

Timm Beichelt  
Europa-Universität Viadrina  
Große Scharrnstr. 59  
15230 Frankfurt/Oder  
Tel. 0335 – 5534 2537  
beichelt@euv-frankfurt-o.de

## Herrschaftskultur: ein Konzept zur kulturwissenschaftlichen Öffnung der Vergleichenden Politikwissenschaft

Erschienen in der Zeitschrift Berliner Debatte – Initial, 1/2003, S. 60-74

<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>2</b>
<b>2. KULTUR IM KERNBEREICH DER POLITIKWISSENSCHAFT: HERRSCHAFTSKULTUR</b> .....	<b>3</b>
2.1. DIE BEHERRSCHTENSEITE: DAS HERRSCHAFTSVERSTÄNDNIS DER REGIERTEN .....	4
2.2. DIE HERRSCHENDENSEITE: DAS HANDLUNGSVERSTÄNDNIS DER REGIERENDEN.....	10
2.3. RESPONSIVITÄT ALS SCHLÜSSELKATEGORIE.....	16
<b>3. ANWENDUNGSBEREICHE</b> .....	<b>19</b>
<b>4. SCHLUSS</b> .....	<b>24</b>
<b>5. LITERATUR</b> .....	<b>24</b>

*Abstract:* Im Zentrum des Beitrags steht das theoretische Konzept der Herrschaftskultur, demzufolge in modernen Demokratien Herrschende und Beherrschte über die Interpretation von Symbolen miteinander verbunden sind. Diese Interpretation beruht bei den beiden Gruppen auf unterschiedlichen Grundlagen: die Beherrschten bilden ein bestimmtes *Herrschaftsverständnis* und die Herrschenden ein bestimmtes *Handlungsverständnis* aus. Im Hauptteil des Textes wird erörtert, welche Dimensionen für ein umfassendes Verständnis von Herrschafts- und Handlungsverständnis betrachtet werden müssen. Im abschließenden Teil werden zwei Beispiele für zusätzlichen Erkenntnisgewinn durch die Verwendung des Konzepts der Herrschaftskultur präsentiert.

## ***1. Einleitung***

"Kultur" hat als sozialwissenschaftliche Kategorie in den letzten Jahren eine Renaissance erfahren. Selbst eingefleischte Liberale räumen inzwischen ein, dass alleine Prinzipien des Marktes nur bedingt erklären helfen, warum einige Entwicklungsländer dynamische Volkswirtschaften entwickeln, während dies vielerorts trotz der Präsenz von Marktinstitutionen nicht gelingen mag (Harrison/Huntington 2000). Auch in der Demokratieforschung kommt der institutionelle Ansatz an seine Grenzen, wenn die Entwicklung der politischen Regimes im postsozialistischen Europa im Großen und Ganzen mit jahrhundertealten Einflusszonen zwischen Deutschland, Österreich-Habsburg, Russland und dem Osmanischen Imperium übereinstimmen (Ash 1999/2000). In beiden Fällen werden "kulturelle" Faktoren vorgeschlagen, um festgefahrenen Erklärungsansätzen neues Leben einzuhauchen.

Grundsätzlicher findet auch auf der makrotheoretischen Ebene eine Auseinandersetzung mit der kulturellen Verfasstheit der politischen Welt statt. Vor allem findet ein seit längerem existierender Seitenstrang der Politikwissenschaft von Interesse, in dem grundsätzlich von der Vorstellung Parsons abgewichen wird, das Kulturelle sei ein Teilsegment der Gesellschaft. In diesen Arbeiten wird auf die Konstruktion sozialer Tatsachen durch kulturgeprägte Individuen verwiesen; Birgit Schwelling (2001: 9-12) spricht von einem "symbolzentrierten" Ansatz der politischen Kulturforschung.

Politische Kultur wird dort nicht im Sinne internalisierter und damit impliziter Einstellungen und Glaubensmuster konzeptualisiert, sondern im Sinne expliziter Produkte menschlichen Handelns. Es geht darum, die Verdichtung sozialer *und* historischer Gegebenheiten zu Symbolen und Symbolsystemen als Element der "kulturellen" Formung von Individuen und Kollektiven nachzuvollziehen (Jung 1998). Motive und Interessen politischer Subjekte werden nicht als gegeben angesehen, sondern es kommt gerade auf deren Formung an. Machtpolitisch wird dabei nicht zuletzt interessant, wer Diskurse zu etablieren und die Richtung der Kommunikationsströme zu bestimmen in der Lage ist (Wildawsky 1987; Thompson/Grendstad/Selle 1999). Kultur wird in diesem Kontext definiert als Ansamm-

lung individueller Interpretationssysteme, die sich je nach Angehörigkeit zu verschiedenen Gruppen (Völker, Nationen, gesellschaftliche Gruppen) mehr oder minder stark ähneln. Kulturelle Bedeutungszuweisung wird damit zur Basis gesellschaftlicher Organisation; mit dieser konstruktivistischen Denkweise ist die Parsonssche Nebeneinanderstellung der Kategorien Wirtschaft, Recht, Kultur und Politik nicht kompatibel.

Allerdings sind die Anwendungsgebiete dieser "kulturalistischen" Politikwissenschaft recht begrenzt. Meistens liegen sie auf einer bestimmten Linie der *Cultural studies*, nämlich der kritischen Aufarbeitung des Geschehens im öffentlichen Diskurs. Den Massenmedien, insbesondere dem Fernsehen, als Trägern kulturell relevanter Bedeutungen, wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Neben der Medienforschung liegt ein zweiter Schwerpunkt auf Studien zur Populärkultur (Bromley/Göttlich/Winter 1999). Beim Kerngegenstand der Vergleichenden Regierungslehre, den politischen Institutionen, besteht jedoch eine deutliche Zurückhaltung. Im Großprojekt der neuen politischen Institutionenlehre (Göhler 1994) wird zwar ebenso wie bei Douglass North (1992) zwischen formellen und informellen Institutionen unterschieden. Ein expliziter Bezug auf empirische Fragestellungen, bei denen die kulturelle Unterfütterung institutioneller Verfahren berücksichtigt wird, bleibt in der Politikwissenschaft jedoch eher die Ausnahme.

Um dieses Defizit soll es im folgenden gehen. Macht es im Hinblick auf die Kerninstitutionen politischer Systeme Sinn, Kultur, d.h. die Interpretationstätigkeit politisch handelnder Individuen, systematisch mit einzubeziehen?

## **2. Kultur im Kernbereich der Politikwissenschaft: Herrschaftskultur**

Im Folgenden wird von der Beobachtung ausgegangen, dass in Mediendemokratien Herrschende und Beherrschte in einem symbiotischen Wechselverhältnis stehen.<sup>1</sup> Auf der einen Seite beziehen sich Regierungen bei ihren Handlungen auf ein Herrschaftsverständnis der Regierten. Regierende versuchen also, den Erwartun-

---

<sup>1</sup> „Herrschaft“ wird im Sinne Max Webers, also als „Chance (...), für (...) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“, definiert (Weber 1980 (1921): 122). Demzufolge ist der Herrschaftsbegriff eng mit Fragen der Legitimität verbunden, was die Gültigkeit des Konzepts der Herrschaftskultur auf einander ähnliche Regimetypen beschränkt.

gen der Regierten zu entsprechen, und sei es, um wiedergewählt zu werden. Dies ist eine der Kernthesen der modernen liberalen Demokratietheorie von John Stuart Mill zu Robert Dahl. Auf der anderen Seite stehen die Regierten. Deren Einstellungen zur Politik bilden sich nicht aufgrund einzelner Regierungsentscheidungen. Vielmehr sehen sich die Staatsbürger moderner Demokratien interdependenten Entscheidungsbündeln gegenüber. Politikfelder wie etwa Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Finanz- oder Gesundheitspolitik sind in sich komplex und darüber hinaus Gesamtzusammenhänge eingebettet, die der potenziellen Reichweite politischer Entscheidungen enge Grenzen setzen.

