

Claudia Derichs und Thomas Heberer

2.1 Komparatistik und *area studies*

Die Komparatistik, hier verstanden als vergleichende Politikwissenschaft, stellt ein zentrales Fachgebiet der Disziplin dar. Sie hat seit jeher verschiedene Weltregionen in den Blick genommen und Fragen nach der Veränderung, der inneren Ausgestaltung, der Persistenz oder auch der Qualität von politischen Systemen und Verfahren gestellt. Um dies in solider Weise tun zu können, bedarf sie der regionalwissenschaftlichen Expertise, oder, wie es heute meist heißt, der Expertise aus den *area studies*. So können etwa Vergleiche von Partizipationsformen, den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft oder der Legitimität eines politischen Regimes, die Ostasien in den Fokus nehmen, nur dann substantielle Ergebnisse zutage fördern, wenn der Untersuchung ein Minimum an kulturellen, sprachlichen und historischen Kenntnissen zugrunde liegt. Dies gilt auch in methodischer Hinsicht, für quantitativ ebenso wie für qualitativ oder triangulär/methodisch gemischt ausgerichtete Studien. Diese Beziehung zwischen der Disziplin der Politikwissenschaft und den *area studies* ist mittlerweile weitgehend akzeptiert – vor allem, wenn es um sog. *small-n*-Studien, d. h. Untersuchungen mit relativ wenigen Vergleichsfällen geht. So versteht der Anthropologe David Szanton mit Blick auf die USA die Rolle der *area studies* als

C. Derichs (✉)
Universität Marburg, Marburg, Deutschland
E-Mail: derichs@staff.uni-marburg.de

T. Heberer
Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland
E-Mail: thomas.heberer@uni-due.de

ein Korrektiv; sie sind dazu da, den eingeschränkten US- und eurozentristischen Blick auf die Welt in den Geistes- und Sozialwissenschaften aufzubrechen.¹

Gleichwohl besteht nach wie vor ein deutliches Gefälle mit Blick auf die Theorieformulierung und, im weiteren Sinne, die global zur Geltung gelangende sozialwissenschaftliche Wissensproduktion. In einer vereinfachenden Terminologie gesprochen, zeichnet sich die sozialwissenschaftliche Theorieproduktion auch heute noch durch ein globales Nord-Süd-Gefälle aus. Theorien werden im „Norden“ formuliert und im „Süden“ empirisch getestet.² Nicht-westliche Weltregionen dienen also quasi als Testfeld für den qualitativen Gehalt und die Universalisierbarkeit von Theorien, die im Westen entstanden und häufig auch vor einem empirischen Erfahrungshintergrund aus diesem Teil der Welt formuliert worden sind. An diesem Sachverhalt ist in jüngerer Zeit zunehmend Kritik geübt worden, auch und gerade von asiatischer Seite aus. Dabei geht es nicht nur darum, Vorsicht walten zu lassen bei der Anwendung von Begriffen und Konzepten, die auf andere Weltregionen möglicherweise gar nicht übertragbar sind. Dieses Thema ist seit vielen Jahren ein Diskussionspunkt und wird mit der Formel des *concept travel* treffend bezeichnet („Can concepts travel?“).³ Gefordert wird vielmehr eine Dezentrierung und Diversifizierung der Forschung und der Wissensproduktion, d. h. eine Abkehr vom globalen Norden als Ort einer (hegemonialen) Theorieproduktion. Eine Vielfalt von Perspektiven unter Einbezug der Sichtweisen aus unterschiedlichen Regionen sollte den Diskurs bestimmen.⁴ Auch für das vorliegende Lehrbuch ist diese Orientierung maßgebend. Wir arbeiten mit Begriffen und Konzepten der vergleichenden Politikwissenschaft, unterziehen sie aber vor dem Hintergrund der empirischen Fälle, die wir betrachten, stets auch der Kritik und der gründlichen Überprüfung. Wenngleich unsere Perspektive auf Wandel und Kontinuität keine emische oder „Insider“-Sichtweise darstellt, beruht sie überwiegend auf Studien in den und mit Akteuren der betreffenden Länder.

¹ David Szanton (ed.), *The Politics of Knowledge. Area Studies and the Disciplines*, Berkeley, Los Angeles 2004: 2. – Die Disziplinen erkennen dies nicht immer an, dennoch ist die Akzeptanzsteigerung der letzten Jahre eindeutig.

² Siehe zu diesem Befund auch Timothy Mitchell, *The Middle East in the Past and Future of Social Science*, in: David Szanton (ed.), *The Politics of Knowledge. Area Studies and the Disciplines*, Berkeley, Los Angeles 2004: 74–118.

³ Eine erhellende Diskussion in Bezug auf Konzepte von „Staat“ und „Staatlichkeit“ bieten z. B. Anne L. Clunan/Harold A. Trinkunas (eds.), *Ungoverned Spaces. Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, Stanford 2010.

⁴ Siehe dazu Goh Beng Lan (ed.), *Decentring and Diversifying South East Asian Studies. Perspectives from the Region*, Singapore 2011.

2.2 Ausgewählte wissenschaftliche Analyseansätze

2.2.1 Systeme, Institutionen und Akteure

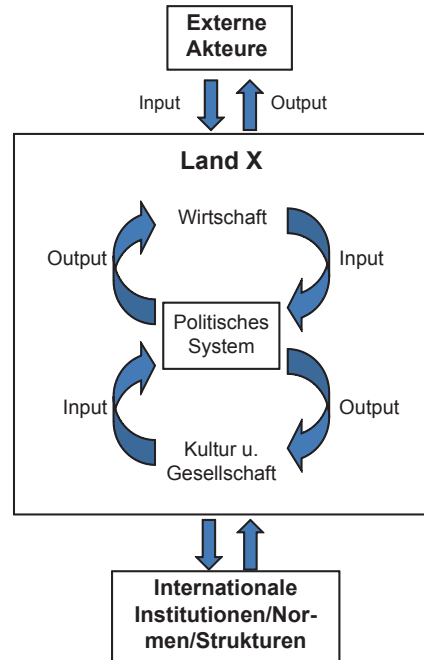
Was ist eigentlich ein politisches System? Der Systemtheorie zufolge stellen sich alle Phänomene als „System“ dar, wobei jedes System auf einer inneren Interdependenz von Subsystemen beruht und zugleich in Interaktion mit einer sie umgebenden Umwelt steht, die sie beeinflussen und von der sie beeinflusst werden. In den Sozialwissenschaften haben wir es mit sozialen Systemen zu tun, die von Menschen geschaffen, geformt und verändert werden. Politische Systeme wiederum setzen sich aus politischen Strukturen zusammen, wobei es um das Handeln von Menschen geht, d. h. um die Regelung des Zusammenlebens von Menschen in einem Gemeinwesen.

Abbildung 2.1 verdeutlicht den Zusammenhang und die Interaktion des politischen Systems mit seiner Umwelt, einerseits mit den Feldern Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft, andererseits mit dem internationalen Umfeld. Aus den einzelnen Feldern und seinen Akteuren (Interessengruppen, Parteien, Unternehmen, Verbänden etc.) wird „Input“ im Sinne von Interessenartikulation und -kommunikation in das politische System eingespeist. Die Funktion dieses *Inputs* besteht in der Politikbeeinflussung. Das politische System wiederum (Regierung, Staat, Verwaltungen) produziert *Policies* (*Output*), deren Umsetzung (Implementierung) auf die jeweiligen Felder zurückwirkt und deren Entwicklung beeinflusst.

Der Vorteil des systemtheoretischen Ansatzes besteht darin, dass er Phänomene in ihrer Komplexität, Interdependenz und Interaktion darstellt, also prozesshaft und nicht statisch. Die Schwächen dieses Ansatzes zeigen sich allerdings, wenn widersprüchliche und gegensätzliche Phänomene in strenge „Systeme“ gepresst und antagonistische Wechsel- oder Nicht-Wechselwirkungen dabei übersehen werden. Schwierigkeiten ergeben sich auch aus der Operationalisierbarkeit, zumal wenn ahistorisch argumentiert und Systemen latent ein Zustand der Stabilität unterstellt wird.

Nun befasst sich die Systemtheorie eher mit Makrozusammenhängen und Stabilität auf der Ebene des Gesamtsystems. Institutionen kommen darin so gut wie gar nicht vor. Aber, wie Douglass North, der Vater der neuen Institutionentheorie erklärt, „*institutions matter*“, d. h. Institutionen spielen auch in Systemen und Subsystemen eine zentrale Rolle. Systemische und gesellschaftliche Wandlungsprozesse sind stets mit der Veränderung von Institutionen verbunden, wobei der Begriff der „Institution“ sich auf formelle und informelle Regeln bezieht. Institutionen werden dabei im Sinne von North als formelle und informelle Spielregeln und Regelwerke einer Gesellschaft verstanden, die die menschliche Interaktion steuern. Jedoch sind es nicht die Normen selbst, welche die gesellschaftliche Ordnung begründen, sondern die sozialen Mechanismen, durch die soziale Normen geschaffen und bewahrt werden. In diesem Sinne wird (wie bei North) ein Staat als Interaktionsgefüge zwischen Herrschenden und Bürgern begriffen, in dem z. B. der Staat im

Abb. 2.1 Das politische System und sein Umfeld (Quelle: Schaubild in Anlehnung an Gabriel Almond, Gabriel Almond et al., *Comparative Politics Today: a World View*. 7th edition, New York 2000: 39. Anm.: Almond bezog sein Schaubild auf Japan)



Gegenzug für Staatseinnahmen sich verpflichtet, seinen Bürgern Schutz und Gerechtigkeit zu garantieren.⁵

Entsprechend gehen auch wir von einem erweiterten Institutionenbegriff aus, der neben Verfahrensregeln (Gesetze, Verträge) und politischen Strukturen (formelle Institutionen) auch informelle Institutionen (Sitten, Bräuche, Konventionen, gesellschaftliche Praktiken, Werte und Normen) umfasst. Die Veränderung einer Institution bewirkt, dass ein Institutionenarrangement nicht mehr trägt, so dass neue Arrangements entwickelt werden müssen. Gerade bei der Untersuchung von Politikprozessen erweist sich der Rückgriff auf (neo-)institutionalistische Fragestellungen als fruchtbar.

System- und neue Institutionentheorie lassen sich durchaus sinnvoll miteinander verbinden: Die Systemtheorie liefert Hinweise auf die Stabilität des Gesamtsystems bzw. von Teilsystemen, der Neo-Institutionalismus befasst sich mit dem Gedanken, dass Institutionen politische Prozesse und politisches Handeln prägen und durch Integration und Einübung stabilisierende Wirkung entfalten können. Akteure spielen hierbei eine zentrale Rolle. Adam Przeworski weist z. B. darauf hin, dass Institutionen und das Handeln von Akteuren nicht zu trennen sind, sie wirken vielmehr interaktiv.⁶ Durch die Verbindung von institutionen- und akteursorientierten Ansätzen lässt sich zugleich die Frage klären, inwieweit Institutionen das Verhalten und die Präferenzen von Akteuren beeinflussen. Scharpfs akteurzentrierter Institutionalismus z. B. klassifiziert entsprechend soziale Phä-

⁵ Dazu grundsätzlich: Douglas C. North, *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988.

⁶ Adam Przeworski, *Institutions Matter?*, in: *Government and Opposition* (2004): 527–540.

nomene als „Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporatistischen – Akteuren“, wobei der „institutionelle Kontext“ das Handeln strukturiert und damit die Ergebnisse beeinflusst.⁷ Letztlich, so Scharpf, ist Politik „intentionales Handeln von Akteuren“, wobei Akteure Institutionen schaffen und die Letzteren wiederum dieses Handeln (Interessen, Wahrnehmungen, Präferenzen etc.) von Akteuren beeinflussen und Handlungsorientierung geben.⁸

Bewusstes, zielgerichtetes und intentionales Handeln erfolgt zunehmend auch über transnationale Verbindungen und Netzwerke. Transnationale Nichtregierungs-Organisationen, transnationale *advocacy*-Netzwerke und transnationale soziale Bewegungen sind dadurch in den Fokus der politikwissenschaftlichen Analyse von grenzüberschreitender Normbildung, Normdiffusion und Normdurchsetzung geraten.⁹ Neue globale Akteurskonstellationen, die aus sog. „transnationalen Normbildungs-Netzwerken“ entstehen, üben eine „zivilisierende Regelbildung“ aus.¹⁰ Diese zivilgesellschaftlich eingebundene Art der Normbildung ist deshalb von Bedeutung, weil sie „Foren für transnationale Öffentlichkeit, Kraftquelle und Ideenproduzenten“ sind.¹¹ Sie setzen Themen und Inhalte auf eine grenzüberschreitende Agenda und senden damit Impulse aus, „zu denen die traditionellen Akteure internationaler Beziehungen aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage sind“.¹² Sozial- und Umweltstandards sind dadurch jenseits ihrer Propagierung durch Regierungen und staatliche Funktionsebenen formuliert und ihre Einhaltung von zivilgesellschaftlicher Seite aus eingefordert worden. Die Berufung auf sowie (ideelle) Unterstützung durch transnationale zivilgesellschaftliche Netzwerke erleichtert vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren die Mobilisierung von Bewegungen und Initiativen auf nationaler Ebene – in den stark von der Industrialisierung und ihren umweltschädlichen Begleiterscheinungen betroffenen Gebieten in China und in der noch wachsenden Anti-Atomkraft-Bewegung Japans ebenso wie in den nationalen Frauenbewegungen Ostasiens. Den Effekt, der über den Bezug auf eine transnationale Norm für deren Diffusion und möglicherweise auch Durchsetzung auf der nationalen Ebene erzielt wird, hat die Wissenschaft als „Bumerang-Effekt“ bezeichnet.¹³ Verstärkt wird dieser häufig durch eine vereinfachte und beschleunigte Kommunikation via soziale Medien. So haben nicht nur die Aufstände und Revolten in der arabischen Welt von der Nutzung solcher Medien profitiert, sondern auch

⁷ Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000: 17. Vgl. auch Norman Long, Development Sociology: Actor Perspectives, London, New York 2001.

