

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Gerhard Göhler

Theorie politischer Institutionen



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

**Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft
an Universitäten und Hochschulen**

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende Wissenschaftler:innen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querverweise.

Gerhard Göhler

Theorie politischer Institutionen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1133-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-4249-8 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
1 Zur Einführung	8
2 Institution und institutionelle Konfiguration	13
2.1 Soziale und politische Institutionen	13
2.2 Politische Institutionen in der institutionellen Konfiguration	24
2.3 Exkurs: Der Neo-Institutionalismus	33
3 Symbole	39
3.1 Politische Symbole: Ein Überblick	39
3.2 Zeichen und Symbol: Die hermeneutische Erweiterung des semiotischen Dreiecks	42
3.3 Die Konstitution von sozialer Realität durch Symbole – institutionentheoretisch gesehen	48
3.4 Das Schlagwort „symbolische Politik“	55
4 Transitive und intransitive Macht	59
4.1 power over – power to	60
4.2 Transitive und intransitive Macht	74
5 Politische Repräsentation	83
5.1 Politische Repräsentation als Willensbeziehung	85
5.2 Politische Repräsentation als Symbolbeziehung	94
6 Normative Integration und politische Steuerung	121
6.1 Normative Integration: die Ausübung von intransitiver Macht durch die politischen Institutionen	122
6.2 Politische Steuerung: die Ausübung von transitiver Macht durch die politischen Institutionen	145
7 Die institutionelle Konfiguration in der Demokratie	173
7.1 Das Modell	173
7.2 Macht und Repräsentation als Willensbeziehung	175
7.3 Macht und Repräsentation als Symbolbeziehung	180
7.4 Die institutionelle Konfiguration als Rückkopplungsmodell	189
8 Institutionenwandel	195
8.1 Institutionen und institutioneller Wandel – ein Widerspruch?	195
8.2 Die Entstehung politischer Institutionen	197

Inhalt

8.3 Institutionenwandel in der institutionellen Konfiguration	199
8.4 Zusammenfassung mit Blick auf die Transformationsforschung: Drei Formen des Institutionenwandels	215
Literaturverzeichnis	221
Textnachweise	243
Dank	245
Sachregister	249
Personenregister	246
Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)	251

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	soziale – politische Institutionen	23
Abb. 2:	Macht und Repräsentation in der Willens- und Symbolbeziehung	30
Abb. 3:	Die institutionelle Konfiguration – Grundmodell	31
Abb. 4:	Die institutionelle Konfiguration in der Demokratie	32
Abb. 5:	semiotisches Dreieck	43
Abb. 6:	Die hermeneutische Erweiterung des semiotischen Dreiecks	44
Abb. 7:	power over – power to	69
Abb. 8:	transitive Macht – intransitive Macht	70
Abb. 9:	verschränkter – gemeinsamer Handlungsraum	80
Abb. 10:	Macht und Steuerung aus der Governance-Perspektive	152
Abb. 11:	Mechanismen und Instrumente weicher Steuerung	157
Abb. 12:	Steuerung durch Symbole	164
Abb. 13:	Die institutionelle Konfiguration in der Demokratie – Schema	174
Abb. 14:	Die institutionelle Konfiguration in der Demokratie – Modell	174
Abb. 15:	Institutionenwandel in der Willensbeziehung – Übersicht	203
Abb. 16:	Institutionenwandel in der Symbolbeziehung – Übersicht	208
Abb. 17:	Formen des Institutionenwandels in der institutionellen Konfiguration	216

1 Zur Einführung

Politische Institutionen sind selbstverständlicher Teil unseres Alltags. Die Medien berichten über Maßnahmen der Bundesregierung, Debatten im Bundestag, Statements der politischen Parteien, Reden des Bundespräsidenten, Urteile des Bundesverfassungsgerichts usw. Unmittelbar haben wir es immer wieder mit der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung zu tun. All das sind politische Institutionen, die mehr oder weniger Einfluss auch auf unsere eigene Lebensführung ausüben. Umgekehrt können wir als Bürger ebenfalls Einfluss auf die politischen Institutionen nehmen, formell durch Wahlen und Abstimmungen, wie es das Grundgesetz vorsieht (Art. 20 Abs. 2 GG), informell über Bürgerinitiativen, NGOs oder öffentliche Meinungsäußerungen. Die Politikwissenschaft hat sich daher seit jeher zentral mit politischen Institutionen befasst, klassisch als Regierungslehre und Vergleich von Regierungssystemen, moderner als Analyse politischer Systeme und Systemvergleich (Komparatistik). Bei der üblichen Aufteilung in *politics*, *polity* und *policy*, nämlich Prozesse, Strukturen und Inhalte der Politik, gehören politische Institutionen grundsätzlich allen dreien an: wie sie agieren, wie sie verfasst sind, was sie leisten. Die traditionelle Institutionenlehre hat sich vor allem für den *polity*-Aspekt interessiert: welche politischen Institutionen die Verfassung vorsieht und in welcher Form sie agieren, was sie leisten können und sollen.

Es liegt nahe, die Frage allgemeiner zu stellen und insgesamt zu fragen, welchen Einfluss Institutionen auf Politik und Gesellschaft ausüben und wie sie ihrerseits von diesen beeinflusst sind. Dies hat seit den 1980er Jahren der *Neo-Institutionalismus* (March/Olson 1984, siehe unten Kap. 2.4) unternommen, und ziemlich zeitgleich wurde in Deutschland damit begonnen, die altherwürdige Institutionenlehre in der Politikwissenschaft zu einer interdisziplinär ausgerichteten *Theorie politischer Institutionen* zu erweitern (Göhler 1987). In den Sozialwissenschaften, insbesondere in der Soziologie, gibt es schon längst eine vielfältige Institutionentheorie, in Deutschland verbunden etwa mit den Namen Gehlen und Schelsky, und so ist es auch für die Politikwissenschaft naheliegend, die Erkenntnisse aus der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Institutionentheorie für das Verständnis politischer Institutionen heranzuziehen. Institutionen haben ihre eigenen Gesetzmäßigkeiten, institutionelles Handeln ist von ihnen geprägt, das Handeln politischer Akteure ist ohne Kenntnis der Wirkungsweise politischer Institutionen nicht zu verstehen.

Alle Institutionen stehen im Kontext sozialer Beziehungen. Soziale Institutionen wie etwa die Familie sind keine losgelösten Gebilde. Es gibt nicht nur die Beziehungen der Familienmitglieder untereinander, sie stehen auch in stetem Kontakt zu ihrer Umwelt, der Gesellschaft. Sie stehen selbst in sozialen Beziehungen, aus solchen sind sie entstanden, solche bilden sie selbst aus. Auch *politische* Institutionen stehen in vielerlei sozialen Beziehungen, die wichtigste des neuzeitlichen Gemeinwesens ist die Beziehung der politischen Institutionen zu den *Bürgern*. Das ist nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern es ist entscheidend, wie diese Beziehungen ausgestaltet sind, gerade in der Politik. Soziale Institutionen wie etwa die Familie können sich bis zu einem gewissen Grad von ihrer Umwelt abschot-

ten, wenn sie dies wollen. Sie können sich bis zu einem gewissen Grad auch aussuchen, mit wem sie Kontakt haben wollen oder nicht. Mit einer Nachbarin steht man sich gut, mit einem anderen schlechter, mit dritten wird man den Kontakt möglichst vermeiden. In der Politik ist das anders. Regierungen können sich ihre Bürger nicht aussuchen, frei nach Brecht: "Dann wähl dir halt ein anderes Volk".¹ In jeder Herrschaftsbeziehung gibt es Herrschende und Beherrschte, und Herrschende müssen immer auch mit bedenken, wie ihre Beherrschten reagieren. In der Demokratie² verdichtet sich dieses Erfordernis. Im Maße, wie sich normativ das Prinzip der Volkssouveränität durchgesetzt hat, ist es das Volk, das letztlich herrscht und das die Herrschaft nur temporär delegiert. So sind politische Institutionen durch ihren Ausgang von den Bürgern des Gemeinwesens legitimiert, auf sie sind sie letztlich ausgerichtet. Faktisch ist damit noch nicht ausgemacht, welche Leistungen sie für die Bürger erbringen, wie effizient sie ihre Aufgaben erfüllen, wie bürgernah sie jeweils agieren, zumal eine gewisse Distanz nicht nur unvermeidlich, sondern geradezu erforderlich ist. Zugleich sehen sie sich aber stets einer Erwartungshaltung der Bürger gegenüber, der sie sich nie völlig entziehen können. Politische Institutionen benötigen grundsätzlich ein Mindestmaß von Vertrauen seitens ihrer Adressaten, und wenn sie dem Prinzip der Volkssouveränität unterliegen, haben sie es zudem mit realen Möglichkeiten der Einflussnahme und Kontrolle durch die Bürger zu tun. Wie wirksam dergleichen auch immer eingeschätzt werden mag: Strukturell sind dadurch die Verhaltenswartungen auf Seiten der Bürger und die Verhaltenserwartungen auf Seiten der politischen Institutionen in besonderem Maße miteinander verschränkt. In der Demokratie über politische Institutionen sprechen, heißt vornehmlich: über ihre Wechselbeziehung mit den Bürgern im Gemeinwesen zu sprechen. Hierin liegt ihre grundlegende Bestimmung.

Das ist der Ausgangspunkt des vorliegenden Buchs. Es geht hier darum, hinausgehend über einzelne politische Institutionen die Strukturbedingungen und Funktionsweise der politischen Institutionen, also das, was sie als politische *Institutionen* ausmacht, systematisch zu erfassen, um zu einer *Theorie* politischer Institutionen zu gelangen.³ Entscheidend hierfür ist, sich klarzumachen, dass politische Institu-

1 *Nach dem Aufstand des 17. Juni
Ließ der Sekretär des Schriftstellerverbands
In der Stalinallee Flugblätter verteilen,
Auf denen zu lesen war, dass das Volk
Das Vertrauen der Regierung verscherzt habe
Und es nur durch verdoppelte Arbeit
Zurückerobern könne. Wäre es da
Nicht doch einfacher, die Regierung
Löste das Volk auf und
Wählte ein anderes?*

(Bertolt Brecht, 1953: Die Lösung)

2 Hinweis: Wenn in diesem Buch der Begriff Demokratie ohne weiteren Zusatz steht, ist stets die neuzeitliche, moderne repräsentative Demokratie gemeint.

3 Unter Theorie verstehe ich hier, ganz weit gefasst, einen systematischen Zusammenhang von Aussagen über einen Sachverhalt. Er kann auch normative Elemente enthalten (Göhler 2007), diese stehen hier aber nicht im Vordergrund. Mich interessiert vor allem die Struktur und Funktionsweise politischer Institutionen in ihrem Kontext. Dass hierin, insbesondere für die Demokratie, stets auch normative Implikationen enthalten sind, versteht sich von selbst. Struktur und Funktionsweise politischer Institutionen müssen normativ

1 Zur Einführung

tionen nicht allein für sich stehen – sie sind nicht nur einzelne Gebilde in einem politischen System. Sie stehen stets in Beziehung zu ihren Adressaten, zu allen denjenigen, die in irgendeiner Weise dem politischen System angehören. Ohne diesen Zusammenhang sind die politischen Institutionen nicht wirklich zu begreifen. Die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und ihren Adressaten ergeben die *institutionelle Konfiguration*, das ist der Schlüsselbegriff. Theorie politischer Institutionen ist somit wesentlich eine Theorie der institutionellen Konfiguration. In der Demokratie gründet Herrschaft auf Volkssouveränität, und so ist hier die Beziehung zwischen den politischen Institutionen und ihren Adressaten ein Wechselverhältnis: Politische Institutionen und Bürger sind sich gegenseitig jeweils Akteure und Adressaten zugleich. Das ist ihre Strukturbedingung. Umso offensichtlicher ist es, dass in der Demokratie die Funktionsweise der politischen Institutionen nur über ihre institutionelle Konfiguration zu bestimmen ist. In der Theorie politischer Institutionen wird sie systematisch erfasst.

Die wechselseitigen Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und den Bürgern haben in der institutionellen Konfiguration einen Doppelcharakter. Erstens handelt es sich um eine *Willensbeziehung* oder um eine *Symbolbeziehung*. Menschen agieren mit bestimmten Absichten, sie haben bestimmte Ziele, die sie erreichen möchten – das ist die Willensdimension der sozialen Beziehungen. Indem sie handeln, stehen die Menschen untereinander in Kommunikation, und sie orientieren sich insbesondere vermittels von Symbolen, in denen die Sichtweise ihrer sozialen Welt zusammen mit ihren grundlegenden Wertvorstellungen einen verdichteten Ausdruck finden. Das ist die Symboldimension sozialer Beziehungen.

Zweitens handelt es sich um *Macht* und um *Repräsentation*. Wenn sich die politischen Institutionen und die Bürger in der institutionellen Konfiguration einander gegenüberstehen, so vornehmlich in diesen beiden sozialen Beziehungen. Die Machtbeziehung besagt, dass die Institutionen, indem sie Leistungen für die Bürger erbringen, indem sie Verhalten sanktionieren oder unterstützend tätig werden, die Lebensführung der Bürger beeinflussen und somit Macht ausüben. Umgekehrt üben auch die Bürger Macht aus, wenn und sofern sie ihrerseits auf die politischen Institutionen einwirken, etwa über Wahlen oder Abstimmungen. Zugleich stellen sie als Bürgergemeinschaft überhaupt das Potential, auf dem das Gemeinwesen aufruht, und die politischen Institutionen haben in diesem Rückbezug ihre Grundlage. Die Repräsentationsbeziehung besagt, dass die Machtausübung der politischen Institutionen nicht aus eigener Vollkommenheit, sondern im Namen oder mit Willen eines anderen erfolgt, der auf diese Weise repräsentiert wird; mit dem Prinzip der Volkssouveränität sind die Repräsentierten die Bürger. Zur Machtbeziehung gehört in der Politik die Repräsentationsbeziehung; wer repräsentiert und was repräsentiert wird, ergibt sich aus den Willensäußerungen der Repräsentierten, wie sie vornehmlich in Wahlen zum Ausdruck kommen, ebenso wie auch aus den gemeinsamen Werten und Ordnungsprinzipien, die einem Gemeinwesen zugrunde liegen. Auf diese Weise sind Macht und Repräsentation die beiden Beziehungen, welche die Bürger mit den Institutionen verschränken.

demokratische Kriterien erfüllen, wie umgekehrt demokratische Kriterien erst empirisch durch eine angemessene Struktur und Funktionsweise politischer Institutionen realisiert werden.