In Abhängigkeit von institutionellen Regelungen und dem gesellschaftlichen Organisationsgrad entwickeln sich so über die Zeit Politikstile, die sowohl das Handlungsverständnis der Regierenden prägen als auch das für das Publikum sichtbare politische Geschehen darstellen. Auf Seiten der Beherrscher wie auf Seiten der Beherrschten stehen also in der zeitgenössischen Demokratie Individuen, die nicht einfach auf eine Wirklichkeit auf der anderen Seite der Mauer zugreifen. Vielmehr haben wir es mit doppelt gewandeten Interpretationsprozessen zu tun. Die Regierenden orientieren sich – so die folgenden verwendeten Begriffe – am Herrschaftsverständnis der Regierten, und die Regierten beziehen sich auf das Handlungsverständnis der Regierenden. Werden beide Aspekte in ihrer Komplementarität betrachtet, lässt sich von Herrschaftskulturen sprechen, die durch aufeinander bezogene Interpretationsleistungen von Herrschenden und Beherrschten charakterisiert sind.

## 2.1. Die Beherrschenseite: das Herrschaftsverständnis der Regierten

Führen wir den Gedanken fort, die Herrschenden orientierten sich bei ihrem Handeln am Herrschaftsverständnis der Regierten. Aus welchen Wurzeln speist sich dieses? Übersicht 1 fasst die im Einzelnen zu erörternden Dimensionen zusammen.

Übersicht 1: Das Herrschaftsverständnis der Regierten

	orientieren sich am		Quellen des Herrschaftsverständnisses der Regierten	
Herrschende	→	Herrschaftsverständnis der Regierten	←	Einstellungen aufgrund sozial bedingter Sozialisation (Soziokultur)
	→		←	Einstellungen im Verhandlungsstadium (Deutungskultur)
	→		←	Institutionelle Ordnung

*Einstellungen/Soziokultur:* Seit Gabriel Almond und Sidney Verba lautet die Standardantwort der politischen Kulturforschung, die Einstellungen der Beherrschten seien auf einer kognitiven, affektiven und evaluativen Dimension zu erfassen (Almond/Verba 1963). In der klassischen politischen Kulturforschung stabilisiert die Kenntnis des Herrschaftsregimes sowie eine positive Haltung zu dessen Institutionen und Symbolen die Beziehung zwischen politischem System und Staatsbürgern. Sie geht also den Bedingungen für das Erwachen einer affirmativen Legitimität demokratischer Regimes nach. Für Varianzen bei den Einstellungsmustern werden Sozialisationsinstanzen verantwortlich gemacht: Familie, Schule, religiöse Institutionen, Berufs-, Schicht- und statusrelevante Faktoren sowie Massenmedien, Interessengruppen, politische Parteien und Regierungsstrukturen. Im Zusammenspiel all dieser Faktoren entstehen politische Weltbilder, denen üblicherweise innere Kohärenz und eine gewisse Stabilität unterstellt wird.

Karl Rohe hat allerdings schon vor längerer Zeit darauf hingewiesen, dass sich politische Weltbilder in einem ständigen Prozess der Umdeutung befinden. In allen Kulturen bestehen nebeneinander "Resultante(n) aus überlieferter Tradition, bereits teilweise symbolisch verarbeiteter eigener Realitätserfahrung und von außen einströmenden Sinn- und Deutungsangeboten" (Rohe 1987: 43). Diese Resultanten bezeichnet Rohe als politische Soziokultur, die sich ganz auf der Ebene der traditionellen politischen Kulturforschung bewegt. Der soziokulturelle Orientierungsrahmen für politisches Handeln kann über die Umfrage- und Einstellungsforschung erfasst werden.

*Einstellungen/Deutungskultur:* In Kontrast dazu setzt Rohe den Begriff der politischen Deutungskultur, der "Metakultur" der Soziokultur. In der Deutungskultur wird die Substanz der Soziokultur ausgehandelt. Deutungskultur stützt sich also

auf die gleichen Traditionsbestände wie die Soziokultur; allerdings sind diese eben nicht ausgedeutet und verfestigt. Soziokultur ist vergangene Deutungskultur: „Ursprünglich kontroverse Themen der Deutungskultur wandern in den Bereich der Soziokultur, um dort zumindest eine zeitlang als fraglos Hingenommenes zu existieren (...) Sie können freilich erneut problematisch werden“ (Rohe 1994: 170).

Hier kommt der Begriff der Interpretation ins Spiel. Die Deutungen des Publikums beziehen sich auf verdichtete Symbole, nicht einfach auf gegebene Wirklichkeit. Es lassen sich wenige politisch verhandelte Themenfelder finden, in den symbolische Aufladung keine Rolle spielt. Bei Auseinandersetzungen um Atomkraft etwa geht es weniger um Energiepolitik als um das Verhältnis des Menschen zur natürlichen Umwelt und, daraus abgeleitet, um "Recht auf Widerstand" an den "Grenzen der Mehrheitsdemokratie" (Guggenberger/Offe 1984). Bei diesem und weiteren Themen sind die Deutungsprozesse vielschichtig und ergebnisoffen. Üblicherweise wird davon auszugehen sein, dass die Deutungsgegenstände in unterschiedlichen Gesellschaften und zudem in unterschiedlichen Gesellschaftsschichten auf verschiedene Weise verhandelt werden. Diskurskultur wird beispielsweise hauptsächlich von Intellektuellen getragen und macht daher nur einen Teil der Deutungskultur aus (Rohe 1987: 42).

Das wirft die Frage auf, wie sich symbolische Deutungen verfestigen und welche Art von Symbolisierung für das Herrschaftsverständnis der Regierten relevant ist. Die radikalste These hierzu stammt von Murray Edelman, für den das Hauptwesen der Politik in deren Inszenierung liegt:

Wenn die Politik eben so kompliziert und ambivalent ist wie die Menschen, die sie machen, dann steht zu erwarten, dass politische Institutionen und Gebilde ganz handfeste Bedeutungen annehmen: Bedeutungen, auf die implizit angespielt und auf die die Masse eingeschworen wird, weil sie für das ergebene Sich-Fügen der Öffentlichkeit in das Schalten und Walten der verschiedenen Eliten – und damit für den sozialen Frieden unentbehrlich sind (Edelman 1976: 1-2).

Alle Politik ist nach Edelman von den Regierenden auf das Bedeutungsempfinden der Massen abgestimmt. Politik wird zum reinen „Spektakel“, bei dem die vor allem auf Inszenierung bedachten Regierenden mit den elementaren Bedürfnisse des Publikums spielen (Edelman 1988). Man wird die Dinge jedoch auch weniger dramatisch sehen können. So wie ein Zuschauer in einer Theaterinszenierung

nicht alles auf der Bühne Dargebotene für bare Münze nimmt, so kann auch das Publikum das auf der politischen Bühne Herausgestellte von der symbolisch verarbeiteten „realen“ Ebene unterscheiden. Mit Symbolisierung geht eine Verdichtung komplexer Sachverhalte einher. Sie muss sich aber nicht automatisch auf die niederen Instinkte richten – und wenn sie dies tut, muss das Publikum nicht automatisch darauf hereinfließen. Deutlich wird allerdings, dass Bedingungen und Verfahren der Symbolisierung sowie deren Entschlüsselung von zentralem Interesse sind, wenn das Konzept der Deutungskultur ernst genommen wird.

Gerade in diesem Subfeld der politischen Kulturforschung lässt sich das oben konstatierte Auseinanderklaffen von theorie- und anwendungsorientierter Literatur bemerken. Das Konzept der Deutungskultur wird häufig diskutiert, einschlägige Studien fehlen jedoch bis auf wenige Ausnahmen (Langenohl 2000). Lediglich bei Vertretern der *cultural studies* wird die Symbolisierung behandelt, vor allem im Hinblick auf die politische Kommunikation in Wahlkämpfen. Hier lautet eine wichtige Hypothese, dass sich in Kontinentaleuropa Strategien der Intimisierung, Personalisierung und Privatisierung nach US-amerikanischem Vorbild durchsetzen (Göttlich/Nieland 1999).

Auch die „konventionelle“ Vergleichende Regierungslehre hätte jedoch allen Anlass, sich mit den Verbreitungsbedingungen "produzierter" Images auseinanderzusetzen. Diese haben sich mit der Massenmedialisierung des politischen Raumes dramatisch verändert, so dass sich jede politische Kampagne daran orientieren muss (Meyer 2001: 47-48). Von Seiten der Regierenden setzt dies voraus, dass mit den in Szene gesetzten Symbolen ein jeweils *unterstelltes* Herrschaftsverständnis angesprochen werden muss – dazu mehr in Abschnitt 2.2. Auf Seiten der Regierten besteht das Herrschaftsverständnis hingegen keineswegs immer als gegebene (soziokulturelle) Größe, sondern ist stets von den Geschehnissen auf der politischen Bühne abhängig, mithin deutungskulturell offen.

