sogar festgestellt werden oder weil die Verlierer das offizielle Wahlergebnis nicht anerkennen wollen. Zwar ist die Organisation von „freien und fairen“ Wahlen eine beliebte erste Massnahme von Institutionen oder Staaten, die Demokratieförderung betreiben. Dabei wird aber meist die – mindestens genauso wichtige – Aufgabe der Mediation nach den Wahlen vergessen.

Empirische Untersuchungen des NCCR Democracy bestätigen, dass in Demokratisierungsprozessen nach kompetitiven Wahlen ein erheblicheres Konfliktrisiko besteht. Vor allem ethnisch motivierte Konflikte und Bürgerkriege können die Folge sein (Cederman et al. 2012). Das Risiko ist besonders hoch nach den ersten beiden Wahlen, die erstmals oder nach langer Zeit in einem Land abgehalten werden. Es ist auch dann hoch, wenn Gruppen von der Machtausübung ausgeschlossen werden. Vor allem zwei Arten von Konflikten sind typisch nach Wahlen. Konflikte um die Regierungsmacht werden meist zwischen grösseren Gruppen ausgetragen; sie sind häufig weniger ethnisch motiviert. Kleinere, marginalisierte ethnische Gruppen hingegen sind eher in territoriale Konflikte involviert. Sie verfolgen Ziele wie Autonomie oder Abspaltung und sind weniger daran interessiert, zentrale Machtpositionen im Staat zu besetzen.

Die Rolle der Medien in Übergangsprozessen

Wenn gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen in Zeiten von Wahlen zunehmen, welche Rolle spielen die Medien in diesen Konflikten? Die Medien sind zweifellos ein wichtiges Instrument für die politischen Akteure, sich im Wahlkampf die Unterstützung der Bevölkerung zu sichern. In Staaten auf dem Weg zur Demokratie haben die alten Eliten eventuell noch Kontrolle über die Medien oder andere Akteure haben diese neu errungen. Verglichen mit ihrer früheren Situation im autoritären Regime sind die Medien jedoch unabhängiger geworden. Der journalistische Arbeitsstil kann aber noch stark von den autoritären Zeiten geprägt sein. Verstärken die Medien den nationalistischen Diskurs und damit die Polarisierung in Wahlzeiten? Um diesem Zusammenhang nachzugehen, untersuchte eine NCCR-Studie die Rolle der traditionellen Medien am Beispiel des Demokratisierungsprozesses in Georgien (Abzianidze 2017). Im Zeitraum von 1991 bis 2012 wurden über Tausend Zeitungsartikel aus verschiedenen Medien auf nationalistische Aussagen hin geprüft. Es lässt sich feststellen, dass der nationalistische Diskurs nicht stark ausgeprägt und nur in einem guten Achtel der untersuchten Artikel zu finden war. Er intensivierte sich aber in Wahlkampfzeiten, insbesondere in frühen Phasen des Demokratisierungsprozesses. Hier wurden vor allem ethnische Aspekte aufgegriffen. Fragen, die mit der Ausgrenzung bestimmter Gruppen verbunden waren, wurden stärker und konfrontativer diskutiert. Häufig wurden bestimmte Akteure als Bedrohung oder als Feinde der Nation dargestellt. In späteren Phasen der Demokratisierung ersetzt eine pragmatischere Berichterstattung über wirtschaftliche oder politische Themen die ethnisch geprägten Auseinandersetzungen. Die Forschung zeigt, dass auch im Hinblick auf die Medienberichterstattung die frühen Phasen eines Demokratisierungsprozesses konfliktträchtiger sind. Der nationalistische Diskurs nimmt im Laufe der Zeit ab. Sie zeigt auch, dass Journalistinnen und Jour-

nalisten eine zentrale Rolle darin spielen, den nationalistischen Diskurs anzutreiben – unabhängig davon, für welche Zeitung sie arbeiten.

4.4. Wie kann Demokratisierung erfolgreicher verlaufen?

Politische Stabilität kann nur erreicht werden, wenn die demokratische Beteiligung aller Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Identität gegeben ist. Neben wirtschaftlicher Entwicklung³² ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Demokratisierung ein umfassender Demos. Alle Bevölkerungsgruppen müssen berücksichtigt und in den politischen Prozess eingebunden werden. Der politische Ausschluss ethnischer Gruppen ist in der Vergangenheit ein bedeutender Grund für Bürgerkriege gewesen, wie Studien zeigen, die Bürgerkriege weltweit seit dem 2. Weltkrieg untersucht haben (Bormann et al. 2013). In Gesellschaften mit mehreren ethnischen Gruppen führt deshalb kein Weg daran vorbei, dass auch das Staatsvolk als multiethnisch angesehen wird. Das bedeutet, dass alle die Möglichkeit haben, sich am freien Wettbewerb um die politische Macht und an der Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Machtteilung in multiethnischen Gesellschaften

In multiethnischen Gesellschaften gibt es drei Strategien, wie mit der Frage umgegangen wird, wer zum Staatsvolk gehört (Bormann et al. 2013): Dominanz, Staatsteilung und Machtteilung. Die am häufigsten praktizierte ist das Herrschen einer Gruppe über alle anderen im Staat. Besonders in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas wurde bis heute fast ausschliesslich ethnische Dominanz ausgeübt. Ihre Regierungssysteme sind durch ethnisch homogene Bürokrateien und Armeen charakterisiert, Verhandlungen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen finden nicht statt und die Ausübung von Zwang ist ein gängiges politisches Werkzeug. Auch die Türkei

und Israel kümmern sich wenig um die Rechte ihrer ethnischen Minderheiten. Die langjährigen Bürgerkriege in diesen Ländern weisen darauf hin, dass die Folge ethnischer Dominanz häufig massive und wiederholte Gewalt ist. Eine zweite Strategie ist die Teilung eines Staatsgebiets entlang der Siedlungsgebiete der ethnischen Gruppen. Diese Lösung wird schon länger als Ausweg für den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern diskutiert. Aber nur selten kommt es tatsächlich zu offiziellen Staatsteilungen und Neugründungen von Staaten – Südsudan, Kosovo und Eritrea sind jüngere Ausnahmen. Grund ist, dass das internationale Staatensystem sehr auf die Bewahrung der Grenzen bedacht ist und das Thema der Selbstbestimmung von Minderheiten nur ungerne behandelt (Schimmelfennig & Vogt 2013). Viele mächtige Staaten wie China und Russland haben selbst ethnische Minderheiten und sind nicht daran interessiert, Unabhängigkeitsbestrebungen zu unterstützen. Die bisherige Erfahrung mit Staatsteilungen zeigt auch, dass sie sehr viele Probleme mit sich bringen, nicht zuletzt das der „ethnischen Matrjoschka“. In jedem neuen Staat gibt es wieder neue ethnische Minderheiten, die das Recht auf Selbstbestimmung geltend machen können, sodass der neue Staat weiter aufgeteilt werden müsste. Die Abspaltung Südsudans vom Nordsudan 2011 hat zum Beispiel zu einem Bürgerkrieg im neu gegründeten Südsudan geführt. Oft sind die neuen Einzelstaaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung auch so voneinander abhängig, dass es zu Verteilungskämpfen kommt.

Aufgrund der offenkundigen Probleme, die mit diesen beiden Ansätzen – Dominanz und Staatsteilung – verbunden sind, befürworten die Forscher des NCCR Democracy die ethnische Machtteilung. Elemente der Machtteilung finden sich in vielen Nachbürgerkriegsordnungen seit den 1990er-Jahren wieder wie zum Beispiel in Südafrika, Bosnien-Herzegowina und Nordirland. Die Forschung liefert Hinweise, dass mit diesem Ansatz der Frieden dauerhafter ist. Zentral ist, dass die Vertreter aller relevanten ethnischen Gruppen in eine Regierungskoalition eingebunden sind. Ethni-

—
32
Je wohlhabender eine Gesellschaft ist, je weniger die Menschen um ihr Überleben kämpfen müssen, desto mehr wird persönliche Freiheit und Demokratie angestrebt. Den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und der Entstehung und Stabilität von Demokratien konnten zahlreiche Studien nachweisen. Siehe zum Beispiel Lipset, Seymour Martin (1959). *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy.* *American Political Science Review* 53, 69–105; Vanhanen, Tatu (1984). *The emergence of democracy. A comparative study of 119 states, 1850–1979.* Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters und Inglehart, Ronald & Welzel, Christian (2005). *Modernization, cultural change, and democracy. The human development sequence.* Cambridge: Cambridge University Press.

sche Unterschiede werden offiziell anerkannt und möglicherweise sogar per Verfassung geschützt. Den verschiedenen Gruppen werden die gleichen Rechte und die Autonomie in ihren jeweiligen Regionen garantiert. Minderheiten erhalten Vetorechte in politischen Angelegenheiten, die ihre Gruppe betreffen. Auf diese Weise werden auch ihre politischen Präferenzen berücksichtigt – eine wichtige Voraussetzung für die friedliche und demokratische Entwicklung eines Staates.

Minderheiten schützen

Oft wird Demokratie mit dem Mehrheitsprinzip gleichgesetzt. Demokratie bedeutet, dass die Mehrheit entscheidet. Dies greift jedoch zu kurz, denn das Mehrheitsprinzip ist nur ein Verfahren, durch das in Demokratien Entscheidungen hervorgebracht werden können. Und es birgt das Risiko, dass wichtige Gruppen und ihre politischen Vorstellungen und Interessen ausgeschlossen werden. Eine Voraussetzung des Mehrheitsprinzips ist, dass sich die Kräfteverhältnisse auch ändern können. Mehrheiten können jederzeit zu Minderheiten werden und umgekehrt. Was ist aber mit ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten, die nicht die Chance haben, jemals zur Mehrheit zu werden? Wenn es permanente Minderheiten in einer Gesellschaft gibt, die ihre Präferenzen nicht durchsetzen können, so gefährdet das den inneren Frieden. Die Politik muss sich an den Anliegen und dem Willen aller Bürgerinnen und Bürger orientieren, auch an denen der Minderheiten. Demokratie erfordert auch, dass Minderheiten gegen die Dominanz der Mehrheit geschützt werden. NCCR-Forschende plädieren deshalb für integrativere Demokratie Modelle, die die Anliegen einer grösseren Zahl von Bürgern berücksichtigen (Bochsler & Hänni 2017). Dies muss nicht bedeuten, dass die Präferenzen der Minderheiten denen der Mehrheit übergeordnet werden. Aber den Anliegen von Minderheiten sollte mehr Gewicht gegeben werden, wenn es um Fragen geht, die sie besonders betreffen.

4.5. Fazit

Demokratisierungsprozesse werden sowohl durch geografische Nähe als auch durch globale Vernetzung gefördert. Neue Kommunikationstechnologien ermöglichen zwar den schnellen, weltweiten Informationsaustausch und können die Ausbreitung von Massenprotesten beschleunigen, aber eine demokratisierende Wirkung kann dem Internet nicht zugeschrieben werden. Seine hierarchisch organisierte physische Infrastruktur ermöglicht es autoritären Regimen, den Informations- und Kommunikationsfluss wirkungsvoll zu kontrollieren.

Der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen Regime ist ein sehr komplexer und langwieriger Prozess, bei dem viele verschiedene externe und interne Faktoren eine Rolle spielen. Letztendlich ist Demokratisierung ohne das Mitwirken der Akteure im betroffenen Land nicht möglich. So gibt es auch kein Rezept der Demokratieförderung, das auf verschiedene Länder anwendbar ist. Die internationale Gemeinschaft verfolgt verschiedene Strategien der Demokratieförderung, mehr oder weniger erfolgreich, und selten konsequent. Sehr starke Anreize und ein langfristiges Konzept sind notwendig, um Wirkung zu erzielen – wie im Fall der Europäischen Union, die immer dann erfolgreich zur Demokratisierung ihrer Nachbarländer beitragen konnte, wenn sie glaubhaft eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellte.

Eine der wichtigsten Bedingungen für die Etablierung und Festigung von Demokratie ist die politische Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen in einem Land, unabhängig von ihrer ethnischen Identität. Denn die Bestimmung des Staatsvolkes aufgrund von ethnischer Identität und der damit verbundene Ausschluss ethnischer Gruppen aus dem politischen Prozess sind eine wichtige Ursache, weshalb Demokratisierungsprozesse häufig zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führen. Die Gefahr von Bürgerkriegen ist besonders in den frühen Phasen des Demokratisierungsprozesses hoch, sobald erste Wahlen durchgeführt werden. In dieser Zeit ist der

nationalistische, ethnische Diskurs stark ausgeprägt. Damit Demokratie dauerhaft eine Chance hat, sollten ethnische Gruppen in einem Land sich die Macht teilen. Die Anliegen von Minderheiten sollten bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, wenn sie besonders von der Entscheidung betroffen sind.

KAPITEL 5

Die Rolle der Medien in der Demokratie

Demokratie ist darauf angewiesen, dass Politik und Gesellschaft miteinander kommunizieren. Die Massenmedien haben die bedeutende Rolle, eine Verbindung zwischen beiden herzustellen. Sie informieren über politische Themen und schaffen somit die Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger sich eine Meinung bilden und eine informierte Wahl treffen können. Umgekehrt liefern sie den Politikerinnen und Politikern Informationen über die öffentliche Meinung und die Interessen und Anliegen der Bürgerschaft. Nicht zuletzt haben die Medien auch eine wichtige Kontrollfunktion, in dem sie Politik kritisch beurteilen, Erfolge und Misserfolge offenlegen und die Verantwortlichen benennen.

Diese Rolle der Medien in der Demokratie beschreibt ein Ideal, tatsächlich gibt es aber Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Medien sind nicht nur neutrale Vermittler von Informationen – sie verfolgen auch eigene Interessen und haben in den letzten 40 Jahren einen wachsenden Einfluss auf die Politik gewonnen. Diese Entwicklung wird mit dem Begriff „Mediatisierung“ umschrieben. Mediatisierung ist ein wechselseitiger Prozess. Die Medien nehmen eine zunehmend selbstbewusstere und damit auch politische Rolle ein: Sie lancieren und interpretieren politische Themen und suggerieren gleichzeitig eine Lösung. Politische Akteure wiederum durchschauen die Spielregeln der Massenmedien. Sie nutzen sie für ihre Zwecke, um Aufmerksamkeit zu bekommen, ihre Wählerschaft zu mobilisieren und um, im Wettstreit mit ihren politischen Gegnern, Themen hoch- oder herunterzuspielen.

5.1. Mediatisierung: wie Medien die Spielregeln der Politik verändern

Im Europa des 19. Jahrhunderts waren Zeitungen das Sprachrohr politischer Parteien oder der Kirche. Bis in die 1970er-Jahre waren parteipolitisch bzw. weltanschaulich gebundene Zeitungen die dominante Form der Presse. In der Folge sind die Medien von politischen und kirchlichen Institutionen immer

unabhängiger geworden und haben sich zu wirtschaftlich orientierten Unternehmen entwickelt. 2010 lag der Anteil der Medienunternehmen mit eindeutigen Verbindungen zu politischen oder gesellschaftlichen Akteuren in Grossbritannien und Frankreich bei 0 %, in Deutschland bei 1 % und in der Schweiz bei 2 % (Udris & Lucht 2014). Die zunehmende Unabhängigkeit der Medien von politischen Akteuren war die Voraussetzung für den Prozess der Mediatisierung. Denn nur indem die Medien eigenständig wurden, konnten sie selbst Einfluss auf die Politik nehmen. Die Eigenständigkeit besteht darin, dass die Medien bei der Auswahl, Darstellung und Interpretation von politischen Nachrichten eine eigene Logik verfolgen. Diese Nachrichtenlogik wird von drei Faktoren bestimmt (Esser 2013):

Erstens durch die Professionalisierung des Journalismus, der zur Herausbildung eigener Nachrichtenwerte und Berufsnormen geführt hat. Diese können im Widerspruch zu den Berufsnormen und Kalkülen von Parteien und Politikern stehen. Je höher der Grad der Professionalisierung, desto stärker sehen sich Journalistinnen und Journalisten als Anwälte des öffentlichen Interesses. Sie sehen ihre Rolle darin, den politischen Prozess kritisch zu beobachten und Druck auszuüben, damit die Politik den Forderungen der Öffentlichkeit nachkommt. Ihrem journalistischen Selbstverständnis nach sind sie unabhängig von politischen Kräften und bestimmen selbst, worüber und wie sie berichten. Dieses Selbstverständnis – zusammen mit dem Streben nach Anerkennung und Karriere – kann dazu führen, dass Journalisten bestrebt sind, ihren Einfluss zu vergrössern. Nicht mehr die Stimme politischer oder gesellschaftlicher Akteure bestimmt dann die Nachrichten, sondern die Stimme der Journalisten selbst.

Zweitens ist die Nachrichtenlogik von einem kommerziellen Kalkül beeinflusst. Das Streben nach Unabhängigkeit von politischer Bevormundung und nach wirtschaftlicher Eigenständigkeit führte zu einer wachsenden Abhängigkeit von den Kräften des Marktes. Börsenkotierte Medienunternehmen sind heutzutage in vielen europäischen Ländern

TV-Duelle vor Wahlen – ein Beispiel für Mediatisierung

Ein Beispiel dafür, wie die Medien die Darstellung und Wahrnehmung von Politik beeinflussen, sind TV-Duelle zwischen Spitzenkandidatinnen und -kandidaten in Wahlkämpfen. Sie sind aus dem Bedürfnis der Medien entstanden, Wahlkampfereignisse in die eigenen Studios und damit in die Sphären ihrer Logik zu ziehen. TV-Duelle sind zwar kein neues Phänomen, erlangten in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch eine neue Bedeutung als Höhepunkte in Wahlkampagnen. Ihren Ursprung haben sie in den USA, wo sie seit den 1960er-Jahren ein wesentliches Element im Kampf um das Präsidentenamt sind. In Deutschland zum Beispiel kam es vor der Bundestagswahl 2002 erstmals zu einem TV-Duell der beiden Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder (SPD) und Edmund Stoiber (CDU/CSU).

Inzwischen werden sie in vielen Ländern zu nationalen Medienereignissen hochstilisiert. Keine anderen Wahlkampfereignisse erreichen ein derart grosses Publikum und werden in den Medien so häufig aufgegriffen und analysiert. Inszeniert als Duelle, entsprechen sie mehr den Bedürfnissen der Fernsehsender als denen der Politik. Die Medien nehmen Einfluss auf die Debatten (Strömbäck & Esser 2009). Tage vor der Ausstrahlung spekulieren sie über die Ausgangspositionen, Erfolgchancen und Strategien der Kandidaten und prägen somit die Erwartungen des Publikums. Die Kandidatinnen und Kandidaten spielen dieses Spiel mit, auch wenn sie versuchen, sich in aufwendigen Vorverhandlungen mit den Verantwortlichen der Sendung einigermaßen abzusichern. Sie wissen, dass das Ergebnis – also die allgemeine Einschätzung, wer die Debatte „gewonnen“ hat – stark von der Interpretation der Medien abhängt. Die Analyse im Nachhinein spielt dabei eine genauso wichtige Rolle wie die Debatte selbst. Für die Politikerinnen und Politiker ist die Zielgruppe somit nicht nur das Publikum vor dem Fernseher, sondern auch die journalistischen Kommentatorinnen und Kommentatoren. Folglich richten sie ihre Strategien auch auf diese aus. Die Medien beeinflussen mit verschiedenen Mitteln, wie die Kandidierenden und ihre Leistung wahrgenommen werden. In den USA werden zum Beispiel ausgewählte Twitter-Nachrichten von Zuschauern oder Grafiken live eingeblendet, die die Zustimmung von bestimmten, vom Sender ausgewählten Gruppen zeigen. Insbesondere wenn die TV-Duelle zu einer Institution geworden sind und die Kandidatinnen und Kandidaten gar keine Wahl mehr haben und teilnehmen müssen, dominiert die Logik der Medien. Die Folge ist, dass die Debatten dem Fernsehpublikum nicht neutral und ungefiltert, sondern von den Medien geprägt übermittelt werden. Wissen und Meinung des Publikums gründen sich auf das, was von den Medien kommuniziert wird.

weit verbreitet. In der Schweiz, zum Beispiel, ist ihr Anteil zwischen 1990 und 2010 von 0 % auf 47 % angestiegen (Udris & Lucht 2014). Mit dieser Entwicklung verknüpft ist eine Strategie, die sich an Auflagen und Quoten orientiert. Sie setzt zunehmend auf die Mittel der Dramatisierung, Emotionalisierung, Zuspitzung von Konflikten und auf gezielte Provokationen, denn Aufmerksamkeit ist ein knappes Gut. Auch die Politiknachrichten sind damit den Gesetzen der Aufmerksamkeitsökonomie unterworfen.

Drittens haben technologische Entwicklungen einen Einfluss auf die Nachrichtenlogik. Wie politische Nachrichten präsentiert werden, hängt davon ab, welches Kommunikationsmittel – ob Print, Radio, Fernsehen oder Internet – gewählt wird. Journalisten passen sich an die Anforderungen des jeweiligen Kommunikationsmittels an und nutzen deren Vorteile. Die Digitalisierung hat den Journalismus fundamental verändert. Schnelligkeit, Interaktivität und das Publizieren über verschiedene Kanäle sind zu wichtigen Faktoren in der journalistischen Arbeit geworden. Die neuen und traditionellen Medien sind zunehmend miteinander verwoben, sei es in Konkurrenz zueinander oder in gegenseitiger Ergänzung. Die starke Präsenz der Social Media hat dazu geführt, dass die traditionellen Leitmedien ihre Rolle als Torhüter zur Öffentlichkeit verloren haben. Heutzutage kann jeder via Internet seine Anliegen kommunizieren. Der Kommunikationsprozess verläuft weniger „top-down“, sondern wird stärker „bottom-up“ vom Publikum und gut vernetzten Gruppen beeinflusst.

Politik ist komplex und basiert auf dem Zusammenspiel von „polity“ (Institutionen), „policy“ (Inhalt) und „politics“ (Prozess). Jedoch können politische Akteure kaum erwarten, dass die Nachrichten die ganze Komplexität von Politik abbilden. Vielmehr müssen Journalisten sich in der Berichterstattung auf einzelne Aspekte konzentrieren, dabei werden sie von der Nachrichtenlogik geleitet. Wenn politische Akteure Aufmerksamkeit und Unterstützung durch die Öffentlichkeit erlangen und ihre Entscheidungen legitimie-

ren möchten, müssen sie diese Nachrichtenlogik berücksichtigen. Da sie auf Medienpräsenz angewiesen sind, passen sie sich an die Logik der Nachrichtenmedien an und versuchen, die Erwartungen der Öffentlichkeit vorzusehen und sich danach zu richten.

Problematisch ist der Trend zur Mediatisierung, wenn die Medien nicht mehr zum Funktionieren der Demokratie beitragen. Das ist dann der Fall, wenn sie auf der Grundlage ihrer eigenen Logik bestimmen, welche gesellschaftlichen Probleme relevant sind und den politischen Entscheidungsprozess stark beeinflussen. Oder wenn sie ihrem Informationsauftrag nicht nachkommen und weniger über Themen berichten, die für Gesellschaft allgemein relevant sind. Wenn „soft news“ im Mittelpunkt stehen, die sich auf Individuen und die persönliche statt die gesellschaftliche Bedeutung von Themen konzentrieren. Und wenn statt neutraler Berichterstattung und rationaler Analyse zu Vereinfachung, Emotionalisierung, Dramatisierung und Skandalisierung gegriffen wird, um die Aufmerksamkeit des Publikums zu erlangen.

5.2. Wie stark wird die Politik von den Medien beeinflusst?

Wie gross das Ausmass der Mediatisierung in westlichen Demokratien ist, wurde im NCCR Democracy anhand der folgenden Fragen untersucht (Esser & Matthes 2013). Wie sehr hat die Medienlogik die Inhalte politischer Medienberichterstattung geprägt? Und haben politische Akteure und Organisationen die Medienlogik übernommen?

Die Medienlogik prägt die Inhalte politischer Berichterstattung zunehmend

Wie berichten die Medien über politische Themen? Die Studien des NCCR Democracy kommen zu dem Ergebnis, dass tatsächlich ein Trend zur Mediatisierung festzustellen ist. Ein Vergleich³³ von über 6000 in Deutschland,

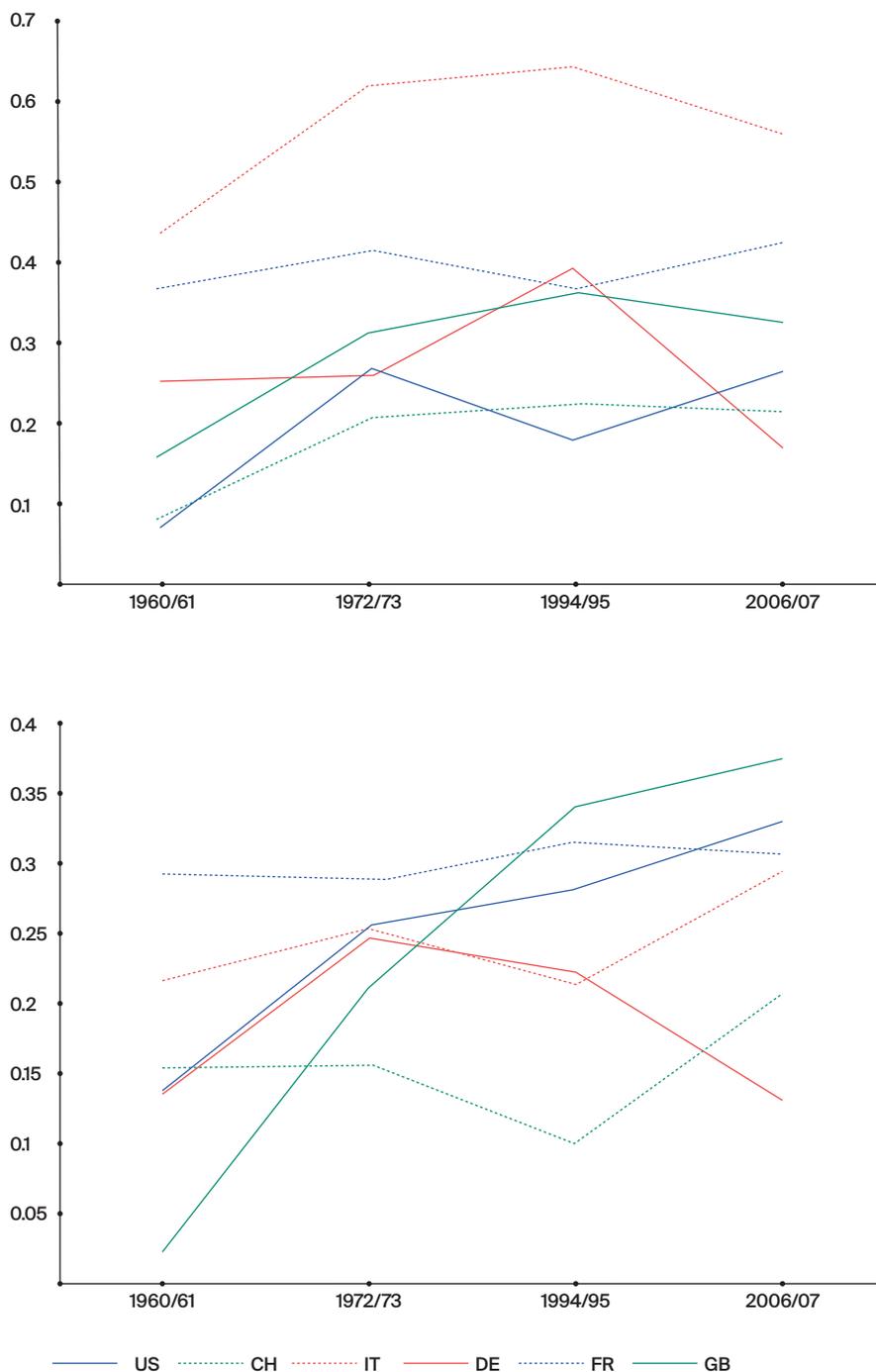
Frankreich, Grossbritannien, Italien, den USA und der Schweiz erschienenen Zeitungsartikeln zeigt, dass politische Nachrichten zunehmend publikumswirksam verpackt werden (Umbricht & Esser 2016, Esser & Fretwurst 2016). Der journalistische Stil, über Politik zu berichten, ist interpretativer geworden. Statt nüchtern und faktenbasiert zu schreiben, rahmen Journalisten ihre Geschichten so, dass sie mehr Aufmerksamkeit bekommen. Insgesamt kommen fünf Stilmittel zur Anwendung, um die Nachrichten für ein breites Publikum unterhaltsamer und ansprechender zu machen. Erstens, die negative Darstellung von Politik – der Ton der Berichterstattung ist generell pessimistisch und Politik wird mit Krise, Frustration und Enttäuschung verknüpft. Zweitens werden die politischen Akteure skeptisch beurteilt, es wird ihnen Unfähigkeit unterstellt. Drittens werden die sensationellen Aspekte von Nachrichten bewusst betont, mit dem Ziel, Spannung und Dramatik zu erzeugen. Viertens rücken politische Skandale, die als moralisch verwerflich präsentiert werden, zunehmend in den Mittelpunkt der Berichterstattung. Fünftens wird Politik immer stärker emotionalisiert. Gefühle werden beschrieben und geweckt, um die Geschichten der Leserschaft leichter zu vermitteln.

