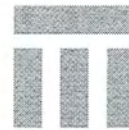


Kathrin Groh
Christine Weinbach

Zur Genealogie des politischen Raums

Politische Strukturen im Wandel



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



VS Verlag für Sozialwissenschaften
Entstanden mit Beginn des Jahres 2004 aus den beiden Häusern
Leske+Budrich und Westdeutscher Verlag.
Die breite Basis für sozialwissenschaftliches Publizieren

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage März 2005

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 3-531-14185-6

Danksagung

Dieser Sammelband dokumentiert die Ergebnisse eines Workshops, der im November 2003 im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 584 „Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte“ an der Universität Bielefeld stattgefunden hat. Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie den SprecherInnen des SFB, Ute Frevert und Heinz-Gerhard Haupt, und unseren Projektleitern, Christoph Gusy und Rudolf Stichweh, für ihre freundliche Unterstützung.

Bielefeld, im Dezember 2004
Kathrin Groh und Christine Weinbach

Windhoff-Heritiér, Adrienne (1980): Politikimplementations: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.: Hein Verlag

Wohlrab-Sahr, Monika (1997): Individualisierung: Differenzierungsprozeß und Zurechnungsmodus, in: Ulrich Beck/Peter Sopp (Hrsg.) (1997): Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus, Opladen: Leske+Budrich Verlag, S. 23-36

Zacher, Hans F. (2004): Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.) (2004): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller Verlag, § 28

Zippelius, Reinhold (1994): Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft, 12. Aufl., München: C.H. Beck Verlag

Teilhabe und Ordnung: Zur Politisierung der Weimarer Gesellschaft

Siegfried Weichlein

I. Einleitung

Die Politisierung der deutschen Gesellschaft vor und nach dem Ersten Weltkrieg verlief widersprüchlich und war ambivalent. Im Folgenden sollen zwei dieser Wahlen nicht die Alternative zu neuen Ordnungsentwürfen darstellte, mithin Partizipationssteigerung und die Konstruktion der Ordnung also gegenläufige Prozesse waren. Vielmehr hingen die Politisierung der Gesellschaft und die neuen Ordnungsentwürfe miteinander zusammen. Carl Schmitt sah dagegen in der Politisierung der Weimarer Gesellschaft einen bedauernden Vorgang der Entpolitisierung. Dazu konnte er nur kommen, weil er Politik an den Staat band und in staatlicher Hegung dachte. Er drückte dies freilich indirekt und vorsichtiger aus: „Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus.“ Liberalismuskritisch richtete sich sein Vorwurf der Entpolitisierung gegen den Primat der Gesellschaft gegenüber demjenigen des Staates und seiner Souveränität nach innen und außen. Schmitts Zerrbild der Weimarer Demokratie war ein staatliches Gebilde, das sich in gesellschaftliche Reform- und Verteilungsprozesse hinein auflöste, anstatt seine Souveränität gegen die gesellschaftlichen Mächte zu behaupten (Schmitt 1991: 20; Mehring 2003).

Die folgenden Ausführungen gehen stattdessen von einem komplexen Prozess sich einander widersprechender aber auch begünstigender Politisierungen aus. Diese Politisierungen können gerade nicht auf die Souveränitätsfrage reduziert werden. Die Politisierung reichte in der Weimarer Republik über staatliche Entscheidungsprozesse hinaus und umfasste sowohl die Extensivierung des Politischen durch die gesteigerte Partizipation als auch seine Intensivierung durch die wechselhafte Karriere verschiedener Versuche, den Raum des Politischen zu ordnen. Methodisch bedeutet dies die Auffächerung des Politikbegriffes, der damit aus seiner Engführung mit dem Staat gelöst wird.

Ich möchte in drei Schritten vorgehen: Zuerst werde ich die Politisierung durch Teilhabe nachzeichnen und auf den Zusammenhang von Parlamentarisierung und Demokratisierung eingehen. Danach gehe ich auf das politische

Ordnungsproblem ein, das zur Intensivierung des Politischen drängte. Greifbar wird dies in der Karriere der politischen Ordnungsmodelle ‚Volksgemeinschaft‘ und ‚Rätedemokratie‘. Schließlich möchte ich in einem dritten Schritt den Versuch der Weimarer Politik analysieren, beide Politisierungsmodelle strukturell miteinander zu verbinden: im Betriebsrätegedanken und in der staatlichen Tarifpolitik, aber auch in den Ordnungsmodellen ‚Gemeinwirtschaft‘ und ‚Organisierter Kapitalismus‘. Abschließen möchte ich mit einigen Überlegungen zu Politisierung und Entpolitisierung in der Weimarer Republik.

II. Politisierung durch Teilhabe: Parlamentarisierung und Demokratisierung

Die Politisierung in der Weimarer Republik kann zwar von den vorangegangenen Politisierungen unterschieden werden. Von ihnen getrennt werden kann sie aber nicht. Sie bleibt unverstehlich ohne die Politisierungsschübe im Kaiserreich seit den Kartellwahlen von 1887, dann nach 1890 und noch einmal in den Reichstagswahlen von 1912 (Steinbach 1982). Vor allem aber gehört zu ihrer Vorgeschichte die Politisierung breiter Schichten im Ersten Weltkrieg. Die Politisierung im Ersten Weltkrieg bedeutete nicht einfach ein Vordringen des Nationalismus und des Annexionismus. Tatsächlich verhielt sich die Reichsbevölkerung im August 1914 weitaus skeptischer gegenüber dem Kriegsbeginn als lange angenommen (Kruse 1991; Ziemann 1997). Die Politisierung während des Ersten Weltkrieges richtete sich vor allem gegen die militärische und staatliche Gängelung im Alltag, an der Front und in den Rüstungsbetrieben sowie bei der Lebensmittelverteilung in der Heimat. Dass etwa Frauen an den Massendemonstrationen von 1917 und 1918 teilnahmen, hat seine Ursache in der staatlichen Bürokratie, der Rüstungswirtschaft, kurz: dem Versagen des Staates in der Bewältigung des Krieges. Die Politisierungsschübe 1917 und 1918 hatten die Formen von Streiks und Parteispaltung, nicht von demokratischem Protest durch die Stimmabgabe.