Die Macht der Institutionen ist durch Repräsentation sowohl umgrenzt als auch legitimiert, die Macht der Bürger findet durch Repräsentation ihren sichtbaren Ausdruck. In der Demokratie sind Macht und Repräsentation die beiden zentralen, einander komplementären Ordnungselemente der Politik. Sie haben jeweils, wie noch zu erläutern sein wird, eine Willens- und eine Symboldimension, Macht und Repräsentation sind also jeweils Willens- und Symbolbeziehung.

Zusammengefasst: Um politische Institutionen zu begreifen, bedarf es der Modellierung nicht nur der Institution, sondern im Wechselverhältnis mit den Bürgern auch der Macht und der Repräsentation, und zwar als Willensbeziehung ebenso wie als Symbolbeziehung. Das ist die Systematik der Theorie politischer Institutionen, wie sie hier vorgelegt wird.⁴

Die Theorie politischer Institutionen ist als Institutionentheorie politikwissenschaftlich orientiert. Das klingt wie eine Binsenweisheit, hat aber erhebliche Konsequenzen und muss deshalb sorgfältig mitbedacht werden. So geht es zunächst (Kap. 2) um eine Positionsbestimmung bezüglich der beiden Komponenten: Was kennzeichnet soziale Gebilde als *Institutionen*? Das ist die Fragestellung der allgemeinen Theorie sozialer Institutionen, und unzweifelhaft sind politische Institutionen grundsätzlich soziale Institutionen. Zugleich unterliegen sie aber als politische Institutionen den spezifischen Bedingungen der *Politik*, sie sind nicht einfach soziale Institutionen wie jede andere. Maßgeblich zur Bestimmung ihrer Strukturbedingungen und ihrer Funktionsweise ist also der anzusetzende Politikbegriff, und so werden soziale Institutionen (im Allgemeinen) von politischen Institutionen (im Besonderen) unterschieden. Auf dieser Grundlage wird in Grundzügen das Modell der institutionellen Konfiguration aus den vier Komponenten Macht und Repräsentation als Willensbeziehung und als Symbolbeziehung entwickelt. Dabei ist es klar, dass angesichts der Historizität der Politik und der unterschiedlichen Ausprägung politischer Ordnungen ein abstraktes Modell wenig aussagekräftig wäre, insbesondere politische Repräsentation kann nicht allgemein und überzeitlich angesetzt werden. Im Fokus stehen somit die politischen Institutionen in

4 Das Buch hat eine lange Vorgeschichte. Vor mehr als einem Vierteljahrhundert habe ich mit meinen Theorie-Kollegen Udo Bernbach und Kurt Lenk bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ein interdisziplinär angelegtes Schwerpunktprogramm „Theorie politischer Institutionen“ beantragt und nach seiner Bewilligung koordiniert (1988-1995). Weil es sich hierbei für die Politikwissenschaft weitgehend um Neuland handelte, hatte ich zuvor eine umfassende Bestandsaufnahme der institutionentheoretischen Literatur initiiert, von der eine auszuarbeitende Theorie politischer Institutionen auszugehen hat (Göhler/Schmalz-Bruns 1988, Schmalz-Bruns 1989). Im Schwerpunktprogramm habe ich dann zusammen mit meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der umfangreichen Studie „Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken“ (Göhler et al. 1997) einen ersten Ansatz für eine systematische Theorie politischer Institutionen vorgelegt. In diesem Band ist die Systematik mit ihren Komponenten bereits anvisiert, allerdings wird die institutionelle Konfiguration zum Schluss erst angedeutet. Als Zentralbegriff der Theorie politischer Institutionen ist sie im vorliegenden Band nun erstmals ausgeführt. Darüber hinaus wurden weitere Texte eingearbeitet, die inzwischen von mir hinzugekommen sind: Studien über Symbole, Macht, Repräsentation und normative Integration. Zudem Texte über politische Steuerung, insbesondere über weiche Steuerung und Steuerung durch Symbole – Ergebnisse aus meinem Projekt „Weiche Steuerung“ im DFG-Sonderforschungsbereich „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“ (2006-2009). Schließlich habe ich, ebenfalls gestützt auf einige Vorarbeiten von mir, aus der institutionellen Konfiguration eine Theorie des Institutionenwandels entwickelt. Verwendete Texte meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind im Buch, verwendete eigene Texte am Ende des Buchs nachgewiesen.

1 Zur Einführung

neuzeitlichen Demokratien, vornehmlich in den modernen westlichen Repräsentativdemokratien.

In den folgenden Kapiteln werden die Komponenten des Modells der institutionellen Konfiguration näher bestimmt. Macht besteht aus transitiver Macht in der Willensbeziehung und aus intransitiver Macht in der Symbolbeziehung (*Kap. 4*). Politische Repräsentation ist Repräsentation durch Mandat in der Willensbeziehung und symbolische Repräsentation in der Symbolbeziehung (*Kap. 5*). Zuvor wird erörtert, wie Symbole institutionentheoretisch zu begreifen sind, denn die spezifische Leistung von Symbolen ist ein entscheidender Faktor der Theorie politischer Institutionen (*Kap.3*). Danach wird gefragt, wie Macht und Repräsentation in der institutionellen Konfiguration ausgeübt werden. In der Symbolbeziehung ist dies normative Integration, in der Willensbeziehung politische Steuerung (*Kap. 6*). All dies wird nun im Modell der institutionellen Konfiguration systematisch zusammengefasst (*Kap. 7*). Schließlich umfasst die Theorie politischer Institutionen nicht nur ihre Struktur und Funktionsweise, sondern – in dynamischer Perspektive – auch ihre Entwicklung und Veränderung. Aus dem Modell der institutionellen Konfiguration ergibt sich auch eine Theorie des Institutionenwandels (*Kap. 8*).

Noch eine Anmerkung zur Gender-Schreibweise, die hier nicht angewendet wird: Immer da, wo es erforderlich ist, sollten beide Geschlechter (oder auch weitere) benannt werden. So wird man stets von „Ministern“ und „Ministerinnen“ reden müssen, denn es ist auch heute keineswegs selbstverständlich, dass Frauen ebenso wie Männer ein Ministeramt erhalten. Etwas anders ist es mit dem Verhältnis der Bürgerinnen zu ihren politischen Institutionen. Es unterscheidet sich grundsätzlich nicht von dem der Bürger zu ihren politischen Institutionen, seit Männer und Frauen politisch gleichberechtigt sind (Art. 3 Abs. 2 GG). Nur um dieses Verhältnis geht es hier, die vielen weiterhin bestehenden Probleme der Gleichstellung in unseren Gesellschaften werden für die Theorie politischer Institutionen auf der Abstraktionsebene, auf der ich verbleibe, noch nicht relevant. Darum wird im Folgenden stets von „Bürgern“ (als grammatikalisches Geschlecht) die Rede sein.⁵

⁵ Ich folge hier dem Linguisten Josef Klein, der sich vor allem mit dem Zusammenhang von Politik und Sprache beschäftigt hat. Aufgrund eigener empirischer Studien kommt er zu dem Ergebnis: „Aus meiner Sicht wäre eine angemessene praktische Folgerung aus meinen und auch weiteren Tests eine häufigere Verwendung der Beidnennung, also Lehrerinnen und Lehrer, vor allem wenn eine Geschlechterspezifizierung im jeweiligen Kontext inhaltlich relevant ist, und das generische Maskulinum zu verwenden, wenn Geschlechterspezifizierung inhaltlich überflüssig ist“ (unveröff. Vortrag 2023, zit. mit Einverständnis J.K.).

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Zusammenfassung

Die Grundbegriffe der Theorie politischer Institutionen werden eingeführt: politische Institutionen, Macht und Repräsentation, Willensbeziehung und Symbolbeziehung, institutionelle Konfiguration.

Theorie politischer Institutionen beginnt mit der naheliegenden Frage: Was sind politische Institutionen, oder unverfänglicher: Was ist unter „politischen Institutionen“ überhaupt zu verstehen? Der einfachste Weg wäre, politische Institutionen als Gebilde zu betrachten und in ihrer Form und ihrer Funktionsweise zu untersuchen, um zu mehr oder weniger generalisierenden Aussagen darüber zu gelangen, was eigentlich das „Institutionelle“ an ihnen ist, was sie also zu Institutionen macht. Aber wie schon einleitend festgestellt, reicht es nicht aus, die politischen Institutionen allein mit ihren Akteuren zu erfassen, denn politische Institutionen haben Akteure ebenso wie Adressaten, und auf diese letzteren kommt es ebenso an. Die Funktionsweise politischer Institutionen und ihre Strukturbedingungen sind hinreichend nur darüber zu bestimmen, in welchen Beziehungen die politischen Institutionen mit ihren Akteuren zu ihren Adressaten stehen. Gegenstand der Theorie politischer Institutionen, wie sie hier entwickelt wird, ist deshalb die *institutionelle Konfiguration*. An die Frage, wie soziale und politische Institutionen zu kennzeichnen sind (2.1), schließt somit die Frage an, woraus ihre institutionelle Konfiguration besteht. In der Demokratie sind das die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen mit ihren Akteuren, nämlich die Beziehungen der Macht und der Repräsentation in der Dimension der Willensbeziehung und der Symbolbeziehung (2.2). Bevor dies in den folgenden Kapiteln näher ausgeführt wird, geht der Blick in einem Exkurs auf den Neo-Institutionalismus, die gegenwärtig herrschende, allerdings sehr variantenreiche Theorieströmung, um ihn aus Sicht der hier vorgelegten Theorie politischer Institutionen zu verorten (2.3).

2.1 Soziale und politische Institutionen

Politikwissenschaft hat es zwar zentral mit politischen Institutionen zu tun, aber Institutionen gibt es nicht nur in der Politik. Sie sind ganz generell ein Teil unserer sozialen Realität, und so ist die Politikwissenschaft, wenn sie sich mit dem institutionellen Faktor in der Politik beschäftigt, zuallererst auf die allgemeine sozialwissenschaftliche Institutionentheorie verwiesen. Ich erörtere deshalb zunächst, wie soziale Institutionen bestimmt werden können, und frage auf dieser Grundlage des Näheren, wie politische Institutionen zu verstehen sind. Wie sich zeigen wird, ergibt sich aus der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Institutionentheorie eine doppelte Funktionsweise der Institutionen: Sie wirken ebenso regulierend wie orientierend (2.1.1). Diese Doppelperspektive gilt auch für politische Institutionen, nur geht es hier um einen spezifischen Handlungsraum, die Politik. So ist zunächst zu fragen, was unter Politik verstanden werden soll und was sie demzufolge zu leisten hat. Das ist Steuerung und Orientierung, letzteres in Form der normativen

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Integration (2.1.2). Mit diesem Politikverständnis ergibt sich aus der allgemeinen Institutionentheorie die konkrete Bestimmung der politischen Institutionen (2.1.3). Mit der Orientierungsleistung kommt auch die symbolische Dimension ins Spiel, sie ist institutionentheoretisch besonders wichtig.

2.1.1 Soziale Institutionen

Sozialwissenschaften stellen die verschiedensten Ansätze zur Theorie sozialer Institutionen bereit. Institutionen werden – um nur die wichtigsten Ansätze und Namen zu nennen – kulturanthropologisch (Gehlen, Schelsky, Mary Douglas), strukturell-funktional (Parsons, Münch), verstehend-interaktionistisch (Mead, Berger-Luckmann, E.E. Lau), imaginativ (Castoriadis), rechtsphilosophisch (Hauriou) oder ökonomisch und formal (Williamson, North, Schotter, Shepsle, Voss, Balzer) begründet.⁶ Diese vielfältigen Ansätze sind auch für politische Institutionen grundlegend, weil sie den Institutionenbegriff vorgeben, von dem die Theorie politischer Institutionen ausgeht. Den spezifischen Charakter *politischer* Institutionen zu erforschen, ist dann Sache der Politikwissenschaft. Aber welcher allgemeine Ansatz soll nun maßgebend sein? Da ließe sich trefflich streiten. Um diese Schwierigkeit zu vermeiden, gehe ich von der Annahme aus, dass es im Vorfeld einer ausdifferenzierenden Theorie politischer Institutionen einen allgemein formulierbaren institutionentheoretischen Konsensbestand gibt, der eine hinreichende Grundlage bietet, um die Theorie politischer Institutionen ganz konkret auf der Ebene des Politikverständnisses zu entwickeln. Ganz allgemein lassen sich soziale Institutionen wie folgt charakterisieren:⁷

Institutionen stellen auf Dauer ab. Ob naturwüchsig entstanden oder bewusst errichtet,⁸ stets sind sie auf Kontinuität hin angelegt: ohne zeitliche Limitierung und mit der Suggestivkraft unveränderlichen Bestehens, selbst wenn sie historischem Wandel unterliegen. Institutionen stehen in doppeltem Sinne für Stabilität: Zum einen sind sie selbst stabil, und zwar mindestens so stabil, dass sie sich weniger verändern als die gesellschaftlichen Verhältnisse, die von ihnen strukturiert werden. Zum anderen haben sie stabilisierende Wirkung. Wie die Menschen handeln, wie sie reagieren, hängt jeweils von den Umständen ab; in jeder neuen Situation ändern sich auch die erforderlichen Reaktionsweisen. Das Zusammenleben der Menschen wäre in der Vielfalt von Situationen extrem unstabil, wenn es nicht Mechanismen gäbe, die eine gewisse Verhaltenssicherheit gewährleisten. Die Sicherheit besteht darin, dass das Handeln anderer in einer bestimmten Situation bis zu einem gewissen Grade erwartbar und damit berechenbar wird. Wenn ein Fahrzeug entgegenkommt, gibt die Einrichtung des Rechts- oder Linksverkehrs eine

6 Siehe Literaturverzeichnis. Für Überblicke und Diskussionen zur Institutionentheorie siehe u.a. Schülein 1986, Waschkuhn 1987, Göhler/Schmalz-Bruns 1988, Schmalz-Bruns 1989, Czada 1995, Brodocz 2003 (siehe unten Fn. 37 und Kap. 3, Fn. 44), Schönrich 2005, Offe 2006, Zintl 2006, Hasse/Krücken 2008, Jaeggi 2009, Lempp 2009, Stachura et al. 2009, Göhler 2011b, Hermann/Flatscher 2020 (siehe unten Fn. 15), Zabel 2021, Kervégan/Schmidt/Zabel 2021.