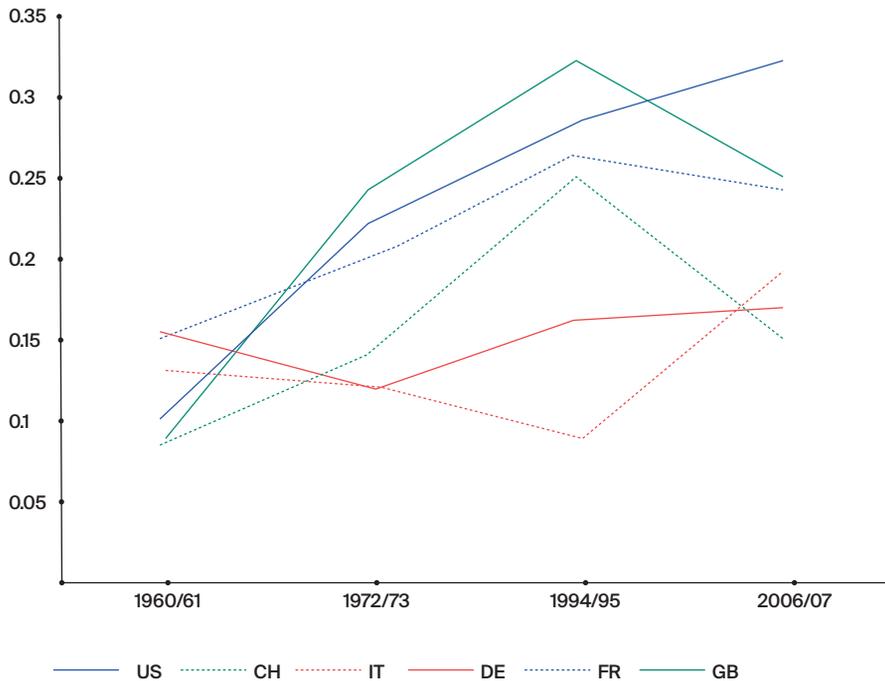
Die Gründe für den zunehmenden interpretativen Berichtsstil sind zweierlei. Journalistinnen und Journalisten stehen in ihrer täglichen Arbeit unter dem ständigen Druck von Auflage und Quote. Sie handeln zunehmend wirtschaftlich motiviert, damit sie im Kampf um die Aufmerksamkeit des Publikums bestehen und den rückläufigen Auflagenzahlen entgegenwirken können. Andererseits möchten sie auch ihre Rolle als kritische Berichtersteller wahrnehmen, was zu einer skeptischen und manchmal zynischen Darstellung von Politik führt. Die Politik zu kritisieren hat nicht nur den Vorteil, das eigene Image der Unabhängigkeit und kritischen Instanz zu pflegen, man erzielt damit auch Aufmerksamkeit. Im Vergleich zu früher hat sich in vielen westlichen Demokratien somit eine vermehrt kommerzialisierte und kritische Politikberichterstattung herausgebildet.

—
33
Ausgewertet wurden die Inhalte politischer Berichte in insgesamt 18 nationalen und regionalen Tageszeitungen, die zwischen 1960 und 2007 erschienen sind. Die ausgewählten Länder sind typische Beispiele für die drei in westlichen Demokratien vorherrschenden Mediensysteme: liberale (Grossbritannien, USA), demokratisch-korporatistische (Deutschland, Schweiz) und polarisiert-pluralistische (Frankreich, Italien) Systeme. Es wurden keine Boulevardzeitungen untersucht, da es Zweck der Studie war, herauszufinden, ob die Qualitätspresse sich zunehmend in Richtung Boulevardpresse entwickelt. Regionalzeitungen hingegen wurden analysiert, weil diese die Entwicklung des Pressemarktes in westlichen Ländern entscheidend geprägt haben.

Abbildung 5: Sensationalisierte Nachrichten

Die Abbildung illustriert, wie viel Prozent (0,1 = 10 %) der Zeitungsartikel über Politik in den sechs untersuchten Ländern Sensationalismuselemente enthielten. Typisch für solche Artikel sind Übertreibungen, dynamische Verben, lebhaftes Bildsprache sowie die Betonung von dramatischen, ungewöhnlichen und spektakulären Aspekten eines politischen Ereignisses. Die Werte der vertikalen Achse bedeuten: 0 = in keinem der untersuchten Politikberichte wurde Sensationalismus gefunden, 1 = in allen Politikberichten der untersuchten Zeitungen eines Landes wurde in jenen Jahren Sensationalismus verwendet. Im Gesamtdurchschnitt ist eine Zunahme über fünf Jahrzehnte feststellbar.





Linke Seite unten:

Abbildung 6: Skandalisierte Nachrichten

Skandalisierung zeigt sich, wenn ein Bericht öffentlichen Ärger und Eskalation zum Ausdruck bringt bzw. wenn das Verhalten politischer Akteure angeprangert oder verurteilt wird. Werte: 0 = keine Skandalisierung, 1 = in 100 % der untersuchten Artikel wurde Skandalisierung verwendet. In den analysierten britischen Zeitungen nahm also beispielsweise die skandalisierte Darstellung von Politik zwischen 1960/1961 und 2006/2007 von 2 % auf 38 % zu (grüne Linie).

Diese Seite:

Abbildung 7: Emotionalisierte Nachrichten

Indikatoren sind eine gefühlsbetonte Sprache mit starken Adjektiven, unabhängig davon, ob es sich um negative (wie Wut, Ärger oder Enttäuschung) oder positive Gefühle (z.B. Freude, Stolz) handelt. Auch der Fokus auf einzelne Schicksale ist typisch für diese Art der Darstellung politischer Ereignisse. Werte: 0 = keine Emotionalisierung, 1 = in 100 % der untersuchten Artikel wurde das Stilmittel der Emotionalisierung verwendet.

Die Inhaltsanalyse zeigt, dass in den sechs untersuchten Ländern politische Nachrichten zunehmend publikumswirksam dargestellt werden. Exemplarisch greifen wir in den Abbildungen die drei Indikatoren „Sensationalismus“, „Skandalisierung“ und „Emotionalisierung“ heraus.

Der Trend zur publikumswirksamen Verpackung politischer Nachrichten ist je nach Land verschieden stark. Erklärt werden kann dies dadurch, dass Kommerzialisierung, die Regulierung des Pressemarktes und die berufliche Autonomie von Journalisten in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind. Auch die jeweilige Kommunikationskultur und die traditionelle Stärke der Boulevardpresse haben einen Einfluss. In den USA und Grossbritannien sind die Medien sehr vom Markt getrieben und die staatlichen Eingriffe sind gering, der Grad der Kommerzialisierung ist deshalb hoch. Die Nachrichtenlogik folgt in diesen Ländern den Regeln des „infotainment“. Diese Entwicklung ist einerseits bedenklich, da ein unterhaltsamer Stil zu Substanzverlust in der Berichterstattung und politischem Desinteresse beim Publikum führen kann.³⁴ Die Belege hierfür sind jedoch nicht in allen Ländern eindeutig (Esser & Matthes 2013). Die Verbindung von Information und Unterhaltung kann auch ein Mittel sein, Politik denjenigen zu vermitteln, die sich nicht dafür interessieren. In Frankreich und Italien sind Sensationsjournalismus und Skandalisierung stärker verbreitet. Hier ist die breite Bevölkerung traditionell weniger an gedruckten Nachrichten interessiert. Die Auflagen sind gering und viele Zeitungen hängen von staatlicher Unterstützung ab. So versuchen manche Blätter mit diesen Stilmitteln Leserschaft zu gewinnen. Die Qualitätszeitungen in Deutschland und in der Schweiz tendieren am wenigsten dazu, politische Nachrichten publikumswirksam zu verpacken. Dass die politischen Systeme dieser Länder stärker auf Konsens ausgerichtet sind, wirkt sich auf die öffentliche Kommunikation aus. Sensationalismus, Skandalisierung und Emotionalisierung werden in der Öffentlichkeit und im Journalismus (bislang) weniger geschätzt. Diese

Pressemärkte sind auch weniger kommerzialisiert (Umbricht & Esser 2016). Weitere Analysen, die in den Grafiken oben nicht abgebildet werden, zeigen jedoch, dass auch in Deutschland und in der Schweiz – wie in den anderen untersuchten Ländern – der Trend hin zu einer Berichterstattung geht, in der Journalisten stärker interpretieren und ihre eigene Meinung einbringen.

Dass die Medien politische Nachrichten heute inhaltlich stärker prägen, zeigt sich auch darin, dass Politikerinnen und Politiker in Nachrichtensendungen weniger Gelegenheit haben, ihren Standpunkt zu erläutern (Esser 2008). Die Länge der O-Töne, in denen sie vor Wahlen in den Fernsehnachrichten ohne Unterbrechung zu Wort kommen, hat im Laufe der Jahrzehnte stark abgenommen. Die journalistischen Kommentare nehmen heute ungefähr drei Viertel des Berichtes ein – ein Indiz dafür, dass Journalisten die Wortführung übernommen haben.³⁵ Was das Publikum über die Kandidierenden erfährt, kommt inzwischen selten direkt von diesen selbst. Die Kandidierenden werden stattdessen mittels stummer Bildsequenzen präsentiert, die die Journalistin oder der Journalist aus dem „Off“ kommentiert. Dabei werden kraftvolle – diskreditierende oder schmeichelnde – Bilder benutzt, um die Handlung zu illustrieren. Wie die Zuschauer die Person bewerten, basiert stark auf dem ausgewählten Bildmaterial. Obwohl sich die Medien in Westeuropa in dieser Entwicklung etwas an die US-amerikanische Kultur angepasst haben, kann man nach wie vor zwischen verschiedenen Typen westlicher Nachrichtenkulturen unterscheiden (Esser 2008).

Politische Akteure und Organisationen passen sich der Medienlogik an

Professionalität im Umgang mit den Medien ist für politische Akteure und Organisationen in den letzten Jahrzehnten wichtiger geworden. Haben sie die Nachrichtenlogik übernommen und, wenn ja, wie sehr? Unter-

—
34
Cappella, Joseph N. & Katherine Hall Jamieson (1997). *Spiral of Cynicism. The Press and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.

—
35
Analysiert wurden die Inhalte der Fernsehberichterstattung vor Wahlen in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und den USA in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts.

—
36
Um herauszufinden, wie sich Traditionsparteien im Hinblick auf ihre Organisationsstruktur und Kommunikationsaktivitäten verändert haben, wurden die grossen Volksparteien in vier Ländern untersucht: Deutschland (CDU, SPD), Grossbritannien (Conservatives, Labour), Österreich (ÖVP, SPÖ) und Schweiz (CVP, FDP, SP und SVP). Neben der Analyse von Geschäftsberichten, Jahrbüchern und Organigrammen wurden auch Interviews mit den Organisations- und Kommunikationsverantwortlichen geführt.

suchungen³⁶ des NCCR Democracy (Donges & Jarren 2014) zeigen, dass politische Parteien der Kommunikation mit den Medien im Laufe der Zeit einen immer höheren Stellenwert eingeräumt haben: Während viele Parteien Anfang der 1990er-Jahre über keine einzige Stelle in der Öffentlichkeitsarbeit verfügten, sind Kommunikationsabteilungen heute in allen Parteien zu einer wichtigen Einheit geworden. Selbst vor dem Hintergrund schrumpfender Mitgliederzahlen und Einnahmen wurden sie finanziell und personell massiv aufgestockt. In der Organisationshierarchie rückten sie weit nach oben. Dieser Zuwachs an Bedeutung ist eine Reaktion darauf, dass die Medien als immer wichtiger wahrgenommen werden. Jedoch nicht alle politischen Organisationen haben ihre Kommunikation verändert. Verbände und Interessengruppen³⁷ nutzen die Massenmedien weniger, da sie weniger daran interessiert sind, öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen. Für sie hat die Kommunikation mit den eigenen Mitgliedern, Fachmedien und dem Fachpublikum sowie das Lobbying abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit nach wie vor die grösste Bedeutung.

Auch Regierungen haben sich an die Veränderungen im Mediensystem angepasst und ihre Kommunikation zunehmend an der Medienlogik ausgerichtet (Vogel 2010).³⁸ Regierungssprecher müssen heute beispielsweise sehr viel schneller reagieren und präsenter sein, um dem beschleunigten Nachrichtenrhythmus der Medien gerecht zu werden. Komplexität muss reduziert werden, die Botschaften an die Bürgerinnen und Bürger werden möglichst prägnant dargestellt. Eine sachlich differenzierte Berichterstattung, die verschiedene Perspektiven aufzeigt, wird somit erschwert.

Wer bringt Themen auf die politische Agenda?

Ob die Massenmedien politischen Einfluss ausüben, wurde auch anhand der Frage untersucht, wer die Themen setzt, die in der Öffent-

lichkeit und in der Politik diskutiert werden: Geht die Initiative von den politischen Akteuren aus und die Medien greifen die Themen auf? Oder erzeugen die Medien Aufmerksamkeit für ein Thema und die politischen Akteure reagieren darauf? Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass die Medien einen Einfluss auf die politische Agenda in Demokratien haben. Dabei beeinflusst die Medienagenda die parlamentarische Agenda stärker als umgekehrt (Vliegthart et al. 2016). Wie stark dieser Einfluss ist, ist je nach politischem System unterschiedlich. In Ländern,³⁹ in denen die Regierungsverantwortung bei nur einer Partei liegt, wie Grossbritannien oder Spanien, bestimmen die Medien die politische Agenda stärker. Der Grund ist, dass Einparteienregierungen leichter für politische Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können. Die Opposition hat für ihre Angriffe ein klares Ziel und nutzt die Medien, um mittels negativer Berichterstattung die Regierung zu schwächen. In Koalitionsregierungen hingegen sind die Entscheidungsfindung und die Verantwortlichkeiten weniger klar. Da Medienberichterstattung über die Arbeit der Regierung tendenziell negativ ist und mehr die Misserfolge als die Erfolge herausstreicht, neigen Parlamentarier, deren Partei alleine regiert, auch eher zur Zurückhaltung im Umgang mit den Medien. In Koalitionsregierungen jedoch bedienen sich die Parlamentarier der Regierungsparteien häufiger der Medien, um den Koalitionspartner herauszufordern. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die politischen Akteure die Medien klar für ihre strategischen Ziele nutzen. Sie haben sich an ihre Logik angepasst, jedoch nur so weit, wie es für ihren eigenen Vorteil von Nutzen ist.

Wird die politische Entscheidungsfindung durch die Medien beeinflusst?

Wie stark Politik mediatisiert ist, zeigt sich auch daran, wie sehr Entscheidungsprozesse in Parlamenten und politische Verhand-

—
37
Befragt wurden Kommunikationsverantwortliche von Interessengruppen in Deutschland und in der Schweiz.

—
38
Der Frage, ob und wie sich die Regierungskommunikation in Deutschland, Grossbritannien und der Schweiz verändert hat, wurde mittels Dokumentenanalyse und Experteninterviews nachgegangen.

—
39
Über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten wurden sieben europäische Länder (Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Spanien, Schweiz) untersucht, die repräsentativ für verschiedene politische Systeme sind und in denen es ein hohes Mass an Medienfreiheit gibt.

lungsprozesse von den Medien beeinflusst sind. In Wahl- und Abstimmungskämpfen sind die Strategien politischer Akteure klar. Sie sind auf Stimmenfang und interagieren deshalb intensiv mit den Medien. In Gesetzgebungsprozessen sind ihre Vorgehensweisen weniger deutlich. Bei der parlamentarischen Arbeit besteht eine grundsätzliche Spannung zwischen politischen und publikumsorientierten Strategien. Die politischen Strategien haben zum Ziel, langfristige Lösungen für politische Probleme zu finden. Publikumsorientierte Strategien basieren darauf, dass Politikerinnen und Politiker permanent auf die kurzfristigen Präferenzen der Wählerschaft reagieren. Sie sind getrieben von den Meinungsumfragen. Um in den Medien präsent zu sein und ein möglichst breites Publikum zu erreichen, passen sie sich an die Anforderungen der Medien und deren Logik an.

Wie stark parlamentarische Entscheidungsprozesse von den Medien beeinflusst werden, wurde im NCCR Democracy am Beispiel der Schweiz untersucht (Landerer 2015).⁴⁰ Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Mitglieder des Schweizer Parlaments in ihrer täglichen Arbeit die Massenmedien stark berücksichtigen. Sie denken sehr darüber nach, wie sie die Aufmerksamkeit der Medien auf sich ziehen und in die Nachrichten gelangen können. Dies trifft aber nicht auf alle Parteien in gleichem Masse zu. Die Parteien der politischen Mitte (BDP, CVP, FDP, GLP) – die sich in allen drei untersuchten Entscheidungsprozessen durchsetzen konnten – sind weniger medien- bzw. publikumsorientiert als die Parteien am linken und rechten Rande des politischen Spektrums (GPS, SP, SVP). Letztere verhielten sich im Umgang mit den Medien strategischer und nahmen den Einfluss der Medien und ihrer Berichterstattung als weniger stark wahr. Unterschiedliche Wahrnehmungen gab es auch bei den einzelnen Entscheidungsprozessen. Bei ausserpolitischen Entscheidungen zeigten sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier am wenigsten publikumsorientiert, bei rein innenpolitischen Entscheidungen am stärksten. Dies lässt sich damit erklären, dass

der Handlungsspielraum des Parlaments bei internationalen Fragen eingeschränkt ist und die Parlamentarier weniger strategisch agieren können. Was die Ergebnisse anbetrifft, so wurden die Medien implizit für Misserfolge verantwortlich gemacht. Parlamentsmitglieder, die sich im Entscheidungsprozess nicht hatten durchsetzen können, nahmen den Einfluss der Massenmedien als problematischer wahr, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit.

Diskretion und Vertraulichkeit sind Voraussetzungen für erfolgreiches Verhandeln in der Politik. Sie verlangen von den Beteiligten zumindest vorübergehend den Verzicht auf öffentlichkeitswirksame Kommunikation. Kompromisse sind leichter zu erreichen, wenn die Beteiligten unter sich bleiben. Andererseits besteht in Demokratien ein berechtigtes Interesse, dass Entscheidungsprozesse transparent gemacht werden. Sonst können die beteiligten Akteure nicht für die Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden. Die Medien versuchen, diese Aufgabe wahrzunehmen und erzeugen damit öffentliche Aufmerksamkeit. Wie schaffen es die politischen Akteure, beiden Anforderungen gerecht zu werden? In einer Studie des NCCR Democracy wurden zu diesem Zweck die Beteiligten in drei wichtigen Verhandlungsprozessen⁴¹ in Deutschland unter der Regierung Schröder befragt (Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010). Alle drei Prozesse hatten Umverteilungsmassnahmen zum Gegenstand und standen unter intensiver Medienbeobachtung. Generell zeigte sich, dass die beteiligten politischen Akteure über verschiedene Instrumente verfügten, um einerseits dem Medieninteresse nachzukommen und andererseits den Verhandlungsprozess nicht zu gefährden. Ihrer Einschätzung nach wurde die Verhandlungsatmosphäre negativ beeinflusst durch die starke Präsenz von Journalisten vor Ort und deren intensive und sehr dynamische Medienberichterstattung. In gleichem Masse kritisierten die politischen Akteure aber auch Indiskretionen sowie Regelverletzungen beim Nachrichtenmanagement durch die Verhandlungsteilnehmer selbst. Die Kom-

—
40
Untersucht wurden die Entscheidungsfindungsprozesse zur Änderung des Bankengesetzes aufgrund der Vorlage „Too big to fail“ (2010/2011), zur Reform der Invalidenversicherung 6a (2009/2010) und zum Steuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien (2011/2012). Alle drei Prozesse waren stark konfliktgeladen, da mindestens eine der Regierungsparteien eine von der Mehrheit abweichende Position hatte. Keine der Parteien verfügte über eine Mehrheit, weshalb alle von ihren Positionen abweichen mussten, damit das Gesetz verabschiedet werden konnte. Alle drei Prozesse wurden auch intensiv in den Massenmedien debattiert, sodass die Parlamentsmitglieder unter starkem öffentlichen Druck standen.

—
41
Die untersuchten Verhandlungsprozesse waren im Rahmen der *Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme* (Rüup-Kommission) 2002/2003, der *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz-Kommission) 2002 und des *Koalitionsausschusses der rot-grünen Bundesregierung* 2002–2005.

munikation mit den Medien wurde zum Verhandlungsinstrument – die Durchsetzung bestimmter Entscheidungen sollte über gezielte Medienkontakte forciert werden. Diese Strategien einzelner Verhandlungsteilnehmer erschwerten einen Kompromiss. Die Präsenz der Medien an sich hat die Verhandlungen nicht gefährdet. Es war die Interaktion der Verhandlungsteilnehmer mit den Medien, die die Verhandlungen behindert und effiziente Kompromisse schwieriger gemacht hat.

Alle Studien zeigen, dass Mediatisierung ein wechselseitiger Prozess ist. Die Medien sind allgegenwärtig geworden, sodass die politischen Akteure sie in ihrer täglichen Arbeit nicht ignorieren können. Sie haben sich zu einem einflussreichen Akteur in der Politik entwickelt. Umgekehrt nutzen politische Akteure die Medien für ihre eigenen Ziele und Interessen. Sie nehmen die Medienlogik dann auf, wenn es ihnen selbst nützt – sie „mediatisieren“ sich selbst. Dabei sind manche politische Institutionen oder Phasen im politischen Prozess „anfälliger“ für Mediatisierung, je nachdem, wie sehr sie auf Öffentlichkeit angewiesen sind. Politikerinnen und Politiker im Wahlkampf sind eher bereit, sich auf das Spiel mit den Medien einzulassen, als diejenigen, die in Verhandlungsprozesse eingebunden sind, in denen Kompromisse angestrebt werden (Marcinkowski & Steiner 2014).

5.3. Beeinflussen die Medien die öffentliche Meinung?

Die freie Meinungs- und politische Willensbildung ist eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer Demokratie. Die Medien als Vermittler zwischen Politik und Bevölkerung und als Quelle für breit gefächerte Informationen erfüllen hier eine bedeutende Funktion. Gleichzeitig haben sie auch das Potenzial, im Meinungsbildungsprozess einen sehr starken Einfluss oder sogar Meinungsmacht zu erlangen. Durch die Auswahl, Betonung und Gewichtung der Inhalte der Berichterstattung wirken sie auf die Öffentlichkeit ein. Einzelne Themen könnten so als

besonders wichtig erachtet werden. Die Medien entscheiden auch, aus welcher Perspektive ein Thema behandelt wird, wie es interpretiert wird, welche Aspekte hervorgehoben oder vernachlässigt werden („Framing“). Ob das jeweilige Geschehen aus einer spezifischen Perspektive oder unter Berücksichtigung verschiedener Blickwinkel dargestellt wird, ist für das Publikum nicht immer leicht zu erkennen. Ein hohes Mass an Aufmerksamkeit, Interesse und Kompetenz kann hier vonseiten des Publikums gefordert sein. Die Frage, ob und wie Medieninhalte die Meinungen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen, ist deshalb von besonderer Bedeutung. Können die Medien oder politische Akteure, die sich der Medien bedienen, die öffentliche Meinung manipulieren?

Die Wissenschaft hat zahlreiche Arten der Medienwirkung nachgewiesen.⁴² Die Wirkungen von Medieninhalten sind höchst komplex und hängen vom Zusammenspiel vieler verschiedener Faktoren ab, die sich auf die Medienumwelt sowie auf die individuelle Veranlagung und das soziale Umfeld des Mediennutzers beziehen. Medieninhalte können auf Wissen, Einstellungen, Meinungen, Emotionen und Verhalten wirken. Sie können etwas auslösen, verändern, verstärken und zur Aneignung von neuen Informationen beitragen. Für die politische Kommunikation, und damit auch für die Demokratie, haben insbesondere vier Medienwirkungen eine Bedeutung (Wettstein & Wirth 2017).

Eine grundsätzlich positiv zu bewertende Medienwirkung ist die Aufnahme von neuen Informationen und das Lernen über Themen, ihre Relevanz und Zusammenhänge, über die verschiedenen Argumente, Interpretationen und Bewertungen. Welche Themen ausgewählt und wie sie dargestellt werden, hat jedoch einen Einfluss darauf, was und wie das Publikum über sie denkt. Zweitens können Medieninhalte emotionale Reaktionen und Verhaltensreaktionen auslösen. Wenn Akteure diese absichtlich provozieren, um Aufmerksamkeit zu erlangen und Stimmungen anzuheizen, ist das eine Herausforderung für die Demokratie, da schnelle, von Emotionen getriebene Ent-

—
42
Einen Überblick über den Stand der Forschung gibt Bonfadelli, Heinz & Thomas Friemel (2017). *Medienwirkungsforschung*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.

—
43
Untersucht wurden Abstimmungskampagnen in der Schweiz (siehe Seite 58), die öffentliche Debatte zum Thema Arbeitslosigkeit in sechs europäischen Ländern sowie die Wirkung von populistischen Medieninhalten auf Nutzerinnen und Nutzer in vier Metropolregionen in Europa. Dabei wurden drei Panelbefragungen durchgeführt, jeweils ergänzt durch eine Medieninhaltsanalyse sowie verschiedene Experimente.

Abstimmungskampagnen in der Schweiz — aufklärend oder manipulierend?

In direkten Demokratien, in denen die Bürgerinnen und Bürger in regelmässigen Abständen über Sachfragen entscheiden können, kommt den Medien eine besondere Bedeutung zu. Eine umfangreiche Studie des NCCR Democracy hat Abstimmungskampagnen in der Schweiz untersucht (Kriesi 2012). Im Vordergrund standen folgende Fragen: Auf welche Strategien greifen die politischen Akteure zurück? Wie berichten die Medien über die Kampagnen? Und wie bilden sich die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung?⁴⁵ Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Rahmenbedingungen in der Schweiz nach wie vor gut sind – Abstimmungskampagnen sind eher aufklärend. Sowohl die Politikerinnen und Politiker als auch die Medien in der Schweiz handhaben die Kampagnen sehr routiniert. Die Politik liefert substanziellen Input für die Debatte. In allen untersuchten Fällen war die Diskussion stark auf den Inhalt der Vorlage konzentriert. Nur selten wurde der politische Wettstreit mit dem gegnerischen Lager thematisiert, Personen attackiert und Konflikte geschürt. Sowohl die Pro- als auch die Contra-Seite war in der Lage, ihre jeweils wichtigsten Argumente in die öffentliche Debatte einzubringen. Zudem gingen beide Lager auf die gegnerischen Argumente ein, vor allem dann, wenn die Debatte einfach und wenig komplex war. Es konnte aber auch nachgewiesen werden, dass Argumente von der Gegenseite übernommen wurden mit dem Ziel, diese abzuschwächen, weshalb sie dann weniger überzeugend wirkten (Schemer 2009). Die Medienberichterstattung zu den einzelnen Themen war qualitativ hoch, sehr intensiv und ausgewogen. Die Medien befanden sich eher in einer reagierenden Rolle. Die Debatte wurde durch die Politikerinnen und Politiker geprägt. Die Medien übernahmen die Argumente und Inhalte, die von den politischen Akteuren in den Vordergrund gestellt wurden.

Die Medienberichterstattung hatte in der Regel keine direkte Wirkung auf den Entscheid der Stimmberechtigten. Eine Ausnahme bildete jedoch die Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform von 2008 (USR II). Hier handelte es sich um eine hochkomplexe Vorlage zu einer Thematik mit der nur die wenigsten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vertraut waren. In diesem Fall konnte eine direkte Wirkung der Medienberichterstattung auf den Stimmentscheid nachgewiesen werden. Das

scheidungen begünstigt werden. Drittens können Medieninhalte Meinungen, politische Einstellungen und Verhaltensweisen verändern. Erreicht werden kann dies durch wiederholte Darstellung eines Themas, einseitige Berichterstattung, Interpretation und Deutung oder indem der Eindruck erweckt wird, dass es eine Mehrheitsmeinung für eine bestimmte Position gibt. Viertens können Medieninhalte bestehende Einstellungen, Meinungen, Denkmuster oder Reaktionen auch bestärken.

Im NCCR Democracy wurde die Wirkung von Medien auf die öffentliche Meinung in verschiedenen Kontexten⁴³ umfassend erforscht. In allen Studien zeigte sich, dass die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger relativ stabil sind. Medieninhalte, die der eigenen Meinung widersprechen, wurden ignoriert oder infrage gestellt. Alle Studien bestätigten die bisherigen Erkenntnisse aus der Medienwirkungsforschung, dass Medieninhalte bestehende Meinungen und Einstellungen nicht dramatisch verändern, sondern eher verstärken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Menschen meist solche Medien bzw. Nachrichten stärker beachten, die sich mit ihren bereits bestehenden Ansichten decken. Unter bestimmten Umständen lassen sie sich in ihrer Meinungsbildung beeinflussen. Argumente, die mit ihren Grundwerten übereinstimmen, können sie überzeugen (Schemer et al. 2012). Auch Emotionen, die durch entsprechend „geframte“ Texte ausgelöst werden, können einen Einfluss haben (Kühne & Schemer 2015). Jede Emotion führt tendenziell dazu, dass Sachverhalte auf eine bestimmte Art und Weise interpretiert und spezielle Verhaltensreaktionen bewirkt werden. Politische Nachrichten können selbst dann Emotionen wecken, wenn sie keine emotionalen Elemente, sei es in Form von Sprache, Tonalität, Themen, Bildern oder Musik enthalten. Schon die bloße Hervorhebung oder Verknüpfung inhaltlicher Aspekte eines politischen Themas können Gefühle auslösen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass politische Themen von sich aus einen emotionalen Gehalt besitzen und neutrale Berichterstattung, die keine Emotionen auslöst, eher die Ausnahme darstellen dürfte (Kühne 2015).