⁸ Ibid.: 74 ff.

⁹ Vgl. Ulrich Mückenberger, Civilizing Globalism: Transnational Norm-Building Networks. A Research Programme, GIGA Working Papers 90, Hamburg 2008; Cord Jakobeit/Robert Kappel/Ulrich Mückenberger, Zivilisierung der Weltordnung. Normbildung durch transnationale Netzwerke, in: Leviathan (2010) 38: 411–427.

¹⁰ Ibid.: 412.

¹¹ Ibid.: 417.

¹² Ibid.

¹³ Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, Transnational Advocacy Networks in international and regional politics, in: International Social Science Journal 51 (1999) 159: 89–101.

in Asien erleichtern und fördern sie die Artikulation von zivilgesellschaftlichen Interessen und Mobilisierung von Protest – zunehmend auch mit dem Ergebnis einer internationalen Thematisierung des Geschehens, wie beispielsweise im Falle der Selbstverbrennung von Mönchen in Tibet oder der Einführung von Moral- und Nationalunterricht in das Hongkonger Bildungssystem. Vor diesem Hintergrund wirkt es verwunderlich, dass in Japan auch nach der Dreifach-Katastrophe vom März 2011 keine starke, global sichtbare Anti-Nuklearbewegung entstanden ist, die eine entsprechende Normendiffusion mittels transnationaler „Hebelwirkung“ fördern würde.

2.2.2 Demokratisch, autoritär oder totalitär?

Die Frage von Staatsform und Regimetyp stellt eine Konstante in der vergleichenden Politikwissenschaft dar. Welche Staatsform begünstigt oder behindert die Entfaltung einer guten Regierungsführung (*good governance*), welches Regime kann wodurch Legitimität erlangen? Diese und andere Fragen stehen hoch auf der Agenda, insbesondere in Zeiten großer Umbrüche und Veränderungen. Die Dynamik des realen Geschehens hat dabei immer auch die Theoriediskussion beflügelt.

2.2.2.1 Demokratietheorien und neuere Autoritarismusforschung

In der vergleichenden politischen Kultur- Autokratie- und Demokratieforschung wird in jüngerer Zeit verstärkt über die Rolle verfasster, aber nicht verschriftlichter Ordnungen des Politischen diskutiert. Gefragt wird nach dem Deutungs- und Handlungsrahmen der Gesellschaften im politischen Raum und nach den Akteuren, die sich in diesem bewegen. Denn dieser Rahmen wird nicht nur durch geschriebene, kodifizierte Normen und Regeln bestimmt, sondern in hohem Maße auch durch ungeschriebene, aber gleichwohl wirkmächtige normative Ordnungen. In den ungeschriebenen Regeln politischer Prozesse zeigen sich Konfliktstrukturen, formelle und informelle Institutionenbildungen ebenso wie Macht- und Gewaltverhältnisse oder Verfahren zur Konfliktbewältigung. Um diese Dimension von Politik zu erfassen, richtet sich das Augenmerk der Demokratieforschung zunehmend auf die Qualität von Demokratie (und auf die Möglichkeiten, sie zu messen und zu bewerten).¹⁴ Allerdings geht die Erfassung von demokratischer Qualität nach wie vor von Demokratie als Maßstab und Modell aus, um Abweichungen oder, idealiter, die Übereinstimmung mit den normativen Anforderungen demokratischer Ordnungen beurteilen zu können. Es wird also implizit von konsolidierten und etablierten Demokratien ausgegangen; für Staaten, die sich in einer Transitionsphase befinden, wird angenommen, dass die Zielrichtung der Transition ein demokratisches System ist. Eine andere Blickrichtung, die davon Abstand nimmt, wurde maßgeblich aus den *area studies* angestoßen und befasst sich mit der Frage, warum Staaten, die doch augenscheinlich „auf dem Weg der Demokratisierung“ sind, oft eine bemerkenswerte Persistenz von nicht-demokratischen

¹⁴ Siehe dazu Michael Stoiber, *Die Qualität von Demokratien im Vergleich*, Baden-Baden 2011.

Systemelementen aufweisen. Während vor allem auch die Transitions- und Transformationsforschung solche Systeme mit Hilfsbegriffen wie defekte oder illiberale Demokratie, hybride Systeme oder Anokratie belegt hat, hob ein anderer konzeptioneller Zugriff auf eine neue Form des Autoritarismus ab – so etwa Levitsky und Way mit dem Konzept des „kompetitiven Autoritarismus“.¹⁵ Ein weiterer und weitergehender Forschungsstrang ging schließlich sehr grundsätzlich von dem Befund aus, dass es sich bei diesen Systemen um Nicht-Demokratien handelt und sie folgerichtig auch als solche analysiert werden sollten. Deshalb ging der analytische Blick auf diese Systeme auch weniger von dem Grad der Distanz zu einer „idealen“ Demokratie als vielmehr vom Grad der autoritären Substanz aus. Es galt zu erklären, warum autoritäre Strukturen stabil sein können, während gleichzeitig demokratische Verfahrensweisen praktiziert werden, und warum autoritäre Regime Legitimität besitzen können. Diese Diskussion revitalisierte die Autoritarismusdebatte und speiste sich empirisch vor allem aus Studien in nicht-westlichen Regionen. An der Diskussion über einen „Autoritarismus Re-Loaded“ beteiligten sich daher auch zahlreiche Regionalwissenschaftler.¹⁶ Andreas Schedler warf in diesen Kontext den Begriff des elektoralen Autoritarismus in die Diskussion und bezeichnete damit ein System, welches jede Verbindung zu demokratischen Prozeduren verloren hat, gleichwohl aber als Fassade Wahlen abhält.¹⁷ Diese Wahlen sind weder fair noch frei, dienen aber der Legitimation des herrschenden Regimes (so etwa in Ägypten unter Präsident Mubarak). Die Debatte über eine Typologisierung von Autokratien ist dabei noch lange nicht so weit gediehen wie die Debatte über unterschiedliche Demokratietypen. In Ostasien ist China ein Testfall für neuere Autoritarismus-Konzepte,¹⁸ während Japan und Südkorea als konsolidierte Demokratien gelten. Hongkong und Taiwan werden in aller Regel ebenfalls zu den Demokratien gezählt. Nordkorea hingegen wird unter die totalitären Systeme subsumiert. Wir wollen daher im Folgenden auf die Diskussion von totalitär und autoritär näher eingehen.

2.2.2.2 Totalitär oder autoritär?

Die Totalitarismusthese fand Anwendung auf Herrschaftssysteme, in denen Herrschaft und Macht monopolisiert und uneingeschränkt ausgeübt wurden. In totalitären Systemen sind das politische und das Alltagsleben sowie das Bewusstsein jedes Einzelnen totaler Kontrolle unterworfen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Begriff überwiegend auf den kommunistischen Herrschaftsbereich angewendet. Die Totalitarismustheorie stellte

¹⁵ Stephen Levitsky/Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge et al. 2010.

¹⁶ Rolf Frankenberger/Holger Albrecht (eds.), *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden 2010.

¹⁷ Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder 2006.

¹⁸ Vgl. Heike Holbig, Die Finanzkrise in China: Auswirkungen auf die Legitimität der Parteiherrschaft, in: Holger Albrecht/Rolf Frankenberger/Siegfried Frech (Hrsg.), *Autoritäre Regime*, Schwalbach 2011: 114–132.

die Rolle der Ideologie, der leninistischen Partei sowie einzelner, charismatischer Führer (Stalin, Mao, Kim Il-Sung) in den Mittelpunkt der Analyse. Dieser Theorie zufolge hatte die jeweilige Partei die totale Kontrolle über die Gesellschaft übernommen und herrschte mittels Massenterror und Parteihierarchien. Die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft schienen aufgehoben zu sein. Gehen wir von den von Carl Friedrich und Zbigniew Brzezinski aufgelisteten Kriterien für totalitäre Staaten aus, nämlich: eine totalitäre Ideologie, die Herrschaft einer Partei, die sich auf diese Ideologie stützt, eine terroristische Geheimpolizei, Nachrichtenmonopol, Waffenmonopol, zentralisierte Wirtschaft und permanente Mobilisierung der „Massen“,¹⁹ dann scheinen diese Kriterien z. B. auf die VR China der 1950er Jahre weitgehend ebenso zuzutreffen wie auf das China der Kulturrevolution und das gegenwärtige China. Eine Analyse sozio-ökonomischer und politischer Veränderungsprozesse wäre damit nicht mehr möglich. Nur ein radikaler Übergang zu anderen politischen Verhältnissen konnte demnach grundlegende Veränderung, d. h. einen Systemwechsel, mit sich bringen. Ein totalitäres System schien ohne prinzipielle systemische Transformation nicht wandelbar zu sein. Unter dem Einfluss der Totalitarismustheorie wurden die sozialistischen Systeme nicht unter dem Aspekt des Wandels, sondern unter dem Aspekt der Stagnation untersucht. Diese wissenschaftliche Sackgasse führte zu einseitigen und wenig differenzierten Schlussfolgerungen. Unsere Studien zeigen hingegen, dass sich auch in einem als abgeschottet und starr geltenden Staat wie Nordkorea Wandel vollziehen kann.

Im Interesse notwendiger Differenzierung wurde die Unterscheidung zwischen totalitären und autoritären Regimen eingeführt. Systeme mit kollektiver politischer Führung, mit einem begrenzten politischen Pluralismus, in denen eine exklusive Ideologie keine zentrale Rolle spielt, keine extensive politische Mobilisierung der Bevölkerung stattfindet und ein Mindestmaß an politischer Partizipation herrscht, galten damit als autoritär und nicht als totalitär. In autoritären Systemen ist Willkür eingegrenzt, der Einzelne besitzt, unter der Voraussetzung, dass er sich nicht gegen das System auflehnt, ökonomisch und sozial weitgehende Entscheidungsfreiheit. Unterschiedliche soziale Gruppen, Interessen und Organisationen werden akzeptiert, solange diese sich in das bestehende System einfügen und keine Unabhängigkeit vom Machtsystem fordern oder beanspruchen. Zudem stellt ein autoritäres politisches System Legitimation her, in dem es auf einzelne Werte und „Mentalitäten“ wie Nationalismus, Patriotismus, Modernisierung etc. zurückgreift.²⁰

Um Unterschiede zwischen autoritären Systemen, die ein totalitäres Stadium durchlaufen bzw. nicht durchlaufen hatten, zu verdeutlichen, wurde in der Literatur der Begriff posttotalitär für eine spezifische Form autoritärer Systeme eingeführt. Der Unterschied zu anderen autoritären Systemen besteht in der kollektiven Erfahrung mit einem totalitären

¹⁹ Carl Joachim Friedrich/Zbigniew K. Brzezinski, Die allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur, in: Bruno Seidel/Siegfried Jenkner (Hrsg.), Wege der Totalitarismusforschung, Darmstadt 1968: 600–617.

²⁰ Zur Unterscheidung totalitäre-autoritäre Systeme vgl. Juan J. Linz, Totalitäre und autoritäre Regime, Berlin 2000.

System, dessen Auswirkungen auf die Gegenwart sowie der Verarbeitung traumatischer Erfahrungen durch die jeweils betroffenen Gesellschaften.

Während das nordkoreanische Herrschaftssystem starke Züge eines totalitären Regimes trägt, findet dennoch ein langsamer, schleichender Veränderungsprozess statt. Im Unterschied zu Nordkorea ist aber in Ländern wie China oder Vietnam die Entwicklung im Zuge der Reformpolitik seit Anfang der 1980er Jahre erheblich vielfältiger, pluralisierter und komplexer geworden. Auch hat sich die Zahl der Akteure vervielfacht. Das Konzept des Autoritarismus vermag die reale Funktionsweise eines solchen Systems, seine innere Dynamik und Logik nicht ausreichend zu erklären. Und es kann auch nicht erklären, weshalb einige autoritäre Regime relativ stabil sind, andere eben nicht. Die relative Stabilität autoritärer Systeme (wie China oder Vietnam) hat in der Politikwissenschaft zu einer Debatte über „robuste“ (*resilient*), d. h. stabile, autoritäre Systeme und deren Ursachen geführt.²¹ Levitsky und Way argumentieren, dass effektive und starke Staaten und Parteien in der Lage sind, ihre Herrschaft zu festigen und autokratische Stabilität zu gewährleisten, da sie über „Zwangskapazität“ verfügen, d. h. oppositionelle Kräfte erfolgreich zu kooptieren oder zu unterdrücken und Proteste einzudämmen vermögen.²² Wie wir im Kapitel über China noch sehen werden, ist die Reduzierung auf Zwangskapazität jedoch bei weitem zu vereinfachend für die Erklärung autoritärer Stabilität.