7 Auf die Spezifika der einzelnen Ansätze lasse ich mich darum nicht näher ein, den Vorwurf des Eklektizismus nehme ich in Kauf, da er hier aufgrund der angesetzten Abstraktionsebene nicht theorieentscheidend ist (vgl. Göhler 1994a: 24ff).

8 Für politische Institutionen siehe dazu unten Kap. 8.2.

gewisse Sicherheit, dass das Fahrzeug rechts oder links vorbeifahren wird – man muss es nicht immer wieder austesten. Die Institution des neuzeitlichen Staates gibt mit dem erfolgreich beanspruchten Monopol legitimen physischen Zwangs (Max Weber) eine gewisse Sicherheit, dass man nicht bei jeder entgegenkommenden Person überlegen muss, eine Waffe zu zücken – die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit macht Attacken von Entgegenkommenden eher unwahrscheinlich. Das ist die stabilisierende Leistung von Institutionen: Sie strukturieren die vielfältigen Situationen des menschlichen Zusammenlebens soweit vor, dass die Handlungen der Beteiligten bis zu einem gewissen Grade erwartbar werden, und zwar dadurch, dass die Strukturierung über die Einzelsituation hinaus besteht und für die wechselnden Beteiligten stets gemeinsam gilt.

Was eher abstrakt als „Strukturierung“ bezeichnet wurde, ist nichts anderes als eine *Regelung* des menschlichen Zusammenlebens. Regeln besagen, wie man sich verhalten und wie man sich nicht verhalten soll. Die Einhaltung von Regeln wird zumeist nicht belohnt, ihre Nichteinhaltung jedoch mit Sanktionen bedroht. Institutionen stehen dafür, dass die Verletzung von Regeln mit Nachteilen verbunden ist und dass auch jede Person weiß, worauf sie sich einlässt, wenn sie sich nicht an die Regeln hält. Eine Regel ist noch keine Institution. Um eine Institution handelt es sich erst, wenn grundsätzlich drei Bedingungen erfüllt sind: dass es Regeln gibt, dass sie angewendet werden und dass die Beteiligten dies auch wissen.⁹ Solche Regeln können formell oder informell sein. Sind sie formell, so sind sie normiert, wie etwa in Form von Gesetzen. Formelle Regeln gehören vor allem zu politischen Institutionen. Viele gesellschaftliche Strukturierungen bestehen jedoch aus informellen Regeln, „ungeschriebenen Gesetzen“, und sie brauchen deshalb nicht minder wirksam zu sein. Gesellschaftliche Institutionen wie etwa die Familie haben für das Zusammenleben bestimmte Verhaltensanforderungen und Verhaltenserwartungen, die als Selbstverständlichkeiten gelten und durch Konventionen, Sitten oder Gebräuche begründet sind. Wenn und solange sie in Kraft sind, enthalten sie Sanktionsmechanismen, etwa in Form der gesellschaftlichen Ausgrenzung, die eine Verletzung solcher informellen Regeln ebenso riskant und in den Folgen vielleicht schwerwiegender macht als die Verletzung formaler Vorschriften.

Die Regelbefolgung erfordert nur in seltenen Fällen äußeren Zwang. Er mag bisweilen hilfreich sein, um zu tun, was man nicht gerne tut, er kann aber nicht an die Stelle individueller Entscheidungen treten. Institutionen wirken daher nur partiell von außen auf die Individuen ein. Ihre Kraft erhalten sie erst, wenn sie in ihrer Wirkung von den Individuen verinnerlicht, von ihnen internalisiert werden. Insbesondere politische Institutionen können sich allein durch Zwang nicht am Leben erhalten, sie müssen in den Bürgern selbst verwurzelt sein. Ausgeübter Zwang wird zweifellos respektiert; jedes Zwangsregime setzt aber zugleich eine Vielzahl von Mechanismen in Gang, um den Zwang zu umgehen und zu unterlaufen. Zu Recht hat Hannah Arendt darauf hingewiesen, dass die Macht der Institutionen nicht, jedenfalls nicht auf Dauer, auf Gewalt beruhen kann: „Politische

⁹ Vgl. dazu Lepsius 1990, 1995, 1997. Er bestimmt Institutionenbildung als Ausbildung von Leitideen zu Rationalitätskriterien sozialen Handelns, wodurch zugleich bestimmte Geltungskontexte innerhalb der Gesellschaft ausdifferenziert werden. Siehe dazu unten Kap. 7.3.

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Institutionen ... erstarren und verfallen, sobald die lebendige Macht des Volkes nicht mehr hinter ihnen steht und sie stützt“ (Arendt 1970: 42). Analog sieht es auch bereits Max Weber (1922: 122).

Es kommt ein weiterer, häufig übersehener Aspekt hinzu: Gesellschaftliche Strukturierung durch Institutionen erfolgt nicht nur durch Regulierung, sondern auch durch *Orientierung*. Regeln machen Vorgaben darüber, welche Verhaltensweisen geboten oder verboten, akzeptabel oder nicht akzeptabel sind. Institutionen wirken auf diese Weise steuernd, indem sie ein bestimmtes Verhalten zulassen und ein anderes mehr oder weniger ausschließen. Aber Institutionen stehen nicht nur für Regeln, sie bringen auch Werte, nämlich Sinnvorstellungen über eine gelungene Lebensführung in der Gesellschaft zum Ausdruck. Das ist ihre symbolische Dimension. Die Familie steht symbolisch für eine aus Verwandtschaftsbezügen sich ergebende Solidarität. Gewerkschaften stehen symbolisch für die Solidarität der abhängig Beschäftigten. Politische Institutionen schließlich bringen symbolisch die grundlegenden Werte und Ordnungsprinzipien des Gemeinwesens zum Ausdruck.¹⁰ Solche Objektivationen von Sinnvorstellungen durch die Institutionen bedeuten nicht, dass alle Beteiligten sich genau nach ihnen richten müssen oder sich auch tatsächlich nach ihnen richten. Sie sind gewissermaßen Wegweiser, und das individuelle Handeln wird sich umso mehr nach ihnen richten, wie es die in Institutionen objektivierten und zum Ausdruck gebrachten Werte und Sinnvorstellungen für die persönliche Lebensführung als für sich maßgeblich akzeptiert. Entscheidend ist, dass die Gesellschaft solche Werte und Sinnbezüge symbolisch anbietet und dass sie in ihren Institutionen sichtbar und glaubwürdig zum Ausdruck kommen.

Diese grundlegende Doppelfunktion der Institutionen ist am eindrucksvollsten in der Institutionenlehre von Arnold Gehlen begründet worden (Gehlen 2016a, Kap. 44; 2016b, bes. Teil II). Gehlen bestimmt Institutionen anthropologisch in zwei Zusammenhängen – wobei der zweite, der die symbolische Dimension von Institutionen betrifft, zwar weniger bekannt, hier aber von besonderer Bedeutung ist (Langbein 1997, Rehberg 2016: 498ff, Agard 2021). Der erste Zusammenhang der Institutionenbegründung ist *instrumentalistisch*: Der Mensch ist ein „Mängelwesen“ und somit ohne Instinktsicherheit. Sein rational-praktisches Verhalten führt im Zuge der Arbeitsteilung zur Verstetigung durch Institutionen, die ihn vom Außendruck entlasten und sein Verhalten stabilisieren. Der zweite Zusammenhang der Institutionenbegründung ist *ideativ*. Gehlen geht aus vom „rituellen, darstellenden Verhalten“ (2016b: 110)¹¹ in archaischen Kulturen: Der Ritus ist eine gemeinsame, zweckfreie Handlung, in der die Gemeinschaft – etwa im Tanz – durch überpointierte, stilisierte Darstellung bildhaft präsent gemacht wird. In ihren Symbolen ist die Einheit der Gruppe auf Dauer gestellt, sie erhalten verpflichtenden Charakter, und die Mitglieder wissen sich dadurch zugleich in

10 Vgl. dazu Kar-Siebert Rehberg, der vor allem die symbolische Dimension betont: „Idealtypisch sollen als ‚Institutionen‘ solche Sozialregulationen bezeichnet werden, in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden ... Institutionen sind somit Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion, durch welche Werte- und Normierungs-Stilisierungen verbindlich gemacht werden“ (Rehberg 1994: 56 f).

11 Oder auch nur: „darstellenden Verhalten“ (z.B. Gehlen 2016b: 167).

der Gemeinschaft heimisch und geborgen. Institutionen sind in diesem Sinn der Ausdruck des Selbstverständnisses einer Gruppe, sie sind als solche zweckfrei, erbringen aber – in „sekundärer Zweckmäßigkeit“ (121) – Ich-Stabilisierung, kollektive Identität und Außenhalt.

Die zweifach ansetzende Institutionenlehre Gehlens führt über ein bloß technisch gefasstes Institutionenverständnis hinaus und eröffnet einen umfassenderen Blick, indem sie die symbolische Dimension der Institution als gleichermaßen grundlegend erfasst: Der symbolische Charakter von Institutionen ist unhintergebar, weil er zu den Grundbedingungen des menschlichen Daseins gehört, ohne dass diese Institutionen der bewussten Zwecksetzung von Individuen entstammen müssten oder überhaupt nur entstammen. Auf der symbolischen Ebene sind sie der unmittelbaren Einflussnahme entzogen (wenn auch natürlich nicht unbeeinflussbar), sie sind objektiv zweckhaft, funktional notwendig. Gehlens Institutionenlehre mag ihre Probleme haben,¹² entscheidend ist die von ihm herausgestellte Doppelfunktion der Institutionen. Ihre instrumentalistische und ihre ideative Leistung beruhen auf zwei Grundmustern sozialer Beziehungen, die ich für politische Institutionen als Willensbeziehung und als Symbolbeziehung bezeichne (siehe unten Kap. 2.2.2). Diese Distinktion ist grundlegend für das Verständnis politischer Institutionen.

Als institutionentheoretischer Konsensbestand lässt sich festhalten:

Soziale Institutionen sind relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion.

2.1.2 Der Politikbegriff

Politische Institutionen sind soziale Institutionen, aber in diesem allgemeinen Sinn sind sie noch nicht hinreichend bestimmt. Um sie näher als *politische* Institutionen zu kennzeichnen, muss klar sein, was hier als „politisch“ verstanden wird. So formuliere ich zunächst den Politikbegriff, der hier zugrunde liegt.

Dass politische Institutionen nicht nur durch den Institutionenbegriff, sondern auch durch den zugrunde gelegten Politikbegriff zu kennzeichnen sind, klingt zunächst selbstverständlich, wirft aber mancherlei Probleme auf. Zunächst wird bezweifelt, ob es überhaupt erforderlich sei, zwischen sozialen und politischen Institutionen zu unterscheiden – schließlich gehe es stets um dieselben institutionellen Mechanismen. Dem ist entgegenzuhalten, dass politische Institutionen in ihrer Struktur und ihrer Funktionsweise durchaus spezifischen Bedingungen unterliegen, die der soziologische Blick auf das Institutionelle und seine Mecha-

12 Historisch gesehen geht es stets – und da zeigen sich die Probleme der Gehlenschen Institutionenbegründung – um konkrete Institutionen von historisch bestimmbareren Gesellschaften. Diese schaffen sich ihre Symbole selbst, und zwar als Ausdruck, zugleich als Grundlage ihres jeweiligen Ordnungsverständnisses, und sie bilden damit ihre spezifischen Institutionen aus. Für moderne Gesellschaften gilt das in besonderem Maße. Ihre Symbole sind durch soziale Interessenlagen und die daraus folgenden Auseinandersetzungen stets neu bestimmt. Näher zu den Problemen der Gehlen-Interpretation in diesem Zusammenhang Göhler 1994: 35ff.

2 Institution und institutionelle Konfiguration

nismen nicht hinreichend erfasst. Wie noch näher auszuführen sein wird (Kap. 2.2.1), sind politische Institutionen im Gegensatz zu anderen sozialen Institutionen durchaus reale Gebilde mit angebbaren Akteuren und Adressaten. Die „Eigenart“ politischer Institutionen lässt sich aus einem allgemeinen sozialwissenschaftlichen Institutionenverständnis nicht einfach ableiten; dazu bedarf es des politikwissenschaftlichen Blicks, um auch ihre politische Dimension zu entfalten (siehe unten Kap. 2.1.3). Wird dies zugegeben, so entsteht eine neue Schwierigkeit. Nicht nur hatte die Politikwissenschaft – ein in Deutschland erst nach dem 2. Weltkrieg etabliertes akademisches Fach – stets erhebliche Schwierigkeiten, im Konzert der konkurrierenden Fächer einen eigenständigen Zugang zu einem eigenen Gegenstandsbereich plausibel zu machen.¹³ Auch für sich selbst ist sich die Politikwissenschaft über ihren Gegenstand, die Politik, durchaus nicht einig.¹⁴ Analog stellt sich das Problem, politische Institutionen im Kontext anderer sozialer Institutionen näher zu bestimmen und nach den spezifischen institutionellen Mechanismen in der Politik zu fragen.

Das Alltagsverständnis hat solche Schwierigkeiten nicht; hier „wissen“ wir, was Politik und politische Institutionen sind, weil wir sie täglich erleben. Wenn also die Politikwissenschaft sich so schwer tut, ihren Politikbegriff systematisch zu entfalten, so ist das nur die eine Seite. Die andere Seite ist, dass überall da, wo es nicht um die Theorie der Politik selbst geht, wo also das Politikverständnis nicht selbst zum Feld der Auseinandersetzung wird, durchaus mit einem Vorverständnis von Politik gearbeitet wird, dessen Annahmen gegenwärtig so weit nicht auseinander liegen. Anders ließen sich politische Sachverhalte auch nicht erforschen, Diskussionen darüber gar nicht führen. Deshalb ist es zwar theoretisch diffizil, eine Theorie der Politik mit Anspruch auf Konsens zu entfalten. Praktisch ist es aber ohne weiteres möglich, wenigstens im Grundbestand ein Politikverständnis zu formulieren, welches als Voraussetzung für die Untersuchung politischer Institutionen tragfähig ist. Es gibt in Deutschland eine Tradition des Politikverständnisses, die mit Max Weber, Carl Schmitt und Hermann Heller sehr unterschiedliche Positionen umfasst und sich doch zu einem Grundverständnis von Politik zusammenfügen lässt. Es beansprucht zwar keine überzeitliche, ahistorische Geltung, weil es vom neuzeitlichen, westlichen Staatsverständnis ausgeht, erscheint mir aber für die Demokratie weiterhin aktuell und maßgebend. Auf diese Tradition greife ich hier zurück, und zwar in den Elementen, die auch der heutigen Problemlage entsprechen.¹⁵ Der Politikbegriff umfasst eine strukturelle und eine funktionale Grundbestimmung:

13 Vgl. Kastendiek 1977, Mohr 1988, Göhler/Zeuner 1991, Mohr 1995: 13-19, Bleek 2001: 265-307.

14 Vgl. dazu: Sellin 1978, Sternberger 1978, Bubner/Cramer/Wiehl 1982, Palonen 1985, Luhmann 1986, Vollrath 1987, Gerhardt 1990, Arendt 1993, Beck 1993, Brunkhorst 1994, Meyer 1994, Rohe 1994, v. Alemann 1995, Pfetsch 1995, Meyer 2000, Lietzmann 2001, Kreide/Niederberger 2011, König 2015, Rüb 2020 sowie die verschiedenen Einführungen in Politikwissenschaft/Soziologie.

