

den Wählerwillen gebunden sein sollen, wird die Effektivität der Partizipation bei der Parlamentswahl stark eingeschränkt.<sup>94</sup>

## 6 Unitarischer und föderaler Bikameralismus

Beim Begriff des Bikameralismus wird in der Regel eine unitarisch ausgerichtete zweite Kammer, die historisch der Repräsentation von Ständen entspricht, von einer föderal ausgerichteten Kammer, die in erster Linie territoriale Einheiten repräsentiert, unterschieden (vgl. Money/Tsebelis 1992, Haas 2011, Schüttemeyer/Sturm 1992). Zu Webers Zeiten galt die zweite<sup>95</sup> Kammer des Kaiserreichs, der Bundesrat, formal als »Souverän des Reiches« (Kluxen 1985: 35) und hatte neben den legislativen auch umfassende exekutive und gerichtliche Kompetenzen,<sup>96</sup> wenngleich er in der Exekutive ohne Kanzler und Kaiser nicht allein handlungsfähig war (vgl. Kluxen 1985: 35). Gegenüber dem Reichstag hatte der Bundesrat aber ein klares Übergewicht (vgl. Huber 1963: 850). Als höchstes Staatsorgan verkörperte er die »Gesamtheit der verbündeten Regierungen« (ebd.: 788). Der Bundesrat ist damit als Vertretung territorialer Einheiten eines föderalen Staatssystems zu begreifen. In der Ende November bis Anfang Dezember 1918 erschienenen Artikelserie, die später unter dem Titel *Deutschlands künftige Staatsform* gesammelt veröffentlicht wurde, greift Weber dieses Thema auf – zu einer Zeit, als der Bundesrat selbst infolge der revolutionären Ereignisse in Auflösung begriffen war (vgl. Huber 1978: 730) und Weber durch öffentliche Beiträge sowie als Teilnehmer der Verfassungsberatungen an der Konzeption einer neuen Verfassung teilnahm.

Ein Äquivalent zur unitarischen Form einer zweiten Kammer war im Kaiserreich für Weber das preußische Herrenhaus als »neoständische Honoratiorenkammer« (Puhle 1980: 36), in der die Sitze durch Vererbung, Berufung durch den Monarchen oder ständische Korporationen vergeben wurden (vgl. Spenkuch 1999: 380). Es überrascht daher nicht, dass das preußische Herrenhaus als konservatives Element der Verfassung gesehen wird: Mommsen zufolge war es dafür verantwortlich, dass bis 1918 jeder Versuch, den Bürgern mehr Partizipationsrechte zu verschaffen, gescheitert ist (vgl. Mommsen 1993: 84). Das Herrenhaus kann somit als klassisches Beispiel

94 In Webers späteren Schriften wird der Fokus auf die Führungspersönlichkeit noch deutlicher. Dieser Wandel drückt sich in seiner Präferenz eines direkt gewählten Reichspräsidenten aus, siehe dazu Kapitel 7.

95 Weber verwendet die Ordnungszahlen aus spezifischen verfassungsgeschichtlichen Gründen umgekehrt: Die erste Kammer entspricht für ihn dem Oberhaus, die zweite der jeweiligen vom Volk gewählten Kammer. Ich werde hier gemäß der heute gängigen Bezeichnung vom Ober-/Herrenhaus als zweiter Kammer sprechen (vgl. Schüttemeyer/Sturm 1992: 518, Haas 2011: 3f.).

96 Eine Liste der Funktionen findet sich bei Huber (1963: 860).

einer unitarischen zweiten Kammer bezeichnet werden. Bei allem Lob und Einsatz Webers für die Aufwertung des Reichstages als einer durch allgemeines und gleiches Wahlrecht gewählten Kammer hält er es für notwendig, auch dieser eine kontrollierende und gegebenenfalls korrigierende Körperschaft gegenüberzustellen, bei deren Zusammenstellung der breiten Bevölkerung das Mitbestimmungsrecht vorenthalten wird. In seinen Schriften finden sich sowohl Vorschläge für eine von Honorationen besetzten zweiten Kammer nach Art des römischen Senats als auch für eine Kammer nach dem Vorbild föderaler Staaten – wobei Weber hier abwägt zwischen einem Bundesrat (wie im Kaiserreich) und einem »Staatenhaus« (in Anlehnung an den amerikanischen Senat).