In der Politikwissenschaft wird häufig argumentiert, dass autoritäre Systeme per se ökonomisch ineffizient und nicht-innovativ seien und keine Legitimität besäßen.²³ Solche Systeme werden zudem klassifiziert als „inherently fragile because of weak legitimacy, overreliance on coercion, over-centralization of decision-making, and the predominance of personal power over institutional norms“.²⁴ Nun findet in der politikwissenschaftlichen Forschung seit rund einem Jahrzehnt eine breite Debatte darüber statt, weshalb beispielsweise, anders als in der Sowjetunion und in den sozialistischen Ländern Osteuropas, die Macht der Kommunistischen Partei Chinas nicht zusammengebrochen ist, das politische System sich vielmehr als relativ stabil erweist. Ähnliche Befunde zur Dauerhaftigkeit und Legitimität autoritärer Regime zeigen Forschungen zur Region des Nahen Ostens und Nordafrikas.²⁵

²¹ Martin Dimitrov, *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*, New York 2013; Stefan Kailitz, Stand und Perspektiven der Autokratieforschung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/2009: 437–488.

²² Stephen Levitsky/Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, a. a. O.: 56 ff.

²³ Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Wiesbaden 2010; M. Halperin/J. Sieglar/M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies promote Prosperity and Peace*, London, New York 2005.

²⁴ Andrew J. Nathan, *Authoritarian Resilience*, in: *Journal of Democracy* 14 (2003)1: 6–17.

²⁵ Patrick Köllner, Steffen Kailitz, *Comparing Autocracies: Theoretical Issues and Empirical Analyses*, in: *Democratization*, Special Issue, 20, 1 (2013): 1–12, dieselben, Zur Autokratieforschung der Gegenwart: Klassifikatorische Vorschläge, theoretische Ansätze und analytische Dimensionen, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 47 (2013): 9–34; André Bank, Die neue Autoritarismusforschung: Ansätze, Erkenntnisse und konzeptionelle Fallstricke, in: Holger Albrecht/Rolf Franken-

Es stellt sich die Frage, welche Faktoren dafür ursächlich sind. Nimmt man die VR China als Beispiel, so spricht der US-amerikanische Politikwissenschaftler A. Nathan von *resilient authoritarianism* und argumentiert, bei China handele es sich um ein „autocratic system responsive enough to societal demands to keep itself in power for a long time“.²⁶ B. Gilley konstatiert, Chinas politische Führung legitimiere sich durch kontinuierlichen institutionellen Wandel und politische Performanz.²⁷ G. Sigley spricht von „regrouping of the party-state“,²⁸ D. Shambaugh von „atrophy and adaptation“ des party state²⁹ und Heberer/Schubert machen dafür das Wirken „strategischer Gruppen“ vor allem auf der lokalen Ebene verantwortlich.³⁰ Das Begriffsfeld „autoritäre Systeme“ ist analytisch gesehen letztlich wenig hilfreich. Offensichtlich hat die Politikwissenschaft noch keine ausreichenden Instrumente und Kategorien entwickelt, um etwa die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung und Stabilität von Ländern wie China differenzierter erklären und einordnen zu können.

Mittlerweile wird sogar von einem „adaptiven“, d. h. anpassungsfähigen Autoritarismus gesprochen. Dies ist eine Formulierung, die Samuel Huntington bereits Anfang der 1970er Jahre entwickelt hat mit seinem Konzept, dass revolutionäre Ein-Parteien-Systeme einen dreifachen Prozess durchlaufen: Transformation (der Gesellschaft und die Ersetzung der alten durch neue politische Institutionen), Konsolidierung (des politischen Systems) und Adaption (die institutionelle Anpassung und Neudefinition der Rolle der Partei).³¹

Die Komparatistik (vergleichende Politikwissenschaft) hat bislang keinen zufriedenstellenden konzeptionellen Rahmen für das Verstehen verschiedener Formen von Autoritarismus entwickelt. Funktionen und Wirkungsweisen autoritärer Systeme wurden bislang auch noch nicht in ausreichendem Maße untersucht. Zwar wurden zahlreiche Misch- und Subtypen identifiziert, die sich aber oftmals schwierig voneinander abgrenzen lassen und zum Teil für ganz unterschiedliche Systeme stehen.³² Von daher bedarf es weiterer Untersuchungen, um zu klären, wann bzw. weshalb autoritäre Regime erfolgreich oder erfolglos,

berger (Hrsg.), *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autoritarismusforschung*, Baden-Baden 2010: 21–36; Oliver Schlumberger, *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieforschung*, Baden-Baden 2007.

²⁶ Ibid.

²⁷ Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*, New York 2009.

²⁸ Gary Sigley, *Chinese governmentalities: government, governance and the social market economy*, in: *Economy and Society* 35 (2006) 4: 487–508.

²⁹ David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley u. a. 2008.

³⁰ Thomas Heberer/Gunter Schubert, *County and Township Cadres as a Strategic Group. A New Approach to Political Agency in China's Local State*, in: *Journal of Chinese Political Science* 17 (2012)3: 221–249.

³¹ Samuel P. Huntington, *Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems*, in: ders./Clement H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, New York, London 1970: 3–37.

³² Vgl. z. B. Wolfgang Merkel 2010, a. a. O.: 41 ff.; Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden 2006: 91–112.

stabil oder fragil sind und ob es tatsächlich langfristig stabile autoritäre Regime bzw. so etwas wie „benevolent dictatorship“ und „enlightened authoritarianism“ geben kann. Die „westliche“ vergleichende Politikwissenschaft orientiert sich sehr stark an Modellbildung. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Systeme die „besten“ und daher erstrebenswert sind. In Ländern wie China hat eine solche Zielorientierung niemals eine zentrale Rolle gespielt. Hier ging es vielmehr darum, wie ein geordnetes System (*zhi*) hergestellt und ein nicht-geordnetes (*luan*) vermieden werden kann.

2.3 Modernisierung und Sozialer Wandel

2.3.1 Modernisierungsprozesse

Modernisierung im „klassischen“ Verständnis bezieht sich nicht nur auf ökonomisch-technische Zusammenhänge, charakterisiert durch Industrialisierung, Produktion für den Markt, Einbindung in den Weltmarkt, die besondere Rolle von Wissenschaft und Technik, die politische Pluralisierung der Gesellschaft, erweiterte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, die Herausbildung eines Rechtsstaats und Demokratisierung oder die Schaffung moderner Verwaltungsstrukturen, sondern auch auf die Modernisierung der Gesellschaft und des Individuums. Gesellschaftliche Modernisierung meint hier Prozesse wie Urbanisierung, Individualisierung, Rationalisierung des Denkens und Handelns, die Differenzierung der Gesellschaft, Domestizierung der Menschen (Disziplinierung des Ichs, soziale Kontrolle), die Zunahme des Bildungsniveaus, Säkularisierung und die Abnahme des Einflusses von Religion, die Entstehung von Städten und eines städtischen Bürgertums als Träger moderner sozio-ökonomischer Verhältnisse, die Entstehung einer Wissenschaft und eines modernen Staatswesens mit rational organisierter Bürokratie, die Entwicklung eines Rechtssystems und von Rechtssicherheit, die Herausbildung einer rationalen Wirtschaftsgesinnung – Prozesse, die Modernisierungstheoretiker wie Max Weber, Emil Durkheim oder Norbert Elias anschaulich beschrieben haben. Während diese Konzeption von Modernisierung primär auf den gesellschaftlichen Fortschritt und die Veränderung des Bewusstseins der Individuen fokussierte, bezog sich das westlich geprägte Verständnis von Entwicklung primär auf die Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse und umfasste Faktoren wie die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, Armutsbekämpfung, soziale Gerechtigkeit, politische Stabilität oder ökologische Nachhaltigkeit.³³ Beide Paradigmen erfuhren im Laufe der Zeit eine massive Kritik und wurden folgerichtig von neuen, differenzierteren Konzeptionen abgelöst, die weder Modernisierung noch Entwicklung als einen linearen Prozess begreifen und auf Basis der empirischen Realitäten in unterschiedlichen Weltregionen die enge Verwobenheit und damit die Relationalität von Moderne

³³ Vgl. dazu u. a. Franz Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, Bonn 2005: 76 f.

(*entangled modernities*) wie auch die Notwendigkeit, Entwicklung als Vorhandensein von Freiheiten und Möglichkeiten (*development as freedom*) zu sehen, unter Beweis stellen.³⁴

Neuere Ansätze der Modernisierungsforschung unterteilen die Modernisierungsprozesse in eine „Erste Moderne“, gekennzeichnet durch Industrialisierung, Bürokratisierung, eine starke Rolle der Nationalstaaten sowie kollektiver Akteure (Klassen), und eine „Zweite Moderne“, charakterisiert durch Globalisierungs- und Individualisierungsprozesse, Herausbildung einer Weltgesellschaft, Umwelt- und Finanzkrisen, eine Krise der Demokratie, Netzüberwachung durch Geheimdienste, wachsende soziale Ungleichheit sowie die Folgen und Nebenwirkungen der ersten Moderne. „Risikogesellschaft“ nennt das der Soziologe Ulrich Beck und fordert eine „Modernisierung der Moderne“.³⁵ Die Kosten der Modernisierung und das Entstehen einer „Risikogesellschaft“ hat auch Ostasien erfasst wie etwa das Desaster um das Kernkraftwerk Fukushima (2011), wachsende Umweltproteste, Ökologiebewegungen oder Proteste der Occupy-Bewegung in Japan, Taiwan, Hongkong, Südkorea und selbst in China verdeutlichen.

Die *Modernisierungstheorien* Ende der 1950er versuchten die weltweiten Modernisierungsprozesse zunächst in ein einheitliches Konzept zu bringen. Dieses Konzept ging auf die Evolutionstheorien des 19. Jhdts. zurück. Danach mussten alle Völker bestimmte Entwicklungsstadien durchlaufen, um die höchste Entwicklungsstufe zu erreichen. Diese höchste Stufe – so die Argumentation – werde von den westlichen Industrieländern repräsentiert. Alle anderen Gesellschaften galten als „unterentwickelt“ und sollten dem westlichen Entwicklungsmodell in einer nachholenden Entwicklung nacheifern. An deren Ende stünde dann der Übergang zu demokratischen Verhältnissen.

Der Politikwissenschaftler Richard Löwenthal bezog diese Sichtweise auf die sozialistischen Systeme. Diese standen seiner Meinung nach vor einer doppelten Aufgabe: Einerseits Realisierung einer gesellschaftlichen Utopie, andererseits wirtschaftliche Entwicklung. Ökonomische Entwicklung werde längerfristig die Kräfte der Veränderung stärken. Die „Logik der Modernisierung“ werde zur Übernahme moderner Technologie, moderner Institutionen sowie damit verbundener moderner Werte und Einstellungen führen. Die „Logik des Totalitarismus“ würde abgelöst von einer „Logik des Industrialismus“. Dennoch würde ein allmählicher Wirtschaftsentwicklungsprozess stattfinden, dem schließlich ein Demokratisierungsprozess folgen werde.³⁶ Eine solche modernistisch-technische Sichtweise ließ Faktoren wie Kultur, Institutionen, Bildung und politische Partizipation ebenso außer Acht wie die humanen, sozialen und ökonomischen Kosten von Entwicklung.

³⁴ Zur verwobenen Moderne siehe Sebastian Conrad/Shalini Randeria, *Jenseits des Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M. 2002; zu „Entwicklung als Freiheit“ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford 1999.

³⁵ Ulrich Beck/Wolfgang Bonß (Hrsg.), *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt/M. 2001; Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

³⁶ Richard Löwenthal, *The Ruling Party in a Mature Society*, in: Mark G. Field (ed.), *Social Consequences of Modernization in Communist Societies*, Baltimore, London 1976: 81–118.

Große Hoffnungen im Hinblick auf einen Demokratisierungsprozess autoritärer Staaten wurden auf die „neuen Mittelschichten“ gesetzt.³⁷ Doch nicht überall erwiesen sich diese als Demokratisierungsmotor. Während die wachsenden neuen Mittelschichten im arabischen Raum, in der Türkei oder Brasilien gegen politische und ökonomische Missstände aufbegehrten, scheint es in Ländern wie China einen Sozialvertrag zu geben, dass die neuen Mittelschichten das politische System unterstützen, solange sich ihre Lebensverhältnisse kontinuierlich verbessern oder zumindest nicht verschlechtern. Von daher sind Wirtschaftsentwicklung und Demokratisierung keineswegs zwei Seiten einer Medaille. In Weiterführung dieses Gedankens kann Japan als ein Beispiel dafür angeführt werden, dass Modernisierung, Demokratisierung und das Vorhandensein einer großen Mittelschicht einen Sozialvertrag begünstigen, der selbst bei erheblicher Belastung der Lebensbedingungen – durch multiple Natur- und Technikkatastrophen – eingehalten wird. Die theoretischen Überlegungen zu aufbegehrenden Mittelschichten können daher weder in der Verknüpfung mit Modernisierung noch mit Demokratisierung in eindeutige Kausalitäten münden.

