

Korporatismus

Chance oder Hindernis für Wirtschaft und Demokratie?

Insbesondere die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist in Deutschland traditionell stark korporatistisch geprägt. Dabei werden Legitimität und Effizienz korporatistischer Strukturen insbesondere von liberaler Seite infrage gestellt. Empirisch zeigt sich indes nicht zuletzt an der erfolgreichen Bewältigung der jüngsten Wirtschaftskrise, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer vom deutschen Modell der Interessenregulierung unterm Strich profitieren.



In marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften haben Arbeitnehmer und Unternehmen sowohl widerstreitende als auch gemeinsame Interessen. Um produktiv zusammenarbeiten zu können, müssen diese Interessen zusammengeführt werden. Wie die Geschichte und internationale Vergleiche zeigen, kann dies höchst unterschiedlich vonstatten gehen: als Zwang, Kampf oder Kompromiss, mit wilden und organisierten Streiks, mit Massenbewegungen, Sabotage, Aussperrungen und Verhandlungen, mit Rechtsstreitigkeiten, staatlichen Anordnungen oder Polizeiaktionen.

Betriebe und Unternehmen in Deutschland gelten als vergleichsweise streik- und konfliktarm; traditionell gibt es eine ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen der betrieblichen, überbetrieblichen und staatlichen Ebene. Charakteristisch hierfür ist unter anderem, dass die Ebene der einzelnen Betriebe und Unternehmen von Konflikten entlastet wird, indem zahlreiche strittige Punkte von den gut organisierten Großverbänden der Sozialpartner auf überbetrieblicher Ebene verhandelt und entschieden werden. Auch wenn diese Arbeitsteilung und ihre Wirktiefe Wandlungen unterliegen, ist die Grundstruktur nach wie vor prägend. Diese Großorganisationen, oft als Korporationen bezeichnet, spielen darüber hinaus auf allen Ebenen des wirtschaftlich-politischen Lebens eine Schlüsselrolle – von der Benennung der ehrenamtlichen Arbeitsrichter über die Erarbeitung von Ausbildungsrichtlinien, die Unterstützung betrieblicher Verhandlungspartner und die Aufsichtsorgane der Sozialversicherung bis hin zur Beratung der Bundes- und Länderregierungen.

Dieses unter dem Oberbegriff „Korporatismus“ bekannte Politikmuster prägt das bundesdeutsche Wirtschaftsgeschehen seit Anbeginn. Zugleich wurde das Phänomen seit jeher kontrovers diskutiert. Ist Korporatismus die Voraussetzung dafür, dass sich die produktiven Kräfte einer Volkswirtschaft ungestört entfalten können? Oder hemmt er vielmehr die Akteure in wichtigen Entscheidungen? Verhindert er, dass sich berechnete Einzelinteressen Gehör verschaffen und durchsetzen können? Ist er gar undemokratisch, wie manche Kritiker befinden?

Direkte Beteiligung am politischen Prozess

„Korporatismus“ ist ein etablierter Begriff aus der Politikwissenschaft, der politischen Soziologie und der Arbeits- und Industriosociologie. Der systematische Ausgangspunkt ist, dass Interessen nicht von einzelnen Individuen in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden, sondern in organisierter, kollektiver Form. Das Konzept des Korporatismus beschreibt zwei miteinander verbundene Tatsachen. Erstens: Wirtschaftliche Interessen werden in organisierter Form in den formalen politischen Prozess eingebracht. Zweitens: Im formalen politischen Prozess haben sich Strukturen etabliert, die eine direkte Beteiligung organisierter wirtschaftlicher Interessen an der politischen Entscheidungsfindung vorsehen.

Zwei Beispiele verdeutlichen dies: Streikende bolivianische Bergarbeiter, deren Ausstand von der Polizei gewaltsam beendet wird, haben mit Korporatismus nichts zu tun. Die wirtschaftlichen Interessen der Bergarbeiter sind zwar organisiert, doch sie werden nicht am formalen, etablierten politischen Prozess beteiligt. Umgekehrt handelt es sich um ein klassisches korporatistisches Politikmuster, wenn die deutsche Bundeskanzlerin den Deutschen Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände zu einem Spitzengespräch einlädt, das in eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Erhöhung des Frauenanteils in Spitzenpositionen mündet. Charakteristisch für den Korporatismus sind also etablierte Institutionen, in denen die organisierten wirtschaftlichen Interessenverbände in einem selbst entwickelten oder vom Staat geschaffenen Rahmen miteinander verhandeln.

