UNIVERSITÄT AUGSBURG
Universitätsbibliothek

OPEN ACCESS
OPUS AUGSBURG

Demokratie und Korporatismus –eine Beziehungsgeschichte

Andrea Rehling

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rehling, Andrea. 2015. "Demokratie und Korporatismus –eine Beziehungsgeschichte." In *Normalität und Fragilität: Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg*, edited by Tim B. Müller and Adam Tooze, 133–53. Hamburg: Hamburger Ed.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
Deutsches Urheberrecht
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/

Andrea Rehling

Demokratie und Korporatismus – eine Beziehungsgeschichte

Spätestens seit der Französischen Revolution von 1789 stand die Frage, wie »das Volk« am Regieren zu beteiligen sei, in Europa und den USA auf der politischen Agenda. Die Demokratie war eine Antwort auf diese Frage, die konstitutionelle Monarchie eine andere. Unterhalb der Ebene der Staatsform stellte sich das Problem, ob »das Volk« an der politischen Entscheidungsfindung direkt oder indirekt mitwirken sollte. Und wenn indirekt, wie sollte der Repräsentationsmodus ausgestaltet sein: auf der Grundlage von Partei-, Gruppen- oder Berufszugehörigkeit? Sollten auch Repräsentantinnen zugelassen werden? Und wodurch sollte der Repräsentant oder die Repräsentantin legitimiert sein: durch Wahl, Ernennung oder Kooptation? Damit eng verknüpft war schon früh die Frage, wie die Qualifikation für das Amt des Repräsentanten sein sollte.

Auf keine dieser Fragen gab es nur eine Antwort. Sie wurden in verschiedenen Zeiten an verschiedenen Orten und in verschiedenen Konstellationen unterschiedlich beantwortet. Der Korporatismus oder Tripartismus, die Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Formulierung von Politik, war eine Variante. Sie sollte die »Produktivkräfte der Gesellschaft« privilegiert in den politischen Prozess einbinden. Der Repräsentationsmodus basierte in der Regel auf der Berufszugehörigkeit oder einer allgemeineren Klassenzuordnung. Grundsätzlich ging es darum, soziale Konflikte durch Partizipationsangebote zu reduzieren und die Integration der Gesellschaft zu erhöhen. So sollte die »Soziale Frage«, die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht nur alle industrialisierten

Gesellschaften beschäftigte, beantwortet werden.[1] Gleichzeitig sollte der Spezialisierungsgrad, den das Regieren in einer funktional differenzierten Gesellschaft zu erfordern schien, durch die Einbindung der von der Gesetzgebung betroffenen Experten optimiert werden. Diese Hochschätzung des praktischen Erfahrungswissens in teilweise expliziter Abgrenzung vom theoretisch-intellektuellen Wissen war von einer Einstellung geprägt, die Gerald D. Feldman als »Fachleuteideologie«[2] umschrieben hat, der durch einen allgemeinen, sehr verbreiteten Antiintellektualismus Vorschub geleistet wurde.[3] Durch die Einbindung der Praktiker sollte außerdem die Zufriedenheit mit politischen Entscheidungen verbessert und dadurch die Integration der Gesellschaft, die zwischenzeitlich zu einem Kernbereich politischen Handelns aufgestiegen war, erhöht werden.

Der Korporatismus sollte also abstrakt gesprochen zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung einbinden. Seine Funktionszuschreibung beinhaltete sowohl eine Bottom-up- als auch eine Top-down-Perspektive auf Regieren und Integration. Die Gewichtung beider Aspekte entschied bei der Institutionalisierung korporativer Gremien über das Verhältnis des Korporatismus zur Demokratie und war bestimmend für seine Beziehung zum Parlament und zur Regierung. Es ist deshalb sinnlos, Korporatismus als demokratisch oder undemokratisch zu klassifizieren. Sein Verhältnis zur Demokratie ist komplexer: Beider Geschichten sind als Versuche, die Partizipation des Volkes an Politik und am Regieren zu erhöhen, eng mit-

1 Zu den Schwierigkeiten der Kolonien und »rückständigen« Staaten vgl. u.a. Madeleine Herren, »Global Corporatism after the First World War – the Indian Case«, in: Sandrine Kott/Joëlle Droux (Hg.), Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond, New York 2013, S. 137–152.

2 Gerald D. Feldman, »Die Freien Gewerkschaften und die Zentralarbeitsgemeinschaft: 1918–1924«, in: Heinz Oskar Vetter (Hg.), Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung, Köln 1975, S. 241.

3 Ulrich Prehn, »Deutungseliten – Wissenseliten. Zur historischen Analyse intellektueller Prozesse«, in: Karl Christian Führer/Karen Hagemann/Birthe Kundrus (Hg.), Eliten im Wandel. Gesellschaftliche Führungsschichten im 19. und 20. Jahrhundert, Münster 2004, S. 42–69.

einander verwoben, sie folgen zeitweise verschlungenen Pfaden, die sich aber auch voneinander trennen und abbrechen konnten, abhängig von der jeweiligen, konkreten historischen Konstellation.

Eine Feststellung, die für Historikerinnen und Historiker fast schon eine Plattitüde ist, wäre es mit Blick auf eine historische Einordnung der Demokratie und des Korporatismus nicht dringend angezeigt, auf die Offenheit und Vielschichtigkeit jeder historischen Situation noch einmal ausdrücklich hinzuweisen: Jede genealogische Zwangsläufigkeit ist einmal mehr entschieden zurückzuweisen. Außerdem ist es erforderlich, sich noch einmal ins Gedächtnis zu rufen, dass die Beurteilung eines historischen Ereignisses oder einer historischen Konstellation im Lichte eines Ursprungs oder eines Endes, welche die grundsätzliche Offenheit der historischen Situation überstrahlen, ebenso tunlichst vermieden werden sollte, wie der implizite Vergleich mit einem internalisierten, gegenwärtigen Modell von Demokratie. Selten ist der Hinweis auf diese Selbstverständlichkeit so dringend erforderlich wie beim Blick auf die Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts. Schon die Namensgebung des Zeitabschnitts deutet an, dass er in der Regel als strukturelles, ideelles oder zeitliches Scharnier zwischen den beiden Weltkriegen und dadurch aus der Perspektive des Davor und Danach interpretiert wird. Die Wucht der Vor- und Nachgeschichte birgt die Gefahr, alle Ereignisse in eine Flucht zu bringen und den analytischen Blick für die Offenheit der historischen Situation zu trüben. Das ist verständlich, hat aber insbesondere bei der Erforschung des Korporatismus aus der jeweiligen Blickrichtung Probleme und Widersprüchlichkeiten erzeugt, die im Folgenden aufzulösen sind.

