

bracht hat: »Einerseits sollen die Staatsbürger Volkssouveränität ausüben, andererseits aber genau das auch unterlassen.« (Welsch 2021: 21) Manow fügt dieser Problematik hinzu, dass es sich nicht nur um ein abstraktes Problem der Demokratietheorie handelt, sondern dass es sich in den konkreten Partizipationsmöglichkeiten eines Großteils der Bevölkerung niederschlägt, der sozial ohnehin benachteiligt ist: »Damit das Volk regieren kann, muss die Menge ausgeschlossen werden.« (Manow 2020: 45) Gerade im graduellen Ausschluss einer bestimmten sozialen Gruppe oder Klasse – ein vollkommener Ausschluss war aus moralischen und strategischen Gründen für Liberale nicht mehr zu rechtfertigen – bestehe die politische Qualität der repräsentativen Demokratie. Es sei der »Trick der Repräsentation, etwas in der Demokratie beständig anwesendes abwesend zu halten« (ebd.: 47). In diesem spezifischen Sinne ist auch Macphersons Begriff der liberalen Demokratie zu verstehen, die sich als Regierungsform erst in der bereits klassengespaltenen Gesellschaft durchsetzt: Während politische Rechte auch den »unteren Klassen« nicht vollkommen versagt werden, kommt es zugleich darauf an, die Herrschaftsverhältnisse innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft wie auch den politischen Frieden nicht zu gefährden. In den liberalen, repräsentativen Demokratien kommt es vor diesem Hintergrund nicht unbedingt darauf an, ob, sondern *wie, in welchem Ausmaß* und mit welchen sozialen *biases* sie es den Bürger:innen ermöglichen, an der demokratischen Selbstregierung teilzuhaben. Mit anderen Worten: es geht darum, zu erforschen, wie die Partizipationsmöglichkeiten des Repräsentativsystems institutionalisiert sind.

3 Politische Institutionen

In liberalen, repräsentativen Demokratien wird Partizipation organisiert und gewährleistet über *politische Institutionen*, die als »rules of the game« (Rothstein 1996: 145) die Prozesse und den Inhalt demokratischer Politik entscheidend prägen. Dabei stellt sich zunächst die Frage, was genau unter dem Begriff der politischen Institutionen verstanden wird. Hier kann zwar auf umfangreiche Literatur zurückgegriffen werden, wobei aber hinsichtlich ihres Nutzens für diese Arbeit je nach nationalem bzw. kontinentalem Kontext differenziert werden muss. In der amerikanischen Politikwissenschaft steht ein umfassender Institutionenbegriff im Vordergrund.²¹ In der deutschen Politikwissenschaft bleiben politische Institutionen

gegenüber (vgl. ebd.: 22). Welsch verwendet hier den Begriff der *double-bind* als eine »nicht zu erfüllende Doppelverpflichtung« (Welsch 2021: 21).

- 21 Für einen Überblick über die amerikanische Debatte siehe (vgl. Goodin 1996, Rothstein 1996). Dieser ist angelehnt an die Institutionenökonomik von Douglass North, der die Bedeutung von Institutionen gegenüber auf dem Modell des *homo oeconomicus* basierenden *rational-choice*-Ansätzen betonte (vgl. North 1992). Diesen Impuls aufnehmend setzte in den 1980ern

trotz ihrer zentralen Rolle in der Institutionenlehre der frühen Politikwissenschaft der BRD bis in die späten 1980er Jahre konzeptionell wenig erforscht und eine *Theorie* politischer Institutionen stellte ein völliges Desiderat dar (vgl. Göhler 1987b: 16). Erst dann setzte auch in der deutschen Politikwissenschaft ein neues Interesse an Institutionen ein.²² Diese Neuorientierung mit dem Anspruch, zu einer Theorie politischer Institutionen beizutragen, basiert in erster Linie auf der Einbeziehung soziologischer und philosophischer Institutionentheorien (vgl. Waschkuhn 1987), wobei der Einfluss des amerikanischen Neo-Institutionalismus für Deutschland eher gering eingeschätzt wird (vgl. Göhler/Kühn 1999: 18f.). Entgegen dem amerikanischen Fokus auf die Effizienz von Institutionen mit der Annahme rational kalkulierender Teilnehmer am politischen Prozess, hat die Institutionentheorie im deutschsprachigen Raum eher die »symbolisch-integrative Seite von Institutionen« (vgl. ebd.: 20) betont und untersucht.²³

