Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen 6/2019

Populismus: Folgen für globale nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung

Populismus ist ein Politikstil, der bestehende normative Konsense in der Gesellschaft angreift und dabei systematisch Ausgrenzungen und Feindbilder nutzt. Minderheiten in der Bevölkerung sind Gegenstand typischer Ausgrenzungsstrategien ebenso wie Wissenschaftsfeindlichkeit. Dort wo Populismus Regierungshandeln dominiert, zählen u.a. Begrenzungen für die Zivilgesellschaft zu den Folgen.

Populisten bedienen sich bei der Mobilisierung von Wähler*innen ausgewählter Themen, die sich nach politischer Orientierung (Links- vs. Rechts-Populismus) und nationaler Ausgestaltung unterscheiden. Dennoch sind Muster erkennbar, nach denen Populismus zum Ausdruck kommt, etwa durch die Abgrenzung zwischen dem ‚Volk' und seinem vermeintlichen Willen einerseits und einer unterstellt entkoppelten politischen ‚Elite' andererseits. Die Werte der Bevölkerung werden weitgehend im nationalen Kontext verortet, dagegen werden Vertreter*innen der ‚Elite' oftmals primär als an Interaktionen jenseits des Nationalstaates interessiert und damit globalisierungsfreundlich wahrgenommen und charakterisiert.

Populistische Tendenzen sind sowohl in westlichen Ländern, in Ländern des früheren Ostblocks als auch im globalen Süden erkennbar.

Populistische Muster bergen erhebliche Risiken für multilaterale Bemühungen zur Bearbeitung von grenzüberschreitenden politischen Herausforderungen. Dazu zählen:

- die Abkehr von integrativen Bestrebungen. So gilt die Europäische Union (EU) als ‚Eliteprojekt' und Sinnbild für zahlreiche negative Aspekte der Globalisierung.
- die Abkehr von multilateralen Institutionen und internationalen Handelsverträgen. Dazu gehören die Aufkündigung internationaler Verträge (Pariser Klimaschutzabkommen etc.) und der Rückzug aus internationalen Organisationen.
- die Reinterpretation/Ablehnung von Entwicklungspolitik. Entwicklungspolitik wird nicht als originäres Instrument zur Beförderung global nachhaltiger Entwicklung verstanden, sondern als Vehikel für enge nationale Ziele reinterpretiert.

Der in Teilen transnationale Charakter des Populismus könnte in der Zukunft zu einer zusätzlichen Herausforderung für global nachhaltige Entwicklungsthemen werden. Zwar waren Ansätze nationaler populistischer Strömungen, transnational zusammenzuarbeiten und dabei einen ‚Meta-Populismus' zu schaffen, bislang kaum erfolgreich, aber dies könnte sich nach den Europawahlen im Mai 2019 ändern.

Länder unterscheiden sich sowohl mit Blick auf die gegenwärtige als auch erwartete künftige Bedeutung populistischer Akteure. Auch in Staaten, in denen Populisten momentan nicht Regierungsverantwortung tragen, könnten Regierungen Budgetkürzungen oder Reallokationen in bestimmten entwicklungspolitischen Themenbereichen mit der Intention vornehmen, den Wahlerfolg der Populisten zu vermindern. Dadurch entsteht die Gefahr, dass populistische Ansätze selbst dort wirksam werden, wo populistische Parteien nicht an der Regierung beteiligt sind.

Populismus – Begriffsbestimmung

Dieser Beitrag widmet sich zwei Fragen: 1) Wo und in welcher Form wird Populismus sichtbar? 2) Welche Implikationen hat Populismus für Politiken globaler nachhaltiger Entwicklung?