15 Mein Politikverständnis, das ich im Folgenden expliziere, liegt auf einer weniger abstrakten Ebene als das heute vielfach propagierte „postfundamentalistische“ Verständnis von Politik, das den Begriff des Politischen an die Stelle des überkommenen Politikbegriffs setzt und letzterem bestenfalls noch nachrangige Bedeutung zugesteht. So argumentiert Oliver Marchart in der Tradition von Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben: „Die sogenannte Moderne besteht in wesentlichem Ausmaß in der Generalisierung des Moments des Politischen als Moment von Grundlosigkeit und von Kontingenz“ (Marchart 2010: 84, Hervorhebung GG). Nichts darf fixiert werden, vielmehr stehen „im Raum der Kontingenz ... immer wieder

(1) Strukturell gesehen ist Politik der Handlungsraum der Herstellung, Ordnung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen. Modelliert nach dem Input-Output-Schema der Systemtheorie, geht es in der Politik einerseits um Prozesse der Willensbildung für die Angelegenheiten des Gemeinwesens (in der Form von Wahlen und Abstimmungen, Einflussnahmen von Interessengruppen, öffentlichen und nichtöffentlichen Diskussionen und Aushandlungsprozessen usw.) – andererseits um die Ausfüllung der Entscheidungen insbesondere durch die Verwaltung selbst oder in Verbindung mit privaten Akteuren (public-private partnerships). Zugleich regelt Politik, da es eine dem Gemeinwesen übergeordnete Instanz nicht gibt, gewissermaßen auf einer Meta-Ebene oder „reflexiv“ ihrerseits diese Regelungen; sie normiert die Abläufe ihrer Erstellung und Durchführung. All das sind strukturell gesehen Entscheidungen, ob sie nun ausdrücklich getroffen werden (etwa durch Abstimmung im Parlament) oder vermieden (was ebenfalls Wirkung hat), oder ob sie in strukturelle Vorgaben ausgelagert sind („Nicht-Entscheidungen“ im Sinn von Bachrach/Baratz, siehe unten Kap. 4.1.1). Diese Entscheidungen sind politische Entscheidungen, sofern sie Verbindlichkeit beanspruchen und gesamtgesellschaftliche Relevanz besitzen. Das strukturelle Merkmal der Verbindlichkeit kennzeichnet ausgehend von Max Webers Herrschaftsbegriff (Weber 1922: 28f) den politischen Verband, der seinen Bestand und die Geltung seiner Ordnung innerhalb eines angebbaren geographischen Gebiets kontinuierlich durch physischen Zwang und, als Staat, durch das Monopol des legitimen physischen Zwangs garantiert. Das Merkmal gesamtgesellschaftlicher Relevanz nimmt Bezug auf die Intensitätsthese im Begriff des Politischen bei Carl Schmitt. Lässt man die Freund-Feind-Konnotation bei Carl Schmitt beiseite, so ist nach wie vor seine Überlegung aktuell, dass nicht jeder Konflikt, sondern nur ein Konflikt von äußerster Intensität zum politischen wird.¹⁶ Das wichtigste Merkmal schließlich, dass es in der Politik nicht nur um Deliberation und Koordination, sondern letztendlich um Entscheidungen für das

aufs Neue die Rahmenbedingungen des menschlichen Zusammenlebens zur Aushandlung“ (Slaby 2017: 135). Oberster Grundsatz ist es, die ontologische Differenz zwischen dem Politischen (dem „Moment der Öffnung und Neugründung“) und der Politik (den „systemkonformen Routinen“) aufrechtzuerhalten, auch wenn sie gegenseitig oszillieren mögen (136). Daraus wird eine Theorie „radikaler Demokratie“ gefolgert, in der nicht nur „die egalitäre Tradition der Volkssouveränität und die liberale der Freiheitsrechte fortgesetzt werden“, sondern „Demokratie zu ihren ‚Wurzeln‘ zurückgeführt werden muss, indem der Prozess der Entgründung des Sozialen offengelegt und Akzeptanz dafür geschaffen wird“ (Marchart 2010: 356). Seit einiger Zeit wendet sich die Theorie des Politischen auch den Institutionen zu, die zu ihren Grundannahmen eher quer zu liegen scheinen, und versucht sie wieder mit einzubeziehen (vgl. Hermann/Flatscher 2020, auch Flügel-Martinsen 2020; dazu Seitz 2020). Einer Annäherung sind allerdings solange Grenzen gesetzt, wie sich radikale Demokratietheorie als ein grundsätzlich anderer Theorietyp begreift. So schlägt Oliver Flügel-Martinsen ein Verständnis radikaler Demokratietheorie vor, „das diese wesentlich als einen kritisch befragenden Theorietypus versteht, der sich weder auf den Entwurf von Institutionenmodellen noch auf die Begründung normativer Positionen einlassen kann, ohne den für ihn wesentlichen radikal-kritischen Impetus einzubüßen“ (Flügel-Martinsen 2022: 576). Da bleibt bestenfalls noch die Möglichkeit, über alternative institutionelle Zukünfte nachzudenken (Gebh 2022). Ich selbst greife bei Repräsentation durchaus auch auf Lefort und Gauchet zurück, sehe aber nicht, welche neuen Einsichten ein postfundamentalistisch formuliertes radikaldemokratisches Politikverständnis für die Theorie politischer Institutionen erbringen kann, wenn die Ansätze erklärtermaßen inkompatibel sind.

16 „Der politische Gegensatz ist der intensivste und äußerste Gegensatz und jede konkrete Gegensätzlichkeit ist um so politischer, je mehr sie sich dem äußersten Punkte, der Freund-Feindgruppierung, nähert“ (Schmitt 1932: 17, gleichlautend mit 1933: 11).

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Gemeinwesen geht, entstammt Hermann Hellers Bestimmung des Staates als „organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit“ (Heller 1934: 228).

Verbindlichkeit und gesamtgesellschaftliche Relevanz der Entscheidungen sind notwendige Bedingungen der Politik. Sie dürfen allerdings auch nicht missverstanden werden. Verbindlichkeit der Entscheidungen besagt nur, dass es im Gemeinwesen eine Instanz geben muss, die einen zumindest rechtlich verbindlichen Rahmen setzt. Keineswegs müssen alle Entscheidungen zentral an der Spitze getroffen werden. Auch muss diese politische Einheit, für welche verbindliche Entscheidungen getroffen werden, durchaus nicht der überkommene Nationalstaat sein (selbst wenn uns diese Perspektive aus guten Gründen immer noch nahe liegt). Als politische Einheiten sind auch Kommunen, Regionen, Länder und supranationale Zusammenschlüsse zu fassen; unterschiedlich ist nur Art und Reichweite der von ihnen zu treffenden politischen Entscheidungen. Es ist nicht erforderlich, die politische Einheit geographisch in einem die anderen Einheiten ausschließenden Sinn zu definieren. Politische Einheiten können sich überlappen, sie sind *maßgebliche Zurechnungseinheiten*, und sie erfüllen ihre Funktion, wenn sie zu letztverbindlichen Entscheidungen imstande sind.

Das Merkmal der gesamtgesellschaftlichen Relevanz von Entscheidungen entspricht der in der Moderne unhintergehbaren Dynamisierung der Politik. Der Raum des Politischen ist nicht ein für alle Mal festgelegt, sondern er ist bestimmt als der Raum, in dem Konflikte mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz ausgetragen werden – institutionell gewendet heißt das: wo ein gesamtgesellschaftlich verbindlicher Regelungsbedarf besteht. Nicht alle gesellschaftlichen Konflikte haben solche Relevanz, somit besteht für sie auch kein gesamtgesellschaftlicher Regelungsbedarf, und somit gehören sie nicht zum Raum des Politischen. Kriterium für gesamtgesellschaftliche Relevanz ist – „von unten“ – eine aus der Intensität sich ergebende Politisierbarkeit von Konflikten (das ist die maßgebende Einsicht von Carl Schmitt) und komplementär – „von oben“ – das Erfordernis einer geltenden, verbindlichen Regelung.¹⁷ In normativer Intention hat das erforderliche Merkmal der gesamtgesellschaftlichen Relevanz von Entscheidungen vor allem eine Abwehrfunktion. Es soll, soweit immer möglich, einen *Raum des Nicht-Politischen* freihalten, der nicht der zweckbestimmten gesamtgesellschaftlichen Regelung und Planung unterliegt. Dies betrifft sowohl den Bereich persönlicher Beziehungen als auch den Bereich gesellschaftlicher Aktivitäten. Nicht einer abrupten Trennung des Politischen und des Privaten wird damit das Wort geredet, das wäre realitätsfern – wohl aber einer Beschränkung politischer Regelungen auf das jeweils mögliche Mindestmaß.

(2) Die strukturelle Grundbestimmung der Politik impliziert ihre funktionale. Hier tritt die Doppelfunktion wieder ein, die bereits für soziale Institutionen allgemein festgehalten wurde. Politik darf nicht einseitig steuerungstheoretisch (miss)verstanden werden, wie es die strukturelle Grundbestimmung zunächst nahelegt.

¹⁷ Politik „von unten“ allein gibt es nicht, immer kommen Willensbildung „von unten“ und Durchführung „von oben“ zusammen. In der Demokratie geht es darum, dass die Willensbildung tatsächlich erfolgt und dass die Durchführung ihr kontrollierbar entspricht.

Vielmehr hat Politik, als Handlungsraum der Herstellung, Ordnung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen, grundsätzlich zwei Funktionen: Sie erbringt für die Gesellschaft Steuerungsleistungen, und sie dient, weil es in einem Handlungsraum stets auch um Sinnorientierung geht, ihrer normativen Integration.

Steuerung meint hier: alle Formen der zweckbestimmten Regulierung von Handlungsoptionen in einer politischen Einheit. Die Regulierung erfolgt negativ durch Gebote und Verbote, um die Optionen der individuellen und kollektiven Akteure eines Gemeinwesens zu begrenzen und zu kanalisieren; sie erfolgt positiv durch Anreize insbesondere finanzieller Art, um sie in die gewünschte Richtung zu lenken. Das ist die erforderliche Ordnungsleistung der Politik.¹⁸

Normative Integration meint hier: die Orientierung der Bürger an den Werten und Ordnungsprinzipien, die dem Gemeinwesen zugrunde liegen, um ein Mindestmaß an Identifikation und kollektiver Identität zu erreichen. Das ist die erforderliche Orientierungsleistung der Politik.¹⁹

Hier ist vorwegnehmend etwas weiter auszuholen. Zweifellos bedeutet das Erfordernis einer Orientierungsleistung nicht, Politik habe ständig Orientierungen für die Bürger zu produzieren. Schon gar nicht sind konkrete Leistungen dieser Art den im Alltag agierenden Politikern abzuverlangen, die damit hoffnungslos überfordert wären. Politik kann nicht allgemeine Sinnstiftung für die Gesellschaft sein, wie es einmal die Religion gewesen ist – der moderne Verfassungsstaat hält sich aus guten Gründen, als Ergebnis vieler leidvoller historischer Erfahrungen, weltanschaulich zurück. Die Totalitarismen des 20. Jahrhunderts haben zuletzt unüberbietbar gezeigt, wohin eine weltanschauliche Indienstnahme der Politik – Politik als Religionsersatz – im Ergebnis führt. In erster Linie hat Politik in einem ganz instrumentellen Sinn jene Ordnungsleistungen zu erbringen, die erforderlich sind, um das menschliche Zusammenleben zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten. Aber für ein stabiles Gemeinwesen und insbesondere die Demokratie gilt zusätzlich, dass die Ordnungsleistungen auf grundlegenden Wertvorstellungen der Bürger darüber beruhen, wie dieses Zusammenleben im Gemeinwesen geordnet sein soll. Nur wenn die politische Ordnung ihnen entspricht, werden die Bürger das Gemeinwesen als das ihre ansehen, und diese grundlegenden Wertvorstellungen müssen ihnen in irgendeiner Weise tatsächlich auch gemeinsam sein.

Der erforderliche Fundus gemeinsamer Wertvorstellungen ist in der Demokratie zunächst und primär eine Angelegenheit der Bürger. Er ist sodann in doppelter Hinsicht auch Sache der Politik. Zum einen sind die gemeinsamen Wertvorstellungen, soweit sie das Gemeinwesen unmittelbar betreffen, in der Verfassung festgehalten,²⁰ sie *binden* die Politik. Im deutschen Grundgesetz sind sie explizit in den Grundrechten formuliert (Art. 1-19 GG). Leitend ist die Menschenwürde

18 Näher zu Steuerung: Kap. 6.2. Steuerung wird in der institutionellen Konfiguration als eine Form der Machtausübung verstanden (Kap. 2.2.3), daraus ergibt sich im Folgenden ein präziseres Verständnis: Steuerung ist Strukturierung von Handlungsoptionen (Kap. 6 Einl., 6.2 Einl.).

19 Näher zur normativen Integration: Kap. 6.1.

20 Der Einfachheit halber thematisiere ich hier nur die gemeinsamen Wertvorstellungen der Bürger, die in der Verfassung kodifiziert sind. Mindestens ebenso wichtig sind, vor allem mit Blick auf normative Integration

2 Institution und institutionelle Konfiguration

(Art. 1 GG), die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (Art. 1 Abs. 3 GG). Ihnen folgen die politischen Ordnungsprinzipien, zunächst grundsätzlich formuliert als Staatsstrukturprinzipien in Art. 20 GG: Demokratie, Sozialstaat, Bundesstaat, Gewaltenteilung, Widerstandsrecht der Bürger. Die weiteren Artikel des Grundgesetzes führen dann die Ordnungsprinzipien für den Staatsaufbau der Bundesrepublik im Einzelnen aus. Zum anderen sind gemeinsame Wertvorstellungen und Ordnungsprinzipien, wie sie die Verfassung formuliert, für die Politik nicht nur bindend. Um normative Integration zu bewirken, müssen die politische Institutionen sie auch *darstellen*. Dass das Gemeinwesen auf solchen Werten beruht, muss für den Bürger erfahrbar, und d.h. in irgendeiner Weise auch sichtbar sein; sonst kann er sich dem Gemeinwesen, in dem er lebt und dem er sich schlecht entziehen kann, nicht zugehörig fühlen – es wäre nicht das seine.