Nach 1918 wird die Politisierung der deutschen Gesellschaft greifbar in den Wahlbeteiligungen, die als Indikator für die individuelle Teilhabe an Politik gelten können. Diese erste Dimension von Politisierung meint die Teilhabe an einem bestehenden politischen System, das Engagement in der Regelung von Einzelfragen, von Fragen also, die es bereits gibt. Die Politisierung der Weimarer Republik steht in der Tradition einer längerfristigen Politisierung der deutschen Gesellschaft, die zurück reicht bis zu den Kartellwahlen von 1887. Bei den Reichstagswahlen in jenem Jahr nahm die Wahlbeteiligung um ganze 17 Prozent gegenüber den Wahlen von 1884 zu, um ab 1898 dann weiter anzu-

steigen. Die Teilnahme an politischen Wahlen erreichte 1912 ihren vorläufigen Höhepunkt: 85 Prozent der Wahlberechtigten nahmen an den Reichstagswahlen von 1912 teil; ein Wert, der erst wieder am Ende der Weimarer Republik übertroffen wurde.

Die durchgreifende Politisierung der deutschen Gesellschaft wird auch unterstrichen durch die zunehmende Intensität der Wahlkämpfe, der Propagandamaschinen und der Flugblattproduktion (Gerhard 1990). Im Januar 1919 wurde der Wahlkampf für die Wahlen zur Nationalversammlung im Reich und in den Wahlkreisen mit nie gekanntem Aufwand geführt. Alleine die 91 Ortsvereine des MSPD-Bezirks Hessen-Nassau in Nordhessen verteilten im Wahlkampf 1.630.000 Flugblätter und 634.000 Aufklärungsschriften¹.

Die Extensivierung des Politischen nach 1919 regelte durch Wahlrechtsausweitungen die rechtlichen Rahmenbedingungen des Zugangs zum politischen Raum neu und schuf eine ausgeweitete Basis zur Rekrutierung des politischen Personals. Das Frauenwahlrecht wurde in der Novemberrevolution eingeführt und das Wahlalter auf 20 Jahre gesenkt. Nach Artikel 2 des Reichswahlgesetzes vom 27. April 1920 ruhte jedoch das Wahlrecht der aktiven Soldaten während der Dauer der Zugehörigkeit zur Wehrmacht. Im politischen Alltag der Weimarer Republik war diese Bestimmung – anders als im Kaiserreich, das die Wehrpflicht gekannt hatte – jedoch bedeutungslos². Vom Frauenwahlrecht profitierten allerdings diejenigen Parteien, die jahrzehntelang dafür geworben hatten, gerade nicht: Frauen wählten überproportional die Zentrumspartei, nicht die SPD. In das politische Personal rückten jetzt Sozialdemokraten, Katholiken und Linksliberale vor. Besonders für die MSPD und das Zentrum weitete die Weimarer Republik den politischen Handlungsspielraum enorm aus. Diese Parteien trugen gemeinsam mit der DDP den Verfassungskompromiss und stellten die Regierungen im Reich und in Preußen.

Politisierung bedeutete in diesem Fall also die verstärkte tatsächliche Teilhabe am bestehenden politischen System, die zunehmende aktive Partizipation an Institutionen und am politischen Prozess, wie er konstitutionell festgelegt war. Politisierung als Extensivierung meinte die Ausweitung des Wahlrechtes und der Rekrutierung des politischen Personals in den Parteien und Parlamenten. Besonders aussagekräftig für diese Dimension der Politisierung war auch, dass nach 1871 und nach 1919 sich auch diejenigen Parteien an den Reichstagswahlen beteiligten, die ein anderes politisches System verfochten. Das galt für die bayerische Patriotenpartei und die Sozialdemokratie 1871

1 Vgl. Kasseler Volksblatt vom 12.5.1919.

2 Vgl. die Verordnung des Rates der Volksbeauftragten vom 30. November 1918; Huber (1978: 1067).

genauso wie für die DNVP 1919 und die KPD ab 1920³. Alle vier Parteien nahmen an demokratischen Wahlen in einem politischen System teil, das sie ablehnten. Die Teilnahme an der Wahl signalisierte also eine Politisierung, die nicht mit der Zustimmung zur Verfassungsordnung verwechselt werden darf. Vielmehr bot die Verfassungsordnung den Rahmen für eine Politisierung, die sie zu überschreiten gedachten. Die Teilhabe am politischen Prozess, wie ihn die Verfassungsordnung vorgab, war nicht bedeutungsgleich mit der Teilnahme an politischen Wahlen. Teilnahme bedeutete noch nicht Teilhabe.