Gerhard Göhler, Leiter des von 1988–1995 durchgeführten DFG-Schwerpunktprogramms zur Theorie politischer Institutionen, aus dem zahlreiche einschlägige

eine Wiederentdeckung der Bedeutung von Institutionen in der Politik ein, wobei auch hier auf den entscheidenden Einfluss politischer Institutionen als »political actors« auf politische Prozesse hingewiesen wurde (vgl. March/Olsen 1984, 738). Ein wichtiger Strang ist dabei die Auseinandersetzung mit der Sozialwahltheorie, wobei der Einfluss politischer Institutionen wie bei Präferenzmodellen in Wahlen (vgl. Shepsle/Weingast 1981) oder dem Zweikammersystem (vgl. Riker 1992) auf das politische Gleichgewicht untersucht wird oder wie bei Jon Elster bestimmte institutionelle Einrichtungen gegen die möglichen negativen Folgen kollektiver Entscheidungen eingebracht werden (vgl. Elster 2013).

22 Als Zentrum dieses neuen Interesses kann man das DFG-Schwerpunktprogramm »Theorie politischer Institutionen« um Gerhard Göhler betrachten, in dessen Rahmen die wichtigsten Beiträge zum Konzept und der Theorie der politischen Institutionen erscheinen sind (vgl. Göhler/Schmalz-Bruns 1988, Göhler 1987a/b und 1994a, Göhler et al. 1990a/b, Göhler 1997a, Schmalz-Bruns 1989).

23 Generell ist bei den Veröffentlichungen zu politischen Institutionen und Institutionentheorien zudem eine hohe Diversität an Definitionen und Kategorisierungen festzustellen, die die Entwicklung eines brauchbaren einheitlichen Institutionenbegriffs erschweren. Die Diversität lässt sich zum einen auf die unterschiedlichen Grade zurückführen, inwieweit der Begriff aus dem allgemeineren der »sozialen Institution« abzuleiten ist. Institutionentheoretisch hat sich in der deutschsprachigen Politikwissenschaft ein »umfassender« Institutionenbegriff (Göhler 1994b: 21) etabliert, der politische Institutionen als Sonderfall sozialer Institutionen begreift. Dabei seien diese nicht vollständig aus letzteren ableitbar, sondern besäßen eigenständigen Charakter (vgl. Göhler 1997b: 16). Zum anderen kann man, wie Göhler an anderer Stelle, unterscheiden zwischen Institutionen im »engeren Sinn«, die den Staat und damit Institutionen im Alltagssprachlichen Sinn umfassen (Ministerien, Parlamente, Gerichte etc.) und Institutionen im »weiteren Sinn«, in die auch gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Verbände etc.) und bestimmte Mechanismen und Prinzipien wie das Mehrheitsprinzip oder Verfahrensregeln und Gesetze einbezogen sind (vgl. Göhler 1987b: 18).

Veröffentlichungen zum Thema hervorgegangen sind, schlägt folgende Definition politischer Institutionen vor:

»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.« (Göhler 2024: 24)

Ich werde mich dieser allgemeinen Definition anschließen und sie allerdings weiter spezifizieren, indem ich im Anschluss an Waschkuhn (1987) politische Institutionen in *traditioneller Sicht*, aber zugleich im *weiteren Sinn* begreife. Dazu zählen (1) Staatsorgane (Regierungen, Parlamente), (2) Organisationen (Parteien, Gewerkschaften) und (3) Verfahrensregeln (Wahlen, Mehrheitsprinzip) (vgl. ebd.: 90). Mit diesem Verständnis wären Religion oder Ehe, die zwar durchaus politische Wirkung entfalten können, aber nicht im klassischen Sinne politisch sind, ausgeschlossen.

