

ment – festgestellt werden (vgl. MWG I/15: 518, 537).⁴² Die Fähigkeiten, in diesen Kampf einzutreten und in ihm bestehen zu können, hat für Weber aber auch soziale Voraussetzungen. Auch wenn das Kriterium der »Abkömmlichkeit«, also nicht einem Beruf nachgehen zu müssen, der einen zeitlich bindet, aufgrund der wachsenden Bedeutung der »von der Politik« lebenden Berufspolitiker an Einfluss eingebüßt hat, sind es für Weber wie schon bei Tocqueville die Advokaten, die – »im Kampf und in der wirksamen *Vertretung einer Sache* durch Kampf geschult« (MWG I/15: 502, Herv.i.O.) – in besonderer Weise für die Übernahme politischer Führungsfunktionen geeignet sind. Die dadurch erlangte Fähigkeit zu Führung und Verantwortung unterscheidet sie von den »besoldete[n] Parteibeamte[n] und Interessenvertreter[n]«, bei denen »echtes politisches Führertum« (MWG I/15: 502) nur Ressentiment hervorrufe. Das politische Führungspersonal wird damit für ihn aus den bürgerlichen Klassen rekrutiert.

Weber steht in der Reihe vieler anderer seiner liberalen Zeitgenossen, die aufgrund ihrer Skepsis gegenüber dem Urteilsvermögen der »Massen« für Herrschaftsmodelle plädieren, »in denen politisierte bürgerliche Elitemerkmale auf den eigenen Führungsanspruch deuteten« (Albertin 1972: 235). Ob bei der Wahl des politischen »Führers«, der mäßigenden Wirkung einer organisierten Partei oder den Funktionen des Parlaments: Bei der Frage nach der Einhegung der als irrational verstandenen »Massen« versprechen politische Institutionen eine zentrale Rolle zu spielen. Bevor die einzelnen institutionellen Vorschläge Webers in den Blick genommen werden, möchte ich auf diesen zentralen Wert politischer Institutionen in Webers politischer Theorie eingehen, die ihnen vor dem Hintergrund der Herrschaftssoziologie zukommt.

2 Die Institutionalisierung der Demokratie zwischen aristokratischem Staat und sozialistischen »Massen«

Die Untersuchung von Webers Institutionenpolitik erfordert einen Einblick in den institutionentheoretischen Hintergrund seiner Äußerungen, schließlich gilt er allgemein als wichtiger Stichwortgeber für die soziologische Institutionentheorie.⁴³ Lepsius etwa bezeichnet Webers gesamte Soziologie als Institutionenanalyse, mit der er die Grundlage für eine gesamtgesellschaftliche Institutionenanalyse geschaffen habe (vgl. Lepsius 1990: 7, 53). Weber gehe in seiner Betrachtung von Institutionalisierungsprozessen davon aus, dass »Leitideen [...] durch ihre Institutionalisierungen zu Verhaltensgeboten konkretisiert« (Lepsius 2016: 14) werden, die in

42 Die Führerauslese in politischen Institutionen wird insbesondere in den Abschnitten 4.2 und 5.2 näher betrachtet.

43 Für ein Beispiel für die heutige Anwendung siehe Stachura et al. (2009).

bestimmten Handlungskontexten Geltung erlangen. Solche Institutionalisierungen könnten sich bei Weber auf sehr unterschiedliche Bereiche der Gesellschaft beziehen: So seien sowohl die asketische Berufsethik des modernen Kapitalismus als auch die Glaubens- und Verhaltensregeln religiöser Sekten als Produkt von Institutionalisierungen zu begreifen (vgl. ebd.: 14). Für Lepsius entsprechen Institutionen bei Weber »legitimen Ordnungen« (ebd.: 14). Wie Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft* darlegt, wirken Vorstellungen von legitimen Ordnungen orientierend für soziales Handeln (vgl. MWG I/23: 183).