1. Demokratisierung und Parlamentarisierung

Im Folgenden sollen Demokratisierung und Parlamentarisierung daraufhin befragt werden, wie sie die angedeutete Extensivierung des Politischen gestalteten und steuerten. Die Ausweitung des Politischen durch eine verstärkte Wahlteilnahme und die gründliche Erweiterung des politischen Personals schienen das liberale Modell der Gesellschaft und ihrer Politisierung zu belegen. Dieses liberale Modell stärkte die Bedeutung der Wählerschaft, die fortan über Wahlen entscheidenden Einfluss auf die Allokation politischer Herrschaft nahm. Das liberale Politisierungsmodell setzte eine vorpolitisch durch die Kräfte des Marktes und der ‚Association‘ konstituierte Gesellschaft voraus, die erst in einem zweiten Schritt zum politischen Subjekt wurde. Der Selbstorganisation der Gesellschaft folgten in diesem Modell Parlamentarisierung und Demokratisierung, die die Verbindung zum Politischen herstellen.

Daran war vieles Wunschdenken. Es gab keine einheitliche selbstorganisierte deutsche Gesellschaft, die dann in den Formen des Parlamentarismus und der Demokratie politisiert worden wäre. Die Formierung der deutschen Gesellschaft im Zeitalter der Nationalstaatsgründung und der Industrialisierung geschah vielmehr in weltanschaulichen Gesinnungsgruppen, die sich ihrerseits nur bedingt auf den Staat hin politisierten. Wichtiger waren vielmehr der konfessionelle Konflikt, die soziale Frage, die Ausgrenzung der Arbeiterbewegung etc.

Nach der Wahlrechtsausweitung 1918 schien es so, als ob die Konstitution der Gesellschaft nach der Wahlrechtsausweitung nicht vorpolitisch, sondern gerade durch die Politik erfolge. Das Politische war selbst ein Faktor der gesellschaftlichen Selbstorganisation. Jedoch erfolgte die Politisierung in der weltanschaulich fragmentierten deutschen Gesellschaft nicht durch starke

3 Zu den bayerischen Patrioten und ihrem Entschluss, sich an den Wahlen zu beteiligen, vgl. Hartmannsgruber (1986); zur SPD, vgl. Schröder (1998).

gemeinsame Institutionen und durch ein starkes Parlament. Die ansteigenden Wahlbeteiligungen waren zwar bereits im Kaiserreich ein Indiz für die Politisierung, nicht aber für die Parlamentarisierung. Politisierung bedeutete im späten Kaiserreich nicht Parlamentarisierung, sondern den Willen zur stärkeren Repräsentation vorpolitischer Einheiten im Raum der Politik. Die politisierten Weltanschauungsgruppen des Liberalismus, Katholizismus, Konservatismus und Sozialismus verlangten im Kaiserreich nicht nach der „wirksamere[n] parlamentarische[n] Kontrolle der monarchischen Regierung“. Ihr Ziel war nicht der Übergang zur parlamentarischen Regierung, nicht die *Kontrolle der Regierung*, sondern die *Kontrolle über die Regierung*⁴. Die Zunahme der Wahlbeteiligung vor 1914 deutete nicht auf einen Vormarsch des parlamentarischen Modells, also auf die Politisierung des Staates, sondern auf die fortschreitende Politisierung der Sozialmilieus hin. Nichtstaatliche Gruppen wurden politisiert und politisch ermächtigt. Genau dies hatte Carl Schmitt im Auge gehabt, als er im Januar 1933 unmittelbar vor der Regierungsübernahme Hitlers die Entpolitisierung als das Grundübel der deutschen Politik geißelte. Nach Schmitt hatte sich das deutsche Volk mehrmals im Jahr zu entscheiden „zwischen fünf organisierten Systemen, von denen jedes in sich total ist und jedes, konsequent zu Ende gedacht, das andere aufhebt und vernichtet, also z.B. zwischen Atheismus und Christentum, gleichzeitig zwischen Sozialismus und Kapitalismus, gleichzeitig zwischen Monarchie oder Republik, zwischen Moskau, Rom, Wittenberg, Genf und Braunem Haus und ähnlichen inkompatiblen Freund-Feind Alternativen, hinter denen feste Organisationen stehen, soll das Volk mehrmals im Jahr optieren!“⁵.

Dass dem so war, lag an den Strukturbedingungen des Politischen im Kaiserreich. Die Parteien standen bis 1918 ‚im Vorhof der Macht‘. Sie trugen keine institutionelle Verantwortung für die Gesamtpolitik des Reiches, waren aber gleichzeitig einer vollentwickelten demokratischen Massenpolitik ausgesetzt. Aus dem Zusammentreffen beider Faktoren resultierte ihre Neigung zu Milieu- und Interessenpolitik. Die tatsächliche Ausweitung des politischen Raums kann daher als „segmentierte Partizipation“ beschrieben werden. Die Partizipation bezog sich wegen der vielfältigen konfessionellen, sozialen und regionalen Fragmentierungen im Reich auf die einzelnen Sozialmilieus. Entscheidend war, dass die Fundamentalpolitisierung die Fragmentierung nicht aufhob, sondern sie verstärkte⁶.

4 Schönberger (2001: 640); zeitgenössisch schon bei Schmidt (1909: 189).

5 Vgl. Lepsius (1993); Rokkan (2000: 332ff.); Schmitt (1933: 364). Schmitts Aufsatz erschien erstmals in der ‚Europäischen Revue‘ Anfang Februar 1933.