Trotz der konzeptionellen Arbeiten in den 1980er und 1990er Jahren haben politische Institutionen in der politischen Theorie noch nicht die Aufmerksamkeit bekommen, die sie angesichts ihrer zentralen Funktion verdienen (vgl. Manow 2020: 173).²⁴ Gerade aus einer kritischen Perspektive fällt auf, dass »das historisch einmal entwickelte institutionelle und prozedurale Repertoire des repräsentativ-parlamentarischen Verfassungsstaates gedanklich unangetastet« (Grevén 1999: 12) geblieben ist.²⁵ Die Analyse politischer Institutionen wird vor diesem Hintergrund besonders relevant, weil Institutionen bestimmten politischen Akteuren besondere Macht verleihen und in diesem Zug aber stets andere vom Entscheidungsprozess ausschließen können (vgl. Offe 2019c: 37). Bachrach und Baratz zufolge werden Institutionen dementsprechend explizit als Werkzeug politischer Machtausübung gebraucht. Dies geschieht, indem die entsprechenden Akteure anstreben, »die vorherrschenden Normen, Entscheidungskriterien, Institutionen und Verfahrensregeln zu gestalten und zur Geltung zu bringen, welche dann ihrerseits den politischen Prozess stützen und prägen« (Bachrach/Baratz 1975: 900f.). Besonders

24 Für Manow stellt sich »das Verächtlichmachen demokratischer Institutionen als frivoler Sport« (ebd.: 174) dar. Ein weiteres jüngeres Beispiel für eine Vernachlässigung der institutionellen Perspektive bei sich als kritisch-emanzipatorisch verstehenden theoretischen Ansätzen ist die »Radikale Demokratietheorie«, bei der nach zahlreichen kritischen Beiträgen eine nähere Beschäftigung mit Institutionen, oder zumindest der Kritik an dem eigenen institutionellen Defizit, eingesetzt hat. Für Beispiele der Kritik am institutionellen Defizit und eine aktuelle Sammlung an Antworten darauf sei auf die Beiträge im Band von Herrmann/Flatscher (2020, für einen Überblick vgl. ebd.: 13ff.) verwiesen.

25 Eine prominente Ausnahme bilden die konzeptionell wichtigen Studien von Claus Offe, der wichtige Impulse in der Erforschung der Funktion von Institutionen bei der Verteilung und den Zugang zu politischer Macht gesetzt hat (vgl. Offe 1990 und die Beiträge in Offe 2019b).

hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang Claus Offes Ansatz, den Klassencharakter politischer Herrschaft über die Selektivität von Institutionen als »Filter« der politischen Entscheidungsfindung zu begreifen, die sich für bestimmte Interessen als mehr, für andere als weniger durchlässig erweisen (vgl. Offe 1973: 78ff.).²⁶ Es ist daher durchaus naheliegend, wenn angenommen wird, dass es in hohem Maße von politischen Institutionen abhängt, *wessen* Interessen und Forderungen Zugang zur Politik erhalten und inwiefern diese durchgesetzt werden können. Institutionen sind damit funktional *überdeterminiert*: Neben den offenkundigen Funktionen, die sie erfüllen – in Göhlers Worten die »Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen« (Göhler 1994b: 22) zu regeln – haben sie auch latente Funktionen, die im Zusammenhang mit sozialen Auseinandersetzungen stehen, in deren Kontext sie entwickelt und geformt wurden (vgl. Greven 1983: 514). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die unter der Leitidee der *defensiven Demokratisierung* entwickelten Institutionen nicht nur die demokratischen, sondern auch die defensiven Funktionen fortwährend erfüllen: Demokratisierung und Beschränkung von Demokratisierung werden in liberalen Institutionen zur Deckung gebracht.

Für eine kritische Institutionenanalyse gilt daher, dass sowohl die Mittel als auch die Zwecke politischer Institutionen reflektiert werden müssen (vgl. Greven 1987: 102). Es reicht also nicht aus, sich die konkreten Funktionsweisen einzelner Institutionen anzusehen; stattdessen müssen auch die politischen Leitideen in die Analyse einbezogen werden, die die Gestaltung einer Institution oder eines Institutionengefüges geprägt haben. In der einschlägigen allgemeinen Institutionentheorie von Maurice Hauriou ist die Leitidee (*idée directrice*) das wichtigste Element einer Institution (vgl. Hauriou 1965: 36).²⁷ So bestehe jede Institution »um der Verwirklichung eines bestimmten Werkes oder Unternehmens willen« (ebd.: 36).²⁸ Die vornehmliche Aufgabe einer »kritischen Institutionenanalyse« (Greven 1987) muss demnach sein, diese von den jeweiligen Institutionen erfüllten Leitideen und Zwecke herauszuarbeiten. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Annahme, dass politische Institutionen im historischen Prozess eine »Verdinglichung« (vgl.