Lepsius unterscheidet im Anschluss an Weber die Kategorie der *Institutionenanalyse* von der *Institutionenpolitik*. Die zentrale Frage der Institutionenanalyse laute, welche »Leitideen [...] in welchen Handlungskontexten bis zu welchem Grade verhaltensstrukturierend« (Lepsius 2013: 15) wirken. So werde zum Beispiel bei der Institution der Universität die Leitidee der Wissenschaft in eine ganze Reihe von Handlungsnormen umgewandelt (vgl. ebd.: 16). Unter Institutionenpolitik nach Weber sei »die bewusste Einflussnahme auf den Grad und die Richtung der Leitideen, die institutionalisiert oder deinstitutionalisiert werden« (ebd.: 21) zu verstehen. Webers politisches Engagement gegen Ende des Ersten Weltkrieges könne damit als »Institutionenpolitik« bezeichnet werden: Weber versuchte auf die Bildung einer neuen Verfassung einzuwirken, um die Leitidee⁴⁴ einer »demokratische[n] und verantwortungsethisch orientierte[n] Herrschaftsstruktur«⁴⁵ (Lepsius 2013: 21) zu verwirklichen. Weber tritt somit als Autor mit eigenen Ansichten, wie Politik »institutionalisiert« werden sollte, in Erscheinung. Obwohl in dieser Arbeit die Institutionalisierung der Demokratietheorie im Mittelpunkt steht, wird hier daher kurz auf Webers politischen Institutionenbegriff eingegangen. Dies soll ermöglichen, Einblicke in seine Positionierung zu den politischen Verhältnissen seiner Zeit und dem Status seiner institutionenpolitischen Interventionen zu geben.

Oben habe ich gezeigt, dass Webers Demokratieverständnis eng mit dem Typus der charismatischen Herrschaft verbunden ist. Dabei wurde dargelegt, dass der Begriff des Charismas spezifisch »außeralltägliche Kräfte« (MWG I/22-2: 122) beschreibt, die den alltäglichen Lauf der Dinge und die verfestigte bürokratische Struktur zu brechen in der Lage sind (vgl. MWG I/22-4: 460). Da die Wirkung des

-
- 44 Eine alternative Formulierung der Leitidee von Max Webers Institutionenpolitik bietet Dieter Langewiesche. Ihm zufolge habe Weber den Begriff der Nation als Leitidee seines institutionenpolitischen Handelns ausgewählt (vgl. Langewiesche 2016: 46). Darunter verstehe Weber im weitesten Sinne das »selbständige Staatswesen« (ebd.: 47).
- 45 Da hier der Fokus auf die Ermöglichung und Einschränkung effektiver Partizipation liegt, wird der Fokus eher auf der spezifischen Ausgestaltung dessen liegen, was bei Weber als »demokratisch« gilt.

Charismas gerade auf den *Moment* des Ausbrechens aus den Alltagsstrukturen abzielt, ist die *Verstetigung* der charismatischen Herrschaft ein zu lösendes Problem, wenn es etwa darum geht, einen Nachfolger für den charismatisch legitimierten Herrscher zu finden. Weber begreift »Demokratie« in der Herrschaftssoziologie daher als spezifische Lösung des Nachfolgeproblems charismatischer Herrschaft, die somit – eigentlich ihrem Wesen zuwiderlaufend – *veralltäglich* werde. Diese Umbildung des Charismas erfordert also die Bildung neuer Alltagsstrukturen.