6 Vgl. Schönberger (2001: 655); Lehmbruch (1998: 34ff.), wo von „segmentiertem Pluralismus“ die Rede ist.

Im Kaiserreich hatte sich die Politisierung noch nicht in Parlamentarisierung und Demokratisierung geäußert. Anders als in Großbritannien ging im deutschen Fall die Demokratisierung der Parlamentarisierung voran. Seit dem 12. Februar 1867 konnten alle Männer über 25 Jahre im Norddeutschen Bund wählen, was im Jahre 1871 auf das Reich ausgedehnt wurde. Der Übergang zur parlamentarischen Regierungsform erfolgte dagegen erst über ein halbes Jahrhundert später im Oktober 1918 mit dem Kabinett Max von Baden. Die steigenden Wahlbeteiligungen bis 1912 bedeuteten daher eine Demokratisierung ohne Parlamentarisierung, genauer: „die deutsche Spielart einer durchgreifenden Politisierung der Gesellschaft ohne Parlamentarisierung“ (Langewiesche 2002: 372). In England und Frankreich war der Parlamentarismus entweder schon länger durchgesetzt oder doch praktisch eingeübt. Man konnte auf eine Praxis des parlamentarischen Herrschaftswechsels zurückblicken und kannte die Vorteile regierungsamtlicher Protektion und Patronagesysteme auf mehreren Seiten. In England wurde die Gesellschaft erst nach der Klärung der politischen Herrschaftsfrage demokratisiert und durchgreifend politisiert. In Deutschland erfolgte die Demokratisierung jedoch vor der Parlamentarisierung, also bevor die politische Herrschaftsfrage entschieden war. Während in England die Demokratisierung des Wahlrechtes an die Beantwortung der Herrschaftsfrage anknüpfte und die Stellung des Parlamentes weiter festigte, lag in Deutschland zwischen der Demokratisierung des Wahlrechtes und dem Übergang politischer Herrschaft an das Parlament eine längere Phase, in der die Demokratisierung sich nicht in politischer Herrschaft niederschlug. Zwischen 1867 und 1918 verband sich das demokratische Wahlrecht nicht mit Herrschaftsausübung. Das Parlament und der Parlamentarismus galten noch lange darüber hinaus als schwächlich. Die indirekte demokratische Wahl stärkte die Weltanschauungsparteien im Vorhof der Macht. Die deutsche Demokratisierung beantwortete seit 1867 nicht die Herrschaftsfrage.

2. Das Mehrheitsprinzip

Dass das politische Entscheidungszentrum bis 1918 nicht im Reichstag und in den Parteien lag, trug nicht eben zur Stärkung des Ansehens des Parlaments bei. Im Gegenteil: der Parlamentarismus hatte in Deutschland eine chronisch schlechte Presse, wohingegen Formen direkter demokratischer Legitimation sich wie in der Figur des „sozialen Kaisertums“ großer Beliebtheit erfreuten (Naumann 1905). Die Politisierung der Gesellschaft durch die Ausweitung des Wahlrechtes seit 1918 ging in Deutschland mit einer tiefen Scheu vor der für die politische Institution „Parlament“ üblichen Mehrheitsregel einher. Warum

sollte ein Wähler wählen und sich der für das Parlament konstitutiven Mehrheitsregel unterwerfen? Wahlen stärkten bis in die Weimarer Republik hinein Weltanschauungsparteien. Als im Bewusstsein vorweg genommene Mehrheitskulturen gaukelten sie ihren Wählern vor, selbst die Politik bestimmen zu können. Im Kaiserreich war dies – bis auf die Sozialdemokratie – durch den Zugang zum Machthaber möglich gewesen. In der Weimarer Republik entschieden darüber Koalitionen und Mehrheiten.

Besonders klar hat dieses Dilemma der Soziologie Georg Simmel gesehen. Für ihn war eine Unterwerfung unter die Mehrheitsregel eine mehrdeutige Angelegenheit. Zum einen konnte sie eine friedliche Konfliktaustragung mit sittlichem Mehrwert sein, also die Ersetzung des Waffenganges durch die Stimmabgabe. Zum anderen aber konnte sie auf der Annahme eines einzigen und präexistenten einheitlichen Willens beruhen: „Die Stimme der Mehrheit bedeutete jetzt [im zweiten Sinne] nicht mehr die Stimme der größeren Macht innerhalb der Gruppe, sondern das Zeichen dafür, daß der einheitliche Gruppenwille sich nach dieser Seite hin entschieden hat. (...) Der Wille des Staates, der Gemeinde, der Kirche, des Zweckverbandes besteht nun ebenso jenseits des Gegensatzes der in ihm enthaltenen Individualwillen, weil er jenseits des zeitlichen Wechsels seiner Träger besteht. Er muß, da er nur einer ist, in bestimmter einheitlicher Weise agieren, und da dem die Tatsache der antagonistischen Wollungen seiner Träger entgegensteht, so löst man diesen Widerspruch durch die Annahme, daß die Majorität diesen Willen besser erkennt als die Minorität. (...) *Die Majorität agiert nicht im Namen ihrer eigenen größeren Macht, sondern in dem der idealen Einheit und Gesamtheit, und nur dieser, die durch den Mund der Majorität spricht, ordnet sich die Minorität unter, weil sie ihr von vornherein angehört*“ (Simmel 1992).

Diese Form der Unterwerfung unter den Mehrheitsbeschluss kennzeichnete zwar die parlamentarische Regierungsform als politisches Modell, nicht aber das konkrete politische System in Deutschland. Bis 1918 war die Unterwerfung unter den Mehrheitswillen gleichbedeutend mit der „Vergewaltigung durch die parlamentarische Mehrheit“, die, anders als bei Simmel angedeutet, den gemeinsamen Willen eben nicht besser erkannte. Hierfür gab es ältere Kandidaten: die Monarchie und das Beamtentum, der „allgemeine Stand“ nach Hegel⁷. Im Unterschied zu diesen beiden Sozialformationen konnte der deutsche Parlamentarismus nicht auf ein allen Parteien gemeinsames Tertium verweisen, das durch die Mehrheit sprach und dem noch die Minderheit ange-

7 „Der allgemeine, näher dem Dienst der Regierung sich widmende Stand hat unmittelbar in seiner Bestimmung das Allgemeine zum Zwecke seiner wesentlichen Tätigkeit zu haben.“ Vgl. Georg W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Stuttgart 1970, § 303 (Hervorhebung im Original).

hörte. Die Einsicht ins Allgemeinwohl blieb gerade ein Kennzeichen der vermeintlich „unpolitischen“ Sphäre, in der das Mehrheitsprinzip nicht zur Anwendung kam.

