

# Die populistische Herausforderung. Theoretische und ländervergleichende Perspektiven

## I Einleitung

Seit Mitte der achtziger Jahre ist es in zahlreichen westeuropäischen Ländern zur Etablierung einer neuen und zugleich neuartigen Parteienfamilie gekommen, für die sich in der Wissenschaft und im journalistischen Sprachgebrauch der Begriff „rechtspopulistisch“ eingebürgert hat. Als Front National, Lega Nord, Vlaams Blok und FPÖ in ihren Ländern auf den Plan traten und die ersten spektakulären Wahlerfolge erzielten, war man noch geneigt, dies als eine flüchtige Protesterscheinung abzutun, wie es sie in den westlichen Demokratien – auch in populistischer Gestalt – schon immer gegeben hatte. Es herrschte also die Erwartung, dass die neuen Parteien über kurz oder lang wieder auf Normalmaß zurückgestutzt werden bzw. aus den Parteiensystemen ganz verschwinden würden. Die weitere Entwicklung sollte dies gründlich widerlegen. Nicht nur, dass die Pioniere des neuen Populismus ihre Stellung halten und sogar noch weiter ausbauen konnten. Das Phänomen begann sich nun auch auf andere Länder zu erstrecken und die gesamte Sphäre der elektoralen Politik zu umfassen. Sicht man von einigen Ländern an der westeuropäischen Peripherie ab (Großbritannien, Irland, Spanien, Griechenland), sind die rechtspopulistischen Herausforderer heute in Europa nahezu flächendeckend präsent. In Dänemark und Norwegen feierten die Neugründungen schon in den siebziger Jahren Erfolge, an die sie – nach einer Durststrecke – ab Ende der achtziger Jahre mit einer veränderten programmatischen Agenda anknüpfen konnten. In anderen Fällen entpuppten sich die populistischen Vertreter als erfolgreiche Nachahmer und Nachzügler, so z.B. in der Schweiz, wo die Volkspartei unter Christoph Blocher ihre Wandlung zum Populismus erst in den neunziger Jahren vollzog und in der Folge zur stärksten Partei des Landes avancierte. In Italien war Silvio Berlusconi dieses Kunststück schon vorher gelungen. Die von ihm 1994 gegründete Sammlungsbewegung Forza Italia traf freilich auf besonders günstige Bedingungen, konnte sie doch in ein elektorales Vakuum hineinstoßen, das nach dem Totalzusammenbruch des italienischen Parteiensystems Anfang der neunziger Jahre entstanden war. Besonders spektakulär geriet des Weiteren der Aufstieg des Niederländers Pim Fortuyn, dessen neu gegründete Partei bei den nationalen Parlamentswahlen im Jahre

2002 aus dem Stand 17 Prozent der Stimmen erzielte – in einem Land, in dem die Bedingungen weit weniger günstig schienen und rechtsextreme oder -populistische Parteien bis dahin kaum eine Rolle gespielt hatten. Schließlich machte der Populismus auch vor den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas nicht halt. Hier sorgten die Verwerfungen des Systemwandels und eine noch ungefestigte Parteienlandschaft dafür, dass potenzielle Newcomer sich den Unmut der Wählerschaft zunutze machen konnten.

