

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

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

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 Bermbach 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.

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 einführend 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

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 – kulturenthropologisch (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 entgegenkommen Person überlegen muss, eine Waffe zu zücken – die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit macht Attacken von Entgegenkommen 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.

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-Siegbert 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 bestimmbar 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.

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).

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

(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

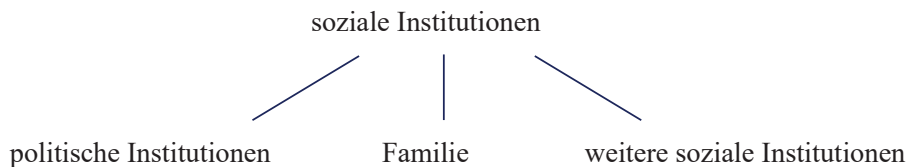


Abb. 1: soziale – politische Institutionen

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.

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-Siegbert 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

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,

Einflusssysteme – 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.