Mir erscheint es vor diesem Hintergrund äußerst reizvoll, die Ausgestaltung politischer Institutionen und Systeme in der Zeit zwischen den Weltkriegen analytisch etwas stärker aus dem Davor und Danach zu lösen, um ihnen zu mehr eigenem Recht zu verhelfen. Ich werde sie im Folgenden als Laboratorium für Institutionalisierungen in einer industrialisierten Massengesellschaft betrachten, um den experimentellen Charakter, die Ambivalenz von Vorstrukturiertheit und grundsätzlicher Offenheit jeder historischen Situation sowie ihrer Ergebnisse zu beto-

nen.[4] Aus dieser Perspektive werde ich das Verhältnis von Korporatismus und Demokratie als *democracy in the making* analysieren.[5]

Meine Überlegungen habe ich vor allem am deutschen Korporatismus entwickelt.[6] Im Folgenden werde ich diese aber in einen allgemeineren, inter- und transnationalen Kontext stellen, um grundsätzliche Aussagen zum Verhältnis von Demokratie und Korporatismus in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen zu treffen. Zunächst gehe ich deshalb auf die Ambivalenzen und Probleme der Forschung zum Korporatismus ein, um dann auszuloten, wie die Gewichtung von Korporatismus als Antwort auf die »Soziale Frage« und als Komplexitätsbewältigung in einer »funktional differenzierten Gesellschaft« das Verhältnis von Korporatismus und Demokratie jeweils beeinflusst haben. Ich werde zeigen, dass korporative Gremien demokratisierend wirken konnten, indem sie die zivilgesellschaftlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten erweiterten. Sie konnten aber auch genutzt werden, um die Kontrolle auf die Gesellschaft zu erhöhen und Partizipation einzuschränken. Sie waren geeignet die Demokratie zu stabilisieren, konnten aber auch zu einem konkurrierenden Gegenentwurf auf- und ausgebaut werden. Welche Richtung die jeweilige Entwicklung nahm, hing nicht so sehr mit dem Aufbau oder der Struktur des Korporatismus zusammen. Auch Traditionen oder Wertorientierungen waren zweitrangig. Entscheidend für das Verhältnis von Demokratie und Korporatismus war, wie die Verfahren zur Ent-

4 Für meinen Institutionenbegriff vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, »Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus«, in: dies. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/ New York 1995, S. 39–72; zu den verschiedenen Aspekten des Laboratoriums vgl. Dirk van Laak, »Kolonien als ›Laboratorien der Moderne‹«, in: Sebastian Conrad/ Jürgen Osterhammel (Hg.), Das Kaiserreich transnational: Deutschland in der Welt 1871–1914, Göttingen 2004, S. 257–279; Bruno Latour, The Pasteurization of France, Cambridge 1988.

5 Zur Zwischenkriegszeit als demokratischem Experimentierfeld vgl. Tim B. Müller, Nach dem Ersten Weltkrieg. Lebensversuche moderner Demokratien, Hamburg 2014; Mark Mazower, Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert, Berlin 2000, S. 17–67.

6 Andrea Rehling, Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise. Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierten Aktion, Baden-Baden 2011.

scheidungsfindung ausgestaltet wurden und wie hoch in der jeweiligen historischen Situation die Zustimmung zu diesen Verfahren und ihren Ergebnissen war.

Demokratie und Korporatismus in der Forschung

Eine breitere Forschungsdiskussion über Korporatismus und Tripartismus setzte in den 1970er Jahren ein und ging von den Sozialwissenschaften aus. Die Politikwissenschaftler Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehmbruch und Jack Winkler wiesen fast gleichzeitig darauf hin, dass es neben dem Pluralismus auch in demokratischen, liberalen Gesellschaften korporative Gremien gebe, die sie als »gesellschaftlichen« oder »liberalen« Korporatismus von faschistischen oder diktatorischen Varianten, welche sie als »staatlichen« oder »autoritären« Korporatismus klassifizierten, abgrenzten, um den Begriff so für die Analyse »moderner«, demokratischer Gesellschaften nutzbar zu machen.[7] Dementsprechend konzentrierten sich die Analysen der Sozialwissenschaften auf die zeitgenössischen Varianten, die sie als Stabilisierungsstrategie sozialdemokratischer Regierungen in ökonomisch schwierigen Zeiten diskutierten. Sie loteten ihr Verhältnis zum Pluralismus aus, hinterfragten die Repräsentationsstandards und apostrophierten sie als Möglichkeit, Regieren durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure demokratischer und effizienter zu gestalten.[8] Das Narrativ einer Erfolgsgeschichte der korporativen Gremien der 1970er Jahre wurde so etabliert.

Die Analyse der korporativen Gremien vor 1945 übernahm die Geschichtswissenschaft. Sie analysierte den Korporatismus mehrheitlich als Teil des »Organisierten Kapitalismus« und klassifizier-

7 Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hg.), Trends Towards Corporatist Intermediation, London 1979; Jack T. Winkler, »Corporatism«, in: *Archives Européennes de Sociologie* XVII (1976), S. 100–136.

8 Ulrich von Alemann (Hg.), Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979; ders. (Hg.), Neokorporatismus, Frankfurt am Main 1981; Rolf G. Heinze, Verbändepolitik und »Neokorporatismus«. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen 1981.

ten ihn vor diesem Hintergrund als grundsätzlich undemokratisch.[9] Selbst da, wo nicht so kategorisch geurteilt wurde, galt der Korporatismus mit wenigen Ausnahmen vor 1945 als antisozialistisches Stabilisierungsinstrument mit tendenziell antiparlamentarischer oder antidemokratischer Stoßrichtung.[10]

Gemeinsam war dem sozial- und dem geschichtswissenschaftlichen Forschungsstrang, nationale Traditionen und Pfade in ihrer Analyse stark zu machen und sie als determiniert durch eine nationale politische Kultur zu betrachten.[11] Das wissenschaftliche Bild vom Korporatismus wurde dadurch insofern widersprüchlich, als einerseits Traditionslinien betont und andererseits 1945 zu einer Wasserscheide zwischen demokratischem und undemokratischem Korporatismus gemacht wurde. Dadurch stand eine Erfolgsgeschichte der Institution und ihrer Strukturen nach 1945 gleichberechtigt, aber unverbunden neben einer Erzählung ihres Scheiterns zugunsten der parlamentarischen Demokratie. Dieser Widerspruch konnte auch durch Neologismen wie »Neokorporatismus« oder

9 Kenneth D. Barkin, »Organized Capitalism«, in: *The Journal of Modern History* 17 (1975), H. 1, S. 125–129; Ralph H. Bowen, German Theories of the Corporative State with Special Reference to the Period 1870–1919, New York/London 1947; Heinrich August Winkler (Hg.), Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen 1974.