War das Interesse der Politikwissenschaft an den neuen Parteien anfangs eher spärlich, so setzte nach einer zehnjährigen Verzögerung Ende der neunziger Jahre ein regelrechter Boom in der Populismusforschung ein, der bis heute nicht abgerissen ist. Dass sich das Phänomen auch in der allgemeinen Publizistik großer Aufmerksamkeit erfreuen würde, war ohnehin zu erwarten, kamen und kommen die schillernden Anführer der populistischen Parteien in ihrer Fähigkeit zur Selbstdarstellung doch den journalistischen Sensations- und Neuigkeitsbedürfnissen hervorragend entgegen (vgl. z.B. Jungwirth 2002). Die wissenschaftlichen Arbeiten lenkten den Blick demgegenüber stärker auf die Ursachen des Populismus, wobei sie nur zum Teil auf bewährte Konzepte der Parteiensystemanalyse (wie z.B. die Cleavage-Theorie) zurückgreifen konnten. Wie in anderen Feldern der Komparatistik machten die länderbezogenen Fallstudien hier das Gros der Literatur aus, doch entstanden daneben auch eine Reihe von länderübergreifenden Vergleichsdarstellungen – in monografischer oder Sammelbandform –, von denen sich allerdings nur ein Teil des Populismuskonzepts bedienten (z.B. Werz 2003, Scharsach 2002, Decker 2000, Betz / Immerfall 1998, Taggart 1996, Pfahl-Traughber 1994, Betz 1994), während die meisten Autoren den Begriff der radikalen oder extremen Rechten vorzogen (vgl. z.B. Hainsworth 2000, Minkenberg 1998, Kitschelt / McGann 1995, Harris 1994, Merkl / Weinberg 1993, Ford 1992, Kirfel / Oswald 1991, Cheles / Ferguson / Vaughan 1991, Greß / Jaschke / Schönkäs 1990).

Seit Ende der neunziger Jahre zeigt sich die Forschung zum Populismus breit ausgefächert. Die Ausdehnung des Phänomens auf Mittel- und Osteuropa erweiterte das empirische Material dabei ebenso wie der fortbestehende Erfolg der rechtspopulistischen Vertreter in den etablierten westeuropäischen Demokratien, die sich in einigen Ländern sogar anschickten, Teil der nationalen Regierung zu werden und damit unmittelbaren Einfluss auf die Geschicke ihrer Länder nehmen konnten. Hatten die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich, der Anfang des Jahres 2000 eine heftige europaweite Reaktion gefolgt war, und die Bildung einer rechtspopulistischen Dreierkoalition in Italien unter Silvio Berlusconi die neuen Herausforderer bereits ins Scheinwerferlicht gerückt, so sorgten der Aufstieg des früheren Amtsrichters Ronald Schill in Hamburg, die Fortuyn-Bewegung in den Niederlanden und der Erfolg des Rechtsextremisten Le Pen bei den Präsidentschaftswahlen in Frankreich 2001 und 2002 für noch mehr Diskus-

#### a) Ursachen und Entstehungshintergründe

Das in etwa zeitgleiche Aufkommen der rechtspopulistischen Herausforderer in den achtziger Jahren lenkt den Blick auf die gemeinsamen, länderübergreifenden Ursachen. Dass es sich bei den neuen Rechtsparteien um eine Folgeerscheinung gesellschaftlicher Modernisierungskrisen handelt, ist keine sonderlich neue Erkenntnis. Populistische Bewegungen, die gegen die Konsequenzen von Modernisierungsprozessen zu Felde ziehen, hat es auch schon zu früheren Zeiten gegeben – man denke nur an die Ausgangs des 19. Jahrhunderts in den USA entstandene Populist Party (der das Phänomen seinen Namen verdankt) oder die Poujadisten in der IV. Französischen Republik (Decker 2000: 26 ff.). Die heutigen Modernisierungsfolgen unterscheiden sich von ihren historischen Vorläufern freilich in einem entscheidenden Punkt: Handelte es sich früher um räumlich und zeitlich versetzte Erscheinungen, so rücken im Zeichen der Globalisierung die Gesellschaften in ihrer Problembetroffenheit immer mehr zusammen. Die Globalisierung ist deshalb zu einer Chiffre der Systemkritik ganz unterschiedlicher (nicht nur rechter) ideologischer Positionen geworden, die für die künftige Entwicklung der Demokratie großen Zündstoff birgt. Hier liegt der Hauptgrund für die Parallelität des Parteiensystemwandels in den einzelnen Ländern und zugleich eine Erklärung dafür, dass die Populisten – anders als noch in den achtziger Jahren erwartet oder erhofft – von der politischen Bildfläche nicht wieder verschwunden sind.