Im politischen Kontext steht der Begriff der Institution sowohl in einem Gegen-
satz- als auch in einem Komplementärverhältnis zum Begriff des Charisma: Weber beschreibt die charismatische Autorität als äußerst »labil«, da sie auf der Hoffnung, die seine Anhänger in ihrem Träger sehen, und der darauf basierenden Gefolgschaft beruhe, die sich erst bewähren muss (vgl. MWG I/22-4: 466). Das »reine« Charisma bestimmt er an dieser Stelle negativ als *nicht*-institutionelles Gebilde (vgl. MWG I/22-4: 464). Die reine, außeralltägliche Form der charismatischen Autorität sei, sobald sie verstetigt werden soll, auf die Rückkehr in den Alltag angewiesen, um auf diese Weise »ins ›Institutionelle‹ transponiert und umgebogen« (MWG I/22-4: 489) zu werden. Als Beispiel nennt Weber, dass aus einem »Kriegsfürsten« und seiner kämpfenden Gefolgschaft im Friedenszustand der König und seine Untertanen würden, wobei der König nicht mehr die Entwicklung der Kriegsführung, sondern die Regulierung der Wirtschaft zur Aufgabe habe (vgl. MWG I/22-4: 513ff.). Die Kontinuität eines Herrschaftsapparats entstehe mit dem »institutionellen Dauercharakter der Herrschaft« (MWG I/22-4: 517). Weber spricht auch von »Versachlichung« oder dem »Übergang zu jener eigentümlichen *institutionellen* Wendung des Charisma; seine Anhaftung an ein soziales Gebilde als solches, als Folge der an die Stelle des charismatischen Offenbarungs- und Heldenglaubens tretenden Herrschaft der Dauergebilde und Traditionen« (MWG I/22-4: 526, Herv.i.O.). Mit der Entwicklung dieser institutionellen Formen trete die charismatische Herrschaft, zumindest in ihrer reinen Form, demnach weitgehend zurück (vgl. MWG I/22-4: 513) und münde in Formen der patrimonialen (traditionalen) oder – im Falle der Demokratie – legalen und bürokratischen Herrschaft ein (vgl. MWG I/23: 507f.). Institutionen lösen also den Widerspruch, der im Begriff der charismatischen Herrschaft liegt, auf der einen Seite »außeralltäglich« (wenn nicht gar »revolutionär«) und auf der anderen Seite Grund für die legale Legitimierung jener Herrschaft zu sein, die über diesen Zeitpunkt des Umbruchs hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund wird auch Webers konkretes institutionenpolitisches Engagement verständlich. Dazu zählen neben seiner Teilnahme als Berater an der Ausarbeitung der Verfassung der Weimarer Republik⁴⁶ auch seine öffentlichen Stellungnahmen in Reden und Zeitungsartikeln, aus denen seine wichtigsten demo-

46 Laut Eliaeson hatte Weber eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der Verfassungsschrift, vor allem in Bezug auf den Artikel 41, der die Macht des Reichspräsidenten sowie des

kratietheoretischen Schriften hervorgegangen sind. Zeithistorisch sind für Weber in den Schriften, die zu der Debatte um die Institutionalisierung der Demokratie in Deutschland beitragen sollten, zwei vorausgehende Zäsuren von Bedeutung. Die erste Zäsur besteht in der Entlassung Otto von Bismarcks als Reichskanzler, der der Regierung Preußens und des Deutschen Reiches von 1871–1890 vorstand. Noch im Sommer 1918 bezeichnet Weber die derzeitige Lage im Hinblick auf die parlamentarischen Vorgänge als Produkt und Hinterlassenschaft der Herrschaft Bismarcks, dessen außerordentliche Persönlichkeit und Größe als Staatsmann in ihrer Bedeutung für einen Staat wie Deutschland beispiellos gewesen seien (vgl. MWG I/15: 437). Webers Haltung zu Bismarck kann als ambivalent bezeichnet werden: Auf der einen Seite bewundert er die »Großartigkeit seines feinen und beherrschenden Geistes« (vgl. MWG I/15: 438), auf der anderen macht er seine *de-facto*-Alleinherrschaft dafür verantwortlich, eine Nation »ohne alle und jede politische Erziehung« (MWG I/15: 449, Herv.i.O.) und ohne politischen Willen hinterlassen zu haben. So habe Bismarck die »politische Nichtigkeit des Parlaments und der Parteipolitik [...] gewollt und absichtsvoll herbeigeführt« (MWG I/15: 440). Diese bedeutete vor allem eine politische Schwächung des Bürgertums, das in dieser Zeit keinerlei Führungspersönlichkeiten habe hervorbringen können (vgl. MWG I/15: 444, Eliaeson 2000: 135). Das Ziel der liberalen Parteien konnte Weber zufolge nur darin bestehen,

»durch die Zeit der Herrschaft dieser grandiosen Persönlichkeit im Reich jene Institutionen hindurchzusteuern, auf deren Leistungsfähigkeit nun einmal später, wenn man sich auf Politiker gewöhnlicher Dimensionen würde einrichten müssen, die Stetigkeit der Reichspolitik allein beruhen könne« (MWG I/15: 442).