10 Charles S. Maier, Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after World War I, Princeton 1975; Hans-Jürgen Puhle (Hg.), »Kapitalismus, Korporatismus, Keynesianismus«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 10 (1984), H. 2; anders Ulrich Nocken, Inter-industrial Conflicts and Alliances in the Weimar Republic. Experiments in Societal Corporatism, Berkeley/Ann Abor 1979; Werner Abelshauser, »Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik«, in: ders. (Hg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 147–170; ders., »The First Post-Liberal Nation. Stages in the Development of Modern Corporatism in Germany«, in: *European History Quarterly* 14 (1984), H. 3, S. 285–318.

11 Dirk Berg-Schlosser, Politische Kultur. Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse, München 1972; Andrew Cox/Noel O'Sullivan (Hg.), The Corporate State. Corporatism and the State Tradition in Western Europe, Cambridge 1988; Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien/Köln/Graz 1985; Peter J. Katzenstein, Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry, London 1984.

»Korporativismus«, mit denen man versuchte, sie als genealogische Entwicklungsstadien voneinander abzugrenzen, nicht aufgelöst werden.

Das änderte sich in den 1990er Jahren nur unwesentlich, als die korporativen Gremien europaweit als Stabilisierungsstrategie in ökonomischen Krisen wiederentdeckt wurden. Zwar wurde die Genealogie in den korporativen Modellen schwächer und der Schwerpunkt verschob sich vom antisozialistisch-bourgeoisen Zugeständnis zur Verhinderung einer vollständigen sozialistischen Revolution nun endgültig zur stabilisierend wirkenden Governance-Institution, mit positiven Effekten auf die Implementation politischer Entscheidungen.[12] Die Varianten der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden aber weiter nur selten systematisch zu denen nach 1945 in Beziehung gesetzt, obwohl kulturelle Traditionen und Pfadabhängigkeiten im Rahmen der ökonomischen Performanzforschung auf der einen und der Aufwertung der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite seit 2000 noch an Bedeutung gewannen.[13]

Diese Sichtweise blendet die internationalistische Tradition des Korporatismus fast vollständig aus, die in den letzten Jahren wieder

12 Gerhard Lehmbruch, »Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37 (1996), H. 4, S. 735–751.

13 M. Donald Hancock, West Germany. The Politics of Democratic Corporatism, Chatham 1989; Andrew Shonfield, In Defence of Mixed Economy, Oxford/New York 1984; Wolfgang Streeck, Industrial Relations in West Germany. A Case study of the Car Industry, London 1984; ders., Social Institutions and Economic Performance, London 1992; Jukka Pekkarinen/Matti Pohjola/Bob Rowthorn (Hg.), Social Corporatism: A Superior Economic System?, Oxford 1992; Stefan Berger/Hugh Compston (Hg.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century, New York/Oxford 2002; Volker R. Berghahn/Sigurt Vitols (Hg.), Gibt es einen deutschen Kapitalismus? Tradition und globale Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt am Main/New York 2006; Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hg.), Social Pacts in Europe – New Dynamics, Brüssel 2000; Jelle Visser/Anton Hemerijck, »A Dutch Miracle«. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam 1997; Steven L. Kaplan/Philippe Minard (Hg.), La France, malade du corporatisme? XVIIIe-XXe siècles, Paris 2004.

stärker in den Blick genommen wird.[14] Außerdem verdeckt sie den Variantenreichtum korporativer Arrangements gerade im Verhältnis zur Demokratie vor 1945. Mit einer genealogischen Erfolgsgeschichte wird man diesen Facetten ebenso wenig gerecht wie mit einer episodischen Geschichte permanenten Scheiterns oder der Klassifikation einer Struktur als per se demokratisch oder undemokratisch. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurden dem Korporatismus zwei Funktionen zugeschrieben, die in unterschiedlichen Situationen spezifisch zueinander in Beziehung gesetzt und jeweils unterschiedlich gewichtet wurden: eine stabilisierende und integrierende Wirkung auf die Probleme, welche die Soziale Frage verursachte, sowie eine Verbesserung der Qualität des Regierens in einer funktional differenzierten Gesellschaft durch die Hebung des Informationsniveaus und die optimierte Implementation politischer Entscheidungen. Das Verhältnis zur Demokratie wurde dadurch immer auch mitbestimmt.

Partizipation im korporativen Gremium als Antwort auf die Soziale Frage

In gewisser Hinsicht ist der Korporatismus ein etwas vernachlässigter kleiner Bruder des Parlamentarismus. Bereits Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom Stein stellte in seinem »Politischen Testament« Überlegungen an, ob eine Repräsentation der Staatsbürger auf der Grundlage ihres Berufes nicht sinnvoll sei.[15] In der politischen Romantik Europas wurde der Korporatismus dann als Alternative zum als defizitär empfundenen Parlamentarismus diskutiert. Das als Nation gedachte Volk sollte am politischen Prozess partizipieren können. Diese Forderung war spätestens nach der Fran-

14 Madeleine Herren, Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg. Die Anfänge europäischer Kooperation aus der Sicht Frankreichs, Berlin 1993; Daniel Maul, Menschenrechte, Entwicklung und Dekolonisation – Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970, Essen 2007; Sandrine Kott/Joëlle Droux (Hg.), Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond, New York 2013.