Desintegration und Fragmentierung bilden den gemeinsamen Nenner der globalisierten Moderne, deren Negativseiten sich in groben Umrissen so darstellen (Loch / Heitmeyer 2001):

- *Ökonomisch* münden sie einen allmählichen Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen, der die Polarisierung zwischen Arm und Reich verschärft und wachsende Teile der Mittelschicht mit Abstieg bedroht (Dahrendorf 2000). Die Betroffenen müssen dabei nicht zwingend objektive Verluste erleiden (des Einkommens oder des Arbeitsplatzes). Entscheidend ist das Gefühl der eigenen Benachteiligung, das sich aus der Orientierung an bestimmten Erwartungen oder Referenzgruppen ergibt. Ein solches Gefühl kann sich auch bei Gewinnern einstellen, wenn sie glauben, im Verteilungskampf von anderen ausgenommen zu werden.
- In *kultureller* Hinsicht bedeutet Globalisierung, dass Differenzen des Lebensstils und der moralischen Orientierung sichtbar werden. Da sich die Migration heute – anders als früher – in zunehmenden Maße auch auf Angehörige anderer Kulturkreise erstreckt, verwandeln sich die einstmals homogenen Nationen über kurz oder lang in multiethnische und -kulturelle Gesellschaften. Die Konfrontation mit den Fremden wird von Teilen der eingewanderten Bevölkerung als Verlust der hergebrachten Identität empfunden. Dieser Verlust wiegt um so schwerer, als im Zuge von Individualisierungsprozessen auch andere Gruppenbindungen in Auflösung geraten.
- *Soziale Unsicherheit und Entfremdung* führen schließlich dazu, dass Teile der Gesellschaft sich *politisch* nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen. Da der Staat seiner souveränen Handlungsfähigkeit durch die Globalisierung zunehmend beraubt wird, kann er dies nicht mehr ohne weiteres durch Leistungssteigerung wettmachen. Verlorene Handlungsspielräume lassen sich zwar auf der supra- und transnationalen Ebene partiell zurückgewinnen; gerade dadurch werden sie aber der demokratischen Kontrolle und Beeinflussbarkeit entzogen, die bislang ausschließlich im nationalstaatlichen Rahmen ihren Platz hatten.

## b) Ideologie

Damit wendet sich der Blick zur Angebotsseite des neuen Rechtspopulismus. Steht bei der Analyse der Ursachen und Entstehungshintergründe die Frage im Vordergrund, wer die Wähler der Rechtsparteien sind, was für Motive sie bei ihrer Stimmabgabe leiten, und welche Bedingungen des gesellschaftlichen und politischen Umfelds eine solche Wahlentscheidung begünstigen, so geht es hier um die Parteien selbst. Dass ein Nährboden für Populismus vorhanden ist und Gelegenheiten zur Mobilisierung eines entsprechenden Wählerpotenzials bestehen, garantiert ja noch nicht, dass der populistische Akteur diese Gelegenheiten auch erkennen und nutzen kann. Will er mehr als nur einen Einmalserfolg erreichen, benötigt ein solcher Akteur mindestens dreierlei: eine charismatische Führerpersönlichkeit an der Spitze und / oder eine stabile Organisation, welche die Partei zusammenhält, die Fähigkeit zur populistischen Wähleransprache sowie eine in sich konsistente Ideologie, die möglichst alle relevanten Politikbereiche abdeckt.

Bei der Analyse der Ideologie gilt es zum einen nach dem Extremismusgrad zu unterscheiden. Extremistisch sind Parteien dann, wenn sie systemfeindliche Ziele verfolgen, die den Grundprinzipien der liberalen Demokratie widersprechen. Populistische und extremistische Parteien können Hand in Hand gehen (wie z.B. bei Vlaams Blok und Front National), müssen es aber nicht. So ist es bei der FPÖ und den skandinavischen Fortschrittsparteien durchaus fraglich, ob sie zu den rechtsextremen Vertretern gerechnet werden können, obwohl sich in ihrer Programmatik manche Hinweise finden, die in diese Richtung deuten. Andererseits gibt es rechtsextremistische Parteien, denen die typischen Merkmale des Populismus fehlen. Hierzu gehören z.B. die bundesdeutschen Vertreter DVU und NPD.

