

**Anton Pelinka (Wien/Budapest)**

## **Die Politik der politischen Kultur**

*Der Beitrag geht von einem Verständnis von Politischer Kultur aus, das im Wesentlichen von Almond, Verba und Powell bestimmt wird. Dabei wird die Existenz von Subkulturen territorialer und nicht-territorialer Art ebenso hervorgekehrt wie die Bedeutung von Konfliktlinien („cleavages“) für die Entwicklung politischer Identitäten. Die Aspekte des Fehlens einer umfassenden Politischen Kultur Europas (bzw. der Europäischen Union) werden beschrieben. Auf Österreich eingehend, arbeitet der Artikel die Elemente des Wandels der Merkmale heraus, die lange Zeit hindurch als spezifische Eigenschaften der Politischen Kultur Österreichs gegolten haben. Die abnehmende Bedeutung der Subkulturen steht für eine Transformation der politischen Sozialisation und für einen Rückgang traditioneller politischer Loyalitäten. Dabei wird auch die Rolle der österreichischen Kulturpolitik und der kulturellen Hegemonie diskutiert.*

*Keywords: Politische Kultur, Subkultur, politische Homogenität, politische Transformation, politische Loyalitäten, Parteiensystem, Konfliktlinien, Nationalcharakter, öffentlicher Raum, Europäische Identität*

*Political culture, subcultures, political homogeneity, political transformation, political loyalties, party system, cleavages, national character, public sphere, european identity*

Der Begriff Politische Kultur ist in der Politikwissenschaft, insbesondere im Bereich Comparative Politics, seit Gabriel A. Almond, Sidney Verba und G. Bingham Powell, Jr. eingeführt (Almond/Verba 1965, 1–44; Almond/Powell 1966, 50–72). Der US-amerikanische Hintergrund hat sich auch in und für Österreich ausgewirkt: Zu den ersten systematischen Arbeiten zur österreichischen Politik, die den „Political Culture“-Ansatz verwendeten, zählten Powells Hallein-Studie und Kurt Steiners Standardwerk zum politischen System Österreichs (Powell 1970; Steiner 1972).

Dieser so geformte Begriff ist für die vergleichende Politikwissenschaft weiterhin ein bestimmendes Konzept. So haben etwa Daniele Caramani und Yves Mény – unter Verwendung auch des von Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan genutzten Begriffes „cleavage“ – die Frage nach einer spezifischen Politischen Kultur der europäischen Alpenregionen gestellt (Caramani/Mény 2005). Auch Lijphart (1999) steht mit seiner Unterscheidung zwischen der politischen Kultur einer Mehrheits- und der ei-

ner Verhandlungsdemokratie (auch „competitive democracy“ vs. „consociational democracy“) in der Tradition dieses Konzepts.

Politische Kultur hat immer etwas mit Macht zu tun. Es geht in der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politischer Kultur aber immer und wesentlich auch um die „verborgenen Mechanismen der Macht“ (Bourdieu 1997), d.h. nicht nur um Verfassung und die messbare Verfassungswirklichkeit etwa, sondern auch um die internalisierten Normen, die politisches Verhalten bestimmen. Damit ist Politische Kultur zwar an die systematisierte Form von Herrschaft gebunden – also an das Politische System; Politische Kultur erweist sich aber auch jenseits der institutionellen Ordnung der Gesellschaft, im Bereich der Zivilgesellschaft.

Politische Kultur bezieht sich auf das stabilisierte Verhalten einer Gesellschaft in einem politischen System oder in einem (territorialen oder nicht-territorialen) Subsystem. Dabei wird nicht nur das Verhalten aller Segmente einer Gesellschaft berücksichtigt, sondern auch und vor allem die vertikale Differenzierung – die

Differenz Eliten und Gesellschaft („Masse“) also. Der Begriff Politische Kultur ist somit auf die politischen Orientierungen in einem politischen System gerichtet und umfasst mehrere Dimensionen:

- eine kognitive Dimension;
- eine affektive Dimension;
- eine bewertende Dimension.

Alle diese Dimensionen sind Teil eines Zugangs zur Politik, der vor allem Entwicklung und damit Historisierung umfasst: Politische Kultur als die Summe individueller Orientierungen ist in allen drei Dimensionen in Bewegung. Die politische Kultur einer Gesellschaft oder eines Staates, eines politischen Systems, ist ständigem Wandel ausgesetzt. Es gibt daher nicht „die“ politische Kultur Frankreichs – sondern nur eine politische Kultur Frankreichs etwa um 1875 oder um 2000; es gibt ebenso wenig „die“ politische Kultur der Afro-AmerikanerInnen, sondern nur eine solche in einer bestimmten Periode.

Politische Kultur bezieht sich auf das Bewusstsein und das Verhalten einer Gesellschaft bzw. einer Subgesellschaft insgesamt. Im Sinne der Begrifflichkeit Lijpharts ist jedoch zwischen der Gesellschaft (bzw. Subgesellschaft) in ihrer Gesamtheit und den politischen Eliten (also der „*classe politica*“) zu unterscheiden: Bewusstsein und Verhalten beider Ebenen bestimmen eine politische Kultur – allerdings in unterschiedlicher Form, mit unterschiedlichen Bewusstseins- und Verhaltensformen. Politische Kultur hat daher eine vertikale Dimension („oben“ – „unten“) wie auch eine horizontale Dimension („links“ – „rechts“).