Besondere Bedeutung erhält das Konzept der Deutungskultur damit in Zeiten raschen sozialen Wandels. Gerade dann weichen verfestigte Symboldeutungen auf, und die soziokulturellen Einstellungen beziehen sich auf uneindeutige Symbole. Ein Beispiel wäre die Sicht der Demokratie durch die ostdeutsche Bevölkerung. Die demokratischen Prinzipien werden von den Ostdeutschen genauso hoch geachtet wie von den Westdeutschen. Mit der Funktionsweise der Demokratie sind

erstere jedoch bei weitem unzufriedener als die alten Bundesbürger (Pollack 1997). Dies hat zum einen mit der schlechteren sozio-ökonomischen Lage im Osten zu tun. Zum anderen handelt es sich mit der Ablehnung der Demokratie aber auch um einen Versuch, „erfahrene Missachtung zum kompensieren und sich gegenüber den Westdeutschen zu behaupten“ (Pollack 2000: 302). Wichtig ist an dieser Argumentation, dass Staatsbürger ein politisches Kernkonzept wie die Demokratie nicht materiell, sondern symbolisch – nämlich in diesem Fall als Ausdruck eines Teils ihrer Trägerschicht – verstehen (können).

Eine Theorie zum Verständnis der Symbolrezeption steht in Grundzügen mit dem symbolischen Interaktionismus in der Tradition George Herbert Meads zur Verfügung (Mead 1973 (1934)). Hier findet jegliches soziale Handeln auf der Grundlage von zugewiesener Bedeutung statt. Mead ist damit ein wichtiger Bezugspunkt des oben angeführten "symbolzentrierten" Ansatzes der politischen Kulturforschung. Er stellt sich die Frage, wie Individuen den Bedeutungsgehalt von Symbolen überhaupt erfassen können. Um das Handeln eines Gegenüber deuten zu können, muss sich ego in alter hineinversetzen können. Hierzu konstruiert Mead bekanntlich ein doppeltes Individuum: das „Ich“ braucht ein sich selbst als Objekt erfahrendes ICH – im Original „I“ and „me“ –, um sich außerhalb des Ich liegende Motive vergegenwärtigen zu können. Allerdings ist das „me“ zwar als „gesellschaftliches ‚ICH‘“ gefasst, als solches aber gewissermaßen nur die externe Seite der individuellen Persönlichkeit (Mead 1973 (1934): 216, 225). Der symbolische Interaktionismus verrät uns damit zunächst mehr über die sozialpsychologischen Grundlagen der Bedeutungszuweisung als darüber, auf welche Weise sich das Herrschaftsverständnis konstituiert.

*Institutionen:* Um Herrschaftsverständnisse räumlich und sozial eingrenzen zu können, müssen die institutionelle Ordnung und damit einhergehende Machtbeziehungen betrachtet werden. Die Institutionen stehen zum Herrschaftsverständnis in einer ambivalenten Beziehung. Auf der einen Seite stellen sie „geronnene“ Gebilde dar (Pfetsch 1985: 10). Diese Institutionen entfalten unabhängig von der Entstehungsgeschichte bestimmte Wirkungen. Auf der anderen Seite sind Institutionen irgendwann entstanden und bilden damit die Herrschafts- und Machtstrukturen zu einem bestimmten Entstehungszeitpunkt ab.

Damit können Institutionen auch als Resultanten des Herrschaftsverständnisses interpretiert werden, außer wenn die Institutionenbildung als Aushandlungsprozess der Eliten ohne Blick auf die Bevölkerung stattgefunden hat. Bei Prozessen institutionellen Wandels wird diese Sichtweise jedoch in den seltensten Fällen einzunehmen sein. Dies bedeutet, dass bei der Betrachtung des Herrschaftsverständnisses historische Phasen mitberücksichtigt werden müssen. An „heißen Orten“ (Callon 1998) der Geschichte befinden sich ganze institutionelle Ordnungen im Aushandlungsprozess. In solchen Phasen befinden sich Herrschaftsverständnisse im Fluss, so dass deren Erfassung mit Methoden der politischen Kulturforschung ein fehleranfälliges Unterfangen ist. In Phasen institutioneller Stabilität hingegen ist auch die Verfestigung des jeweiligen Herrschaftsverständnisses zu erwarten, und dieses orientiert sich dann an kurzfristig nicht zu verändernden institutionellen Strukturen.

Aus Sicht der Regierten sind nicht alle Institutionen des politischen Systems gleich bedeutend. Je nach Komplexität eines Politikfelds ist sogar fraglich, ob das Gros der Bevölkerung über genügend Wissen verfügt, um die Feinheiten politischer Entscheidungsfindung nachvollziehen zu können. Einige Institutionen sind jedoch von besonderer Relevanz. Wahlen zu politischen Ämtern als wichtigste Institution zur Kontrolle der Regierenden durch die Regierten gehören sicherlich dazu. Schon die einfache Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Verhältniswahl (Nohlen 2000) lässt deutlich werden, dass von unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen erhebliche Impulse auf das Herrschaftsverständnis ausgehen.

Ähnliches gilt für die Unterscheidung zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen. Trotz aller Personalisierungstendenzen in parlamentarischen Regierungssystemen stehen und fallen in präsidentiellen Regierungssystemen die Einstellungen zum Regime in viel stärkerem Maße mit einer einzigen Person, eben der des Präsidenten. Es ist also nicht verwunderlich, wenn sich – wie z.B. in den USA, mittlerweile aber auch in der Russischen Föderation – zivilreligiöse Rechtfertigungsmuster an das Präsidentenamt binden (Bellah 1967). Ansonsten existieren auch in parlamentarischen Regierungssystemen recht unterschiedliche Bezüge zwischen Regierungen und Regierten, wenn man etwa das übersichtliche Westminstermodell mit dem vielschichtigen bundesdeutschen System vergleicht.

## 2.2. Die Herrschendenseite: das Handlungsverständnis der Regierenden

Auf der Herrschendenseite wird als Variable das Handlungsverständnis der Regierenden unterstellt.<sup>2</sup> Die Opposition zum Begriff des Herrschaftsverständnisses (vgl. Abschnitt 2.1.) soll damit nicht andeuten, Regierte handelten nicht. Regierende verfügen allerdings eher als die Regierten auch über einen Spielraum, um Verstandenes in politisch relevantes Handeln umzusetzen. Dies entspricht ihrer Position im politischen System. Regierte hingegen genießen ein Recht auf politische Abstinenz und nehmen dies z.B. bei Wahlen auch in zunehmendem Maße wahr.

Welche Motive werden handelnden Personen unterstellt? Hierzu stehen mindestens drei soziologische Ansätze zur Verfügung: Rationalitäts-, Rollen- und in Interaktionsmodelle. Die Rationalitätsmodelle, die mit dem *homo oeconomicus* verbunden sind, gehen von der Nutzenmaximierung durch Akteure oder Organisationen aus. In der politischen Sphäre gelten nach diesem Ansatz eine Reihe von Axiomen. Politiker sind vor allem an Stimmenmaximierung interessiert, und inhaltliche Positionen dienen lediglich als Mittel zum Zweck, Parteien tendieren zu einer programmatischen Positionierung in der Nähe des Medianwählers, Bürokratien streben in erster Linie nach einer Ausweitung ihrer Kompetenzen und Ressourcen, usw. (Downs 1968 (1957); Niskanen 1971).

Der Vielzahl von Einwänden gegen die Prämissen des Rational-Choice-Ansatzes – insbesondere die Unterstellung vollständiger Information und die strikte Gewinnorientierung – folgten später Aufweichungen des Rationalitätsmodells. Herbert Simon und Jon Elster argumentierten, bei unvollständiger Information sei die Nutzenmaximierung obsolet, und ein Akteur handle daher nur auf zufriedenstellende Ergebnisse hin („bounded rationality“, Elster 1979). Weiterhin wurde der Nutzenbegriff des Rationalitätsmodells dahingehend erweitert, dass z.B. auch die Befolgung sozialer Normen oder altruistisches Handeln rational seien, wenn daraus soziale Anerkennung oder moralische Befriedigung erwächst. Wenn äußere

---

<sup>2</sup> Soziales Handeln wird wiederum im Sinne Max Webers verstanden (Weber 1980 (1921): 1), also als sinnverbundenes Tun und Unterlassen, welches auf das Verhalten anderer bezogen ist.