Diesen Zusammenhang hat bahnbrechend der deutsche Staatsrechtslehrer *Rudolf Smend* ausgeführt.²¹ Er insistiert darauf, dass der Staat nur dadurch bestehen kann, dass er mit seiner Verfassung die Bürger permanent und auch nicht nur über ihre rationalen Zwecke integriert. Jeder gesellschaftliche Zusammenhang kommt nicht nur durch rationale Diskurse, sondern auch und viel mehr durch intersubjektive Darstellungs-, Verstehens- und Erlebnisakte zustande. Wenn die Politik integriert, so nicht nur, indem sie ein Verfahren der rationalen Willensbildung und Entscheidungsfindung bereitstellt, sondern auch und gerade dadurch, dass sie den einzelnen Bürgern eine Teilnahme an einem „Gemeinschaftserlebnis“ ermöglicht. Integration ist als Prozess die stets zu erneuernde Orientierung der Bürger an den Werten und Ordnungsprinzipien, die dem Gemeinwesen zugrunde liegen – als Ergebnis das Mindestmaß an Identifikation und kollektiver Identität, welches das Gemeinwesen für seinen Bestand benötigt. Das ist die dynamisierte und zugleich expressiv ausgeweitete Fassung des schon von Max Weber eingeforderten Legitimitätsglaubens als Grundlage von legitimer Herrschaft (Weber 1922: 122).

Damit erhält Integration eine doppelte Funktion im Gemeinwesen. Grundsätzlich bedeutet Integration die Herstellung einer Einheit in der Vielheit. Im *technischen* Sinn wird die Einheit, soweit erforderlich, durch Koordination und Organisation der Handlungsabläufe hergestellt; die Beteiligten agieren nach denselben Regeln und unterliegen den für sie gemeinsam verbindlichen Entscheidungen. Technische Integration ist eine Steuerungsleistung der Politik, wie sie etwa in der europäischen Integration durch Regelvereinheitlichung oder in der Integration von Flüchtlingen durch Eingliederung erfolgt. Integration bedeutet aber auch *Orientierung*, und in diesem Sinne ist sie normative Integration. Orientierung wird benötigt, wenn die Bürger ihr Handeln, soweit es andere und die Gemeinschaft betrifft, an einem gemeinsamen Wertfundus ausrichten sollen, und sie besteht dann darin, dass die Ausrichtung auf gemeinsam geteilte Wertvorstellungen sichtbar wird, also

in der institutionellen Konfiguration, die Alltagsvorstellungen eines angemessenen öffentlichen Handelns (siehe unten Kap. 6.1.3).

21 Smend 1928, 1956; vgl. Berthold 1997a, b. Zu Smend siehe unten Kap. 3.3 und 6.1.1. Ich gehe hier schon auf ihn ein, weil sich durch ihn die normative Integration am besten verdeutlichen lässt.

symbolisch zum Ausdruck kommt. Damit sind diese, jenseits von äußerlichen Zwängen, als Orientierung für gemeinsames Handeln präsent.²²

Wenn also Politik zwar nicht ständig Orientierungshilfe geben muss, so hat das Gemeinwesen mit den Werten, auf denen es beruht, eben doch eine Orientierung zu geben: dass diese Werte es sind und nur diese, die allgemein gelten sollen. Nur mit solcher Orientierung hat es Bestand als Gemeinschaft der Bürger, und sie zu geben ist die erforderliche normative Integrationsleistung der Politik, die hier gemeint ist. Diese Orientierung ist etwas völlig anderes als geistige Lebenshilfe für die Bürger, wie sie den Politikern bisweilen abgefordert wird.

Durch die Hinzufügung der funktionalen zu der strukturellen Bestimmung ergibt sich ein erweiterter Politikbegriff, der dann auch der Bestimmung politischer Institutionen zugrunde liegt:

Politik ist der Handlungsraum der Herstellung, Ordnung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen. In ihrer Funktionsweise erbringt Politik die erforderlichen Steuerungsleistungen für die Gesellschaft und dient ihrer normativen Integration.

2.1.3 Politische Institutionen

Durch den Politikbegriff lassen sich die politischen Institutionen gegenüber anderen sozialen Institutionen abgrenzen. Alle sozialen Institutionen, von der Familie bis zu den politischen Institutionen, sind bestimmt durch die Parameter ihres jeweiligen Handlungsraums. Handlungsraum der Familie sind die persönlichen Beziehungen, Handlungsraum der Politik ist die Herstellung, Ordnung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen. So sind politische Institutionen als Formen sozialer Institutionen bestimmt durch die Parameter des Handlungsraums Politik, sie sind geronnene Handlungsmuster der Politik und dadurch von den anderen sozialen Institutionen unterschieden. (Abb. 1).²³

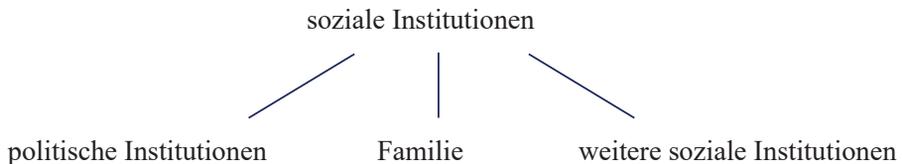


Abb. 1: soziale – politische Institutionen

22 Vgl. die Unterscheidung von Systemintegration und Sozialintegration bei Jürgen Habermas (1973: 14ff; 1981: II 277f). Auch Markus Linden stellt in seinem systematisch ausgearbeiteten Konzept der politischen Integration auf die „subjektiv-perzeptionelle Einbindung der aktiv oder passiv teilnehmenden Bürger ins politische Gemeinwesen“ ab (Linden 2006: 274). Siehe dazu aber unten Kap. 7 Fn. 199.

23 Vgl. Göhler 1994a: 28-32, dort allerdings noch unnötig komplex.

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Auf diese Weise führt die allgemeine Definition sozialer Institutionen, spezifiziert für den Handlungsraum Politik, für politische Institutionen zu der folgenden Definition:

Politische Institutionen sind geronnene Handlungsmuster der Politik. Sie sind Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.

Die sozialwissenschaftliche Definition von Institutionen ist damit in die Bedingungen von Politik umgesetzt: Die regulierende Funktion sozialer Institutionen meint politisch die Transformation von Interessen in Entscheidungen und deren Ausfüllung, bezogen auf ein soziales Ganzes und versehen mit Verbindlichkeit; relative Dauer und Internalisierung als Kennzeichen sozialer Institutionen bedeuten in politischen Institutionen ein Mindestmaß an tatsächlicher Macht, rechtlicher Normierung und alltäglicher Akzeptanz durch die Betroffenen. Die orientierende Funktion sozialer Institutionen liegt bei politischen Institutionen in der auf den Horizont des Politischen bezogenen symbolischen Darstellung der gemeinsamen Wertvorstellungen einer Gesellschaft. Auf diese Weise wirken die politische Institutionen ebenso durch Steuerung wie durch Orientierung vermittelt normativer Integration.

Die Charakterisierung politischer Institutionen kann hier kurz gehalten werden, denn ihre eigentliche Funktionsweise lässt sich erst in der institutionellen Konfiguration erfassen.

2.2 Politische Institutionen in der institutionellen Konfiguration

Bisher wurden die politischen Institutionen nur für sich betrachtet, gewissermaßen als Gebilde. Aber in der Theorie politischer Institutionen geht es nicht in erster Linie um ihr Innenleben. Wie Politik in ihrer Steuerungs- und Integrationsfunktion nicht ohne ihre Adressaten bestimmt werden kann (seien es ganz allgemein die Herrschaftsunterworfenen, seien es in der Demokratie vornehmlich die Bürger), so sind auch die politischen Institutionen in ihrer Funktionsweise nicht ohne ihre Adressaten zu erfassen. Die sozialen Beziehungen, die von den politischen Institutionen ausgehen, enden nicht in einer *terra incognita*, sondern bei angebbaren Adressaten, den Bürgern. Zugleich sind es in der Demokratie die Bürger, die erst die politischen Institutionen konstituieren. Politische Institutionen und Bürger befinden sich in der Demokratie also in Wechselwirkung, und das ist die *institutionelle Konfiguration* der Demokratie. Es macht deshalb wenig Sinn, allein von politischen Institutionen zu sprechen (es sei denn, man interessiert sich ausschließlich für ihr Innenleben), vielmehr richtet sich die institutionelle Perspektive für die Demokratie von vornherein auf die institutionelle Konfiguration, nämlich das Wechselverhältnis von politischen Institutionen und Bürgern im Gemeinwesen. Wie im Folgenden ausgeführt wird, *interagieren in der institutionellen Konfiguration die Akteure und Adressaten in den Beziehungen der Macht und der Repräsentation, und beide soziale Beziehungen haben jeweils die Dimension der Willensbeziehung und der Symbolbeziehung.*

2.2.1 Akteure und Adressaten

Institutionen sind geronnene Handlungsmuster. In diesem Rahmen wirken Personen als Akteure der politischen Institutionen, und wenn sie in Aktion treten, beziehen sie sich auf andere Personen als ihre Adressaten. So sind politische Institutionen, wie jede Institution, mit ihren Mechanismen und in ihrer Funktionsweise zwar überpersönlich, aber es besteht zugleich ein enger Zusammenhang mit angebbaren handelnden Personen. Andere soziale Institutionen wie die Familie oder das Grüßen sind über einzelne angebbare Personen weit weniger definiert als die politischen Institutionen Bundesregierung oder Bundestag. Es sind bestimmte Personen in Institutionen und nicht bloß deren unbestimmte Populationen, die in der Politik auf konkrete Entscheidungssituationen reagieren oder nicht reagieren, und es sind mehr oder weniger feststellbare Personen, die eine Verfassung entwerfen und verabschieden oder maßgebende Symbole wie etwa eine Fahne kreieren und ihnen zur Durchsetzung verhelfen.²⁴

Die Akteure stehen nur nicht immer im Vordergrund. Mit Maurice Hauriou lässt sich zwischen Personen-Institutionen (*institutions-personnes*) und Sach-Institutionen (*institutions-choses*) unterscheiden (Hauriou 1964: 34f).²⁵ Entweder sind politische Institutionen unmittelbar mit den in ihnen handelnden Akteuren verbunden, also ohne sie überhaupt nicht fassbar, oder sie sind in ihrem Charakter und in ihrer Wirkungsweise von ihnen abgehoben. Im ersten Fall – politische Institutionen mit Akteuren – sind sie zugleich Organisationen (Parlament, Regierung, Gerichte usw.).²⁶ Im zweiten Fall – politische Institutionen ohne Akteure – handelt es sich um Normsysteme (z.B. die Verfassung), deren Geltung für die Adressaten nicht von bestimmten angebbaren Akteuren abhängt. Der Akteursbezug ist damit aber nicht aufgehoben, er ist nur systematisch nachgeordnet. Auch politische Institutionen ohne Akteure sind von Personen gemacht worden, auch sie stellen „geronnenes Handeln“ dar, und auch sie benötigen für ihr Wirksamwerden handelnde Personen.²⁷ Verfassungen sind das Ergebnis von Verhandlungen

24 In der soziologischen Institutionentheorie ist es umstritten, ob Institutionen als Entitäten oder lediglich als ein Set von Merkmalen aufzufassen sind. So warnt Karl-Siebert Rehberg (1994, bes. 73-76) vor einer unangemessenen Reifizierung des Institutionenbegriffs und spricht konsequent von „institutionellen Mechanismen“. Das macht durchaus Sinn. Viele Probleme der Institutionendefinition – was ist eine Institution, was nicht? – werden damit elegant erledigt. Für die Analyse politischer Institutionen reicht dieser Ansatz aber nicht hin. In der Politik geht es weniger um die Funktionsweise von institutionellen Mechanismen, die nicht auf eine bestimmte Institution beschränkt sind, als vielmehr um angebbare Institutionen mit angebbaren Akteuren; zudem um die Beziehungen zwischen den Institutionen und angebbaren Adressaten, ohne die sie in ihrer Wirkungsweise nicht verstanden werden können.

25 Hauriou ist zudem wichtig, weil er den Begriff der Leitidee (*idée directrice*) in die Institutionentheorie eingeführt hat. Siehe dazu unten Kap. 7.3.

26 Aus der Perspektive der Institutionentheorie sind politische Institutionen mit Akteuren Organisationen, die in der Willensbeziehung zur Erfüllung eines Zwecks die angemessenen Mittel bereitstellen. Damit können sie auch in der Symbolbeziehung Orientierung erbringen, zum einen für ihre Adressaten, zum anderen für ihre Angehörigen selbst.