Politische Kultur ist nichts, was sich in einer Verfassung festschreiben oder in einem Abkommen vereinbaren ließe. Das heißt aber nicht, dass sich politische Kultur nicht – in Grenzen – politisch steuern ließe. Die Unterscheidung zwischen Gesellschaft und politischen Eliten, auf der insbesondere Arend Lijpharts Typologie aufbaut, macht dies deutlich (Lijphart 1977, 106): Politische Eliten können ihr Verhalten ändern; sie können dieses Verhalten sogar durch Verhandlungen zum Gegenstand eines Normengefüges machen; und sie können so – freilich nur mehr oder weniger begrenzt – auch

die Einstellungen und das Verhalten der Gesellschaft beeinflussen.

Politische Kultur ist damit, wenn auch nur indirekt, mit einem allgemeinen Kulturbegriff verbunden: Politische Kultur ist nicht „Natur“. Politische Kultur ist Gesellschaft, ist Politik. Politische Kultur ist nicht „den“ JapanerInnen, nicht „den“ TirolerInnen angeboren. Politische Kultur ist erworben.

Alle drei Dimensionen – die kognitive, die affektive und die bewertende – unterstreichen den Zusammenhang zwischen Kulturpolitik und politischer Kultur. Denn Kulturpolitik beeinflusst direkt Wissen – und damit die kognitive Dimension; Kulturpolitik beeinflusst zumindest indirekt auch Emotionen – und damit die affektive Dimension; und unvermeidlich beeinflusst Kulturpolitik auch die Fähigkeit, aus Erfahrungen Schlussfolgerungen zu ziehen – und damit die bewertende Dimension.

Politische Kultur ist jedenfalls auch und wesentlich im Zusammenhang mit der Sozialisationsfunktion politischer Systeme zu sehen, da sie nicht zuletzt der Reflex und das Produkt von Bewusstsein und Verhalten sind. Oder, anders ausgedrückt: Politische Sozialisation produziert Politische Kultur.

Die Kontrolle über die politische Sozialisation ist daher in jedem politischen System eine wesentliche, die Machtverhältnisse unmittelbar berührende Frage: Liegt diese Kontrolle ausschließlich bei einer zentralen Instanz (z.B. Staat), oder teilt sich diese Zentralinstanz die Kontrollfunktion mit anderen, autonomen Instanzen (z.B. Kirchen, „Lager“, soziale Bewegungen, ethnische Gruppen)? Und: wie komplett ist diese Kontrolle, in welchem Ausmaß lässt sie einen Pluralismus der in-puts in den Sozialisationsprozess zu – wie es etwa den Vorstellungen multikultureller Konzepte entspricht, aber auch dem Rechtsstatus staatlich anerkannter Religionsgemeinschaften in Österreich, die (z.B. über den staatlich finanzierten, von den Konfessionen aber definierten Religionsunterricht an Schulen) am politischen Sozialisationsprozess staatlich-offiziell beteiligt sind?

Damit ist Politische Kultur auch von Kulturpolitik beeinflussbar. Dieser Zusammenhang ergibt sich dann, wenn Kulturpolitik weiter ver-

standen wird – nicht bloß als Förderung von Theater und anderen Formen der Hochkultur, sondern als Akzentuierung bestimmter Inhalte und Formen der Sozialisation. Ob zehn oder 50 Prozent des Jahrganges einer Gesellschaft einen höheren Bildungsabschluss erreichen, hat auf die politische Kultur wesentlichen Einfluss. Ob ein Schulsystem sektorale Autonomie in Form konfessioneller Schulen fördert oder nicht, ist, zumindest längerfristig, für die Entwicklung der politischen Kultur eines Landes ebenso von Bedeutung wie die Kontrolle der Sportförderung durch an politisch-weltanschauliche Lager gebundene Sportverbände. Ob Anreizsysteme der Forschungspolitik gesellschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung stimulieren oder nicht, hat letztlich ebenso Auswirkungen auf die Entwicklung der politischen Kultur wie der Aus- oder der Abbau partizipativer Strukturen in Schulen oder Universitäten.

### **Die (falsche) Vorstellung von der Linearität**

In der politischen Alltagssprache hat es oft den Anschein, als wäre politische Kultur ein bestimmtes Gut, das durch bestimmte Leistungen gemehrt, durch andere hingegen gemindert werden könnte. Politische Kultur wird so zu einer Kategorie des tagespolitischen, vor allem auch des tagespolemischen Diskurses: Der Vorwurf des „Fehlens“ politischer Kultur oder deren „Gefährdung“ weist darauf hin, dass diese Begrifflichkeit mit der wissenschaftlichen Kategorie Politische Kultur nichts gemein hat. Diese Alltagssprache erinnert vielmehr an den alltagspraktischen Begriff von Kultur: Ausgehend von einem zumeist a priori vorausgesetzten, nicht näher begründeten Kulturbegriff wird ein Mehr an Kultur begrüßt, ein Weniger an Kultur beklagt.

Die missverständliche Übertragung einer solchen Linearität eines allgemeinen Kulturbegriffes auf den Begriff Politische Kultur baut allein schon deshalb auf einer Fehlannahme auf, weil alle politischen Systeme durch eine bestimmte politische Kultur gekennzeichnet sind. Auch das politische System des Nationalsozialismus, auch das politische System des Kirchen-

staates des 19. Jahrhunderts, auch das politische System der konstitutionellen britischen Monarchie des 18. Jahrhunderts waren durch eine jeweils spezifische politische Kultur ausgezeichnet.

Es kann also bei einer politikwissenschaftlichen Analyse nicht darum gehen, ob ein bestimmtes System oder Subsystem mehr oder weniger oder überhaupt eine politische Kultur „hat“; sondern ausschließlich darum, um welche politische Kultur es sich dabei handelt. Das gilt insbesondere auch für die Transformationsforschung: Bei dieser geht es vor allem um die Untersuchung der mehr oder weniger deutlichen Ablösung einer politischen Kultur durch eine andere.