Der Macht der Medien, die öffentliche Meinung zu beeinflussen oder zu manipulieren, sind durch das vielfältige, ausdifferenzierte Medienangebot und der Mediennutzung des Einzelnen klare Grenzen gesetzt. Da individuelle Veranlagung und das Netz sozialer Beziehungen einen bedeutenden Einfluss darauf haben, wie Medieninhalte wirken, ist die Resonanz sowohl für politische Akteure als auch für die Medien nur schwer voraussehbar. Ob Wahlentscheidungen durch gezielte, an Persönlichkeitsmerkmalen und Präferenzen der User geknüpfte politische Werbung und Nachrichtenkampagnen in den sozialen Medien⁴⁴ beeinflusst werden, wird zukünftige Forschung zeigen.

5.4. Fazit

Mediatisierung findet statt – die Medien prägen die politische Berichterstattung heute inhaltlich stärker als noch vor einigen Jahrzehnten. Sie interpretieren politische Vorgänge immer häufiger selbst, statt sie zu beschreiben. Sie folgen dabei ihrer eigenen Logik, die durch Kommerzialisierung, technologischen Fortschritt und Professionalisierung geprägt ist. Diese Logik zeigt sich zum Beispiel darin, dass politische Nachrichten vereinfacht, emotionalisiert, dramatisiert und skandalisiert dargestellt werden, um ein breiteres Publikum zu erreichen.

Die Medienlogik hat zunehmend Eingang in die Politik gefunden. Politische Akteure und Organisationen haben sich an die Regeln des Mediengeschäfts angepasst. Die Frage, ob die Medien tatsächlich an Macht und Einfluss gewonnen haben, war dabei weniger ausschlaggebend – die Wahrnehmung alleine war ausreichend. Politikerinnen und Politiker haben die Medien aber nicht nur bei allem, was sie tun, im Hinterkopf, sie nutzen sie auch strategisch. Die Mediatisierung der Politik ist also teilweise durch die Veränderungen im Mediensystem erzwungen, teilweise aber auch selbst gewollt. Politische Akteure „mediatisieren sich selbst“. Dies trifft aber nicht auf alle in gleichem Masse zu, denn manche sind stärker auf Medienpräsenz und Öffentlichkeit angewiesen als andere.

Ergebnis legt den Schluss nahe, dass bei inhaltlich besonders komplexen Abstimmungsvorlagen der Meinungsbildungsprozess auf systematische Weise durch die Medienberichterstattung beeinflusst werden kann (Bernhard 2018). Allerdings handelte es sich bei der USR II um einen atypischen Fall – eine derart komplizierte und schwer verständliche Vorlage kommt selten vor.

Die Wahlentscheidung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wurde vor allem durch die Kampagnen und die Argumente der Pro- und Contra-Lager beeinflusst. Die intensive und kontrovers geführte öffentliche Debatte wirkte sich positiv auf den Wissensstand aus. Aber nicht nur Argumente hatten einen Einfluss auf die Entscheidung, auch Emotionen. Das war besonders beim komplexen und schwer verständlichen Thema der USR II-Abstimmung der Fall. Es mag paradox erscheinen, dass ein solch kompliziertes, sehr fachspezifisches Thema Emotionen weckt. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Bürgerinnen und Bürger sich mehr auf ihre Gefühle verlassen, wenn sie ein Thema nicht ganz verstehen oder wenn die Motivation fehlt, sich mit dem Thema intensiver auseinanderzusetzen.

Das insgesamt eher positive Ergebnis der Studie wird durch zwei weitere Beobachtungen eingeschränkt. In Schweizer Abstimmungskampagnen zeichnet sich ein Trend zur Personalisierung ab. Die Medien konzentrieren sich immer mehr auf die für die Vorlage zuständigen Mitglieder des Bundesrats. Dies widerspricht der politischen Tradition der Schweiz, in der die Regierung in Abstimmungskampagnen eher zur Zurückhaltung verpflichtet ist. Ihre Aufgabe besteht lediglich darin, dem Stimmvolk ausgewogene Informationen zu liefern. Im Meinungsbildungsprozess selbst sollte sie keine aktive Rolle spielen. Die Medien haben aber inzwischen die Tendenz, einzelne Mitglieder des Bundesrats in die Verantwortung zu nehmen. Sie erwarten von ihnen, dass sie die Vorlage der Regierung in der Öffentlichkeit verteidigen (Kriesi 2009). Ein zweiter Trend, der in Zukunft problematisch sein könnte, ist, dass Boulevard- und Gratisblätter inzwischen die meist gelesenen Zeitungen in der Schweiz sind und die Regionalpresse langsam verdrängen. Sie sind stärker marktorientiert und investieren nicht in die Analyse politischer Nachrichten. Wenn sie für viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur einzigen Informationsquelle werden, dann wird die Qualität der öffentlichen Debatte in den Medien stark leiden.

—

44
So behauptete die Marketingfirma Cambridge Analytica, die amerikanische Präsidentschaftswahl 2016 und den Brexit-Entscheid beeinflusst zu haben. Die Firma bediente sich der Daten von mehr als 50 Millionen Facebook-Nutzerprofilen, siehe <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html> und <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/data-war-whistleblower-christopher-wylie-facebook-nix-bannon-trump> (abgerufen am 23.3.2018).

—

45
Diese Fragen wurden im Rahmen von drei Abstimmungskampagnen untersucht: Verschärfung des Asylgesetzes (September 2007), Unternehmenssteuerreform II (Februar 2008) und Volksinitiative „Für demokratische Einbürgerungen“ (Juni 2008). Die Forscherinnen und Forscher analysierten das politische Kampagnenmaterial und die Medienberichterstattung zum jeweiligen Thema und befragten Politiker, Medienschaffende und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz.

Der Prozess der Mediatisierung ist wechselseitig – Politik und Medien sind voneinander abhängig und instrumentalisieren sich gegenseitig. Diese Symbiose ist die Grundlage für den aktuellen Erfolg populistischer Parteien, Politikerinnen und Politiker. Die Massenmedien können über ihre Berichterstattung politische Meinungen und Einstellungen verstärken. Sie können diese aber nicht sehr leicht ändern, da individuelle Veranlagung und der Austausch mit dem sozialen Umfeld einen starken Einfluss auf die politische Meinungsbildung des Einzelnen haben. Daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass Medieninhalte wirkungslos sind. Vielmehr erlangen sie im Rahmen der Interaktion und Kommunikation mit anderen Menschen Bedeutung. Ob die Medienwirkung durch zielgerichtete, an persönlichen Merkmalen geknüpfte politische Kampagnen und Werbung in den sozialen Medien grundlegend verändert wird, wird zukünftige Forschung zeigen.

KAPITEL 6

Populismus im Aufschwung

Der Begriff „Populismus“ hat gegenwärtig Hochkonjunktur. Was darunter zu verstehen ist, ist jedoch unklar, denn Populismus scheint sich in vielen verschiedenen Formen zu präsentieren. Allgemein wird Populismus mit politischen Akteuren am linken und rechten Rand und mit neuen Protestbewegungen in Verbindung gebracht. Aber auch Politikerinnen und Politiker etablierter, gemässigter Parteien können sich populistisch äussern. Der Begriff wird in der politischen Auseinandersetzung gerne verwendet, um den Gegner abzuwerten oder um – manchmal durchaus berechtigte – Kritik an der Politik von vorneherein zunichte zu machen. Der Populismusvorwurf erscheint dann selbst als populistisch. Populismus ist ein Phänomen, das nur schwer zu greifen und schwer zu untersuchen ist. Was sind seine Merkmale? Was haben Populisten wie Marine Le Pen in Frankreich, Beppe Grillo in Italien oder Evo Morales in Bolivien gemeinsam? Ist Populismus heute tatsächlich so stark verbreitet, dass von einem „populistischen Zeitgeist“ gesprochen werden kann? Und wie wirkt er sich auf die Demokratie aus?

6.1. Was ist Populismus?

Nicht nur im Alltag und in den Medien, auch in der Wissenschaft gibt es unterschiedliche Vorstellungen, was unter Populismus zu verstehen ist. In den vergangenen Jahren wurde die Definition des niederländischen Politikwissenschaftlers Cas Mudde zum allgemein anerkannten Referenzpunkt. Auch die Forschung im NCCR Democracy hat sich an dieser Definition orientiert und auf ihr aufgebaut. Mudde beschreibt Populismus als Ideologie, die davon ausgeht, dass die Gesellschaft in zwei Gruppen getrennt ist: Das „reine Volk“ steht der „korrupten Elite“ gegenüber.⁴⁶ Gemäss dieser Definition hat die populistische Ideologie drei Merkmale. Das Volk wird als homogene Einheit angesehen, die ihm angehörenden „einfachen Bürger“ haben alle die gleichen Interessen und Ansichten. Zweitens stehen sich das Volk und die Elite – diejenigen, die privilegierte und machtvolle Positio-

nen in Politik, Kultur und Wirtschaft besetzen – feindlich gegenüber. Während das Volk als durchweg positiv bewertet wird, wird die Elite als korrupt und arrogant dargestellt. Sie verfolgen ihre eigenen Interessen und repräsentieren das Volk nicht. Aus der moralischen Überlegenheit des Volkes wird, drittens, dessen Anspruch auf uneingeschränkte Souveränität abgeleitet. Weil das Volk fähiger ist als die Elite, soll es die Entscheidungen in der Politik treffen und uneingeschränkt herrschen.

Die Frage, wer genau zum Volk und zur Elite gehört, ist jedoch offen. Insofern ist Populismus eine „dünne Ideologie“, die durch andere Ideologien ergänzt wird. Die Grenzen zu extremistischem Gedankengut sind in manchen Fällen fließend. Rechtspopulisten, wie der Front National in Frankreich, UKIP in Grossbritannien oder die SVP in der Schweiz, stützen sich auf den Nationalismus. Sie definieren das Volk aufgrund von Abstammung und kultureller Tradition, weshalb Einwanderer nicht dazu gehören. Sie fordern politische und kulturelle Grenzen, um das Volk und seine Identität zu schützen. Zur Elite zählen für sie die „Internationalisten“, die Globalisierungsunterstützer und EU-Befürworter, die die Unabhängigkeit des Landes einschränken wollen und die Souveränität des Volkes bedrohen. Linkspopulisten greifen auf den Sozialismus zurück. Für sie besteht das Volk aus den hart Arbeitenden, die um ihr wirtschaftliches Überleben kämpfen. Zur Elite zählen die global tätigen Kapitalisten, die Banker und „Abzocker“. Auch der Linkspopulismus fordert Grenzen, und zwar wirtschaftliche. Regulierungen sollen die einheimische Wirtschaft abschotten und die arbeitende Bevölkerung schützen. Linkspopulisten sind in Lateinamerika sehr präsent. In Europa sind sie vor allem im Süden erfolgreich, wie Podemos in Spanien oder Syriza in Griechenland. Vereinzelt populistische Bewegungen und neue Protestparteien lassen sich jedoch nicht klar einordnen und bieten eine bunte Mischung aus rechten und linken Inhalten. Der Movimento 5 Stelle in Italien ist ein solches Beispiel. Mit einer unkonventionellen Mischung aus politischen Haltungen und Überzeugungen gelang

—
46
Cas Mudde (2004).
The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*
39(4), 542–563.

es dieser Partei, in kürzester Zeit zu einer der stärksten politischen Kräfte im Land zu werden. Ihre Hauptforderung ist die Umsetzung der uneingeschränkten Macht des Volkes in Form von direkter Demokratie. Bei allen anderen Themen zeigt sie sich ideologisch flexibel. Insofern verkörpert sie tatsächlich nur eine „dünne“ Ideologie und kann als populistische Partei in ihrer reinsten Form betrachtet werden (Manucci & Amsler 2018).

6.2. Populistische Ideologie: demokratische und autoritäre Elemente

Die zentrale populistische Botschaft ist, dass das Volk herrschen soll. In diesem Punkt ist die populistische Weltanschauung mit dem demokratischen Staatsverständnis vereinbar. Diese Forderung geht jedoch einher mit der Kritik an den Institutionen der liberalen Demokratie, die die Freiheit und die Rechtsstaatlichkeit wahren. Denn jede Art von Einschränkung des Volkswillens wird abgelehnt. Hier zeigt sich die „illiberale“ und undemokratische Seite der populistischen Ideologie (Kriesi 2014). Das Prinzip der Gewaltenteilung wird infrage gestellt. Einrichtungen, die eine gewisse Autonomie besitzen, wie Gerichte und Zentralbanken, wird misstraut. Der verfassungsmässig garantierte Schutz von ethnischen, kulturellen und religiösen Minderheiten wird nicht akzeptiert. Institutionen, die eine Vermittlungsfunktion zwischen Volk und politischem System haben, wie Parteien, werden abgelehnt. Ihnen wird vorgeworfen, das Volk nicht zu vertreten. Die Massenmedien werden als Feinde dargestellt, die das Volk manipulieren und belügen.

Die populistische Ideologie erkennt auch nicht an, dass es in einer Gesellschaft unterschiedliche Interessen und Ansichten gibt. Debatten erübrigen sich, denn das Volk hat immer Recht. Kompromisse sind Verrat am Willen des Volkes. Um diese Sicht auf das Volk als homogene Einheit zu schützen, werden Feindbilder aufgebaut oder identitätsstiftende Mythen wie Wilhelm Tell oder Jeanne d'Arc beschworen.

Damit das Volk wieder Kontrolle über die Politik erlangt, wird die Einführung bzw. der Ausbau von direkter Demokratie gefordert. Einige populistische Bewegungen kultivieren den Gedanken, dass eine charismatische Führungsperson, die den Willen des Volkes verinnerlicht hat, dessen Souveränität wiederherstellt. Diese Person kennt das Volk, seine Sorgen und Nöte, und ist die einzig notwendige Verbindung zur Macht. Populisten lehnen politische Repräsentation und Parteien als Vermittler zwischen Volk und Macht zwar ab, müssen sich aber dennoch organisieren, um ins Parlament einzuziehen zu können. Um diesen Widerspruch aufzulösen, stellen sie sich selbst als Aussenseiter dar, als dem Establishment nicht zugehörig, und gründen „Protestparteien“.

Populisten behaupten, das Ideal der Demokratie wiederherstellen zu wollen. Demokratie beruht jedoch auf dem Gleichgewicht zwischen verantwortungsbewusster Staatsführung („responsible governance“) – die den Rechtsstaat, die Freiheit des Einzelnen und die Pluralität der Gesellschaft respektiert – und dem Berücksichtigen der Anliegen und Interessen des Volkes („responsive governance“). Populisten zielen darauf ab, diese Balance zu stören und zugunsten des angeblichen, vermeintlich einheitlichen Volkswillens zu kippen.

6.3. Wie Populismus gemessen werden kann

Populistische Ideologie in den Köpfen ist schwer zu messen. Sie findet ihren Ausdruck aber in der Kommunikation. Auch Akteure, die die Ideologie nicht teilen, können sich aus taktischen Gründen populistisch äussern. Mit dem im NCCR Democracy entwickelten Populismuskonzept (Wirth et al. 2016) kann gemessen werden, ob jemand populistische Denkmuster unterstützt und wie weit populistische Aussagen und Botschaften in der Politik und in den Medien verbreitet sind (Schulz et al. 2017). Aus der Populismusdefinition lassen sich drei politische Ideen ableiten, die sich in den Kommunikationsstrategien widerspiegeln.

Die erste Idee, dass das Volk homogen und gut ist, wird in Aussagen deutlich, die dem Volk einen einheitlichen Willen bescheinigen oder bestimmte Gruppen aus dem Volk ausschliessen. Auch werden die Tugenden des Volkes und seine moralische Überlegenheit hervorgehoben. Ein populistischer Akteur betont die eigene Nähe zum Volk und bekräftigt sie durch einen gewissen Stil der Selbstdarstellung wie etwa hemdsärmeliges Verhalten oder durch den Gebrauch von Umgangssprache. Denn nur wenn er als „einer aus dem Volk“ wahrgenommen wird, wird dieses ihn mit der Mission betrauen, den Volkswillen im politischen System zu verkörpern.

Die zweite Idee, dass Regierung, Parlament und andere Eliten dem Volk feindschaftlich gegenüberstehen, zeigt sich in einer Schwarz-Weiss-Rhetorik: das Volk ist gut, die Elite schlecht. Mitglieder der Elite werden nicht als Teil des Volkes gesehen. Sie werden generell als inkompetent, korrupt und betrügerisch bezeichnet und für Missstände verantwortlich gemacht. Der Kommunikationsstil ist von Dramatisierung und Skandalisierung geprägt. Vor allem vor Wahlen führt er typischerweise zu einer Schlammschlacht in der politischen Auseinandersetzung.

Die dritte Idee, dass das Volk uneingeschränkt herrschen soll, zeigt sich in der Forderung, dass die regierende Elite durch das Volk abgelöst werden müsse. Häufig spiegelt sie sich in Aussagen, die den gesunden Menschenverstand des „einfachen Mannes auf der Strasse“ betonen. Dieser weiss aufgrund seiner moralischen Überlegenheit, was wahr und recht ist. Auch wird suggeriert, dass es einfache Lösungen für komplexe politische Probleme gibt. Populistische Akteure behaupten, dass sie dem Volk wieder die Rechte zurückgeben, die ihm von der machtgierigen Elite geraubt wurden.

Nur die Kombination aller drei Ideen und ihre konsequente Äusserung zeigt eine populistische Ideologie. So ist nicht jede Person, die die Elite kritisiert, ein Populist. Sie muss auch davon überzeugt sein, dass es nur ein wahres Volk gibt, das die herrschende Elite ablösen und die Macht uneingeschränkt

übernehmen sollte. Dieser Überzeugung muss wiederholt Ausdruck verliehen werden.

Nicht nur politische Akteure können sich populistisch äussern, sondern auch die Massenmedien. Das Konzept des NCCR Democracy bezieht deshalb auch die Rolle der Medien ein. Sie haben einen starken Einfluss darauf, wie präsent populistische Kommunikation in der Öffentlichkeit ist. Als „gatekeeper“ können sie populistische Aussagen und Botschaften weiterverbreiten oder ignorieren. Sie können diesen mehr oder weniger Bedeutung verleihen, bestimmte Forderungen unterstützen oder ablehnen. Nicht zuletzt können sie auch von sich aus populistische Inhalte kommunizieren. Auf der Grundlage dieses Konzepts wurde untersucht, wie stark Populismus sich in den Inhalten von Medienberichten widerspiegelt. Wie präsent populistische Kommunikation in der Politik ist, wurde anhand der Inhalte von Wahlprogrammen, Pressemitteilungen, Reden, Interviews und Beiträgen von Politikern in den sozialen Medien analysiert. Insgesamt wurden Daten für elf Länder⁴⁷ erhoben, um herauszufinden, ob Populismus heute stärker verbreitet ist als früher und wie ausgeprägt er in einzelnen Ländern ist.

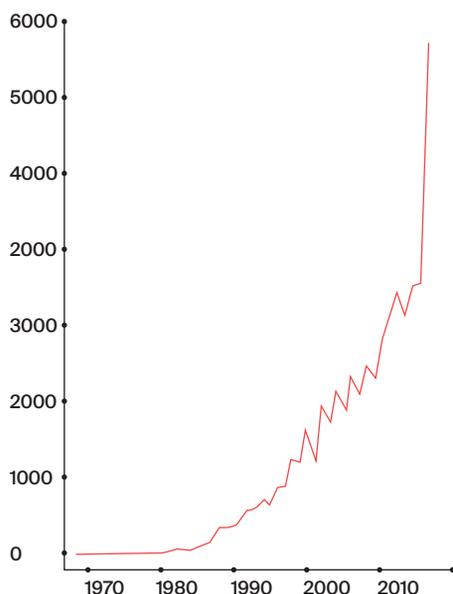
6.4. Leben wir in einem populistischen Zeitalter?

Ohne Zweifel ist Populismus ein bedeutender Bestandteil der aktuellen Politik. Das öffentliche Interesse an diesem Thema hat in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Massenmedien in Westeuropa erwähnen den Begriff seit den 1990er-Jahren immer öfter, seit 2015 scheint er allgegenwärtig geworden zu sein. Auch das Forschungsinteresse am Populismus hat seit der Jahrtausendwende stark zugenommen.

Kann man also aktuell von einem „populistischen Zeitgeist“ sprechen? Ob Populismus heute stärker als früher unterstützt wird, zeigt erstens die Entwicklung der Wähleranteile populistischer Parteien in Europa. Zweitens stellt sich die Frage, ob die politische Kom-

—
47
Ausgewertet wurden 54'900 Texte in folgenden Ländern: Bulgarien, Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Österreich, Schweden, Schweiz sowie den USA. Aus den Texten wurden 160'000 individuelle Aussagen über politische Themen und Akteure herausgezogen. Diese bisher einzigartige Datensammlung ermöglicht es, populistische Kommunikation umfassend und länderübergreifend zu untersuchen.

Verwendung des Begriffs „Populismus“ in Zeitungsartikeln



Verwendung des Begriffs „Populismus“ in wissenschaftlichen Artikeln

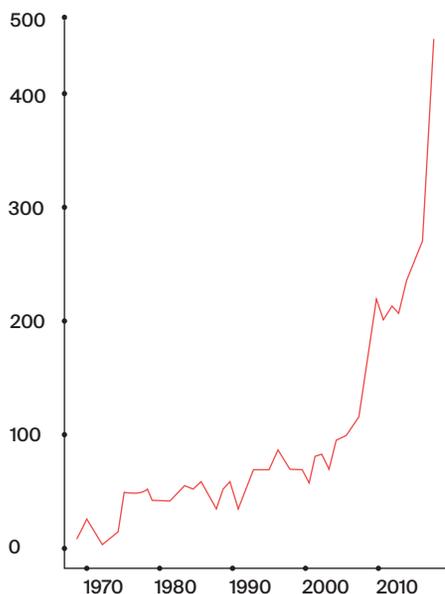


Abbildung 8: Verwendung des Begriffs Populismus in Zeitungsartikeln und in der Wissenschaft.

Der Begriff Populismus wird seit den 1990er-Jahren in westeuropäischen Zeitungen immer häufiger verwendet. In wissenschaftlichen Beiträgen tauchte er schon in den 1970er-Jahren auf, seit der Jahrtausendwende wird Populismus verstärkt diskutiert. (Quelle: Manucci 2017a)

munikation populistischer geworden ist. Inwieweit sind Politikerinnen und Politiker etablierter Parteien in ihrer Rhetorik und ihrem Stil auch populistisch? Und begünstigen die Massenmedien den Populismus?

Populistische Parteien: in Europa fest etabliert

In Europa trat Populismus in nennenswertem Umfang erst in den 1970er-Jahren auf. Seitdem wurden in vielen Ländern neue Parteien am linken und rechten Rand gegründet. Entstanden sind sie in Ablehnung gegen die etablierten Mainstream-Parteien der Konservativen, Libe-

ralen und Sozialdemokraten. Im 21. Jahrhundert konnten die rechts- und linkspopulistischen Parteien ihre Wähleranteile deutlich erhöhen. Ihr Erfolg variiert in den einzelnen Ländern und im Zeitverlauf beträchtlich.

In Westeuropa haben sich vor allem rechtspopulistische Parteien im politischen System fest etabliert. Sie mobilisierten in erster Linie Globalisierungsverlierer, lockten diese aber weniger mit wirtschaftlichen oder sozialen Themen, sondern schürten Ängste vor kultureller Überfremdung.⁴⁸ Seit Anfang der 1990er-Jahre konnten sie an Stärke gewinnen, selbst in Ländern ohne ausgeprägte populistische Tradition wie Grossbritannien und Deutschland.

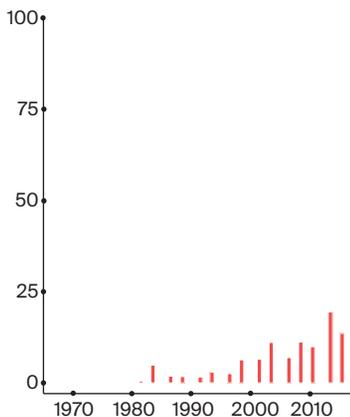
—
48
Kriesi, Hanspeter et al. (Hrsg.) (2012). *Political conflict in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Westeuropa

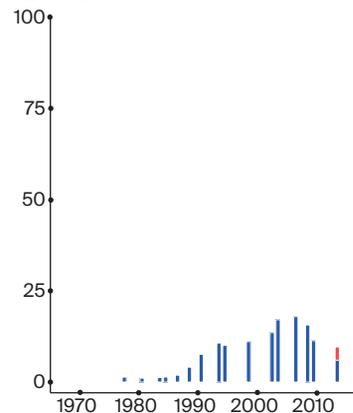
— Linkspopulisten
— Rechtspopulisten

Abbildung 9: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Westeuropa zwischen 1970 und 2017. (Quelle: Caramani 2015)⁴⁹

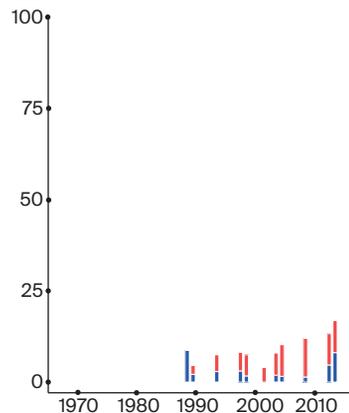
Irland
Wähleranteil in %



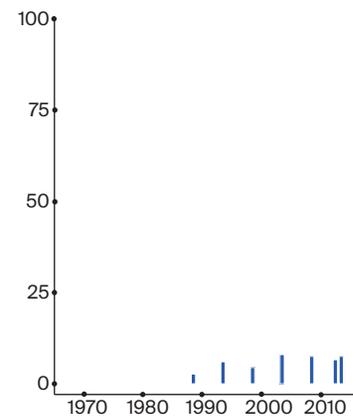
Belgien
Wähleranteil in %



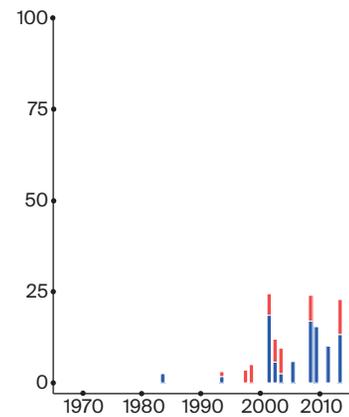
Deutschland
Wähleranteil in %



Luxemburg
Wähleranteil in %



Niederlande
Wähleranteil in %

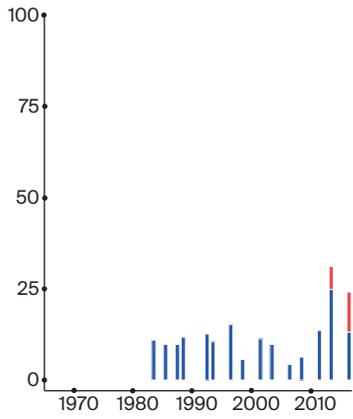


Das Wahljahr 2017 brachte den Rechtspopulisten in Westeuropa deutliche, aber nicht überall die erhofften Erfolge. In den Niederlanden verfehlte die Partei für die Freiheit (PVV) von Geert Wilders bei den Parlamentswahlen im März zwar das Ziel, die stärkste politische Kraft zu werden, landete aber mit 13,1 % auf Rang 2. In Frankreich verlor Marine Le Pen im Mai die Präsidentschaftswahl gegen Emmanuel Macron, erzielte mit 21,3 % der Stimmen im ersten Wahlgang jedoch das bisher beste Ergebnis für den Front National im Rennen um die französische Präsidentschaft. In Deutschland zog mit der Alter-

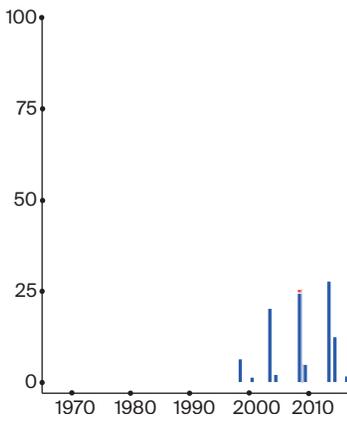
native für Deutschland (AfD) erstmals eine rechtspopulistische Partei in den Bundestag ein. Bei der Wahl im September wurde sie mit 12,6 % drittstärkste Kraft. In Österreich erzielte die rechtspopulistische FPÖ mit 26 % fast gleich viele Stimmen wie die Sozialdemokraten und ging eine Koalitionsregierung mit der konservativen ÖVP ein. Lediglich die United Kingdom Independence Party (UKIP) musste nach dem Brexit-Entscheid eine eindeutige Niederlage verzeichnen. Die britischen Wählerinnen und Wähler entzogen ihr die Unterstützung und die Partei verlor ihren einzigen Sitz im Unterhaus.