27 In beiden Fällen können politische Institutionen formell oder informell sein. Politische Institutionen „mit Akteuren“ sind formell, wenn sie rechtlich, durch eine Satzung geregelt sind – das sind jene mehr oder weniger organisierten Einrichtungen, die wir auch im Alltagsverständnis als politische Institutionen bezeichnen: Parlament, Regierung, die Öffentlichkeit als intermediäre Instanz im liberalen und demokratischen Verfassungsstaat usw. Dagegen sind politische Institutionen „mit Akteuren“ informell, wenn sie nur über Verhaltensregelmäßigkeiten und typische Handlungszusammenhänge beschreibbar sind, wie etwa „Regime“ in der internationalen Politik – feste, aber außerhalb der offiziellen Willensbildung wirkende

2 Institution und institutionelle Konfiguration

gen und Abstimmungen, sie werden durch die Verfassungspraxis weiterentwickelt, sie wirken verhaltensleitend und werden von ihren Organen durchgesetzt.²⁸

Zugleich sind politische Institutionen nicht ohne ihre *Adressaten* bestimmbar, diese sind ihr notwendiges Korrelat, und sie stehen miteinander in Wechselbeziehung. Das gilt zunächst für politische Institutionen mit Akteuren. Ein Parlament ist von den Bürgern gewählt, die Regierung bedarf einer Mehrheit im Parlament. Akteure und Adressaten sind in der Regel nicht dieselben Personen. Die Unterscheidung erscheint zwar selbstverständlich, muss hier aber doch betont werden, denn für viele soziale Institutionen - wie etwa die Familie - ist sie kaum relevant. Für politische Institutionen ist sie dagegen fundamental, weil wir es in der Politik, in der es letztlich um verbindliche Entscheidungen geht, stets mit Herrschaftsverhältnissen zu tun haben. Nur im Ausnahmefall einer kleinen unmittelbaren Demokratie – etwa in der antiken griechischen Polis oder in einigen Schweizer Kantonen – können Akteure und Adressaten politischer Institutionen, Regierende und Regierte, einigermaßen identisch sein. In größeren politischen Einheiten gibt es stets ein Gefälle zwischen Akteuren und Adressaten politischer Institutionen, dies kann lediglich durch Partizipation und Kontrolle seitens der Adressaten kompensiert werden. Das eben ist das Kennzeichen der modernen repräsentativen Demokratie: Akteure und Adressaten politischer Institutionen sind zwar nicht identisch, aber die Adressaten politischer Institutionen sind selbst wiederum Akteure. Auch Institutionen ohne Akteure haben ihre Adressaten, so richtet sich die Verfassung regulierend an die Bürger ebenso wie an die einzelnen Verfassungsorgane. Und auch hier wirken die verschiedenen Adressaten als Akteure wiederum auf die Verfassung zurück. Sie ist nur solange wirksam, wie sie „gelebte Verfassung“ ist, wie sie bei ihren Adressaten positive Resonanz erhält.

Akteure politischer Institutionen sind die Personen, die der Institution selbst angehören und im Rahmen dieser Institutionen handeln. Adressaten sind die Personen, auf die das Handeln der Akteure gerichtet ist. Das sind die Bürger des Gemeinwesens, für welche die politischen Institutionen von Belang sind. Im Nationalstaat klassischen Musters ist der erste Adressat das Volk. Wie im Politikbegriff ausgeführt, ist der Nationalstaat aber nur eine, wenn auch nach wie vor sehr wichtige politische Zurechnungseinheit. Darüber hinaus gibt es eine Vielfalt politischer Zurechnungseinheiten, von der lokalen bis zur supranationalen Ebene, sie alle haben ihre Institutionen. Personen oder Personengruppen sind ihre Adressaten,

Einflussssysteme – oder die zunächst spontanen, sodann zunehmend sich institutionalisierenden Zusammenschlüsse in den Milieus der Neuen sozialen Bewegungen. Politische Institutionen „ohne Akteure“ sind formell, wenn sie Verhaltensnormen und Vorgehensweisen allgemein und verbindlich kraft ihrer Legalität festlegen (die Verfassung, das Rechtssystem oder einzelne ihrer Institute wie das Wahlsystem oder Grundrechtsgarantien); sie sind informell, wenn sie als Symbolsysteme erwünschte Einstellungen befördern und unerwünschten Einstellungen entgegenwirken.

28 Eine Verfassung durch Gewohnheitsrecht, wie sie in Großbritannien besteht, ist nicht etwa durch die Tatsache, dass sie nicht von bestimmten Autoren schriftlich fixiert ist, ohne Akteursbezug. Ganz im Gegenteil: Auch das Gewohnheitsrecht hat sich durch das Handeln von Akteuren herausgebildet (wie sollte es anders sein?), und diese sind hier im Verfassungsrecht sogar noch herausgehoben: Konkrete Fälle, die konkret entschieden wurden, sind die Instanz, auf die man sich beruft.

wenn sie ihnen unterstehen bzw. eine Leistung von ihnen erhalten oder erwarten und – in der Demokratie – ihrerseits auf sie Einfluss nehmen können.²⁹

Institutionen im Handlungsraum Politik lassen sich also in ihrer Funktions- und Wirkungsweise nur unter Berücksichtigung der Beziehung zwischen Akteuren und Adressaten erfassen, nämlich ihren Akteuren, wie sie ihren Adressaten entweder in direktem Handeln oder in Form des geronnenen Handelns gegenüberreten. Eine Analyse politischer Institutionen bleibt unzureichend, wenn sie den Blick wie die soziologische Institutionentheorie nur auf ihre Mechanismen richtet, und erst recht, wenn sie sich auf die Institutionen als Gebilde beschränkt, wie es in der überkommenen Institutionenlehre der deutschen Politikwissenschaft weithin der Fall war (Göhler 1987).

2.2.2 Willensbeziehung und Symbolbeziehung

Die Beziehungen zwischen den Akteuren und den Adressaten politischer Institutionen in der institutionellen Konfiguration sind Macht und Repräsentation. Sie sind jeweils intentional und symbolisch, haben also jeweils die Dimension der Willens- oder der Symbolbeziehung. Das soll zunächst ausgeführt werden.

Gemäß dem Politikbegriff sind die politischen Institutionen funktional durch Steuerungs- und Orientierungsleistung bestimmt (2.1.2). Wie anhand der Institutionenlehre von Arnold Gehlen zu sehen war, ist diese Doppelfunktion Kennzeichen sozialer Institutionen schlechthin. Im Handlungsraum Politik beruhen die beiden Funktionen auf zwei Grundmustern sozialer Beziehungen, die ich in analytischer Unterscheidung als *Willensbeziehung* und als *Symbolbeziehung* bezeichne. In der Willensbeziehung geht es im weitesten Sinn um zweckgerichtetes, instrumentelles Handeln, hierzu gehört die Steuerung; in der Symbolbeziehung geht es im weitesten Sinn um Darstellung, Orientierung und dramaturgisches Handeln, hierzu gehört die normative Integration.³⁰

Willensbeziehung ist die abkürzende Bezeichnung für eine Beziehung zwischen dem Willen eines (individuellen oder kollektiven) Akteurs A, der sich auf einen bestimmten Zweck richtet, und dem Willen eines oder mehrerer Akteure B, der sich auf denselben oder einen anderen Zweck richtet. Voraussetzung ist lediglich ein Mindestmaß an Reziprozität. Eine Willensbeziehung liegt vor, wenn mindestens einer der Akteure den Willen des anderen in die Realisierung seines Zwecks mit einbezieht und damit dessen Reaktion bewirkt.³¹ Die Willensbeziehung braucht

29 Das Verhältnis von Akteuren und Adressaten politischer Institutionen ist nur das Grundmuster. Weitere institutionelle Akteursbeziehungen betreffen einerseits im Binnenverhältnis die Beziehungen der Akteure untereinander und zu ihrer Institution, andererseits im institutionellen Arrangement die Beziehungen politischer Institutionen zu anderen Institutionen mit ihren Akteuren, die ihnen über-, unter- oder nebengeordnet sind. Ich expliziere die institutionelle Konfiguration hier nur für das Verhältnis der Institutionen zu den Adressaten „Volk“ bzw. „Bürger“; auch auf vermittelnde Instanzen wie etwa die Medien gehe ich aus Vereinfachungsgründen zumeist nicht ein.

30 Entsprechend der Doppelfunktion der Institutionen schließt auch die Unterscheidung von Willensbeziehung und Symbolbeziehung an Gehlen an, der die Begriffe „instrumentell“ und „ideativ“ verwendet, um die Institution in ihrer doppelten Funktionsweise zu charakterisieren: Instrumentell geht es um Zweck, Mittel und Bedürfnisse, ideativ in primär symbolischer Form um nicht-instrumentelles, nicht zweckbewusstes schöpferisches Verhalten (siehe oben 2.1.1).

31 Beispiele zur Erläuterung:

2 Institution und institutionelle Konfiguration

dabei nicht unbedingt *in actu* durch Personen ausgeübt werden. Sie kann in und durch Strukturen bestehen; hier handelt es sich um „geronnenen“ Willen, der bereits durch die Erwartungshaltung der Adressaten zur Geltung kommt. Eine Willensbeziehung ist nie einseitig, sie setzt stets einen entsprechenden Willen beider Akteure voraus. Sie muss aber keineswegs symmetrisch sein: Die Präferenzen der Akteure, den eigenen Willen durchzusetzen bzw. sich auf den Willen des anderen Akteurs einzulassen, können unterschiedlich hoch, die Möglichkeiten der Realisierung des eigenen Willens sehr ungleich verteilt sein. Diese Bestimmung der Willensbeziehung entspricht weitgehend unserem Alltagsverständnis.

Schwieriger zu beschreiben ist die *Symbolbeziehung*, weil sie weniger offensichtlich ist. Sie bezeichnet im weitesten Sinn die Orientierung von Akteuren an Symbolen, die eine Leitfunktion innehaben, die damit verbundenen Einstellungen der Akteure und die daraus sich ergebenden Handlungsoptionen. In diesem Sinn sind soziale Beziehungen grundsätzlich symbolvermittelt. Eine soziale Beziehung ist nicht nur dadurch bestimmt, dass sich die Akteure an ihren Mitakteuren, sondern auch dadurch, dass sie sich an Symbolen orientieren, die für diese Beziehung einschlägig sind. Neben den Erwartungen und Intentionen der beteiligten Akteure ist eine soziale Beziehung also auch dadurch gekennzeichnet, an welchen Symbolen, in welcher Einstellung ihnen gegenüber und in welcher Intensität sich die Akteure positiv oder negativ orientieren.³²

Symbole, die in sozialen Beziehungen Orientierung geben, mögen sich naturwüchsig herausgebildet haben – wichtig für die Struktur moderner Gesellschaften sind allerdings vor allem solche Symbole, die als gesellschaftlich maßgebende von individuellen oder kollektiven Akteuren generiert und in „symbolischen Kämpfen“ (Bourdieu) durchgesetzt werden (siehe unten Kap. 3.3). Dies gilt in besonderem Maße für die Politik und für politische Institutionen; hier stehen Symbole für grundlegende Wertvorstellungen und Ordnungsprinzipien. Einmal durchgesetzt, haben sie orientierungsleitende Funktion, wenn sie von den Bürgern akzeptiert werden: wenn sie einen Sinn oder eine Bedeutung ausdrücken, womit diese sich identifizieren können.³³

Das ist der Sachverhalt, der bereits bei der Integrationsfunktion der Politik angesprochen wurde und jetzt schon etwas genauer gefasst werden kann. Normative Integration, also Integration durch Orientierung, erfolgt indirekt, und zwar vermittelt von Symbolen. Die grundlegenden Wertvorstellungen und Ordnungsprinzipien eines Gemeinwesens werden von den politischen Institutionen durch Symbole

A und B verfolgen denselben Zweck. Sie wollen beide denselben Gegenstand erwerben und konkurrieren miteinander, indem sie sich gegenseitig überbieten.

A und B verfolgen unterschiedliche Zwecke. A möchte von B einen bestimmten Gegenstand kaufen, B hatte sich bisher keine Gedanken darüber gemacht, diesen Gegenstand zu verkaufen. Auf das Angebot von A hin ist B gehalten zu reagieren.

32 Allerdings ist nicht jede über Zeichen gesteuerte Kommunikation bereits eine Symbolbeziehung, denn Symbole und somit symbolvermittelte Beziehungen müssen spezifischer gefasst werden. Dies wird unten in Kap. 3 ausgeführt.

33 Beispiel zur Illustration: Beim Abspielen der US-Nationalhymne wird die Hand auf das Herz gelegt.

sichtbar gemacht und für die Bürger präsent gehalten. Normative Integration ist also eine Symbolbeziehung in der institutionellen Konfiguration.³⁴

2.2.3 Macht und Repräsentation

Willens- und Symbolbeziehungen im Verhältnis zwischen den politischen Institutionen und den Bürgern sind in der Demokratie vor allem Macht und Repräsentation. Das ergibt sich – angesichts vieler weiterer möglicher Beziehungen – ebenfalls aus dem Politikbegriff. Die Grundfunktionen der Politik sind Steuerung und normative Integration (2.1.2), und beide erfolgen durch Macht und Repräsentation.³⁵ Wie noch ausführlich zu erörtern sein wird (Kap. 7), ist Steuerung die Ausübung von Macht, und normative Integration erfolgt durch Präsentation der grundlegenden Werte und Ordnungsprinzipien eines Gemeinwesens seitens der politischen Institutionen, mithin durch (symbolische) politische Repräsentation. Macht und Repräsentation stehen in der modernen Demokratie in einem sehr spezifischen Zusammenhang. Macht wird nicht nur von den politischen Institutionen ausgeübt, sondern auch von den Bürgern, denn Volkssouveränität bedeutet, dass die Macht im Gemeinwesen, die „Staatsgewalt“, von den Bürgern ausgeht.³⁶ Repräsentation ist nicht nur symbolisch, sie bringt auch real den Willen der Bürger zur Geltung, denn allein er ist es, der von den politischen Institutionen repräsentiert wird.

Mit der Erkenntnis, dass es in der Politik entscheidend um *Macht* geht, hat Machiavelli das neuzeitliche Politikverständnis eröffnet. Sein bekanntestes Werk, der *Principe*, ist ein Traktat zur „Technologie des Erwerbs und der Behauptung politischer Macht“ (Iltting 1982: 855). Spätestens seit Max Weber ist die Konnotation von Politik und Macht geradezu ein Gemeinplatz: Wie er in *Politik als Beruf* geradezu lapidar vermerkt, ist Politik „Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung ... Wer Politik treibt, erstrebt Macht“ (Weber 1919: 506f). Es ist das Kennzeichen von Politik, dass zwischen politischen Institutionen mit ihren Akteuren und den Adressaten ein Machtgefälle besteht – wie es umgekehrt ein Kennzeichen der Demokratie ist, dass alle Macht vom Volk ausgeht, also die Adressaten der Politik selbst wieder Akteure sind. Da diese Akteure, abgesehen von kleinen Inseln unmittelbarer Demokratie, nicht selbst regieren, sondern der politischen Institutionen bedürfen, reicht die Ausübung von Macht, sei es die der Bürger, sei es die der politischen Institutionen, allein nicht hin. In beiden Fällen bedarf sie der Formgebung und der Legitimation, und diese erfolgen durch *Repräsentation*. Die Machtausübung durch politische Institutionen bzw. ihre Akteure ist in der Demokratie nicht beliebig, sie unterliegt der Volkssouveränität, also im Grundsatz dem Willen des Volkes, wie er durch Repräsen-

34 Dies hier nur zur Verdeutlichung. Tatsächlich geht die Symbolbeziehung in der institutionellen Konfiguration nicht nur von den politischen Institutionen, sondern auch von den Bürgern aus (siehe weiter unten und Kap. 7).

