



BERN BETLEHEM — HOCHHAUSÜBERBAUUNG

«WIR SIND WELTMEISTER DER DEMOKRATIE»

Globalisierung und Medien verändern die Spielregeln der Demokratie. Wie dies geschieht, untersucht das NCCR Democracy. Mit den beiden Leitern, Hanspeter Kriesi und Otfried Jarren, sprachen Thomas Gull und Roger Nickl

Herr Jarren, Herr Kriesi, das Forschungsthema Ihres Nationalen Forschungsschwerpunktes lautet «Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert». Wie wird denn die Demokratie heute herausgefordert?

HANSPETER KRIESI: Es gibt zahlreiche Herausforderungen. Wir untersuchen in unserem Forschungsprojekt zwei davon: Den wachsenden Einfluss der Medien auf politische Prozesse und die zunehmende Bedeutung internationaler und supranationaler Organe und Entscheidungsträger, die die nationalen Entscheidungsprozesse relativieren.

OTFRIED JARREN: Die Medien, das Internet gehört da selbstverständlich dazu, durchdringen heute alle gesellschaftlichen Ebenen und verändern so die politischen Prozesse. Das Gleiche gilt für den Trend zur Denationalisierung beziehungsweise Globalisierung: Politische Entscheidungen werden heute nicht mehr nur in den Geltungsräumen der verschiedenen Nationalstaaten getroffen.

Sie sagen, die Internationalisierung höhle den Nationalstaat aus. Was bedeutet das konkret für die Demokratie?

KRIESI: Die Demokratie war bisher nationalstaatlich verfasst. Über Entscheidungen in der EU beispielsweise wird in den Mitgliedstaaten aber nur sehr selten abgestimmt. Je häufiger politisch relevante und verbindliche Entscheidungen auf der Ebene der EU getroffen werden, desto mehr schwindet die Relevanz nationaler Abstimmungen und Wahlen. Das ist natürlich problematisch.

Sie haben festgestellt, dass die Unzufriedenheit der Bürger gegenüber der EU wächst. Gibt es Strategien, wie solche supra-

nationalen Organisationen demokratisch reformiert werden könnten?

KRIESI: Das ist eine schwierige Frage. Tatsächlich hat die EU ein Demokratiedefizit. Es gibt verschiedene Vorstellungen, wie das geändert werden könnte. Eine Variante wäre die Verstärkung des europäischen Parlaments. Eine andere eine erhöhte Kontrolle der EU-Minister durch die nationalen Parlamente. Oder die EU-Kommission könnte direkt durch das Volk oder durch das Parlament gewählt werden. Es gibt aber auch Stimmen, die sagen, die EU habe überhaupt kein Demokratiedefizit. Wir stellen jedoch generell so etwas wie ein demokratisches Malaise fest. Auf diesem Hintergrund wol-

len wir im Rahmen unseres Nationalen Forschungsschwerpunktes untersuchen, wie die Demokratie heute funktioniert und was man allenfalls besser machen könnte.

JARREN: In der EU haben wir das Problem, dass Institutionen – Parteien, Verbände, Gewerkschaften – auf den Nationalstaat ausgerichtet sind. Auf der supranationalen, europäischen Ebene bestehen hingegen Defizite, weil die Parteien hier nur partiell organisiert sind. Andere Akteure – NGO beispielsweise – spielen dafür eine grössere Rolle. Es fragt sich allerdings, wie stark diese demokratisch rückgekoppelt sind. Sind sie überhaupt legitimiert, Interessen durchzusetzen? Für mich stellt sich deshalb die Frage, wie die Architektur solcher supranationaler Gebilde aussehen muss, damit sie den Bedürfnissen traditioneller Demokratien entspricht und dennoch den Wandel akzeptiert.



Chancen und Gefahren: Hanspeter Kriesi und Otfried Jarren diskutieren Perspektiven der Demokratie.

Das kann durchaus bedeuten, dass wir künftig neue Demokratiekonzepte und Governance-Modelle entwickeln müssen.

Gibt es auch in den Nationalstaaten, etwa in der Schweiz, Demokratiedefizite?

