

schreibt, habe die Regierung Bismarcks ein politisches System hinterlassen, aus dem das Bürgertum geschwächt hervorgegangen sei (vgl. Eliaeson 2000: 135), weil es nicht geschafft habe, die politischen Führungspersönlichkeiten hervorzubringen, die es bräuchte, um dem eigenen Führungsanspruch zu genügen. Insbesondere gegen Ende des Ersten Weltkrieges sahen die Liberalen das Kaiserreich in einer Führungskrise (vgl. Albertin 1972: 248), die sie, wie auch Weber bekennt, selbst zu füllen beanspruchten (vgl. MWG I/4: 558). Einen Grund für den Mangel an Führungspersönlichkeiten sieht Weber in den fehlenden Parteistrukturen, die deren Aufstieg begünstigen könnten. Stattdessen sorgten die nach wie vor starken Honoratiorenstrukturen und das Verhältniswahlrecht⁸¹ dafür, dass sich weder die modernen Parteiapparate noch die entsprechenden Persönlichkeiten herausbilden könnten (vgl. MWG I/17: 222). Die Ausrichtung der Partei nach dem Prinzip der »plebiszitären Führerdemokratie« ist somit als Versuch zu verstehen, das liberale Ideal einer politischen Führungselite in der modernen »Massendemokratie« umsetzbar zu machen (vgl. Mommsen 1974b: 201).

5 Parlamente

Für Weber, der sich in dieser Hinsicht als klassischer Liberaler erweist,⁸² sind »Parlamentarismus und Demokratie [...] weit davon entfernt, identisch zu sein« (MWG I/16: 130, Herv.i.O., vgl. Breuer 2006: 127). Trotzdem bezeichnet er die von ihm vorgeschlagenen Reformen zur Stärkung des Parlaments als Beitrag zur *Demokratisierung* (vgl. Beetham 1985: 101). In *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* plädiert er dementsprechend für eine Kombination von Parlamentarisierung und Demokratisierung, da nur auf diesem Weg der drohenden Beamtenherrschaft etwas entgegengesetzt werden könne (vgl. MWG I/15: 393f.). Eine Demokratie ohne Parlament sei nämlich nicht in der Lage, die Verwaltung zu kontrollieren und ein Parlament ohne Demokratie führe zur Bildung von »parlamentarischen ›Cliques‹« (MWG I/15: 393, Herv.i.O.), die anstelle der Bürokratie ebenso kontrollfrei herrschen würden. Eines der wichtigsten institutionenpolitischen Anliegen von Weber war demnach die Stärkung des Parlaments. Die »Zukunftsfrage der deutschen Staatsordnung«, laute, so Weber in *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, wie »man das Parlamentfähig zur Macht« (MWG I/15: 501, Herv.i.O.) mache. Doch wie bei der Demokratie allgemein hegte Weber auch hier keine »Sentimentalitäten« (Eliaeson 2000:

81 Gut eine Woche vor dem Münchener Vortrag *Politik als Beruf* am 28.1.1919, aus dem diese Überlegungen Webers stammen, wurden erstmals Reichstagswahlen nach dieser Methode abgehalten.

82 Zum schwierigen Verhältnis von Parlamentarismus und Demokratie bei liberalen Theoretikern siehe Backes (2000).

137), sondern versprach sich von der Parlamentarisierung eine Stärkung der politischen Stellung des Bürgertums. Damit wird das Bürgertum in die Lage versetzt, die meist konservativ gesinnte Verwaltung effektiv zu kontrollieren und die Auslese geeigneter Führungspersönlichkeiten aus den eigenen Reihen zu gewährleisten.