15 Franz Josef Dotzenrath, Wirtschaftsräte und die Versuche ihrer Verwirklichung in Preußen-Deutschland, Düsseldorf 1933, S. 3.

zösischen Revolution in den europäischen Gesellschaften auf die politische Agenda gerückt. Gleichzeitig hatten die revolutionären Entwicklungen eine gewisse Massenskepsis entstehen lassen, die nur eine repräsentative Beteiligung denkbar werden ließ. Um diese zu verwirklichen, musste ein geeigneter Repräsentationsmodus gefunden werden. Im Fall des Parlamentarismus sollte dieser Modus auf demokratischen Wahlen der Staatsbürger basieren,[16] während korporatistische Konzepte die Repräsentation auf Grundlage des Berufs, also der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Funktion, für sachlicher und vernünftiger hielten. Den Vertretern der politischen Romantik erschienen die Mehrheiten des Parlamentarismus als zufällig und für Verführungen anfällig. Der Korporatismus sollte dazu einen Gegenentwurf liefern, um in der antidemokratischen Variante das Parlament zu ersetzen oder in der demokratischen Varianten als dessen Ergänzung seine Defizite zu kompensieren und politische Entscheidungen sachlicher zu machen.[17]

Wie bereits erwähnt, wurden korporatistische Konzepte auch international diskutiert. Nach 1918 entwickelten sie sich zwischenzeitlich sogar zu einem regelrechten internationalen Standard.[18] Insgesamt ging es darum, in der Wirtschaft einen Ersatz für die Ständeordnung zu schaffen, die als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und Ordnungsprinzip zunehmend von der Klassengesellschaft abgelöst wurde. Letztere schien als Gemeinwesen wegen des in der Zukunft zu erwartenden Klassenkampfes permanent durch Desintegration in ihrer Existenz bedroht zu sein.[19] Um eine solche Ent-

16 Heiko Bollmeyer, »Repräsentative Partizipation? Parlamentskonzeptionen in den Verfassungsberatungen von Weimar 1919«, in: Christoph Gusy/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), Inklusion und Partizipation. Politische Kommunikation im historischen Wandel, Frankfurt am Main/New York 2005, S. 113–133.

17 Tetsushi Harada, Politische Ökonomie des Idealismus und der Romantik. Korporatismus von Fichte, Müller und Hegel, Berlin 1988.

18 Herren, Sozialpolitik; Kott/Droux (Hg.), Globalizing Social Rights.

19 Gunter Gebhard/Tino Heim, »Die ›Realität‹ der Klassengesellschaft. Eine Einleitung«, in: Gunter Gebhard/Tino Heim/Karl-Siegbert Rehberg (Hg.), »Realität« der Klassengesellschaft – »Klassengesellschaft« als Realität?, Münster 2007, S. 7–26; Lucian Hölscher, »Wie begrenzt ist die Sozialgeschichte? Diskutiert am Beispiel des Industrialisierungsdiskurses«, in: Man-

wicklung zu verhindern, sollten die Berufsstände bzw. Klassen – beide Begriffe wurden oft synonym verwendet, auch weil Klasse als Repräsentationskriterium viel zu allgemein war[20] – im Rahmen eines korporativen Gremiums in die politische Ordnung eingebunden werden. So sollte durch Partizipation die Zustimmung zum politischen System sowie seinen Entscheidungen erhöht und die Integration der Gesellschaft gewährleistet werden. Die Einbindung der Massen in eine Ordnung sowie ihre Beteiligung an der Formulierung von Politik schien die Antwort auf die zunehmend als Problem wahrgenommene Soziale Frage zu liefern.[21] Der Korporatismus wurde im 19. Jahrhundert bereits debattiert, und erste korporative Gremien wurden in Europa schon vor dem Ersten Weltkrieg installiert, der Grad der Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Gremien und ihre Entscheidungsbefugnisse blieben aber höchst umstritten. Auf breiter Front setzte sich die korporative Einbindung der gesellschaftlichen Produktivkräfte in politische Entscheidungsprozesse erst in der Kriegswirtschaft durch, als sich die Regierungen Funktionsübernahmen durch die Verbände bei der Steuerung der Wirtschaft durch die Zusage oder das Versprechen von Partizipationsmöglichkeiten erkauften, wobei die Entscheidungsbefugnis bei den Regierungen blieb – unabhängig von deren Legitimation oder dem jeweiligen Staatssystem.[22] Nach Kriegsende ließen sich die Zugeständnisse und Versprechungen nicht einfach zurücknehmen. Eine selbstbewusste, in Gewerkschaften organisierte Arbeitnehmerschaft, die sich selbst als Bevölkerungsmehrheit rezipierte, pochte zugleich angespornt und abgeschreckt durch die Revolution in Russland auf ihre Partizipation in einer demokratischen bzw. zu demokratisierenden Wirtschaft. Die

---

fred Hettling u.a. (Hg.), Was ist Gesellschaftsgeschichte? Positionen, Themen, Analysen, München 1991, S. 312–322.

20 Vgl. Werner Conze/Gerhard Oexle/Gerrit Walther, »Stand, Klasse«, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Stuttgart 1990, S. 155–284.

21 Gerhard A. Ritter, Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen 1998.

22 Vgl. u.a. die verschiedenen historischen Beispiele Österreich, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Spanien und Schweden, in: Berger/Compston (Hg.), Policy Concertation.

tripartistische Kooperation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sollte die Gefahr des Klassenkampfes in einem Bürgerkrieg, dessen destruktive Dynamik in Russland beobachtbar schien, abwenden. Sie wurde deshalb sogar zum Teil der Friedensverhandlungen in Versailles und mündete in die Gründung einer quasi tripartistischen – die Entscheidungsmehrheit blieb auch hier bei den Regierungsvertretern – Internationalen Arbeitsorganisation im Rahmen des Völkerbundes.[23]

Hatte bei der Schaffung der ersten korporativen Gremien noch eine auf den Nutzen beratender Partizipation ausgerichtete Top-down-Sicht dominiert, etablierte sich jetzt parallel zum Bedeutungsgewinn der Demokratien die Bottom-up-Perspektive des Mitbestimmungsanspruchs. In einem föderalen Repräsentativsystem sollten Arbeitnehmer und Arbeitgeber Delegierte nominieren, um auf den verschiedenen politischen Ebenen, beginnend in der Kommune und endend auf der internationalen Bühne, mitbestimmen zu können. Dabei ist Mitbestimmung nicht mit Entscheidung zu verwechseln. Die Entscheidungsgewalt wurde in der Regel bei einer durch allgemeines Wahlrecht demokratisch legitimierten Regierung verortet. Die korporativen Gremien sollten bzw. mussten in der Regel vor allem beratend gehört werden. Das hing einerseits damit zusammen, dass auch den Zeitgenossen durchaus klar war, dass korporative Gremien nicht das ganze Volk repräsentierten, sondern die produktiven Kräfte privilegierten. Letzteres hielt man für vertretbar, weil einerseits der Arbeit als Beitrag zur Gesellschaft ein hoher Stellenwert beigemessen wurde und weil andererseits der spezifische Sachverstand in sozialen und ökonomischen Fragen unverzichtbar erschien. Die Partizipation der wichtigsten sozialen Gruppen sollte ebenso wie die demokratische Einbindung des Volkes durch Wahlen die Zustimmung zu politischen Entscheidungen verbessern und so möglichst ohne Zwang die Integration der Gesellschaften erhöhen.