26 Institutionen wird oft einen Hang zur Konservierung gesellschaftlicher Verhältnisse zugeschrieben: Auf der einen Seite wird die innovative Umgestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens durch sie erschwert (vgl. Offe 2019c: 34), auf der anderen steckt in vielen klassischen Institutionentheorien der Gedanke, dass die zur »Entlastung« (Gehlen) der Menschen beitragen und dadurch deren Mündigkeit einschränken (kritisch dazu vgl. Greven 1987).

27 Die Leitidee geht dabei über die einfache Zweckbestimmung hinaus, indem sie auch die dafür erforderlichen Mittel einbezieht (vgl. ebd.: 36f.).

28 Die Leitidee ist bei Hauriou nicht deckungsgleich mit dem äußeren »Zweck« einer Institution, ihr Wesen liegt innerhalb der Institution selbst: Sie enthält immer auch »ein Element der Planung des Vorhabens und seiner Organisation [...], das über den Begriff des Zwecks in eigentümlicher Weise hinausgeht« (ebd.: 36).

ebd.: 100) vollzogen haben: Anstatt sie als kontingentes Mittel zu einem bestimmten organisatorischen und/oder politischen Zweck zu sehen, erscheinen sie sowohl in der politischen Theorie als auch in der politischen Praxis gleichsam naturwüchsig und unveränderbar. Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse von politischen Institutionen sowohl im (historischen) »theoretischen Denken wie in der politischen und gesellschaftlichen Praxis« (ebd.: 100) erforderlich. Ich beschränke mich hier auf die *Erforschung der Begründung politischer Institutionen der liberalen Demokratie im demokratietheoretischen Bereich*. Der zu erwartende Erkenntnisgewinn bei der Untersuchung der in liberalen Demokratietheorien vorgeschlagenen Institutionen besteht darin, dass sie zeigen, inwieweit die jeweiligen Demokratietheoretiker bereit waren, gleiche und effektive Partizipation zu ermöglichen.

Es kommt dabei auch darauf an, die Wirkungsweise politischer Institutionen im Hinblick auf einen möglichen *bias* hinsichtlich sozialer Konflikte zu untersuchen. Politische Institutionen, die die Zuteilung von Macht organisieren, sind nämlich selbst Ergebnis von Machtkämpfen (vgl. Offe 2019c: 25). Für politische Akteur:innen erscheint die langfristige Prägung von Institutionen durch eigene politische Vorstellungen und Ziele als besonders attraktiv: Nicht nur kann der Einfluss gegnerischer Interessen oder Klassen nachhaltig reduziert werden. Vielmehr können auch eigene Ansprüche über Prozesse politisch wie rechtlich verstetigt und dadurch ohne aktives Zutun in gewünschte regulierte Bahnen gelenkt werden. Für diese theoriebasierte Einflussnahme möchte ich auf den Begriff der *Institutionenpolitik* zurückgreifen, den M. Rainer Lepsius unter Rückgriff auf die politischen Schriften Max Webers etabliert hat:

»Institutionenpolitik ist die bewusste Einflussnahme auf den Grad und die Richtung der Leitideen, die institutionalisiert oder deinstitutionalisiert werden. Der Blick richtet sich dabei auf die Analyse der mehr oder weniger verhaltensrelevant wirkenden Leitideen, ihre Konstellation und die durch sie bestimmten Arten der typischen Lebensführung von Menschen. Das war auch die Absicht Max Webers in seinen politischen Schriften 1918/19. Seine Vorstellungen zur ›Neuordnung Deutschlands‹, zum Verhältnis von Parlament und Regierung, von Bürokratie und Führung waren bestimmt von dem Bestreben, unterschiedliche Prinzipien der politischen Ordnung so zu gestalten, dass eine demokratische und verantwortungsethisch orientierte Herrschaftsstruktur entsteht.« (Lepsius 2013: 21)

Lepsius nennt als aktuelleres Beispiel die Institutionen der Europäischen Union, bei denen durch Institutionenpolitik ein großer gemeinsamer Markt verwirklicht werden sollte (vgl. ebd.: 22). Die von den drei in dieser Arbeit analysierten Autoren vertretene gemeinsame Leitidee ist vor diesem Hintergrund die Etablierung der liberalen Demokratie im Rahmen der defensiven Demokratisierung.