Im Laufe des Jahres 1917 sorgten die politischen Ereignisse um den Sturz des Reichskanzlers Bethmann Hollweg während der sogenannten Julikrise für eine Führungskrise, die nicht mehr nur aus machtpolitischen Erwägungen der Liberalen, sondern auch von konstitutioneller Seite aus bestand. In dieser Krise kamen beide von Weber diagnostizierten Probleme des deutschen Staatswesens gleichermaßen zum Ausdruck: Zum einen zeigten sich Weber und andere demokratisch Gesinnte erschüttert von der Schwäche des Reichstags, der auf den Verlauf der Krise keinerlei Einfluss nehmen konnte.⁸³ Zudem befand sich Bethmann Hollweg im Konflikt mit der Obersten Heeresleitung um Hindenburg und Ludendorff (vgl. Mommsen 1968: 657). Der vor allem von den bürgerlichen Kräften gestützte Reichskanzler geriet im Anschluss an die Bildung eines interfraktionellen Ausschusses, der ihn für das Scheitern einer Verschärfung des U-Boot-Krieges verantwortlich machte, zunehmend von allen Seiten politisch unter Druck (vgl. Huber 1978: 288f.). Vor diesem Hintergrund schuf der Reichstag das Umfeld für Bethmanns Sturz, dem dieser nur formal durch seinen Rücktritt zuvorkam. Da der Reichstag jedoch nicht in der Position war, einen Gegenkandidaten vorstellen zu können (vgl. Llanque 2000a: 202), ernannte letztendlich der Kaiser mit Georg Michaelis einen »typischen Repräsentanten der herkömmlichen Beamtenlaufbahn« (ebd.: 205), zum neuen Kanzler. Da Webers Demokratiebegriff vor dem Ersten Weltkrieg keine institutionellen Bezugspunkte zum Problem des Parlamentarismus aufwies und Weber erst gegen Ende des Krieges für die parlamentarische Demokratie einzutreten begann (vgl. ebd.: 183), ist davon auszugehen, dass die Erfahrungen der Julikrise ihn zur Abfassung seiner wichtigsten demokratietheoretischen Schriften in den entsprechenden Artikelserien in der Frankfurter Zeitung animiert haben (vgl. Mommsen 1968: 669). Für Weber war die Julikrise somit der Anlass, für eine Steigerung der Macht des Parlaments gegenüber der Verwaltung einzutreten (vgl. Llanque 2000a: 193). In diesem Kontext betrachtet ist sein Motiv nicht in erster Linie die Demokratisierung als *Prinzip*, sondern die staatliche Stabilität und die Etablierung der politischen Vorherrschaft der bürgerlichen Kräfte.

Wie schon das allgemeine Wahlrecht ist die von Weber vertretene Stärkung des Parlaments damit als Mittel zum für Weber zentralen Zweck zu begreifen: sicherzustellen, dass fähige und von den »Massen« unterstützte bürgerliche Politikerpersönlichkeiten an die Macht gelangen (vgl. Mommsen 1974b: 205). Seine strategische

83 Der Julikrise 1917 war ein Streit über das gleiche Wahlrecht vorausgegangen. Siehe dazu Abschnitt 3.2.

Intention wird besonders in der Formulierung eines Briefes deutlich, in dem er bemerkt, es sei ihm gleich, ob ein Monarch oder ein parlamentarisch gewählter Politiker die Macht habe – Hauptsache, die Staatsführung liege in den Händen einer Person, die die Fähigkeit besitze, die »Massen« hinter sich zu vereinen und die bestimmte Charakterzüge wie Führungsstärke aufweise (vgl. MWG II/9: 708).⁸⁴ Die Funktion des Parlaments bei Weber auf die Führungsauslese zu beschränken, wäre jedoch zu kurz gegriffen, wie Palonen (vgl. 2019: 217) argumentiert: Die dem Parlament zugedachten Aufgaben gingen bei Weber weit über die Führungsauslese hinaus. Vielmehr sei das Parlament als »Mittel der Beherrschten« gegenüber der Bürokratie zu verstehen, womit Palonen die demokratieskeptischen bis antidemokratischen Lesarten von Webers Schriften, von denen die akademische Diskussion seiner Auffassung nach geprägt sei, zu korrigieren anstrebt (vgl. ebd.: 217f.).⁸⁵ Wenn die Funktion des Parlaments demnach nicht auf die Führungsauslese zu reduzieren ist, bleibt sie, wie ich im Folgenden zeigen werde, dennoch im Zentrum von Webers Argumentation zur Stärkung des Parlaments. Führungsauslese und Bürokratiekontrolle unterstützen und bedingen sich in ihrer Funktion dabei *wechselseitig*. Der Status effektiver Partizipation erscheint bei der hohen Bedeutung der Führungsauslese als Funktion des Parlaments fraglich. Wie auch Palonen betont, soll das Parlament bei Weber zudem den Bürgern nicht einen Anteil an der (Selbst-)Regierung sichern, sondern diese gegenüber der Regierung und Verwaltung *vertreten* (vgl. ebd.: 221). Der Maßstab für den Grad an ermöglichter Partizipation durch das Parlament ist vor diesem Hintergrund erstens, über welche Macht es im institutionellen Gefüge des Staates verfügt und zweitens, inwieweit es dabei den Willen der Wähler berücksichtigt.