Dass die frühen Modernisierungstheorien die Vorbildrolle des Westens übertrieben und Stadienmodelle aufgestellt hatten, die einseitig waren und partiell an der Realität vorbeigingen, ändert nichts an der neuerlichen Aktualität der Interdependenz von ökonomischem, sozialem und politischem Wandel. Nicht zuletzt die Entwicklung in Ostasien (Japan, Südkorea, Taiwan) weist auf einen – wenngleich nicht zwingend kausalen – Zusammenhang hin. Die neuen Modernisierungstheoretiker argumentieren indes wesentlich differenzierter als ihre Vorgänger und entledigen sich vor allem der einseitigen Perspektive auf die Richtung von Modernisierung. Das Diktum einer „nachholenden Modernisierung“ hat dadurch an Wirkkraft verloren und ist von der Erkenntnis abgelöst worden, dass Modernisierung auf höchst unterschiedlichem Wege erfolgen kann.³⁸

Die *Theorie des sozialen Wandels* befasst sich mit den Folgen von Wandlungsprozessen eines Teilsystems bzw. mit dem Wandel der institutionellen Struktur sozialer Systeme. Der ökonomische Wandel, argumentiert sie, bewirke zugleich sozialen und dieser wiederum politischen Wandel. Ökonomische Entwicklung und sozialer-politischer Wandel befinden sich also in einer Interdependenz: Einerseits bringt die ökonomische Entwicklung politischen und gesellschaftlichen Wandel mit sich; andererseits setzt sie sozialen Wandel voraus. Wenn wir hier von sozialem Wandel sprechen, dann beziehen wir uns auf die Veränderungen auf der Makroebene, d. h. auf die Veränderung gesamtgesellschaftlicher bzw. regionaler und lokaler Strukturen wie Urbanisierung, die Änderung von Institutionen, den Wandel bzw. die Entstehung neuer Eliten, soziale Differenzierung (Schichtung der Ge-

³⁷ Siehe beispielhaft: Bert Becker/Jürgen Rüland/Nikolaus Werz (Hrsg.), *Mythos Mittelschichten. Zur Wiederkehr eines Paradigmas der Demokratieforschung*, Bonn 1999.

³⁸ Einen konzisen Überblick über das komplexe Konzept zur Vielfalt der Moderne/den „multiple modernities“ von Shmuel Eisenstadt gibt dieser selbst mit *Multiple Modernen im Zeitalter der Globalisierung*, in: Thomas Schwinn (Hrsg.), *Die Vielfalt und Einheit der Moderne*, Wiesbaden 2006: 37–62.

sellschaft, Einkommensdifferenzierung), Differenzierung des sozialen Systems (Arbeitsteilung), Migration und räumliche Mobilität. Solche Veränderungen bedeuten nicht nur einen Wandel in technischer und technologischer Hinsicht, sondern bewirken auch Wandlungsprozesse auf der Bewusstseinssebene (Wertewandel). Soziologen weisen darauf hin, dass die Schaffung moderner ökonomischer Strukturen und Institutionen von einem entsprechenden Wandel des Bewusstseins begleitet ist.³⁹

Unter *politischem Wandel* verstehen wir, dass politische Systeme spezifische Potenziale entwickeln, die zu Veränderungen der politischen Strukturen und der politischen Kultur führen. Politische Entwicklung in diesem Sinne ist sehr stark mit politischer Institutionalisierung und Stärkung von Staatskapazität verbunden. Die Entwicklung solcher Fähigkeiten erfolgt nicht aus einem Gleichgewichtszustand heraus, sondern immer in Reaktion auf ökonomische und gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Umbrüche. Dabei muss zwischen radikalem und fundamentalem Wandel einerseits und graduellem, evolutionärem Wandel andererseits unterschieden werden. Wandel wird sowohl durch exogene als auch durch endogene Faktoren hervorgerufen. Er kann gesteuert sein oder sich spontan vollziehen. Zu unterscheiden ist ferner zwischen Wandlungen, die sich im Rahmen eines Systems vollziehen und dem Wandel des Systems selbst, wobei in der Soziologie wesentlich der Letztere als sozialer Wandel im eigentlichen Sinne begriffen wird.

2.3.2 Transformation oder Transition?

Ausgehend von Demokratisierungsprozessen in Südeuropa, Lateinamerika, Afrika, Ostasien und Osteuropa gingen die Transformations- und Transitionsforschung der Frage nach, wie es zum Zusammenbruch autoritärer Systeme kommt, wie sich Übergangsprozesse zur Demokratie vollziehen, welche Akteure und Faktoren dabei eine Rolle spielen, welche Risiken sich ergeben und wie sich junge Demokratien konsolidieren lassen. Der Systemwandel steht also im Zentrum der Analyse. Dabei untersucht die Transitionsforschung stärker den Wandel von autoritären zu demokratischen Systemen, wobei der Begriff der Transition genau diesen Übergang charakterisiert. Sie versucht, eine Typologie des Übergangs zu entwickeln und spezifische Verlaufsmuster herauszuarbeiten. Südkorea und Taiwan fanden in diesem Forschungszweig weitgehende Beachtung.

Transformation, ein Begriff, der stärker auf die Wandlungsprozesse in Osteuropa angewandt wird, bezieht sich hingegen auf alle Facetten eines Systemwechsels. Im Gegensatz zum sozialen Wandel, der sich weitgehend spontan vollzieht, könnte man unter Transformation auch einen stärker gelenkten oder geplanten Prozess des Übergangs (z. B. von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft) verstehen, wobei das angestrebte Ziel bekannt ist.

Beide Forschungsansätze befassen sich im Prinzip mit einem zeitlich und räumlich absehbaren Übergang zu demokratischen Systemen, wenn auch von unterschiedlichen Blickwinkeln her, und rücken damit in die Nähe von Demokratisierungs- oder Demokratietheorien. Analytisch spielen Faktoren wie politische Traditionen, der Typ des autoritären

³⁹ Wieland Jäger/Ulrike Weinzierl (Hrsg.), *Moderne soziologische Theorien und sozialer Wandel*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011.

Systems, Erfahrungen mit früheren Systemen, der Zustand der Institutionen, die Form des Übergangs (friedlich, gewaltsam), das Verhalten interner Akteure sowie externe Faktoren (Druck des Auslands etc.) eine wichtige Rolle.⁴⁰ Sie haben außerhalb Asiens vor allem im Zuge des „arabischen Frühlings“ wieder an Aktualität gewonnen. In Asien selbst finden sie gegenwärtig primär auf Süd- und Südostasien Anwendung.

2.4 Does Culture Matter? – Die Kontinuität politischer Kultur

Die Befassung mit Kultur gilt in der Politikwissenschaft noch immer als ein exotisches Phänomen. Kultur galt und gilt als Forschungsfeld der Kultur- und Geistes-, nicht aber der Sozialwissenschaften. Allerdings gab es immer wieder Ausnahmen, etwa Max Weber, der mit seinen Untersuchungen zum Verhältnis von Religion, Wirtschaft und Gesellschaft als Vorreiter der Analyse kultureller Wirkungen auf die Gesellschaft gelten kann.

Die in den 1950er und 60er Jahren populären Modernisierungstheorien nahmen an, dass die Besonderheiten traditionaler und politischer Kultur sich im Laufe der Entwicklung verflüchtigen würden. Kultur galt als Hindernis für Entwicklung und Modernisierung. Hinter solchen Auffassungen verbarg sich ein Kulturbegriff, der sich an den Maßstäben und dem Leitbild westlicher Industriegesellschaften orientierte. Auch in Deutschland war Politikwissenschaft – unter dem Einfluss von Historikern und Staatsrechtlern – lange Zeit nur mit der Beschreibung von Verfassungen und Institutionen befasst, bei denen Kultur keine Rolle zu spielen schien.

Allerdings lässt sich feststellen, dass ohne Kenntnis der geschichtlichen Entwicklung und der politischen Kultur aktuelle politische Prozesse häufig nur schwierig einzuordnen und zu verstehen sind. Vermeintlich gleich definierte Strukturen sind eben nicht unbedingt gleich, sondern ungleich, etwa wenn man sie als Resultat eines spezifischen historischen Prozesses begreift (die neue Institutionentheorie hat dafür auch den Begriff der *path dependency*, der Pfadabhängigkeit,⁴¹ geprägt). Dies gilt auch für die traditionale politische Kultur, d. h. zunächst die Ideengeschichte und das dadurch geprägte politische Denken und Verhalten („kollektives Gedächtnis“, historische Erinnerungen).

Die Diskussion über Kultur hat Mitte der 1990er Jahre eine neue Dimension erfahren, u. a. durch Samuel Huntingtons These vom *Clash of Civilizations* (deutsch: Kampf der Kulturen).⁴² Auch wenn Huntingtons Kulturbegriff letztlich vage und verschwommen bleibt, seine Ausführungen eher polarisierend als problemlösend erscheinen: Die Weltlage belegt, dass die Kulturdebatte hochaktuell ist und einen wichtigen Stellenwert etwa in der US-amerikanischen Außenpolitik einnimmt.

⁴⁰ Zu dem Themenbereich vgl. Wolfgang Merkel 2010, a. a. O.; Eberhard Sandschneider, Stabilität und Transformation politischer Systeme, Opladen 1995.

⁴¹ Pfadabhängigkeit bezeichnet einen Prozess, dessen Entwicklung von früheren Sachverhalten (historischen Entwicklungen und Erfahrungen) geprägt wird, so dass dieser Prozess (im Idealfall) wie ein Pfad relativ kontinuierlich verläuft.

⁴² Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen, Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München 2002.

Doch was besagen eigentlich die Termini Kultur und politische Kultur? Kultur und Tradition erklären für sich nicht Kontinuität oder Wandel einer Gesellschaft. Aber sie sind wichtige Elemente zur Erklärung solcher Prozesse und beeinflussen den Wachstums- und Verteilungsprozess. Der Begriff der Kultur ist indessen heikel, weil er einfach und unbefriedigend zugleich ist. Mit keinem Begriff lassen sich Differenzen zwischen Gesellschaften scheinbar einfacher erklären, Und doch bleiben Erklärungen aufgrund kultureller Unterschiede häufig vage. Schon der Begriff der Kultur ist umstritten. Kroeber und Kluckhohn haben in ihrem Werk *Culture* bereits im Jahre 1952 175 verschiedene Definitionen aufgelistet.⁴³ Es gibt offensichtlich keine einheitliche Begriffsbestimmung und kann auch keine geben, weil die Definition vom Blickwinkel des jeweiligen Betrachters abhängt.

Bei den verschiedenen Kulturdefinitionen lassen sich zunächst zwei grundlegende Betrachtungsweisen unterscheiden: eine totalistische und eine mentalistische. Die Erstere bezieht sich auf die gesamte Lebensweise eines Volkes (inklusive Wissen, Glaubensvorstellung, Kunst, Moral, Recht, Sitten, Bräuche, Sprache usw.), die Letztere auf Kultur als ideenbildendes oder gedankliches System, mit dessen Hilfe Menschen ihre Wahrnehmungen und Erfahrungen ordnen und Entscheidungen treffen, in deren Sinne sie handeln.

Neuere Ansätze gehen davon aus, dass Kultur nicht internalisiert ist (im Sinne passiver Wirkung), sondern in einen Komplex von Gefühlen, kognitiven Momenten und sozialem Wissen eingebettet ist. Kultur wirkt dann in Form kognitiver Raster, mit Hilfe derer die Menschen Entscheidungen und ihr Verhalten wählen und einordnen. Entsprechend hat der Anthropologe Clifford Geertz Kultur als netzartige Überwebung charakterisiert, die Deutungen und Einordnungen erleichtere:

Der Mensch ist ein Wesen, das in selbstgesponnene Bedeutungsgewebe verstrickt ist, wobei ich Kultur als dieses Gewebe ansehe.⁴⁴

Gleichwohl darf Kultur nicht als statisches, essentialistisches, sondern muss als dynamisches Konzept begriffen werden. Kulturen verändern sich permanent durch Aufnahme von Neuem, Abstoßen überkommener Dinge und Anpassung an Veränderungsprozesse. Kultur ist zugleich nicht das „ungeteilte Eigentum der ganzen Gesellschaft“, wie Bourdieu einmal gesagt hat, sondern ist Herausforderungen und unterschiedlichen Interpretationen unterworfen. Daher ist sie nicht homogen, gibt es vielmehr unterschiedliche Muster innerhalb einer Gesellschaft.

Letztendlich existiert Kultur niemals unabhängig von konkreten gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen. Denken wir nur an die unterschiedliche Interpretation von „Konfuzianismus“: In den 1950er Jahren als Hauptursache für wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Rückständigkeit gebrandmarkt, wurde er in den 1980er und

⁴³ Alfred Kroeber/Clyde Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge 1952.

⁴⁴ Clifford Geertz, *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*, Frankfurt/M. 1999: 9.

90er Jahren von Kulturalisten zur Hauptursache für den raschen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wandel in Ostasien umdefiniert.