—
49
Die Zahlen basieren auf den jeweiligen Ergebnissen in den nationalen Parlamentswahlen und in den Europawahlen. Für eine detaillierte Beschreibung der Entwicklung des Populismus in einzelnen europäischen Ländern siehe auch Kriesi & Pappas (2015).

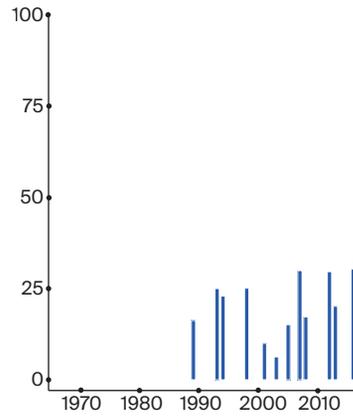
Frankreich
Wähleranteil in %



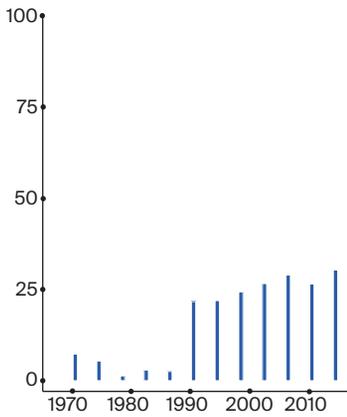
Grossbritannien
Wähleranteil in %



Österreich
Wähleranteil in %



Schweiz
Wähleranteil in %

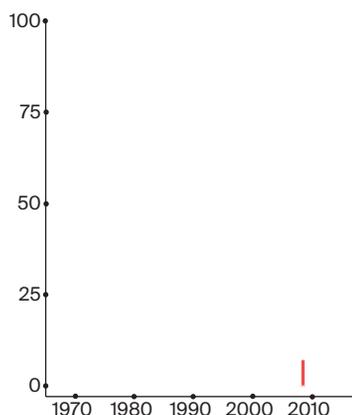


Nordeuropa

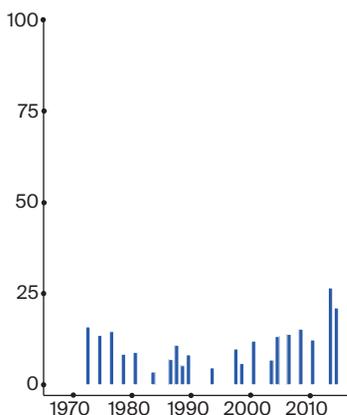
— Linkspopulisten
— Rechtspopulisten

Abbildung 10: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Nordeuropa, 1970–2017. (Quelle: Caramani 2015)

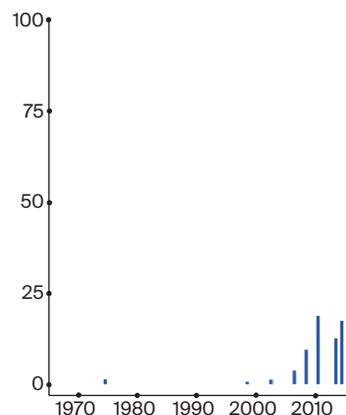
Island
Wähleranteil in %



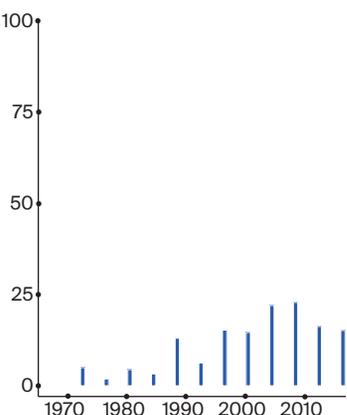
Dänemark
Wähleranteil in %



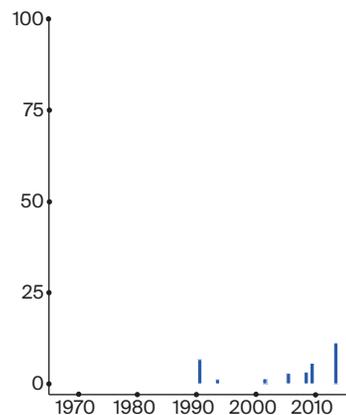
Finnland
Wähleranteil in %



Norwegen
Wähleranteil in %



Schweden
Wähleranteil in %



Auch in Skandinavien waren rechtspopulistische Parteien in den letzten Jahren zunehmend erfolgreich. Während sie in Dänemark und Norwegen schon seit Längerem etabliert sind, ist der Rechtspopulismus in Schweden und Finnland ein jüngeres Phänomen. In Schweden schafften die rechten Schwedendemokraten 2010 erstmals mit 5,7 % den Sprung ins Parlament. Vier Jahre später erzielte die Partei bereits 13 %. In Finnland zogen Die Finnen 2015 mit 18 % ins Parlament ein und regieren seitdem als Partner einer Mitte-Rechts-Koalition. In Dänemark

verfügen rechtspopulistische Parteien seit Anfang der 1970er-Jahre über eine stabile Wählerschaft. Die dominanteste von ihnen, die Dänische Volkspartei, war bei der Europawahl 2014 mit über 26 % erstmals stärkste politische Kraft in Dänemark. Auch bei der Parlamentswahl 2015 legte die Partei zu und stieg mit 21,1 % der Stimmen zur Nummer zwei im Land auf. In Norwegen zog die Fortschrittspartei bereits im Jahr ihrer Gründung 1973 ins Parlament ein. Seit 2013 ist sie zusammen mit den Konservativen erstmals an der Regierung beteiligt.

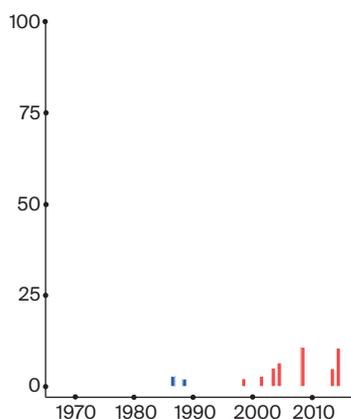
50
In der Abbildung ist der M5S als linkspopulistische Partei eingestuft, die Partei kommuniziert jedoch auch rechtes Gedankengut.

Südeuropa

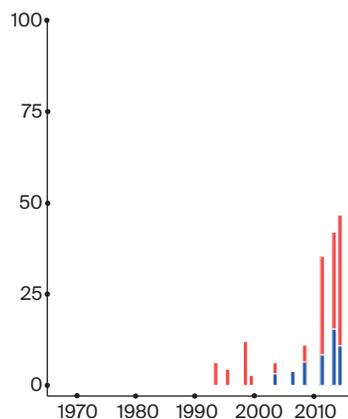
— Linkspopulisten
— Rechtspopulisten

Abbildung 11: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Südeuropa, 1970–2017. (Quelle: Caramani 2015)

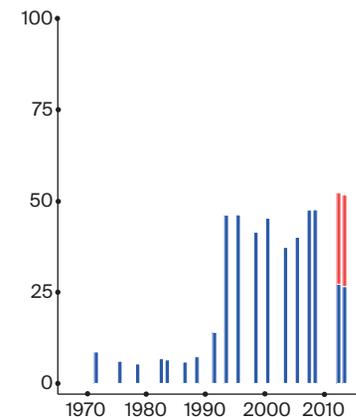
Portugal
Wähleranteil in %



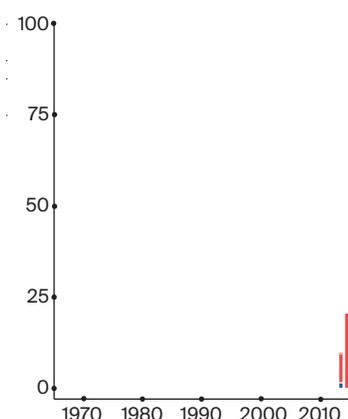
Griechenland
Wähleranteil in %



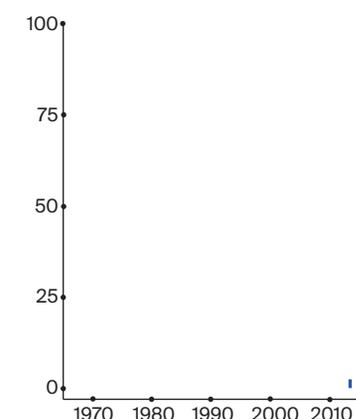
Italien
Wähleranteil in %



Spanien
Wähleranteil in %



Zypern
Wähleranteil in %



Im Süden Europas haben in den vergangenen Jahren vor allem linkspopulistische Parteien Wahlerfolge erzielt. In Griechenland waren populistische Parteien bis 2010 kaum erfolgreich, da sich die etablierten Volksparteien zum Stimmenfang populistischer Methoden bedienten. Im Zuge der griechischen Staatsschuldenkrise entstanden neue, populistische Parteien am linken und rechten Spektrum (Kriasi & Pappas 2015). Die erfolgreichste unter ihnen, Syriza, gewann die Parlamentswahl 2015 mit über 35 % deutlich. Die Partei regiert seitdem gemeinsam mit den rechtspopulistischen Unabhängigen

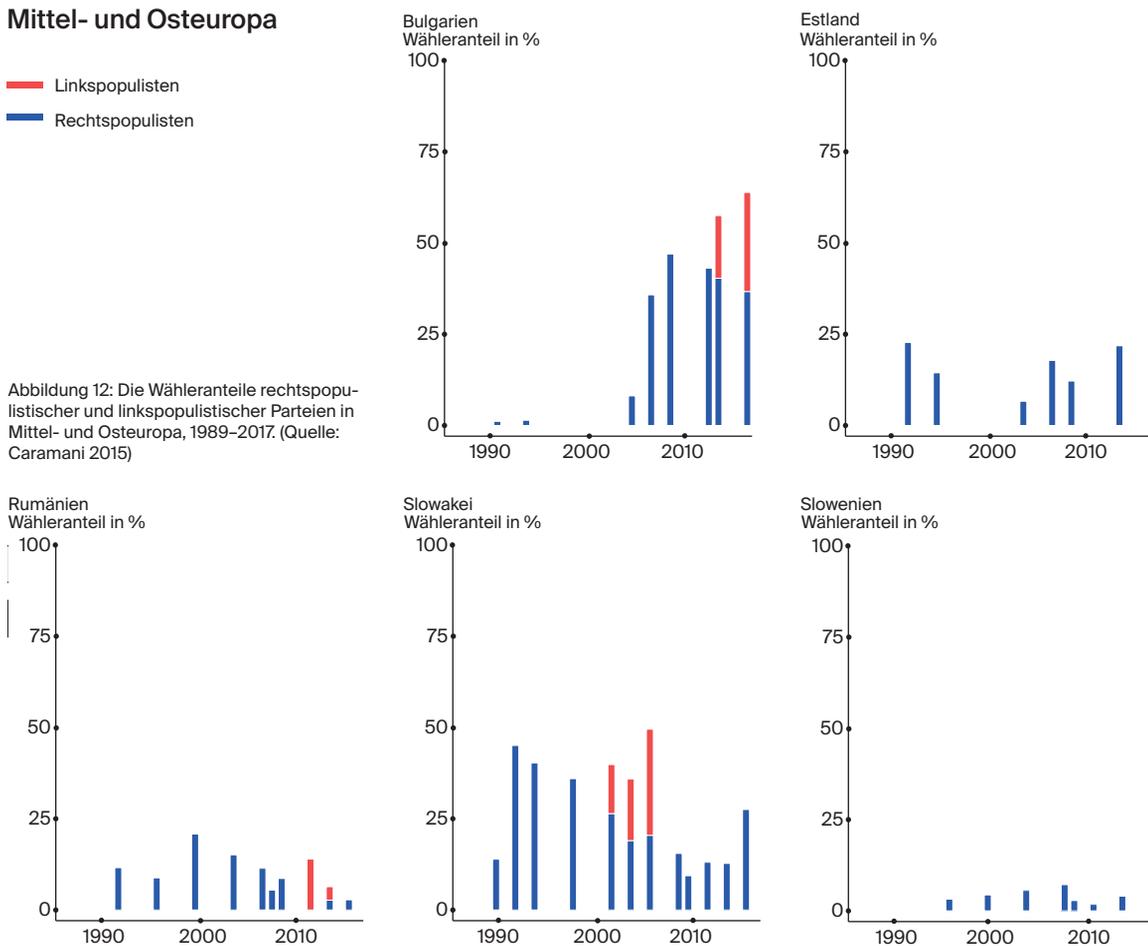
Griechen (ANEL) – eine Regierungskoalition von rechts- und linkspopulistischen Parteien hat es in Europa zuvor noch nie gegeben. In Spanien gab es bis 2014 keine populistische Partei, dann entstand aus der Bewegung Indignados („die Empörten“) die Partei Podemos („Wir können“). Nur vier Monate nach ihrer Gründung schaffte sie bereits den Sprung ins Europaparlament und wurde bei den spanischen Parlamentswahlen 2015 und 2016 jeweils drittstärkste Fraktion. Im Gegensatz dazu dominiert in Italien der Rechtspopulismus. In kaum einem europäischen Land sind populistische Parteien so dauer-

haft erfolgreich wie hier. Forza Italia (FI), Alleanza Nazionale (AN) und Lega Nord (LN) verzeichneten bereits in den 1990er-Jahren Wähleranteile von jeweils 10–20 %. FI und LN waren auch mehrmals in diversen Koalitionsregierungen vertreten. Weiteren Aufschwung erhielten die Populisten durch den Movimento 5 Stelle,⁵⁰ der in der Parlamentswahl 2013 auf Anhieb 25 % erzielte und zweitstärkste Kraft im Land wurde. Erstmals hatten mehr als 50 % der italienischen Wählerinnen und Wähler für eine populistische Partei gestimmt.

Mittel- und Osteuropa

■ Linkspopulisten
■ Rechtspopulisten

Abbildung 12: Die Wähleranteile rechtspopulistischer und linkspopulistischer Parteien in Mittel- und Osteuropa, 1989–2017. (Quelle: Caramani 2015)



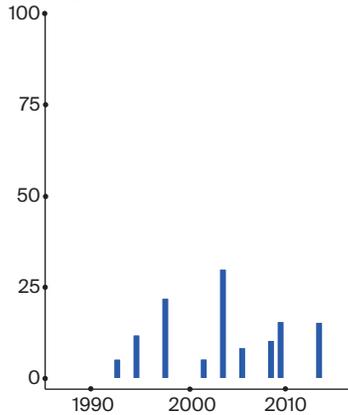
Seit 1989 hat sich der Populismus auch in Mittel- und Osteuropa ausgebreitet. Viele der nach der Wende gegründeten populistischen Parteien konnten sich aber nicht im politischen System etablieren. Nach einigen Anfangserfolgen verschwanden sie wieder von der Bildfläche und wurden durch neue populistische Parteien ersetzt. Inzwischen hat sich der Rechtspopulismus in der Region fest etabliert. In Ungarn gewann der Bürgerbund Fidesz von Viktor Orbán bereits seit Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich an Stärke, indem er sich von einer gemäßigten konservativen zu einer rechtspopulistischen

Partei entwickelte. Bei der Parlamentswahl 2010 holte die Partei knapp 53 % der Stimmen und regiert seitdem mit einem deutlich kleineren christdemokratischen Koalitionspartner. Auch in Polen sind Rechtspopulisten schon seit einigen Jahren an der Macht. Die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) von Jarosław Kaczyński erreichte bei den Parlamentswahlen 2015 die absolute Mehrheit und regiert das Land seitdem alleine. Bereits von 2005 bis 2007 war sie schon einmal an der Regierung beteiligt. Bei der Parlamentswahl 2017 siegte auch erstmals in der Tschechischen Republik eine rechtspopulistische

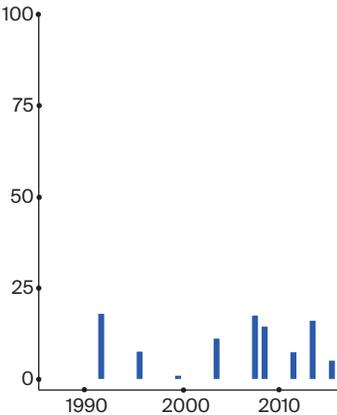
Partei. Die Aktion der unzufriedenen Bürger (ANO) von Andrej Babiš erzielte knapp 30 % der Stimmen. Bereits zum dritten Mal regiert die GERB in Bulgarien. Die Partei wurde gleich in ihrer ersten Parlamentswahl 2009 zur führenden politischen Kraft im Land. Seit 2017 regiert sie in Koalition mit zwei kleineren, ebenfalls rechtspopulistischen Parteien.

Wie in Kapitel 2 erläutert, ist in den Ländern Mittel- und Osteuropas die Zufriedenheit mit den Leistungen der Demokratie sowie das Vertrauen in die politische Elite allgemein gering. In Kombination mit politischen

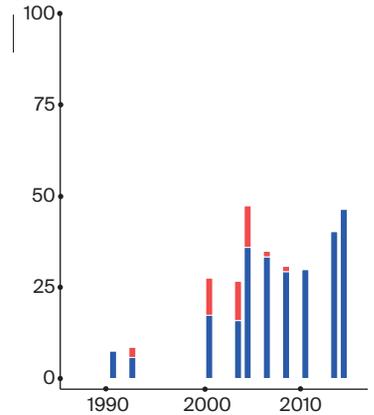
Lettland
Wähleranteil in %



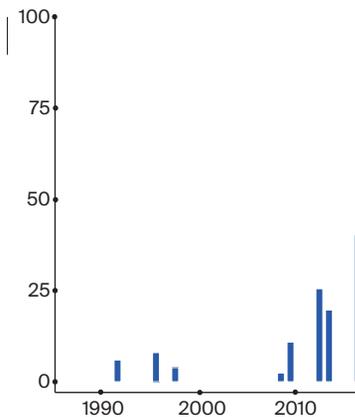
Litauen
Wähleranteil in %



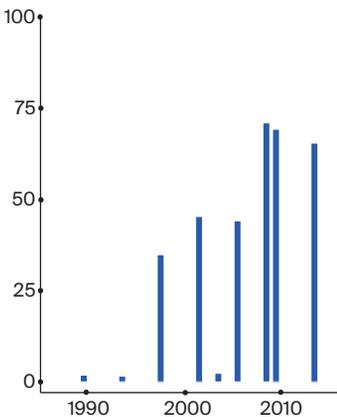
Polen
Wähleranteil in %



Tschechische Republik
Wähleranteil in %



Ungarn
Wähleranteil in %



und wirtschaftlichen Krisen hat dies zum Aufschwung der Populisten beigetragen (Kriesi & Pappas 2015).

Bisherige Forschung deutet darauf hin, dass die Wählerinnen und Wähler von populistischen Parteien in Europa politisch interessiert und allgemein mit der Demokratie und dem politischen Establishment unzufrieden sind. Aber es ist nicht nur diese Unzufriedenheit, die ihre Wahlentscheidung beeinflusst, ihre politische Einstellung ist auch stark populistisch.⁵¹ Beispielsweise unterstützen Menschen mit stärkeren Vorbehalten gegenüber Einwanderung eher rechtspopulistische Parteien.

Menschen, die weniger Vorurteile gegenüber Einwanderern haben, unterstützen eher linkspopulistische Parteien. Populistische Parteien werden also nicht nur aus Protest gewählt. Die Ideen und politischen Positionen, die sie vertreten, stossen in der europäischen Bevölkerung auch auf Nachfrage.

—
51
Van Hauwaert, Steven M. & Stijn van Kessel (2018). Beyond protest and discontent: a cross-national analysis of the effect of populist attitudes and issue positions on populist party support. *European Journal of Political Research* 57, 68–92.

Populismus in der Parteikommunikation

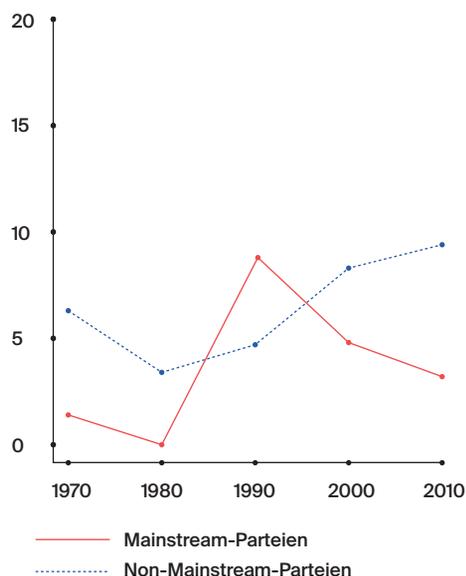
Ist der politische Diskurs durch die in den letzten Jahrzehnten neu gegründeten Parteien generell populistischer geworden? Wie haben die etablierten Parteien auf die neue Herausforderung reagiert – liessen sie sich von den neuen Mitstreitern beeinflussen und nahmen sie populistische Themen verstärkt in ihre Programme auf?

Um die Ideologie einer Partei über einen längeren Zeitraum zu analysieren, eignet sich der Inhalt von Wahlprogrammen besonders gut. Die Herausgabe eines Wahlprogrammes gehört seit Jahrzehnten zum Standard jeder Partei. In den meisten Fällen sind sie die einzigen Dokumente, in denen eine Partei einen gemeinsamen, landesweiten Standpunkt festlegt. Eine Studie des NCCR Democracy zeigt, dass Wahlprogramme in den untersuchten westeuropäischen Ländern seit 2000 generell populistischer geworden sind (Manucci & Weber 2017).⁵² Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass populistischer Diskurs in Westeuropa kein neues Phänomen ist, sondern zyklisch auftritt. In England war der Anteil der populistischen Aussagen in Wahlprogrammen mit durchschnittlich 10 % 2010 bisher am höchsten. Bereits in den 1970er-Jahren wurde aber mit 7 % ein relativ hoher Wert erreicht. Deutschland und Österreich weisen 2013 mit durchschnittlich 16 % bzw. 12 % die höchsten Anteile auf. In beiden Ländern waren populistische Aussagen in Parteiprogrammen aber bereits in den 1980er-Jahren mit durchschnittlich 11 % bzw. 9 % schon einmal stärker ausgeprägt. In der Schweiz war der Anteil populistischer Aussagen in den Wahlprogrammen 1990 mit 7 % am höchsten. In den Niederlanden sind die Werte über die vier Jahrzehnte hinweg relativ gleich und mit unter 5 % auf einem tiefen Niveau geblieben.

Es sind vor allem neu gegründete Parteien, die sich seit der Jahrtausendwende zunehmend populistisch äussern in dem Sinne, dass sie die Eliten kritisieren und die uneingeschränkte Macht für das Volk fordern. Die Wahlprogramme der etablierten Parteien sind im Laufe der Jahrzehnte nicht bedeutend populistischer geworden.

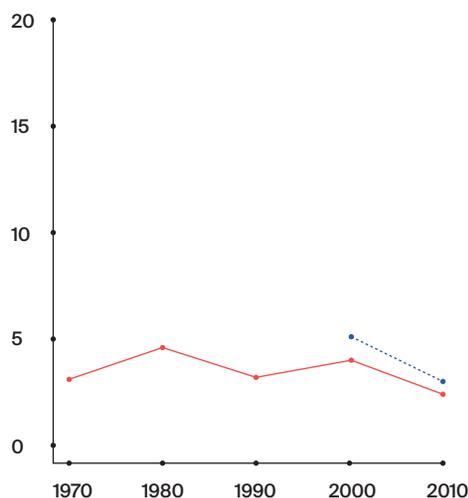
Schweiz

Populistische Aussagen %



Niederlande

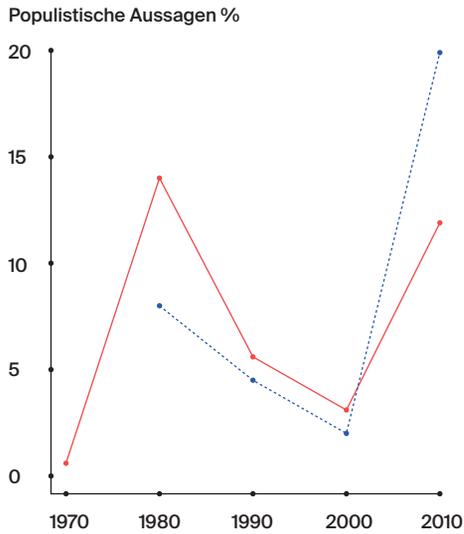
Populistische Aussagen %



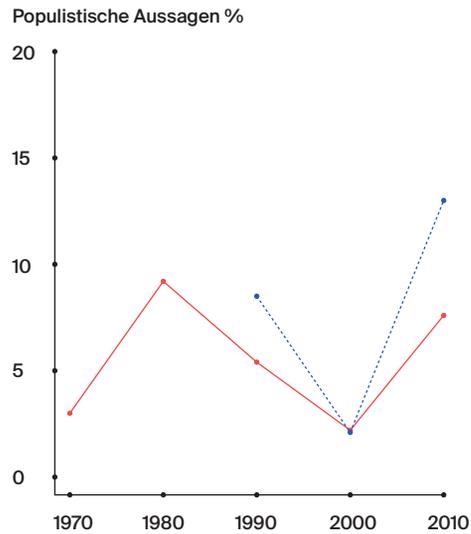
52

Untersucht wurden insgesamt fünf Länder, in denen rechtspopulistische Parteien unterschiedlich erfolgreich sind. In Österreich und der Schweiz sind sie schon seit längerer Zeit etabliert. In Deutschland und England hingegen konnten sie bis vor Kurzem keinen Fuss fassen. Die Niederlande stellt einen Grenzfall dar. Basierend auf dem Populismuskonzept des NCCR Democracy wurden die Wahlprogramme der Parteien auf populistische Aussagen hin ausgewertet. Es wurden nur Parteien untersucht, die in nationalen Wahlen zwischen 1972 und 2013 jeweils mindestens 3 % der Stimmen erzielten (in den Niederlanden mindestens 5 %). Zu beachten ist, dass die meisten neuen Protestparteien ab den 1990er-Jahren gegründet wurden. Viele von ihnen wurden in der Studie nicht berücksichtigt, da sie den Mindestanteil an Stimmen nicht erreicht hatten.

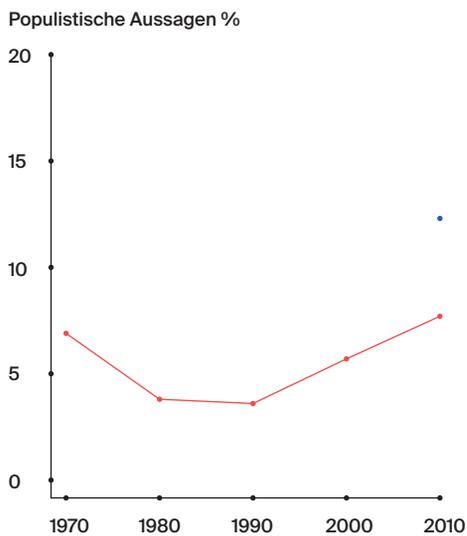
Deutschland



Österreich



UK



Alle 5 Länder

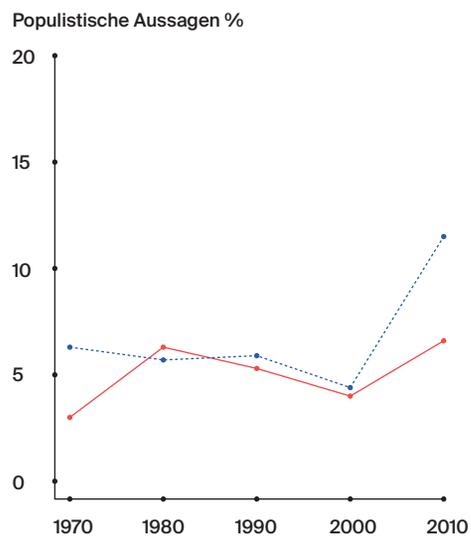


Abbildung 13: Der Anteil populistischer Aussagen in Wahlprogrammen etablierter Mainstream-Parteien und neu gegründeter Non-Mainstream-Parteien.

Die Zahlen zeigen die Durchschnittswerte in den fünf untersuchten Ländern Deutschland, England, Niederlande, Schweiz und Österreich zwischen den 1970er- und 2010er-Jahren. Zu beachten ist, dass die SVP in der Schweiz und die FPÖ in Österreich bis Ende der 1980er-Jahre als Mainstream eingestuft werden. Da beide Parteien sich Anfang der 1990er-Jahre radikalisierten, werden sie ab diesem Zeitpunkt als Non-Mainstream betrachtet.