Autoritärer Korporatismus versus Neokorporatismus

In der Politikwissenschaft wird zwischen autoritärem Korporatismus und Neokorporatismus unterschieden. Der autoritäre Korporatismus wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur nicht selten mit konservativen und nationalistischen Strömungen – von der katholischen Soziallehre bis zum Faschismus – assoziiert, die unter Rückgriff auf vormoderne Zwangsverbände eine Art hierarchisch organisierten Ständestaat ohne Klassenkonflikt anstrebten. Ob dies historisch und ideengeschichtlich korrekt ist, sei

hier ausgeklammert; insbesondere die Zuordnung der katholischen Soziallehre erscheint mittlerweile problematisch.

In heutigen westlichen Gesellschaften wird demgegenüber vor allem von Neokorporatismus gesprochen. Er ist meist auch gemeint, wenn salopp von „Korporatismus“ gesprochen wird. Der wichtigste Unterschied zum Korporatismus autoritärer Prägung liegt darin, dass die Verbände im Regelfall nicht staatlicherseits oktroyiert sind, sondern von unten entstehen und weitgehend demokratische Binnenstrukturen haben. Praktisch gibt es jedoch in Deutschland neben vielen freiwilligen Mitgliedsverbänden nach wie vor einen gesetzlich sanktionierten Korporationszwang, etwa in Form der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern oder den Arbeitnehmerkammern in Bremen und dem Saarland. Anwalts- und andere Kammern besitzen ein Quasimonopol, bei dem die selbstständige Berufsausübung ohne Kammermitgliedschaft nicht möglich ist – vergleichbar mit den britischen „Inns of Court“ für die Rechtsanwälte in höheren Instanzen.



Formen tripartistischer Steuerung

Als höchstentwickelte Form des Neokorporatismus gilt der Tripartismus, der neben Arbeitgebern und Gewerkschaften auch den Staat als zentralen Akteur einschließt. Eine klassische Form der tripartistischen Steuerung, der freilich kein dauerhafter Erfolg beschieden war, war die „konzertierte Aktion“, mit der Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre eine wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen Staat und Sozialpartnern erreicht werden sollte. Aktuelle Beispiele für tripartistische Gremien sind der „Rat für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten“ in den Niederlanden oder der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit. Auch die in den 2000er Jahren aufgelegten „Bündnisse für Arbeit“ waren tripartistisch besetzte Verhandlungsrunden.

Die historischen Wurzeln des Korporatismus reichen bis in die frühe Neuzeit zurück. So entwickelten sich etwa in den freien Reichsstädten entlang beruflicher und wirtschaftlicher Interessen Bruderschaften, Zünfte und Gilden, die nicht nur ihre Binnenbeziehungen und ihr Marktverhalten regelten, sondern auch ihre Interessen in die städtischen Magistrate einbrachten und gegenüber Fürsten und Landesherren artikulierten. Die jeweiligen Landesherren banden diese Korporationen ebenfalls in ihre Entscheidungen ein, vor allem über formalisierte Beratungsprozesse oder Ständeversammlungen, den Vorläufern der Parlamente. Der Korporatismus, der in Deutschland auch das 19. Jahrhundert überdauerte, veränderte sich im 20. Jahrhundert mit der Integration der Gewerkschaften und der inneren Demokratisierung der Verbände grundlegend.

In den USA ist der Korporatismus gering ausgeprägt

Im internationalen Vergleich lassen sich organisierte wirtschaftliche Interessen, sei es von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern, nahezu in allen entwickelten Gesellschaften feststellen. Nur wenn institutionalisierte Beziehungen zwischen diesen Interessenverbänden bestehen, lässt sich tatsächlich von Neokorporatismus sprechen. So ist Lobbyismus für sich genommen kein Neokorporatismus, denn

es liegen hier keine formalisierten Beziehungen, sondern eher informelle Versuche der Einflussnahme vor. Demnach gelten die USA als Land mit gering ausgeprägtem Korporatismus, denn dort ist der Einfluss der wirtschaftlichen Großverbände und Einzelakteure auf die Politik zwar groß, jedoch kaum formalisiert. Auch zentralisierte branchenweite Tarifverhandlungen, wie wir sie aus Deutschland kennen, gibt es dort kaum. Betriebsspezifische Aushandlungsprozesse dominieren.