Eine Einbindung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in eine Staatsordnung konnte allerdings auch aus einer Top-down-Perspek-

23 Maul, Menschenrechte, S. 14–25; Olga Hidalgo-Weber, »Social and Political Networks and the Creation of the ILO. The Role of British Actors«, in: Kott/Droux (Hg.), Globalizing Social Rights, S. 17–31.

tive und insbesondere für nicht demokratische Herrscher attraktiv sein. Denn ein föderaler Aufbau ließ sich auch in eine hierarchische Ordnung umkehren, die zusätzliche Kontrollmöglichkeiten über die aus damaliger Sicht wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteure versprach. Sie konnte dazu benutzt werden, gezielt Zwang auszuüben und die Gesellschaft von oben zu integrieren. Darauf griffen demokratische Staaten in Krisensituationen,[24] etwa nach der Weltwirtschaftskrise 1929/31, zurück, um die Kontrolle über das Verhalten der Verbände zu erhöhen und die Implementation politischer Entscheidungen zu verbessern. Mitbestimmung wurde in solchen Situationen, die aufgrund ihres Krisencharakters zum Ausnahmezustand deklariert wurden, mit dem Verweis auf Sachzwänge und die Notwendigkeit, schnell entscheidungs- und handlungsfähig sein zu müssen, häufig eingeschränkt. Insofern ist die Ausrufung einer Krise, die nie ohne den Verweis auf hohe Dringlichkeit auskommt und die Tendenz aufweist, Handlungsoptionen als alternativlos darzustellen und so unangreifbar zu machen, immer eine Gefahr für demokratische Verfahren, die Zeit für Aushandlung und Meinungsaustausch sowie Abstimmungen benötigen.

Diktaturen konnten diese Konstellationen immer wieder für sich nutzbar machen, um der eigenen Herrschaft Legitimation zu verleihen. Als Herrschaftsinstrument griffen sie dabei auch gern auf korporative Gremien zurück, deren Verfahren in der Regel so modifiziert wurden, dass Partizipation im Sinne von Mitbestimmung quasi unmöglich war und die gesellschaftlichen Akteure weitgehend auf eine beschränkte Beratungstätigkeit festgelegt wurden, welche es der Regierung ermöglichte, einseitig Informationen abzuschöpfen. Gleichzeitig wurden die Arbeitnehmer und Arbeitgeber staatlicher Kontrolle unterstellt, für deren Durchsetzung die Verbände teilweise durchaus wieder nutzbar gemacht wurden, wie beispielsweise im nationalsozialistischen Deutschland beim »organischen Aufbau der Wirtschaft«: Nachdem die Gewerkschaften ausgeschaltet und mit der Deutschen Arbeitsfront quasi eine staat-

24 Krise begreife ich im Folgenden als wirklichkeitsstrukturierendes und -schaffendes Wahrnehmungsphänomen; vgl. zum Krisenbegriff zuletzt u.a. Thomas Mergel, Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen, Frankfurt am Main 2012.

lich kontrollierte Ersatzorganisation für Arbeitnehmer ins Leben gerufen worden war, band man diese neue Organisation und die Arbeitgeberverbände über ein System von Wirtschafts- und Arbeitskammern in den nationalsozialistischen Staatsaufbau mit »Führerprinzip« ein.[25] Der Grund für diese Art der Beteiligung der Verbände lag zum einen darin, sie zu nutzen, um die gesellschaftliche Kontrolle effektiver zu gestalten. Zum anderen darin, dass auch Diktaturen meinten, in der funktional differenzierten Gesellschaft des 20. Jahrhunderts auf die Expertise der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in wirtschaftlichen und sozialen Fragen nicht verzichten zu können.

Partizipation im korporativen Gremium als Antwort auf die funktional differenzierte Gesellschaft

In Gesellschaften, die sich seit Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend als arbeitsteilig organisiert und industrialisiert beschrieben, schien es zweifelhaft, dass die Kompetenzen der Politiker im Parlament ausreichten, um auf allen Gebieten sachgerechte und sachverständige Entscheidungen zu fällen bzw. entsprechende Gesetze zu erlassen.[26] Schon in der Paulskirche war deshalb neben dem politischen Parlament eine Allgemeine deutsche Gewerbekammer im Gespräch gewesen, die wirtschaftspolitische Gesetze begutachten

25 Rüdiger Hachtmann, »Die Deutsche Arbeitsfront im Zweiten Weltkrieg«, in: Dietrich Eichholtz (Hg.), Krieg und Wirtschaft. Studien zur deutschen Wirtschaftsgeschichte 1939–1945, Berlin 1999, S. 69–107; Eberhard Heuel, Der umworbene Stand. Die ideologische Integration der Arbeiter im Nationalsozialismus 1933–1935, Frankfurt am Main 1989, S. 358–575; Tilla Siegel, Leistung und Lohn in der nationalsozialistischen »Ordnung der Arbeit«, Opladen 1989, S. 63–124; Wolfgang Spohn, Betriebsgemeinschaft und Volksgemeinschaft. Die rechtliche und institutionelle Regelung der Arbeitsbeziehungen im NS-Staat, Berlin 1987.