Politische Kultur wird, wenn man die Grenze zu einem linearen Begriff politischer Kultur nicht zieht, letztlich unscharf, ja beliebig. Es bleibt dann der persönlichen Wertung der BeobachterInnen überlassen, ob und wie sie politische Entwicklungen als Bereicherung oder Verarmung politischer Kultur bezeichnen – wobei die Alltagssprache üblicherweise davon ausgeht, dass mehr Kultur etwas Positives und weniger etwas Negatives ist.

Gegen diese Entleerung des Begriffes muss im politikwissenschaftlichen Diskurs auf den wesentlichen Strukturelementen politischer Kultur beharrt werden: Auf das Verhalten der verschiedenen AkteurInnen „oben“ (also der politischen Eliten) und „unten“ (also der Mitglieder der Gesellschaft); auf die zwar wesentlichen Interessens-, aber eben auch kulturgeleiteten Verhaltensmuster der AkteurInnen; auf der – trotz der historischen Dimension der Wandelbarkeit – Tendenz einer politischen Kultur, sich zu stabilisieren und zu verfestigen.

Es empfiehlt sich dringend die Anbindung des Begriffes Politische Kultur an die politikwissenschaftliche Kategorie Politische Kultur. Almonds und Verbas Kategorisierung ist da hilfreich, weil sie die Zusammenhänge zwischen politischer Kultur und gesellschaftlicher Entwicklung generell, politischer Entwicklung speziell hervorhebt – und damit die Historizität und Wandelbarkeit politischer Kultur jenseits kurzfristiger Konfrontationen betont. Almond und Verba unterscheiden zwischen

- Parochial Political Culture (Politische Kultur des Tribalismus),
- Subject Political Culture (Politische Kultur der Untertanen) und
- Participant Political Culture (Politische Kultur der Teilnehmenden) (Almond/Verba 1965, 16–26).

Diese Begriffe, die sich sehr stark mit den Periodisierungen Vormoderne – Frühmoderne – Moderne decken, kennen Übergänge und lassen daher nicht so ohne weiteres eindeutige Zuordnungen zu. Gerade für die österreichische Entwicklung ist auch eine weitere Begrifflichkeit zentral, die Almond und Verba entwickeln – die der politischen Subkultur (Almond/Verba 1965, 26–29).

Die von Almond und Verba entwickelte Differenzierung produziert freilich selbst ein Missverständnis – als ob politische Kultur sich quasi automatisch mit der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung mitentwickeln würde; als sei politische Kultur eine Art Überbauphänomen, das vom gesellschaftlichen Unterbau zwingend determiniert sei.

Unbeschadet der gegebenen Abhängigkeit jeder politischen Kultur von den Entwicklungstendenzen der Gesellschaft widersprechen schon die von Almond und Verba vorgesehenen Misch- und Übergangsformen einem solchen simplen Determinismus. Dennoch liegt in dem prinzipiellen Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Entwicklungsstufen und den Entwicklungsstufen der politischen Kultur die Gefahr, die Differenziertheit der verschiedensten Formen politischer Kultur zu übersehen.

Das gilt vor allem für den Begriff „participant“, der ein zentraler Begriff jeder Demokratietheorie ist. Die Abfolge politischer Kultur von „parochial“ über „subject“ zu „participant“ kann ja auch so verstanden werden, dass erst bestimmte gesellschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Demokratie möglich ist; dass also Gesellschaften ohne diese Voraussetzungen zur Demokratie nicht fähig wären.

Almond und Verba haben diese Interpretation bei ihrer vergleichenden Studie selbst indirekt nahe gelegt. Denn beim Vergleich verschiedener politischer Systeme erhalten diejenigen,

die ein angloamerikanisches Gesellschafts- und Demokratiemodell repräsentieren, die besten Wertungen. Damit wird insinuiert, dass alternative Gesellschafts- und Demokratiemodelle nicht nur eine andere, sondern eine insgesamt weniger entwickelte politische Kultur aufweisen; darüber hinaus wird auch indirekt angedeutet, dass eine Gesellschaft zunächst eine bestimmte Entwicklungsstufe erreichen muss, um zur Demokratie fähig zu sein.

Diese generellen Zusammenhänge sind natürlich gegeben – ein Minimum an gesamtgesellschaftlicher Kommunikation etwa muss gegeben sein, um Demokratie möglich zu machen. Doch dies darf nicht zu eng interpretiert werden – etwa dass erst Industrialisierung und Massenwohlstand Demokratie zuließen. Gerade das Beispiel Indiens zeigt, dass – im Gegensatz zu den sich auf China berufenden Erfahrungen – eine stabile liberale Demokratie sehr wohl einer ökonomischen Entwicklung vorausgehen kann (Pelinka 2003).

Politische Subkulturen können – Stichwort Föderalismus – entweder sich nach territorialen Gesichtspunkten entwickeln und stabilisieren, oder aber nach nicht-territorialen „cleavages“: Die niederländischen „Säulen“ sind da ebenso wichtige Beispiele wie die österreichischen „Lager“, aber auch soziale Bewegungen (z.B. Frauenbewegung). Die Existenz politischer Subkulturen macht das Gesamtphänomen Politische Kultur jedenfalls komplex: So können zum Beispiel in einer politischen Kultur, die insgesamt als eine der Teilnehmenden einzuordnen wäre, Elemente einer politischen Subkultur der Untertanen vorhanden sein – und damit eine spezifische Mischform bilden.