Ähnlich problematisch wie der Kulturbegriff ist das Konzept der *politischen Kultur*, das in den 1960er Jahren von den US-amerikanischen Politikwissenschaftlern Gabriel Almond und Sidney Verba eingeführt wurde.⁴⁵ Der Begriff bezieht sich auf das System von Meinungen, Einstellungen, Normen und Werten, die politisches Verhalten beeinflussen und zur Beurteilung von Politik und politischen Akteuren herangezogen werden müssen. Er rekurriert also auf politische Traditionen und die Regeln, die politisches Verhalten steuern, ferner auf Vorurteile, den politischen Stil und politische Symbolik. Auch kollektives Bewusstsein und kollektive Erinnerungen prägen politische Kulturen. Letztlich handelt es sich um die „subjektive Dimension“ bzw. das Ambiente eines politischen Systems sowie seine Einbettung in historische Zusammenhänge. Politische Kultur bewirkt spezifische Muster der Orientierung politischen Verhaltens, in die jedes politische System eingebettet ist. In Anlehnung an und Erweiterung von Anton Pelinka, Martin und Sylvia Greiffenhagen (1997) sowie Karl Rohe (1990, 1996) kann politische Kultur als das Ensemble der für eine Gesellschaft relevanten emotionalen und kognitiven Haltungen und der daraus resultierenden Formen stabilisierten Verhaltens verstanden werden.⁴⁶ Dieses Verhalten bewegt sich im Spannungsfeld von politischer Norm und gesellschaftlicher Wirklichkeit; es „konditioniert“ das öffentliche Reden und Handeln der Angehörigen der jeweiligen politischen Kultur.⁴⁷

Auch politische Kultur ist kein statisches, sondern ein dynamisches Konzept. Generell stellt sich die Frage, ob es überhaupt eine einheitliche politische Kultur geben kann, oder ob nicht eher von Teilkulturen innerhalb einer Gesellschaft gesprochen werden muss. „Politische Kultur“ stellt kein homogenes Konzept dar, sondern ist charakterisiert durch regionale, schichten- geschlechter- und altersmäßige, religiöse oder ethnische Teilkulturen. Das Konzept stellt letztlich kein Theoriegebäude dar, sondern nur ein zusätzliches Erklärungs- und Deutungsmuster. Es trägt bei zur Erklärung politischen Verhaltens, politischer Entwicklung, politischen Wandels und politischer Krisen und kann Auskunft geben über politische Erwartungen, Präferenzen und Spielregeln. Einschränkungen ergeben sich dadurch, dass sich die Unklarheit des Kulturbegriffs auch im Konzept der politischen Kultur wiederfindet. Der Politikwissenschaftler Max Kaase hat einmal argumentiert, das Konzept

⁴⁵ Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*, Boston, Toronto 1980.

⁴⁶ Anton Pelinka, *Die Politik der politischen Kultur*, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 35 (2006): 225–35; Martin Greiffenhagen/Sylvia Greiffenhagen, *Politische Kultur*, in: Heiner Geiss (Hrsg.), *Grundwissen Politik*, 3. überarb. u. erw. Aufl., Bonn 1997: 167–237; Karl Rohe, *Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der politischen Kulturforschung*, in: *Historische Zeitschrift* 250(1990): 321–346.; ders., *Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts*, in: Oskar Niedermayer/Klaus von Beyme (Hrsg.), *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*, Opladen 1996: 1–21.

⁴⁷ Karl Rohe 1990, a. a. O.: 1.

sei wie ein Pudding, den man an die Wand zu nageln versuche.⁴⁸ Häufig werden zudem unter Berufung auf die politische Kultur vermeintlich Sachverhalte und Phänomene sozial oder politisch konstruiert.

2.4.1 Staat und Gesellschaft: Separierte Sphären?

In sozialistischen Ländern wie China oder Nordkorea scheint ein starker Staat einer schwachen Gesellschaft gegenüberzustehen, wobei das System die Menschen vereinzelte und gegenüber dem Staat machtlos werden ließ. Entsprechend dominierten in den Analysen Eliten, die Bürokratie und deren Verhalten, zentrale Institutionen und makroökonomische Prozesse. Der gesellschaftliche Alltag, informelle Protestströmungen in der Bevölkerung, im Falle Chinas und Nordkoreas speziell der Landbevölkerung, blieben weitgehend ausgespart. Dies hat zwar vor allem damit zu tun, dass entsprechende Informationen über Jahrzehnte hinweg äußerst spärlich und Feldstudien nicht möglich waren. Aber die berühmte „Kremlastologie“, das Starren auf das Politbüro, auf zentrale Institutionen und das Verhalten von Parteifaktionen versperrte den Blick auf Protestverhalten und Veränderungsprozesse von unten her. Der Politikwissenschaftler Joel Migdal hat diese unkritische Konzentrierung auf die Machtspitze und den Staat einmal verglichen mit dem „Starren auf eine Mausefalle, ohne geringstes Verständnis von der Maus“.⁴⁹ Ein solcher „expressionsnistischer Politikbegriff“ (Habermas) richtet den Blick lediglich auf die Politik von oben, den Staat, und übersieht daher das Moment der Selbstorganisation der Gesellschaft. Vaclav Havel hat in diesem Sinne einmal von einem „unabhängigen Leben der Gesellschaft“, das auch in Zeiten politischer Repression nie ganz verschwunden sei, gesprochen.⁵⁰

Neuere Ansätze haben den Begriff des Staates grundsätzlich dekonstruiert und fokussieren stärker auf das Interaktionsgefüge Staat/Gesellschaft. Joel Migdal fasste diese enge Verwebung in den Begriff „state-in-society“. Dies bezieht sich einerseits auf die Fragmentierung des „Staates“ in verschiedene horizontale und vertikale Einheiten mit unterschiedlichen Interessen und Präferenzen, andererseits auf einen Staat, der über die vielfältigsten Organisationen (Familien, politische Parteien, multinationale Firmen, Stämme, NGOs, soziale Organisationen etc.) mit der Gesellschaft verbunden und in sie eingebettet ist.⁵¹ Das Verhältnis Staat/Gesellschaft ist von daher keineswegs nur eine Beziehung zwischen Zentralstaat und Gesamtgesellschaft, weil beide sich in verschiedene vertikale und hori-

⁴⁸ Max Kaase, Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die Vergleichende Politikforschung, oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, in: ders. (Hrsg.) Wahlen und politisches System: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen 1983.

⁴⁹ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988: xvi.

⁵⁰ Vaclav Havel, *Versuch in der Wahrheit zu leben*, Reinbek 1990: 56.

⁵¹ Joel S. Migdal, *The State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute one another*, Cambridge et al. 2009.

zontale Ebenen und Organisationen gliedern. Der Staat steht nicht einfach der Gesellschaft gegenüber, sondern stellt analytisch gesehen einen Satz von Regeln und Institutionen dar, die eng mit der Gesellschaft verwoben sind und diese mit gestalten. „Staat“ begreifen wir dabei weniger im Sinne von Strukturen als im Sinne eines Prozesses. Denn die vertikal-regionalen Untergliederungen des „Staates“ und die horizontale Differenzierung aufgrund zunehmender Arbeitsteilung, der Institutionenwandel sowie das sich verändernde Interaktionsverhältnis Staat/Gesellschaft in dem Prozess rasch fortschreitenden sozialen Wandels lösen die Vorstellung von stabilen Staatsstrukturen, einheitlichem Handeln und klarer Abgrenzung zunehmend auf. Diese Hypothese ist wichtig, um den Veränderungsprozess im Beziehungsgefüge Staat/Gesellschaft prägnanter erfassen zu können.

Dabei stellt sich die Frage, über welche Kapazitäten ein Staat (Staatskapazität) verfügen muss, um politische Entscheidungen durchsetzen zu können. Zweifellos können unterschiedliche Ebenen und Organisationen unterschiedliche Kapazitäten besitzen. Von daher erscheint es sinnvoll, den Staat als Ensemble verschiedener Organisationen zu begreifen, die auf verschiedenen Ebenen mit der Gesellschaft interagieren. Dies ist auch der Grund, weshalb dieses Lehrbuch sich in stärkerem Maße auf Institutionen und Organisationen und deren Wechselspiel bezieht als auf reine Funktionsabläufe.

Staatskapazität muss in diesem Sinne denn auch viel stärker als durch innere Spannungen und Konflikte geprägt und geformt begriffen werden. Wollen wir herausfinden, weshalb Staatskapazität in bestimmten Konstellationen stark, in anderen schwach ist, dann dürfen wir nicht nur die staatlichen Prioritäten und staatliches Handeln analysieren, sondern müssen auch die Interaktion mit gesellschaftlich relevanten Akteuren untersuchen.

Während staatszentrierte Ansätze Staatskapazität lediglich auf den Staat und staatliches Agieren beziehen, gehen interaktionistische Ansätze (Staat/Gesellschaft) davon aus, dass ein hohes Maß an Staatskapazität voraussetzt, dass der Staat

- die Gesellschaft durchdringt,
- die sozialen Beziehungen regelt,
- Ressourcen schöpft und
- in vorgegebenen Bahnen Ressourcen bereit stellt.

Gleichwohl impliziert ein solches Kapazitätsverständnis die Vorstellung von Staat als einheitlichem und homogenem Phänomen. Neuere Ansätze gehen auch hier differenzierter vor und dekonstruieren das Moment der Staatskapazität. „Capacity for what?“, fragt Linda Weiss und argumentiert, dass ein allgemeiner Begriff von Staatskapazität keinen Sinn mache, weil Staaten in einem Feld stärker, in anderen Feldern hingegen schwächer seien. Von daher könne es nur politikfeldorientierte Kapazitäten geben. Staatskapazität sei nicht primär die Fähigkeit zur Durchsetzung von Zielen, sondern müsse als „product of institutions governing domestic linkages“ begriffen werden.⁵² Diesen institutionellen Ansatz hat

⁵² Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Oxford 1998:15 ff.

Peter Evans mit seinem Konzept der *embedded autonomy* vertieft. Danach sind Staaten bei der Erreichung transformativer Ziele dann erfolgreich, wenn sie nicht nur autonom (von partikularistischen Interessen) handeln, sondern diese Autonomie zugleich in spezifische soziale Beziehungen (*ties*) eingebettet (*embedded*) ist, die den Staat an die Gesellschaft binden und eine Umsetzung von Politik überhaupt erst ermöglichen.⁵³

Umgekehrt befassen sich Korporatismustheorien stärker mit der aktiven Rolle des Staates und seinem Bemühen, eine Interaktion zwischen Staat und Verbänden herzustellen, etwa durch Einbindung divergierender gesellschaftlicher Kräfte in Ver- und Aushandlungsprozesse. Howard Wiarda hat drei Charakteristika eines solchen Korporatismus benannt:

- ein starker, lenkender Staat
- Beschränkungen der Freiheit und der Aktivitäten von Interessengruppen und
- Inkorporierung von Interessengruppen in und als Teil des Staatssystems, wobei sie einerseits die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat zu repräsentieren, andererseits den Staat bei der Gestaltung und Ausführung seiner Politik zu unterstützen haben.⁵⁴

Korporatistische Ansätze gehen davon aus, dass der Staat ein aktiver Akteur mit eigenen Zielen und Präferenzen ist und dass das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Gesellschaft genauso wichtig ist wie das zwischen gesellschaftlichen Gruppen.

Auf Ostasien bezogene Korporatismus- und Neokorporatismustheorien wurden in den 1980er und 90er Jahren vor allem auf Japan angewandt. Die simple Übertragung stellte sich allerdings auch hier als problematisch dar, denn die Beteiligung an Ver- und Aushandlungsprozessen wird nicht in jedem Land von denselben Akteuren und Institutionen getragen und ändert sich auch im Laufe der Zeit, so etwa im Zuge von Liberalisierungsprozessen. Äußerst unterschiedlich gestaltet sich freilich die Qualität der Einbindung in Willensbildungs-, Verhandlungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. In einem konsensualen Prozess haben quantitativ nur marginal vertretene Interessenvertreter möglicherweise ein größeres Gewicht als in einem Entscheidungsprozess, der nach dem reinen Mehrheitsprinzip funktioniert. Diese und andere, mit konkreten Abläufen von Prozessen verbundene Kriterien müssen in länderspezifischen Korporatismusansätzen berücksichtigt werden. Dass die Abläufe dabei immer auch von kulturellen Elementen geprägt werden, liegt auf der Hand.

Die Theorie des ostasiatischen „Entwicklungsstaates“ oder Modelle staatsgeleiteter Wachstums- und Wandlungsprozesse stellen den Zentralstaat, seine Politik und sein Durchsetzungsvermögen in den Mittelpunkt der Betrachtung, im Sinne eines „starken Staates“. Das Modell des Entwicklungsstaates (*developmental state*) wurde in den 1980er

⁵³ Vgl. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton 1995.

⁵⁴ Howard J. Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*, Armonk, New York 1997.

Jahren von Chalmers Johnson entwickelt und zunächst auf den japanischen Fall angewandt. Johnson argumentiert, dass in Ländern wie Japan, in denen eine nachholende Industrialisierung stattfindet, der Staat letztlich als Entwicklungsakteur fungiere. Entwicklungsstaaten wurden als solche klassifiziert, in denen der Staat die makroökonomische Planung und Steuerung übernommen habe, kontinuierlich und effektiv in die Wirtschaft interveniere und relativ autonom von gesellschaftlichen Interessengruppen agiere.⁵⁵ Das Konzept wurde später auf andere Länder in Ostasien übertragen (Südkorea, Taiwan, Singapur etc.).⁵⁶

Entwicklungsstaaten basieren auf einer speziellen Entwicklungsideologie. Der Soziologe James Scott hat entsprechend auf ein Spezifikum des Staates hingewiesen, das auch auf Ostasien zutrifft. In seinem Werk *Seeing like a State* verdeutlicht er, dass Entwicklungsstaaten ihre Modernisierungspolitik mit einem „wissenschaftlichen Konzept“ rechtfertigen, das von oben nach unten und über alle sozialen und politischen Widerstände hinweg vom Staat durchgesetzt wird. Scott bezeichnet diese Ideologie als *high modernism*. Dies bezieht er auf die Existenz einer politischen Elite, die, gestützt auf einen technokratischen Fortschrittsglauben, Modernisierung als geplanten Akt versteht, als ein „rationales Design gesellschaftlicher Ordnung“ mit dessen Hilfe eine Gesellschaft bürokratisch reorganisiert und modernisiert werden könne.⁵⁷ Die Entwicklung in den *developmental states* in Ostasien entspricht exakt diesem Typus des *high modernism*.