Weil das Mehrheitsprinzip keine besonders hohe Reputation besaß, nahmen im Kaiserreich die Versuche zu, Konflikte auf der Basis von *Proporz*, *Parität* und *Konkordanz* zu regulieren. Begünstigt wurden diese konkordanzdemokratischen Strukturen durch die Art und Weise der deutschen Nationalstaatsbildung seit den 1860er Jahren, die Konfliktregulierungen auf der Basis eines einheitlichen politischen Willens kaum zuließen. Die Priorität galt vielmehr der Konfliktregulierung zwischen ganz unterschiedlichen Bundesstaaten im neuen Reich, die sozial, wirtschaftlich und konfessionell denkbar verschieden waren. Das Problem der Entscheidungsfindung unter ganz ungleichen Partnern war älter als das 19. Jahrhundert. Konkordanzdemokratische Strukturen standen in der Tradition älterer Konkordanz- und Verhandlungsmechanismen wie der „*itio in partes*“ im Alten Reich vor 1806. Das für Deutschland attraktive Konfliktlösungsmodell im Zeitalter der Massenpolitisierung war nicht das parlamentarische, sondern das konkordanzdemokratische, in das allerdings allmählich auch die Sozialdemokraten einbezogen wurden⁸. Verstärkt wurde diese Scheu vor Mehrheitsentscheidungen noch durch die bundesstaatliche Organisationsstruktur des Reiches, das die Ausführung der Reichsgesetzgebung in den Verantwortungsbereich der Länder legte. Das Reich besaß selbst nur eine ganz dünne Verwaltungsspitze. Zur Umsetzung der Reichsgesetze bedurfte das Reich der Zuarbeit durch die Bundesstaaten. Dieser Exekutivföderalismus erzeugte einen enorm hohen Abstimmungsbedarf zwischen dem Reich und den Ländern, was Konkordanzstrukturen begünstigte (Schönberger 2001).

Die in den Wahlbeteiligungen sichtbare Politisierung im Kaiserreich und auch in der Weimarer Republik schwächte diesen Zusammenhang nicht ab, sondern verstärkte ihn vielmehr. Auch in der Weimarer Republik trat das Mehrheitsprinzip zur Konfliktregulierung nicht wirklich an die Stelle der konkordanz- und obrigkeitsstaatlichen Momente. Die politische Entscheidungsfindung auf Reichsebene bezog Akteure ein, die im Parlament gar nicht vertreten waren, aber dennoch eine entscheidende Rolle spielten: die Gewerkschaften, die Kirchen, die Reichswehr, die Unternehmerverbände. Im Unterschied zum Kaiserreich, hier vor allem zur Zeit vor 1890, waren die konkordanzdemokratischen Strukturen nach 1918 von nationalen und nicht mehr von

8 Dafür standen im Reichstag die Besetzung der Ausschüsse und des Seniorenkonvents, die Wahl des Reichstagspräsidiums und die Arbeitsformen des Interparlamentarischen Ausschusses. Vgl. Schönberger (2001: 661 dort weitere Literatur).

regionalen Interessengruppen geprägt. Der föderale Hintergrund der Konkordanzdemokratie war verschwunden. Der Konsenszwang unter den 25 Bundesregierungen im Bundesrat wurde abgelöst vom Einigungszwang zwischen den beiden Tarifparteien (zuerst in der „Zentralen Arbeitsgemeinschaft“, dann in Tarifverhandlungen), zwischen dem Staat und den Kirchen (in der Frage der Konfessionsschule), zwischen Staat und Reichswehr (etwa Panzerkreuzer A im Jahre 1928 etc.).

Das parlamentarische Mehrheitsprinzip war im deutschen Fall bis 1919 nicht wirklich im politischen Alltag durchgesetzt und akzeptiert. Wichtiger war eine Kombination von staatlicher Bürokratie und Übereinkünften mit allen Parteien. Dem kam entgegen, dass die politischen Eliten in den Weltanschauungsparteien über eine weitgehende Autonomie in ihren Parteien verfügten, was es ihnen erlaubte, für die „Arbeiterschaft“, den „Katholizismus“ etc. zu sprechen und Kompromisse einzugehen. Es war bezeichnend für den Unterschied zwischen Demokratisierung und Parlamentarisierung, dass die Reform des preußischen Dreiklassenwahlrechtes nicht als Schritt zur allfälligen Parlamentarisierung des Reiches galt, sondern als eine Frage der schlichten demokratischen Notwendigkeit, die nichts mit der Reform der Reichsinstitutionen zu tun hatte. Der spätere Vernunftrepublikaner Friedrich Meinecke widersetzte sich noch im Ersten Weltkrieg der Parlamentarisierung Deutschlands, trat aber offen für seine Demokratisierung ein, solange ihr eine starke und unabhängige Monarchie gegenüberstand (Bruendel 2003: 266f.).