26 Emile Durkheim, Über die Teilung der sozialen Arbeit (1883), Frankfurt am Main 1977; Albert Eberhard/Friedrich Schäffle, Bau und Leben des Socialen Körpers, 2 Bde., Tübingen 1896; Georg Simmel, Über sociale Differenzierung. Soziologische und psychologische Untersuchungen, Leipzig 1890.

sollte.[27] Insofern ist es wenig überraschend, dass die Herausbildung des modernen Korporatismus eng verknüpft ist mit einer zunehmenden Spezialisierung in der Verwaltung[28] und der Entstehung sich zentralisierender, funktional differenzierter Interessenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Einbindung in und Partizipation an politischen Entscheidungen mit wachsender Vehemenz einforderten.[29] Die ersten Versuche, Interessenverbände in die Formulierung von Politik und Ausarbeitung von Gesetzen einzubinden, waren auf diese Wahrnehmung erhöhter Komplexität zurückzuführen. Ein ausreichender Informationsbestand galt gemeinhin als Voraussetzung für eine erfolgreiche und fortschrittliche Politik. Die Beschaffung von Informationen war die Motivation, Experten des jeweiligen Politikfeldes beratend einzubeziehen, aber auch dafür, sich an entsprechenden internationalen Organisationen zu beteiligen.[30] Letztere entwickelten sich in vielen Bereichen seit den 1880er Jahren zu Informationsbrokern und Standardisierungsagenturen. Sie sammelten statistisches Material, initiierten Informationsaustausch, verglichen Gesetze und gaben Empfehlungen. Sie

27 »Anhang 2«, in: Ulrich Achille, Möglichkeiten und Grenzen sozialpolitischen Handelns in der Frankfurter Nationalversammlung. Die soziale Frage in den Verfassungsverhandlungen und Gesetzentwürfen der Paulskirche, Dissertation, Universität Heidelberg 1987; vgl. auch Jörg-Detlef Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, Frankfurt am Main 1985, S. 245–246; Hans Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961, S. 59–114.

28 Lutz Raphael, Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2000.

29 Hier der Centralverband der Deutschen, der sich für die Einrichtung eines Volkswirtschaftlichen Senats einsetzte, stellvertretend für andere Vorstöße, vgl. Henry Axel Bueck, Der Centralverband Deutscher Industrieller 1876–1901, Bd. 1, Berlin 1902, S. 180.

30 Lutz Raphael, »Sozialexperten in Deutschland zwischen konservativem Ordnungsdenken und rassistischer Utopie (1918–1945)«, in: Wolfgang Hardtwig (Hg.), Utopie und politische Herrschaft im Europa der Zwischenkriegszeit, München 2003, S. 327–346; Lutz Raphael, »Experten im Sozialstaat«, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 231–258; Herren, Sozialpolitik.

sahen ihre Aufgabe vor allem in der Beobachtung des Fortschrittsprozesses und den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung. Außerdem wollten sie Wissensaustausch und Wissenstransfer initiieren. Ende des 19. Jahrhunderts waren in diesen Fachorganisationen vor allem Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler sowie Fachbeamte vertreten, aber auch Arbeitgeber und wenige Arbeitnehmer. Die Teilnahme der Staatsvertreter war dadurch motiviert, dass sie die eigene Politik durch mehr Informationen und Erfahrungsaustausch optimieren wollten. Die nationalen Institutionen sollten so nach einer Anpassung an den jeweiligen »Nationalcharakter« auf den neuesten, allgemeinen Wissensstand gebracht werden. Gleichzeitig wollten sie durch eine internationale Abstimmung einer fortschrittlichen Sozialpolitik verhindern, dass sich Zugeständnisse in diesem Bereich, die aufgrund der erstarkenden Arbeiterbewegung unumgänglich schienen, zu einem »Standortnachteil« entwickelten.[31] Die Einbindung der Verbände wurde in diesen Organisationen, die durchaus auch eine antisozialistische und antirevolutionäre Stoßrichtung hatten, grundsätzlich angestrebt. Die Beteiligung der organisierten Arbeiterschaft, die von den meisten Regierungen als Integrationsrisiko wahrgenommen wurde, konnte sich vor dem Ersten Weltkrieg aber nur in Ausnahmen durchsetzen. Das änderte sich erst durch die Erfahrungen in der Kriegswirtschaft, als die Staaten – Demokratien ebenso wie Monarchien – das Integrationspotenzial reformorientierter, nicht revolutionärer Gewerkschaften erkannten. Bei der Mobilisierung der Gesellschaften für den Krieg erwies sich, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände durch ihre Sachkenntnis die Qualität der Entscheidungen in den Verwaltungen verbessern konnten, die sich in dieser Zeit oft erst endgültig in die wirtschaftlichen und sozialen Fachverwaltungen aufgliederten. Außerdem entlasteten sie die Verwaltung, indem sie sich an der Implementation von Entscheidungen und Gesetzen beteiligten. Sie kommunizierten neue Gesetze an ihre Mitglieder und überwachten ihre Umsetzung. Sie schienen die Gesellschaften zu durchdringen und gleichzeitig hierarchisch zu ordnen, sodass die Integration der Verbände – als Repräsentanten der Klassen als dem eigentlichen Kern industrialisierter Gesellschaften – das Regie-

31 Herren, Sozialpolitik.

ren effektiver und effizienter zu machen versprach.[32] Das war insbesondere dann von Interesse, wenn Staaten sich in einer Krisensituation sahen oder ein erhöhtes Kontrollbedürfnis hatten. Die Tatsache, dass sich korporative Arrangements in der Kriegswirtschaft bewährt zu haben schienen, machte sie insbesondere in der sogenannten Zwischenkriegszeit populär.[33] Nach 1918 zunächst vor allem auf Mitbestimmung ausgerichtet, lockerten viele Staaten die im Krieg über die Verbände ausgeübte Kontrolle. Tripartismus galt nun als internationaler Standard in einer Demokratie, sodass die korporativen Gremien häufig als zweite, beratende Kammer neben dem Parlament in den Staatsaufbau eingegliedert wurden. Man versprach sich von der Einbindung der Betroffenen und der Sachverständigen für Wirtschaft- und Sozialpolitik eine Versachlichung der politischen Diskussion in der Demokratie.[34] Diese Erwartung konnten korporative Gremien nur selten erfüllen, sie überlastete sie regelmäßig und konnte demokratiegefährdend werden. Denn die Erwartung an die Gremien war nicht nur die des Informationsaustauschs. Vielmehr wurde ein Abstimmungsprozess zwischen den Verbändevertretern – in manchen Fällen auch mit Wissenschaftlern als zusätzlicher Sachverständigengruppe – erwartet, an deren Ende eine eindeutige Empfehlung für die nach wissenschaftlichem und sachlichem Kenntnisstand richtige Entscheidung stehen sollte.[35]

---

32 Charles S. Maier, »Between Taylorism and Technocracy«, in: *Journal of Contemporary History* 5 (1970), H. 2, S. 27–61; ders., »The Factory as Society. Ideologies of Industrial Management in the Twentieth Century«, in: J. Bullen/H. Pogge von Strandmann/A. B. Polonsky (Hg.), Ideas into Politics. Aspects of European History 1880–1950, Totowa 1984, S. 147–163; John Ronald Shearer, »Talking about Efficiency. Politics and the Industrial Rationalization Movement in the Weimar Republic«, in: *Central European History* (CEH) 28 (1995), H. 4, S. 483–506.