## 6.1 Der Senat – die unitarische Variante

Die unitarische Variante der zweiten Kammer kommt in Webers erstem großen Zeitungsartikel *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* zu Beginn der Verfassungsdiskussionen Endes des Ersten Weltkrieges auf. Oberhäuser, so Weber zunächst allgemein, seien in der Regel zusammengesetzt aus Vertretern der Interessen des Grundbesitzes und hoch angesehener Berufe, die aus Tradition eine herausgehobene Stellung im Staat einnehmen. Im Gegensatz zu den Volksvertretungen hätten sie in der Regel kein eigenes Budgetrecht. Ihre Aufgabe sei stattdessen die Kontrolle der jeweiligen ersten Kammer, deren Gesetzesentwürfe sie nach kritischer Begutachtung kommentieren, zur weiteren Bearbeitung an die erste Kammer zurückgeben und durch Vetos aufschieben können (vgl. MWG I/15: 363). Im Konfliktfall könnten sich die Oberhäuser jedoch der Mehrheit der ersten Kammer in der Regel verfassungsrechtlich nicht in den Weg stellen. Deswegen plädiert Weber an dieser Stelle gegen eine Aufwertung des preußischen Herrenhauses, dessen Konflikte mit dem Reichstag »sich zu Staatskrisen auswachsen würden« (MWG I/15: 363). Das hat auch mit seiner politischen Einschätzung des bestehenden Herrenhauses zu tun. Dessen geistiges Niveau sei »unzulänglich«, daher handele es sich um eine Ort »überflüssigen Geschwätzes« (MWG I/15: 363) – erinnert sei an dieser Stelle an Webers Feststellung, Deutschland verfüge über keine Aristokratie, die diesen Namen verdiene, womit er auf die konservativen preußischen Landbesitzer zielte (vgl. MWG I/15: 376).

Umso bemerkenswerter ist, dass Weber vor dem Hintergrund dieser Schilderungen trotzdem die Einrichtung eines Oberhauses für sinnvoll hält, weil es ein Gegengewicht zur ersten Kammer bilden könne. Dieses Gremium solle in zentralen Punkten von der Institution der Volksvertretung abweichen (vgl. MWG I/15: 362f.). Politisch wäre es für ihn nämlich wünschenswert, wenn eine solche Körperschaft nicht wie in den USA nach gleichem Wahlrecht gewählt, sondern sich stattdessen aus Vertretern einer in seinen Augen staatspolitisch wertvollen und kulturell gebildeten Intelligenzia zusammensetzen würde. Ähnlich wie bei Mill käme dies einer Kammer nach dem Vorbild des römischen Senats nahe. Neben Interessenvertre-

tern nach Berufsgruppen sollten ihr »alle aus dem Amt scheidenden Minister und Bürgermeister von Großstädten und daneben die Vertreter kulturpolitisch wichtiger Institute (gewählte Vertreter der Schullehrer, Hochschullehrer, Journalisten)« (MWG I/15: 364, Herv.i.O.) angehören – Berufsgruppen also, für die anders als bei Grundbesitzern und Arbeitern ein bürgerlicher Hintergrund gegeben und eine dementsprechend eine liberale Gesinnung nicht unüblich war. Ein solche Kammer könne in Webers Augen dennoch als »Stätte der Aussprache des *parteiungebundenen* politischen Denkens« (MWG I/15: 363, Herv.i.O.) ein Gegengewicht gegen die Herrschaft der Parteien im modernen Staat darstellen. Zwar solle sich ihre Rolle auf Beratung, Kritik und Aufschiebung der Gesetzesvorhaben der ersten Kammer beschränken (vgl. MWG I/15: 363), vom Einfluss der einzigen Partizipationsmöglichkeit, der Wahl, ist sie bei Weber aber ausgenommen. Verschärfend kommt hinzu, dass sie zugleich als eine Institution konzipiert wird, die die Effektivität der Partizipation dezidiert einschränken soll, indem sie die entstandenen Gesetzesvorschläge der gewählten Parlamentsabgeordneten einer kritischen Prüfung unterzieht.