KRIESI: Ursprünglich haben wir uns vor allem für supranationale Phänomene der Globalisierung interessiert, mittlerweile ist uns bewusst geworden, dass es auch auf nationaler und subnationaler Ebene Prozesse gibt, die dazu führen, dass die Verantwortung der demokratisch gewählten Repräsentanten den Stimmbürgern gegenüber sehr indirekt wird. Es gibt beispielsweise immer mehr so genannte «Independent Regulatory Agencies»: Das heisst, der Staat delegiert die Regulation bestimmter Politikbereiche an unabhängige Entscheidungsinstanzen. Die Nationalbank ist das typische Beispiel in der Schweiz. Die Verantwortlichen dieser Institutionen werden zwar von gewählten Entscheidungsträgern ernannt und sind dem Stimmbürger gegenüber damit mindestens indirekt verantwortlich. Aber diese Institutionen entwickeln natürlich eine gewisse Eigen- dynamik, die nicht mehr an die Bürgerinnen und Bürger rückgekoppelt ist.

Sie haben jetzt vor allem die Demokratiedefizite betont. Gibt es im Rahmen von Globalisierung und Internationalisierung auch Chancen für die Demokratie?

KRIESI: Am Anfang haben wir sehr pessimistisch gedacht. Und es gibt bei uns auch Leute, die kritisieren, dass wir vor allem von den Problemen und zu wenig von den Chancen sprechen. Tatsächlich bieten die neuen supranationalen politischen Ebenen auch neue Möglichkeiten für Interventionen. Nichtregierungsorganisationen und andere Interessengruppen intervenieren etwa auf europäischer Ebene. Es gibt Gruppen in der Bevölkerung, die dadurch gestärkt werden. Auf diese Weise entstehen neue Partizipationschancen. Es ist auch so, dass die Bürger immer kompetenter werden. Das führt dazu, dass die Erwartungen an die Partizipation steigen. Zudem eröffnen die neuen Technologien neue Möglichkeiten für die aktive Teilnahme an politischen Diskussio-

nen und Prozessen. Das wird von uns auch untersucht. Wir betonen also nicht nur die negativen Aspekte, sondern wir sehen auch neue Möglichkeiten.

Sie bezeichnen die Schweiz als «Laboratorium» für die Demokratieforschung. Inwiefern eignet sich unser Land speziell für die Demokratieforschung?

JARREN: Im Unterschied etwa zu Deutschland ermöglicht das politische System der Schweiz, die direkte Partizipation auf verschiedenen Ebenen – von der Gemeinde bis zum Bundesstaat. Es gibt zudem Formen der Beteiligung, die die EU nun partiell einführt – etwa Konsultationsverfahren – ohne sie als schweizerisch zu deklarieren.

KRIESI: Hinzu kommt, dass die Schweiz quasi aus 26 verschiedenen Staaten besteht. Man kann deshalb innerhalb des Landes die Wirkung unterschiedlich organisierter Institutionen sehr gut analysieren. Ein weiterer Punkt ist: Die Schweiz ist Weltmeister in der direkten Demokratie, und diese ist ein Exportprodukt, das immer häufiger auch im Ausland zur Anwendung kommt. In der Schweiz kann man entsprechend gut erforschen, wie diese Form der Demokratie funktioniert. Wir untersuchen beispielsweise Abstimmungskämpfe wie die zum neuen Asylgesetz im vergangenen Jahr.

Eine weitere Hypothese Ihres Projekts ist die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit von Politik und Medien – die so genannte Mediatisierung. Wie manifestiert sich diese Entwicklung?

JARREN: Es gab schon immer ein spezielles Verhältnis von Politik und Medien – so entwickelten sich die Nationalstaaten und die Medien zunächst im Gleichschritt. Staat und Gesellschaft hatten als Verbindungselemente die Parteien, die ihre Standpunkte via Medien vermittelten. Die Partei-, Gewerkschaft- und Kirchenpresse war früher entsprechend ideologisch aufgeladen. Diese Struktur hat sich verschoben: Die Medien haben sich zunehmend ökonomisiert und müssen ihr Geld andersweitig beschaffen. Aufgrund dieses Wandels sind sie heute weniger ideologisch und stärker aufmerksamkeitslogisch geprägt. Mediatisierung