5.1 Die Stärkung des Parlaments gegen die Vormacht der Bürokratie

Das institutionelle Gefüge des Kaiserreichs gilt unter Historiker:innen als eine »einzigartige Kombination von Unvereinbarkeiten« (Kluxen 1985: 23). So wurde zwar der Reichstag unter einem allgemeinen und gleichen Männerwahlrecht gewählt, doch er hatte kaum Einfluss auf die Regierungsbildung und -politik. Die neben dem Monarchen zentrale Figur der Regierung, der Reichskanzler, wurde durch Institutionen

84 Da Weber in diesen Jahren als Gegner der Monarchie galt, handelt es sich hier eher um eine Übertreibung, die sein Anliegen verdeutlichen soll (vgl. Beetham 1985: 102).

85 Palonen sieht dagegen vier Dimensionen in Webers Argumenten zur Stärkung des Parlaments, die gemeinsam den idealtypischen Parlamentarismus darstellen: *Erstens* die Auswahl des Regierungschefs durch das Parlament, *zweitens* die Möglichkeit der Abberufung desselben und damit dessen Angewiesenheit auf das parlamentarische Vertrauen, *drittens* die parlamentarische Verantwortlichkeit des Regierungsführers vor dem Parlament sowie *viertens* die parlamentarische Kontrolle der Arbeit von Regierung und Bürokratie (vgl. ebd.: 223–226).

wie den Bundesrat und die preußische Hegemonialstellung weitgehend vom Einfluss des Reichstages »abgeschirmt« (ebd.: 1985: 35). Im Gegensatz zum britischen Parlament hatte der deutsche Reichstag also keinen direkten Anteil an der Regierung. Sein Aufgabenbereich blieb auf »defensive Rechtswahrung« (ebd.: 24) eingeschränkt, wodurch er auch in der politischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde. Es handelt sich also beim Reichstag um ein relativ schwaches Parlament. Das geistige Niveau der Abgeordneten sei davon abhängig, ob im Parlament wirklich etwas entschieden oder »nur ›geredet‹ wird« (MWG I/15: 490). Letzteres war laut Weber im deutschen Reichstag der Fall.

Was Kluxen als »defensive Rechtswahrung« bezeichnet hat, entspricht bei Weber dem Begriff der »negativen Politik«: Auf diese beschränkt zu sein ist für ihn der größte Mangel des deutschen Parlamentarismus. Das Parlament könne der Regierung zwar finanzielle Mittel verweigern – das Budgetrecht bleibt für Weber auch in diesem Fall beim Parlament – oder bestimmte Gesetzesvorschläge ablehnen, sei aber von positiver Anteilnahme ausgeschlossen (vgl. MWG I/15: 473). Ein solches Parlament stehe der Regierung als getrenntes Organ gegenüber (vgl. MWG I/15: 546). Das Gegenteil sei beim britischen Parlamentarismus der Fall, der vielen deutschen Verfechtern demokratischer Reformen als Vorbild galt (vgl. Schmidt 1964: 235, Beetham 1985: 101). So zehrt auch Webers Kritik der »negativen Politik« in Deutschland von der Gegenüberstellung mit dem britischen Beispiel (vgl. Beetham 1985: 95f.). Von »positiver Politik« spricht Weber, wenn, wie im parlamentarischen System britischen Vorbilds üblich, der Verwaltungsleiter (in diesem Fall der Premierminister) aus dem Parlament hervorgehe (vgl. MWG I/15: 473). Palonen sieht daher in Webers vom englischen System inspirierten Vorstellungen die Kernelemente seines »idealtypischen« Parlamentarismus (vgl. Palonen 2019: 223–226).⁸⁶ Dessen Eigenschaften beziehen sich auf zwei Themenkomplexe: auf der einen Seite das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis von Parlament und Regierungschef (Auslese, Ernennung und Verantwortlichkeit),⁸⁷ auf der anderen Seite die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung.⁸⁸

86 Palonen bezieht sich dabei auf einen Absatz aus *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (vgl. MWG I/15: 472–474).

87 Weber plädiert für eine Rechenschaftspflicht der Regierungsoberhäupter vor dem Parlament. Diese beinhaltet sowohl, dass diese gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig sind, als auch, dass die Abgeordneten in die Lage versetzt werden, der Regierung das Vertrauen zu entziehen und ihre Führung abzuwählen (vgl. MWG I/15: 473, 545).