Großbritannien hat eine ausgeprägt korporatistische Phase in seiner Geschichte erlebt, etwa vom Ende des zweiten Weltkrieges bis 1980. So war das 1946 gegründete National Coal Board die höchste Entscheidungsinstanz für den Kohlebergbau, getragen von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Es wurde später von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher aufgelöst – eine Entscheidung, die als symptomatisch für die Zerschlagung korporatistischer Strukturen in der Ära Thatcher gelten kann. Während in der britischen Diskussion auch von „progressivem Korporatismus“ die Rede war, wie er etwa von den Labour-Regierungen vor 1980 befördert wurde, wird der (Neo-)Korporatismus in der aktuellen Debatte um Grundmuster des Wohlfahrtsstaats häufig mit dem „konservativen Wohlfahrtsstaat“ assoziiert, dem typischerweise auch Deutschland und Frankreich zugeordnet werden.

Korporatistisch geprägte Politikfelder in Deutschland

Politikfelder, die in Deutschland heute noch stark korporatistisch geprägt sind, sind die Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik und ihre Einrichtungen, etwa die Sozialversicherungsträger. Die Grenzen des Korporatismusbegriffs erweisen sich in der Praxis allerdings als unscharf. So könnte man es durchaus als (neo-)korporatistisch bezeichnen, wenn die Bundesregierung im Vorfeld einer Gesetzesnovelle Verbände der Pharmaindustrie, der Krankenkassen und der Ärzteorganisationen anhört, auch wenn diese Gespräche keine regelmäßige Form haben und dort nicht direkt entschieden wird. Dasselbe gilt für die einer Parlamentsentscheidung vorangehenden Diskussionen um den Regelsatz in der Grundsicherung, bei denen die Sozialverbände sehr stark eingebunden sind. Ein weiteres Beispiel



für korporatistische Strukturen ist die kürzlich von der Bundesregierung ins Leben gerufene Mindestlohnkommission unter Vorsitz des früheren Hamburger Oberbürgermeisters Klaus von Dohnanyi. Ihr gehören Wissenschaftler, Arbeitgebervertreter und Gewerkschafter an. Die Kommission soll Branchen mit geringer Tarifbindung beobachten und Vorschläge für Lohnuntergrenzen machen.

Korporatismus in der Kritik

Seit jeher wurden korporatistische Politikformen von verschiedenen Seiten kritisiert. Diese Kritik hat sich vor allem an drei Punkten entzündet: Selektivität, Legitimität und Effizienz. Mit Blick auf die Selektivität bestand die klassische Kritik der Arbeiterbewegung vor 1918 darin, von Prozessen korporatistischer Regulierung ausgeschlossen zu sein. Mittlerweile, nach dem erfolgreichen Marsch durch die Institutionen, ist dies bekanntermaßen anders.

Doch auch heute gibt es Gruppen, die aus (neo-)korporatistisch geprägten Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind. So sprechen Organisationen von Asylanten in der Regel nicht mit bei Änderungen des Asylrechts, illegale Arbeitsmigranten haben keinen Einfluss auf die Ände-



rung der Arbeitsgesetzgebung, Patientenverbände haben es schwer, auf die Gesundheitspolitik Einfluss zu nehmen, und etliche kleine und mittlere Unternehmen fühlten sich lange Zeit durch die Industrieverbände nur unzureichend vertreten. Die Versicherten der Bundesagentur für Arbeit sind eher indirekt repräsentiert – über die Gewerkschaften. Und die Grundsicherungsempfänger selbst spielen bislang keine Rolle bei der Festlegung der Regelsätze.

Zudem werden Legitimität und Effizienz korporatistischer Strukturen infrage gestellt – zwei Kritikdimensionen, die in liberalen Denkmodellen eine eigentümliche Verbindung eingehen: Marktprozesse sind nach dieser Lesart nicht nur effizienter, sondern auch legitimer, weil die Teilnehmer sich in Konkurrenzverfahren durchgesetzt haben, während korporatistische Prozesse Konkurrenz zumindest teilweise neutralisieren. Empirische Befunde hierzu liegen nur für wenige Handlungsfelder vor, doch

gelten die geringe Streikhäufigkeit in Deutschland und die entsprechend geringen volkswirtschaftlichen Schäden als Beleg für die Überlegenheit des korporatistischen Modells zentralisierter Tarifverhandlungen. Hinzu kommt die Entlastung der Unternehmen und Betriebe von lokalen, betriebsweiten, gruppenspezifischen und individuellen Lohnverhandlungen.