Die Fundamentalpolitisierung seit 1887 verlieh der Forderung nach weiterer Demokratisierung des Wahlrechtes Auftrieb, nicht aber der Forderung nach einer Parlamentarisierung des politischen Systems. Man musste nicht soweit gehen wie Carl Schmitt, der Parlamentarismus und Demokratie gänzlich voneinander entkoppelte und demgegenüber eine Affinität zwischen Demokratie und Diktatur sah (Schmitt 1926). Auch ein sozialdemokratisch gesonnener Staatsrechtler wie Hans Kelsen meinte 1920: „Die Erstarkung des demokratischen Gedankens und die zunehmende Opposition gegen den Parlamentarismus während der letzten Jahre vor dem Kriege hängen auf das Innigste zusammen“ (Kelsen 1920: 14).

Partizipationssteigerungen mussten also nicht zwangsläufig der Hegung von Konflikten dienen. Im Gegenteil: Politisierung verschärfte auch vorhandene Konflikte (Schönberger 2001: 655; Wehler 1975: 24). Proporz, Parität und Konkordanzdemokratie reagierten auf die politisierten Konflikte im Parlament. Die Politisierung der Gesellschaft führte nicht zur Parlamentarisierung, sondern zur Verbindung von Parteien und Interessenverbänden. Hier und nicht im Parlament lag der Transmissionsriemen gesellschaftlicher Interessen in die Politik.

III. Politisierung durch politische Ordnungsmodelle

Die Politisierung der deutschen Gesellschaft im und nach dem Ersten Weltkrieg war erstens greifbar in der Ausweitung von politischer Teilnahme, gipfelnd im Frauenwahlrecht (Extensivierung des Politischen). Politisierung bedeutete aber zweitens auch die Ausweitung der politischen Vorstellungskraft, die Zunahme der politischen Ordnungsmodelle (Intensivierung des Politischen). Der finnische Sozialwissenschaftler Kari Palonen prägte für diese Dimension der Politisierung einen eigenen Begriff, das „*politicking*“. *Politicking* meint die Infragestellung nicht von Einzelfragen, sondern des politischen Rahmens einer Gesellschaft⁹. Mit der Parlamentarisierung des politischen Systems war die politische Entscheidung, im Prinzip wenigstens, in die Hände der im Parlament vertretenen Parteien gelegt. Die Ausweitung des Wahlrechtes entsprach einer alten Forderung der SPD. Politisch war sie indessen kein Selbstzweck, sondern die Bedingung dafür, den Sozialismus auf demokratische Weise zu errichten. Die Extensivierung sollte sich also gerade auf der politischen Linken in ihrer Intensivierung fortsetzen. Katholiken, Liberale, Konservative und Kommunisten reagierten darauf ihrerseits mit eigenen politischen Ordnungsmodellen. Gerade unter den Bedingungen des Ersten Weltkrieges, der mehr als andere Ereignisse die Ordnung einer Gesellschaft bedrohte und in Frage stellte, entfalteten neue politische Ordnungsmodelle eine ungeahnte Anziehungskraft – allen voran die ‚Volksgemeinschaft‘ und der Rätegedanke.

Ausschlaggebend für diese inhaltliche Ausweitung der Politisierung war das Wendejahr 1916 gewesen. In diesem Jahr hatte sich das innenpolitische Klima in Deutschland entscheidend radikalisiert. Die Mobilmachungseuphorie ging zu Ende (Bruendel 2003: 291). Auf die Verteidigungsrhetorik und den status quo folgten Endsiegphantasien und innenpolitische Reformverlangen nach so vielen Kriegsjahren und Kriegstoten. Die ‚äußere‘ Verteidigungsgemeinschaft war zwar mit einem vordergründigen Gemeinsamkeitsglauben zusammengegangen. Dieser ließ sich jedoch nicht durch eine ‚innere‘ Werte- und Reformgemeinschaft ergänzen (Mai 1994: 591). Seit 1916 standen jedoch diese Fragen von gemeinsamen Werten und gesellschaftlichen Reform im Zentrum. Der Verteidigungskonsens fächerte sich auf in eine Vielzahl von Ordnungsmodellen, die der inneren Reform dienten.

Diese Intensivierung des Politischen war ein Ergebnis der Kriegserfahrung und des starken Friedenswunsches. Noch den kaisertreuesten Matrosen

brachten die Offiziere gegen sich auf. Ein „christlicher Arbeiter“ schilderte seine Erfahrungen 1917 im Rückblick so: „Was kein Buch, kein Sozialist vermocht hätte, das gelang dem System des Militärs. Ich habe diese verkörperte Autorität hassen und verachten gelernt wie nichts auf der Welt. Diese Autorität, die ihren Rückhalt nicht in der fühlbaren Überlegenheit, sondern einzig in der Furcht vor den Paragraphen des Militär-Strafgesetzbuches hat“ (Stumpf 1927: 132).

Auch aus der Sicht der Militärs änderte sich die Lage damit grundlegend. Weil die Debatte um die politische Ordnung von allen politischen Richtungen geführt wurde, kam für sie zum äußeren Feind jetzt der innere hinzu. Eine Flut von Flugschriften, Versammlungen und Organisationsbemühungen belegte den Politisierungsschub des Jahres 1916. Das politische Ordnungsproblem dominierte die Diskussion. Mehrere Ordnungsmodelle reagierten auf die allgemeine Verunsicherung in der deutschen Gesellschaft, nachdem feststand, dass sich der Krieg länger als erwartet hinziehen würde, und dass er weitaus mehr Verluste kosten würde als erwartet.