Das andere Merkmal sind die thematischen Schwerpunkte der Partei. Hier kann man an die oben vorgenommene Einteilung der Entstehungsursachen anknüpfen und zwischen ökonomischen, kulturellen und politisch-institutionellen Vertretern unterscheiden. Wie die Wählermotive müssen auch die ideologischen Schwerpunkte der Partei im jeweiligen Systemkontext gesehen werden; zudem können sie sich im Zeitverlauf wandeln (Taggart 2004: 280 ff.). So haben sich z.B. die skandinavischen Fortschrittsparteien vom Steuerprotest der siebziger Jahre auf eine kulturalistische Spielart des Populismus zubewegt, in die fremdenfeindliche und wohlfahrtschauvinistische Gesinnungen einfließen. Programmatisch und ideologisch liegt die größte Schnittmenge der rechtspopulistischen Parteien heute auf dem kulturellen Gebiet. Anders als bei der US-amerikanischen Neuen Rechten, deren Populismus stark religiös geprägt ist und sein Hauptbetätigungsfeld in den sogenannten Lebensstilfragen (*social issues*) findet, stehen dabei in Europa die nationalen Orientierungen im Vordergrund. Schlüsselthema

## 4 Auf dem Weg zur populistischen Demokratie?

Damit kommen wir zur abschließenden Schlüsselfrage: der Bedeutung des Populismus für die Demokratie. Folgt man dem eben Gesagten, dann trägt der Populismus als Systemmerkmal ein Doppelgesicht. Einerseits stellt er ein Protestphänomen dar, das – in parteiförmiger Gestalt – gegen die Begleiterscheinungen ökonomischer, kultureller und institutioneller Modernisierungsprozesse zu Felde zieht. Auf der anderen Seite beschreibt er einen allgemeinen Gestaltwandel der demokratischen Politik, der in der elektoralen Sphäre des Parteienwettbewerbs beginnt und von dort auf das gesamte politische Geschehen übergreift. Welche Spielart dominanter ist, hängt zunächst von der institutionellen Ausgangslage des Systems ab. In Konsensdemokratien, die durch geschlossene, bisweilen kartellförmige Entscheidungsstrukturen charakterisiert sind, steht zu erwarten, dass der Populismus in erster Linie von außen an das System herangetragen wird und auf dieses einwirkt. In den Wettbewerbsdemokratien, wo das Aufkommen neuer Herausfordererparteien durch hohe Zugangshürden erschwert wird, dürfte er demgegenüber eher von innen wirken, indem die etablierten Parteien sich seiner bemächtigen.

Der „eingebaute“ Populismus der konkurrenzdemokratischen Systeme und der anti-parteienstaatliche Protestpopulismus in den Konsensdemokratien sind mithin Seiten derselben Medaille. Margaret Canovan (2002: 25 ff.) zufolge stellen sie beide eine Reaktion auf die zunehmende Komplexität und Undurchschaubarkeit der politischen Entscheidungsprozesse dar, die zu einer tendenziellen Entwertung der verfassungsmäßigen Institutionen geführt habe. Canovan spricht in diesem Zusammenhang von einem „demokratischen Paradoxon“ der heutigen Politik, das den Populismus auf den Plan rufe. Mit seinem Hang zur radikalen Simplifizierung vermittele dieser ein Gefühl der Eingängigkeit und Transparenz, das in der demokratischen Wirklichkeit zunehmend auf der Strecke zu bleiben droht.

Der „eingebaute“ Populismus und das Verhältnis von Populismus und Demokratie sind erst in jüngster Zeit Gegenstand intensiver Forschungsbemühungen geworden (vgl. insbesondere die Beiträge in Mény / Surel 2002). Damit einher ging auch ein kritischerer Blick auf das Phänomen. Wurden den rechtspopulistischen Herausforderern zunächst durchaus demokratiefördernde oder -stabilisierende Wirkungen attestiert, so überwog nun die Ansicht, dass der durch sie beförderte schleichende Systemwandel an die Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates rührt. Von einer positiven Korrektivfunktion der Rechtsparteien hätte man nur sprechen können, wenn die Newcomer aus den Parteiensystemen wieder verschwunden wären oder wenn sie ihren radikalen Anti-Positionen abgeschworen und sich dadurch zu normalen, systemtragenden Kräften gewandelt hätten. Beides ist nicht eingetreten. Um so notwendiger ist es, die längerfristigen institutionellen Implikationen in den Blick zu nehmen, die von den populistischen Kräften ausgehen.