Besonders nach Bismarcks Entlassung sei deutlich geworden, welchen Schaden er in institutioneller Hinsicht hinterlassen habe: ein »völlig machtloses Parlament [...] mit tief herabgedrücktem geistigen Niveau« (MWG I/15: 450, Herv.i.O., vgl. Eliaeson 2000: 135). Aus der Bismarck-Zäsur folgt für Webers Theorie politischer Institutionen, dass sie die Eigenschaft haben müssen, als Kompensation der Unvollkommenheit menschlichen Vermögens zu dienen, da man nicht auf einer Wiederholung des Auftretens eines »Genies« wie Bismarck vertrauen könne.

Die zweite Zäsur, an die Webers demokratietheoretische Schriften direkt anschließen, besteht in der Erosion der Institutionen des Kaiserreichs im Verlauf des Ersten Weltkriegs. In den Jahren 1917–1919 befand sich die politische Öffentlichkeit in Deutschland auf der Suche nach den zu bevorzugenden politischen Institutionen, die in einer neuen Verfassung verankert werden sollten. Diese Zäsur verdeutlicht noch einmal die Notwendigkeit, politische Institutionen bei der Erforschung

sen Wahl durch Volk statt Parlament enthielt, und Artikel 48, welcher die außerordentliche Macht des Präsidenten in Krisen festlegte (vgl. Eliaeson 2000: 142).

von Webers Demokratietheorie ins Zentrum zu stellen, denn es waren eben Debatten *um Institutionen*, in die er seinerzeit mittels Artikeln und Reden intervenierte und die Weber für enorm wichtig hielt, wie er in der Einleitung zu *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* bezeugt:

»Staatstechnische Änderungen machen an sich eine Nation weder tüchtig noch glücklich, noch wertvoll. Sie können nur mechanische Hemmnisse dafür forträumen, und sind also lediglich Mittel zum Zweck. Und man mag es vielleicht beklagen, daß so bürgerlich nüchterne Dinge [...] überhaupt wichtig sein können. Aber es ist nun einmal so.« (MWG I/15: 436, Herv.i.O.)

Der Niedergang des Kaiserreichs hat Weber somit erst dazu animiert, sich intensiv mit der konkreten Institutionalisierung demokratischer Politik auseinanderzusetzen. Wenn Demokratie für ihn eine bestimmte Lösung des Nachfolgeproblems charismatischer Herrschaft ist, sind seine institutionenpolitischen Auseinandersetzungen dieser Jahre als Versuche der Verstetigung derselben zu verstehen. Dass Weber viel an einer möglichst geordneten demokratischen Politik liegt, wird besonders in den Jahren des Umbruchs zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik deutlich, der in der folgenden Analyse seiner institutionenpolitischen Auseinandersetzungen im Hintergrund steht.

3 Wahlen und Wahlrecht

Die Wahlrechtsfrage stand im Zentrum der institutionenpolitischen Debatten im Kaiserreich.⁴⁷ Wie schon bei Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill nimmt die Institution der Wahlen daher auch bei Weber nicht zufällig eine zentrale Stellung ein. Insbesondere ging es in den entsprechenden Debatten um das preußische Dreiklassenwahlrecht, das zunehmend als Symbol des Obrigkeitstaates betrachtet wurde. Auf Reichsebene kam dagegen ein selbst im europäischen Vergleich sehr fortschrittliches allgemeines und gleiches Wahlrecht zur Anwendung (vgl. Llanque 2000a: 73, Llanque 2000b: 39) – für Kluxen »das spektakulärste Element der ganzen Verfassung« (Kluxen 1985: 35). Die Liberalen mussten seit Gründung des Kaiserreichs einen sukzessiven Verlust an Einfluss hinnehmen. Nicht nur die Kanalisierung politischer Macht auf die Person Bismarcks, sondern auch das Erstarken der Sozialdemokratie sorgten dafür, dass die anfangs sichere parlamentarische Mehrheit liberaler Parteien im Reichstag im Laufe der Jahre dahinschwand

47 Im deutschen Kaiserreich kamen je nach Bundesstaat unterschiedliche Wahlsysteme zum Einsatz. Im preußischen Landtag galt weiterhin das Dreiklassenwahlrecht. Dazu und zu den Unterschieden zwischen den Landesparlamenten im Kaiserreich siehe Sheehan (1983: 263ff.).