2.5 Politische Partizipation

Partizipation bedeutet zunächst Teilhabe, die Beteiligung oder Mitwirkung von Mitgliedern einer Gruppe an gemeinsamen Angelegenheiten. In der Familie, am Arbeitsplatz, in Vereinen, in der Ökonomie, in der Politik, überall gibt es Möglichkeiten der Partizipation. Der Begriff ist also keineswegs nur an politische Entscheidungen gebunden. Individuelle Formen gesellschaftlicher Partizipation finden auch in der Ökonomie statt. So sind etwa die Beteiligung am Markt oder eine Erwerbstätigkeit als Formen individueller (ökonomisch- gesellschaftlicher) Partizipation zu werten. Häufig schafft ökonomische Partizipation erst die Voraussetzungen für politische Partizipation.

Politik, das bezeichnet zunächst die Durchsetzung oder Beeinflussung bestimmter Zielsetzungen im öffentlichen Leben, wobei Akteure bestimmte Ergebnisse erzielen wollen. Politik lässt sich dabei als jenes menschliche Handeln bezeichnen, „das auf die Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit, u. a. von allgemein verbindlichen Regelungen und Entschei-

⁵⁵ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford 1983.

⁵⁶ Neuere Überblicke geben Meredith Woo-Cumings (Hrsg.), *The Developmental State*, Ithaca et al. 1999 und Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge et al. 2004.

⁵⁷ James Scott, *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, London 1998.

dungen, in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt“.⁵⁸ Politik beinhaltet also das Beziehungsgefüge zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen, die Interaktion zwischen diesen Gruppen sowie die Entscheidungen und Rahmensetzung für ein geregeltes Zusammenleben eines Gemeinwesens in einem Staatsverband. Der Begriff politisch umfasst in diesem Sinne die folgenden Dimensionen:

- den öffentlichen Bereich,
- die verbindliche Regelung des Zusammenlebens und innere Organisation eines Gemeinwesens,
- die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft sowie innerhalb der Gesellschaft,
- das Wechselspiel von Erhalt und Veränderung einer Gesellschaft.

Im Kontext demokratisch verfasster Gesellschaften bedeutet ein solcher Begriff von Politik nicht nur politische Betätigung im Sinne der Verfolgung eines politischen Programms, politischer Ziele oder politische Aktivitäten in formellen Strukturen (Wahlen, Mitarbeit in Parteien oder Parlamenten). Er beinhaltet zugleich die Einmischung von Gruppen oder Individuen in öffentliche Belange, um etwas zu erhalten oder zu verändern.

Der „westliche“ Politikbegriff ist eng an den Begriff institutioneller und direkter Partizipation geknüpft. *Politische Partizipation* besagt hier, dass Individuen oder Gruppen sich im Interesse von Erhalt oder Veränderung öffentlicher Belange einmischen. Mit der Einmischung sollen letztlich Entscheidungen (politischer *Output*) beeinflusst oder öffentliche Tatsachen geschaffen werden. Diesem instrumentell-zweckrationalen Partizipationsbegriff, der auf eine direkte oder indirekte Beeinflussung politischer Entscheidungen sowie auf die Freiwilligkeit der Beteiligung abhebt, stellen wir einen normativen Partizipationsbegriff an die Seite. Dieser bezieht sich auf die Beteiligung der Bürger an der Gestaltung von öffentlichen Räumen und erfasst somit die Mitwirkung an einer Vielzahl von sozialen Prozessen in einem Gemeinwesen. Nur ein solcher Partizipationsbegriff kann der politischen Dimension des aktuellen Geschehens in verschiedenen politischen Systemen gerecht werden.

Partizipative Aktivitäten in diesem Sinne können verfasst oder nicht verfasst, direkt bzw. konventionell verfolgt werden, d. h. über formelle Strukturen (wie Parlamente, Parteien, Rechtsinstanzen, Petitionen an dafür vorgesehene Institutionen) oder indirekt bzw. unkonventionell, d. h. auf informellem Wege (wie Streiks, Demonstrationen, Unterschriftensammlungen).⁵⁹ Jemand kann aktiver partizipieren (BürgerInnenbewegungen, Wahlkandidatur) oder weniger aktiv (Wahlbeteiligung). Partizipation erfolgt dann als bewusster Akt in dem Sinne, dass die Teilnehmer/innen etwas bewirken, d. h. Output

⁵⁸ Werner J. Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft, Passau 2003: 16.

⁵⁹ Dazu: Max Kaase, Politische Beteiligung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, München 1992 und derselbe, Vergleichende politische Partizipationsforschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft, 2. Auflage, Opladen 1992: 147 ff.

beeinflussen wollen. Bewusst heißt hier die Nichthinnahme/Nichtakzeptanz einer Entscheidung bzw. das Vorhandensein eines Veränderungs- oder Gestaltungswillens. Eine solche Partizipation umfasst ferner gewaltfreie wie gewaltsame Formen, die Organisation in Interessenvereinigungen, institutionalisierte Partizipation in formellen oder Selbstorganisation in informellen Gremien (Bürger/inneninitiativen, BürgerInnenbewegungen). Politische Partizipation bezieht sich auch auf Handlungen, die zunächst nicht als politisch verstanden werden, aber dennoch politischen Output beeinflussen.

Die jüngere Literatur befasst sich auch mit neuen Formen der Partizipation, denn die technologische Entwicklung hat ebenso wie neue Formen der Jugendkultur weltweit neue Beteiligungsformen hervorgebracht, z. B. internetbasierte Bürgerbefragungen, Mediation, partizipatives Budgeting oder Webforen (Internetplattformen, auf denen politische und gesellschaftliche Fragen erörtert werden), ferner auch Flashmobs, scheinbar spontane Massenansammlungen auf öffentlichen Plätzen, häufig per Internet oder Handy gesteuert, Massenverfassungsbeschwerden, visuelle Interventionen in Form der öffentlichen Anbringung von Sprüchen, Parolen, Plakaten, Aushängen, Graffiti oder Window Scratching, die zum Teil legal, zum Teil illegal sind.⁶⁰ De Nève/Olteanu haben den unkonventionellen Partizipationsformen die vielfältigsten Funktionen zugewiesen wie Bewusstsein fördern, Druck ausüben, Hoffnung artikulieren, Identifikation oder Öffentlichkeit herstellen, Präferenzen und Protest artikulieren, Misstrauen aussprechen u.v. mehr.⁶¹ Derartige neue Muster unkonventioneller Partizipation breiten sich weltweit immer mehr aus und fordern autoritäre Regime heraus.

In der konventionellen wissenschaftlichen Partizipationsliteratur wird häufig mit folgendem Fünfer-Kategorienbündel gearbeitet (Tab. 2.1).

Nun orientiert sich diese Einteilung sehr stark an demokratisch verfassten Gesellschaften. Ein Partizipationsbegriff, der die Bindung an demokratische Institutionen und Verfassungen, an die bewusste Teilhabe von Bürgern an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen, an die direkte Durchsetzung von Politik in Form von *pressure groups*, aktive Einmischung in öffentliche Belange, bewusste Veränderungen in der Gesellschaft oder gesellschaftliche Emanzipation als Zielsetzung knüpft, engt den Partizipationsbegriff auf bestimmte politische Strukturen und Rahmenbedingungen ein.

Ein solcher Begriff impliziert, dass es im Prinzip nur zwei Gesellschaftskategorien zu geben scheint: partizipatorische (d. h. demokratisch verfasste) und nicht-partizipatorische (d. h. nicht-demokratisch verfasste). Eine solche Einengung macht eine Analyse von Partizipation, ihrer Formen und Zielsetzungen in Ländern wie China oder Nordkorea unmöglich. In diesem Band wollen wir verdeutlichen, dass auch dort Partizipation existiert, die allerdings notwendigerweise andere Formen und unterschiedliche Mittel der Output-Beeinflussung von Politik annimmt. Sie hat nicht gesellschaftliche Emanzipation zum Ziel,

⁶⁰ Vgl. dazu Dorothee de Nève/Tina Olteanu (Hrsg.), Politische Partizipation jenseits der Konventionen, Opladen et al. 2013; vgl. auch Norbert Kersting (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden 2008.

⁶¹ de Nève/Olteanu, a.a.O.: 289.

Tab. 2.1 Partizipationsformen in demokratisch verfassten Gesellschaften (Hans-Martin Uehlinger, Politische Partizipation in der Bundesrepublik. Strukturen und Erklärungsmodelle, Opladen 1988: 140)

<i>Staatsbürgerrolle (Status: legal/konventionell)</i>
Wählen
Meinung sagen
<i>Problemspezifische Partizipation (legal)</i>
BürgerInneninitiativen
Unterschriftensammlungen
öffentliche Diskussionen
Briefe an Zeitungen
Mitbestimmungsgremien
genehmigte Demonstrationen
Briefe an PolitikerInnen
gewerkschaftliche Streiks
<i>Parteiorientierte Partizipation (legal)</i>
Parteiarbeit
Arbeit in politischer Gruppierung
WahlhelferInnen
politisches Amt
<i>Ziviler Ungehorsam (illegal/gewaltlos)</i>
verbotene Demonstrationen
Konfrontation mit Polizei
wilde Streiks
Steuerverweigerung
Hausbesetzungen
Mietenverweigerung
<i>Politische Gewalt (illegal/gewaltsam)</i>
Gewalt gegen Personen oder Sachen

sondern ist um die Lösung, aber auch Veränderung unmittelbarer Alltags- oder Lebensfragen bemüht.

Dabei gehen wir von folgender Minimaldefinition für den Begriff politische Partizipation aus: Die Beteiligung von Mitgliedern einer Gruppe an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten der Gesellschaft bzw. ihrer Teilgruppen. Dies kann institutionell bzw. direkt oder indirekt erfolgen, gewaltfrei oder gewaltsam, legal oder illegal. Alle Aktivitäten, durch die Individuen oder Gruppen von Individuen ihre Intentionen deutlich machen und politischen Output direkt oder indirekt beeinflussen, müssen als Partizipation gewertet werden.

Ein solcher Minimalkonsens für die Bestimmung von politischer Partizipation trifft auf Gesellschaften mit ganz unterschiedlichem systemischen und kulturellen Hintergrund,

auf demokratisch wie auf nicht demokratisch verfasste, auf Agrar- wie auf Industrieländer zu. Er ist überdies kompatibel mit den Ergebnissen der feministischen Partizipationsforschung, die belegt hat, dass die Form der Partizipation von Männern und Frauen unterschiedlichen Präferenzen unterliegt. Eine ungleiche formale Repräsentation von Frauen etwa im Parlament ist meist darauf zurückzuführen, dass die Karrierewege in der formalen Politik nach einem Bild von Männern als Prototypen des „Politikers“ ausgestaltet worden sind. In Japan ist daher die politische Aktivität von Frauen auf der kommunalen oder in den „Verbraucher-Vereinigungen“ (*seikatsu kurabu*) oft wesentlich höher als in den nationalen formalpolitischen Institutionen. Auf lokaler Ebene bieten sich mehr Möglichkeiten, über soziales oder zivilgesellschaftliches Engagement die politische Willensbildung mitzugestalten. Es wäre also irreführend oder zumindest zu kurz gegriffen, die Partizipation von Frauen nur mehr an der numerischen Repräsentanz in der formalen Politik zu bemessen.

Wie die Erfahrungen der VR China oder Nordkoreas zeigen, erfolgt die Teilhabe an öffentlichen Tätigkeiten nicht immer freiwillig, sondern von oben organisiert oder angeordnet. Mit Huntington und Nelson unterscheiden wir daher zwischen *mobilisierter* und *autonomer* Partizipation.⁶² Mobilisierte Partizipation bezieht sich auf Personen, die auf Grund von Anweisungen oder Aufforderungen tätig werden und nicht freiwillig. Dabei kann es sich z. B. um abhängige Personengruppen handeln, die zur Beteiligung an öffentlichen Aufgaben herangezogen werden können, wie Parteimitglieder, die der Parteidisziplin verpflichtet sind, oder um Personen, die von staatlichen Stellen abhängig sind (z. B. Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Vorbestrafte etc.). Autonome Partizipation hingegen steht für freiwillige, selbst gewählte Teilhabe. Gleichwohl ist eine strikte Trennung zwischen diesen beiden Kategorien schwierig, weil die Grenzen fließend sind. So kann jemand freiwillig partizipieren, gleichzeitig aber der Meinung sein, die Teilnahme werde von ihr oder ihm erwartet. Oder jemand folgt dem Aufruf seiner Parteiorganisation, sich an einer Aktivität etwa in einem Wohnquartier zu beteiligen, ist zugleich aber vom Nutzen dieser Aufgabe überzeugt. Als Zwischenform findet sich noch die *rekrutierte* Partizipation, also die Gewinnung von Personen durch Agitation, Überredung oder auf Grund von Beziehungen, die gerade in China einen wichtigen Aspekt von Beteiligung ausmacht.

Allerdings stellt sich die Frage, ob mobilisierte Partizipation als Teil politischer Partizipation begriffen werden kann, da Partizipation – wie erwähnt – in der westlichen Politikwissenschaft häufig das Moment der „Freiwilligkeit“ zugeordnet wird. Zweifellos ist der Grad an autonomer Partizipation in demokratischen Gesellschaften höher als in autoritären; doch auch in demokratisch verfassten Gesellschaften basiert Partizipation nicht immer nur auf Freiwilligkeit: Denken wir z. B. an gewerkschaftliche Streiks und die erzwungene Beteiligung derjenigen Gewerkschaftsmitglieder, die gegen einen Streik gestimmt haben; an die Mobilisierung von Parteimitgliedern in Wahlkämpfen oder an BürgerInnen, die sich vor allem deshalb in Bürgerinitiativen engagieren, um vermeintlichen

⁶² Samuel Huntington/Joan M. Nelson, *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*. Cambridge/Mass., London 1976: 7 ff. Zwar stammt das Konzept aus den 1970er Jahren, es besitzt aber nach wie vor Gültigkeit.