DIE GESPRÄCHSPARTNER

Otfried Jarren ist Professor für Publizistikwissenschaft an der Universität Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte sind «Media Policy» und «Political Communication». Im Bereich der Medienpolitik werden unter anderem die beiden Projekte «Medienpolitische Weichenstellung» und «Publizistische Programmierung der SRG 1953–2005» (finanziert durch den Schweizer Nationalfonds [SNF]) bearbeitet. Auf dem Gebiet der Politischen Kommunikationsforschung werden an seinem Lehrstuhl derzeit, neben einem NCCR-Projekt über Medialisierungseffekte bei politischen Parteien (Mehrländerstudie), mit Mitteln des SNF die Projekte «Die Regierungskommunikation der Kantone» sowie der Schweizer Teil im Rahmen des internationalen Verbundprojekts «Political Communication Culture in Western Europe. A Comparative Study» durchgeführt. Soeben abgeschlossen wurde das Projekt «Politische Kommunikationsberater in der Schweiz» (das Buch erscheint im Oktober im UVK Verlag, Konstanz).

KONTAKT jarren@ipmz.uzh.ch

Hanspeter Kriesi ist Professor für Politikwissenschaft, Vergleichende Politik an der Universität Zürich. Ein aktueller Schwerpunkt seiner Forschungsarbeit ist die Transformation westeuropäischer Parteiensysteme im Zeitalter der Globalisierung – in einem gemeinsamen Projekt mit der Universität München werden die Veränderungen des Parteienangebots und der Wählernachfrage anhand von Wahlkampagnen und öffentlichen Debatten in sechs europäischen Ländern untersucht. Zudem leitet er ein Forschungsprojekt zum Wertewandel in der Schweiz, das Teil der fünften Welle der World Value Studie ist, die in mehr als 60 Ländern durchgeführt wird. Im Rahmen des NCCR Democracy analysiert der Politikwissenschaftler mit seinem Team gemeinsam mit Publizistikwissenschaftlern der Universität Zürich direkt-demokratische Abstimmungskampagnen in der Schweiz.

KONTAKT hanspeter.kriesi@ipz.uzh.ch

meint nun, dass die politischen Organisationen zunehmend auf die Vermittlungsfunktion der Medien angewiesen sind, auf die sie nicht mehr automatisch zählen können, weil sie keine eigene Presse mehr haben. Die Öffnung der Medien hat dazu geführt, dass beispielsweise NGO ein grösseres Gewicht im politischen Diskurs erhalten haben. Andere politische Akteure und Intermediäre verlieren hingegen tendenziell an Bedeutung in der medialen Darstellung. Dadurch, dass die Medien Informationen nach ihrem Nachrichtenwert auswählen, werden auch bestimmte Akteure in der Berichterstattung weniger berücksichtigt.

Wie reagieren die Parteien auf diese Veränderungen?

JARREN: Die Parteien sind zunehmend auf die Medien angewiesen – selbst wenn sie ihre eigenen Mitglieder schnell erreichen wollen. Sie können nicht mehr binnenkommunikativ funktionieren. Das führt zu einer Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen und von Themen und zu einer Professionalisierung von Stäben und Leitungen. Und es fördert die Entdemokratisierung der Strukturen. Idealtypisch laufen Entscheidungsprozesse in Parteien von unten nach oben ab, diese Entwicklung weist jedoch in die andere Richtung. Das wirkt sich auf die Parteien aus. Entsprechend gibt es ganz unterschiedliche Modelle, wie Parteien organisiert sind und funktionieren. Gleichzeitig werden die Parteien finanziell abhängiger, weil professionelle Kommunikation Geld kostet, was ich für Demokratien auch aus dem Aspekt der Chancengleichheit als problematisch erachte. Das führt dazu, dass Parteien mit einem kleineren Budget dazu gezwungen werden, Verbindungen einzugehen, etwa mit den Medien. Parteien sind in den Nationalstaaten zentrale Akteure, weil sie Interessen bündeln und ausgleichen und so bis zu einem gewissen Grad für politische Stabilität sorgen. Heikel wird es, wenn die Parteien diese Funktionen nicht mehr erfüllen können, weil sie sich in finanzielle Abhängigkeiten begeben oder weil sie nur noch selektive Interessen vertreten und nur noch bestimmte Themen bewirtschaften, weil sie annehmen, dass sie damit bei den Wählern punkten können.