Diese Konstellation verschärfte nur die prinzipielle Problematik politischer Ordnung in Friedenszeiten. Gerade die moderne nationale Industriegesellschaft wies verschiedene Ordnungsvorstellungen auf, die politisch zur Deckung gebracht werden sollten. Die Ordnung des Nationalen und die soziale Ordnung aus der Dynamik der Hochindustrialisierung heraus waren widersprüchlich. Dem egalitären, aber exklusiven nationalen Prinzip stand das marktabhängig inklusive aber auf extremer sozialer Ungleichheit beruhende Ordnungsprinzip der Industriegesellschaft gegenüber. Beide zur Deckung zu bringen war ein Leitmotiv des politischen Denkens seit dem 19. Jahrhundert (Breuer 2001). Die Politisierung durch Ordnungsmodelle arbeitete sich an der Differenz der Ordnungsleistungen von Nationalgesellschaft und Industriegesellschaft ab. Beide Dimensionen der deutschen Gesellschaft implizierten Ordnung: der Nationalstaat stärker das egalitäre, die Industriegesellschaft stärker das hierarchische Moment. Die Ausweitung des politischen Raumes konnte damit sowohl sozial-egalitär im nach außen geschlossenen Nationalstaat als auch sozial-hierarchisch bei gleichzeitiger Marktoffenheit und tendenzieller nationaler Durchlässigkeit gestaltet werden.

Die im politischen Alltag wichtigsten Ordnungsmodelle, die nach 1918 diese widersprüchlichen Formen von Ordnung zur Deckung bringen sollten, waren die ‚Volksgemeinschaft‘ und der ‚Rätegedanke‘. Beide leisteten neue Formen der Konfliktregulierung jenseits des Parteienwettbewerbs (parlamentarische Demokratie), aber auch jenseits des überkommenen Konkordanzgedankens. Die Ordnungsleistung beider Modelle ging vielmehr von einem so oder

9 Kari Palonen arbeitet diese Differenzierung vor allem unter dem Gesichtspunkt des „*time regimes*“ heraus. Vgl. Palonen (1993).

so vorhandenen eigentlichen Wesenskern des Politischen aus, seien es nun die nationale Gemeinschaft oder soziale Interessen.

1. ‚Volksgemeinschaft‘

Die ‚Volksgemeinschaft‘ war weniger staatsbezogen als der Nationsbegriff und eignete sich unter den Bedingungen des Krieges als Solidaritäts- und Mobilisierungsressource. Unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Klasse, einer Partei, einer Konfession oder einer nationalen Minderheit sollten alle Volkszugehörigen im Geiste des kameradschaftlichen Miteinanders organisch zum Wohle aller zusammenarbeiten (Steffen Bruendel). Partielle Übereinstimmung, vor allem aber Unterschiede zu den Modellen von Parlamentarismus und Demokratie waren unverkennbar: Nicht Selbst-, sondern Mitbestimmung, nicht Teilnahme, sondern Teilhabe standen im Zentrum. Ein diffuser Bezug auf das Gemeinwohl war wichtiger als das Versprechen politischer Partizipation (Bruendel 2003: 296). Die ‚Volksgemeinschaft‘ entwickelte sich aus einer ‚Kriegsnotgemeinschaft‘ zu einem Gesellschaftsbegriff mit Zukunftsbedeutung. Die ‚Volksgemeinschaft‘ war einerseits weitaus stärker als der ‚Staat‘ und auch die ‚Nation‘ affektiv aufgeladen, andererseits war der Begriff offen für die kollektive Interessenvertretung. Als sozial und kulturell inklusive politische Ordnungsvorstellung blieb die ‚Volksgemeinschaft‘ deutungsopen für gemäßigt Konservative, Liberale, Katholiken und Sozialdemokraten. In diesem Ordnungsmodell transzendierten die politischen Parteien ihre weltanschaulichen Gegensätze und artikulierten eine Form von vorgängiger Gemeinschaft, die freilich keine Abstimmung und keine Mehrheitsregel mehr nötig machten. Der Sozialdemokrat Eduard David forderte 1919 in der Weimarer Nationalversammlung in der Debatte um eine gemeinsame Flagge: „Wir müssen nach einem Symbol suchen, das über alle Parteigegensätze und alle Parteifahren hinaus von möglichst allen Parteien als Ausdruck der Zusammengehörigkeit zur Volksgemeinschaft, die höher ist als alle Parteien, angesehen und empfunden wird.“¹⁰

Der stärker parlamentarisch orientierte ‚Volksstaat‘ und die vorparlamentarisch konzipierte ‚Volksgemeinschaft‘ zeugten genauso wie korporatistische Vorstellungen von dem Bemühen, in das bürokratische Kriegsregiment egalitär-nationale Momente einzutragen, teils um die Kriegsanstrengungen zu ver-

stärken, teils um den Krieg zu einem innenpolitischen Revirement größeren Ausmaßes zu nutzen.

Neben diesem inklusiven Ordnungsmodell Modell der Volksgemeinschaft stand aber gleichzeitig ein exklusives Verständnis auf der politischen Rechten, dessen Pointe die Verbannung aus der Kriegsgemeinschaft war. Dafür stand die ‚Vaterlandspartei‘ und ihr scharfer Radikalnationalismus. Das exklusive Volksgemeinschaftsmodell lehnte jede parlamentarische Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat ab. Hinter dem Vorwurf der „verantwortungslosen Mehrheitsherrschaft“ verbarg sich die Vorstellung einer präexistenten Gemeinschaft, die durch Parteien und Parlament nur geschwächt, nicht aber zum Ausdruck gebracht werden könne. Die exklusive Volksgemeinschaft setzte stattdessen auf die berufsständische Differenzierung der Gesellschaft und den bundesstaatlichen Gedanken – beides Gliederungsmomente, die sich nicht mit einem Parteiensystem zur Deckung bringen ließen. Alle Parteien wurden aus dieser Sicht zu Reichsfeinden (Bruendel 2003: 298).