Was konkret als Populismus zu verstehen ist, ist umstritten, ebenso die Art und Weise, wie Populismus in Deutungsraster einzuordnen ist. Für unsere Zwecke ist mit Populismus ein Politikstil gemeint, der etablierte normative Konsense in der Gesellschaft bewusst angreift und dabei insbesondere Ausgrenzungen und Feindbilder nutzt. Minderheiten in der Bevölkerung sind Gegenstand typischer Ausgrenzungsstrategien ebenso wie Wissenschaftsfeindlichkeit. Populistische Parteien und Strömungen zeichnen sich meist durch eine geringe Bereitschaft zu politischen Kompromissen aus. Dort wo Populismus Regierungshandeln prägt, zählen u.a. Begrenzungen für die Zivilgesellschaft und eine Erosion des Rechtsstaats zu den sichtbaren Folgen. Populistische Akteure bedienen sich bei der Mobilisierung von Wähler*innen ausgewählter Themen; Zuwanderung und Globalisierung werden dabei bevorzugt. Populismus wird daher in vielen politischen Debatten als Bedrohung etablierter freiheitlicher Demokratien diskutiert.

Trotz der Diversität von Populismus sind in vielen Staaten vergleichbare Muster erkennbar, wie Populismus in Erscheinung tritt, etwa mit Blick auf die Abgrenzung zwischen dem (einfachen) ‚Volk' und dessen (vermeintlichem) Willen gegenüber einer ‚Elite' und deren Verhalten. Während die Werte des ‚Volkes' weitgehend im nationalen Kontext verortet werden, wird Personen, die der ‚Elite' zugeordnet werden, unterstellt, dass sie Interaktionen jenseits des Nationalstaates besondere Aufmerksamkeit schenken, da sie besonders von Globalisierung profitierten. Sie würden daher Globalisierung sowie inter- und transnationale Kooperation positiv bewerten.

Populismus ist zunehmend ein weltweites Phänomen. Populistische Ausprägungen von Politik finden sich sowohl in den liberalen westlichen Demokratien, ehemaligen Ostblockstaaten als auch in Ländern des globalen Südens. Wahlerfolge einer Reihe von neueren Parteien in verschiedenen Ländern basieren auf populistischen Argumentationsmustern.

Populismus ist kein neues Phänomen; auch in der Vergangenheit hat es mehrfach populistische Wellen gegeben, wobei linkspopulistische Tendenzen vor allem in Südamerika, rechtspopulistische Tendenzen primär in Nordamerika und Europa erkennbar waren. Neben Gemeinsamkeiten wie Anti-Elitismus bzw. Frontstellung gegenüber ‚korrupten Eliten' gelten Anti-Pluralismus und rassistische Haltungen zu den wichtigsten Merkmalen des Rechtspopulismus.

Allerdings lässt sich anzweifeln, ob die Unterscheidung zwischen ‚rechter' bzw. ‚linker' politischer Orientierung (in Europa und Nordamerika) für eine politische Verortung der Debatten noch zutreffend ist. Gegenwärtige politische Konflikte, die durch einen politischen Diskurs geprägt sind, der einerseits durch eine sozioökonomische Dimension (Themen: Wohlfahrtsstaat, Staatsinterventionismus, Haushaltsfinanzierung) sowie andererseits durch eine kulturelle Dimension (Integration, Immigration, Religion) bestimmt wird, verlaufen vielfach quer zu Rechts-Links-Mustern (Grande, 2018).

Populismus kann als Reflex auf (wahrgenommene) Dysfunktionalitäten politischer Systeme insbesondere in Zeiten von Krisen verstanden werden, also von Fehlfunktionen oder mangelhaften Problemlösungen durch etablierte (partei-)politische Systeme. Dabei ist Populismus nicht notwendigerweise an Parteien gebunden, sondern kann ebenfalls durch (soziale) Bewegungen (d.h. ohne ausgeprägte Parteistrukturen) zum Ausdruck kommen.

Die Ursachen für das Entstehen von Populismus sind vielfältig. In vielen Ländern sind zahlreiche Menschen enttäuscht von bestehenden liberalen Demokratien, die sie für das Entstehen von Problemen und schlechte Zukunftsperspektiven verantwortlich machen (etwa Verlust von Arbeitsplätzen mit geringer Qualifikation). Oft lässt sich ein grundlegender Mangel an Vertrauen in politische Führungen und politische Systeme konstatieren.