Eine weitere länderübergreifende Studie⁵³ ging der Frage nach, welche ideologische Orientierung Parteien haben, die sich populistischer Kommunikation bedienen (Bernhard & Kriesi 2018). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem radikale rechte und radikale linke Parteien populistisch kommunizieren. Bei Mainstream-Parteien ist das seltener der Fall, wobei es einzelne Ausnahmen gibt. Generell machten die untersuchten politischen Parteien in erster Linie Aussagen gegen die Elite, gefolgt von Aussagen, die den einheitlichen Willen und die moralische Überlegenheit des Volkes betonen. Die Forderung nach der uneingeschränkten Souveränität des Volkes kam in den untersuchten Fällen am seltensten vor. Es zeigte sich, dass rechtsradikale Parteien verstärkt bei kulturellen Themen auf populistische Kommunikation setzen. Hingegen wurde nicht bestätigt, dass sich linksradikale Parteien hauptsächlich zu wirtschaftlichen Themen populistisch äussern. In diesen Themenbereichen machen beide Gruppen in ähnlichem Masse von populistischer Rhetorik Gebrauch. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte sein, dass die Wirtschaftskrise rechtsradikale Parteien dazu bewegt hat, auch in Wirtschaftsfragen stark auf Populismus zu setzen. Auch wurde nicht festgestellt, dass Parteien in Südeuropa bedeutend populistischer kommunizieren als jene aus dem nördlichen Teil des Kontinents. Eine Ausnahme bilden die Parteien im krisengeschüttelten Griechenland. Sie übertrafen alle anderen untersuchten Parteien in Europa, vor allem bei Wirtschaftsthemen. Auch die italienischen Parteien liegen über dem europäischen Durchschnitt, die Parteien in Spanien und Portugal jedoch deutlich darunter.

Unterstützen die Massenmedien den Populismus?

Die traditionellen Massenmedien gehören zu den liebsten Feinden der Populisten. Donald Trump attackiert mit zornigen Tweets die Mainstream-Medien, die angeblich „fake news“ verbreiten. Wie wenig er von Pressefrei-

heit hält, macht er mit seinen Aktionen immer wieder deutlich. In Deutschland begann der Aufstieg von Pegida und AfD mit ihren Parolen gegen die „Lügenpresse“. Selten hat ein Vorwurf in der Öffentlichkeit so viel Resonanz gefunden. In vielen Ländern Europas gleicht sich das Bild. Populistische Parteien werfen den Medien vor, korrupt zu sein und die Wirklichkeit verzerrt darzustellen. Sie fühlen sich ignoriert oder unfair behandelt, weil Journalisten ihnen angeblich weniger Gelegenheit geben, sich in den Nachrichten zu äussern.

Andererseits werden die Medien im öffentlichen Diskurs kritisiert, sie würden zum Erfolg populistischer Parteien beitragen und den Populismus allgemein verstärken. Da Populisten provozieren, Konflikte schüren und Tabus brechen, haben sie einen höheren Nachrichtenwert, weshalb die kommerziell orientierten Medien ihnen bereitwillig die Tore öffnen würden. Beide Seiten scheinen im Kampf um Aufmerksamkeit voneinander abhängig und auf Zusammenarbeit angewiesen zu sein. Auch in der Wissenschaft wird diese Komplizenschaft schon seit Längerem diskutiert. Fördern die Massenmedien den Populismus, indem sie provozierenden und radikalen Aussagen eine öffentliche Bühne bieten?

Populismus in der Presse

In den meisten westlichen Demokratien ist es selten, dass Journalistinnen und Journalisten aktiv für eine populistische Ideologie eintreten. Eher vermitteln sie populistische Ideen indirekt, ob beabsichtigt oder nicht. So entscheiden sie als „gatekeeper“ darüber, ob sie populistischen Akteuren die Gelegenheit geben, ihre Botschaften in den Medien zu verbreiten. Zweitens interpretieren sie Nachrichten und können populistische Themen nach eigenem Ermessen als negativ, positiv oder legitim darstellen. Und schliesslich können sie aufgrund ihres journalistischen Selbstverständnisses selbst populistische Themen lancieren, weil sie sich als Stimme des Volkes und Gegengewicht zum politischen Establishment sehen.

—
53
Da im Vorfeld von Wahlen die politische Kommunikation besonders intensiv ist, wurden die Pressemitteilungen politischer Parteien in Wahlkampagnen ausgewertet. Die Kampagnen bezogen sich auf nationale Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen in elf Ländern: Deutschland 2013, Frankreich 2012, Griechenland Januar 2015, Grossbritannien 2015, Italien 2013, Niederlande 2012, Österreich 2013, Portugal 2015, Schweden 2014, Schweiz 2015 und Spanien 2015. Berücksichtigt wurden die Pressemitteilungen aller Parteien, die bei der Wahl mindestens 4 % der Stimmen erhalten hatten.

Eine länderübergreifende Studie⁵⁴ des NCCR Democracy hat untersucht, wie stark diese drei Rollen in der Berichterstattung europäischer und US-amerikanischer Zeitungen vorherrschen (Wettstein et al. 2018). Geben die Nachrichtenmedien Populisten zu viel Präsenz und Aufmerksamkeit? Die Ergebnisse zeigen kein einheitliches Bild in den einzelnen Ländern. So wird zum Beispiel rechtspopulistischen Parteien in England, Italien und den Niederlanden viel Platz in der Medienberichterstattung über Einwanderung eingeräumt. Linkspopulistische Parteien erhalten beim Thema Arbeitsmarkt in Deutschland und Italien mehr Aufmerksamkeit in den Medien als in den anderen Ländern. Allgemein lässt sich jedoch sagen, dass populistische Akteure eher wenig Gelegenheit haben, sich in den Printmedien über „ihre“ Themen zu äussern. Auch wenn sie versuchen, die Themen „Einwanderung eindämmen“ und „Arbeitsplätze sichern“ zu besetzen und behaupten, Lösungsansätze zu haben, bleibt ihnen der Zugang zu Berichten über diese Themen meist verwehrt. Journalisten üben ihre Rolle als „gatekeeper“ eher restriktiv aus, dies trifft sowohl auf die Qualitäts- als auch auf die Boulevardpresse zu. Besonders Zeitungen in Ländern, in denen die etablierten Parteien eine Zusammenarbeit mit populistischen Parteien ausschliessen (wie in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden), lassen populistische Akteure kaum zu Wort kommen. Die These, dass die Presse Populisten eine generell unkritische Plattform zur Verfügung stellt, kann somit nicht gestützt werden.

Unterstützen, kritisieren oder fordern die Medien Populisten heraus? Die Daten zeigen, dass die meisten der untersuchten Printmedien sehr skeptisch gegenüber populistischen Akteuren sind und sie als negativ bewerten. Allerdings werden nicht populistische Politikerinnen und Politiker kaum besser bewertet. Am negativsten äussert sich die schwedische und niederländische Presse über Populisten. Nur in Österreich und Bulgarien ist der Ton selten ablehnend und sogar positiver als gegenüber anderen Politikern. Wer-

den Populisten in einem Nachrichtenbeitrag zitiert, so tendieren die Qualitätszeitungen allgemein dazu, ihnen zu widersprechen, sie anzugreifen und negativ darzustellen. Deutsche, englische und französische Zeitungen sind dabei am kritischsten. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Boulevardpresse. Sie ist insgesamt weniger kritisch und lehnt populistische Inhalte und Stil weniger ab.

Wieweit werden Journalistinnen und Journalisten selbst zu populistischen Akteuren? Tatsächlich deuten die Untersuchungen auf eine journalistische Tendenz hin, das Volk als positiv darzustellen und sich als dessen Sprachrohr und Vertreter zu präsentieren. Gleichzeitig werden die Eliten des politischen Mainstreams in ein oftmals unvorteilhaftes Licht gerückt und skeptisch porträtiert. Während Boulevardzeitungen populistische Botschaften verwenden, um sich als volksnah zu inszenieren, nutzen Wochenzeitungen diese, um sich als elitenkritisch zu zeigen. Die einzigen Ausnahmen von dieser allgemeinen Tendenz sind Journalisten in England und Schweden, die das Volk nicht so stark in den Mittelpunkt stellen, sowie in Italien, wo die Einstellung gegenüber der Elite eher positiv ist.

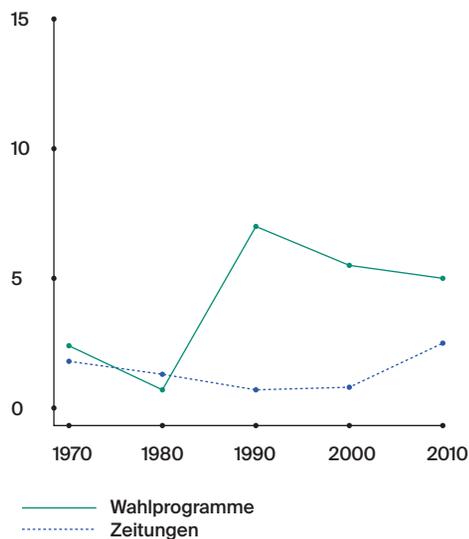
Alles in allem haben die Printmedien eine widersprüchliche Position zum Populismus. Einerseits schränken sie populistischen Akteuren den Zugang zu der Berichterstattung ein, andererseits bringen sie selbst populistische Ideen und Botschaften in den öffentlichen Diskurs ein.

Vergleicht man Wahlprogramme und die Berichterstattung in den Printmedien zu Wahlkampfzeiten (Manucci & Weber 2017), so zeigt sich, dass Zeitungen die populistische Rhetorik von Parteien kaum aufgreifen. In den fünf westeuropäischen Ländern waren populistische Aussagen in Zeitungsartikeln in der Vergangenheit kaum präsent. Sie sind seit Anfang der 1970er-Jahre – im Gegensatz zu den Wahlprogrammen – relativ stabil auf einem tiefen Niveau geblieben. Erst seit der Jahrtausendwende haben populistische Aussagen in den Zeitungen generell leicht zugenommen.

—
54
Analysiert wurden 9000 Presseberichte, die zwischen 2014 und 2015 über die Themen Einwanderung sowie Arbeitsmarktpolitik erschienen sind. Die beiden Themen wurden ausgewählt, da sie von Links- und Rechtspopulisten bevorzugt besetzt werden und besonders hohe Anforderungen an einen verantwortungsbewussten Journalismus stellen. Insgesamt wurden 59 Qualitäts-, Boulevard- und Wochenzeitungen in zehn europäischen Ländern (Bulgarien, Deutschland, England, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und die Schweiz) sowie den USA untersucht.

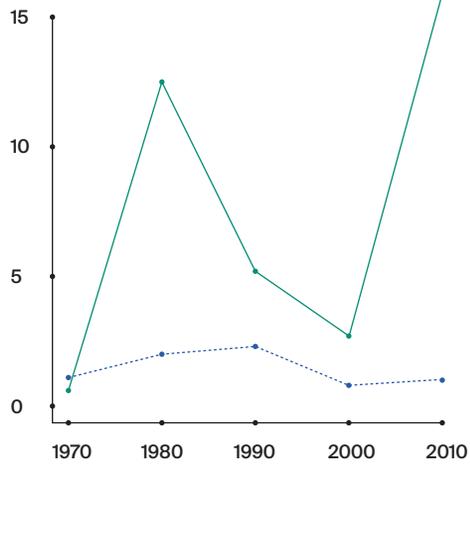
Schweiz

Populistische Aussagen %



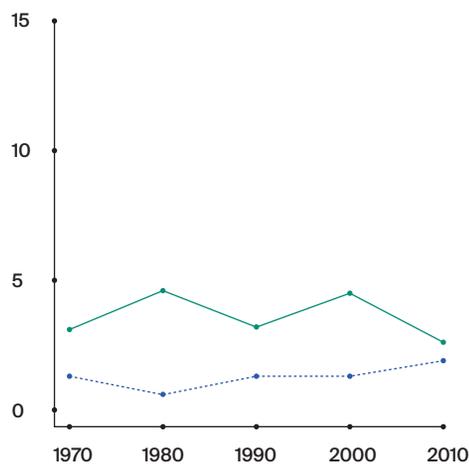
Deutschland

Populistische Aussagen %



Niederlande

Populistische Aussagen %



UK

Populistische Aussagen %

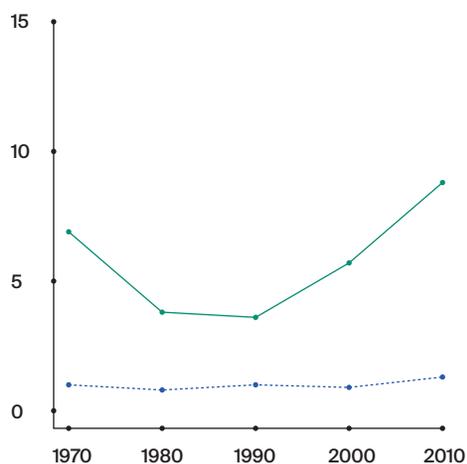
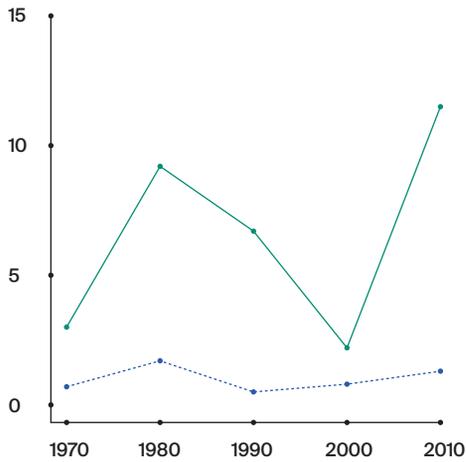


Abbildung 14: Vergleich der Anteile populistischer Aussagen in Zeitungen und in Wahlprogrammen etablierter und neu gegründeter Parteien.
Die Zahlen zeigen die Durchschnittswerte in den fünf untersuchten Ländern Deutschland, England, Niederlande, Schweiz und Österreich zwischen den 1970er- und 2010er-Jahren.

Österreich

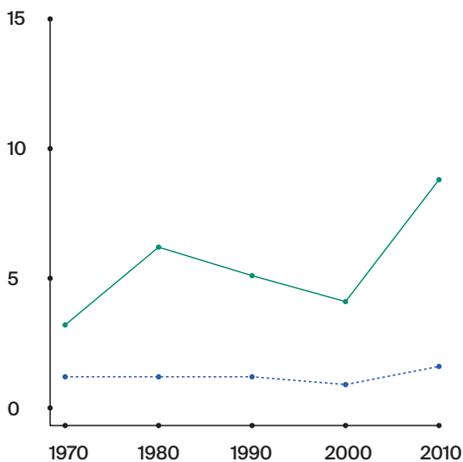
Populistische Aussagen %



Die traditionellen Massenmedien sind nach wie vor die wichtigste Quelle für politische Informationen in westlichen Demokratien, auch wenn die webbasierten Medien allgegenwärtig geworden sind. Zumindest die Printmedien haben bisher eher dazu beigetragen, den populistischen Diskurs einzudämmen statt weiter zu fördern. Ob dies auch für die Nachrichtenberichterstattung im Fernsehen gilt, das von einer anderen Logik geleitet wird, wird zukünftige Forschung zeigen. Die sozialen Medien aber bieten ideale Bedingungen für populistische Kommunikation.

Alle 5 Länder

Populistische Aussagen %



Die sozialen Medien – das perfekte Kommunikationsinstrument

Die klassischen Massenmedien steuern den öffentlichen Diskurs zwar noch, dank Internet und sozialer Medien sind populistische Akteure aber nicht mehr auf sie angewiesen. Sie können nun selbst ungefiltert Nachrichten verbreiten und die herkömmlichen Nachrichtenkanäle umgehen. Die direkte Kommunikation mit dem Publikum ermöglicht es, das eigene Image des nahbaren Politikers oder der nahbaren Politikerin mit dem direkten Draht zu den einfachen Leuten zu pflegen. Auch der informelle und umgangssprachliche Charakter der Kommunikation in den sozialen Medien passt sehr gut zum populistischen Kommunikationsstil, der mehr auf Emotionen setzt als auf logisches Denken. Da sich auf den sozialen Netzwerken in der Regel Gleichgesinnte und „verwandte Seelen“ verbinden, kann der gemeinsame Gegner mit besonders rauer Sprache attackiert werden (Engesser et al. 2017). In den sozia-

len Netzwerken erreichen Politikerinnen und Politiker aber nicht nur ihr Hauptpublikum, sondern indirekt auch weitere Zielgruppen, indem ihre „Follower“ oder „Freunde“ die Posts an andere weiter verbreiten. Da die Follower von politischen Akteuren oft eine hohe Sichtbarkeit auf Facebook oder Twitter haben, ist dieses Potenzial nicht zu unterschätzen.

Die sozialen Medien sind aber nicht nur das ideale Kommunikationsinstrument, sie bieten populistischen Parteien auch die Möglichkeit, ihre Anhänger aktiv in die Entscheidungsfindung einzubinden. Der Movimento 5 Stelle (M5S) kommuniziert fast ausschließlich über den Blog der Partei. Die Partei bedient sich – wie auch Podemos in Spanien – verschiedener Online-Instrumente, um die propagierten Ideen der direkten Demokratie und Volkssouveränität umzusetzen. Allerdings besteht bei beiden Parteien ein starker Widerspruch zwischen diesen Idealen und den sehr hierarchischen Organisationsstrukturen, die von den beiden Führern Beppe Grillo bzw. Pablo Iglesias dominiert wer-

55
Die Studie untersuchte die Facebook-Posts und Tweets führender Politikerinnen und Politiker in sechs Ländern (Deutschland, England, Frankreich, Italien, Schweiz und USA) auf populistische Aussagen hin. In jedem Land wurden fünf Parteien ausgewählt: die vier stärksten im Parlament vertretenen sowie die einflussreichste populistische Partei. In jeder Partei wurden die Politikerinnen und Politiker selektiert, die zu dieser Zeit eine hohe Position besetzten (Staats- oberhäupter, Parteispitze) bzw. in den sozialen Medien sehr präsent waren.

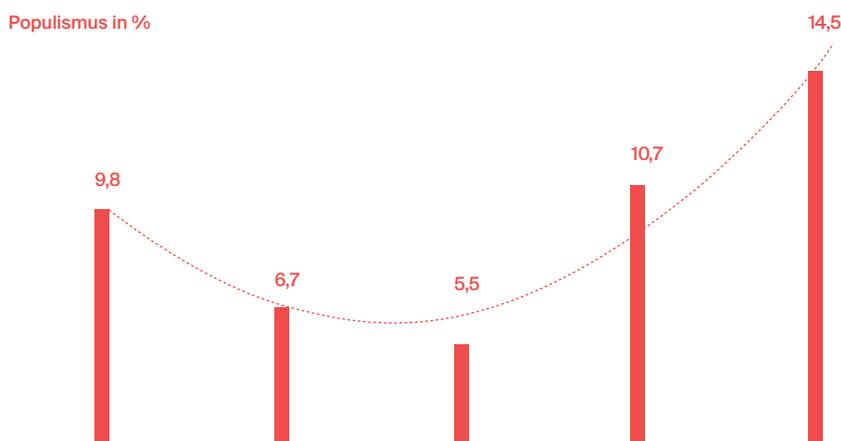


Abbildung 15: Der Anteil populistischer Aussagen in Facebook- und Twitter-Beiträgen führender Politikerinnen und Politiker.

Die Abbildung zeigt den Anteil populistischer Aussagen in Facebook- und Twitter-Beiträgen von 88 führenden Politikerinnen und Politikern in Deutschland, England, Frankreich, Italien, der Schweiz und den USA im Jahr 2015, gruppiert nach linken, rechten und Mitte-Parteien.

den (Manucci 2017b). Tatsächlich verläuft der Entscheidungsfindungsprozess nach dem Top-down-Prinzip. So erhebt M5S den Anspruch, dass die Bürgerinnen und Bürger auf der Grundlage von Experteninformationen und nach eingehender Diskussion untereinander entscheiden. Dabei wird jedoch auf (oft nur) eine Expertenmeinung zurückgegriffen, die die Vorschläge des von Grillo kontrollierten Blogs stützt. Weicht die Expertenmeinung von der offiziellen Linie ab, so wird die Expertise angezweifelt und es ist von Beeinflussung die Rede (Manucci & Amsler 2018). Wie der „Wille des Volkes“ umgesetzt wird, liegt ebenfalls im Ermessen der Parteiführung. Zwar bieten populistische Bewegungen und Parteien Instrumente, um die Basis an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, das bedeutet aber nicht, dass sie diese auch korrekt einsetzen. Und ob sie vom Volk überhaupt genutzt werden, ist wieder eine andere Frage.

Wie weit verbreitet sind populistische Aussagen auf den – besonders von Politikerinnen und Politikern – am meisten genutzten Plattformen Twitter und Facebook?

Gemäss Untersuchungen des NCCR Democracy enthielt 2015 jeder zehnte Beitrag von Politikerinnen und Politikern auf Facebook und Twitter eine populistische Aussage (Ernst et al. 2017a).⁵⁵ Parteien am Rande des politischen Spektrums bedienen sich häufiger populistischer Kommunikationsstrategien. Aber auch Parteien der Mitte und der gemässigten Linken äusserten sich populistisch auf Facebook und Twitter, wenn auch seltener.

Insgesamt waren auf Facebook mehr populistische Aussagen zu finden als auf Twitter. Das liegt zum einen daran, dass auf Facebook Nachrichten ausgetauscht werden können, was die Nutzer näher zusammenbringt und die Kommunikation vertraulicher macht. Sich mit einer Person anzufreunden oder einen Post mit einem „like“ zu versehen, ist verbindlicher, als jemandem auf Twitter zu folgen. Populistische Akteure profitieren von dieser engeren Verbindung auf Facebook, denn so können sie ihre Nähe zum Volk und

zu potenziellen Wählern demonstrieren. Im Vergleich zu Facebook ist der durchschnittliche Twitter-Nutzer jünger, besser ausgebildet, hat einen höheren sozioökonomischen Status und lebt für gewöhnlich in städtischen Zentren. Twitter wird auch eher zur Verbreitung von beruflich relevanten Informationen genutzt, zum Beispiel von Journalisten. Hinzu kommt, dass Facebook-Posts in der Länge unlimitiert sind, während Tweets zum Zeitpunkt der Untersuchung noch auf 140 Zeichen begrenzt waren. Alles in allem halten politische Akteure Facebook wohl für die geeignetere Plattform, um scharfe Worte und emotionale Botschaften zu verbreiten.

Meistens enthielten die Nachrichten auf Twitter und Facebook jedoch nur Bruchstücke populistischer Ideologie. Am häufigsten waren Aussagen, die sich gegen die Elite richteten. Wobei Mitglieder linker Parteien bevorzugt die Wirtschaftselite attackierten, während rechte Parteien hauptsächlich die Medienelite sowie bestimmte soziale Gruppen angriffen. Am seltensten kamen Forderungen vor, die Souveränität des Volkes zu schützen (Ernst et al. 2017; Engesser et al. 2017). Möglicherweise werden populistische Botschaften bruchstückhaft vermittelt, um sie leichter verständlich zu machen. Es könnte aber auch eine Strategie sein, mehr Leute zu erreichen und populistische Botschaften für kritische Beobachter weniger leicht erkenntlich zu machen.

Dass die sozialen Medien das ideale Kommunikationsinstrument für populistische Akteure sind, zeigt auch der Vergleich mit politischen Talkshows im Fernsehen (Ernst et al. 2018). Beide Kommunikationskanäle liefern Politikerinnen und Politikern eine ideale Bühne zur Selbstdarstellung, auf der sie weitgehend ungestört durch journalistische „gatekeeper“ sind. In Talkshows greifen Journalisten zwar moderierend ein, jedoch in geringerer Masse als bei harten News-Formaten, in denen der Nachrichtenfaktor dominiert. Die Ergebnisse⁵⁶ zeigen, dass Politikerinnen und Politiker mehr dazu neigen, sich auf den sozialen Medien populistisch zu äussern als in politischen Talkshows im Fernsehen. Dies kann als weiterer Hinweis darauf

—
56 Die Studie untersuchte die Auftritte von 98 Politikerinnen und Politikern in politischen Talkshows und deren Facebook- sowie Twitter-Accounts auf populistische Aussagen im Jahr 2015. Ausgewählt wurden die zwei jeweils einflussreichsten, wöchentlich stattfindenden Talkshows in sechs Ländern (CH, D, F, I, UK und USA). Die Politiker repräsentierten insgesamt 31 politische Parteien.

Populismus in der Schweiz

Populismus in der Schweiz ist heute vor allem ein rechtes Phänomen, das war jedoch nicht immer so. In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg waren linke Parteien weitaus populistischer als ihre rechten Kontrahenten. Die Ablösung durch rechte Parteien begann auf eidgenössischer Ebene in den 1980er-Jahren (Weber 2017). Heute gibt es drei Parteien, die als populistisch eingestuft werden (Bernhard 2017): die Schweizerische Volkspartei (SVP), die Lega dei Ticinesi (Lega) und der Mouvement Citoyens Genevois (MCG). Die grösste und wählerstärkste im ganzen Land ist die SVP. Ihr Aufstieg begann Ende der 1970er-Jahre, als Christoph Blocher die Führung der SVP des Kantons Zürich übernahm. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Partei gemässigt konservativ und repräsentierte die Interessen der Bauern und des Gewerbes. Unter Blocher radikalisierte sie sich Anfang der 1990er-Jahre und gab sich ein Profil, das für Rechtspopulisten in Westeuropa beispielhaft ist (Bernhard et al. 2015). Mit permanenten Kampagnen gegen Einwanderung und europäische Integration besetzte sie eine neue politische Nische. Dank ihrer kompromisslosen Haltung konnte sie ihren Wähleranteil zwischen 1991 (11,9 %) und 2015 (29,4 %) stark ausbauen. Der Erfolg der SVP hat das Schweizer Parteiensystem nachhaltig verändert und stärker polarisiert.

Der populistische Diskurs der SVP ist stark themenabhängig (Bernhard et al. 2015). Besonders populistisch kommuniziert sie in ihren Kernthemen: der Ausländerpolitik, den Beziehungen der Schweiz zur EU und in Bezug auf institutionelle Fragen wie dem Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht. Bei Wirtschaftsthemen ist ihr Diskurs hingegen wenig populistisch. So hat sich ihre populistische Kommunikation in der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008 auch nicht verschärft. Tatsächlich schenkte die Partei dem Thema wenig Beachtung, denn das staatliche Paket zur Rettung der Bank UBS wurde als unumgänglich angesehen, um das Schweizer Bankwesen am Leben zu halten. Nur von Zeit zu Zeit erwähnte die SVP das Thema, um ihre eigene Agenda voranzutreiben. Unter anderem auch um Christoph Blocher für die Bundesrats-Ersatzwahl im Dezember 2008 als den fähigsten Kandidaten in diesen „schweren Krisenzeiten“ anzupreisen. Besonders ausgeprägt ist der populistische Diskurs während Abstimmungskampagnen. Auch als die SVP nur mit einem Sitz oder, nach der Abwahl von Christoph Blocher 2008, überhaupt nicht im Bundesrat vertreten war, war dies der Fall.

Während der populistische Diskurs der SVP je nach Themenbereich variiert, unterliegt die politische Kommunikation der Lega und MCG weit geringeren Schwankungen. Im Gegensatz zur SVP äussern sich die beiden kleineren Parteien auch bei Wirtschaftsthemen populistisch – die MCG insbesondere bei so-

gesehen werden, dass Journalistinnen und Journalisten den populistischen Diskurs etwas zügelten. Die USA sind hier eine Ausnahme. Die amerikanische Talkshow-Kultur ist liberaler, Journalisten intervenieren weniger, weshalb die Gäste aus der Politik sich stärker populistisch äussern können. Der Unterschied zwischen Republikanern und Demokraten ist dabei verschwindend gering. Einzelne Vertreter der Demokraten wie Bernie Sanders erzielten sehr hohe Werte. Im Durchschnitt enthielten insgesamt 38 % der Aussagen in den sechs Ländern eine populistische Botschaft. Kritik an der Elite kam am häufigsten vor, die Forderung nach der uneingeschränkten Souveränität des Volkes am wenigsten. Generell kommunizieren neu gegründete Parteien sowie Parteien am Rande des politischen Spektrums populistischer.

6.5. Was sind die Gründe für den Erfolg des Populismus?

Populismus ist kein neues Phänomen, tatsächlich gibt es diese Form von Protest schon seit Ende des 19. Jahrhunderts. Die erste populistische Partei der Moderne, die People's Party, wurde 1891 in den USA gegründet. Sie entstand aus einer Bewegung von Farmern, die ihre Existenz durch die industrielle Entwicklung gefährdet sahen. Die Geschichte zeigt, dass Populismus immer dann erfolgreich ist, wenn gesellschaftliche Gruppen durch wirtschaftlichen, kulturellen oder politischen Wandel bedroht sind oder sich bedroht fühlen. Verschiedene Populismusforscher haben schwere Krisen als wesentliche Auslöser für das (Wieder-)Auftreten von Populismus identifiziert.⁵⁷ Populismus ist nur in demokratischen Systemen möglich. Eine grosse Chance für populistische Mobilisierung bieten wirtschaftliche oder kulturelle Krisen – wenn das Vertrauen verloren gegangen ist, dass das politische System in der Lage ist, mit der Krise umzugehen. Dem Erfolg des Populismus liegt somit in erster Linie eine politische Krise, genauer gesagt eine Krise der politischen Repräsentation zugrunde (Kriesi 2018).