Restriktionen, kulturelle Determinanten und subjektive Erwartungen in die Entscheidungsfindung, d.h. in die Nutzenfunktion, eingebunden werden, handelt der Mensch im „RREEMM-Modell“ als „resourceful, restricted, evaluating, expecting maximizing man“ (Esser 1999: 237-250). Nach dem RREEMM-Modell ist ein Politiker an der Wiederwahl und nicht an der Stimmenmaximierung interessiert. In politischen Organisationen wird strategisch gedacht, die Akteure können aber den stets begrenzten Einfluss ihrer Organisation einschätzen.

Das zweite Modell bezieht sich auf den *homo sociologicus*, der sein Handeln an verinnerlichten soziale Normen und daraus erwachsenden Sanktionsmöglichkeiten orientiert (Dahrendorf 1960). Das Verhalten ist dabei vorrangig an soziale Rollen gebunden. Im Bereich politischer Herrschaft sind etwa Regierende an die Einhaltung rollenspezifischer Regeln – Vorbildrolle, Gemeinwohlorientierung etc. – gebunden, wenn sie die Wählergunst erhalten wollen. Über solche grundsätzlichen Überlegungen hinaus liegen allerdings beim Rollenansatz wenige Hypothesen zum Verhalten politischer Akteure vor. Daher lässt sich das Paradigma nur mit Einschränkungen auf die politische Sphäre anwenden.

Der „Interaktionsansatz“ (Braun 1995: 170) stützt sich auf den oben bereits angesprochenen symbolischen Interaktionismus Herbert Meads, der seinerseits Parallelen zur phänomenologischen Tradition Husserls und Alfred Schütz' aufweist. Der Erfahrungshorizont der „mannigfaltigen Wirklichkeiten“ des Menschen ist dabei intersubjektiv aufgebaut (Schütz 1971). Als Konsequenz der Intersubjektivität wird im Interaktionsansatz unterstellt, bei sozialer Interaktion müssten sich die Individuen in ihr Gegenüber hineinversetzen, um auf Grundlage des dabei Verstandenen sinnvoll handeln zu können (Blumer 1973: 92-94). Für das Konzept des Handlungsverständnisses hat dieses Axiom einen hohen Wert, da sich Regierende bei ihrem Handeln annahmegemäß an den von ihnen verstandenen Interessen der Bevölkerung orientieren. Zudem impliziert der Ansatz das Vorhandensein nicht nur individueller, sondern auch gruppenspezifischer Sinnhorizonte. Ist dies erst einmal akzeptiert, können Regierende und Regierte nur noch mit Übersetzungshilfen, also mit Symbolen, kommunizieren.

Allerdings ist der Interaktionsansatz auch mit Problemen behaftet. Politische Herrschaft wird in modernen Gesellschaften nicht zuletzt über Institutionen ausgeübt. Dieser Tatsache hat sich der Ansatz aber nicht offensiv gestellt. Der Inte-

raktionansatz kümmert sich also nach seinem Selbstverständnis eher um Entwicklungen innerhalb von Institutionen (Blumer 1973: 142). Wichtiger als die Auswirkungen institutioneller Entscheidungen ist ihm, wie es bei aller Intersubjektivität überhaupt zu Entscheidungen kommen kann.

Es ist aber möglich, Grundaussagen des abgeschwächten Rationalitätsmodells mit dem Interaktionsansatz zu verknüpfen. Als Grundlage politischen Entscheidens dienen politischen Akteuren – als Individuen und Institutionen – vorher definierte Ziele, die im Sinne des RREEMM-Modells zufriedenstellende Ergebnisse versprechen. Politische Akteure handeln also auch dann zweckrational, wenn sie bei ihrer Entscheidungsfindung versuchen, sich in die Lage der Regierten hineinzuversetzen. Die Menge möglicher Entscheidungen, die in intersubjektiver Kommunikation getroffen werden können, wird allerdings auf die Menge von Entscheidungen begrenzt, die den Zielen der Regierenden in zufriedenstellender Weise entsprechen.

So viel zu den Grundlagen des Handlungsverständnisses von Regierenden, wie es für das Konzept der Herrschaftskultur nutzbar gemacht werden kann. Wie vollziehen sich nun die Interpretationsleistungen, die die Regierenden bei der Bildung ihres Handlungsverständnisses leisten? Ähnlich wie beim Herrschaftsverständnis der Regierten gibt es eine Liste von Faktoren, die das Handlungsverständnis maßgeblich beeinflussen (vgl. Übersicht 2). Zunächst ist die Herkunft der Eliten zu nennen, also das, was in der vergleichenden Regierungslehre unter dem Stichwort Elitenrekrutierung gefasst wird. Weiterhin orientieren sich Regierende an der jeweiligen institutionellen Ordnung. Schließlich kommen noch zwei Variablen ins Spiel, die an kontingente politische Situationen gebunden sind. Zum einen fließen Erfahrungen über vergangene Reaktionen des Publikums auf politisches Handeln in das Handlungsverständnis ein. Zum anderen reagieren Politiker auf Diskurse im politischen Raum.

#### Übersicht 2: Das Handlungsverständnis der Regierenden

	orientieren sich am		Quellen des Handlungsverständnisses der Regierenden	
Beherrschte	➔	Handlungsverständnis der Regierenden	⬅	Umstände der Elitenrekrutierung
	➔		⬅	Institutionelle Ordnung

	➔		➔	Vergangene Reaktionen der Regierten auf Politik
			➔	Öffentliche Diskurse

*Elitenrekrutierung:* Klassisch für das Nachvollziehen des Handlungsverständnisses sind zunächst die verschiedenen Ansätze der Elitenforschung. In repräsentativen Demokratien geht man von „Machteliten“ aus, in denen interagierende Organisationen und insbesondere die Bürokratie wichtige Zentren in einem von Elitenpluralismus geprägten Machtsystem bilden (Mills 1962). Wenn es dann um die Bestimmung spezifischer Charakteristika solcher elitenpluralistischer Machtsysteme geht, erlangt ein klassisches Axiom von Vilfredo Pareto und Gaetano Mosca erneute Relevanz. Bei der Erörterung von politischer Steuerung und Steuerungsbedingungen wird festgestellt, dass auch in Demokratien Macht von der „politischen Klasse“ ausgeht (Beyme 1993).

Nationale Elitensysteme sind demnach durch Konkurrenz zwischen Elitensegmenten gekennzeichnet – Partei gegen Partei, Regierung gegen Parlament, Ministerium gegen Ministerium etc. –, wobei die Offenheit für den Austausch zwischen Herrschaftseliten und Bevölkerung von Segment zu Segment wechseln kann. Die Komplexität moderner Gesellschaften und der daraus folgende Interventions- und Steuerungsbedarf bedingen allerdings Spezialisierung auch und gerade auf Seiten der Eliten, weswegen die Akteure der „politischen Klasse“ nur um den Preis größerer gesamtgesellschaftlicher Ineffizienz um ihre Macht zu bringen wären (Herzog 1995: 470-471).

Machteliten werden also von Spezialisten gestellt und bestehen im Zweifelsfalle aus Berufspolitikern. Während der Druck zur Herausbildung und Perpetuierung einer politischen Klasse bis zu einem bestimmten Punkt funktionalen Zwängen geschuldet ist, ist deren Zusammensetzung jedoch nach wie vor ganz stark nationalen Gegebenheiten geschuldet – in Deutschland hat dies zur Allgegenwart der politischen Parteien geführt, in Frankreich zur Prägung durch die *Grandes Ecoles*, in Großbritannien zur Tradition des *club government* (Denni 1993; Döring 1999; Rudzio 2000: 511-528).

Wie bereits angedeutet, muss bei der Analyse des Einflusses der Elitenrekrutierung auf das Handlungsverständnis nach Elitensegmenten differenziert werden. Im Kontext des Modells der Herrschaftskultur, wo zunächst nur zwischen Regierenden und Regierten unterschieden wird, ist die Konzentration auf administrative und parlamentarische Eliten angesagt. In beiden Segmenten ist das Spannungsverhältnis zwischen transparenter und effizienter Herrschaft prekär. Administrative Eliten mit ihrem Expertisevorsprung haben einen Hang zur Technokratenherrschaft, während parlamentarische Eliten sich in vielen Ländern vornehmlich auf Parteien mit ihrer Tendenz zur Oligarchisierung stützen. Entsprechende theoretische Diskussionen werden seit Jahrzehnten geführt (Leibholz 1958; Schelsky 1961) und müssen bei der Untersuchung nationaler Elitesysteme mit beachtet werden. Zuletzt muss zwischen Eliten und Nichteliten eine „Sekundärstruktur“ von Personen mit Rekrutierungspotenzial unterstellt werden (Giddens 1972). „Eliten“ und „Massen“ stehen einander unter Umständen gar nicht so scharf gegenüber, wie Elitentheoretiker gerne unterstellen (z.B. Higley 1998). Auch dabei handelt es sich um eine empirische Frage des Vergleichs nationaler Elitesysteme.