Häufig wird Populismus mit den Folgen der Globalisierung in Verbindung gebracht. Obwohl Globalisierung komplex ist, bietet Populismus hierfür scheinbar einfache Antworten an. Dazu zählt das Thema Ungleichheit, das innerhalb vieler Staaten zunehmend bedeutsam ist. So ist für viele Menschen in den USA sichtbar, dass der Reichtum für einige Teile der Bevölkerung enorm zunimmt, zugleich sich aber die Lebensbedingungen für ohnehin schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen verschlechtern. Typische populistische Programmatik richtet sich in diesem Kontext gegen Migranten, in denen Konkurrenten um Arbeitsplätze gesehen werden, die überdies die öffentliche Sicherheit gefährdeten und eine Bedrohung von Kultur und Wertesystem darstellten.

Gefährdungspotenziale

Die Zunahme populistischer Tendenzen birgt Gefährdungspotenziale für globale nachhaltige Entwicklung. Sie können in mehrfacher Hinsicht zu einschneidenden Rückschritten bei der Bearbeitung globaler Fragen nachhaltiger Entwicklung führen und Multilateralismus insgesamt gefährden.

Erstens, durch Abkehr von integrativen Bestrebungen: So wird die EU für negative Aspekte der Globalisierung in Haftung genommen (z.B. für strukturelle regionale Probleme etwa in Frankreich, Italien, Österreich und Polen aufgrund abnehmender ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit, für Einkommensungleichheit, für Ängste und Unsicherheit, z.B. aufgrund der beruflichen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen sowie für Identitätsverlust). Die durch die EU erzielten Leistungen (interne Freizügigkeiten und soziale Rechte, Umverteilungsmechanismen etc.) werden von den Populisten nicht wahrge-

nommen oder bestritten; die erreichten Integrationsschritte der EU werden überwiegend negativ interpretiert (interne Freizügigkeit führe zur Ausnutzung der Sozialsysteme einiger Länder und fehlender Grenzschutz zu illegaler Einwanderung etc.).

Zweitens, auf der Ebene multilateraler Institutionen und des internationalen Handels: Aufkündigung internationaler Verträge / Abkommen und Rückzug aus internationalen Organisationen (Kasten 1) und damit Schwächung einer regelbasierten internationalen Ordnung.

Kasten 1: Rückzug populistisch geführter Regierungen aus multilateralen Kooperationsansätzen (Beispiele)

- Angekündigter Austritt der USA aus dem Pariser Klimavertrag (2017)
- Rückzug der USA aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (HRC) und dessen Finanzierung (2018)
- Ausstieg der USA aus dem Atomabkommen mit dem Iran (Joint Comprehensive Plan of Action) (2018)
- Einstellung der Zahlungen der USA an das Flüchtlingsprogramm der Vereinten Nationen für Palästina (UNRWA) (2018)
- Fehlende Zustimmung zum globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (2019), u.a. durch Polen, Ungarn und die USA
- Austritt der USA und Israels aus der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und dessen Finanzierung (2019)
- Ausstieg der USA und nachfolgend Russlands aus dem Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) (2019)
- Angekündigter Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) (ursprünglich angekündigt für 2019)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bereits während seiner Wahlkampagne hatte Donald Trump wissen lassen, die Welthandelsorganisation WTO verlassen zu wollen und schließlich als Präsident angekündigt, deren Regeln zu missachten. Handelsauseinandersetzungen und Protektionismus machte er zu einem wesentlichen Merkmal seiner Außenpolitik. Vielfach bezweifelte Donald Trump die Legitimität internationaler Organisationen. Populistische Parteien in Westeuropa treten ebenfalls für wirtschaftlichen Protektionismus ein.

Populismus greift die Grundlagen bisheriger Vereinbarungen zur Eindämmung und Bearbeitung des Klimawandels an. Zahlreiche Merkmale populistischer Politik widersprechen zentralen Werten der Vereinten Nationen und den Zielen internationaler Organisationen (z.B. der Weltbank), die sich auch in den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) widerspiegeln. Das Beispiel Belgien zeigt, dass in Koalitionsregierungen mit Beteiligung von Populisten konträre Standpunkte bei globalen Themen selbst dann zum Scheitern einer Koalition führen können, wenn es nur um nichtbindende Normen geht (Kasten 2).