Wenn politische Repräsentation schlecht funktioniert

Die Globalisierung hat das Regieren verändert. Entscheidungsmacht wurde zunehmend vom Staat auf andere Ebenen verlagert oder Experten übergeben. In Europa nehmen die Bürgerinnen und Bürger die Politik zunehmend als technokratisch, intransparent und vom Volk entrückt wahr. Die Etablierung populistischer Parteien in Europa seit den 1990er-Jahren ist auf das grundsätzliche Problem der Demokratie zurückzuführen. Demokratie ist darauf angewiesen, dass einerseits verantwortungsbewusst regiert wird („responsibility“), die Politik aber gleichzeitig die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt („responsiveness“). Im Zuge der Globalisierung hat Letzteres abgenommen (siehe Kapitel 3 in diesem Buch), während das verantwortliche, an die Sachzwänge angepasste Regieren zunehmend im Vordergrund steht. Parteien, die traditionellen Vermittler zwischen Volk und Staat, konzentrieren sich stärker darauf, politische Herrschaft auszuüben. Für die Anliegen der Wählerschaft sind sie kaum noch empfänglich, weshalb diese sich von den Parteien entfremdet hat. Die etablierten Parteien in Westeuropa sind immer weniger in der Lage, ihre Wähler zu mobilisieren – ihre Mitgliederzahlen und Wähleranteile sind deutlich zurückgegangen (Kriesi 2014). Zum Beispiel wandten sich Stammwähler von den sozialdemokratischen Parteien ab, weil diese sich zunehmend auf Integration und Multikulturalismus statt auf ihre traditionellen sozioökonomischen Themen konzentrierten. Auch andere Parteien haben sich von ihrer traditionellen Wählerschaft entfernt. In ihren Positionen haben sich die etablierten Parteien stärker aneinander angenähert und in den Augen des Wählers sind sie alle gleich geworden. Populistische Parteien konnten sich somit gut als frische Alternative positionieren. In Osteuropa sind Populisten aus anderen Gründen erfolgreich. Hier repräsentierten die gemäßigten Parteien ihre Wählerschaft noch nicht angemessen, weil sie noch nicht stabil genug und ausreichend in der Gesellschaft verankert

zial- und gesundheitspolitischen Fragen, die Lega in der Frage des Bankgeheimnisses. Eine Inhaltsanalyse von Parteizeitungen zwischen 2009 und 2015 zeigt, dass die drei rechtsradikalen Parteien im Vergleich zu den anderen Schweizer Parteien einen deutlich stärkeren populistischen Diskurs pflegten (Bernhard 2017). Die politischen Führer dieser Parteien – Christoph Blocher, der inzwischen verstorbene Giuliano Bignasca (Lega) und Eric Stauffer (MCG) – spielten mit ihrem unbestrittenen Talent, sich als die Stimme des Volkes zu präsentieren, dabei eine entscheidende Rolle. Sie äusserten sich deutlich populistischer als die übrigen Parteimitglieder. In den anderen Schweizer Parteien finden sich keine Führungspersonen, die einen ähnlichen Kultstatus erlangt haben. Dieser Persönlichkeitskult widerspricht jedoch der politischen Kultur in der Schweiz, in der ein starker Führer stets mit grossem Misstrauen betrachtet wurde.

Das Image der SVP in den Medien ist das einer umtriebigen, mächtigen Partei, die die Schweizer Parteienlandschaft durcheinanderwirbelt. Die SVP ist die aktivste Partei in den Medien. Selbst wenn die Medienberichterstattung negativ ist, profitiert sie davon, indem sie den Vorwurf lanciert, dass die anderen Parteien von den traditionellen Medien bevorzugt behandelt werden (Ernst et al. 2016). In Wahlprogrammen, auf Twitter, Facebook und in politischen Talkshows im Fernsehen äussert sich die SVP von allen Schweizer Parteien am stärksten populistisch (Manucci 2017a; Ernst et al. 2018). Aber auch die Grünen (GPS) und die Liberalen (FDP) kommunizieren populistisch wie die Inhaltsanalysen der Wahlprogramme seit 1970 (Manucci 2017a) sowie der Facebook-Posts und Tweets von Schweizer Politikerinnen und Politikern 2015 (Ernst et al. 2017b) zeigen. Generell tendieren die linken Parteien dazu, das Volk in den Mittelpunkt zu stellen, die rechten Parteien kritisieren bevorzugt die Elite. Während die Sozialdemokraten (SP) sich schon seit den 1970er-Jahren in ihren Wahlprogrammen populistisch äussern, halten sie sich in den sozialen Medien und in Talkshows zurück. Hier lässt sich der geringe Anteil vermutlich durch die Arbeitsteilung mit ihrer Jungpartei erklären. Die Jusos bedient sich stärker populistischer Kommunikationsstrategien als die Mutterpartei und betont dabei auch häufig den Gegensatz zwischen Volk und Elite.

Parteien bleiben wichtig

Was haben Populisten und Technokraten gemeinsam? Beide gehen von der Vorstellung aus, dass es ein homogenes Volk gibt, dass die Gesellschaft nicht pluralistisch, sondern monolithisch ist.

Populisten behaupten von sich, den Volkswillen zu verkörpern. Technokraten fordern rationale Lösungen für gesellschaftliche Probleme. Nun scheinen aber die Experten, welche die Welt zunehmend vom Populismus bedroht sehen, mit den Populisten einiges gemeinsam zu haben, nämlich das Misstrauen gegenüber repräsentativen Institutionen und gegenüber dem Wettbewerb zwischen politischen Parteien.

Nach Ansicht von Populisten verzerren Parteien den Willen des Volkes. Sie fordern, dass die Politik ausschliesslich vom Willen des Volkes geleitet und nicht durch Gewaltenteilung, Menschenrechte oder internationales Recht eingeschränkt werden sollte. Sie kritisieren die mangelnde Responsivität der Parteien gegenüber den Wählern: Parteien seien elitär, hätten den Kontakt zur Wählerschaft verloren und würden ihre Interessen nicht mehr angemessen vertreten. Parteien haben auf diese Kritik reagiert, indem sie sich den Anforderungen der Mediatisierung unterworfen und ihren Kommunikationsstil angepasst haben.

Technokraten hingegen kritisieren, dass den Parteien das Expertenwissen fehle, gesellschaftliche Probleme zu identifizieren und zu lösen. In ihren Augen reagieren Parteien zu stark auf die Launen der öffentlichen Meinung im Kampf um die Gunst des Wählers. Sie beanstanden, den Parteien gehe es nur um die Macht und um Wählerstimmen. Die Kritik der Technokraten bezieht sich auf die mangelnde Verantwortlichkeit der Parteien – den Unwillen, auch unpopuläre, aber in ihren Augen verantwortliche Lösungen durchzusetzen. Und tatsächlich delegieren Parteien unpopuläre Entscheidungen an Technokraten, um sich ganz dem Wahlkampf widmen zu können.

Hin- und hergerissen zwischen den Forderungen nach mehr Responsivität bzw. mehr Verantwortlichkeit, haben die etablierten Parteien die Orientierung verloren. Das sind schlechte Nachrichten, denn Parteien spielen in der modernen Demokratie eine zentrale Rolle: Sie bündeln die Positionen und Forderungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, artikulieren deren Interessen und Präferenzen, formulieren politische Programme und ermöglichen den pluralistischen Wettbewerb von Ideen. Populismus und Technokratie hingegen gehen von anderen demokratischen Prämissen aus. Für Populisten ist Demokratie, was vom Volk entschieden wird. Für Technokraten ist Demokratie, was für das Volk gut ist.

waren. In Kombination mit der geringen staatlichen Leistungsfähigkeit war dies ein guter Nährboden für populistische Parteien (Kriesi & Pappas 2015).

Aufgrund der Globalisierung wird es für politische Akteure immer schwieriger, die Kluft zwischen „responsiveness“ und „responsibility“ zu überbrücken (Kübler & Kriesi 2017). Der Prozess der Mediatisierung trägt dazu bei, sie noch weiter zu vergrössern. Er verstärkt den Druck auf die Politik, den Forderungen der Öffentlichkeit nachzukommen. Die Kommunikationsstile populistischer Akteure und der Massenmedien stimmen in vieler Hinsicht miteinander überein, auch wenn die Medien die populistische Ideologie nicht teilen. Sie tragen aber ebenfalls zur Anti-Eliten-Kommunikation bei, aus ihrem Selbstverständnis als vierte Gewalt im Staat heraus. Mediatisierung hat auch das Parteiensystem verändert (Kriesi 2014). Politikerinnen und Politiker mobilisieren ihre Wählerschaft heute direkt über die Massenmedien, der Parteiapparat hat somit an Bedeutung verloren. Der Erfolg einer Partei hängt immer mehr von der Kommunikationskompetenz einzelner Führungspersonen ab. Charisma spielt eine enorm wichtige Rolle, nicht nur für populistische Parteien.

Wirtschaftliche und kulturelle Krisen wirken verstärkend

Globalisierung und Modernisierung haben im 20. Jahrhundert auch den wirtschaftlichen und kulturellen Wandel massiv beschleunigt. Produktionsprozesse wurden ins Ausland verlagert, Arbeitsplätze wegrationalisiert und öffentliche Unternehmen privatisiert. In vielen Ländern ist eine wachsende wirtschaftliche und soziale Ungleichheit bei gleichzeitigem Leistungsabbau des Wohlfahrtsstaates die Folge. Strukturelle Veränderungen produzieren Verlierer und schüren Ängste vor dem sozialen Abstieg. Die Globalisierungsgewinne wurden nicht nur in, sondern auch zwischen den Ländern ungleich verteilt. Folglich haben Migrationsbewegungen weltweit kontinuierlich zugenommen. Die Zuwanderung führt zu kul-

turellem Wandel, der verunsichert und als bedrohlich wahrgenommen wird.

Populistische Parteien und Bewegungen verstehen es, diese von den etablierten Parteien vernachlässigten Themen und die Ängste in der Gesellschaft aufzugreifen und sich zunutze zu machen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2012, die allgemein als die schwerste weltweite Krise seit der Grossen Depression in den 1930er-Jahren betrachtet wird, hat den Populisten in Europa Auftrieb gegeben (Krisi & Pappas 2015). Nicht jede Region war gleichermassen von der Krise betroffen und nicht in jedem Land war der Populismus zu dieser Zeit erfolgreich. In Westeuropa, das von der Krise wenig zu spüren bekam, war ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die Wähleranteile populistischer Parteien und der populistische Diskurs nahmen ab. Frankreich und England bildeten hier eine Ausnahme. Obwohl Frankreich die Krise einigermaßen gut überstanden hat, konnte der Front National dennoch zulegen. England hingegen – ein Land, in dem Populismus bisher kaum existiert hatte – war von der Krise schwer getroffen, was zum Erstarken der euroskeptischen UKIP führte. In Ländern, die nicht nur wirtschaftlich, sondern wegen schlechter, ineffizienter Regierungsführung und Korruption auch politisch in der Krise steckten, intensivierte sich der Populismus am stärksten. Dies war hauptsächlich in Süd-, Mittel- und Osteuropa der Fall. Eine Ausnahme ist Irland. Obwohl das Land neben Griechenland am stärksten von der Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen war und auch in eine politische Krise stürzte, ist keine neue populistische Partei entstanden. Eine mögliche Erklärung ist, dass alle irischen Parteien generell einen populistischen Diskurs pflegen und die Oppositionsparteien ganz besonders.

Der Erfolg des Rechtspopulismus: abhängig von der Aufarbeitung der Geschichte

Neben der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung haben auch kulturelle Faktoren einen Einfluss darauf, wie stark Populismus

Beide gehen also von der Vorstellung aus, dass es ein homogenes Volk und ein einheitliches gesellschaftliches Interesse gibt, dass die Gesellschaft nicht pluralistisch, sondern monolithisch ist. Eine Unterteilung der Gesellschaft in verschiedene Gruppen ist schlecht, der Wettbewerb zwischen diesen „Teilen“ nicht nur unvorstellbar, sondern falsch. Beide sind antipolitisch, weil Interessen zu definieren und angemessene Lösungen zu finden unumstritten sein sollte. Pluralität von Meinungen ist unnötiges Geschwätz. Die Probleme und ihre Lösungen sind klar. Anders zu argumentieren ist entweder unehrlich oder unvernünftig.

Beide sind illiberal und undemokratisch, weil die Populisten den Willen der Mehrheit mit dem Willen des Volkes gleichsetzen und die Technokraten sich die Unterstützung der Mehrheit gar nicht erst sichern. Opposition wird als nicht legitim angesehen: im Populismus ist Pluralität auf die Opposition von Volk und Elite reduziert. Die Gegner werden als korrupt dargestellt. In der Technokratie sind die Opponenten irrational. Pluralität beschränkt sich auf den Gegensatz zwischen richtig und falsch.

In beiden Ideologien spielen Instrumente der politischen Rechenschaft wie Wahlen keine grosse Rolle: Im Populismus nicht, weil Populisten die Interessen des Volkes verkörpern. In der Technokratie nicht, weil die Bürger nicht als kompetent angesehen werden, die Leistungen der Experten zu beurteilen. Beide haben dennoch keine gemeinsame Vision: Für Technokraten ist der Gedanke, dass das Volk die Fähigkeit hat, über komplexe Themen zu entscheiden, unvorstellbar. Für Populisten ist die Idee, dass Experten besser wissen, was für das Volk gut ist, ebenfalls ein Tabu.

Demokratie erfordert jedoch ein Austarieren zwischen dem Mandat des Volkes und fachlicher Sachkenntnis, zwischen Responsivität und Verantwortlichkeit. Parteien sind in der Lage, hier ein Gleichgewicht herzustellen. Sie lassen einerseits die Interessen der Wählerschaft in den politischen Prozess einfließen und handeln gleichzeitig verantwortungsvoll in ihrer Rolle als Experten. Sie formulieren gesellschaftliche Visionen, die alle Teile der Gesellschaft ansprechen, rekrutieren und bilden politisches Personal aus, sind mit staatlichen Angelegenheiten vertraut und haben Erfahrung in politischen Kampagnen und politischer Kommunikation. Populismus und Technokratie übersehen diese wichtige Brückenfunktion von Parteien. Leider haben Parteien diese Funktion in ihrem Streben nach Konsens und Regierungsmacht selber vernachlässigt. In diesem Sinne kann die populistische und technokratische Kritik als Korrektiv dienen und Parteien an ihre längst verloren gegangene zentrale Rolle erinnern – nämlich die, den Einklang zwischen Verantwortlichkeit und Responsivität herzustellen.

Gastkommentar von Daniele Caramani, erschienen in der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. Februar 2017. (Basierend auf Caramani 2017)

—

57
 Unter anderem Ernesto Laclau, siehe Howarth, David (2015). *Ernesto Laclau: Post-Marxism, populism, and critique*, London: Routledge. Canovan, Margaret (1999), Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies* 47(1), 2–16. Taggart, Paul A. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.

—

58
 Der Begriff bezieht hier den Nationalsozialismus als deutsche Variante des Faschismus mit ein.

—

59
 Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden acht westeuropäische Länder ausgewählt: Deutschland, England, Frankreich, Italien, die Niederlande, Schweden und die Schweiz. Ausgewertet wurden die einschlägige wissenschaftliche Literatur über die Aufarbeitung der jeweiligen Vergangenheit sowie die Wahlergebnisse populistischer Parteien seit den 1970er-Jahren. Denn erst seit dieser Zeit hat eine breite Auseinandersetzung mit der faschistischen Vergangenheit stattgefunden. Osteuropäische Länder wurden nicht untersucht, da diese ein eigenes Narrativ über den Kampf des Kommunismus gegen den Faschismus entwickelt haben. Die Aufarbeitung der Geschichte konzentriert sich in diesen Ländern in erster Linie auf die kommunistische Vergangenheit.

in einem Land präsent ist. Die Erinnerungskultur – die Art und Weise, wie die Geschichte des Zweiten Weltkriegs aufgearbeitet wurde – spielt hier eine Rolle. Vergangene Ereignisse haben die Macht, die gegenwärtige und zukünftige gesellschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Sie wirken sich auf die Interpretation und Bewertung der gegenwärtigen Situation aus. Wie die Verantwortung für den Faschismus⁵⁸ in Europa (1922–1945) in einem Land interpretiert und begründet wird, könnte einen Einfluss auf die Präsenz populistischer Parteien und Bewegungen haben. Eine NCCR-Studie⁵⁹ zeigt, dass die vorherrschende Erinnerungskultur die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien in den einzelnen Ländern Westeuropas erklären kann (Caramani & Manucci 2018). Auch wenn es viele Unterschiede zwischen beiden Ideologien gibt, vor allem in der Radikalität, greift der Rechtspopulismus auf einige Inhalte des Faschismus zurück. Beide stützen sich auf Nationalismus und beide haben eine anti-liberale und anti-pluralistische Vorstellung von Staat und Gesellschaft. Während des Faschismus in Europa musste sich jedes europäische Land gegenüber dieser illiberalen Herrschaftsform positionieren, selbst wenn es sich für neutral erklärte. Wie die eigene, damalige Rolle gesehen wird, beeinflusst die Akzeptanz von populistischen Akteuren in einer Gesellschaft heute. Insgesamt gibt es vier Arten, wie die Geschichte aufgearbeitet wurde: Länder sehen sich als Opfer oder als Helden, geben sich selbst die Schuld oder blenden diese aus.

In Italien, Österreich und Frankreich dominiert die Sichtweise, Opfer gewesen zu sein. Für die eigene faschistische Vergangenheit bzw. die Verbrüderung mit faschistischen Regimen wird kaum Verantwortung übernommen. Die Schuld haben andere. In Österreich und Italien sind rechtspopulistische Parteien im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern stärker präsent. In Frankreich ist der Rechtspopulismus etwas schwächer ausgeprägt. Erklärt werden kann dies dadurch, dass noch ein zweites Narrativ existiert: die des Widerstands und damit des Heldentums im Kampf gegen den Faschismus.

Die heldenhafte Rolle Englands im Zweiten Weltkrieg ist im kollektiven britischen Gedächtnis solide verankert. Das Land sieht sich als Verfechter von Demokratie und Freiheit und ist stolz darauf, auf der richtigen Seite gekämpft zu haben. Alternative oder differenziertere Betrachtungsweisen werden nicht akzeptiert oder als bedeutungslos betrachtet. Auch in der heutigen Gesellschaft wird es nicht toleriert, Werte und Ansichten zu vertreten, gegen die das Land in der Vergangenheit aufopfernd gekämpft hat. Folglich waren rechtspopulistische Parteien in England bisher nur eine Randerscheinung. Erst 2015 konnte die UKIP in den Unterhauswahlen einen Erfolg erzielen, der 2017 aber wieder zunichte gemacht wurde.

Deutschland hat Verantwortung für seine nationalsozialistische Vergangenheit übernommen und sie aktiv aufgearbeitet. Das Eingeständnis der eigenen Schuld wurde über Generationen hinweg verinnerlicht. Andere Narrative, die zum Beispiel den Widerstand betonen oder das deutsche Volk als Opfer darstellen, wurden kaum akzeptiert oder heftig kritisiert. So konnten rechtspopulistische Parteien jahrzehntelang keinen Fuss fassen. Bis zum Wahlerfolg der AfD 2017 hatte keine von ihnen jemals die Fünf-Prozent-Hürde und damit den Sprung ins Parlament geschafft.

In Schweden, den Niederlanden und in der Schweiz wurde die eigene Rolle im Faschismus weitgehend ausgeblendet. Eine breite öffentliche Debatte darüber fand nicht statt und es ist kein massgebliches Narrativ entstanden, das die Erinnerungskultur prägt. Die eigene Vergangenheit wird nicht als negativ betrachtet und muss deshalb auch nicht aufgearbeitet werden. Anhand der Forschungsergebnisse lässt sich nicht feststellen, welche Auswirkung das Ausblenden auf den Erfolg rechtspopulistischer Parteien hat. Ob diese gute oder schlechte Bedingungen vorfinden, ist auch von den politischen und sozioökonomischen Bedingungen abhängig.⁶⁰

Je mehr ein Land seine Rolle während des faschistischen Regimes in Europa mit Schuld oder Heldentum verknüpft, desto weniger Erfolgchancen hatten populistische Parteien in den letzten fünf Jahrzehnten. Ist diese Er-

klärung angesichts ihrer Wahlerfolge 2017 noch gültig? Obwohl Deutschland mit seiner nationalsozialistischen Vergangenheit äusserst kritisch umgegangen ist, konnte die AfD 2017 in den Bundestag einziehen. Das Beispiel macht deutlich, dass Erinnerungskulturen nicht in Stein gemeisselt sind und Tabus gebrochen werden können. Im Zuge der Globalisierung haben sich die politischen und sozioökonomischen Bedingungen so bedeutend verändert, dass die Erinnerungskultur als bremsender Faktor an Kraft verliert. Viele Teile der europäischen Bevölkerung sehen ihre Interessen und Anliegen nicht mehr repräsentiert. Aber auch wenn die Geschichte langsam in Vergessenheit gerät, werden die unterschiedlichen Erinnerungskulturen in den einzelnen Ländern bestehen bleiben. Vielleicht tragen sie hier und da dazu bei, die Anzeichen einer Gefahr früh zu erkennen.

Wie populistische Kommunikation überzeugt

Ihre Wahlerfolge in den letzten Jahren zeigen, dass es populistischen Parteien gelingt, auch Menschen zu überzeugen, die nicht zu ihrer typischen Wählerschaft gehören. Wie schaffen sie es, mithilfe ihrer Rhetorik neue Wählerinnen und Wähler zu gewinnen?

Charakteristisch für populistische Kommunikation ist, dass sie Emotionen anspricht. Die Forschung zur Medienwirkung hat nachgewiesen, dass Gefühle die Meinungsbildung zu einem Thema beeinflussen können. Wirkt die Extradosis an Emotionen in der populistischen Kommunikation besonders überzeugend? Kann sie dazu führen, dass politische Einstellungen sich verändern? Der Fokus auf das Bauchgefühl statt auf rationale Fakten oder sachliche Diskussion wird in der Forschung⁶¹ häufig als Hauptursache für den Erfolg populistischer Parteien gesehen. Ein im NCCR Democracy durchgeführtes Experiment⁶² bestätigt die bisherigen Erkenntnisse der Forschung, dass populistische Aussagen starke Emotionen auslösen. Populistische Kommunikation ist von Natur aus emotionaler

als nicht populistische Kommunikation (Wirz 2018a). Emotionen verstärken die Kraft der Aussagen, weshalb diese besonders überzeugend wirken. Wird der Elite die Schuld für etwas gegeben, so löst dies Angst und Wut aus. Wird hingegen die Tugendhaftigkeit des Volkes betont, werden Gefühle der Hoffnung und des Stolzes geweckt. Jedoch nur Wut und Hoffnung führten im Experiment auch dazu, dass Menschen sich von einer populistischen Aussage überzeugen liessen. Je stärker beide Gefühle waren, desto eher konnte die Aussage umstimmen – auch Menschen, die populistische Ideologie bisher nicht unterstützt hatten. Menschen mit ausgeprägter populistischer Einstellung empfanden besonders viel Wut. Dieses Resultat zeigt, dass insbesondere Wut eine wichtige Bedeutung für den Erfolg des Populismus und der Begriff des „Wutbürgers“ seine Berechtigung hat.

Um ihre Wählerbasis zu erweitern, nehmen politische Akteure allgemein immer wieder Bezug auf Werte, die eigentlich vom politischen Gegner besetzt sind. Für populistische Akteure sind Werte zentral, denn der populistische Diskurs lebt stark von der Unterscheidung zwischen Volk und Elite, Freund und Feind, Gut und Böse. Da der Populismus eine „dünne“ Ideologie ist, fällt es ihnen vielleicht auch leichter, widersprüchliche Werte zu äussern. Eine weitere Studie ist deshalb der Frage nachgegangen, ob rechtspopulistische Parteien neue Wählerinnen und Wähler gewinnen, in dem sie an Werte appellieren, die in der Regel mit dem politischen Gegner in Verbindung gebracht werden (Wirz 2018b). Dass ein Mensch seine Einstellung zu einem Thema ändern kann, wenn es durch „Framing“ so präsentiert wird, dass es mit seinen Werten im Einklang ist, wurde in der Wissenschaft bereits nachgewiesen.⁶³ Dazu muss er die angesprochenen Werte erkennen, ihre Angemessenheit beurteilen und sie in der Entscheidung berücksichtigen. Was passiert aber, wenn ein politischer Akteur eine Position vertritt, die eigentlich nicht mit ihm assoziiert wird? Kann er dennoch überzeugen? Die zwei Experimente,⁶⁴ die im Rahmen der Studie in der Schweiz durchgeführt wurden, lassen auf folgende Er-

—
60
Zum Beispiel bietet das System der direkten Demokratie in der Schweiz günstige Bedingungen für Populismus. Das Instrument der Volksinitiative erlaubt politischen Akteuren, Themen auf die Agenda zu bringen, die auf hohe Resonanz im Volk stossen. Die Abstimmungskampagnen lassen viel Raum für populistische Rhetorik. Schweden hingegen galt bisher als wenig anfällig für Populismus. Der Wohlfahrtsstaat und das Prinzip der Solidarität hatten hier möglicherweise eine dämmende Wirkung. Den Erfolg der Schwedendemokraten seit 2010 führen Experten auf die ideologische Angleichung der etablierten Parteien zurück. Da die Schwedendemokraten sich seit ihrer Gründung 1988 in ihrem Diskurs auch gemässigt haben, konnten sie sich als akzeptable Alternative präsentieren (Kriesi & Pappas 2015).

—
61
Siehe die Zusammenfassung über den Stand der Forschung in Wirz 2018a.

—
62
Zu diesem Zweck wurde die politische Forderung nach einer gerechteren Lohnverteilung in der Gesellschaft auf Plakaten auf unterschiedliche Weise interpretiert und dargestellt. Zwei Gruppen von Plakaten spiegelten jeweils eine populistische Kommunikationsstrategie wider. Auf

Plakaten der ersten Gruppe wurden gierige Manager in den Vordergrund gestellt, auf jenen der zweiten die hart arbeitenden einfachen Leute. Die dritte Gruppe von Plakaten betonte die individuellen Unterschiede und somit eine pluralistische, nicht populistische Sichtweise des Themas. Die Teilnehmenden am Experiment, das auf den deutschsprachigen Raum beschränkt war, berichteten nach der Konfrontation mit Plakaten aus einer der drei Gruppen über ihre Gefühle und ihre Haltung zum Thema.

—

63
Siehe zum Beispiel Druckman, James N. (2001). On the limits of framing effects: who can frame? *Journal of Politics* 63(4), 1041-1066.

—

64
In den Experimenten wurde untersucht, ob Wertappelle in einem rechtspopulistischen Kontext erkannt werden und ob diese überzeugen können, auch wenn sie nicht mit den eigenen Werten übereinstimmen. Experiment 1 befasste sich mit dem Erkennen von Wertappellen in Zeitungsartikeln. Zu diesem Zweck wurden zwei fiktive Zeitungsartikel erstellt, die gleichermaßen konservative Werte, wie Tradition und Sicherheit, sowie humanistische Werte, wie Menschlichkeit und Universalismus, thematisierten. Beide Artikel drehten sich um eine fiktive Gruppe von Sinti

gebnisse schliessen. Widersprüche zwischen herkömmlich vertretenen und tatsächlich geäußerten Werten werden selten erkannt. Für Personen mit einer traditionellen Werthaltung sind rechtspopulistische Aussagen überzeugender, wenn sie die für rechtspopulistische Akteure typischen Werte, wie Tradition und Sicherheit, enthalten. Linke Wählerinnen und Wähler konnten jedoch ebenfalls von rechtspopulistischen Aussagen überzeugt werden, und zwar wenn diese typisch linke Werte wie Menschlichkeit und Universalismus enthielten.

Die im NCCR Democracy durchgeführten Experimente zeigen also, dass die populistische Rhetorik Menschen – unabhängig von deren politischer Ausrichtung – von populistischen Forderungen überzeugen kann. Inwiefern trägt aber populistische Kommunikation zu einer Verbreitung der populistischen Ideologie bei? Und welche Rolle spielen dabei die Medien? Wie eine weitere Untersuchung⁶⁵ zeigt, hängt dies von den bereits bestehenden Überzeugungen ab (Müller et al. 2017). Je häufiger populistische Botschaften in den Medien unwidersprochen bleiben oder nicht kritisch diskutiert werden, desto extremer werden die Meinungslager. Bei Menschen mit bereits bestehender populistischer Einstellung verstärkt sich diese noch, die populistischen Überzeugungen wurden stärker. Menschen, die die populistische Weltanschauung nicht teilen, lehnen Populismus stärker ab, je häufiger sie mit populistischen Aussagen konfrontiert werden. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass eine häufige, unkritische Verbreitung von populistischen Aussagen durch die Medien zur Polarisierung der Gesellschaft beiträgt.

6.6. Wie wirkt sich Populismus auf die Demokratie aus?

Populismus kann gut und schlecht sein für die Demokratie. Einerseits ist der Erfolg des Populismus ein Symptom dafür, dass die traditionellen Eliten nicht mehr im Interesse der Bürgerinnen und Bürger handeln und deren

Anliegen nicht ausreichend vertreten. Populistische Akteure nutzen diese Repräsentationslücke. Sie greifen vernachlässigte oder unliebsame Themen auf und mobilisieren so die von den etablierten Parteien Enttäuschten. Eine Untersuchung der Wahlen in 31 europäischen Ländern zwischen 1990 und 2014 zeigt, dass rechtspopulistische Parteien es tatsächlich geschafft haben, die wahlmüden unteren Einkommens- und Bildungsschichten wieder an die Urne zu holen. Auch wenn sich keine Hinweise darauf finden, dass deren Präferenzen durch die populistischen Parteien im Parlament besser vertreten werden (Huber & Ruth 2017). Populistische Parteien zwingen das etablierte Parteiensystem, sich an die neuen, durch die Globalisierung veränderten Konfliktstrukturen in der Gesellschaft anzupassen (Kriesi 2004). Insofern kann das Auftreten populistischer Akteure eine positive Herausforderung für die Demokratie sein und zu ihrer Erneuerung beitragen.