## 6.2 Die zweite Kammer im Föderalsystem

In späteren Schriften zur Verfassungsdebatte kommt Weber nicht mehr auf den Vorschlag einer unitarisch ausgerichteten ersten Kammer zurück. Es findet aber auch keine Distanzierung statt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass seine neue Präferenz für eine föderalistisch ausgerichtete zweite Kammer mit seinem auf Einschätzungen der konkreten politischen Situation beruhenden Eintreten für eine föderalistische Staatsform zusammenhängt. Daher werde ich an dieser Stelle kurz auf Webers Ausführungen zum Föderalismus eingehen, die er in seinem Artikel *Deutschlands künftige Staatsform* vornimmt. Weber spricht sich dort klar für die föderalistische Lösung aus (vgl. MWG I/16: 118–124). Seine Begründung dieser Entscheidung ist zugleich als Weichenstellung für die Wahl des Wirtschaftssystems konzipiert. So würde eine sozialistische Organisation der Wirtschaft Weber zufolge ein unitarisches System erfordern, wohingegen die privatwirtschaftliche Form sich besonders gut mit dem Föderalismus verträge (vgl. MWG I/16: 112). Die Frage des Wirtschaftssystems ist damit in seinen Augen der nach der Staatsform vorgeschaltet – und für Weber ist das privatwirtschaftliche System unter einer bürgerlichen Regierung alternativlos. Sein zentrales Argument nimmt Bezug auf die »Zeitlage«, die für Weber von der Niederlage im Ersten Weltkrieg bestimmt ist. Die desaströse wirtschaftliche Lage erfordere einen Kredit aus dem Ausland zum Wiederaufbau der Wirtschaft, den nur eine »Regierung und nur eine Wirtschaft *bürgerlicher* Struktur« (MWG I/16: 112, Herv.i.O., siehe auch ebd.: 459) erhalten würde. Weber sieht allen voran die USA als potenziellen Kreditgeber. Die Bevorzugung des Föderalismus fungiert daher zugleich als Ausschlussargument für eine sozialistische Organisati-

on der Wirtschaft. Das hat auch Folgen für die Möglichkeit effektiver Partizipation: Diese ist dadurch eingeschränkt, dass eine politische Mehrheit für die Sozialisierung<sup>97</sup> als mögliches Ergebnis demokratischer Wahlen durch die föderale Institutionalisierung kaltgestellt wird. Auch eine Regierung unter der Führung der proletarischen Parteien selbst lehnt Weber hier mit Verweis auf die Kreditwürdigkeit im Ausland ab: »Eine rein *proletarische Regierung* aber, auch die beste, ist für das Ausland kreditunfähig.« (MWG I/16: 112, Herv.i.O.) Weber fasst zusammen, dass eine zentralistische Verfassung vom Standpunkt der »Sozialisierung« gewünscht wäre, aber »sachliche Gründe der Zukunft« (MWG I/16: 126, Herv.i.O.) den Föderalismus ratsam erscheinen ließen. Damit agiert er institutionenpolitisch gegen alle möglichen parlamentarischen Mehrheiten der »unteren Klassen«, die in dieser Zeit angesichts der Matrosenaufstände und der im Zuge der Novemberrevolution vielerorts eingesetzten Arbeiter- und Soldatenräte möglich erschienen.

Bei der konkreten Ausgestaltung der föderalen zweiten Kammer zeigt Weber zwar Präferenzen für die stärker an Partizipation per Wahl orientierte »Staatenhausverfassung«, sieht aber letzten Endes die Wiedereinführung eines Bundesrates als unvermeidlich an (vgl. MWG I/16: 126). Das Staatenhaus, ob durch regionale allgemeine und gleiche Direktwahl, wie es mittlerweile beim amerikanischen Senat üblich war,<sup>98</sup> oder durch Parlamentswahlen in den Einzelstaaten bestimmt, unterscheide sich vom Bundesrat durch das freie Mandat seiner Mitglieder (vgl. MWG I/16: 122f.). Gegenüber dem Reichstag hätte eine solche zweite Kammer einen entscheidenden Vorteil: Sie sei kleiner und damit in der Lage »kühl rational und weniger emotional-demagogisch bedingte Entschlüsse« (MWG I/16: 121) zu treffen. Neben der bereits an anderen Stellen beschriebenen Tendenz Webers zur Kanalisierung politischer Entscheidungsfunktionen zugunsten einer kleinen Elite sind besonders seine Abgrenzung zum Reichstag als Negativbeispiel und die Beurteilung von Emotionen relevant.<sup>99</sup> Emotionalität in der Politik ist für Weber nur insofern wünschenswert, als dass die »Massen« sich hinter charismatischen Führungspersonlichkeiten in das politische System integrieren lassen. Bei der tatsächlichen Entscheidungsfindung kommt es ihm aber darauf an, die entsprechenden Gremien vom Einfluss der breiten Bevölkerung und derjenigen Politiker, die diese direkt in die Politik einbringen wollen, abzuschneiden.