*Institutionelle Ordnung:* Wie schon beim Herrschaftsverständnis muss bei der Einbeziehung der Institutionen nach historischen Phasen unterschieden werden. In Situationen raschen politischen Wandels werden politische Akteure zu Gestaltern von Institutionen. In den übrigen Zeiten können institutionelle Systeme im großen und ganzen als gegeben gedacht werden. Auch dann haben Regierende allerdings einen Zugriff auf Institutionen, und in vielen politischen Entscheidungen wird das institutionelle System auf inkrementelle Weise modifiziert.

Die institutionelle Konfiguration verfügt damit über einen etwas anderen Einfluss auf das Handlungsverständnis als auf das Herrschaftsverständnis. Zum einen stellen Institutionen für Regierende eher eine verhandelbare Größe dar, insbesondere wenn es um nachgeordnete Institutionen geht. Zum anderen betrachten die Regierenden das institutionelle System natürlich aus einer Innenperspektive. Welcher bundesdeutsche Bürger kennt z.B. die „dritte Ebene“ zwischen Bund und Ländern? Regierende müssen sie schon eher zur Kenntnis nehmen. Relevant werden die Institutionen also sowohl für Regierte wie Regierende auf der Erfahrungsebene: der Kontakt mit Institutionen prägt das Herrschafts- oder Handlungsverständnis auf unterschiedliche Art, und je nach (historisch kontingentem) Verände-

rungsdruck auf die Institutionen sind Institutionen entweder Verhandlungsmasse oder „geronnen“.

*Vergangene Reaktionen des Publikums:* Der dritte Einflussfaktor auf das Handlungsverständnis stellt einen direkten Verweis auf die Soziokultur der Bevölkerung dar. Diese beruht zu einem guten Teil auf einem symbolischen Verständnis politischer Sachverhalte, so z.B. im Hinblick auf „die Demokratie“ oder „die Nation“ (siehe Abschnitt 2.1.). Um sich die Unterstützung der Wahlbevölkerung zu sichern, müssen sich politische Akteure demnach ebenfalls an den Symbolen orientieren. Hier kann es schwierig werden. Symbole dienen der Verdichtung und damit auch der Komplexitätsreduktion. Was aber, wenn durch Symbolisierung sachlich Zusammenhängendes auseinandergerissen wird?

Ein Beispiel von vielen verdeutlicht das Dilemma: der Berliner Finanzsenator Sarrazin gewinnt mit der Ankündigung eines strikten Sparkurses an Unterstützung, während die aus Kostengründen geplante Abschaffung der Reiterstaffel der Polizei einen Sturm der Entrüstung hervorruft. Angeheizt wird der widerspruchsvolle Bezug zu den zwei Symbolen von der Berliner Boulevardpresse (BZ, 4.3.2002: 7), womit einmal mehr der massenmediale Verbreitungscharakter von symbolischen Deutungsangeboten belegt ist. Anders als die Massenmedien können Regierende allerdings nicht einfach über das Spannungsverhältnis zwischen inneren Sachzusammenhängen und einzelnen Symbolen hinweg gehen. Politiker müssen deshalb die symbolischen Deutungen des Publikums im Blick behalten und ihre Rückschlüsse aus dessen bisweilen erratischen Reaktionen ziehen.

Am Berliner Beispiel zeigt sich auch ganz deutlich, dass politische Akteure nicht nur durch Gegenspieler und Institutionen in ihrem Spielraum eingeengt werden, sondern auf einen kulturell definierten Handlungsausschnitt festgelegt sind. Das gilt zumindest solange, wie sich die Akteure im Rahmen des RREEMM-Modells auf die Symbolvorstellungen der Regierten einlassen. Zum erfolgreichen Politiker wird in diesem Kontext derjenige, der den Erwartungen des Publikums auf der symbolischen Ebene in besonderer Weise entsprechen und im Zweifelsfall mit einem eigenen Symbolangebot aufwarten kann. Tony Blair hat mit der Propagierung von *New Labour* ein Lehrstück vorgelegt, an welches sich die deutsche SPD mit der „Neuen Mitte“ bereits einmal erfolgreich angelehnt hat.

*Öffentliche Diskurse:* Zuletzt weist der Bezug des Handlungsverständnisses zu öffentlichen Diskursen ebenfalls Parallelen zu einem Bestandteil des Herrschaftsverständnisses auf, nämlich zur Deutungskultur. Diese war oben als in Aushandlung befindliche Soziokultur definiert worden; es geht also um Einstellungen während der Phase der Bildung von Symbolen. Wegen ihrer hervorgehobenen gesellschaftlichen Stellung können einzelne Regierende am Symbolbildungsprozess im Schnitt aktiver teilnehmen als Regierte, etwa in Form von Diskursbeiträgen. Dennoch müssen sich politische Akteure in der Regel an deutungskulturelle Entwicklungen anpassen. Beispiele lassen sich vor allem in symbolisch vieldeutigen Bereichen finden: in der Auseinandersetzung mit der Nazi-Vergangenheit in der Bundesrepublik, mit der Verarbeitung des Algerienkriegs in Frankreich und mit dem Thema „Vertreibung“ in einigen Staaten Mitteleuropas.

### 2.3. Responsivität als Schlüsselkategorie

Das Konzept der Herrschaftskultur besteht aus drei verschiedenen Interpretationsprozessen. Die Herrschenden interpretieren das Tun und Lassen der Beherrschten, die Beherrschten interpretieren das Handeln der Herrschenden. Zu dieser gegenseitigen doppelten Beobachtung kommt die Perspektive des externen Interpreten hinzu; die Perspektive des Sozialwissenschaftlers als eines Beobachters zweiter Ordnung (Luhmann 1999 (1995): 38). Dadurch erhöht sich die Komplexität, da eine Vergleichsperspektive eingefügt wird. Aus einer zweistelligen wird eine „dreistellige Operation“. Nach Luhmann kommt übrigens genau dadurch der Begriff der Kultur – bei ihm durch „Reflexion der Reflexion“ gekennzeichnet – ins Spiel (ebd.). Für unseren Zusammenhang ist aber vor allem wichtig, dass durch die Dreistufigkeit des Interpretationsprozesses der Denkansatz des symbolischen Interaktionismus zur Entfaltung kommt. Nicht nur die sozialen Akteure – Regierende und Regierte – entwickeln Vorstellungen darüber, wie die andere Seite ihre Spielräume im Herrschaftssystem ausschöpft. Zusätzlich muss der Beobachter die Interaktionsprozesse auf beiden Seiten aus der Sicht der Beteiligten interpretativ nachvollziehen (vgl. nochmals Blumer 1973).

Der Beobachter benötigt also eine paradigmatische Vorstellung über das Verhältnis von Regierenden und Regierten. Im Konzept der liberalen Demokratie wird

üblicherweise von einer *repräsentativen* Vertretung der Interessen der Regierten durch die Regierenden ausgegangen. Zwei Mechanismen sollen sicherstellen, dass die politischen Entscheidungen im Sinne der Regierten ausfallen. Zum einen unterliegen die Regierenden durch regelmäßige Wahlen der Kontrolle der Regierten und haben deshalb ein eigenes Interesse an repräsentativem Handeln, das sich mindestens an der Mehrheit der Stimmberechtigten orientiert. Zum anderen werden politischen Gremien oder Organisationen häufig unter repräsentativen Gesichtspunkten im Hinblick auf Minderheiten- und andere Gruppen gebildet.

Hinter dem Begriff der Repräsentation verbirgt sich demzufolge ein Spannungsverhältnis zwischen Autonomie und Abhängigkeit der Regierenden. In der Theorie bewegt sich diese Opposition zwischen zwei Polen. Auf der einen Seite steht der von Edmund Burke in seiner berühmten Rede vor den Wählern von Bristol formulierte Grundsatz des freien Mandats,<sup>3</sup> auf der anderen Seite befinden sich Befürworter der Fraktionsdisziplin im Parteienstaat (Leibholz 1973 (1929)). In der Praxis moderner Demokratien finden sich die beiden Prinzipien selten in Reinform. Das konkrete Verhalten von politischen Akteuren unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation ist demnach eine empirische Frage und wurde in klassischen Arbeiten auch entsprechend behandelt (Miller/Stokes 1963).