Populismus wird dann zu einer Gefahr für die Demokratie, wenn populistische Akteure in Machtpositionen gelangen und die Institutionen der Freiheit und des Rechtsstaates abbauen. Dazu zählen die Meinungs- und Pressefreiheit, der Schutz der Rechte von Minderheiten und horizontale Gewaltenteilung. Letzteres umfasst unter anderem die Kontrolle der Regierung durch das Parlament bzw. durch unabhängige Gerichte. Populistische Akteure fordern die direkte Einflussnahme des Volkes auf die Politik und sehen sich selbst als die Verkörperung des Volkswillens. Deshalb liegt es in ihrem Interesse, das Machtgleichgewicht zugunsten der Exekutive zu verschieben. Die populistische Ideologie lehnt alles ab, was die Entscheidungsfindung durch die Mehrheit einschränkt. Das kann zur Aushöhlung der Gewaltenteilung führen. Die Vorstellung, dass das Volk einen einheitlichen Willen hat, lässt auch wenig Raum für Pluralität und Opposition. Gruppen, die nicht in das populistische Weltbild passen, werden ausgegrenzt. Umfragen in Deutschland, England, Frankreich und der Schweiz haben gezeigt, dass Bürger mit populistischen Einstellungen mehr direkte Demokratie fordern und

verfassungsrechtliche Beschränkungen – wie rechtsstaatliche Prinzipien oder die Garantie der Rechte von Minderheiten – stärker ablehnen (Mohrenberg et al. 2018).

Die Praxis: wenn populistische Parteien regieren

Regieren heisst, verantwortliche Politik zu machen, und dazu gehört auch, unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Eine populistische Partei, die Regierungsverantwortung übernimmt, wird ihre Politik stärker verteidigen müssen. Statt zu kritisieren, muss sie sich bewähren und zeigen, dass sie ihre Versprechen einhält. Möglicherweise wird sie sich im Amt mässigen und ihr politisches Programm anpassen. Inwieweit dies auf die Praxis zutrifft, ist gemäss empirischen Studien stark vom Kontext abhängig. Insbesondere das politische System spielt eine Rolle und damit die Frage, ob populistische Parteien alleine die Regierungsmacht haben oder mitregieren und durch gemässigtere Koalitionspartner in ihrer Macht eingeschränkt werden (Kriesi 2018). Konsensdemokratien mit Machtteilung (durch Regierungskoalitionen) und Verhältniswahlrecht schränken die Macht populistischer Parteien in der Regierung eher ein. Beispiele für Konsensdemokratien sind Deutschland, die Niederlande, Österreich, die Schweiz sowie die skandinavischen Länder. In Mehrheitsdemokratien, die durch Machtkonzentration in der Exekutive, ein Zweiparteiensystem und Mehrheitswahl gekennzeichnet sind, haben populistische Parteien eher die Möglichkeit, alleine oder mit einem kleineren Partner zu regieren. Dies ist zum Beispiel in Ungarn und Griechenland der Fall. Auch präsidentielle Systeme wie in den USA und in Lateinamerika sowie semipräsidentielle Systeme wie in Frankreich und Polen erleichtern populistischen Akteuren den Zugang zu ungeteilter Macht. Das politische System kann die Alleinregierung begünstigen. Ob alleinregierende populistische Parteien ihre Macht auch missbrauchen können, hängt darüber hinaus vom System der Gewaltenteilung, anderen politischen

Kräften (z.B. Parteien) und nicht zuletzt von den Wählerinnen und Wählern ab (Kübler & Kriesi 2017).

Populisten mit Regierungsverantwortung in Europa

In den Fällen, in denen populistische Parteien als Juniorpartner in einer Koalition mit etablierten Parteien regierten, wurden ihre Positionen gemässigt. So drosselten die populistischen Parteien in Skandinavien ihren populistischen Diskurs, sobald sie Teil einer Koalitionsregierung wurden oder zumindest die Aussicht hatten, eine solche einzugehen. Auch die FPÖ in Österreich mässigte sich, nachdem sie 2000 zur Regierungspartei aufgestiegen war, kehrte aber zu ihrem ausgeprägten populistischen Diskurs zurück, als sie 2005 wieder aus der Regierung geworfen wurde (Kriesi & Pappas 2015). In der Schweiz führte die stärkere Einbindung der SVP in die Regierungsverantwortung aufgrund der institutionellen Strukturen jedoch nicht eindeutig zu einer Mässigung. Parteien, die im Schweizer Bundesrat vertreten sind, sind nicht dazu verpflichtet, Gesetzesvorlagen zu unterstützen. Die SVP verfolgt deshalb eine hybride Strategie – sie ist Teil der Regierung und gleichzeitig in der Opposition ihr grösster Kritiker. Christoph Blocher als starke Führungsperson spielt in der Parteikommunikation eine wichtige Rolle und verfügt über einen grossen Freiraum, den populistischen Diskurs weiter voranzutreiben (Bernhard 2017).

In Polen und Ungarn zeigt sich aktuell, dass populistische Parteien in Alleinregierung autoritärer werden, wenn die Institutionen zu schwach sind, um Machtmissbrauch zu verhindern. In Polen gewann die rechtspopulistische PiS 2015 zuerst die Präsidentschaftswahlen und kurze Zeit später mit absoluter Mehrheit auch die Parlamentswahlen. Dies ermöglichte es ihr, eine Justizreform im Parlament durchzusetzen, mit der unter anderem das Verfassungsgericht als wichtigste juristische Kontrollinstanz des Landes weitgehend ausgeschaltet und der Exekutive unter-

und Roma, die auf einem Campingplatz in der Schweiz lebt. Die Sinti und Roma wurden als laut und chaotisch beschrieben und es wurde betont, dass die Einheimischen sich unwohl und bedroht fühlen (Tradition und Sicherheit). Die Artikel zitierten aber auch Aussagen von Einheimischen, dass jeder in der Gemeinde willkommen sei und jeder die gleichen Möglichkeiten und Chancen haben sollte (Universalismus und Menschlichkeit). Einer der Artikel setzte diese Informationen in einen rechtspopulistischen Kontext. Er betonte die Unfähigkeit der lokalen Regierung, mit dem Problem umzugehen, und verwendete eine ausgrenzende Rhetorik gegenüber den Sinti und Roma. Der zweite Artikel beschrieb die Situation in neutralem Ton und verwies auf die Bereitschaft der Politiker, zusammen mit der Bevölkerung eine gute Lösung zu finden. Die Teilnehmenden am Experiment lasen einen der beiden Artikel und wurden dann befragt, welche Werte im Text angesprochen wurden. Obwohl in beiden Texten die gleichen Werte angesprochen wurden, wurden die humanistischen Werte im neutralen Text viel häufiger genannt als im rechtspopulistischen Text. Im zweiten Experiment ging es um die Überzeugungskraft von Wertappellen. Auch dafür wurden zwei Zeitungsartikel erstellt. In beiden kritisierte ein fiktiver Politiker die Asylkrise in Westeuropa und forderte

– im Sinne einer typischen rechts-populistischen Position – für die Schweiz strengere Asylgesetze. Im ersten Artikel appelliert er an konservative Werte, im zweiten an humanistische Werte. Die Teilnehmenden lasen einen der beiden Artikel und wurden anschliessend gefragt, wie sehr sie einem strengeren Asylgesetz zustimmen. Es zeigte sich, dass Personen mit einer konservativen Werthaltung einem strengeren Gesetz eher zustimmten, wenn sie den Artikel mit den konservativen Argumenten gelesen hatten, als wenn der Artikel humanistische Gründe nannte. Für Personen mit einer humanistischen Wertorientierung machte es dagegen keinen Unterschied, welchen Artikel sie lasen, sie waren generell weniger für ein strengeres Asylgesetz. Bei genauerem Hinschauen zeigte sich jedoch, dass Personen mit humanistischer Wertorientierung und niedriger Bildung sich mehr für das strengere Gesetz aussprachen, wenn sie den Artikel mit den humanistischen Argumenten gelesen hatten. Sie liessen sich durch die ihnen wichtigen Werte von einer Forderung überzeugen, die eigentlich nicht mit diesen Werten in Verbindung steht. Bei Personen mit hoher Bildung funktionierte das nicht.

—
65

Diese bestand aus einer Inhaltsanalyse von Zeitungsartikeln (Print und Online-Ausgaben) und einer Panel-Befragung in vier Metropolregionen

geordnet wurde. Dies ist sowohl ein schwerer Verstoß gegen das demokratische Prinzip der Unabhängigkeit der Judikative, die von der Legislative und Exekutive klar getrennt sein sollte, als auch gegen die polnische Verfassung. Mit der Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes wurde ein wichtiger Sicherheitsmechanismus des politischen Systems unterhöhlt.⁶⁶ Im angeblichen Kampf gegen die alte, postkommunistische Elite hat die Partei ihren nationalistischen Kurs im Amt weiter verstärkt. Auch die Pressefreiheit als fundamentales Gut der Demokratie wird allmählich ausgehebelt. Um kritische Berichterstattung zu verhindern, ist eine grosse Medienreform geplant. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender sollen in staatliche Medien umgewandelt werden. Bereits kurz nach ihrer Amtsübernahme hatte die PiS-Regierung ein „Kleines Mediengesetz“ verabschiedet. Der Rundfunkrat wurde entmachtet und die Führungskräfte der öffentlich-rechtlichen TV- und Radiosender durch linitreue Journalistinnen und Journalisten ersetzt. Die EU hatte bisher keinen Erfolg, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Die Krise der EU scheint die polnische Regierung unempfindlich für Kritik zu machen. Unabhängig davon hat die EU auch nur begrenzte Möglichkeiten, der Verletzung demokratischer Werte in ihren Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken.

Auch die ungarische rechtspopulistische Fidesz verlor nicht viel Zeit und verabschiedete kurz nach Regierungsübernahme 2010 im Alleingang eine neue Verfassung, die unter anderem die Kompetenzen des Verfassungsgerichts einschränkte. Zuvor hatte die neue Regierung bereits das Mediengesetz verschärft und die Pressefreiheit eingeschränkt. Möglich geworden war dies durch ihren überragenden Erfolg bei der Parlamentswahl, der der Partei zu einer Zweidrittelmehrheit im Parlament und somit quasi zur Alleinregierung verhalf. In der ungarischen Verfassung gab es keine Vorkehrungen, um dem eventuellen Machtmissbrauch durch eine grosse Mehrheit entgegenzuwirken. Zwar liesse sich argumentieren, dass Fidesz immerhin die Unterstützung eines Grossteils der Wählerinnen und Wähler sicher war. Dass diese die Gesetzesände-

rungen auch autorisiert hatten, kann jedoch kaum behauptet werden. In der Wahlkampagne der Partei war von keiner dieser geplanten fundamentalen Änderungen die Rede gewesen.⁶⁷ Im Laufe der Jahre folgten weitere Änderungen der neuen Verfassung und Hunderte, im Eilverfahren verabschiedete Gesetze, mit denen die Unabhängigkeit der Justiz immer weiter eingeschränkt, die Meinungsfreiheit sowie weitere Bürgerrechte beschnitten und die Medien der staatlichen Kontrolle unterstellt wurden. Auch wurde das Wahlrecht zum Vorteil der amtierenden Partei reformiert, inklusive einer Manipulation der Wahlbezirke. Somit konnte Fidesz in der Parlamentswahl 2014 der, ohnehin schwachen, Opposition im Land einen weiteren Schlag versetzen und die eigene Macht zementieren. Als in Europa gut vernetzte, ehemalige Mainstream-Partei schaffte sie es auch, sich dem Druck durch die EU zu entziehen. Hinzu kommt, dass Fidesz mit Premierminister Viktor Orbán einen starken Führer hat, der die notwendige Parteidisziplin herstellen kann, die für kontroverse, weitreichende Veränderungen notwendig ist.⁶⁸ Die Zukunft Ungarns sieht er in der „illiberalen Demokratie“, von der er behauptet, dass sie der unfähigen, liberalen Demokratie überlegen ist.⁶⁹

Italien wurde zwischen 1994 und 2011 viermal durch rechtspopulistische Koalitionsregierungen unter Silvio Berlusconi regiert. Während dieser Zeit verschlechterte sich die Qualität der italienischen Demokratie, insbesondere vergrösserten sich die bereits vorhandenen Defizite in der Rechtsstaatlichkeit (Merkel 2015). Die Regierung Berlusconi versuchte in ihrer zweiten Amtszeit 2001–2006 einige Justizreformen durchzusetzen. Ziel war, die Zusammensetzung der Richterschaft, der Berlusconi politische Voreingenommenheit vorwarf, zu ändern. Dies stiess jedoch auf Widerstand vonseiten der Justiz. Auch der Staatspräsident machte seine Macht in einigen entscheidenden Situationen geltend und schränkte die Regierung ein. Während der zweiten Amtszeit nahm auch die Konzentration und Kontrolle der Medien stark zu. Eine der ersten Amtshandlungen Berlusconis war

der Austausch des Führungspersonals des öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders RAI 1, woraufhin dieser und auch RAI 2 ihre politische Linie änderten. Somit kontrollierte er fünf der sechs Hauptfernsehsender, drei davon Privatsender aus dem eigenen Medienimperium. Über die Printmedien, die ihm sehr kritisch gegenüberstanden, hatte er zwar keine Macht. Der Zeitungsmarkt in Italien ist jedoch stark unterentwickelt und das Fernsehen dominiert die Medienlandschaft. Allerdings erwiesen sich die Möglichkeiten, die öffentliche Meinung zu manipulieren, als begrenzt. Viele Zuschauerinnen und Zuschauer waren sich der politischen Färbung der Berichterstattung bewusst und wechselten die Fernsehsender (Merkel 2015). Letztlich scheiterte die Regierung Berlusconi 2011 an den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Unfähigkeit, wichtige Reformen durchzuführen und ihre Wahlversprechen umzusetzen. Zudem hatten zahlreiche Skandale das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik erschüttert (Kriesi & Pappas 2015).

Syriza in Griechenland ist in doppelter Hinsicht ein politisches Novum. Sie ist die bisher einzige linkspopulistische Partei, die ein europäisches Land regiert. Seit 2015 bildet sie eine Koalitionsregierung mit der, deutlich kleineren, rechtsradikalen ANEL. Eine solche Kombination hat es in Europa ebenfalls noch nicht gegeben. Der hohe Wahlsieg Syrizas ist zurückzuführen auf die anhaltende Wirtschaftskrise in Griechenland, die jahrzehntelange Vetternwirtschaft der regierenden Parteien, die übermässigen Staatsschulden und die von aussen aufgezwungene Austeritätspolitik. Gemäss den Vorgaben der „Troika“ von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalen Währungsfonds muss Griechenland seit 2010 einen eisernen Sparkurs verfolgen. Die Kritik an der Austeritätspolitik und an den etablierten Parteien, die sie für die Krise Griechenlands verantwortlich machen, vereint Syriza und ANEL, obwohl beide sonst ideologisch gegensätzliche Positionen vertreten. Die Wählerschaft teilt diese Kritik, weshalb sie Syrizas Parteichef Alexis Tsipras

den Spielraum gewährte, eine Koalition mit einer rechtsradikalen Partei einzugehen.⁷⁰ Ihr wichtigstes Wahlversprechen, die Austeritätspolitik zu beenden, konnte die populistische Regierung bisher nicht einlösen, dennoch hält sie sich an der Macht. Dies wird vor allem darauf zurückgeführt, dass die beiden alten Volksparteien PASOK und ND nach wie vor diskreditiert sind. Aber auch darauf, dass der populistische Diskurs im Land die internationalen Akteure für das Politikversagen verantwortlich macht. Wie sich die populistische Regierung auf die liberale Demokratie in Griechenland auswirken wird, ist noch nicht so leicht abzusehen. Nach ersten Einschätzungen hat sich die Syriza-ANEL-Regierung gemässigt unter dem Druck der anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Verpflichtungen, die im Rahmen der Europäischen Währungsunion von aussen auferlegt wurden.⁷¹

Populisten an der Macht in Lateinamerika

Schon länger an der Macht sind populistische Parteien in Lateinamerika. Hier lässt sich die Frage untersuchen, ob Populisten im Amt – im Sinne eines klassischen populistischen Wahlversprechens – die Bevölkerung tatsächlich besser repräsentieren als die alte Elite? Die Auswirkungen des Populismus auf die demokratische Repräsentation sind auch in dieser Region widersprüchlich (Ruth & Hawkins 2017). Einerseits hatten populistische Präsidenten in Lateinamerika fast ausnahmslos einen positiven Einfluss auf die politische Partizipation benachteiligter Gruppen. Andererseits handelten sie nicht stärker im Interesse des Volkes als nicht populistische Präsidenten. So tendieren populistische Präsidenten zwar dazu, die Sozialausgaben zu erhöhen, jedoch auch mit negativen Auswirkungen. Hugo Chavez zum Beispiel gelang es, mit seinen Sozialprogrammen die Armut in Venezuela in wenigen Jahren zu reduzieren. Allerdings führten Klientelismus und Korruption dazu, dass ein grosser Teil der armen Bevölkerung hiervon

in Frankreich, Deutschland, der Schweiz und England. Die Konzentration auf Metropolregionen hatte zwei Vorteile. Neben den nationalen konnten auch regionale und lokale Zeitungen in die Analyse miteinbezogen werden. Die Panel-Befragung deckte ländlichen und städtischen Raum ab, da auch die Einzugsgebiete berücksichtigt wurden (Paris/Ile de France, Berlin/Brandenburg, Stadt Zürich/Kanton Zürich sowie London/Greater London und Buckinghamshire). Die Antworten reflektierten somit ein breites Spektrum an Bevölkerungsschichten.

—

66
Bucholc, Marta & Komornik; Maciej (2016). Die PiS und das Recht. Verfassungskrise und polnische Rechtskultur. *Osteuropa* 1-2, 79–93.

—

67
Vgl. Batory, Agnes (2016). Populists in government? Hungary's system of national cooperation. *Democratization* 23(2), 283–303.

—

68
Ebd.

—

69
Vgl. Viktor Orbáns Rede an der 25. Freien Sommeruniversität in Băile Tușnad (Rumänien) am 26. Juli 2014. In der illiberalen Demokratie ist die Kontrolle von Exekutive und Legislative durch die Judikative eingeschränkt. Die Rechte des Einzel-

nen werden nicht mehr vollumfänglich garantiert.

—
70
Andreadis, Ioannis & Yannis Stavrakakis (2017). European populist parties in government: How well are voters represented? Evidence from Greece. *Swiss Political Science Review* 23(4), 485–508.

—
71
Aslanidis, Paris & Cristóbal Rovira Kaltwasser (2016). Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece. *Democratization* 23(6), 1077–1091.

—
72
Beispiele sind Hugo Chavez in Venezuela, Rafael Correa in Ecuador, Alberto Fujimori in Peru und Evo Morales in Bolivien.

—
73
Vgl. zum Beispiel Linz, Juan (1994). Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In Linz, Juan & Arturo Valenzuela. *The failure of presidential democracy*. London: Boulder, 3–91.

nicht profitieren konnte. Generell zeigt sich in Lateinamerika auch kein klares Bild, was die Umsetzung des wichtigsten Versprechens von populistischen Parteien anbetrifft: die Korruption zu bekämpfen, sobald sie selbst die „korrupte Elite“ im Amt ersetzt haben. Populistische wie auch nicht populistische Präsidenten haben hier gleichermaßen Erfolge und Misserfolge vorzuweisen.

Alarmierend ist vor allem, dass einmal an der Macht einige dieser populistischen Präsidenten die demokratischen Institutionen durch umfangreiche institutionelle Reformen aushöhlten.⁷² Unter welchen Bedingungen war dies möglich? Die Gefahr, dass Populisten die Demokratie abbauen, ist insbesondere in präsidentiellen Systemen gross.⁷³ Da die Exekutive direkt gewählt wird, verfügen populistische Regierungen in diesen Systemen über eine starke Legitimität. Populistische Präsidenten stehen allerdings auch unter erheblichem Druck, im Amt ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis zu stellen, insbesondere wenn sie über keine Mehrheit im Parlament verfügen. Wenn das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative sie daran hindert, ihre politische Agenda zu verfolgen, ist die Versuchung gross, institutionelle Veränderungen vorzunehmen. Untersuchungen (Ruth 2017) zeigen, dass lateinamerikanische Präsidenten immer dann zu institutionellen Reformen griffen, wenn sie keine Mehrheit im Parlament hatten. Denn dies erhöhte den Anreiz, das Machtgleichgewicht zugunsten der Exekutive zu kippen. Sie konnten sich aber nur gegen den Widerstand der Opposition durchsetzen, wenn sie ausreichend Unterstützung im Volk hatten und die traditionellen Eliten bedeutend geschwächt waren, etwa durch den Zusammenbruch des Parteiensystems. Die Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass populistische Akteure es nicht schaffen, die Institutionen der liberalen Demokratie auszuhöhlen, wenn das Parteiensystem in einem Land stabil ist. Etablierte Parteien wirken mässigend – nicht nur als oppositionelle Kräfte, sondern auch wenn der populistische Präsident aus den eigenen Reihen kommt. Eine weitere entscheidende Rolle bei der Wahl-

rung bzw. Aushöhlung der demokratischen Institutionen spielt die Unterstützung durch die Öffentlichkeit. Gab es einen Konflikt zwischen dem populistischen Präsidenten und der von der Opposition kontrollierten Legislative, war das Volk in den untersuchten Fällen am Ende ausschlaggebend.

6.7. Fazit

Populismus ist eine Ideologie, die den Willen des Volkes über alles stellt und ein feindschaftliches Verhältnis sieht zwischen dem Volk, das als homogen und gut betrachtet wird, und der angeblich korrupten, machtgierigen Elite. Als dünne Ideologie wird er mit Inhalten linker und rechter Denkmuster angereichert. Populistische Akteure fordern die uneingeschränkte Souveränität des Volkes und behaupten, so das Ideal der Demokratie wiederherzustellen. Populistische Ideologie enthält jedoch antidemokratische Elemente, da sie die Institutionen ablehnt, die die Freiheit und Rechtsstaatlichkeit in einer liberalen Demokratie garantieren. Populismus ist ausserdem eine Kommunikationsstrategie, die auch von Akteuren genutzt wird, die die Ideologie nicht teilen.

Ein neues Phänomen ist der Populismus nicht. Er war immer dann erfolgreich, wenn gesellschaftliche Gruppen sich durch raschen Wandel, wie er auch von der Globalisierung ausgelöst wurde, bedroht fühlen. Spätestens seit der Jahrtausendwende scheint er in den westlichen Demokratien wieder salonfähig geworden zu sein. Die Wähleranteile rechts- und linkspopulistischer Parteien in Europa sind gestiegen. Selbst Länder, in denen populistische Parteien aus historischen Gründen bisher keinen Fuss fassen konnten, erleben nun deren Aufschwung. Populistische Ideen und Botschaften haben zugenommen, sowohl in Wahlprogrammen als auch in den Massenmedien. Es sind vor allem die Parteien am linken und rechten Rand, die sich populistisch äussern. Je häufiger ein Mensch durch die Massenmedien mit populistischen Aussagen konfrontiert wird, ohne dass diese auch kritisch diskutiert werden, desto mehr verstärkt

sich seine bereits bestehende Einstellung. Dadurch wird die Polarisierung der Meinungs-lager und der Gesellschaft insgesamt gefördert. Populistische Kommunikation schürt Emotionen wie Wut und Hoffnung und kann so auch Menschen überzeugen, die die populistische Ideologie bisher nicht unterstützt haben. Der Vorwurf, dass die Massenmedien populistischen Akteuren bereitwillig eine öffentliche Bühne zur Verfügung stellen, kann zumindest für die Printmedien nicht gestützt werden. Journalisten geben Populisten eher wenig Gelegenheit, sich zu äussern, bringen aber selbst populistische Botschaften in den öffentlichen Diskurs ein. Die sozialen Medien hingegen bieten ideale Bedingungen für populistische Kommunikation. Sie werden hierfür gerne genutzt – von Angehörigen populistischer und, wenn auch seltener, etablierter Parteien. In den sozialen Medien werden vor allem Aussagen verbreitet, die sich gegen die Elite richten.

Populismus kann belebend auf eine erstarnte Demokratie wirken. Er ist ein Symptom dafür, dass die politische Repräsentation schlecht funktioniert. Populistische Akteure profitieren von Krisen und vom Versagen der etablierten Parteien, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen und Themen vernachlässigt haben. Populistische Parteien mobilisieren unterrepräsentierte Schichten. Hinweise darauf, dass sie deren Präferenzen im Amt besser vertreten, gibt es nicht. Populismus wird dann gefährlich für die Demokratie, wenn Populisten an die Macht gelangen und bürgerliche Freiheiten und rechtsstaatliche Prinzipien aushebeln. In einigen Ländern Lateinamerikas, in Polen und in Ungarn ist dies momentan der Fall. Diese Beispiele unterstreichen, dass populistische Parteien vor allem in präsidentiellen Systemen und Mehrheitsdemokratien zur Gefahr für die Demokratie werden können. Dort besteht eher die Möglichkeit, dass sie alleine die Regierungsmacht haben und diese missbrauchen können. In Konsensdemokratien sind sie besser in das politische System eingebunden, regieren eher gemeinsam mit einem Koalitionspartner und mässigen sich im Laufe der Zeit.

KAPITEL 7

Schlussbetrachtung

Die Ergebnisse des NCCR Democracy lassen darauf schliessen, dass die Demokratie als Idee nicht in der Krise steckt. Demokratie wird befürwortet und sie breitet sich aus. Weltweit hat es noch nie so viele Demokratien gegeben wie heute. Viele Systeme erfüllen zwar nur die minimalen Anforderungen an Demokratie, aber Demokratisierung ist ein höchst komplexer Prozess, der sehr viel Zeit braucht. Die Qualität der gefestigten westlichen Demokratien ist in den vergangenen Jahrzehnten relativ konstant geblieben. Auch findet die liberale Demokratie als Regierungsform nach wie vor breite Unterstützung durch die Bevölkerung in Europa. Als Staatsmodell hat die Demokratie nicht an Attraktivität verloren.

Obwohl die Bürgerinnen und Bürger die Demokratie unterstützen, zeigt sich ein Paradox: Ihr Vertrauen in die Parlamente, Regierungen und politischen Parteien hat abgenommen. Sie vertrauen weniger in die Institutionen der Demokratie, deren Abgeordnete sie selbst wählen können, sondern mehr in die nicht gewählten Vollzugsorgane. Fachliche Expertise und nicht gewählte Verwaltung scheinen wichtiger zu sein als Mitsprache, pluralistischer Wettbewerb und parlamentarische Debatten. Freien und fairen Wahlen messen sie zwar eine hohe Bedeutung bei, die Wahlbeteiligung in den Ländern Europas ist in den vergangenen Jahrzehnten aber gesunken. Die Umfragen zeigen, dass die Erwartungen an die Demokratie und die Bewertung ihrer tatsächlichen Leistung sich stark voneinander unterscheiden. Die Bürgerinnen und Bürger sind unzufrieden damit, wie Demokratie in ihrem jeweiligen Land funktioniert. Gefordert wird vor allem mehr direkte Beteiligung an politi-

schen Entscheidungsprozessen und mehr soziale Gerechtigkeit.

Politische Entscheidungsprozesse wurden in den vergangenen Jahrzehnten jedoch zunehmend weg verlagert von der nationalstaatlichen Ebene. Nicht demokratische Institutionen haben stark an Bedeutung gewonnen. Regiert und entschieden wird heute meist durch neu entstandene Institutionen auf internationaler, transnationaler, regionaler und lokaler Ebene, deren Akteure nicht gewählt wurden. Für die Auswirkungen ihrer Entscheidungen können sie deshalb auch nicht von den Bürgerinnen und Bürgern zur Rechenschaft gezogen werden. Diese Verlagerung von Entscheidungsmacht geschieht, um immer komplexer werdende Probleme, die im Zeitalter der Globalisierung fast ausnahmslos grenzüberschreitend oder sogar global sind, besser lösen zu können. Die Folge ist eine Technokratisierung von Politik – Experten, die mit ihrem Sachverstand die Probleme lösen sollen, prägen immer stärker die politische Praxis. Der Nationalstaat, an den Demokratie traditionell geknüpft ist, und die nationalen Parlamente haben an Bedeutung verloren.