«Die Parteien werden finanziell abhängiger, weil professionelle Kommunikation Geld kostet.» Otfried Jarren

KRIESI: Ich möchte noch zwei Aspekte hinzufügen. Zum einen wird in den Parteien die Führung gestärkt. Die Parteispitze braucht den Parteiapparat nicht mehr, um die Mitglieder zu mobilisieren, das geschieht über die Medien. Die Medien ihrerseits, die politische Themen stark personalisieren, sind sehr auf die Parteispitzen ausgerichtet. Ganz generell kann man sagen, dass die Exekutiven gestärkt werden, weil die Aufmerksamkeit der Medien immer mehr auf die Spitzen fokussiert wird. Dies unterstützt auch die Tendenz zur supranationalen Entscheidungsfindung, weil auch dort die Exekutive die zentrale Rolle spielt, wie etwa die Staatschefs an den G-8-Gipfeln demonstrieren. Das führt zu einer «Präsidentialisierung» der parlamentarischen Systeme,

und das wiederum zu einer «Entparlamentarisierung». Das heisst, die Parlamente werden immer schwächer und die gewählten Volksvertreter haben weniger Einfluss.

Die SVP ist in der Schweiz das Paradebeispiel für eine solche von oben gesteuerte Partei. Andere Parteien scheinen mehr Mühe damit zu haben, wenn man etwa beobachtet, wie die FDP oder die SP versuchen, über die Basis Parteiprogramme zu entwickeln. Das scheint mittlerweile ein kompetitiver Nachteil zu sein – man hat zwar parteiintern mehr Demokratie, aber man ist weniger schlagkräftig. Müssen sich die Parteien dieser neuen Logik unterwerfen?

KRIESI: Offenbar. Jedenfalls ist es so, dass Parteien, die sich dieser Logik unterwerfen, erfolgreicher sind. Die SVP hat sich in dieser Hinsicht am meisten professionalisiert und macht nun den anderen vor, wie es gemacht werden muss.

Ist das die Zukunft?

JARREN: Diese Strategie birgt auch Risiken, weil sie an Personen – Blair beispielsweise oder Berlusconi – gebunden ist. Institutionen, die mit Personen kurzgeschlossen werden, haben das Problem, dass sie, wenn diese Personen verschwinden oder skandalisiert werden, überlegen müssen, wie es weitergeht. Es ist aber schon so, dass die Personalisierung durch die Medien zu einer Hierarchisierung führt, weil diese Personen auf allen Ebenen auftreten und die Sachgeschäfte teilweise gar nicht mehr abarbeiten können. Das führt auch demokratietheoretisch zu einem Problem, weil das Binnengefüge der Parteien von diesen Personen abhängt. Parlamente werden so faktisch ausgehöhlt, weil die Entscheide eben vermehrt durch die Exekutiven oder wenigen Elitepersonen ausgehandelt werden. Die Medien bedienen genau diese Konstellation.

Damit verbunden ist auch die Verschiebung hin zu populistischer Themensetzung. Inwiefern wird populistische Politik gefährlich für eine Demokratie?



«Die Exekutiven werden gestärkt, weil die Aufmerksamkeit der Medien immer mehr auf die Spitze fokussiert wird.» Hanspeter Kriesi

JARREN: Das Problem ist, dass die Medien alles bedienen, was irgendwie interessant ist – beispielsweise das Thema Kampfhunde. Der Effekt ist, dass dadurch eine Vielzahl von Exekutivmassnahmen ausgelöst werden, bei denen man sich fragen muss, ob der Aufwand gerechtfertigt ist. Dagegen werden bei viel relevanten Themen – etwa der Misshandlung von Kindern und Frauen – keine Massnahmen ergriffen. Das sind Prozesse, die teilweise von den Medien angestossen werden. Man kann das für harmlos halten. De facto ist es aber nicht harmlos, weil damit die politische Agenda gesetzt wird. Und Agendasetting bedeutet nicht nur, ein Thema zu lancieren, sondern gleichzeitig auch eine Lösung zumindest zu suggerieren. Wenn es einer Partei wie der SVP gelingt, ein Thema

– etwa «Missbrauch» – zu setzen und sich gleichzeitig als Lösung des Problems zu präsentieren, ist das der Schlüssel zum Erfolg.