Politische Kultur kann sehr wohl in Verbindung mit traditionelleren Begriffen gebracht werden – etwa mit dem Begriff „National- oder Volkscharakter“. Solange sich solche Begriffe einer empirischen Überprüfung nicht entziehen und die historische Wandelbarkeit nicht geleugnet wird, solange sie also nicht zu Stereotypen versteinern und als Teil der Kultur und nicht der „Natur“ aufgefasst werden, hat politische Kultur tatsächlich viele Parallelen zum Konzept des „National- oder Volkscharakters“. Allerdings ist die Konnotation solcher traditionell nicht sozial-

wissenschaftlich, sondern vordergründig polemisch besetzter Begriffe ein Grund, auf sie eher ganz zu verzichten und sich auf den insgesamt unverbrauchten Begriff Politische Kultur zu konzentrieren (Berg-Schlosser 1972, 21–25).

### **Die (falsche) Vorstellung von der Homogenität**

Die vertikale Differenzierung des Begriffs Politische Kultur – also die Feststellung der (möglichen) Existenz politischer Subkulturen – ist ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung simplifizierender Instrumentalisierung des Begriffs: Politische Kultur ist nichts, was sich in einem „Entweder – Oder“ ausdrückt; politische Kultur lässt vielmehr hybride Kulturen, Mehrfachbindungen mit „cross-cutting cleavages“ und „overlapping membership“ zu, ja sie ist im Regelfall durch eine solche Komplexität der Grauzonen gekennzeichnet. Gerade die mit Begriffen wie Verhandlungs-, Konkordanz- oder Konsensdemokratie übersetzte „consociational democracy“ ist durch die Akzeptanz solcher Mehrfachzugehörigkeiten gekennzeichnet (Lijphart 1977, 53–103).

Die Fragmentierung einer Gesellschaft durch das Neben-, Gegen- und Miteinander von Subsystemen, die autonom voneinander und vom zentralen politischen System eine spezifische politische Kultur entwickeln und aufrecht erhalten, impliziert immer auch ein Spannungsverhältnis zwischen der vertikalen und der horizontalen Dimension politischer Kultur. Die verschiedenen Subsysteme können einander die Legitimität grundsätzlich streitig machen und für sich den Anspruch vertreten, letztlich die Gesellschaft insgesamt, das politische System schlechthin und damit auch dessen zentrale politische Kultur bestimmen zu wollen. Eine solche von einem Nullsummenspiel-Verständnis geprägte Konkurrenz war das Neben- und Gegeneinander der sich wechselseitig inkompatibel verstehenden kultur- und gesellschaftspolitischen Konzepte eines sich auf den marxistischen Klassenbegriff stützenden sozialistischen Lagers einerseits und eines sich von einem katholischen Integralismus (Fundamenta-

lismus) herleitenden katholisch-konservativen Lagers andererseits: Die Herrschaftsfrage blieb in prinzipiell unversöhnlicher Weise aufrecht.

Dieses Neben- und Gegeneinander kann aber einem Gegen- und Miteinander Platz machen, wenn (wie im Österreich der Zweiten Republik) eine geteilte Hegemonie, eine geteilte Herrschaft von den konkurrierenden Lagern auf Dauer akzeptiert wird. Die Herrschaftsfrage in einer fragmentierten Gesellschaft, charakterisiert durch miteinander konkurrierende, nebeneinander existierende Subsysteme (und den entsprechenden politischen Subkulturen) kann also auf höchst unterschiedliche Weise beantwortet werden: zum einen (im Österreich der Ersten Republik) als ein jederzeit aufkündbares Provisorium, zum anderen (im Österreich der Zweiten Republik) als ein auf Dauer angelegtes Arrangement.

Die Debatte über eine „europäische Identität“ ist ja auch eine Debatte über das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer europäischen politischen Kultur. Diese Debatte ist auch ein Diskurs über die Notwendigkeit eines Minimums an gesellschaftlicher Homogenität in einer erweiterten und vertieften Europäischen Union (Nicolaidis/Howse 2001; Magnette 2005).

Paul Magnette subsumiert die Elemente einer europäischen Fragmentierung unter den Begriff „fragmented public sphere“. Dadurch wird das notwendige Minimum an Homogenität verhindert. Folgende Merkmale können für dieses Homogenitätsdefizit angeführt werden (Magnette 2005, 146–166):

- die Polyphonie der europäischen Interessen;
- der embryonale Zustand europäischer Parteien;
- der Mangel an strukturierter europäischer öffentlicher Meinung.

Alle diese Merkmale weisen auf das Fehlen einer politischen Kultur Europas. Als Befund ist dies wohl unbestreitbar – am Beispiel der EU wird deutlich, dass zu große Heterogenität die Integration disparater politischer Kulturen verhindern kann. Die Frage bleibt freilich, ob dies so sein muss; ob diese Argumentation sich nicht in einem Zirkel bewegt: Weil es diese zu große Heterogenität gibt, werden ihre Rahmen-

bedingungen mehr oder weniger ungefragt akzeptiert.

Dass ein hohes Maß an gesellschaftlicher Heterogenität und eine demokratische politische Kultur miteinander vereinbar sind, zeigt wieder das Beispiel Indien: Während Pakistan, der zweite sich aus Britisch-Indien 1947 entwickelnde Staat, sich von auf dem Islam beruhenden Homogenitätsansprüchen berufen konnte, war Indien von vornherein zu seiner religiösen, sprachlichen und sozialen Fragmentierung positiv eingestellt. Der für die indische Kultur verwendete Schlüsselbegriff „Säkularisierung“ meint eben die Deutung der tiefen Fragmentierung einer in Subsysteme ausdifferenzierten politischen Kultur als Stärke und nicht als Schwäche.