88 Hiermit beziehe ich mich auf eine Vereinfachung Wolfgang Mommsens (vgl. 1974b: 422), der Führungsauslese und Verwaltungskontrolle als Kernelemente des Weber'schen Parlamentarismus identifiziert. Zur Zentralität des Aspekts der Führungsauslese in Webers politischer Theorie und zur Auseinandersetzung mit der Kritik an Mommsens Engführung vgl. Palonen (2019) und Beetham (1985: 113–116).

Die Hervorhebung der Funktion der Verwaltungskontrolle ist als Reaktion Webers auf die im internationalen Vergleich herausragende Machtstellung des Beamtentums in Deutschland zu verstehen. Für Weber zeigt sich Deutschland als »dreamland for unrestrained bureaucracy« (Eliaeson 2000: 142f.). Daher hat er zur politischen Rolle der Bürokratie eine kritische Position bezogen:⁸⁹

»Im Verein mit der toten Maschine ist sie an der Arbeit, das Gehäuse jener Hörigkeit der Zukunft [...], in welche vielleicht dereinst die Menschen sich, wie die Fellachen im altägyptischen Staat, ohnmächtig zu fügen gezwungen sein werden, wenn ihnen eine rein technisch gute und das heißt: eine rationale Beamten-Verwaltung und -Versorgung der letzte und einzige Wert ist, der über die Art der Leitung ihrer Angelegenheiten entscheiden soll.« (vgl. MWG I/15: 464, Herv.i.O.)

Darüber hinaus ist die Übermacht der Bürokratie für Weber auch aufgrund der meist konservativen Einstellung der Beamten (vgl. Puhle 1980: 29) problematisch. Die preußische »Junker-bureaucracy« (Eliaeson 2001: 59) wird von ihm in *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* einer scharfen Kritik unterzogen (vgl. MWG I/15: 381ff.). Demokratisierung ohne Parlamentarismus, so Weber, führe direkt in die »kontrollfreie Beamtenherrschaft« (MWG I/15: 525). Das Parlament ist für ihn in Zeiten der »Massendemokratie« das stärkste Mittel, die Macht der Bürokratie einzugrenzen (vgl. MWG I/15: 472, Herv.i.O.). Trotzdem stelle das in der Bürokratie vorhandene Fach- und Dienstwissen die parlamentarische Kontrolle der Bürokratie vor große Herausforderungen – insbesondere, wenn der bürokratische Apparat versuche, dieses Wissen der Öffentlichkeit aktiv zu entziehen, indem es zum »Dienstgeheimnis« deklariert werde.⁹⁰ Es kommt Weber also darauf an, das Parlament mit möglichst vielen und effektiven Befugnissen gegenüber dem bürokratischen Staatsapparat auszustatten.

Zu diesem Zweck führt er eine Reihe institutioneller Mechanismen an, die unter dem Stichwort der Einrichtung eines *Arbeitsparlaments* subsumiert werden können. Dazu gehört die Einrichtung ressortspezifischer parlamentarischer Spezialausschüsse, in denen die Verwaltungskontrolle sowie die Mitarbeit an Gesetzesentwürfen durch fachlich geschulte Abgeordnete umgesetzt wird (vgl. MWG I/15: 493f., Palonen 2019: 226). Unter dem Motto »wer die Arbeit tut, hat den Einfluss« (MWG I/15: 479) sollen die Abgeordneten den Fachbeamten in dem jeweiligen Aufgabengebiet auf Augenhöhe begegnen können. Ein weiteres Instrument der Verwaltungskontrolle ist für Weber das parlamentarische Enquêterecht, eines

89 Mit dieser kritischen Haltung zur Bürokratie war Weber im Einklang mit den meisten Stimmen seiner Zeit (vgl. Anter 2014b: 188f.). Insgesamt hat er eine ambivalente Haltung zur Bürokratisierung, wie ich etwa am Beispiel der Parteien gezeigt habe.