KRIESI: Populismus ist ein schwieriges Konzept. Auf den Kern reduziert bedeutet es: den direkten Appell ans Volk und Anti-Elitismus. Blocher etwa attackiert die «classe politique» und appelliert gleichzeitig an den gesunden Menschenverstand der Stimmbürger. Das Konzept ist deshalb heikel, weil ein Populist mit der Idealvorstellung der Demokratie – dem direkten Appell ans Volk – arbeitet. Das Volk soll entscheiden und niemand sonst.

Ein Paradebeispiel für eine solche Auseinandersetzung sind die Einbürgerungen. Dabei geht es um die Frage Rechtsstaat und Menschenrechte versus Basisdemokratie. Soll das Volk das letzte Wort haben?

KRIESI: Wir leben in einer liberalen Demokratie. Eine Grundvoraussetzung, dass diese Demokratie funktioniert, ist der liberale Rechtsstaat, der Grundrechte wie Redefreiheit, Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit garantiert. Zu diesen Rechten gehört auch der Schutz vor Willkür durch den Staat. Das Problem der Verabsolutierung der demokratischen Komponente ist, dass dadurch willkürliche Entscheide gefällt werden können. Nur weil jemand Türke ist oder Stojanovic statt Müller heisst, wird er nicht eingebürgert. Das ist Willkür. Da hat das Bundesgericht völlig zu Recht entschieden, dass das so nicht geht. Die Staatsrechtler stehen auf der Seite des liberalen Rechtsstaates, dessen Prinzipien sie gegen die Verabsolutierung der Volkssouveränität verteidigen. Wenn der Populist ans «Volk» appelliert, hat er zwar die Ideale der Demokratie auf seiner Seite. Aber diese Ideale sind nicht absolut zu setzen. Denn einerseits verletzt der Populist unter Umständen Prinzipien des Rechtsstaates. Andererseits übersieht er, dass unsere Demokratie repräsentative Elemente enthalten muss. Das heisst, man kann nicht jeden Tag das Volk befragen. Es gibt die pragmatische, real existierende Demokratie und es gibt die ideale Demokratie. In unserem Programm untersuchen wir, wie die reale Demokratie funktioniert, und nicht, wie es unter Umständen in idealen normativen Modellen sein könnte.

Sie argumentieren, dass die Mediatisierung und Boulevardisierung des politischen Diskurses die Lösung von Problemen schwieriger macht, weil durch den medialen Druck nebensächliche Themen aufgebauscht werden – wie die Kampfhunde –, die dann den Bundesrat und das Parlament beschäftigen. Wird dadurch die Demokratie gefährdet?

JARREN: Die Sichtbarkeit der zentralen Institutionen nimmt heute ab, das kann man feststellen. Das Parlament beispielsweise kommt in den Medien weniger vor als früher. Damit verlieren auch Prinzipien wie das Aushandeln politischer Kompromisse, die Gewaltenteilung oder das Aushalten institutioneller Widersprüche an allgemeiner Sichtbarkeit und in der Folge an Bedeutung. Solche Entwicklungen machen Demokratien verletzlicher und instabiler.

Herr Jarren, Herr Kriesi, wir danken Ihnen für das Gespräch.

NCCR DEMOCRACY

DEMOKRATIE UNTER DER LUPE

Die Globalisierung und der zunehmende Einfluss der Medien auf die Gesellschaft stellen die Politik vor neue Fragen. Und sie verändern die Spielregeln der Demokratie. Unter dem Titel «Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert» untersucht das NCCR Democracy, ein interdisziplinärer Nationaler Forschungsschwerpunkt unter der Leitung des Politologen Hanspeter Kriesi und des Publizistikwissenschaftlers Otfried Jarren, aktuelle demokratische Prozesse. Ziel des Projektes ist es, aufgrund von Forschungsergebnissen, Vorschläge zur Verbesserung der politischen Entscheidungsprozesse, der politischen Bildung und der Qualität der Medienberichterstattung zu erarbeiten. Am Projekt beteiligt sind rund 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die erste Phase des Forschungsvorhabens wurde 2005 vom Schweizer Nationalfonds für vier Jahre bewilligt und mit 7,1 Millionen Franken unterstützt. Das Gesamtbudget des NCCR beträgt 14,6 Millionen Franken.