Dass sich das auf eine homogene islamische Identität berufende Pakistan keine demokratische Kontinuität entwickeln konnte, das seine Fragmentierung hingegen akzeptierende Indien sehr wohl, sollte skeptisch gegenüber Homogenitätsnormen machen: Trotz einer weitgehenden Parallelität der 1947 bei Beginn ihrer Unabhängigkeit gegebenen Voraussetzungen – eine stark britisch geprägte militärische und administrative Elite, ein ebenso relativ einheitlich geprägtes System rechtsstaatlicher Institutionen, eine gemeinsame Erinnerung an den Unabhängigkeitskampf –, entwickelte sich das Homogenität beanspruchende Pakistan völlig anders als das seine Heterogenität annehmende Indien (Pelinka 2003, 207–234).

Diese Erfahrung sollte auch skeptischer gegenüber den im Zusammenhang mit der weiteren demokratischen Vertiefung der EU vorgebrachten Argumenten machen: dass die sprachliche Vielfalt der Union auf Dauer verhindere, dass sich eine europäische „politische Sphäre“ entwickle; dass die unterschiedlichen historischen „collective memories“ der EU-Mitglieder einer vertieften Integration entgegenstünde; dass die Nationalstaatlichkeit in Europa einen europäischen Bundesstaat nicht zulasse.

Diese als Momentaufnahmen unbestreitbar richtigen Einwände übersehen aber die historische Dynamik, die gerade mit dem Konzept Politische Kultur gemeint ist: Dass sich aus einem komplexen Konzert verschiedenster terri-

torial und nicht-territorial definierter Kulturen und Subkulturen etwas Neues entwickeln kann, das – ohne die bestehenden Kulturen aufzuheben – Gemeinsamkeiten zulässt, indem Gemeinsamkeiten errichtet werden; Neues, das eine europäische politische Kultur als mehr oder weniger lockere Klammer über die verschiedenen nationalen und anders definierten Kulturen entstehen lässt; Neues, das eben, weil politisch gewollt, auch politisch gemacht werden kann.

Eine solche Kreation einer politischen Kultur Europas wäre nicht als voluntaristische Kopfgeburt zu verstehen, sondern als Abfolge von miteinander logisch verbundenen Schritten, wie sie etwa der Interpretationsschule des (Neo-)Funktionalismus entsprechen: Durch die Schaffung von Interessen an einer sich ständig vertiefenden Integration kann diese in einem Ausmaß vorangetrieben werden, wie es zunächst gar nicht auf der deklarierten Agenda der Regierenden steht (Elazar 2001).

Die europäische Dimension bezieht sich auf die Kulturpolitik als Element der Sozialisation und damit der Prägung politischer Kultur. Kulturpolitik ist grundsätzlich nicht unter den Gemeinschaftsaufgaben, wie sie in der „Ersten Säule“ der Architektur des Rates der EU zusammengefasst sind. Kulturpolitik ist prinzipiell Sache der Mitgliedsstaaten. Es wäre allerdings wirklichkeitsfremd, die Impulse zu übersehen, die von der europäischen Integration auf die national definierte Kulturpolitik ausgehen. Die Mobilität, die dem Binnenmarkt entspricht und die durch das Schengen-Abkommen und durch die Währungsunion zusätzliche Akzente bekommen hat, macht eine bloß national verstandene Kulturpolitik zur Illusion.

Österreich hat ja die kultur- und speziell bildungspolitischen Konsequenzen durch das 2005 ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofes erfahren müssen: Eine Politik bildungspolitischer Abschottung – ausgedrückt in einer zwischen österreichischen und anderen EU-BürgerInnen differenzierenden Zulassungspolitik an Universitäten – ist nicht (mehr) möglich. Die europäische Dimension der Kulturpolitik dringt jedenfalls, trotz nationaler kulturpolitischer Kompetenz, durch die Hintertür des Binnenmarktes in die einzelnen Nationalstaa-

ten und zersetzt die Souveränität, die den Mitgliedsstaaten in der Kulturpolitik rein rechtlich noch zusteht.

Politische Kultur ist eben nichts, was als statisch, sondern etwas, was immer als dynamisch zu verstehen ist. Daher ist der Hinweis auf das Fehlen einer bestimmten politischen Kultur noch keine gesicherte Aussage über die Möglichkeit oder Unmöglichkeit ihrer Entwicklung.

### Österreich: Transformation politischer Kultur

Österreichs politische Kultur liefert für diese Wandelbarkeit besonders eindrucksvolle Beispiele. Kurt Steiner hatte 1972 mit guter, empirisch-analytischer Begründung und mit Berufung auf die Typologie Arend Lijpharts, die politische Kultur Österreichs als Beispiel einer Konkordanzdemokratie („consociational democracy“) eingestuft und folgendermaßen charakterisiert (Steiner 1972, 424):

In Austria, the basic consensus is directed at the avoidance of conflicts. [...] The social partners, who perform a major peacemaking function, also have a vested interest in the duopolistic status quo and become its guarantors. On the party level, too, the convergence of programs indicates that consensus on socioeconomic questions has come to outweigh competition of any sort.

Knapp zwei Jahrzehnte später diagnostizierte Peter A. Ulram bereits die Erosion der so lange Zeit hegemonialen politischen Kultur eines „power sharing“-Arrangements der politischen Eliten, die aber über eine jeweils disziplinierte und berechenbare Massengefolschaft verfügten (Ulram 1990).

Die Merkmale dieses Wandels waren eindeutig:

- Rückgang des Konzentrationsgrades des Parteiensystems als Folge des Aufstiegs dritter und vierter Parteien;
- Rückgang des Organisationsgrades und damit der Bindungskraft der politischen Parteien, aber auch des ÖGB;
- Rückgang der Prägekraft der Sozialpartnerschaft, ausgedrückt im Rückzug aus be-

stimmten Politikfeldern (z.B. Preiskontrolle);

- Rückgang der Berechenbarkeit politischen Verhaltens – beginnend mit dem Wahlverhalten.