Drittens, durch Reinterpretation / Ablehnung von Entwicklungspolitik: Entwicklungspolitik und ihre Aufgaben werden von Populisten grundsätzlich hinterfragt. Sie wird nicht als Instrument globaler nachhaltiger Entwicklung verstanden, sondern als Vehikel reinterpretiert, um mittels Freund-Feind-Schemata Verhalten zu belohnen oder zu sanktionieren und so etwa Migration aus dem globalen Süden zu steuern. Dadurch unterliegt das Politikfeld der Gefahr, anhand scheinbarer nationaler Interessen grundlegend neu ausgerichtet zu werden. Drastische Kürzungen entwicklungspolitischer Mittel gehören zu den typischen populistischen Forderungskatalogen.

Kasten 2: UN-Migrationspakt und nationale Implikationen: der Fall Belgien (Beispiel)

Politische Kontroversen innerhalb Belgiens zu einem nichtbindenden Übereinkommen über Migration führten zum Scheitern der belgischen Regierung, in der Populisten mitregierten. Der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration" (UN-Migrationspakt) steht für die Entwicklung globaler Leitlinien für die Migrationspolitik. Er wurde am 10.12.2018 in Marrakesch von 164 der insgesamt 193 UN-Mitgliedsstaaten angenommen. Widerstand gegen das Abkommen kam von einigen Staaten wie Australien, Österreich, Polen, Ungarn und den USA, die einen Souveränitätsverlust befürchteten. Unterschiedliche Positionen innerhalb der belgischen Koalitionsregierung führten dazu, dass die flämische Nationalistenpartei *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA) schließlich die Koalition auflöste.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bisherige Bemühungen populistischer Strömungen, transnational zusammenzuarbeiten und dabei einen ‚Meta-Populismus' zu schaffen, waren bislang wenig erfolgreich. So scheiterten die Bemühungen von Marine Le Pen und Geert Wilders im Jahr 2014 einen populistischen Block im EU-Parlament zu formieren. Ein transnationales ‚Volk' ist weit schwieriger zu fassen und erfordert eine stärkere Konstruktion als auf nationaler Ebene. Etablierte transnationale Parteien sind zudem bestrebt, sich von Populisten abzugrenzen. So sah sich Europäische Volkspartei (EVP) im Europaparlament veranlasst, die Mitgliedschaft der rechtsnationalen ungarischen Fidesz-Partei (Viktor Orbán) zu suspendieren.

Umgang mit Populismus

Gegenwärtigen Analysen zufolge sind nicht alle Länder in gleichem Ausmaß von Populismus betroffen. Ebenso gehen Einschätzungen zur künftigen Relevanz populistischer Akteure auf der Ebene einzelner Länder auseinander.

In Deutschland ist Populismus in den vergangenen Jahren bedeutender geworden. Seit 2017 sitzt mit der Alternative für Deutschland (AfD) seit langer Zeit wieder eine rechtspopulistische Partei im Deutschen Bundestag. Für die AfD ist eine beachtliche Unterstützung zu verzeichnen. Der Populismusbarometer 2018 für Deutschland liefert eine Affinität mit populistischen Mustern bei 30,4 Prozent der wahlberechtigten Bürger*innen.

Auch wenn – wie Deutschland – eine Regierungsbeteiligung populistischer Parteien in den nächsten Jahren wenig wahrscheinlich ist, so kann ihr Auftreten dennoch Auswirkungen auf die Politik haben und damit die Gefahr induzieren, von bisherigen nachhaltigkeitsorientierten Politikansätzen abzurücken. Bestrebungen von Seiten etablierter Parteien, durch populistische Politik populistischen Parteien den Wind aus dem Segel zu nehmen, könnten etwa zu veränderten Ausgabenprioritäten zulasten eines globalen Engagements führen.