Die Globalisierung hat das Regieren verändert und die Politik von den Bürgerinnen und Bürgern entrückt. Die Kluft zwischen den Erwartungen an die Demokratie und ihren Leistungen ist grösser geworden. Durch die Verlagerung von Entscheidungsmacht weg von der nationalstaatlichen Ebene verbessert sich zwar die Problemlösungsfähigkeit von nationalen Regierungen. Sie unterliegen aber stärker Zwängen und können die Bedürfnisse und Anliegen ihrer

Bürgerinnen und Bürger schlechter berücksichtigen. Auch werden wichtige demokratische Prinzipien verletzt: Diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen sind, werden nicht mehr in den Entscheidungsprozess eingebunden. Auch wenn dieser Anspruch insbesondere auf internationaler Ebene utopisch ist – denn die Anforderungen an Information, Wissen und Verständnis der Bürger wären zu hoch –, so müssen dennoch demokratische Prinzipien wie Transparenz gewährleistet sein. Wichtige Entscheidungen werden jedoch in Verhandlungen „backstage“ getroffen ohne, dass die notwendige Öffentlichkeit hergestellt ist. Nicht demokratische Deliberation steht im Vordergrund, sondern technokratische Problemlösung.

Politik in westlichen Demokratien hat sich auch durch den Prozess der Mediatisierung verändert. Demokratie ist auf guten politischen Journalismus und ein breit gefächertes Medienangebot angewiesen. Die Massenmedien sind im Laufe der Zeit zu einem eigenständigen, kommerziell orientierten Akteur geworden. Sie prägen die politische Berichterstattung stärker durch ihre eigene Logik als noch vor einigen Jahrzehnten. Statt neutral zu berichten, interpretieren sie politische Nachrichten stärker und stellen diese publikumswirksam dar. Je nach Land ist der Trend zu negativer, emotionalisierter oder skandalisierter Berichterstattung mehr oder weniger stark ausgeprägt. Generell verstärken die Massenmedien den Druck auf die politischen Akteure, den Bedürfnissen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger nachzukommen. Die Digitalisierung hat ausserdem dazu geführt, dass die traditionellen Medien ihre Rolle als „gatekeeper“ zur Öffentlichkeit verloren haben. Der

politische Diskurs wird heute stärker vom Publikum via soziale Medien bestimmt, über die Nachrichten ungefiltert verbreitet werden können. Politische Akteure haben sich an diese neuen Bedingungen sowie an die Medienlogik angepasst und nutzen die Medien strategisch. Statt sich auf die politischen Inhalte zu konzentrieren, steht für sie der politische Wettbewerb im Vordergrund, der auf Polarisierung setzt und eine Inflation von politischen Versprechen zur Folge hat. Diese können angesichts der Komplexität der Probleme kaum eingehalten werden. Sie wecken Erwartungen, die am Ende nicht erfüllt werden.

Die Prozesse der Globalisierung und Mediatisierung haben so zum Aufschwung des Populismus beigetragen. Die politische Repräsentation durch die etablierten Parteien funktioniert schlecht. Sie sind kaum noch empfänglich für die Anliegen der Wählerschaft, in den Augen der Wähler sind sie alle gleich geworden. Die Menschen haben das Vertrauen verloren, dass die Elite in der Lage ist, Krisen zu meistern. Populistische Parteien füllen die Repräsentationslücke, indem sie vernachlässigte und unliebsame Themen aufgreifen. Es gibt eine Nachfrage nach Populismus, wie die gestiegenen Wähleranteile populistischer Parteien in Europa zeigen; selbst in Ländern, in denen populistische Parteien aus historischen Gründen bisher kaum Erfolg hatten. Sie werden nicht nur aus Protest gegen die etablierten Parteien gewählt, ihre politischen Ideen finden auch Unterstützung. Insgesamt ist der politische Diskurs populistischer geworden. Populistische Ideen und Botschaften in Wahlprogrammen und in den Massenmedien, vor allem in den sozialen Medien, haben zugenommen. Auch

Politikerinnen und Politiker gemässigter Parteien bedienen sich aus strategischen Gründen populistischer Aussagen. Es zeigt sich aber, dass vor allem radikale linke und radikale rechte Parteien populistisch kommunizieren.

Der Prozess der Mediatisierung hat dazu geführt, dass auch die Massenmedien eine negativere Sichtweise auf die Politik und ihre Akteure geben. Die Kommunikationsstile von Populisten und Massenmedien stimmen in vielerlei Hinsicht überein. Beide setzen auf Emotionen, Polarisierung, Personalisierung und Eliten-Bashing. Der Einfluss, den dieser Kommunikationsstil auf die öffentliche Meinung haben kann, ist nicht zu unterschätzen. Wie die Medienwirkungsforschung zeigt, wirken Aussagen, die starke Emotionen auslösen, auf Menschen überzeugender. Populistische Aussagen haben somit auch das Potenzial, Menschen zu überzeugen, die die populistische Ideologie bisher nicht unterstützt haben. Hinzu kommt, dass populistische Botschaften bereits bestehende Einstellungen noch weiter verstärken können, und zwar je häufiger Menschen mit ihnen konfrontiert werden und wenn diesen Botschaften nicht widersprochen wird oder sie nicht kritisch hinterfragt werden. Die Polarisierung der Meinungslager und der Gesellschaft insgesamt wird somit gefördert.

Auch wenn die politischen Anliegen, die populistische Parteien aufgreifen, legitim sein können, so besteht eine Grenze, wenn demokratiefeindliche Konzepte verbreitet werden. Demokratie ist weitaus mehr als die Souveränität des Volkes. Sie bedeutet auch Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Freiheitsrechte.

Populismus kann zu einer Gefahr für die Demokratie werden, wenn diese demokratischen Institutionen angegriffen und abgebaut werden. Die Gefahr ist größer, wenn das politische System die Alleinregierung ermöglicht und wenn andere Faktoren – wie das System der Gewaltenteilung, das Parteiensystem oder die Wählerinnen und Wähler – die Populisten an der Macht nicht einschränken. Dass es möglich ist, Demokratie auch im heutigen Europa abzubauen, wie es in den EU-Mitgliedsstaaten Ungarn und Polen der Fall ist, zeigt, wie fragil Demokratie ist. Sie ist kein einmal erreichter Zustand, dessen man sich sicher sein kann.

Literaturverzeichnis

Abzianidze, Nino (2017). *Democratization, nationalism and media on the path to civil conflict: structure and dynamics of nationalist appeals in Georgian print media*. Dissertation, Universität Zürich.

Afonso, Alexandre; Marie-Christine Fontana & Yannis Papadopoulos (2014). The Europeanisation of Swiss decision-making in comparative perspective: from outlier to normal case? *Swiss Political Science Review* 20(2), 246–251.

Bernauer, Thomas; Steffen Mohrenberg & Vally Koubi (2017). *How relevant are input and output legitimacy in international environmental governance?* Conference paper, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, 6–9 April 2017.

Bernhard, Laurent (2018). Lassen sich in der direkten Demokratie die BürgerInnen in ihrem Stimmenscheid durch die Medienberichterstattung beeinflussen? In Kübler, Daniel (Hrsg.), *Die Rolle der Medien in der direkten Demokratie*, Zürich: Schulthess, 91–104.

Bernhard, Laurent (2017). Three faces of populism in current Switzerland: Comparing the populist communication of the Swiss People's Party, the Ticino League, and the Geneva Citizens' Movement. *Swiss Political Science Review* 23(4), 509–525.

Bernhard; Laurent & Hanspeter Kriesi (2018). Populism in election times: a comparative analysis of eleven countries in Western Europe. *West European Politics*.

Bernhard, Laurent; Hanspeter Kriesi & Edward Weber (2015). The populist discourse of the Swiss People's Party. In Kriesi, Hanspeter & Takis S. Pappas (eds.), *European populism in the shadow of the great recession*, Colchester: ECPR Press, 125–139.

Biela, Jan; Martino Maggetti & Manuel Puppis (2011). Finanzregulierer in der Krise. *Die Volkswirtschaft* 1(2), 59–62.

Bochsler, Daniel & Miriam Hänni (2018). The three stages of the anti-incumbency vote: Retrospective economic voting in young and established democracies. *European Journal of Political Research*.

Bochsler, Daniel & Miriam Hänni (2017). What democracy do we want? The problematic focus on the median voter. *Swiss Political Science Review* 23(3), 270–278.

Böhme, Tobias; Vally Koubi & Thomas Bernauer (2014). Civil society participation in global governance: insights from climate politics. *European Journal of Political Research* 53(1), 18–36.

Bormann, Nils-Christian; Manuel Vogt & Lars-Erik Cederman (2013). Der Arabische Frühling und die Bestimmung der demokratischen Gemeinschaft. In Auer, Andreas (Hrsg.), *Demokratisierung im arabischen Raum*, Zürich: Schulthess, 163–186.

Bühlmann, Marc; Wolfgang Merkel; Lisa Müller; Heiko Giebler & Bernhard Weßels (2012). Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(1), 115–159.

Bühlmann, Marc & Lisa Schädel (2012). Representation matters: the impact of descriptive women's representation on the political involvement of women. *Representation* 48(1), 101–114.

Caramani, Daniele (2017). Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. *American Political Science Review* 111(1), 54–67.

Caramani, Daniele (2015). *The Europeanization of politics: The formation of a European electorate and party system in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caramani, Daniele & Luca Manucci (2018). National past and populism: the re-elaboration of fascism and its impact on right-wing populism in Western Europe. *West European Politics*.

Cederman, Lars-Erik; Kristian Skrede Gleditsch & Simon Hug (2012). Elections and ethnic civil war. *Comparative Political Studies* 46(3), 387–417.

Cederman, Lars-Erik; Simon Hug & Lutz Krebs (2010). Democratization and civil war: empirical evidence. *Journal of Peace Research* 47(4), 377–394.

Cheneval, Francis; Sandra Lavenex & Frank Schimmelfennig (2015). Demoi-cracy in the European Union: principles, institutions, policies. *Journal of European Public Policy* 22(1), 1–18.

Christmann, Anna; Daniel Kübler; Karin Hasler; Frank Marcinkowski & Christian Schemer (2015). New regionalism – not too complex for the media watchdog: media reporting and citizens' perception of democratic legitimacy in four European metropolitan areas. *Urban Affairs Review* 51(5), 676–707.

Desposato, Scott & Gang Wang (2017). *The enduring effects of Tiananmen Square incident on civic attitudes in China*, bisher unveröffentlichtes Manuskript.

Dong, Lisheng; Hanspeter Kriesi & Daniel Kübler (2015). *Urban mobilizations and new media in contemporary China*. Farnham: Ashgate.

Donges, Patrick & Otfried Jarren (2014). Mediatization of political organizations: changing parties and interest groups? In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 181–197.

Engesser, Sven; Nicole Ernst; Frank Esser & Florin Büchel (2017). Populism and social media: how politicians spread a fragmented ideology. *Information, Communication & Society* 20(8), 1109–1126.

Ernst, Nicole; Sina Blassnig; Sven Engesser & Frank Esser (2018). *Where populists prefer to spread their messages. An analysis of social media and talk shows in six countries*. Conference Paper, 68th Annual Conference of the International Communication Association (ICA), Prague, Czech Republic, 24–28 May 2018.

Ernst, Nicole; Sven Engesser; Florin Büchel, Sina Blassnig & Frank Esser (2017a). Extreme parties and populism: an analysis of Facebook and Twitter across six countries. *Information, Communication & Society* 20(9), 1347–1364.

Ernst, Nicole; Sven Engesser & Frank Esser (2017b). Bipolar populism? The use of anti-elitism and people-centrism by Swiss parties on social media. *Swiss Political Science Review* 23(3), 253–261.

Ernst, Nicole; Sven Engesser & Frank Esser (2016). Switzerland – favorable conditions for growing populism. In Aalberg, Toril et al. (eds.), *Populist political communication in Europe*, London: Routledge, 151–164.

Esser, Frank (2013). Mediatization as a challenge: media logic versus political logic. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 155–176.

Esser, Frank (2008). Dimensions of political news cultures: sound bite and image bite news in France, Germany, Great Britain, and the United States. *The International Journal of Press/Politics* 13(4), 401–425.

Esser, Frank; Agnieszka Stepinska & David Nicolas Hopmann (2017). Populism and the media: cross-national findings and perspectives. In Aalberg, T.; F. Esser; C. Reinemann; J. Strömbäck & C.H. de Vreese (eds.), *Populist communication in Europe*, London: Taylor & Francis, 365–380.

Esser, Frank & Benjamin Fretwurst (2016). *Cross-national and cross-temporal changes in political news: a multigroup SEM-model of mediatized politics*. Conference Paper, Annual Conference of the International Communication Association (ICA), Fukuoka, Japan, 9–13 June 2016.

Esser, Frank & Jörg Matthes (2013). Mediatization effects on political news, political actors, political decisions, and political audiences. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 177–201.

Ferrin, Mónica & Hanspeter Kriesi (2014). *Europeans' understandings and evaluations of democracy: Topline results from Round 6 of the European Social Survey*, Dezember 2014, www.europeansocialsurvey.org/about/news/new0019.html.

Freyburg, Tina (2011). Demokratisierung durch Zusammenarbeit? Funktionale Kooperation mit autoritären Regimen und Sozialisation in demokratischem Regimen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 18(1), 5–46.

Freyburg, Tina & Lisa Garbe (2018). Blocking the bottleneck: Internet infrastructure and shutdowns during authoritarian elections in Africa. *International Journal of Communications*.

Freyburg, Tina; Ivo Krizic; Sandra Lavenex & Ciaran O'Flynn (2018). *Democratic governance and transgovernmental networks*. Conference paper, Annual Conference of the Swiss Political Science Association, Geneva, Switzerland, 5–6 February 2018.

Freyburg, Tina; Steffen Mohrenberg; Thomas Winzen; Christian Ewert; Sandra Lavenex; Daniel Kübler & Thomas Bernauer (2017). *International authority, democratic legitimacy, and citizen preferences for global politics: evidence from population-based survey experiments*. Conference paper, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, 6–9 April 2017.

Freyburg, Tina; Sandra Lavenex; Frank Schimmelfennig; Tatiana Skripka & Anne Wetzel (2015). *Democracy promotion by functional cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Freyburg, Tina; Sandra Lavenex; Frank Schimmelfennig; Tatiana Skripka & Anne Wetzel (2011). Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy. *Democratization* 18(4), 1026–1054.

Freyburg, Tina & Solveig Richter (2010). National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* 17(2), 263–281.

Gilardi, Fabrizio (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, 84–101.

Hasler, Karin; Daniel Kübler; Anna Christmann & Frank Marcinkowski (2016). Over-responsibilised and over-blamed: elected actors in media reporting on network governance. A comparative analysis in eight European metropolitan areas. *Policy & Politics* 44(1), 135–152.

Heyne, Lea (2017). *Support for which kind of democracy? What European citizens want from their democracies, and why they are (dis)satisfied*. Dissertation, Universität Zürich.

Huber, Robert A. & Saskia P. Ruth (2017). Mind the gap! Populism, participation and representation in Europe. *Swiss Political Science Review* 23(4), 2017, 462–484.

Koch, Philippe (2011). *Governancewandel und Demokratie in Schweizer Agglomerationen*. Baden-Baden: Nomos.

Kriesi, Hanspeter (2018). Revisiting the populist challenge. *Czech Journal of Political Science* 1, 5–27.

Kriesi, Hanspeter (2014). The populist challenge. *West European Politics* 37(2), 361–378.

Kriesi, Hanspeter (Hrsg.) (2012). *Political communication in direct democratic campaigns – enlightening or manipulating?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kriesi, Hanspeter (2009). The role of the federal government in direct-democratic campaigns. In Nahrath, Stéphane & Frédéric Varone (Hrsg.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*, Bern: Haupt Verlag, 79–96.

Kriesi, Hanspeter; Willem Saris & Paolo Moncagatta (2016). The structure of Europeans' views of democracy: citizens' models of democracy. In Ferrin, Monica & Hanspeter Kriesi (eds.), *How Europeans view and evaluate democracy*, Oxford: Oxford University Press, 64–89.

Kriesi, Hanspeter & Takis S. Pappas (eds.) (2015). *European populism in the shadow of the great recession*. Colchester: ECPR Press.

Kriesi, Hanspeter & Daniel Bochsler (2013). Entwicklung der Demokratie – Ein langer Weg. In NCCR Democracy; Hanspeter Kriesi & Lars Müller (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Zürich: Lars Müller Publishers, 10–62.

Kübler, Daniel & Hanspeter Kriesi (2017). How globalisation and mediatisation challenge our democracies. *Swiss Political Science Review* 23(3), 231–245.

Kühne, Rinaldo (2015). *Emotionale Framing-Effekte auf Einstellungen*, Baden-Baden: Nomos.

Kühne, Rinaldo & Christian Schemer (2015). The emotional effects of news frames on information processing and opinion formation. *Communication Research* 42(3), 387–407.

Landerer, Nino (2015). *Mass media and political decision-making. Analyzing mediatization in Switzerland*. Baden-Baden: Nomos.

Lavenex, Sandra (2013). Globalization and the horizontal promotion of democracy. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochsler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 135–154.

Maggetti, Martino (2014). The rewards of cooperation: the effects of membership in European regulatory networks. *European Journal of Political Research* 53(3), 480–499.

Maggetti, Martino (2012). *Regulation in practice. The de facto independence of regulatory agencies*, Colchester: ECPR Press.

Maggetti, Martino & Yannis Papadopoulos (2016). The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, 1–12.

Maggetti, Martino & Fabrizio Gilardi (2014). Network governance and the domestic adoption of soft rules. *Journal of European Public Policy* 21(9), 1293–1310.

Maggetti, Martino; Karin Ingold & Frédéric Varone (2013). Having your cake and eating it, too: can regulatory agencies be both independent and accountable? *Swiss Political Science Review* 19(1), 1–25.

Maggetti, Martino & Fabrizio Gilardi (2011). The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards. *Journal of European Public Policy* 18(6), 830–847.

Manucci, Luca (2017a). *Populism and collective memory in western Europe. The legacy of fascism in comparative perspective*. Dissertation, Universität Zürich.

Manucci, Luca (2017b). Populism and the media. In Rovira Kaltwasser, Cristóbal; Paul A. Taggart; Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford handbook of populism*, Oxford: Oxford University Press, 467–488.

Manucci, Luca & Michi Amsler (2018). Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility. *Italian Political Science Review* 48(1), 109–132.

Manucci, Luca & Edward Weber (2017). Why the big picture matters: political and media populism in Western Europe since the 1970s. *Swiss Political Science Review* 23(4), 2017, 313–334.

Marcinkowski, Frank & Adrian Steiner (2014). Mediatization and political autonomy: a systems approach. In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 74–89.

Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2015). *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.

Mohrenberg, Steffen; Robert A. Huber & Tina Freyburg (2018). *Love at first sight? Populism and direct democracy*, bisher unveröffentlichtes Manuskript.

Müller, Philipp; Christian Schemer; Martin Wettstein, Anne Schulz, Dominique S. Wirz & Werner Wirth (2017). The polarizing impact of news coverage on populist attitudes in the public: evidence from a panel study in four European democracies. *Journal of Communication* 67(6), 968–992.

Papadopoulos, Yannis (2013). *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Puppis, Manuel; Martino Maggetti; Fabrizio Gilardi; Jan Biela & Yannis Papadopoulos (2014). The political communication of independent regulatory agencies. *Swiss Political Science Review* 20(3), 388–412.

Rocabert, Jofre; Frank Schimmelfennig; Liorana Crasnic & Thomas Winzen (forthcoming). The rise of international parliamentary institutions: authority and legitimation. *Review of International Organizations*.

Ruth, Saskia P. (2017). Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America. *Political Studies* 66(2), 356–375.

Ruth, Saskia P. & Kirk A. Hawkins (2017). Populism and democratic representation in Latin America. In Holtz-Bacha, Christina; Oscar Mazzoleni & Reinhard Heinisch (eds.), *Handbook on political populism*, Baden-Baden: Nomos, 255–273.

Schemer, Christian (2009). *Politische Kampagnen für Herz und Verstand: affektive und kognitive Einflüsse der Massenmedien auf politische Einstellungen*. Baden-Baden: Nomos.

Schemer, Christian; Werner Wirth & Jörg Matthes (2012). Value resonance and value framing effects on voting intentions in direct-democratic campaigns. *American Behavioral Scientist* 56(3), 334–352.

Schimmelfennig, Frank & Manuel Vogt (2013). Staat und Volk – was sonst? In NCCR Democracy; Hanspeter Kriesi & Lars Müller (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Zürich: Lars Müller Publishers, 152–181.

Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz (2008). EU democracy promotion in the European neighbourhood. Political conditionality, economic development and transnational exchange. *European Union Politics* 9(2), 187–215.

Schulz, Anne; Philipp Müller; Christian Schemer; Dominique S. Wirz; Martin Wettstein & Werner Wirth (2017). Measuring populist attitudes on three dimensions. *International Journal of Public Opinion Research*, <https://doi.org/10.1093/ijpor/edw037>.

Spörer-Wagner, Doreen & Frank Marcinkowski (2010). Is talk always silver and silence golden? *Javnost – The Public* 17(2), 5–26.

Strebel, Michael; Daniel Kübler & Frank Marcinkowski (2018). The importance of input and output legitimacy in democratic governance. Evidence from a population-based survey experiment in four west European countries. *European Journal of Political Research*.

Strömbäck, Jesper & Frank Esser (2009). Shaping politics: mediatization and media interventionism. In Lundby, Knut (ed.), *Mediatization. Concept, changes, consequences*, New York: Peter Lang, 205–223.

Udris, Linards & Jens Lucht (2014). Mediatization at the structural level: independence from politics, dependence on the market. In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 114–136.

Umbricht, Andrea & Frank Esser (2016). The push to popularize politics. *Journalism Studies* 17(1), 100–121.

Vliegthart, Rens; Stefaan Walgrave; Frank R. Baumgartner; Shaun Bevan; Christian Breunig; Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont; Emiliano Grossman, Will Jennings; Peter B. Mortensen, Anna M. Palau, Pascal Sciarini & Anke Tresch (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* 55(2), 283–301.

Vogel, Martina (2010). *Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert. Ein Vergleich zwischen Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

Weber, Edward (2017). *Populist parties in Switzerland and their integration into the establishment*. Dissertation, Universität Zürich.

Weßels, Bernhard (2015). Politische Ungleichheit beim Wählen. In Merkel, Wolfgang (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden: Springer VS, 67–93.

Wettstein, Martin; Frank Esser, Anne Schulz; Dominique S. Wirz & Werner Wirth (2018). News media as gatekeepers, critics and initiators of populist communication: how journalists in ten countries deal with the populist challenge. *International Journal of Press/Politics* 23(4).

Wettstein, Martin & Werner Wirth (2017). Media effects: how media influence voters. *Swiss Political Science Review* 23(3), 262–269.

Winzen, Thomas (2017). *Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration*. Oxford: Oxford University Press.

Winzen, Thomas (2012a). National parliamentary control of European Union Affairs: a cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35(3), 657–672.

Winzen, Thomas (2012b). European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics* 14(2), 297–323.

Wirth; Werner; Frank Esser; Martin Wettstein; Sven Engesser; Dominique S. Wirz; Anne Schulz; Nicole Ernst; Florin Büchel; Daniele Caramani; Luca Manucci; Marco Steenbergen; Laurent Bernhard; Edward Weber; Regula Hänggli; Caroline Dalmus; Christian Schemer & Philipp Müller (2016). *The appeal of populist ideas, strategies and styles: a theoretical model and research design for analyzing populist political communication*. NCCR Democracy Working Paper No. 88, Version 1.0 of May 2016.

Wirz, Dominique S. (2018a). Persuasion through emotion? An experimental test of the emotion-eliciting nature of populist communication. *International Journal of Communication* 12, 1114–1138.

Wirz, Dominique S. (2018b). Does consistency matter? Perception and persuasiveness of value appeals in populist communication. *SCM Studies in Communication|Media* 7(1), 59–88.

Über den NCCR Democracy

Der nationale Forschungsschwerpunkt NCCR Democracy wurde 2005 vom Schweizerischen Nationalfonds und der Universität Zürich gegründet. Ziel war es, zwei aktuelle Entwicklungen zu untersuchen, die die Demokratie nachhaltig verändern: Globalisierung und die zunehmende politische Rolle der Medien („Mediatisierung“). In mehr als 50 Projekten erforschten Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler an verschiedenen Institutionen in der Schweiz und im Ausland, welche Gefahren und neuen Chancen die beiden Herausforderungen für die Demokratie mit sich bringen. Im Laufe der zwölf Jahre wurden mehr als 700 Publikationen veröffentlicht, über 80 Doktorierende schlossen ihre Dissertation ab.

Mit dem Ziel, die Demokratieforschung in der Schweiz dauerhaft zu institutionalisieren, ist aus dem NCCR Democracy 2009 das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) hervorgegangen. Das ZDA ist eine gemeinsame Einrichtung der Stadt Aarau, des Kantons Aargau, der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Universität Zürich. Es betreibt Grundlagenforschung zur Demokratie aus der Perspektive der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Politischen Bildung/Geschichtsdidaktik. Am ZDA beheimatet ist das NCCR-Projekt „Demokratiebarometer“, das die Qualität der Demokratie in etablierten Demokratien misst.

Laufzeit des NCCR Democracy

Oktober 2005 – September 2017

Leitung

2005–2012: Prof. Hanspeter Kriesi, Universität Zürich

2012–2018: Prof. Daniel Kübler, Universität Zürich / Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Ko-Leitung:

2005–2007: Prof. Otfried Jarren, Universität Zürich

2007–2017: Prof. Frank Esser, Universität Zürich

Geschäftsführung: Yvonne Rosteck, Universität Zürich

Beteiligte Disziplinen

Politikwissenschaft, Kommunikations- und Medienwissenschaft, Soziologie, Politische Philosophie, Computerlinguistik, Politische Bildung/Geschichtsdidaktik.

Forschungsnetzwerk

In der Schweiz: Universitäten Bern, Genf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Fribourg, ETH Zürich, Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

Im Ausland: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), European University Institute Florenz, Universitäten Amsterdam, Greifswald, Mainz, Münster, Stuttgart, Hamburg und University of California San Diego.

Finanzierung 2005–2017 (CHF)

	2005–2008	2009–2012	2013–2017
Finanzquelle			
Schweizerischer Nationalfonds	7'100'000	7'500'000	5'250'000
Universität Zürich	3'279'922	3'624'131	2'991'311
Eigenmittel durch die Projektpartner	4'143'681	5'923'382	3'093'876
Drittmittel	974'579	264'684	523'162
Total	15'498'183	17'312'196	11'858'349

Aus dem NCCR Democracy heraus entstandene Strukturen

- Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA): www.zdaarau.ch
- Demokratiebarometer: www.democracybarometer.org
- Interdisziplinäres Doktoratsprogramm „Democracy Studies“ an der Universität Zürich: www.ipz.uzh.ch/en/studium/phd/structured/democracy-studies-program/doctoral-program.html
- Swiss Summer School in Democracy Studies: www.ipz.uzh.ch/en/studium/phd/structured/democracy-studies-program/swiss-summer-school-democracy-studies/about.html

An der Universität Zürich geschaffene Professuren

- Professur für Demokratieforschung und Public Governance
- Professur für Politische Theorie mit Schwerpunkt Demokratieforschung
- Assistenzprofessur für Demokratisierung (mit Tenure Track)
- Assistenzprofessur für Politische Kommunikation (mit Tenure Track)

Beiträge zum Transfer von Wissen in die Gesellschaft

Zur Verbesserung der politischen Bildung in der Schweiz entwickelte der NCCR Democracy verschiedene pädagogische Instrumente:

- Das Rollenspiel „Ja-Nein-Vielleicht. Demokratie bewegt“: www.ja-nein.politischebildung.ch
- Die App Aushandeln – das Demokratiespiel: itunes.apple.com/us/app/aushandeln-das-demokratiespiel/id981120457?mt=8
- Das Planspiel „Politik.Macht.Gesetz“ zum Schweizer Gesetzgebungsprozess: www.politik-macht-gesetz.ch/
- Die Online-Lernhilfe „Politikzyklus“ für den Unterricht an Schweizer Schulen in der Sekundarstufe I: <http://politikzyklus.ch/>
- Die Website www.politiklernen.ch für den Unterricht in Politischer Bildung an Schweizer Schulen.

Der NCCR Democracy veröffentlichte ausserdem das visuelle Lesebuch „Herausforderung Demokratie“ für ein breites Publikum: www.lars-mueller-publishers.com/herausforderung-demokratie

Während die Demokratie im 20. Jahrhundert die erfolgreichste politische Idee war und sich als Regierungsmodell weltweit immer stärker durchgesetzt hat, scheint sie heute auf dem Rückzug zu sein: Populistische Parteien verzeichnen in demokratischen Staaten zunehmend Wahlerfolge. Einige Länder entwickeln sich Schritt für Schritt zu Autokratien, Wahlsiege werden dort zu einem absoluten Machtanspruch umgedeutet. Ohne Zweifel steht die Demokratie heute unter Druck: Globalisierung, Populismus sowie Mediatisierung, d.h. der wachsende Einfluss der Medien auf die Politik, fordern sie heraus.

Wie und warum das geschieht und welche Folgen sich für die Demokratie abzeichnen, wurde im Forschungsschwerpunkt NCCR Democracy des Schweizerischen Nationalfonds und der Universität Zürich untersucht. Dieser Schlussbericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des 12-jährigen Forschungsprogrammes zusammen.



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG



Universität
Zürich^{UZH}



nccr
democracy

ISBN 978-3-7281-3877-4
ISBN 978-3-7281-3878-1
DOI-Nr. 10.3218/3878-1