Die logische Folge dieser Entwicklung war eine Intensivierung politischer Konflikte, insbesondere auch nach der Regierungsbildung vom Februar 2000 (Dimmel/Schmee 2005). Der erkennbare Hintergrund dieser Entwicklung war aber eine rasch voranschreitende Emanzipation der Gesellschaft vom politischen System. Diese Emanzipation hat einen gesellschaftlichen und politischen Hintergrund: die abnehmende Fähigkeit der Politik, speziell der Parteien, die Lebenschancen und Lebensentwürfe der Mitglieder der Gesellschaft zu steuern. Diese Emanzipation äußert sich in der Verschiebung von formalen Partizipationsmustern (Wahlbeteiligung, Parteimitgliedschaft) zu informellen Partizipationsmustern (soziale Bewegungen, BürgerInneninitiativen, NGOs). Die eine strafte Kontrolle der Gesellschaft durch die Politik gewährleistende Kultur eines elitären Konsenses, der auf einer hohen Loyalität der in Lager fragmentierten Gesellschaft baut, ist weitgehend am Ende: der elitäre Konsens ist schwächer – und die Loyalität ist geringer geworden (Pelinka 2005).

Die politische Kultur der Konkordanzdemokratie setzt nicht nur eine Konsensorientierung der Eliten, sondern auch eine Fragmentierung der Gesellschaft voraus. Diese erfolgte in Österreich entlang der Konfliktlinien („cleavages“) zwischen den politisch-weltanschaulichen Lagern – Konfliktlinien, die für das eine Lager eher mit dem Begriff „Klasse“ und für das andere (große) Lager mit dem Begriff „Weltanschauung“ (im Sinne von Religion) umschrieben war.

Die Konkordanzdemokratie mit ihrer – im Fall Österreich – eindeutig erfolgreichen Friedensfunktion hatte offenbar wesentlich dazu beigetragen, dass die alten „cleavages“ immer weniger als tiefe Einschnitte empfunden wurden. Die Konsensbereitschaft der Eliten bewirkte somit eine abnehmende Konfliktbereitschaft ihrer jeweiligen Gefolgschaften.

Diese Entwicklung kommt einer umfassenden Transformation gleich – von einem hyper-

stabilen zu einem höchst volatilen Status der politischen Kultur und des politischen Systems. Diese Entwicklung drückte aber gerade auch den Verlust kultureller Hegemonie aus: Die im Sinne Antonio Gramscis „Hegemonie“ einer bipolaren politischen Kultur ging zu Ende; die beiden Großparteien und die von ihnen repräsentierten politisch-weltanschaulichen Lager büßten ihre Fähigkeit ein, den Prozess politischer Sozialisation in der durch Jahrzehnte eingespielten Form zu dominieren (Kolakowski 1979, 243–276).

Gramscis Ansatz ist auch noch aus einem allgemeinen Grund für einen kulturpolitischen Diskurs von Bedeutung: Sein Hegemoniebegriff ist nicht vulgärökonomistisch; die wirtschaftlichen Machtverhältnisse schlagen eben nicht ungefiltert in politische um (vgl. Gramsci 1991). Vielmehr schiebt sich der Aspekt der Kultur und damit der Kulturpolitik dazwischen. Politisches Bewusstsein und politisches Verhalten sind mehr als einfach abzuleitende Reflexe ökonomischer Verhältnisse – und Kultur ist mehr als ein mechanistisch deduzierbarer Überbau. Kulturpolitik erhält so eine eigenständige Qualität.

Der Bezug zu Gramsci soll auch zeigen, dass dieser Transformationsprozess zwar seine ökonomischen Rahmenbedingungen hatte, dass er sich aber vornehmlich kulturell äußerte und auch kulturell (mit)bestimmt war: durch die Bildungsexplosion, die eine rasch wachsende Zahl von Österreicherinnen und Österreichern zu „BildungsbürgerInnen“ machte, die den harten Kern der Partei der Grünen bildeten und insgesamt ein den Parteienwettbewerb stimulierender Sektor sind; durch die von dieser Bildungsexplosion nicht erfassten „ModernisierungsverliererInnen“, die sich umso stärker kulturell ausgeschlossen fühlten und das wichtigste Segment bildeten, das den raschen Aufstieg und Fall der FPÖ erklärt.

Diese Transformation erklärt auch eine Umstülpung der traditionellen Zuordnungen im Parteiensystem: Die Grünen wurden zur „bürgerlichsten“, die FPÖ zur „proletarischsten“ Partei Österreichs – gemessen an der Struktur des Elektorats der österreichischen Parteien (Plasser/Ullram 2003, 219). Damit war eine nach herrschender Auffassung als „links“ wahrgenommene Partei als bürgerlich, eine als „rechts“ eingestufte Partei als proletarisch zu erkennen.

Die traditionelle, rein ökonomisch definierte Klassenbegrifflichkeit hat so jedenfalls ihren Sinn verloren.

Damit ist die politische Kultur Österreichs aber keineswegs zum Gegenstück einer Konkordanzdemokratie geworden. Anders als die politische Kultur der Ersten Republik, die als „zentrifugale Demokratie“ zu bezeichnen ist (Steiner 1972, 410), weist die Zweite Republik auch nach 2000 keine solchen zentrifugalen Tendenzen auf. Die Renaissance der beiden traditionellen Großparteien, die 2002 – auf Kosten der abstürzenden FPÖ – ihre starke Position in einem sich wiederum abzeichnenden „Fast-Zweiparteiensystem“ zurückerobert konnten, verweist auch auf bestimmte Merkmale einer Konkurrenzdemokratie („competitive democracy“), in der ein heftiger Wettbewerb um Stimmen deshalb keine zentrifugalen Effekte bewirkt, weil dieser Wettbewerb vor allem in der politischen Mitte entschieden wird.