Im *Policy-Zyklus* setzt sich der Begriff der Repräsentativität aus mehreren Schritten zusammen. Am Anfang stehen die Präferenzen der Wähler. Diese werden in Stimmen ausgedrückt, was zu einer bestimmten Sitzverteilung im Parlament führt. Aus der Sitzverteilung leitet sich die Regierungsbeteiligung ab. Davon hängt die Ausgestaltung der politischen Entscheidungen ab. Diese führen zu Ergebnissen (*outcomes*), die wiederum einen Einfluss auf die Präferenzen haben.

Sofort ist zu sehen, dass dieser Repräsentativitätsbegriff aus Sicht des Konzepts der Herrschaftskultur Schwachstellen aufweist. Orientieren sich die Wähler wirklich nur an den *Outcomes*? Dies hieße, dass auch die Regierenden ihr einziges Augenmerk auf diese legen müssten. Und liegen die Präferenzen der Wähler für die Herrschenden so offen, dass die Regierenden ihnen durch eine bloße Anpassung von Wahlprogrammen (und deren Umsetzung) entsprochen werden kann?

---

<sup>3</sup> Burke im Wortlaut: "Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests (...), but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole (...) You choose a member, indeed; but when you have chosen him he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament" (zitiert nach Pitkin 1967: 171).

Wenn die Symbolhaftigkeit der Auseinandersetzung zwischen Regierenden und Regierten akzeptiert wird, sind beide Aspekte nicht zwangsläufig. Symbole werden durch *outcomes* in ihrer Bedeutung verändert, aber nicht durch sie ersetzt. Auch der Bezug der Regierenden zu den Wählerpräferenzen ist nicht linear:

Political representation does have something to do with people's irrational beliefs and affective responses, and it is important to ask when people are satisfied by their representatives, and under what circumstances they feel they are not being represented (Pitkin 1967: 110).

Dies spricht dafür, den Begriff der politischen Repräsentativität in einem umfassenderen Sinne zu verwenden, nämlich als responsive Handlung auf die vom Handelnden so verstandenen Interessen eines Gegenübers. Man könnte auch sagen, dass beim Umgang mit dem Konzept der Herrschaftskultur der Begriff der *Repräsentation* – der responsive Handeln mit einschließt – demjenigen der *Repräsentativität* vorzuziehen ist. Bei Pitkin (1967: 209) heißt es dementsprechend: „Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them.“

Responsivität wird dabei definiert als Ausmaß der Übereinstimmung zwischen den Präferenzordnungen und dem Handeln der Regierenden mit den Forderungen und Wünschen der Regierten (Schmidt 1995: 837). Dieser kurzen Definition müssen allerdings Präzisierungen beigelegt werden. Symbole können unter bestimmten Bedingungen einem raschen Bedeutungswandel unterliegen. Das verträgt sich nicht gut mit der landläufigen Vorstellung, Präferenzordnungen seien vorrangig per Sozialisation erworbenen und daher vergleichsweise stabil (Pollack/Wielgoß 2000: 67-68). Regierte können Ihre Meinungen schnell ändern, und responsive Repräsentanten müssen darauf regieren. Daher impliziert der Responsivitätsbegriff eine dynamische Wechselbeziehung zwischen wandlungsfähigen Regierenden und Regierten.

Darüber hinaus findet sich responsive Handeln beim Verhältnis von Herrschenden und Beherrschten in beide Richtungen. Beim Begriff der Repräsentativität wird unterstellt, dass sich die Regierenden im Großen und Ganzen den Vorstellungen der Regierten anpassen. Lassen sich diese Einstellungen nicht jedoch auch bis zu einem gewissen Grad von den Eliten steuern? Der Wunsch der britischen Wähler nach einem Kurswechsel wurde durch den symbolisch aufgeladenen Begriff *New Labour* kanalisiert. Hier hat eine Partei die Richtung für die Wähler vor-

gegeben, nicht umgekehrt (Heffernan 2001). Im Italien Berlusconis sind Medienmacht und politischen Ämter kaum noch voneinander zu trennen. Für das deutsche System wurde ebenfalls nachgewiesen, dass aus dem Regierungssystem gezielter Einfluss auf die Medienmeinungen ausgeht (Fuchs/Pfetsch 1996).

Wird in diesem Sinne ein stärkeres Augenmerk auf Aspekte der Responsivität gelegt, erledigen sich einige der Probleme, die mit dem engen Repräsentativitätsbegriff verbunden sind. Die Regierenden sind nicht mehr allein auf die Präferenzen der Wähler festgelegt. Vielmehr orientieren sie sich am Herrschaftsverständnis der Regierten, welches (auch) über Symbole zu erschließen ist. Auch hier spielen Präferenzen natürlich eine Rolle, und ihre Erforschung bleibt eine wichtige Komponente der politischen Kulturforschung. Durch die Verdichtung der Präferenzen in Symbole ist der Analyse jedoch nicht mehr die Grundlage genommen, wenn widersprüchliche Präferenzen vorliegen.

Auch lässt sich besser vor Augen führen, dass Änderungen in *Outcomes* die Änderung von Präferenzen allenfalls anstoßen, aber nicht determinieren. Arbeitslosenquoten, Wachstumsraten oder Staatsquoten sind komplexe Gebilde, deren Deutung keineswegs banal ist. Daraus ergibt sich Unsicherheit. Aus der Komplexität vieler Politikfelder folgt eine Notwendigkeit zur Deutung von *Outcome*-Indikatoren in einer symbolischen Form.

### ***3. Anwendungsbereiche***

In der Einleitung wurden zwei Anwendungsbereiche für das Konzept der Herrschaftskultur angesprochen. Erstens wurde auf das neu erwachte Interesse am eigenständigen Erklärungsrang kultureller Faktoren in bestimmten Forschungsbereichen, z.B. in der Entwicklungs- oder Transformationsforschung, hingewiesen. In diesem Bereich stellt das Konzept einen Vorschlag dar, auf welche Weise kulturelle Faktoren zu fassen sind, nämlich über die spezifische Bedeutungszuweisung von Symbolen, die von Herrschenden und Beherrschten, aber auch von deren Beobachtern nachvollziehend zu interpretieren sind.

Unter diesem Blickwinkel lassen sich auch andere wichtige Fragen der Vergleichenden Politikwissenschaft aufgreifen. Der Prozess der ökonomischen Globali-

sierung und politischen Internationalisierung etwa ist vielleicht gar nicht so fortgeschritten, wie bisweilen unterstellt wird (Zürn 1998). Trotz allen Schrifttums über die Europäisierung nationaler Politiken kann nicht verborgen bleiben, dass Herrschaftskulturen weitgehend national geprägt bleiben, was sich z.B. an dem geringen Gewicht europapolitischer Themen in fast allen kontinentaleuropäischen Wahlkämpfen der letzten Jahre äußert. Eine Europäisierung hat vor allem auf der Ebene des Regierungshandelns stattgefunden, was sich aber offenbar nur in geringem Maße auf den kommunikativen Austausch zwischen Regierenden und Regierten niederschlägt.

Es existieren nur wenige übernationale politische Symbole, die etabliert sind: das unübersichtliche und überbürokratisierte „Brüssel“ oder in jüngerer Zeit der Euro. Politische Auseinandersetzungen zwischen europäischen Regierungen gelten nur begrenzt als Normalfall des politischen Geschäfts, und sie können auch nur selten an die Interessen von Bevölkerungen rückgebunden werden (noch am ehesten über direktdemokratische Elemente, z.B. in Dänemark oder Irland). Mittelfristig könnte sich dies allerdings ändern, wenn aus Tatsachen wie der gemeinsamen Staatsbürgerschaft oder Währung die Notwendigkeit übernationaler politischer Regelungen folgt, die auch für die breite Öffentlichkeit sichtbar sind. Aus theoretischer Sicht dürfte das spätestens dann akut werden, wenn nicht mehr überwiegend Niveauekonflikte, sondern Verteilungskonflikte das Verhandeln auf europäischer Ebene beherrschen (Scharpf 1985), also z.B. im Zuge der EU-Osterweiterung. Hier wird von großem Interesse sein, welche europäischen Symbole sich etablieren können und wie diese gedeutet werden.