33 James C. Scott, Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, New Haven/London 1998, S. 100–102; Berger/Compston (Hg.): Policy Concertation.

34 Herren, Sozialpolitik; Kott/Droux (Hg.), Globalizing Social Rights.

35 Margit Szöllösi-Janze, »Politisierung der Wissenschaften – Verwissenschaftlichung der Politik. Wissenschaftliche Politikberatung zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus«, in: Stefan Fisch/Winfried Rudloff (Hg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 79–100.

Ein solcher Konsens ließ sich in der Realität aber nur in Ausnahmen finden, was wiederum als interessengeleiteter, unvernünftiger Egoismus interpretiert und als Desintegration durch Klassenkampfdenken aufgefasst wurde. Diese Diagnose wurde dazu genutzt, stärkere staatliche Kontrollen über die Verbände zu legitimieren und Mitbestimmungsrechte zu reduzieren. Diese Tendenz nahm in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre zu und setzte sich in der Weltwirtschaftskrise von 1929/1931 endgültig durch.

Eine ähnliche Tendenz lässt sich auch für den Parlamentarismus verzeichnen. Das konnte für die Demokratie ein Problem werden, musste es aber nicht. Die entscheidende Frage an dieser Stelle war nicht so sehr eine der politischen Kultur bzw. demokratischer oder undemokratischer Traditionen und Werte. Es ging vielmehr in der konkreten entscheidungsoffenen Situation darum, wie viel Problemlösungskompetenz den demokratischen Verfahren zugetraut wurde, und damit eng verbunden, wie viel Toleranz für eine von der eigenen Position abweichende Situationsanalyse und Politik vorhanden war. Dabei spielten auch Gefühlslagen wie Ängste, Unsicherheit, Resignation, Verzweiflung, Wut, aber auch Vertrauen eine gravierende Rolle.[36] Sie waren eng verknüpft mit den Erfahrungen, welche die Zeitgenossen mit den demokratischen Verfahren gemacht zu haben meinten, und mit ihren davon geprägten Vorstellungen vom Verhältnis ihres jeweiligen »Volkscharakters« zur Demokratie. Für die Frage, ob die Demokratie die Krise überstand oder nicht, spielte es eine entscheidende Rolle, wie dramatisch die Krise von den Zeitgenossen erlebt wurde: als Krise der Wirtschaft oder als Krise des Gesamtsystems. Letztere Diagnose stellte dann oft auch die Legitimation des demokratischen Staates und die Legitimität seiner Entscheidungen infrage. Sie reduzierte die Geduld gegenüber der Wirksamkeit getroffener Maßnahmen und erhöhte die Wahrscheinlichkeit, dass nach anderen, vermeintlich effektiveren Problemlösern gesucht wurde.[37] Ein Resultat da-

36 Ute Frevert, »Was haben Gefühle in der Geschichte zu suchen?«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 35 (2009), S. 183–208. Dies. (Hg.), Vertrauen. Historische Annäherungen, Göttingen 2003.

37 In Deutschland war das die Suche nach einem »Entscheider« von Konfliktsituationen, eine Rolle, die Adolf Hitler nach seiner Einsetzung als Reichs-

von war die Zunahme von diktatorischen Regimen in Europa nach 1930.[38]

Die Frage nach der Effektivität demokratischer Entscheidungen entwickelte sich dabei zu einem Dauerbrenner der Kritik an demokratischer Wirtschaftspolitik im 20. Jahrhundert insbesondere in Krisen. Die nur schwer messbare Effektivität wurde dabei meistens mit Effizienz verwechselt, wenn den demokratischen Entscheidungen vorgeworfen wurde, es fehle ihnen die Flexibilität, spontan auf Veränderungen reagieren zu können, sie bräuchten für die schnelllebige Wirtschaft zu viel Zeit und erzeugten durch diese Verzögerung grundsätzlich sachlich falsche oder verspätete Maßnahmen. Ganz abgesehen von der Frage, ob der Markt tatsächlich eine Ausnahme ist, die eine schnellere Entscheidung grundsätzlich zu einer besseren Entscheidung macht, bleibt es eine unbestreitbare historische Tatsache, dass demokratische Prozesse Zeit brauchen und zu einem gewissen Grad »unwirtschaftlich« sind. Sie lassen sich beschleunigen, werden aber per definitionem niemals so effizient sein können wie die Entscheidung eines Diktators. Insofern ist Effizienz ein fragwürdiges Kriterium, um die Qualität politischer Entscheidungsfindung zu beurteilen.

Antiparlamentarischen Befürwortern des Korporatismus lieferte die Kritik an der Effizienz von Wahlen, Debatten und Abstimmungsprozessen der Demokratie in der Zwischenkriegszeit die Legitimation für ihre Forderung, die Repräsentation »des Volkes« im politischen Prozess auf korporative Gremien zu beschränken.[39]

---

kanzler 1933 in der Konstruktion des *Führerprinzips* für sich in Anspruch nahm: Klaus Schreiner, »Politischer Messianismus, Führergedanke und Führererwartung in der Weimarer Republik«, in: Hettling u.a. (Hg.), Was ist Gesellschaftsgeschichte?, S. 237–247.