Auch die Einrichtung einer reichsweiten, korporativ verfassten öffentlichen Arbeitsvermittlung im Jahr 1921 war ein wichtiger Schritt hin zu mehr Effizienz, ersetzte sie doch den vormaligen Flickenteppich aus öffentlichen, verbändegetragenen und privaten Einrichtungen, die häufig durch Intransparenz, politische Einzelinteressen und kurzfristige Gewinnabsichten gekennzeichnet waren. (Neo-)Korporatistische Politikstrukturen gelten als weniger anfällig für externe Krisen und sind eher dazu geeignet, langfristige Entscheidungen hervorzubringen.

Demgegenüber steht eine gewisse Trägheit gegenüber Innovationen und Wandlungsprozessen – so die politikwissenschaftliche Literatur. Aus sozialhistorischer Sicht ist allerdings festzuhalten, dass etwa die weitgehend sozialverträgliche Rückabwicklung des deutschen Kohlebergbaus nach 1945 als Glanzleistung neokorporatistischer Krisenbewältigung gelten darf – jedenfalls verglichen mit Großbritannien, wo die radikale Stilllegung des Kohlebergbaus durch die Regierung Thatcher gewaltsame Auseinandersetzungen und schwere gesellschaftliche Verwerfungen nach sich zog.

Korporatismus als lernendes System

Die Kritik mangelnder Repräsentativität erscheint in der Tat berechtigt: Wenn wir von den Erfolgen und Vorteilen (neo-)korporatistischer Regulierung weiterhin profitieren wollen, muss sich das System weiterentwickeln. Zwar wird innerverbandliche Demokratie – anders als in den 1970er Jahren, als dies die Verbändeforscher bewegt hat – gegenwärtig kaum thematisiert. Heute warnen Wissenschaftler stattdessen vor Lobbyismus als direkter und informeller, ja verdeckter Einflussnahme von Unternehmen, Stiftungen und Verbänden – jenseits etablierter formaler Mitspracheprozesse und korporatistischer Institutionen. Unter dem Stichwort „Postdemokratie“ diagnostizieren sie eine faktisch bereits bestehende, verdeckte Herrschaft mächtiger Wirtschaftsakteure. Europaweit scheint sich ein Bedürfnis nach politischer Teilhabe und direkter Mitsprache zu artikulieren, das (neo-)korporatistische Institutionen künftig wohl aufgreifen müssen, wenn sie weiterhin Bestand haben und Demokratie und sozialen Ausgleich befördern wollen.

Betriebe und Unternehmen, aber auch Arbeitnehmer, dürften von der korporativen Verfasstheit der Arbeitsbeziehungen in Deutschland profitieren. Untersuchungen haben gezeigt, dass Tarifverträge in Deutschland beträchtliche Fernwirkungen auch auf die Arbeitsbedingungen in nicht tarifgebundenen Unternehmen haben. Die Tarifierung der Entgelthöhe, der Entgeltstruktur und sonstiger Arbeitsbedingungen entlastet die betrieblichen Verhandlungsbeziehungen auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite erheblich.

Das beitragsorientierte Sozialversicherungssystem in Deutschland eröffnet den Organisationen der Beitragszahler jenseits des Stimmzettels ausgedehnte Mitsprache- und Gestaltungsrechte. Und nicht zuletzt konnten die Sozialpartner auf betrieblicher Ebene mit Regelungen zur Beschäftigungssicherung und zu flexiblen Arbeitszeiten einen Gutteil der Arbeitsmarktfolgen der Wirtschaftskrise von 2009 abfedern.

Mittlerweile sind die kritischen Stimmen zum „Modell Deutschland“ – zu dem immer auch der (Neo-)Korporatismus gehörte – verstummt. Stattdessen ist heute vom „German Jobwunder“ die Rede. Gleichwohl sollte der Korporatismus wandlungsfähig und sozial inklusiv bleiben, etwa indem er atypisch Beschäftigte stärker direkt in die Organisationen der Arbeitnehmer einbezieht – was manche Gewerkschaften bereits vormachen – oder Grundversicherungsempfänger aktiv an der Diskussion um die Regelsätze beteiligt.

Fazit

Korporatistische Regulierung als lernendes offenes System kann auch künftig dazu beitragen, für alle Seiten gedeihliche und produktive Wirtschaftsbeziehungen aufrechtzuerhalten. In einer sozialen Marktwirtschaft versenkt man das gemeinsame Boot besser nicht, auch wenn es manchmal etwas langsamer fährt – schon gar nicht bei rauer See.

Der Autor



PD Dr. Markus Promberger

ist Leiter des Forschungsbereichs
„Erwerbslosigkeit und Teilhabe“
am IAB.

markus.promberger@iab.de