Demgegenüber nicht zu vernachlässigen bleibt auch die Frage, inwiefern sich nationale Herrschaftskulturen voneinander unterscheiden bzw. in welchen Bereichen Ähnlichkeiten zu verzeichnen sind. Häufig dürfte gelten, dass sich Herrschaftskulturen über zentrale historische Ereignisse herleiten lassen, so z.B. über die amerikanische Unabhängigkeitserklärung, die deutsche Verstrickung in den Holocaust, den französischen Algerienkrieg usw. Damit sind aber nur Bezugspunkte genannt, deren Deutung unterschiedlich aussehen kann. Häufig haben sie bestimmte institutionelle Ordnungen hervorgebracht, die sich in neuen Konfliktlagen bewähren müssen. Daher können Institutionen nie einheitlich, sondern immer nur kontextgebunden ihre Wirksamkeit entfalten. Der Nachvollzug von Interpretationsprozessen auf Seiten von Herrschenden und Beherrschten erfordert also eine Tiefenana-

lyse, selbst wenn sich in einigen Bereichen mit kriterienbasierten Analysewerkzeugen arbeiten lässt. Daher ist die Erforschung von Herrschaftskulturen trotz der komparativen Grundanlage zunächst an kleine Fallzahlen gebunden.

Zweitens wurde in der Einleitung festgestellt, dass kulturelle und institutionelle Ansätze in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, wenn es um die Erklärung von dauerhaften Ineffizienzen in politischen Systemen geht. Zwar macht sich die Vergleichende Regierungslehre ein ansehnliches Arsenal an Instrumenten zunutze, um Verschränkungen, Handlungsdilemmata, Externalitäten und Verflechtungsfallen zu identifizieren. Diese Erklärungen greifen allerdings leicht zu kurz. Denn die Regierenden könnten sich über einen guten Teil partikularer Interessen und institutioneller Verkrustungen durch entsprechende Gesetzgebung hinwegsetzen, wenn der entsprechende politische Wille bestünde. Natürlich begeben sich reformfreudige Politiker in die Gefahr, abgewählt zu werden. Es lassen sich aber auch Beispiele – Roosevelts *New Deal*, Thatcherism – finden, in denen die Beseitigung von Reformblockaden den Grundstein für nachhaltige Wahlerfolge gelegt hat.

Die Persistenz institutioneller Ineffizienzen liegt also in vielen Fällen nicht auf der Hand. In den weitverzweigten Windungen eines Regierungssystems bestehen immer Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für Blockadesituationen zu verändern. Geschieht dies über längere Zeit nicht, müssen tiefere Gründe vorliegen. Das Argument dieses Textes lautet, dass diese insbesondere auf der symbolischen Ebene anzutreffen sind.

Hierzu abschließend zwei Beispiele. Eines bezieht sich auf das Verständnis des Symbols „Staat“ in Deutschland. Hier stehen sich Regierende und Regierte in einer Weise gegenüber, die Reformen in starkem Maße erschwert. Die Fürsorgepflicht für sozial Schwache gilt bei den Regierten als zentrale Aufgabe des Staates (Sontheimer/Bleek 1997: 184-185), während für die Regierenden die Begrenztheit zu verteilter Ressourcen im Vordergrund steht. Sind die Regierenden dann jedoch über die Herrschaftskultur an das Herrschaftsverständnis der Regierten rückgekoppelt, konvergieren im Symbol des Staates widersprüchliche Interessen. Es handelt sich um ein Dilemma nicht auf der institutionellen, sondern auf der symbolischen Ebene. Der Interessenkonflikt ließe sich u.U. mit einer symbolischen Umdeutung lösen, indem z.B. die Aufgabe des Staates als Verwalter knap-

per Ressourcen im öffentlichen Verständnis gestärkt wird (was wiederum über symbolbezogene öffentliche Kommunikation geschehen müsste).

Das zweite Beispiel bezieht sich auf das Verständnis von „Demokratie“ in den Staaten der EU. Nach der Systemtheorie ist bekanntlich die Stabilität von Demokratien – von politischen Regimes überhaupt – an affirmative Legitimität gebunden (Easton 1965). Heißt das jedoch, aus Zustimmungsraten seien Rückschlüsse auf die Stabilität von Demokratien zu gewinnen? In Übersicht 3 sind zwei Informationen abgetragen, die absolute Höhe und die Varianz der Demokratiezufriedenheit in den 15 EU-Staaten für den Zeitraum 1992-2000. Die Daten illustrieren, dass in diesen alles in allem recht ähnlichen Staaten fundamental unterschiedliche Situationen bestehen. In einigen Ländern ist das Maß der Zustimmung im genannten Zeitraum niemals unter 60% gefallen. Andere Länder weisen dagegen zeitweilig Zustimmungsraten von etwa einem Drittel der Bevölkerung auf, allen voran Italien mit einer schwindelerregend geringen Zustimmung von 12% in den Jahren 1992 und 1993.

Auch wenn das italienische Beispiel eines ist, bei dem auf erheblichen Missmut der Bevölkerung nach schwerwiegenden Korruptionsskandalen tatsächlich institutionelle Reformen erfolgten (Freund 1995), sind die Unterschiede nicht allein situativ zu erklären. Vielmehr spricht einiges für kulturelle Muster. Im Schnitt schneiden z.B. die Demokratien protestantisch-nordischen Staaten im Urteil ihrer Bürger wesentlich besser ab als die katholisch-südlichen Mitgliedsstaaten der Union. Ähnliches gilt im Hinblick auf die Schwankungen in der Beurteilung der Demokratie. Nimmt man das von der Dutroux-Affäre geschüttelte Belgien aus, befinden sich die Länder mit „stabileren“ Zufriedenheitsmustern im nördlichen und westlichen Europa, während die großen Schwankungen in Südeuropa zu finden sind.<sup>4</sup>

### Übersicht 3: Demokratiezufriedenheit in Ländern der Europäischen Union

	Länder
--	--------

<sup>4</sup> Nach den vorliegenden Daten gehört dabei Ostdeutschland eher der nördlichen, Westdeutschland eher der südlichen Sphäre der EU an.

Hohe Demokratiezufriedenheit Niedrigster Wert in den Jahren 1992-2000: 60-100	Dänemark (1999: 75) Luxemburg (1992, 1997: 70) Niederlande (1994: 64) Irland (1993: 60)
Mittlere Demokratiezufriedenheit Niedrigster Wert in den Jahren 1992-2000: 31-59	Österreich (1997: 55)* Schweden (1995: 55)* Finnland (1997, 1998: 50)* Westdeutschland (1997: 49) Großbritannien (1992, 93, 95: 48) Frankreich (1998: 39) Portugal (1998: 35)
Niedrige Demokratiezufriedenheit Niedrigster Wert in den Jahren 1992-2000: 0-30	Griechenland (1995: 30) Ostdeutschland (1997, 1998: 30) Spanien (1994: 29) Belgien (1997: 28) Italien (1992, 1993: 12)
Niedrige Varianz bei der Demokratiezufriedenheit Abstand zwischen höchster und niedrigster Zufriedenheitsrate in den Jahren 1992-2000: 0-15	Dänemark (9) Schweden (11)* Luxemburg (13) Niederlande (14) Österreich (14)* Irland (15)
Mittlere Varianz bei der Demokratiezufriedenheit Abstand zwischen höchster und niedrigster Zufriedenheitsrate in den Jahren 1992-2000: 16-25	Großbritannien (16) Finnland (17)* Ostdeutschland (18) Westdeutschland (23) Frankreich (24) Italien (24)
Hohe Varianz bei der Demokratiezufriedenheit Abstand zwischen höchster und niedrigster Zufriedenheitsrate in den Jahren 1992-2000: 26-100	Portugal (30) Belgien (31) Griechenland (32) Spanien (46)

\* Finnland, Österreich und Schweden nehmen erst seit 1995 am Eurobarometer teil.

Quelle: Eurobarometer 38-56.

Bei alledem handelt es sich eher um Fragen als um Forschungsergebnisse. Bei deren Beantwortung scheint es jedoch erfolgversprechend zu sein, den symbolischen Gehalt des Begriffs Demokratie in den einzelnen Ländern nachzugehen. Ist die Demokratie beispielsweise an bestimmte Institutionen oder Personen gebunden, z.B. an de Gaulle oder gar den spanischen Monarchen? Ist die Demokratie etwas selbst Er kämpftes oder etwas Oktroyiertes?