Während Staaten mit starkem populistischem Zuspruch Bremser einer nachhaltigen globalen Entwicklung sein können, können Staaten mit weniger starken populistischen Strömungen wichtige Funktionen übernehmen. Dazu zählt die Kompensation von eingeschränkten Leistungen für globale nachhaltige Entwicklung. So ist Deutschland derzeit dabei, sein Engagement im Bereich globaler öffentlicher Gesundheit auszuweiten und dabei nicht nur in finanzieller Hinsicht eine Führungsrolle zu übernehmen. Inzwischen investiert Deutschland rund 850 Millionen Euro pro Jahr in globale Gesundheitshilfe, doppelt so viel wie vor zehn Jahren. Dies kann dazu beitragen, das sinkende Engagement der USA in Teilen zu kompensieren.

Perspektiven

Es gibt bislang nur wenige Analysen zum Thema Populismus mit Bezug auf globale Fragen der Nachhaltigkeit. Zu den wichtigsten Forschungslücken zählen

- die Konzentration der bisherigen Forschung auf einige liberale westliche Demokratien. Vor allem mit Blick auf Afrika und weite Teile Asiens mangelt es an entsprechenden Analysen. Wichtig wären inter- und intraregionale Vergleichsanalysen zum Populismus.
- die Konzepte des Populismus bei Themen global nachhaltiger Entwicklung. Wie sehen Politikentwürfe in diesem Feld bei populistischen Parteien aus? Wie wirken sich populistische Argumentationsmuster auf andere Akteure aus?

  Einzelne Populismus-Varianten nehmen zu unterschiedlichen Themen globaler Nachhaltigkeit offensichtlich verschiedene Positionen ein. Während die deutsche AfD den Klimawandel leugnet, erkennen die ungarische Regierungspartei Fidesz und die Finnen-Partei den Klimawandel an und unterstützen aktiv Klimaschutzmaßnahmen – im Sinne des ‚Heimatschutzes'.

  Im Unterschied zur deutschen AfD nimmt die französische Gelbwesten-Bewegung keine ablehnende Haltung zu Migranten aus dem globalen Süden ein. Die vergleichende Populismusforschung benötigt deshalb zur klareren Bewertung andere Analyseraster. Dies ist von zentraler Bedeutung für die Politikberatung.

Populistische Tendenzen implizieren Gefahren; gleichwohl bedeutet das nicht, dass die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsagenda vor dem Aus steht. Denn fast gleichzeitig sind wachsende (Gegen-)Bewegungen für mehr nachhaltige Entwicklung zu beobachten (subnationale Akteure in den USA, globale Protestbewegungen von Schüler*innen etc.). Diese können als Chance verstanden werden, trotz widersprüchlicher Trends die Umsetzung der 2030 Agenda und des Pariser Klimaabkommens weiter zu befördern. Dazu zählt auch die geplante ‚Allianz der Multilateralisten', in der Deutschland und Frankreich gemeinsam mit Kanada und Japan internationale Institutionen, insbesondere die Vereinten Nationen, stärken wollen. Derartige Initiativen tragen dazu bei, den Mehrwert multilateralen Engagements für globale Nachhaltigkeit zu verdeutlichen und ein Gegengewicht zum Populismus zu schaffen.

Literatur

Grande, E. (2018). Der Wandel politischer Konfliktlinien – Strategische Herausforderungen und Handlungsoptionen für die Volksparteien. In W. Mack (Hrsg.), *Zwischen Offenheit und Abschottung* (S. 7-43). Freiburg: Verlag Herder.

Schaller, S., & Carius, A. (2019). *Convenient truths, mapping climate agendas of right-wing populist parties in Europe*. Berlin: Adelphi.

Verkamp, R., & Merkel, W. (2018). *Populismusbarometer 2018: Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Dr. Paul Marschall
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Stephan Klingebiel
Leiter Forschungsprogramm
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as6.2019

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130
die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash
ISSN (Online) 2512-9325

MITGLIED Johannes-Rau-DER Forschungsgemeinschaft JRF

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.