Im Sinne der Typologie Almonds und Verbas kann diese Entwicklung auch als Verlust tribalistischer Elemente verstanden werden: Die politischen Loyalitäten, die in einer tief fragmentierten Gesellschaft primär den Subsystemen galten – also den historisch gewachsenen politisch-weltanschaulichen Lagern –, haben sich von diesen weg entwickelt: zu einer generell nationalen („Österreich-Patriotismus“), bzw. zu einer zivilgesellschaftlich dezentralen Loyalität.

Die politisch-weltanschaulichen Lager haben jedenfalls weitgehend ihre Fähigkeit eingebüßt, über kulturelle Mechanismen (politische Sozialisation) stabile Loyalitäten zu produzieren. Damit hat die durch die Vererbung, Prägung und Kontrolle von Loyalitäten bestimmte politische Kultur Österreichs seine Voraussetzungen eingebüßt. Vieles deutet darauf hin, dass dies zu einer Schwächung der Komponenten der politischen Kultur des Tribalismus und der Untertanen führte. Demgegenüber kam es zu einer – Ungleichheiten nicht aufhebenden, sondern betonenden – Stärkung der Elemente einer politischen Kultur der Beteiligung.

Die politische Kultur in Österreich hat sich in kurzer Zeit ausgefrant. Das gilt vor allem

für die über lange Zeit so stabile politische Kultur der verschiedenen Subsysteme. Daran kann die Wiederkehr der Großparteien offenbar nichts ändern, wie der tiefe Mitgliederstand dieser Parteien zeigt: Feste politische Bindungen sind die Ausnahme – und damit ist auch die Festigung politischer Loyalitäten nicht mehr selbstverständlich.

Das kann jedoch nicht bedeuten, dass die Entwicklung der politischen Kultur Österreichs an einem Punkt Omega angekommen ist – das Ende der Geschichte österreichischer politischer Kultur ist weder sichtbar und irgendwann zu erwarten. Die Entwicklung ist in Fluss – anders als in den ersten vier Jahrzehnten der Zweiten Republik höchst unberechenbar, höchst schwankend. Aber nichts deutet darauf hin, dass sich die österreichische politische Kultur zu dem zurückentwickeln wird, was sie einmal war – weder zur zentrifugalen politischen Kultur der Ersten, noch zur Konkordanzdemokratie der ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik.

Allerdings ist eine Etappe kulturpolitischer Entwicklung erreicht: Die tribalistische Verteilung kulturpolitischer Hegemonie ist weitgehend zu Ende oder nur noch in Restelementen erkennbar. Die Hegemonie in und von Subkulturen, im Sinne Almonds und Verbas (1965) „parochial political culture“ (vorstaatlich, vornational), ist durch eine in der Zweiten Republik erreichte Integration in einen Nationalstaat abgeschlossen (Frölich-Steffen 2003). Dass Kultur und Kulturpolitik in Österreich vor allem entlang der Lagergrenzen und der sie begleitenden bzw. erklärenden „cleavages“ Klasse, Religion und Ethnizität ausdifferenziert ist; dass Kultur auch im Gegenüber von Kultur und Gegenkultur definiert wird (damit auch als Reflex des Gegenübers von Macht und Gegenmacht), ist angesichts der Überlagerung („cross cutting cleavages“) der die Lager bestimmenden gesellschaftlichen und kulturellen Faktoren nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr im alten Sinn aktuell.

Die Gegenkultur einer auf dem Konzept der Gegenmacht aufbauenden ArbeiterInnenbewegung hat sich erschöpft und ist Objekt einer bloß historischen Betrachtung geworden. Das Ende einer sich abgrenzenden, sich als Alternative verstehenden ArbeiterInnenkultur ist ja auch

Resultat des Erfolges einer wohlfahrtsstaatlichen Integrationspolitik, artikuliert und implementiert von Sozialdemokratie und Gewerkschaften. Andere Gegenkulturkonzepte – etwa feministischer Art – sind sichtbar. Aber sie sind ebenso wie die faktisch existierende, nicht aber politisch formulierte Jugendkultur keineswegs stark genug, um die nunmehr unscharf integrierende, aber hegemoniale Kultur so herausfordern zu können, dass ein neues Gleichgewicht zwischen den Subkulturen verschiedener Subsysteme entstehen könnte.

Die hegemoniale Kultur integriert unscharf – soziale Asymmetrien sind weiter vorhanden. Diese verschärfen sich in so ferne, als es an der politischen Symmetrie, der politischen Balance einander widersprechender Konzepte fehlt. Der Zugang zu den Stätten höherer Bildung drückt nach wie vor die Konsequenzen der Ungleichheit sozialer Herkunft aus. Ein „neuer Mittelstand“ hat zwar den subjektiv empfundenen Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital modifiziert – aber neue soziale Ausgrenzungen (z.B. im Zusammenhang mit Migration) bewirken den dauerhaften Armutsstatus (Pauperisierung) einer signifikanten Minderheit. Deren Armut ist nicht nur materieller, sie ist vor allem auch kultureller Art – ausgedrückt in einer Zugangsungleichheit, die sich über die Generationen vererbt. Diese Armut ist auch politisch nicht zu einer Gegenmacht- und Gegenkulturbewegung mobilisiert.