Solange solche möglichen Aufladungen des Demokratiebegriffs nicht geklärt sind, lässt sich wenig Substantielles über die Effizienz der Demokratie in einem bestimmten Land – genauer: über die Vorstellungen der Bevölkerung darüber – sagen. Sicher ist nur, dass „Demokratie“ in Italien und Dänemark für Beherr-

schende und Beherrschte unterschiedliche Implikationen haben dürfte. Zustimmungsraten allein lassen daher nur in begrenztem Maße Aufschlüsse über die Stabilität und Effizienz der Demokratien Europas zu. Ob zentrale Institutionen der Demokratie oder des Wohlfahrtsstaates unter Reformdruck stehen, hängt dagegen nicht zuletzt von der Konstruktion eines Einverständnisses über die Notwendigkeit von Reformen ab (Cox 2001).

#### **4. Schluss**

Insgesamt lassen sich also mit dem Konzept der Herrschaftskultur eine Reihe von offenen Fragen der Vergleichenden Politikwissenschaft unter einem veränderten Blickwinkel neu stellen. Der Vergleich von politischen Systemen kann nicht auf institutionelle Faktoren begrenzt bleiben, sondern muss auf die Ebene der Bedeutung ausgeweitet werden, die diesen Institutionen durch Herrschende und Beherrschte zugewiesen wird. Die Aufnahme kulturwissenschaftlicher Elemente bedeutet nicht die Aufnahme eines neuen Paradigmas, so wie dies Vertreter der *Cultural studies* gern explizit und implizit fordern. Der symbolzentrierte Ansatz erfordert allerdings die Anerkennung der Tatsache, dass politische Akteure auf Seiten der Regierenden wie Regierten über Interpretationsfähigkeit verfügen, wenn sie ihren Blick auf Institutionen werfen.

#### **5. Literatur**

- Right-wing Parties in Hungary come from behind in 1998 Elections. In: RFE/RL Newline.
- Almond, Gabriel / Verba, Sidney, 1963: *The Civic Culture*. Newsbury Park: Sage.
- Ash, Timothy Garton, 1999/2000: Zehn Jahre danach. In: *Transit*, no. 18, S. 5-16.
- Bellah, Robert, 1967: *Civil Religion in America*. In: *Daedalus*, vol. 1, S. 620-637.
- Beyme, Klaus von, 1993: *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Blumer, Herbert, 1973: Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 80-146.

- Braun, Dietmar, 1995: Handlungstheorien. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München: C.H. Beck, S. 168-174.
- Bromley, Roger / Göttlich, Udo / Winter, Carsten (Hrsg.), 1999: Cultural Studies. Grundlagentexte zur Einführung. Lüneburg: zu Klampen.
- Callon, Michel, 1998: An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In: Michel Callon (Hrsg.): The laws of the markets. Oxford: Blackwell, S. 244-269.
- Cox, Robert Henry, 2001: The Social Construction of an Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. In: World Politics, vol. 53, no. 2, S. 463-498.
- Dahrendorf, Ralf, 1960: Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Denni, Bernard, 1993: Les élites en France. In: Dominique Chagnollaud (Hrsg.): La vie politique en France. Paris: Seuil, S. 418-431.
- Döring, Herbert, 1999: Bürger und Politik - die "Civic Culture" im Wandel. In: Hans Kastendiek / Karl Rohe / Angelika Volle (Hrsg.): Großbritannien. Geschichte - Politik - Wirtschaft - Gesellschaft. Frankfurt: Campus, S. 163-177.
- Downs, Anthony, 1968 (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Easton, David, 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons.
- Edelman, Murray, 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt: Campus.
- Edelman, Murray, 1988: Constructing the Political Spectacle. Chicago / London: University of Chicago Press.
- Elster, Jon, 1979: Ulysses and the Sirens. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esser, Hartmut, 1999: Soziologie. Allgemeine Grundlagen. 3. Auflage. Frankfurt: Campus.
- Freund, Norbert, 1995: Wahlsystemreform in Italien. In: Jahrbuch für Politik, vol. 5, no. 1, S. 43-65.
- Fuchs, Dieter / Pfetsch, Barbara, 1996: Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem. In: Wolfgang van den Daele / Friedhelm Neidhart (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin: Edition Sigma, S. 103-135.
- Giddens, Anthony, 1972: Elites in the British Class Structure. In: Sociological Review, vol. 20, no. 3, S. 345-372.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.), 1994: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie. Baden-Baden: Nomos.
- Göttlich, Udo / Nieland, Jörg-Uwe, 1999: Politik in der Pop-Arena. Neue Formen der Politikvermittlung. In: Transit, vol. 17, S. 110-123.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (Hrsg.), 1984: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Harrison, Lawrence E. / Huntington, Samuel P. (Hrsg.), 2000: Culture Matters. How Values Shape Human Progress. New York: Basic Books.

- Heffernan, Richard, 2001: *New Labour and Thatcherism. Political Change in Britain*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave.
- Herzog, Dieter, 1995: Politische Elite/Politische Klasse. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politik*. Band 1. Politische Theorien. München: C.H. Beck, S. 467-472.
- Higley, John / Burton, Michael, 1998: Elite Settlements and the Taming of Politics. In: *Government and Opposition*, vol. 33, no. 1, S. 98-116.
- Jung, Thomas, 1998: *Geschichte der modernen Kulturtheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Langenohl, Andreas, 2000: *Erinnerung und Modernisierung. Die öffentliche Rekonstruktion politischer Kollektivität am Beispiel des Neuen Rußland*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht.
- Leibholz, Gerhard, 1958: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: Müller.
- Leibholz, Gerhard, 1973 (1929): *Die Repräsentation in der Demokratie*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Luhmann, Niklas, 1999 (1995): Kultur als historischer Begriff. In: Niklas Luhmann (Hrsg.): *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*. Band 4. Frankfurt: Suhrkamp, S. 31-54.
- Mead, George H., 1973 (1934): *Geist, Identität und Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Meyer, Thomas, 2001: *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Miller, Warren E. / Stokes, Donald E., 1963: Constituency Influence in Congress. In: *American Political Science Review*, vol. 57, no. 1, S. 45-56.
- Mills, Charles Wright, 1962: *Die amerikanische Elite*. Hamburg: Holsten-Verlag.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nohlen, Dieter, 2000: *Wahlrecht und Parteiensystem*. 3 Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- North, Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- Pfetsch, Frank R., 1985: *Verfassungspolitik der Nachkriegszeit. Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1967: *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pollack, Detlef, 1997: Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung. Der Wandel der Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in Ostdeutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B13, S. 3 - 13.
- Pollack, Detlef, 2000: Das geteilte Bewusstsein. Einstellungen zur sozialen Ungleichheit und zur Demokratie in Ost- und Westdeutschland 1990-1998. In: Roland Czada / Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 281-307.
- Pollack, Detlef / Wielgohs, Jan, 2000: Politische Kultur und demokratische Konsolidierung. Kritische Anfragen an das Konzept der politischen Kulturforschung zu postsozialistischen Gesellschaften. In: *Berliner Debatte Initial*, vol. 11, no. 5/6, S. 65-75.

- Rohe, Karl, 1987: Politische Kultur und der kulturelle Aspekt von politischer Wirklichkeit. Konzeptionelle und typologische Überlegungen zu Gegenstand und Fragestellung Politischer Kultur-Forschung. In: Dirk Berg-Schlosser / Jakob Schissler (Hrsg.): Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-49.
- Rohe, Karl, 1994: Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. 2. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Rudzio, Wolfgang, 2000: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 5. Auflage. Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politiverflechtungsfälle. In: Politische Vierteljahresschrift, vol. 26, no. 4, S. 323-356.
- Schelsky, Helmut, 1961: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G., 1995: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- Schütz, Alfred, 1971: Über die mannigfaltigen Wirklichkeiten. In: Alfred Schütz (Hrsg.): Gesammelte Aufsätze I. Das Problem der sozialen Wirklichkeit. Den Haag: Martinus Nijhoff, S. 237-298.
- Schwelling, Birgit, 2001: Politische Kulturforschung als kultureller Blick auf das Politische. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 11, no. 2, S. 601-630.
- Sontheimer, Kurt / Bleek, Wilhelm, 1997: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Völlig überarbeitete Neuausgabe. München: Piper.
- Thompson, Michael / Grendstad, Gunnar / Selle, Per (Hrsg.), 1999: Cultural Theory as Political Science. London / New York: Routledge.
- Weber, Max, 1980 (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wildawsky, Aaron, 1987: Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation. In: American Political Science Review, vol. 81, no. 1, S. 3-21.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt: Suhrkamp.