35 Vgl. ähnlich Michel Dormal, der den Repräsentationsbegriff aus der Perspektive der Macht im Anschluss an Lefort und Gauchet entwickelt (Dormal 2017: 70 und 74, ausgeführt 74-90), ebenso das konstruktivistische Repräsentationsverständnis: „Theorists of the constructivist turn understand power and representation to be intrinsically linked“ (Disch 2019: 5).

36 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG).

2 Institution und institutionelle Konfiguration

tation geäußert wird. Daher der Terminus „repräsentative Demokratie“. Auch die Machtausübung der Bürger gegenüber den politischen Institutionen ist nicht beliebig, sie erfolgt in jeder anderen als der unmittelbaren Demokratie in den durch Repräsentation festgelegten Verfahrensweisen. In beiden Fällen unterliegt Macht somit der Formgebung durch politische Repräsentation, und nur durch diese ist sie in ihrer Ausübung legitimiert.

Macht und Repräsentation können sowohl *Willensbeziehung* als auch *Symbolbeziehung* sein. Die Ausübung von Macht im Sinne von Max Weber ist eine Willensbeziehung, ebenso Repräsentation durch das Mandat der Bürger, vermittels dessen sie in der politischen Willensbildung Einfluss auf die politischen Institutionen nehmen. Entsprechend ist Steuerung eine Willensbeziehung, indem politische Institutionen mit ihren Akteuren Macht ausüben. Auf der anderen Seite erfolgt die Präsentation gemeinsamer Werte durch die politischen Institutionen symbolisch. Als Symbolbeziehung hat die politische Repräsentation im Handlungsraum Politik die Funktion, durch ihre Orientierungsleistung normativ zu integrieren. Auch symbolische Repräsentation bedarf einer Machtgrundlage. In der Symbolbeziehung kann diese selbst nur symbolisch sein, und dass Macht auch symbolisch ausgeübt werden kann, hat bereits prominent Bourdieu gezeigt (siehe unten Kap. 4.2.2). In der Willens- und Symbolbeziehung politischer Institutionen gelten also, bezogen auf Macht und Repräsentation, die folgenden Zuordnungen (Abb. 2):

<i>Willensbeziehung</i>	<i>Symbolbeziehung</i>
Macht	symbolische Macht
Repräsentation durch Mandat	symbolische Repräsentation
Steuerung	normative Integration
Ordnungsleistung	Orientierungsleistung

Abb. 2: *Macht und Repräsentation in der Willens- und Symbolbeziehung*

Auf diese Weise bilden Willens- und Symbolbeziehung im Verhältnis von Bürgern und politischen Institutionen in der modernen Demokratie die institutionelle Konfiguration.

2.2.4 Die institutionelle Konfiguration

Wie die Zuordnungen genauer zu verstehen sind, ergibt sich aus der Spezifik der politischen Institutionen in der modernen Demokratie. Solange von bestimmten Herrschaftsformen abstrahiert wird, besteht die institutionelle Konfiguration ganz allgemein aus den Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und ihren Adressaten. In diesem Grundmodell wirken die politischen Institutionen auf ihre Adressaten ein, während Akteure, die mit den Adressaten nicht deckungsgleich sein müssen, wiederum in irgendeiner Weise auf die Institutionen einwirken. Insti-

tutionen haben, wie mit Gehlen eingeführt, eine instrumentelle und eine ideative Dimension, die mit Blick auf die Akteure als Willens- und Symbolbeziehungen zu fassen sind. Die Einwirkung der politischen Institutionen auf ihre Adressaten und die Einwirkung der Adressaten auf die politischen Institutionen sind also jeweils Willens- und Symbolbeziehungen (Abb. 3).

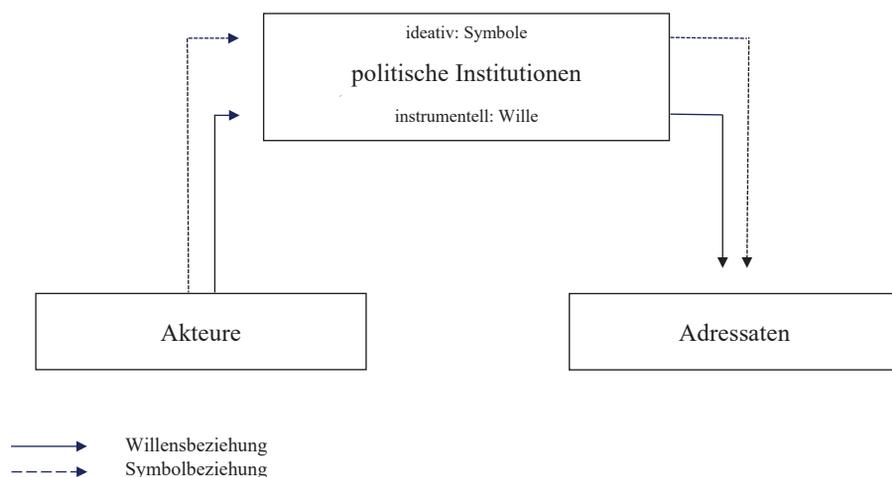


Abb. 3: Die institutionelle Konfiguration – Grundmodell

Die Adressaten, auf welche die politischen Institutionen einwirken, und die Akteure, die ihrerseits auf die politischen Institutionen einwirken, brauchen nicht deckungsgleich zu sein, und wenn sie es sind, wie im modernen Staat, so sind ihre Einwirkungsmöglichkeiten, soweit sie ihnen formell zugestanden werden, doch höchst unterschiedlich.

Anders in der modernen Demokratie, in der die Bürger – normativ gesehen – gleich und frei sind. Zwar wirken auch in der Demokratie die Institutionen mit ihren Akteuren sowohl in Willens- als auch in Symbolbeziehungen auf die Bürger ein, aber nun sind es die Bürger selbst, die sich in Willens- und Symbolbeziehungen auf die politischen Institutionen richten und ebenfalls auf sie einwirken – und normativ sind die Willens- und Symbolbeziehungen, die von den Bürgern ausgehen, den politischen Institutionen gegenüber primär. Die Bürger sind gegenüber den Institutionen sowohl Akteure als auch Adressaten. Im Grundmodell, das noch nicht spezifiziert ist, bleibt es völlig offen, ob die Adressaten, auf welche die politischen Institutionen einwirken, auch identisch mit den Akteuren sind, die den politischen Institutionen gegenüberstehen. Dagegen ist es eine spezifische, normative Bedingung der Demokratie, dass auf Seiten der Bürger Akteure und Adressaten grundsätzlich identisch, die Bürger also gleichermaßen Akteure wie Adressaten sind. Für die moderne repräsentative Demokratie ist das die Konsequenz aus dem Prinzip der Volkssouveränität, wie es sich im Westen seit den Revolutionen des 18. Jahrhunderts, der amerikanischen und der französischen Revolution, historisch durchgesetzt hat (Diehl 2015: 121-131). Die Folge ist die beschriebene

2 Institution und institutionelle Konfiguration

spezifische Verschränkung von Macht und Repräsentation. Deshalb bezieht sich die vorgelegte Theorie politischer Institutionen auch nur auf moderne Demokratien. Politische Institutionen gibt es in irgendeiner Form selbstverständlich in allen Herrschaftssystemen, auch in der antiken Demokratie. Aber das Modell der institutionellen Konfiguration als Kernstück der Theorie politischer Institutionen, wie es hier vorgelegt wird, bezieht sich ausschließlich auf die Formen der modernen Demokratie. Über diese hinausgehend könnte es so nicht konzipiert werden.³⁷

Das Grundmodell der institutionellen Konfiguration ist also in der modernen Demokratie dadurch spezifiziert, dass die Adressaten der politischen Institutionen zugleich die Akteure sind, von denen die politischen Institutionen abhängen (Abb. 4):

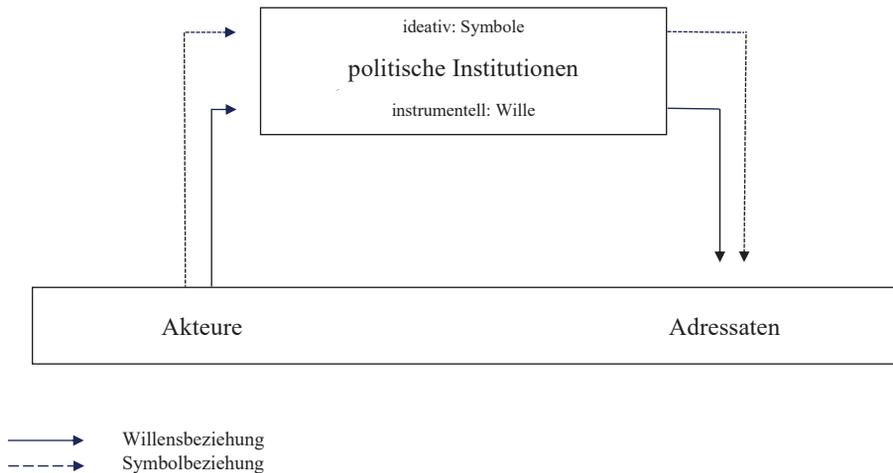


Abb. 4: Die institutionelle Konfiguration in der Demokratie

³⁷ Damit grenze ich mich auch von André Brodocz ab, der mit einem ansonsten in vieler Hinsicht verwandten Ansatz die „symbolische Dimension der Verfassung“ expliziert (Brodocz 2003). In einer eingehenden Auseinandersetzung mit mir, Lepsius und Rehberg (in dieser Reihenfolge) versucht er, ein aus seiner Sicht tragfähiges Institutionenkonzept zu entwickeln, um es sodann auf die symbolische Dimension der Verfassung anzuwenden (35-83). Kerngedanke ist, die Institution als „vergleichende Selbstbeobachtung“ zu begreifen. Eine Institution ist, in der Terminologie von Luhmann, „was die Gesellschaft als Institution beobachtet. Institution ist deshalb eine Beobachtung zweiter Ordnung, mit der sich die moderne Gesellschaft selbst beschreibt, da sie ihre einzelnen Aspekte daraufhin vergleichend beobachtet, ob sie sie in einem sachlichen Sinn als stabil, in einem sozialen Sinn als strukturierend und/oder in einem zeitlichen Sinn als dauerhaft erfährt. Institution, so das zentrale Ergebnis dieser institutionentheoretischen Grundlegung, ist demnach eine Selbstbeschreibung der Gesellschaft, die das markiert, was als nicht kontingent – also als stabil, strukturierend und/oder dauerhaft – beobachtet wird, obwohl es als kontingent gilt“ (107). Grund für die Aufteilung in Beobachtung erster und Beobachtung zweiter Ordnung ist, dass die Erfassung der Institutionen auf der Gegenstandsebene es nicht erlaubt, sie auf ein trennscharfes Gemeinsames zu bringen (82f). Dies hält Brodocz vor allem meinem Ansatz entgegen. Erst durch Beobachtung zweiter Ordnung, also vergleichende Selbstbeobachtung, entziehe sich der Institutionenbegriff dem Problem, „dass etwas an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit oder für eine andere Person gerade nicht eine Institution ist“ (107). Diese Verallgemeinerung strebe ich nicht an und halte sie historisch gesehen auch für problematisch, daher beschränke ich mich auf die institutionelle Konfiguration in der modernen Demokratie. Immerhin konzediert hier auch Brodocz: „In diesem Rahmen wird Institution als eine Gattung konzipierbar und damit Institutionalität an den konkreten Gegenständen beobachtbar“ (82).

Willens- und Symbolbeziehung in der institutionellen Konfiguration der modernen Demokratie sind nun vornehmlich Beziehungen der *Macht* und der *Repräsentation* (2.2.3). Wie das genauer zu verstehen ist, kann erst nach der Erörterung der Einzelkomponenten ausgeführt werden (Kap. 7), sei hier aber schon einmal kurz benannt.

Macht und Repräsentation sind für den Handlungsraum Politik grundlegend, sie bestimmen das Verhältnis von Bürgern und politischen Institutionen. Als grundlegende soziale Beziehungen in der institutionellen Konfiguration sind sie die Medien, die das wechselseitige Verhältnis zwischen Bürgern und politischen Institutionen bestimmen und somit die politische Ordnung konstituieren. Medien im Sinne von Parsons (und Luhmann, der hier an ihn anschließt) sind kommunikative Mechanismen, welche die Interaktion von Menschen in der Gesellschaft steuern, indem sie die Absichten von Akteuren deutlich machen und durchsetzen.³⁸ Genau dies erfolgt in der institutionellen Konfiguration durch Macht und Repräsentation im wechselseitigen Verhältnis zwischen Bürgern und politischen Institutionen, und zwar in der Willensbeziehung ebenso wie in der Symbolbeziehung. In der Willensbeziehung üben die politischen Institutionen gegenüber den Bürgern Macht aus, die durch politische Repräsentation seitens der Bürger kontrolliert und legitimiert wird. Diese beruht ihrerseits auf der Macht der Bürger gegenüber den politischen Institutionen. In der Symbolbeziehung präsentieren die politischen Institutionen die gemeinsamen Werte und Ordnungsprinzipien des Gemeinwesens gegenüber den Bürgern, um sie normativ zu integrieren. Sie haben damit auf Dauer nur Erfolg, wenn diese Gemeinsamkeit tatsächlich den Vorstellungen der Bürger entspricht, also ihrerseits auf der symbolischen Macht der Bürger aufruht.

Die institutionelle Konfiguration beruht auf dieser doppelten Rückkopplung in der Willens- und Symbolbeziehung. Hierfür werden in den späteren Kapiteln Macht und Repräsentation, Steuerung und normative Integration im Einzelnen erörtert. Zuvor geht es im nächsten Kapitel um die Wesensmerkmale von Symbolen, um das Symbolische in der Symbolbeziehung genauer zu bestimmen. Das hat für Macht und Repräsentation erhebliche Konsequenzen.