Schaden von sich und ihren Familien abzuwehren. Zwar ist der Mobilisierungsfaktor in China bei weitem ausgeprägter als in demokratischen Gesellschaften. Inzwischen haben aber die „Muss-Normen“ (des partizipieren M ü s s e n s wie in der Mao-Ära) gegenüber den Kann- und Soll-Normen von Partizipation deutlich abgenommen. Auch in China stehen heute spezifische Motive und Interessen der Partizipierenden hinter einem sozialen Engagement. Von daher wollen wir beide Kategorien (mobilisierte und autonome) als politische Partizipation werten.

2.6 Formelle und informelle Politik

Neben den vom Staat gesetzten sowie internalisierten Regeln und Institutionen, dem formellen System, existiert ein informelles, wobei Letzteres auch als „interpersonal activities stemming from a tacitly accepted, but unenunciated, matrix of political attitudes existing outside the framework of legal government, constitutions, bureaucratic constructs and similar institutions“⁶³ definiert wird. Explizit lässt sich von der Anwendung nicht-legitimierter Mittel zur Verfolgung öffentlicher Ziele sprechen, weil diese Mittel nicht vom Staat gesetzt oder legitimiert werden. Der Begriff des formellen Systems bezieht sich also zunächst auf geplante organisatorische Festlegungen, im Gegensatz zu den informellen, ungeplanten, spontanen. Staatliche Institutionalisierung und Kodifizierung versus soziale Selbstorganisation oder kollektives Handeln (*collective action*) gesellschaftlicher Gruppen könnte eine Kurzabgrenzung formell-informell lauten. Formelle unterscheiden sich von informellen politischen Strukturen dadurch, dass die Ersteren primär der *Machtausübung*, die Letzteren stärker der *Politikbeeinflussung* dienen.⁶⁴

Vaclav Havel hat informelle Protestmomente und oppositionelles Verhalten in sozialistischen Gesellschaften primär vom informellen Blickwinkel aus betrachtet und daher unseren Blick für Protestpotenzial erweitert. „Oppositionell“, so Havel, beziehe sich keineswegs nur auf offene politische Kritik. Denn eine solch offene Kritik sei in autoritären Systemen nicht folgenlos möglich. Oppositionell, das umfasse in einem autoritären System all das, was die von einem System gewünschten Normen und Verhaltensweisen sowie die entsprechend gesetzten Grenzen überschreite. Um überhaupt gesellschaftlich wirken zu können, muss Kritik in solchen Gesellschaften den ständigen Drahtseilakt zwischen noch Erlaubtem und Unerlaubtem vollziehen, muss sie sich in der Öffentlichkeit eindeutigen Festlegungen und Zuordnungen entziehen. In besonders rigiden Zeiten erscheint bereits das Unpolitische als Ausdruck des politisch Oppositionellen. Von daher ist der Begriff des

⁶³ Vgl. Haruhiro Fukui, On the Significance of Informal Politics, in: L. Dittmer/H. Fukui/P.N.S. Lee (eds.), *Informal Politics in East Asia*, Cambridge et al. 2000: 3.

⁶⁴ Zu dieser Problematik und ihrer Rolle für die *Area Studies* siehe Patrick Köllner, Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: ein Analyseansatz für die vergleichenden Area Studies, Working Papers Global and Area Studies, Nr. 6 (2005), www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp06_koellner.pdf (aufgerufen 20.6.2013).

Politischen in Gesellschaften wie der chinesischen oder nordkoreanischen anders zu definieren als in demokratischen Staaten. So können Ausflüsse von Individualismus durchaus als Manifestationen von Opposition begriffen werden. Politische Opposition ist nicht nur eine zu einer Partei oder zu einer Organisation gewordene gesellschaftliche Kraft mit alternativer politischer Programmatik. Opposition in einem „posttotalitären System“, so Vaclav Havel, ist „jeder Versuch um ein Leben in Wahrheit, von der Weigerung des Gemüsehändlers, das vorgeschriebene Spruchband im Schaufenster auszustellen, bis zu einem freigeschriebenen Gedicht“, letztlich „alles, womit die wirklichen Intentionen des Lebens die Grenzen überschreiten, die ihnen von den Intentionen des Systems aufgezwungen worden sind.“⁶⁵ Jeder Ausdruck von Individualität, von Privatisierung, muss in diesem Sinne bereits als Opposition gegen das System begriffen werden, wenn auch nicht in Form politisch aktiver Bewegung.

2.7 Ostasienspezifische Analyseansätze

Im Folgenden sollen ausgewählte, für den ostasiatischen Kontext relevante Analyseansätze vorgestellt werden, die für die Untersuchung von politischen Systemen und politischem Wandel in Ostasien Relevanz besitzen.

2.7.1 Faktionalismus

Unter Faktionen verstehen wir Akteure, die um Einfluss auf die Politik der Partei, auf die wichtigsten Institutionen in Partei und Staat sowie auf die Auswahl der Parteiführer kämpfen. Sie bilden sich häufig auf der Basis klientelistischer Seilschaften, d. h. mit einem Führer an der Spitze, der ein Netzwerk von untergebenen Unterstützern um sich gruppiert. Veränderungen lassen sich dieser Theorie zufolge wesentlich auf Richtungs- und Machtkämpfe zurückführen. Wechselnde Interessengruppen und Seilschaften sowie die kontinuierliche Beseitigung unterlegener Gruppen führen zu einer signifikanten Mobilität innerhalb der Partei. Die häufigen „Linienkämpfe“ in der KPCh mit den ihnen folgenden Säuberungen sowie Nachfolgekämpfe unter den politischen Führern scheinen für diesen Ansatz zu sprechen. Zwischen 1949 und 1989 wurden nahezu alle potenten Nachfolger in der Parteiführung von der Führungsspitze entfernt. Bis auf eine Ausnahme (Hua Guofeng) erfolgte die Absetzung durch diejenigen Führer, die die jeweiligen Nachfolger ausgewählt hatten (Mao, Deng).⁶⁶

In Japan und Taiwan ist der Begriff des Faktionalismus ein gebräuchlicher Ausdruck für Segmentierungen in der sozialen und politischen Organisation. In der politischen Ge-

⁶⁵ Vaclav Havel 1990, a. a. O.: 44.

⁶⁶ Andrew Nathan, A Factionalism Model for CCP Politics, in: The China Quarterly, no. 53 (1973): 34–66.

schichte der Nachkriegszeit taucht er z. B. in Japan vornehmlich im Zusammenhang mit der Liberaldemokratischen Partei (LDP) auf, deren interne Parteiorganisation sich auf einzelne, starke Faktionen (*habatsu*) stützt, die als eigenständige Gebilde innerhalb der Partei agieren. In der politischen Analyse sind Faktionen von Fraktionen zu unterscheiden. Eine LDP-Fraktion im Parlament ist nicht identisch mit einer Faktion der Partei, denn die Fraktionsmitglieder gehören verschiedenen innerparteilichen Faktionen an, vergleichbar etwa der Zugehörigkeit zu Parteiflügeln innerhalb deutscher Bundestagsfraktionen. Die Bindungen sind indes in Japan meist nicht ideologischer Natur, sondern stützen sich auf persönliche Beziehungen, Loyalitäts- oder Patronagebeziehungen. Identifikative und normative Bindungen spielen eine Rolle, ebenso die finanziellen Abhängigkeiten jüngerer, im *fund raising* noch nicht profilierter Politiker.

Xiaomin Huang unterscheidet drei Typen des partei-internen Faktionalismus in Asien.⁶⁷ So zeichneten sich Japan und Taiwan durch innerparteiliche Faktionen aus, die einen integralen, institutionalisierten Bestandteil ihrer Parteien bilden. Sie können dadurch offen agieren und sind in Partei und Öffentlichkeit als Akteure legitimiert.⁶⁸ Der zweite Typus beschreibt Faktionen innerhalb korporatistischer Parteien, die eigentlich verboten sind – so beispielsweise in der KP China unter Mao. Faktionen dieses Typus galten als ideologische Zusammenschlüsse. In der heutigen KPCh spielen sie zwar nicht mehr eine so große Rolle, da der Konsens innerhalb der Parteiführung größer ist. Die Entfernung wichtiger Mitglieder des Politbüros (wie etwa des Parteichefs von Chongqing Bo Xilai im Jahre 2012) verdeutlichen indessen, dass Faktionskämpfe nicht vollkommen der Vergangenheit angehören. In anderen Fällen wie etwa Taiwan haben ideologische Differenzen zwischen innerparteilichen Faktionen zu einer Spaltung der Partei geführt (so geschehen in der Guomindang in den 1990er Jahren).⁶⁹ Der dritte Typus von Faktionen zeichnet sich durch aktive Koalitionssuche nach der Abspaltung aus der vorherigen Partei aus. Südkorea weist dieses Muster auf: Parteiinterne Faktionen unternahmen eine Abspaltung und hernach eine Neugründung einer eigenen Partei, um anschließend auf die Suche nach Koalitionspartnern zu gehen. Dem lag die Erwartung oder Hoffnung zugrunde, durch neue Koalitionen größere Erfolgchance in den Wahlen zu erreichen. Allerdings bringt dieses Muster es auch mit sich, dass die Stabilität politischer Parteien durch die Aus- und Neugründungen leidet und die Bevölkerung sich schließlich stärker an Personen als an Parteien und ihren Programmen orientiert.⁷⁰

Der Faktionalismus-Ansatz in der politikwissenschaftlichen Forschung lässt sich in drei Unteransätze unterteilen: a) *policy choice-Ansatz*: Einzelne Führer kommen aufgrund eigener Analyse und Bewertung zu eigenen politischen Schlussfolgerungen, die sie in Handlungen umsetzen wollen. Unterschiedliche Schlussfolgerungen führen zu Faktions-

⁶⁷ Xiamin Huang, *Politics in Pacific Asia. An Introduction*, Basingstoke et al. 2009: 136.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.: 137.

kämpfen und zu interfaktionellen Auseinandersetzungen zur Durchsetzung von Konzepten. Aus diesem Unteransatz resultiert etwa die Einteilung in konservative Führer und Reformer, Hard- und Softliner. Dem b) *structure model*-Ansatz zufolge ist für die Beziehungen zwischen den politischen Führern, deren jeweilige Stellung in den politischen Entscheidungsstrukturen und damit deren institutionelles Interesse entscheidend. Faktionskämpfe entstehen danach durch Interessenkonflikte zwischen Personen und Institutionen in politischen Entscheidungsprozessen, in China etwa zwischen der Schwerindustrie-, der Erdöl- der Shanghai-Fraktion u. a. m. Nach dem c) *power-struggle*-Ansatz wiederum ist die Verteilung von Macht unter den Führern entscheidend. Die Auseinandersetzungen zwischen diesen werden dann lediglich als Ausdruck endloser Machtkämpfe angesehen.⁷¹ Neuere Ansätze sehen dies differenzierter: Bo Zhiyue z. B. argumentiert, dass im Zuge der Institutionalisierung und funktionalen Differenzierung in der chinesischen Politik seit den 1990er Jahren ein neues Moment entstanden sei, das des „Power balancing“. An die Stelle absoluter Macht sei fragmentierte Macht in spezifischen Bereichen getreten, wobei unterschiedliche Gruppen die Macht miteinander teilen müssten.⁷² Der Ansatz des „Bipartisanship“ wiederum geht davon aus, dass gegensätzliche Fraktionen zwar ihre jeweils eigene Agenda entwickeln, heute jedoch in politischem Interesse Kompromisse eingehen und kooperieren müssten.⁷³

Zweifelloso liegt eine Stärke dieses Gesamtansatzes in der Erklärung von Auseinandersetzungen im politischen Zentrum. Und solche Machtkämpfe spielten in sozialistischen Ländern (auch in der VR China und in Nordkorea) vor allem in den 1950er, 60er und 70er Jahren eine zentrale Rolle in der Politikgestaltung. Die Problematik liegt allerdings darin, dass die Analyse auf das Machtzentrum beschränkt bleibt. Gesellschaftliche Hintergründe, Interessen gesellschaftlicher Gruppen, regionale oder lokale Entwicklungen und Interessen bleiben hierbei ausgespart. Aufgegriffen hat sie aber die Soziologie, die etwa für Japan, Südkorea oder Taiwan herausstellt, dass dort auch andere soziale Gruppen und Organisationen aus Fraktionen zusammengesetzt sind, die sich als weitgehend eigenständige Teile eines übergeordneten Ganzen verstehen. Der japanische Sozialwissenschaftler Ishida Takeshi hat den Faktionismus einmal als ein bedeutendes Charakteristikum der japanischen Gesellschaft bezeichnet. Im Konzept der vertikalen Gesellschaft von Nakane Chie, das auch außerhalb Japans stark verbreitet wurde, taucht Faktionismus als typische

⁷¹ Zum Faktionalismus und seinen Ansätzen siehe u. a. Francoise Boucek, *Factional Politics. How Dominant Parties Implode or Stabilize*, Houndmills, Basingstoke 2012; Patrick Koellner/Matthias Basedau/Gero Erdmann (Hrsg.), *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionismus im internationalen Vergleich*, Frankfurt/M. 2006; Jing Huang, *Factionalism in Chinese Communist Politics*, Cambridge 2000; Kenneth Lieberthal/Michel Oksenberg, *Policy Making in China. Leaders, Structures and Processes*, Princeton 1988.