Nichtsdestotrotz sieht Weber den Einfluss der einzelstaatlichen Parlamente und Regierungen durch die Staatenhausverfassung beschnitten. Beim bundesrätlichen Delegationsprinzip sei das Gegenteil der Fall: Die Macht der Einzelstaaten bliebe hier erhalten, was deren aktueller Machtstellung im revolutionären Deutschland

97 Auf den Begriff der Sozialisierung gehe ich auf in Abschnitt 7.2 näher ein.

98 Zu Tocquevilles Zeiten wurde der Senat noch durch die Parlamente der Bundesstaaten bestimmt.

99 Auf die Emotionalisierung bin ich bereits in Abschnitt 1.3 eingegangen.

entspreche (vgl. MWG I/16: 123). »Vom rein *demokratischen* Standpunkt aus gesehen« (MWG I/16: 124, Herv.i.O.) sei es für die Einzelstaaten nicht notwendig, auf ihren Anteil an der Bundesgesetzgebung zu bestehen. Allein das ihnen als politisch selbständiger Organisation innewohnende Machtstreben werde sie immer dazu veranlassen, weshalb Verfassungskonflikte vorprogrammiert wären (vgl. MWG I/16: 124). Um dem Machtanspruch der Einzelstaaten gerecht zu werden, ist die Einführung einer zweiten Kammer nach dem Prinzip eines Bundesrates in Webers Augen daher unumgänglich. Demokratisierung ist also auch hier nicht das leitende Prinzip von Webers institutionentheoretischen Überlegungen. Stattdessen geht es ihm bei dem Ausgleich der einzelstaatlichen Machtansprüche um die Stabilität des Staates. Weil die Einzelstaatsregierungen auf die Kontrolle des Bundesrats bestünden, entfalle eine weitere Möglichkeit institutioneller Ausgestaltung des Staates: Der »Reichsparlamentarismus«, in dem der Bundesrat für seine Entscheidungen vor dem Reichstag verantwortlich wäre, sei so nicht mehr denkbar. Das ruft eine weitere Institution auf den Plan, die für Webers Spätwerk charakteristisch ist und die Konzeption der »plebiszitären Führerdemokratie« maßgeblich prägt: den vom Volk direkt gewählten Reichspräsidenten (vgl. MWG I/16: 145).

## 7 Der Reichspräsident

Oben habe ich bereits beschrieben, dass Weber in den späteren Schriften vom zuvor favorisierten parlamentarischen System britischen Vorbilds abgerückt ist: Nachdem er bis 1918 als Verfechter des englischen Parlamentarismus gegolten hat, hat sich seine Position stärker in Richtung der »plebiszitären Führerdemokratie« bewegt (vgl. Müller 1977: 21, Mommsen 1981: 15, Schmidt 1964: 248ff.).<sup>100</sup> Schon in den 1917 geschriebenen Zeitungsartikeln lässt sich diese Tendenz erkennen (vgl. Mommsen 1974b: 364). Weber unterscheidet hier die parlamentarische von der plebiszitären »Führerauslese« (MWG I/15: 353) und beschreibt eine Spannung zwischen parlamentarischen Demokratien und plebiszitären Methoden, wie zum Beispiel der Direktwahl (vgl. MWG I/15: 539). Zeitdiagnostisch stellt er jedoch fest, dass selbst in Großbritannien, dem Musterbeispiel eines jeden parlamentarischen Systems, der »Sache nach« die Macht des Premierministers nicht (mehr) auf dem Parlament, sondern auf den »Massen im Lande und des kämpfenden Heers« (MWG I/15: 540) beruhe. Hinzu kommt, dass er in diesen Jahren sein Konzept der »plebiszitären Führerdemokratie« als Antwort auf die demokratisierte »Massengesellschaft« weiterentwickelt und konkretisiert hat. Dementsprechend musste dieses Konzept

100 Dieser Wandel geschieht in einer Zeit der Verschärfung der Führungskrise des Kaiserreichs, insbesondere aus Sicht des Bürgertums: Mit der Novemberrevolution drohte den bürgerlichen Kräften eine Verstetigung des Räteystems, siehe dazu Abschnitt 8.2.