2.3 Exkurs: Der Neo-Institutionalismus

Das Kapitel über politische Institutionen kann nicht abgeschlossen werden, ohne das Verhältnis der vorgelegten Theorie politischer Institutionen zum Neo-Institutionalismus zu besprechen, auch wenn sie mit ihrem Focus auf die institutionelle Konfiguration in eine eigene Richtung geht. Seit den 1980er Jahren höchst einflussreich, will der Neo-Institutionalismus nicht nur einzelne Institutionen untersuchen und auf ihre Bedeutung hinweisen. Es geht ihm generell um die Funktionsweise von Institutionen in gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen

³⁸ Vgl. Jensen 1980: 7, 11. Die Medien sind bei Parsons Geld, Macht, Einfluss und Wertbindung (Parsons 1980), grundlegend für die institutionelle Konfiguration sind dagegen nach meiner Auffassung Macht und Repräsentation. Eine grundsätzlich entgegengesetzte Auffassung vertritt Zenkert: Nicht die Macht ist das Medium, sondern die Institution. „Institutionen stellen das Medium dar, in dem sich ein politischer Verband verwirklicht kraft der gemeinsamen Voraussetzungen und Zielvorstellungen“ (Zenkert 2004: 337, insges. 337-340, mit ausdrücklicher Kritik an Göhler 1997 in FN 41). Das ist eine Frage der Sichtweise.

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Zusammenhängen.³⁹ Allerdings gibt es da ein Problem. Am Anfang eines jeden Überblicks über den Neo-Institutionalismus steht zumeist die Klage über die Vielzahl heterogener Perspektiven, die eher beliebig unter dem Terminus „Institution“ zusammengefasst werden (DiMaggio/Powell 1991: 3). Entsprechend unterschiedlich wird er dann aufgegliedert. Am brauchbarsten erscheint noch die fachspezifische Einteilung in einen ökonomischen, einen (organisations-)soziologischen und einen politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus. Stets geht es dabei – wenn auch in höchst unterschiedlicher Gewichtung – um eine engere rationalistische oder eine weitere kulturalistische Perspektive.

Ökonomischer Institutionalismus

Der Blick der Ökonomie richtet sich primär auf das individuelle Handeln in Märkten, nicht auf Institutionen oder Organisationen. Die neoklassische Ökonomie ist erst auf Institutionen gestoßen, als Coase 1937 fragte, warum es überhaupt Firmen gibt und nicht alle Transaktionen als Markttausch vollzogen werden. Die Theorie der Firma bricht mit der bis dahin unterstellten Annahme, dass Märkte und hierarchische Organisationen unvergleichbare Formen darstellen, wobei die Ökonomie die Austauschrelationen und die Soziologie die Herrschaftsrelationen analysiert. Vielmehr können Firmen als institutionelle Äquivalente zum Markt verstanden werden, wenn es um ihre Kosten geht. Damit beginnt die neoklassische Institutionenökonomie oder „Neue Institutionelle Ökonomie“.

So hebt der Transaktionskosten-Ansatz für den Vergleich von Märkten und wirtschaftlichen Unternehmungen hervor, dass der marktförmige Austausch allein schon durch den Abschluss von Verträgen und die Beschaffung der erforderlichen Informationen stets erhebliche Kosten verursacht. Diese Transaktionskosten können es als vorteilhaft erscheinen lassen, Organisationen oder Institutionen einzurichten, da die sozialen Beziehungen hier nicht für jede Situation neu vertraglich geregelt, sondern kurzfristig per Anweisung gesteuert werden. Zusätzlich zu einer derart ermöglichten Minimierung von Transaktionskosten tragen Institutionen durch ihre Dauerhaftigkeit dazu bei, Unsicherheit zu reduzieren, da nicht ständig mit neuen Vertragspartnern und veränderten Vertragsbeziehungen gerechnet werden muss.

Institutionelle Rahmenbedingungen spielen auch im Property-Rights-Ansatz eine wichtige Rolle. Ausgehend von der Feststellung, dass Transaktionen nicht nur als Austausch von Gütern und Dienstleistungen, sondern vornehmlich als vertragliche Übertragung von Eigentumsrechten zu verstehen sind, werden die unterschiedlichen Konsequenzen analysiert, die sich bei privaten, gemeinschaftlichen oder staatlichen Eigentumsstrukturen ergeben.

39 Für den Neo-Institutionalismus grundlegend sind March/Olson 1984 und 1989; einen Überblick geben Schmalz-Bruns 1990, Hall/Taylor 1996, Peters 1996 und 2000, Schmidt 2003 sowie im Anfangsteil („Approaches“) das Oxford Handbook of Political Institutions (Binder/Rhodes/Rockman 2008). Zur Sichtweise des soziologischen Neo-Institutionalismus: Hasse/Krücken 2005 und 2009, Senge/Scott 2006. Zur theoretischen Einordnung des Institutionenbegriffs: Schülein 1987.

Speziell mit Blick auf die Verhältnisse innerhalb von Firmen untersucht schließlich der Principal-Agent-Ansatz, wie innerhalb von Organisationsstrukturen unterschiedliche Handlungsstrategien entstehen. Der unternehmende *principal* und die arbeitenden *agents* stehen sich in einer Firma nicht nur hierarchisch, in Form von Über- und Unterordnung gegenüber. Sie kooperieren auch horizontal in einem Geflecht, das aus dem technisch bedingten Zwang zur Zusammenarbeit entsteht.

Insgesamt geht es in der Institutionenökonomie also stets um die Frage, welche Resultate aus den institutionellen Rahmenbedingungen hervorgehen. Institutionen ermöglichen Kooperationsgewinne, sind notwendige Strukturen zur Koordinierung oder Überwachung bei Arbeitsteilung, verhindern katastrophale Ergebnisse und verringern die Informations- und Absicherungskosten. Sie dienen also dazu, auf lange Sicht ein effizientes System von Austauschbeziehungen zu gewährleisten.

(Organisations-)Soziologischer Neo-Institutionalismus

Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts hat sich als Gegenposition ein soziologischer Neo-Institutionalismus entwickelt, der sich gegen die Einseitigkeit von rationalistischen Kalkülen wendet und eine eigenständige Modellierung institutioneller Mechanismen einfordert. Von einer generellen soziologischen Wiederentdeckung der Institutionen kann allerdings nicht gesprochen werden. Denn während in den mit umfassendem Erklärungsanspruch auftretenden Sozialtheorien (z.B. Luhmann) der Institutionenbegriff kaum noch eingesetzt wird, findet seine soziologische Renaissance vornehmlich in einem gesellschaftswissenschaftlichen Teilbereich statt: der Organisationstheorie (Hall/Taylor 1996).

Klassischer Ansatzpunkt ist die Kritik von Meyer/Rowan (1977) an der verbreiteten Vorstellung, Organisationen könnten perfekt auf ein Ziel hin ausgerichtet werden und als effiziente Instrumente rational ihre Zwecke verwirklichen. Vielmehr sind Organisationen in hohem Maße an sozial geltende, „institutionalisierte“ Vorstellungen gebunden, durch die bereits vorgegeben ist, wie bestimmte Produkte oder Dienstleistungen rational zu erzeugen sind. Um extern Legitimität und intern Unterstützung zu erreichen, übernehmen Einrichtungen daher zumeist anerkannte Produktionsverfahren als „Rationalitätsfassaden“, die einer gezielten Effizienzüberprüfung jedoch nicht standhalten würden.

Die Carnegie School der Organisationstheorie verweist auf „Unsicherheitsabsorption“ als entscheidende Funktionsweise von Organisationen. Die Aufmerksamkeit und Aufnahmefähigkeit von Entscheidungsinstanzen ist begrenzt; oft ist es nicht möglich, eine umfassende Berechnung der Handlungsfolgen vorzunehmen. Deshalb versuchen die Entscheidungsträger die komplexen Zusammenhänge so zu simplifizieren, dass sich Gewohnheiten und eingespielte Regeln auf sie anwenden lassen – oder aber sie greifen zur Bewältigung der Problemstellung nach dem Zufallsprinzip in den *garbage can*, einen mit Lösungsmöglichkeiten gefüllten Mülleimer (Cohen/March/Olsen 1972).

Die scheinbar eigenständigen formalen Organisationen sind daher wesentlich bestimmt durch ihre Kontexte, zusammengesetzt aus Konsumenten, Zulieferern, Konkurrenten und einflussnehmenden Verwaltungen. Aufgrund der ständigen

2 Institution und institutionelle Konfiguration

Kontakte und Informationsdichte werden allgemein übliche Verhaltensweisen institutionalisiert. Deshalb sind Organisationen mit ihrer spezifischen Rationalität in einer breiteren als nur der ökonomischen Perspektive zu erfassen. Sie werden nicht nur durch die jeweils geltenden Regeln, Verfahren und Organisationsstandards definiert, sondern sind in Konventionen, Weltbilder und orientierende Symbolsysteme eingebettet („embeddedness“) – also insgesamt in institutionalisierte Zusammenhänge, welche den Individuen und den Organisationen die möglichen Handlungsalternativen und auch das jeweils maßgebliche Rationalitätskonzept vorgeben (DiMaggio/Powell 1991).

Echte Alternativen?

Insgesamt richtet sich also die Kritik der organisationssoziologischen Seite gegen die Voraussetzungen institutionenökonomischer Modellierungen: dass Institutionen als das geplante, effiziente Resultat des *homo oeconomicus* anzusehen sind, der – mit vollständiger Information über die Situation ausgestattet – aufgrund seiner gegebenen Präferenzen einen Handlungskurs wählt, welcher das bestmögliche Resultat erzeugt. Dies alles sind für die Kritiker problematische Abstraktionen, die in umfassendere soziokulturelle Zusammenhänge eingeordnet werden müssen. Tatsächlich sind aber weder die Frontlinien so klar⁴⁰ noch ist ausgemacht, ob die organisationssoziologische Kritik bereits echte Defizite ausmacht geschweige denn zu lösen vermag.

Die Neue Institutionelle Ökonomie behauptet keineswegs, dass die jeweils bestehenden Institutionen per se auch effizient sind. Rationale Strategien münden immer wieder in eine „Pfadabhängigkeit“, so dass Institutionen aufgrund der investierten Kosten aufrechterhalten werden, obwohl sie nicht mehr die größtmögliche Produktivität gewährleisten (North 1992). Die entscheidende Frage, ob rationalistische Ansätze Phänomene wie unvollständige Information oder *embeddedness* angemessen verarbeiten können, muss daher zumindest offen bleiben. Rationalistische Ansätze der Soziologie sind durchaus in der Lage, die soziale Einbettung von Individuen oder Organisationen zu berücksichtigen. Auch rationale Kalküle erfolgen auf der Grundlage von Erfahrungen und Vorlieben, sozialen und kulturellen Begrenzungen und situativen Bedingungen (Esser 1995). Voraussetzung für eine solche Analyse ist allerdings, dass das ursprüngliche Modell des *homo oeconomicus* entscheidend erweitert wird – was in der Institutionenökonomie nach wie vor umstritten bleibt.

Politikwissenschaftlicher und historischer Neo-Institutionalismus

Der Neo-Institutionalismus in der Politikwissenschaft lässt ebenfalls sowohl rationalistische als auch kulturalistische Ansätze erkennen. Ein gutes Beispiel ist der *akteurzentrierte Institutionalismus* (Mayntz/Scharpf 1995), der neben den kognitiven auch motivationale Aspekte mit einbezieht. Akteure handeln nach ihrem

40 Auch innerhalb des wirtschaftswissenschaftlichen Bereichs werden die skizzierten Überlegungen der Neuen Institutionellen Ökonomie von einigen „radicals“ (Reuter 1994: 14) scharf attackiert. Ihre Kritik stimmt auffällig mit der Kritik aus Sicht des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus überein (so DiMaggio/Powell 1991: 9f).

rationalen Kalkül, zugleich aber auch im institutionellen Kontext gesellschaftlicher Regelungen und kulturell geprägter Werte, die sie auch emotional beeinflussen. Die kulturalistische Erweiterung des Institutionenverständnisses resultiert hier wiederum daraus, dass beobachtbare Verhaltensweisen aus dem rein rationalen Kalkül der Beteiligten nicht erklärbar sind.

Allerdings war die Entwicklung des neo-institutionalistischen Ansatzes im Bereich der Politikwissenschaft nicht in erster Linie durch die Auseinandersetzung zwischen rationalistischer und kulturalistischer Perspektive geprägt, sondern entstand zum einen in Abgrenzung gegenüber marxistischen Ansätzen und zum anderen als Gegenkonzept zur behavioristischen Orientierung, die allein auf das beobachtbare Verhalten der Individuen setzt. Das Argument gegen beide Positionen besteht darin, dass institutionelle Strukturen durchaus auch in ihrer Eigenständigkeit zu analysieren, also nicht nur als abhängige, sondern auch als unabhängige Variablen zu begreifen sind. So entwickelte sich innerhalb der Politikwissenschaft eine besondere Richtung, der historische Neo-Institutionalismus. Zunächst wurde unter dem Motto „Bringing the State Back In“ (Skocpol 1985) die entscheidende Rolle des Staates hervorgehoben; zunehmend werden aber auch einzelne institutionelle Faktoren aufgesucht, um komplexe politische Zusammenhänge zu erfassen (Immergut 1997). Im Mittelpunkt steht die Frage, wie weit historische Entwicklungen durch den einmal geschaffenen institutionellen Rahmen bereits vorgezeichnet sind – so dass lediglich in Krisenzeiten, in denen sich unerwartet neue Möglichkeiten eröffnen, von einzelnen Akteuren neue Pfade initiiert werden können. Auf diese Weise sind es institutionelle Bedingungen, von denen es abhängt, ob politische Entscheidungen zu Veränderungen führen oder aber blockiert werden. Prominent wurde in diesem Zusammenhang die Theorie der *Veto Players* (Tsebelis 2002), nämlich institutionell definierter Schaltstellen, welche die Entscheidungen anhalten oder passieren lassen können. Der inzwischen heftig diskutierte deutsche Föderalismus, wonach der Bundesrat bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen Vorhaben der Regierung oder Beschlüsse des Bundestages nahezu beliebig blockieren kann, ist ein gutes Beispiel. Hier geht es um parteitaktische oder länderbezogene Interessenskalküle, aber auch um grundlegende Wertvorstellungen der Politik, also um die rationalistische ebenso wie um die kulturalistische Dimension.

Damit ist ein Kernproblem jeder politikwissenschaftlichen Institutionentheorie angesprochen. Um die einzelnen Theoriesegmente miteinander zu verbinden, ist eine umfassendere Perspektive erforderlich. Diese versuche ich im vorliegenden Buch mit dem Modell der institutionellen Konfiguration zu gewinnen, welche auf die Beziehungen der Akteure und Adressaten der politischen Institutionen abstellt und sowohl die instrumentelle Seite der Steuerung als auch die symbolische Seite der Integration erfasst. So sind bis zu einem gewissen Grad auch die verschiedenen Varianten des Neo-Institutionalismus mit einbezogen, ohne dass sie jeweils eigens thematisiert werden müssten.