Dennoch: Die hegemoniale Kultur integriert – sie zersetzt die Fragmentierung, ohne sie aufzuheben. In Österreich hat gerade der Begriff der „Kulturnation“ eine Konnotation erfahren, die Ausdruck eines horizontalen Konsenses zwischen den durchlässig gewordenen Lagern von gestern sein soll. Diese an einer Stabilisierung nationaler Identität orientierte Politik hat auch und wesentlich eine kulturpolitische Dimension (Knapp 2005).

Diese Integration relativiert den horizontalen Dissens – ohne die vertikale Distanz überwinden zu können. Das Machtgefälle zwischen „oben“ und „unten“ (anders ausgedrückt: die Herrschaft) ändert sich nicht deshalb, weil subnationale Kulturen zu einer nationalen verschmelzen.

Die Frage, die nach Gramsci zu stellen wäre – die Frage nach der kulturellen Hegemonie – ist zwar nicht mit der Eindeutigkeit zu beantworten, wie das Gramsci vor dem Hintergrund des frühen 20. Jahrhunderts wohl vermutet hätte. Gerade die sich auf Gramsci berufende Strömung des „Eurokommunismus“ versuchte die Hegemoniefrage in einer konkordanzdemokratischen, quasi sozialpartnerschaftlichen Weise mit dem Konzept des „compromesso storico“ zu beantworten (Timmermann 1978). Gramsci sieht – selbstverständlich – die kulturelle Hegemonie eben nicht nur politisch im engeren Sinne (im Zusammenhang mit Staat und Verfassungsorganen), sondern gesamtgesellschaftlich: Deshalb konnte sich auch der „Eurokommunismus“ zu Recht auf Gramsci berufen – die bloße Regierungsmacht allein reicht nicht aus, um Hegemonie zu begründen. Die Hegemoniefrage ist aber grundsätzlich zu beantworten: Eine sozial und politisch diffuse kulturelle Hegemonie spiegelt eine sozial und politisch ebenfalls diffuse Herrschaft, die dennoch ein eindeutiges Merkmal aufweist: Wenige herrschen über viele.

Die (kultur)politische Auseinandersetzung um die Hegemonie im Sinne Gramscis ist jedenfalls so offen wie noch nie zuvor – weil die Grenzen zwischen den politischen Kulturen fließender geworden sind: zwischen der politischen Kultur Österreichs und der politischen Kultur der verschiedenen Subsysteme; zwischen der politischen Kultur gestern, der politischen Kultur heute und der politischen Kultur morgen. Deshalb ist Kulturpolitik wichtiger denn je – aus dem Blickwinkel der Verteilung politischer Macht.

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Almond, Gabriel A./G. Bingham Powell, Jr.* (1966). *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston.
- Almond, Gabriel A./Sidney Verba* (1965). *Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston.
- Almond, Gabriel A./Sidney Verba* (Hg.) (1980). *The Civic Culture Revisited*, Boston.
- Berg-Schlusser, Dirk* (1972). *Politische Kultur. Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse*, München.

- Bourdieu, Pierre* (1997). *Die verborgenen Mechanismen der Macht. Schriften zu Politik & Kultur 1*, Hamburg.
- Caramani, Daniele/Yves Mény* (Hg.) (2005). *Challenger to Consensual Politics. Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*, Bruxelles.
- Dimmel, Nikolaus/Josef Schmees* (Hg.) (2005). *Politische Kultur in Österreich 2000 – 2005*, Wien.
- Elazar, Daniel J.* (2001). *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, in: *Kalypso Nicolaidis/Robert Howse* (Hg.) (2001): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, 31–53.
- Frölich-Steffen, Susanne* (2003). *Die österreichische Identität im Wandel*, Wien.
- Gramsci, Antonio* (1991). *Marxismus und Kultur. Ideologie, Alltag, Literatur*, Hamburg.
- Knapp, Marion* (2005). *Österreichische Kulturpolitik und das Bild der Kulturnation. Kontinuität und Diskontinuität in der Kulturpolitik des Bundes seit 1945*, Frankfurt am Main.
- Kolakowski, Leszek* (1979). *Die Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung, Entwicklung, Zerfall. Band 3*, München.
- Lijphart, Arend* (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven.
- Lijphart, Arend* (1999). *Democracy in Plural Societies*, New Haven.
- Magnette, Paul* (2005). *What Is the European Union? Nature and Prospects*, Houndsmills.
- Nicolaidis Kalypso/Robert Howse* (Hg.) (2001). *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford.
- Pelinka, Anton* (2003). *Democracy Indian Style. Subhas Chandra Bose and the Creation of India's Political Culture*, New Brunswick/NJ.
- Pelinka, Anton* (2005). *Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems*, Innsbruck.
- Plasser, Fritz/Peter A. Ulram* (Hg.) (2003). *Wahlverhalten in Bewegung. Analysen zur Nationalratswahl 2002*, Wien.
- Powell, Jr., Bingham* (1970). *Social Fragmentation and Political Hostility. An Austrian Case Study*, Stanford.
- Steiner, Kurt* (1972). *Politics in Austria*, Boston.
- Timmermann, Heinz* (Hg.) (1978). *Eurokommunismus. Fakten, Analysen, Interviews*, Frankfurt am Main.
- Ulram, Peter A.* (1990). *Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich*, Wien.

#### AUTOR

Anton PELINKA ist seit 2006 Professor of Political Science, Central European University, Budapest; seit

1990 Wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Konfliktforschung, Wien. Veröffentlichungen v.a. im Bereich Österreichisches Politisches System, Demokratietheorie und Comparative Politics.

Kontakt: Institut für Konfliktforschung, Lisztstr. 3, A-1030 Wien.

E-mail: [anton.pelinka@ikf.ac.at](mailto:anton.pelinka@ikf.ac.at)