90 Für Anter (2014b: 189) ist das Parlament bei Weber sogar nur als »stumpfe Waffe« gegen die Verwandlung von Dienst- in Geheimwissen.

seiner wichtigsten institutionenpolitischen Anliegen überhaupt. Mit der Implementierung eines Enquêterechts in der Weimarer Verfassung zeigt sich Webers Einfluss auf diese: Der entsprechende Artikel (Nr. 82) mitsamt der konkreten Ausgestaltung ging auf seine Bemühungen zurück (vgl. Schäfer 1982: 276f.). Die darin festgeschriebene Möglichkeit der Einrichtung parlamentarischen Untersuchungsausschüsse war für Weber eines der effektivsten Mittel der Verwaltungskontrolle, das die Umwandlung von Verwaltungswissen in Dienstgeheimnisse verhindern sollte (vgl. MWG I/15: 488). Zudem sprach er sich dafür aus, dass auch parlamentarische Minderheiten – im entsprechenden Verfassungsartikel handelt es sich um ein Fünftel der Abgeordneten (vgl. Schäfer 1982: 277) – in der Lage sein sollten, die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen durchzusetzen (vgl. MWG I/15: 493f.). Das Enquêterecht als Minoritätsrecht zu gestalten ist gegen die sogenannte »parlamentarische ›Mehrheitswirtschaft‹ und ihre bekannten Gefahren« (MWG I/15: 496, Herv.i.O.) gerichtet.⁹¹ Mit der Stärkung des Parlaments werde die Verwaltung der öffentlichen Kontrolle unterzogen (vgl. MWG I/15: 488). Diese durch »effektive Parlamentskontrolle erzwungene *Publizität der Verwaltung*« (MWG I/15: 491, Herv.i.O.) bedeutet einen Zugewinn an Möglichkeiten effektiver Partizipation, da das von der gesamten Bevölkerung gewählte Parlament in die Lage versetzt wird, die Herrschaft der besonders in Deutschland einflussreichen Bürokratie einzudämmen.

Doch die parlamentarische Verwaltungskontrolle hat bei Weber ebenfalls einen elitistischen Einschlag. So fänden die fachlichen Beratungen der Abgeordneten meistens nicht in den parlamentarischen Ausschüssen, sondern in den Hinterzimmern, in Fraktionssitzungen oder in deren Privatbüros statt (vgl. MWG I/15: 479) – verantwortliche Politik werde nach Weber bekanntlich am besten in kleinen Kreisen und vom »kühle[n] und klare[n] Kopf« (MWG I/15: 549) gemacht. Auch die Transformation der Parteistrukturen beeinflusst für ihn die Parlamentsarbeit und richtet sie ganz nach den Persönlichkeiten der Parteiführer aus: »Die ganze breite Masse der Deputierten fungiert *nur* als Gefolgschaft für den oder die wenigen ›leader‹, welche das Kabinett bilden und gehorcht ihnen blind, *so lange* sie Erfolg haben. [...] Dieser ›cäsaristische‹ Einschlag ist (in *Massenstaaten*) unausrottbar.« (MWG I/15: 482, Herv.i.O.) Bei den Reden im Parlament handle es sich nämlich nicht um Mittel zur Überzeugung der anderen Abgeordneten oder die Kundgabe persönlicher Bekenntnisse, sondern nunmehr um »amtliche Erklärungen der Partei, welche dem Lande ›zum Fenster hinaus‹ abgegeben werden« (MWG I/15: 479). In den bisher präsentierten Überlegungen Webers ist das Parlament damit nicht in erster Linie der »Ort der Macht«, sondern ein Organ der Vermittlung von Regierungsentscheidungen an die Öffentlichkeit, wohingegen die Entscheidungen stets

91 Möglicherweise sieht Weber hier ein ähnliches Problem wie Mill angesichts der zahlenmäßigen Überlegenheit der »unteren Klassen«, doch geht er an dieser Stelle nicht näher darauf ein.

an anderer Stelle getroffen werden. Eine weitere Funktion kommt dem Parlament bei der Auswahl derjenigen Führungspersönlichkeiten zu, deren die Leitung des Staates in Webers Augen obliegen sollte.

5.2 Die Herausbildung politischer Führungspersönlichkeiten

Zwar lässt sich der Weber'sche Parlamentarismus nicht auf die Funktion der Führungsauslese reduzieren, aber bei genauerem Blick zeigt sich, dass jeder der genannten Aspekte zur Steigerung der Parlamentsmacht erst unter dem Aspekt der Herausbildung des Führungspersonals seine stärkste Bedeutung erlangt. Die von Weber geforderten Rechte des Parlaments sind – wenn auch nicht darauf zu reduzieren – in erster Linie Voraussetzung für die Funktion der Führungsauslese (vgl. MWG I/15: 490). Die Herausbildung politischer Führungspersönlichkeiten im Parlament hat dabei für Weber zwei Dimensionen: Erstens bewirke die parlamentarische Arbeit die *Ausbildung* derselben. In der ständigen Auseinandersetzung mit der Bürokratie und konkurrierenden Abgeordneten erlangen sie erst die Fähigkeiten, die Weber an das politische Führungspersonal stellt. Zweitens fungiere das Parlament als *Auslesestätte* im engeren Sinn der parlamentarischen Regierung, in der das Regierungsoberhaupt direkt, wie im englischen Beispiel, vom Parlament auserkoren werde.