Die Geschichte der liberalen Demokratietheorie ist bereits nahezu umfassend erforscht.²⁹ Dasselbe gilt für die Tatsache, dass sie nicht frei davon ist, Ausschlüsse bestimmter Bevölkerungsgruppen zu reproduzieren oder gar selbst hervorzubringen.³⁰ Die hier zu füllende Forschungslücke ist daher nicht eine mangelnde Kenntnis darüber, dass Ausschlüsse mit Blick auf die »unteren Klassen« produziert werden, sondern liegt in der Frage, wie sie bei der Begründung der liberalen Demokratie und ihrer Theorie produziert werden. Wenngleich bei der Herausbildung der modernen Demokratietheorie sowohl der Grad an Partizipation als auch die theoretische Begründung hinreichend erforscht ist, wurden politische Institutionen dabei noch nicht explizit als solche adressiert. Indem hier der institutionenpolitische Beitrag der Demokratietheoretiker Tocqueville, Mill und Weber betrachtet wird, soll damit aufgezeigt werden, wie sie die genannte Leitidee der defensiven Demokratisierung praktisch umsetzen.³¹

29 Siehe dazu z.B. Keane (2009), Held (2009) und Dunn (2005).

30 So etwa Canfora (2006), Losurdo (2010), Dryzek (1996), Kerner (2021) und Linden (2014).

31 Um die in den zu untersuchenden Theorien diskutierten oder vorgeschlagenen Institutionen ideengeschichtlich zu verorten, kann zudem auf eine Reihe an Abhandlungen zu einzelnen Institutionen zurückgegriffen werden. Dazu zählt etwa die Literatur zu Wahlen, siehe dazu Lange (2014), Winkler (2014), Strelitz-Risse (2018), Richter/Buchstein 2017 oder die zur öffentlichen oder geheimen Stimmabgabe, siehe dazu Buchstein (2000), Elster (2015) und Hirschman (2016). Von allgemeinerer und grundlegenderer Bedeutung sind Studien zur Theorie und Geschichte der Repräsentation, an der sich auch die politische Inklusion bestimmter Gruppen bemessen lässt. Zum Aspekt der mangelhaften Partizipationskonzepte repräsentativer Demokratietheorien siehe Pateman (1970), zur aktuellen Debatte um (ungleiche) Repräsentation siehe Linden/Thaa (2009, 2011), Waas (2008), Williams (2000). Zur Ideengeschichte der Repräsentation siehe Pitkin (1972), Urbinati (2006), Leibholz (2020), Duso (2006), Hofmann (1990), Pole (1966) und Ankersmit (2002). Außerdem fließen in Repräsentationstheorien viele institutionelle Aspekte zusammen, wie etwa das allgemeine oder eingeschränkte Wahlrecht, Stimmauszählungs- und Abstimmungsverfahren oder die Mandatsbindung. Darüber hinaus sind jene Studien interessant, die hinsichtlich des Verhältnisses von Repräsentationskonzept und Demokratie zu unterschiedlichen Auffassungen gelangen: Auf der einen Seite Positionen wie die von Urbinati, die Demokratie und Volkssouveränität an Repräsentation bindet, vgl. Urbinati (2006: 18), auf der anderen Seite Manin, der in der modernen repräsentativen Demokratie eher das Konzept einer »Wahlaristokratie« als die effektive Institutionalisierung von Volkssouveränität sieht (vgl. Manin 2007: 181ff.) und Dunn (2006). Nicht zuletzt steht die repräsentative Demokratie bei McCormick in der Kritik, da sie keine ausreichenden institutionellen Verfahren beinhaltet, die es ermöglichen, politische Eliten zur Verantwortung zu ziehen (vgl. McCormick 2011). Der naheliegendste institutionelle Mechanismus zur Untersuchung der Ermöglichung und Einschränkung von effektiver Partizipation ist in Regierungssystemen das Auswahlverfahren für politische Ämter. In der Geschichte politischen Denkens sind neben der dynastischen Erbschaft und dem Kauf vor allem das Los- und das Wahlverfahren gegenübergestellt worden (vgl. Manin 2007, Buchstein 2009).