38 Eric Hobsbawm, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 1994, S. 144–145.

39 Exemplarisch: Thomas Meyer, Stand und Klasse. Kontinuitätsgeschichte korporativer Staatskonzeptionen im deutschen Konservativismus, Berlin 1996; George L. Mosse, The Crisis of German Ideology. Intellectual Origins of the Third Reich, London 1964; Fritz Stern, The Politics of Cultural Despair. A Study in the Rise of the Germanic Ideology, Berkeley 1961, S. 229–231, 258; Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933, München 1968, S. 199–201; Dennis Sweeney, Work,

Ihnen schwebte ein hierarchischer Aufbau des Staates ohne Parlament vor, der Informationen für eine autoritäre Regierung besser nutzbar machen und ihre Entscheidungen schneller implementieren helfen sollte. Als Regierung konnte die Monarchie gewünscht sein, aber auch eine Diktatur, die per Akklamation als quasi demokratisches Verfahren im Amt zu bestätigen sein sollte. Debatten wurden von diesen Stimmen als Zeitverschwendung, ineffizient und als Gefährdung der gesellschaftlichen Integration erlebt, schien ihnen doch klar, dass es nur einen richtigen Weg geben könne, den es nur möglichst schnell zu finden gelte. In diesen Konstellationen wurde der Korporatismus zu einer explizit undemokratischen Institution, aus der dem Parlament insbesondere in Krisenzeiten eine gefährliche legitimatorische Konkurrenz als Volksvertretung erwachsen konnte. Es zeigt sich also einmal mehr, dass der Korporatismus nicht per se demokratisch oder undemokratisch war, sondern seine vermeintlich stabilisierende Wirkung grundsätzlich von verschiedenen Staatsformen in Dienst genommen werden konnte, auch wenn er durch seinen impliziten Partizipationsanspruch auch ex negativo auf die Demokratie und den Parlamentarismus bezogen blieb.

Fazit: Das Verfahren der Entscheidungsfindung als Gretchenfrage im Verhältnis von Demokratie und Korporatismus

Was aber sagt uns diese Feststellung über die Beziehungsgeschichte von Demokratie und Korporatismus? Zunächst lässt sich festhalten, dass das Vorhandensein korporativer Gremien im institutionellen Gefüge eines Staates ebenso wenig über dessen demokratische Verfasstheit aussagt wie die Tatsache, dass es ein Parlament gibt. Ausschlaggebend für die demokratische Qualität beider Institutio-

---

Race, and the Emergence of Radical Right Corporatism in Imperial Germany, Ann Arbor 2009; Christian F. Trippe, Konservative Verfassungspolitik 1918–1923. Die DNVP als Opposition in Reich und Ländern, Düsseldorf 1995, S. 135–149; Hartmut Wasser, Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation, Stuttgart 1974, S. 75–76.

nen ist nicht so sehr ihre Struktur oder ihr Aufbau, sondern sind vor allem die Verfahren zur Entscheidungsfindung, in die sie als Institutionen der Partizipation und Repräsentation von Volksvertretern eingebunden sein können oder nicht. Da es sich bei der Demokratie um eine Staatsform handelt, die idealerweise den Willen der Mehrheit abbildet, ist in diesem Kontext mehr Beteiligung tendenziell mit mehr Demokratie gleichzusetzen und eine Bottom-up-Struktur tendenziell als demokratischer zu bewerten. Das bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass eine Top-down-Struktur, in welcher der Staat bzw. die Regierung die Entscheidungen im korporativen Gremium dominiert, zwangsläufig undemokratisch ist. Einer parlamentarischen Regierung die Letztentscheidungsbefugnis zuzugestehen kann gerade Ausweis demokratischer Orientierung sein. Insofern ist das Verhältnis des Korporatismus zur Demokratie komplex und vielschichtig. Seine Beurteilung bedarf in jedem einzelnen Fall einer genauen Betrachtung der Verfahren und der Beziehungen des korporativen Gremiums zur Regierung und zum Parlament.

Dabei erweist sich einmal mehr, dass der Reiz der Staatsform Demokratie darin liegt, dass sie im Grunde genommen wertblind ist. Sie benötigt für ihr Funktionieren keinen Wertkonsens, sondern »nur« die Anerkennung der Verfahren, die einen Mehrheitsentscheid herbeiführen und umsetzen. Was sich zunächst niedrigschwellig und verwaltungstechnisch anhört, ist voraussetzungsvoll und emotionsbeladen. Denn im Grunde geht es darum zuzustimmen, sich an der Durchsetzung einer Entscheidung zu beteiligen, die der eigenen Auffassung zuwiderläuft, und zwar unabhängig davon, ob die demokratische Entscheidung richtig ist. Denn der Anspruch an die Demokratie kann nicht sein, richtige Entscheidungen zu erzeugen. Sie kann immer nur zu Entscheidungen führen, die von der Mehrheit für richtig gehalten werden. Das macht sie immer und grundsätzlich angreifbar. Sie braucht deshalb nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Zustimmung zu ihren Verfahren der Mehrheitsentscheidungsfindung.

Die konkrete Ausgestaltung von Partizipation ist vor diesem Hintergrund fast sekundär, auch wenn ihre Gestaltung in einer Form, die den Zeitgenossen als gerecht und repräsentativ erscheint, die Zustimmung zu den durch die Institutionen getroffenen oder

beratenen Entscheidungen erhöht. An dieser Stelle kann, wie die historische Skizze zeigt, ein korporatives Gremium der Demokratie nützen oder schaden, abhängig davon, wie sein Verhältnis zum Parlament und zur Regierung ausgestaltet wird. Für seine Beziehung zur Demokratie ist dabei ausschlaggebend, ob es genutzt wird, um Partizipationsmöglichkeiten und Meinungsvielfalt zu erhöhen oder auszuschalten. Beides ist strukturell möglich und mit Blick auf die Verfahren in gradueller Abstufung von Fall zu Fall kritisch zu gewichten. Denn spätestens an dieser Stelle kommen auch Wertorientierungen und damit die Frage, was jeweils für gerecht und repräsentativ gehalten wurde, ins Spiel. Aber während die Zustimmung zum demokratischen Verfahren eine conditio sine qua non für das Überleben von Demokratien ist, können Gerechtigkeits- und Repräsentationsstandards ohne Gefahr für die Demokratie ausgehandelt werden, solange klar ist, dass am Ende ein Kompromiss bzw. eine Mehrheitsentscheidung steht. Das zeigt der Blick auf die Erfahrungen mit der Demokratie zwischen den beiden Weltkriegen. Denn erst die Suche nach dem »einen richtigen Weg« für demokratische politische Entscheidungen und die Forderung nach einer vom »ganzen Volk« geteilten Wertorientierung sind für sie zu einer wirklichen Gefahr geworden.