Die Ausbildungsdimension des Parlaments komme dabei einer »Schule« sowie einer Art »Trainingsplatz« für Politiker in Führungspositionen gleich (vgl. Eliaeson 2001: 56). Insbesondere die »Kommissionen eines mächtigen Arbeitsparlamentes« (MWG I/15: 491) sind in diesem Sinne als Ausbildungsstätten zu verstehen. So entwickelt Weber die Anforderungen an die politischen Führungspersönlichkeiten in Abgrenzung zu denen der Beamten, die durch erstere in Schach gehalten werden sollen. Das Parlament solle nicht »Sprungbrett der Karriere für talentierte Staatssekretärskandidaten« (MWG I/15: 477) sein, sondern *politische* »Führer« hervorbringen.⁹² Zentrales Defizit der Bürokratie und ihrer Vertreter sei die Unfähigkeit zur *Leitung*. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Professionen ist für Weber demnach die Art der Verantwortung, die sie übernehmen: Während die Verantwortung des Beamten Weber zufolge darauf beruht, nicht gegen einen Befehl der ihm vorgesetzten Behörde Einspruch zu erheben, auch wenn er ihn aus seiner fachlich qualifizierten Perspektive nicht für richtig hält, ist es der Politiker, der diese Entscheidung selbst treffen und damit in der Lage sein muss, diese im Kampf um politische Macht oder durch das Schließen von Kompromissen herbeizuführen (vgl. MWG I/15: 468f.). Die Verantwortung des Beamten fuße damit auf »im höchsten Sinne sittliche[r] Disziplin und Selbstverleugnung« (MWG I/17: 190), wohinge-

92 Dies ist auch als kritischer Kommentar zur Ernennung des Reichskanzlers Michaelis nach der Julikrise zu verstehen, der diese Staatssekretärlaufbahn hinter sich hat.

gen der leitende Politiker für seine *eigenen* Entscheidungen verantwortlich sei. Damit ähnele die Verantwortungsform des Politikers eher der des Unternehmers als der des Beamten (vgl. MWG I/17: 190).

Zu der besonderen Verantwortung der Politiker gehört für Weber auch, die Entscheidungen und Initiativen gegenüber den »Massen« zu vertreten (vgl. Eliaeson 2001: 57). Die zur kompetenten Kontrolle der Bürokratie qualifizierende parlamentarische Mitarbeit solle dabei gewährleisten, dass das Parlament »zu einer Auslesestätte nicht für bloße Demagogen, sondern für sachlich arbeitende Politiker« (MWG I/15: 491) geformt werde. Die Integrationsfähigkeit gegenüber den »Massen« und die Fähigkeit zur effektiven Kontrolle der Beamten gelten Weber als Beweis der Fähigkeit zur politischen Führung. Die oben genannten Rechte des Parlaments sind also auch als Voraussetzung zu verstehen, dass die Führungspersönlichkeiten in spe sich überhaupt auszeichnen können, um sich für ein höheres Regierungsamt in Stellung zu bringen (vgl. MWG I/15: 490f.). Was in Webers Betrachtungen der politischen Partei als Kanalisierung des politischen Einflusses zugunsten der Parteiführung begonnen hat, setzt sich also in seiner Konzeption des Parlamentarismus fort.