⁷² Vgl. Zhiyue Bo, *China's Elite Politics – Political Transition and Power Balancing*, Singapore 2007.

⁷³ Cheng Li, *The New Bipartisanship within the Chinese Communist Party*, in: *Orbis*, Summer 2005: 387–400.

japanische Organisationsform auf.⁷⁴ Die übergeordnete Führungsgruppe oder Führungsperson muss nicht während der gesamten Entwicklungszeit der Faktion existieren. Sie kann nach gewisser Zeit als bloßes Orientierungsmoment fungieren, als ideeller Fixpunkt, von dem die längst selbständigen Faktionen ihre Herkunft ableiten und dadurch eine Zugehörigkeit, eine Art „Familienstammbaum“, nachweisen können.

2.7.2 Bürokratischer Pluralismus in sozialistischen Gesellschaften

Der Totalitarismusansatz führte dazu, dass Interessen- und Meinungsdivergenzen in politischen Systemen als irrelevant angesehen wurden. Erst Ende der 1960er Jahre rückten Interessenkonflikte zwischen politischer und wirtschaftlicher Elite, zivilem und militärischen Machtapparat, zentralen und regionalen Institutionen oder zwischen horizontalen Organisationen (wie Ministerien) in den Blickpunkt wissenschaftlichen Interesses. Pluralistische Verbandstheorien, die sich mit dem Einfluss gesellschaftlicher Interessengruppen auf Entscheidungsprozesse befassen, wurden Anfang der 1970er Jahre auf die Kommunismusforschung übertragen. Gordon Skillings Interessengruppenansatz ging davon aus, dass nicht mehr eine monolithische Partei alleine die Politikprozesse dirigiert, sondern Partei und Staat aus unterschiedlichen Interessengruppen und Faktionen bestehen, die Einfluss auf die Politik nehmen.⁷⁵ Es ist also nicht allein die politische Führung, die Interessen durchsetzt. Vielmehr sind es Regionen, Partei- und Staatsinstitutionen (wie Ministerien), die wirtschafts- und finanzpolitische Interessen besitzen, über die es zu Konflikten kommt. Über beständige Verhandlungen zwischen Bürokratieebenen, zwischen zentraler Führung und Regionen werden Kompromisse ausgehandelt und geschlossen, die politische Entscheidungen und Prozesse prägen und beeinflussen. Hiermit lassen sich Spannungen zwischen Peking (Zentrale) und den Regionen erklären sowie wirtschafts- und finanzpolitische Auseinandersetzungen verschiedener Hierarchieebenen. Der Nachteil besteht darin, dass die Interessen gesellschaftlicher Gruppen (wie Bauern, Unternehmer oder Intellektuelle) ausgeklammert werden, die Analyse allein Institutionen ab der mittleren Hierarchieebene berücksichtigt. Unklar bleibt ferner, wie und auf welche Weise sich die Interessenkonflikte im Einzelnen im Machtzentrum niederschlagen oder eben nicht niederschlagen.

Im Zusammenhang mit der Reformdiskussion in Osteuropa, speziell in Ungarn in den 1980er Jahren, kamen aus den osteuropäischen Sozialwissenschaften heraus neue Anstöße für die Analyse sozialistischer Systeme. Es war zunehmend deutlich geworden, dass keiner der genannten Ansätze die komplexen Realitäten sozialistischer Staaten zu erfassen vermochte. Vor allem ungarische Wissenschaftler wie Janos Kornai oder Ivan Szelenyi spielten hierbei eine wichtige Rolle. So arbeitete Kornai z. B. heraus, dass unter Bedingungen

⁷⁴ Nakane Chie, *Die Struktur der japanischen Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1985: 20.

⁷⁵ Gordon H. Skilling, *Interest Groups and Soviet Politics*, in: *World Politics*, 3/1966: 435–451; ders., *Groups in Soviet Politics. Some Hypotheses*, in: ders./Franklyn Griffiths (eds.), *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton 1973: 19–45.

des Übergangs von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft Unternehmen einer doppelten Abhängigkeit ausgesetzt seien: bürokratischen und Marktmechanismen. Er untersuchte zugleich die Ursachen für die Ineffizienz der Staatsunternehmen und damit der sozialistischen Wirtschaftsweise. Das *soft-budget-constraint*, d. h. die permanente staatliche Subventionierung der Staatsbetriebe, verhindere deren Effizienz und Effektivierung. Die Unternehmen würden dadurch vom Wettbewerb abgeschottet und müssten nicht auf Kosten, Effizienz oder sparsamen Ressourceneinsatz achten. Dieselben Mechanismen, die zunächst zu rapidem Wirtschaftswachstum in Planwirtschaften geführt hätten, mündeten langfristig in eine Wirtschaft chronischen Mangels und behinderten jedes Wirtschaftswachstum.⁷⁶ Unter anderem daraus resultierte ein Vergleich von ökonomischen und politischen Institutionen. Ivan Szelenyi z. B. untersuchte die Beziehung zwischen Markt und Ungleichheit.

Während in Marktwirtschaften staatliche Umverteilung diese Ungleichheiten reduziere, würden sie unter planwirtschaftlichen Verhältnissen perpetuiert, eben weil der Markt ausgeschaltet werde und Zugänge zu knappen Gütern privilegiert seien. Die Einführung von Marktelementen im Staatssozialismus – so Szelenyi – führe zu einer Reduzierung dieser Ungleichheiten.⁷⁷ Der Soziologe Victor Nee wiederum entwickelte daraus sein neo-institutionalistisches Modell der Markttransition. Er argumentierte, dass im Zuge des Übergangs zum Markt in sozialistischen Reformländern das Redistributionsmonopol der Bürokratie aufgeweicht werde. Die Machtquellen würden so von der redistributiven Bürokratie auf die Produzenten verlagert. Auf diese Weise nehme die Macht der Bürokratie ab. Der Markt biete nun größere Gelegenheiten und Anreize außerhalb der redistributiven Ökonomie und stimuliere auf diese Weise das Wachstum privater Märkte und privates Unternehmertum.⁷⁸

2.7.3 Dezentralisierung und lokaler Staat

Von Dezentralisierung spricht man, wenn Entscheidungsbefugnisse und Verantwortung auf untergeordnete politische Ebenen übertragen werden. Sie erfolgt aus unterschiedlichen Zielen wie dem Bemühen um Erhöhung administrativer Effizienz, größere Beteiligung der Bürger, verbesserte lokale Dienstleistungen, bürgernähere Politikgestaltung oder stärkere Berücksichtigung lokaler Besonderheiten. In der Regel wird unterschieden zwischen a) *Devolution*, die Übertragung administrativer und politischer Befugnisse auf regionale oder lokale Ebenen; b) *Dekonzentration*, die Verlagerung von Zuständigkeiten auf nach-

⁷⁶ Janos Kornai, *Economics of Shortage*, Amsterdam 1980; ders., *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*, Cambridge 1986.

⁷⁷ Ivan Szelenyi, *Socialist Entrepreneur: Embourgeoisement in Rural Hungary*, Madison 1988.

⁷⁸ Victor Nee, *A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism*, in: *American Sociological Review*, 54 (1989): 663–681; ders., *Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China*, in: *American Sociological Review*, 56 (1991): 267–282.

geordnete Behörden und c) *Delegation*, der Transfer von Regierungsfunktionen auf Nicht-Regierungsinstitutionen (wie NGOs oder private Träger). Zugleich ist zu differenzieren zwischen politischer, administrativer und fiskalischer Dezentralisierung. *Politische Dezentralisierung* zielt erstens auf das Recht subnationaler Verwaltungseinheiten, politische Entscheidungen zu treffen, die nicht von höheren Organen abgeändert werden können, und zweitens auf größere Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen ab (kommunale Selbstverwaltung plus bürgerschaftliche Selbstorganisation). *Administrative Dezentralisierung* bezieht sich auf die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen und Politikentscheidungen von höheren auf niedere Verwaltungsebenen. *Fiskalische Dezentralisierung*, als Voraussetzung für andere Dezentralisierungsformen (durch Bereitstellung von Finanzressourcen) setzt den Transfer finanzieller Ressourcen an die unteren Ebenen durch die Zentralregierung voraus und räumt den unteren Ebenen das Recht ein, selbständig über die Verwendung dieser Ressourcen zu entscheiden. Dezentralisierung verleiht von daher der regionalen oder lokalen Ebene die Autorität, Politik selbst zu gestalten. Dadurch sollen Probleme effizienter dort gelöst werden, wo sie auftreten. Im Unterschied zum Föderalismus wird diese Autorität vom Zentralstaat verliehen, ist in der Regel temporär und kann wieder entzogen werden (Rezentralisierung). Zudem liegt die letzte Entscheidung in politischen Fragen beim Zentralstaat, auch wenn dieser der lokalen Ebene größere Kompetenzen einräumt.

In der wissenschaftlichen Literatur werden größere Entscheidungsspielräume lokaler Ebenen als Ergebnis von Dezentralisierungsprozessen gewertet und als demokratiefördernd aufgefasst. Faktisch wird Dezentralisierung in diesem Sinne begriffen als

transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of governments, semi-autonomous public authorities or corporations, area-wide, regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organizations.⁷⁹

In der Literatur werden überdies zwei Kernfunktionen von Dezentralisierung diskutiert: a) Dezentralisierung fördere die Implementierung zentraler politischer Maßnahmen gemäß lokalen Besonderheiten und Präferenzen; b) sie begünstige Wettbewerb zwischen lokalen Einheiten.⁸⁰ Wie wir in den Länderkapiteln noch sehen werden, scheint z. B. auf China beides zuzutreffen. In Japan hatte die Modernisierungs- und Entwicklungspolitik der Zentralregierung in der Nachkriegszeit der regionalen und lokalen Autonomie kaum

⁷⁹ Dennis A. Rondinelli/James S. McCullough/Ronald W. Johnson (1989), Analyzing decentralisation policies in developing countries: a political-economy framework, in: *Development and Change* 20 (1989): 59.

⁸⁰ Jose E. Campos/Joel S. Hellman, Governance gone local: Does decentralization improve accountability?, in: World Bank (ed.), *East Asia Decentralizes. Making local government work*, Washington, D.C. 2005: 237.

Entfaltungsspielraum gewährt und dadurch zum drohenden Verlust regionaler Identifikationsmerkmale geführt. Deshalb wird dort seit Mitte der 90er Jahre eine anhaltende Diskussion darüber geführt, in welcher Weise die Lokalpolitik den Regionen (Präfekturen) einerseits und dem gesamtstaatlichen politischen Wandel andererseits Impulse zu verleihen vermag.⁸¹

Dezentralisierungsprozesse können aber auch negative Effekte („Dezentralisierungsrissen“) mit sich bringen, wie lokale Koalitionen von Regierungen mit Unternehmern oder anderen ökonomischen und sozialen Gruppen zur Umgehung zentraler Politik; eine Überlappung von Verantwortlichkeiten und eine asymmetrische Informationsstruktur; Faktoren, die Politikimplementierung erschweren können; und schließlich das, was als „state capture“ bezeichnet wird, d. h. die Instrumentalisierung lokaler Partei- und Staatsstrukturen im Interesse lokaler Unternehmer und Korruption auf der lokalen Ebene aufgrund mangelnder *checks and balances*.⁸² Durch solche Negativeffekte können die Bemühungen des zentralen Staates um lokale Entwicklung, flexible Regierungstätigkeit und administrative Effektivität (durch Dezentralisierung) nachhaltig beeinträchtigt werden. Die Risiken von Dezentralisierung sind in diesem Sinne auch unter dem Begriff des „state-corroding“ diskutiert worden, d. h. des Kontrollverlustes des zentralen Staates.⁸³

Die oben vorgestellten unterschiedlichen Ansätze lassen sich jeweils für die Analyse unterschiedlicher Strukturen nutzbar machen:

- Für die Analyse des Agierens der politischen Elite, des Machtzentrums, bietet sich der Faktionalismus-Ansatz, d. h. der Ansatz des innerparteilichen Machtkampfes, an;
- für die Analyse der Institutionen und des Verhältnisses Zentrale – Regionen vermag der Ansatz des bürokratischen Pluralismus gute Dienste zu leisten;
- Dezentralisierungsansätze und Ansätze zur Analyse lokaler Politik erklären das Interaktionsverhältnis Zentral-, Regional- und Lokalregierung.

⁸¹ Vgl. Momoyo Hüstebeck, *Dezentralisierung in Japan: Politische Autonomie und Partizipation auf Gemeindeebene*, Wiesbaden 2014 (im Druck).

⁸² Pranab Bardhan/Dilip Mookherjee, *Capture and governance at local and national levels*, in: *American Economic Review* 2 (2000): 135–139; Remy Prud'homme, *The dangers of decentralisation*, in: *World Bank Research Observer* 2 (1995): 201–220.

⁸³ Vgl. Hongbin Cai/Daniel Treisman, *State-corroding federalism*, in: *Journal of Public Economics* 3–4 (2004): 819–843.

Die politischen Systeme Ostasiens

Eine Einführung

Derichs, C.; Heberer, Th. (Hrsg.)

2013, XI, 557 S. 52 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01987-7