Die neu entstandenen Parteien sind Trendsetter einer Entwicklung, die man als „plebiszitäre Transformation“ des politischen Prozesses bezeichnen könnte. Klassische Vermittlungsinstitutionen wie Parlamente und Parteien treten in der Bedeutung zurück und werden durch direkte Beziehungen zwischen Regierung und Volk ersetzt bzw. überlagert. Gewiss haben die populistischen Neugründungen den Wandel offensiver vorangetrieben als die etablierten Kräfte.

Aus diesem Grund wäre es auch verkehrt, die populistische Forderung nach Einführung oder verstärkter Nutzung plebiszitärer (direktdemokratischer) Beteiligungsmöglichkeiten für bare Münze zu nehmen. Wie Mudde (2004: 558 f.) zu Recht betont, verfolgen die Populisten mit der vehementen Befürwortung der Plebiszite primär den Zweck, das Volk gegen die herrschende Elite in Stellung zu bringen. Ein durchdachtes und ehrlich gemeintes institutionelles Konzept steht nicht dahinter. Tatsächlich wäre ein ausgebautes System der direkten Demokratie „von unten“ (mit der Initiative als Herzstück) im Rahmen der populistischen Demokratieauffassung kaum vorstellbar. Indem sie dem Volk das Letztentscheidungsrecht über die Gesetze zubilligen, wären die direktdemokratischen Verfahren zwar imstande, das konstitutionelle Prinzip zurückzudrängen. Im Kontext der repräsentativen Institutionen und des parlamentarischen Parteienwettbewerbs würden sie aber eher in Richtung Konsens und Interessenausgleich wirken, also das Gegenteil von dem bezwecken, was die populistische Demokratie propagiert. Von daher drängt sich die Frage auf, ob nicht gerade die Plebiszite ein geeignetes Mittel sein könnten, um die populistischen Auswüchse des Parteienwettbewerbs zu begrenzen. In der elektoralen Sphäre können sich die plebiszitären Tendenzen heute weitgehend unkontrolliert entfalten. Durch die Einführung direktdemokratischer Elemente würden sie demgegenüber institutionell gezähmt und in die Sphäre der eigentlichen Sachpolitik zurückverwiesen.<sup>3</sup>

Im Umkehrschluss heißt das, dass die Gefährdungen durch den Populismus dort am größten sind, wo sie die bereits vorhandenen Konsenseigenschaften des politischen Systems unterminieren. Je mehr sich die plebiszitären Tendenzen Bahn brechen, um so wichtiger werden – mit anderen Worten – die freiheitssichernden Schutzvorkehrungen des Verfassungsstaates. Solange die rechtspopulistischen Kräfte in der Opposition verharren und als reine Protestparteien auftreten, dürfte von ihnen für die verfassungsmäßige Ordnung keine unmittelbare Bedrohung ausgehen. Bedenklich wird es erst, wenn sie über Regierungsmacht verfügen und ihre plebiszitären Demokratievorstellungen aktiv betreiben können. Die Erfahrungen nach der Machtbeteiligung bzw. -übernahme rechtspopulistischer Parteien in Österreich und insbesondere Italien zeigen, dass diese Befürch-

tungen keineswegs aus der Luft gegriffen sind (Rusconi 2002, Rosenberger 2001). Sie können auch nicht durch die Hoffnung aufgewogen werden, dass die Rechtspopulisten an der Regierung mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern. Der Blick nach Lateinamerika oder Osteuropa macht deutlich, dass es von der populistischen Demokratie zum quasi-demokratischen Autoritarismus häufig nur ein kurzer Weg ist. Die entwickelten demokratischen Staaten mag das einstweilen noch nicht betreffen. Dennoch sollten sie die vom Populismus ausgehenden Gefahren ernst nehmen und einer plebiszitären Verwandlung ihrer Regierungssysteme schon heute vorsorglich entgegenreten.