Dieser Eindruck wird durch die zweite Dimension der Herausbildung politischen »Führertums« im Parlament, die *Auslese*, verstärkt. Webers Vorbild ist hier wieder das parlamentarische System in Großbritannien. In *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* drückt er seine Bewunderung dafür aus, »daß doch schließlich diese Körperschaft die Stätte der Auslese jener Politiker gewesen ist, welche es verstanden haben, ein Viertel der Menschheit zur Unterordnung unter die Herrschaft einer winzigen staatsklugen Minderheit zu bringen« (MWG I/15: 491). Diese Herrschaft einer »winzigen« Elite ist für ihn Produkt und Voraussetzung eines funktionierenden Parlamentarismus. Die beiden Dimension der Herausbildung politischen »Führertums« im Parlament sind dabei die Grundlage der Stärke des britischen Systems. Politisches Führungspersonal wird hier ausgebildet und ausgelesen, indem es sich in der parlamentarischen Arbeit und im Machtkampf bewährt: Der englische Ministerpräsident hat sich Weber zufolge nicht nur im Unterhaus als fähiger Politiker zu beweisen, sondern wird auch per Wahl von diesem bestimmt. Webers Anliegen war es, auch die deutsche Verfassung so zu reformieren, dass politische Führungspersönlichkeiten wie in den parlamentarisch regierten Ländern auch aus dem Parlament hervorgehen können. In diesem Sinne plädierte er mehrmals für eine Abschaffung des zweiten Satzes von Absatz 9 der Bismarck'schen Reichsverfassung, der besagte, dass ein Regierungsmitglied, inklusive des Reichskanzlers, nicht zugleich Mitglied des Reichstages sein dürfe (vgl. MWG I/15: 478f., 310–314). Dieser Artikel führe dazu, dass das Parlament als Karriereelement für Beamte (vgl. MWG I/15: 477) missbraucht werde, anstatt politische »Führer« auszulesen, die aufgrund dieser Einschränkung keine Möglichkeit hätten, über die parlamentarische Arbeit in Führungspositionen zu gelangen.

Auf der einen Seite steigt mit der Funktion der Führungsauslese zwar die politische Bedeutung des durch allgemeines und gleiches Männerwahlrecht gewählten Reichstags und damit die Effektivität der politischen Partizipation der Wählenden: Auch wenn das System letztendlich auf den Regierungschef ausgerichtet ist, kann dieser nur vom Parlament auserkoren werden. Auf der anderen Seite ist es bemerkenswert, dass Weber die Stärkung des Parlaments nicht unter dem Stichwort demokratischer Partizipation, sondern in Bezug auf ihr Gegenteil, nämlich die Führungsauslese als Bestimmung einer kleinen, elitären Gruppe oder von einzelnen Persönlichkeiten ins Spiel bringt. Da diese Auslese im Parlament von den Bürgern weitgehend unbeeinflusst bleibt, bedeutet dies eine weitere Einschränkung ihrer Partizipationsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass Weber diese explizit gegen eine bestimmte politische Strömung richtet: Nicht zuletzt verspricht er sich nämlich von der parlamentarischen Führungsauslese eine Einhegung der Machtchancen sozialistischer Parteien. Die »Schaffung geordneter *verantwortlicher* Leitung der Politik durch ein *parlamentarisches* Führertum« (MWG I/15: 392, Herv.i.O.) bewirke angesichts der befürchteten »Straßenherrschaft« des industriellen Proletariats eine »geordnete *Führung* der Massen« (MWG I/15: 392, Herv.i.O.). Die Einbindung der »Massenführer« in die Parlamentsarbeit gewährleiste zudem, dass sie »sich den festen Rechtsformen des Staatslebens einfügen« (MWG I/15: 549).

Dass die Führungsauslese bei Weber von der Mitbestimmung der Bevölkerung abgekoppelt ist und damit elitäre Züge aufweist, lässt sich anhand seiner Vorstellungen über die konkrete Zusammensetzung der Parlamentsabgeordneten und seinen Argumentationen zur Ablehnung jeglicher Form imperativer Mandate nachvollziehen. Wie in der Partei beobachtet Weber auch im Parlament einen Übergang zum professionellen Berufspolitikertum: Der von der Politik lebende Berufsparlamentarier ist für ihn bereits »rein technisch unentbehrlich« (vgl. MWG I/15: 501) geworden. Seine Arbeit geschehe allerdings in der Regel hinter den Kulissen. »Politiker großen Zuschnittes« (MWG I/15: 502), als Führungspersönlichkeit im von Weber angestrebten Sinne, könne nur werden, wer *für* die Politik lebe. Ein aus Parteibeamten zusammengesetztes Parlament wäre hingegen »politisch steril« (MWG I/15: 534) und degradiere die Abgeordneten zu reinen Befehlsempfängern ihrer Parteizentrale. Voraussetzung für die parlamentarischen Führungspersönlichkeiten sei daher, wie zuvor bei der Honoratiorenherrschaft, dass sie finanziell unabhängig von einer Tätigkeit im Produktionsprozess seien (vgl. MWG I/15: 502). Da Weber aus politischen Gründen die potenziell abkömmlichen Grund und Aktien besitzenden Schichten, von ihm als »Couponschneider« (MWG I/15: 353) und »Plebejer« (MWG I/15: 381) diffamiert, für diese Aufgaben politisch ablehnt,⁹³ kommen für ihn nur die Advokaten als ideale Berufsgruppe für die Rekrutierung parlamentarischer Führung in Frage. Zwar sind sie nicht in dem Sinne abkömmlich wie der Großgrundbesitzer, da

93 Weitere Gründe nennt Weber in MWG I/15: 378f.

sie ein der Regel selbständig arbeiten und ein eigenes Büro besitzen. Doch anders als der unabhömmliche Unternehmer macht sie das für Weber zu den prädestinierten Parlamentsabgeordneten: Besonders die modernen Berufsparlamentarier seien schließlich auf ein solches eigenes Büro angewiesen. Zudem ermögliche es den Advokaten eine gewisse materielle Unabhängigkeit (vgl. MWG I/15: 535). Hinzu kämen die Fähigkeiten, die die Advokaten qua Beruf mitbringen: Laut Weber sind sie »im Kampf und in der wirksamen Vertretung einer Sache durch Kampf geschult« (MWG I/15: 502, Herv.i.O.), was in seinen Augen bekanntlich die essenzielle Voraussetzung für politische Führungspersönlichkeiten darstellt. Einen weiteren Grund für die Bevorzugung der Advokaten als Abgeordnete sieht Weber darin, dass sie am ehesten dem aristokratischen Modell entsprechen würden (vgl. MWG I/15: 376) – auch wenn eine echte Aristokratie nicht einmal mehr in England zu beobachten sei. Dennoch zeigt er mit diesem Vergleich eine Tendenz zur Bevorzugung aristokratischer Ausleseprinzipien, die der demokratischen Partizipation der gesamten Bevölkerung entgegensteht.

Ganz in diesem Sinne ist auch Webers Skepsis gegenüber jeglicher Form imperativer Mandate zu verstehen. Der Begründer der Lehre des freien Mandats, Edmund Burke, verweist mit seinem Insistieren auf die Überlegenheit einer »natürlichen Aristokratie«, aus der die Abgeordneten rekrutiert werden, auf deren individuelle Fähigkeit zur Einschätzung, was am besten für ihre Wähler und die Gesellschaft als Ganze ist (vgl. Burke 2019a: 302f.). Dagegen sind bei Weber nicht die Abgeordneten insgesamt, sondern nur die Führungspersönlichkeiten unter ihnen zu freiem Handeln befähigt (vgl. Beetham 1985: 231). Mit der Degradierung der einfachen Parlamentarier zum »Stimmvieh« im Zuge der Einführung moderner Parteiapparate wie des *caucus*-Systems in Großbritannien (vgl. MWG I/17: 211) sei nicht nur die Macht dieser Apparate angewachsen, sondern auch die der Personen an ihrer Spitze, die auch im Parlament die Führungsrolle übernähmen (vgl. MWG I/22-4: 503, Jörke 2011: 287). Demgegenüber würden »kleinliche imperative Mandate« (MWG I/15: 494) in der parlamentarischen Ausschussarbeit, ob von der Partei oder der Wählerschaft erteilt, die Schulung der zukünftigen Führungspersönlichkeiten behindern. Politische Führungspersönlichkeiten sollen nach eigenem Ermessen handeln können »und nicht, wie der Beamte, gemäß dem (in einem »imperativen Mandat«) ausgesprochenen oder vermuteten Willen der Wähler« (MWG I/22-4: 742). Durch Mandat gebundene Repräsentanten sind für Weber »in Wahrheit: Beamte der von ihnen Repräsentierten« (MWG I/23: 580). Dadurch, dass die »Führer« unter den Abgeordneten – die anderen folgen nach Webers Vorstellungen ohnehin ihren Anweisungen – in keinerlei Weise mehr an

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

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 zweite⁹⁵ Kammer des Kaiserreichs, der Bundesrat, formal als »Souverän des Reiches« (Kluxen 1985: 35) und hatte neben den legislativen auch umfassende exekutive und gerichtliche Kompetenzen,⁹⁶ 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 zweite Kammer sprechen (vgl. Schüttemeyer/Sturm 1992: 518, Haas 2011: 3f.).

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