Der Erfolg der Volksgemeinschaft erklärte sich auch aus seiner Vagheit. Die ‚Volksgemeinschaft‘ war als solche nicht politisch auf das rechte Parteienspektrum festgelegt. Auch Zentrumspolitiker, Linksliberale und Sozialdemokraten konnten mit dieser Formel arbeiten. Auch wenn vor allem die nationalistische Rechte sich dieses Begriffes bediente, so redeten doch auch die SPD und das Zentrum vom Eigentlichen in der Politik, das allen Abstimmungen vorausging. Der implizite Antiparlamentarismus des Volksgemeinschaftsgedankens übersetzte sich nicht in eine massenhafte Wahlenthaltung. Vielmehr erreichte die extensive Politisierung durch Teilnahme an Wahlen gerade zu dem Zeitpunkt ihren Höhepunkt, als sich diese Wahlteilnahme nicht mehr in parlamentarische Machtstellung übersetzte. Die Extensivierung des Politischen war dann am stärksten, als sie parlamentarisch wirkungslos geworden war.

2. ‚Räte‘

Gemeinsam war den Ordnungsvorstellungen ‚Volksgemeinschaft‘, ‚Räterepublik‘, aber auch der ‚berufsständischen Sozialordnung‘, erst recht der ‚Diktatur‘, dass sie auf die parlamentarische Repräsentation, wenn überhaupt, dann nur einen geringen Wert legten. Parlamentarische Repräsentation als ordnungs- und legitimationsstiftendes Moment war in diesen Modellen, die am Ende des Ersten Weltkrieges Konjunktur hatten, kaum vorgesehen. Stattdessen überwog der Appell an die direkte Repräsentation, sei es berufsständisch, konkordanzdemokratisch und durch einen geteilten Gemeinwohlbezug. Das Ord-

10 Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Stenographische Berichte, Berlin 1920, [Verhandlungen der Reichstage, Bd. 337]: 1225; zitiert in: Mai (1994: 591).

nungsmodell der Räte Demokratie teilte dieses antirepräsentative und antiparlamentarische Moment.

Auftrieb hatte das Räte Modell durch die russische Oktoberrevolution 1917 erhalten. Dabei war es allerdings weniger die Rätevorstellung an sich, sondern vielmehr der Umstand, dass die Bolschewiki die Friedenspartei waren und für das bedingungslose Ende des Krieges eintraten, der in Deutschland für das Räte Modell einnahm. Von den Sowjets (Räten) ging ein Politisierungsschub in Richtung Militarismuskritik und Friedensschluss aus. Die Politisierung des Rätegedankens geschah im Wesentlichen durch den bis zum November 1918, also quälende zwölf Monate lang, ausbleibenden Friedensschluss im Westen. Der Rätegedanke richtete sich gegen den Krieg und die Kadaverdisziplin in den Rüstungsbetrieben. Die Massenstreiks im Herbst 1917 und im Januar 1918 belegten nachdrücklich die Abkehr von der bestehenden politischen Ordnung in der Arbeiterschaft. Für das Räte System zu sein, bedeutete zuallererst gegen den preußischen Militarismus, gegen den Krieg und gegen die Unterdrückung im Betrieb zu sein. Diese zumeist funktionale Wahrnehmung des Räte Modells zur Kriegsbeendigung führte dazu, dass verschiedene soziale und politische Gruppen Unterschiedliches darunter verstanden. Drei Formen der Räte Demokratie lassen sich zwischen 1918 und 1920 unterscheiden:

1. Räte dienten als Revolutionsinstrument im November 1918 auch in denjenigen Städten, die nicht von der Arbeiterbewegung dominiert waren, genauso wie auf dem platten Land. Räte entstanden Allerorten am 9. November 1918, zumeist um die Übergangsperiode geregelt zu gestalten, um Ordnung zu bewahren und um Kontinuität zu gewähren. Katholische Arbeiter- und Soldatenräte existierten genauso wie solche in Universitätsstädten und in den größeren Landgemeinden. Sozialdemokratische Räte waren in erster Linie der Aufrechterhaltung der Ordnung verpflichtet. Die Arbeiter- und Soldatenräte waren gerade nicht „Träger eines Machtstrebens der breiten Massen“, sie repräsentierten im November 1918 auch einen großen Teil der deutschen Bevölkerung, der nicht wie der Spartakusbund und der linke Flügel der USPD dachte. In der zweiten Welle der Rätebewegung 1919 änderte sich dies. Erst mit den Aufständen der Jahre 1919 und 1920 übernahmen die Räte auch eine inhaltliche Bedeutung, die sie in die Nähe des Sowjetmodells brachte (Kluge 1985: 58ff.; Rauh-Kühne 1991). Räte konnten daher auch die Vorform einer parlamentarischen Partei, zumeist der USPD sein. Der kleinere Teil der USPD, der sich in Halle an der Saale beim Parteitag im Oktober 1920 nicht den 21 Bedingungen der Komintern, dem „demokratischen Zentralismus“, und damit der Vorherrschaft der

sowjetischen Kommunisten unterwarf, wollte als parlamentarische Kraft im und nicht gegen das System wirken.

2. Dagegen stand der Rätegedanke der Mehrheit in der USPD, die den Anschluss an die russischen Kommunisten suchte. Räte waren für sie ein fester Teil der marxistischen Volksdemokratiekonzeption. Aus den Räten rekrutierten sich oft die frühen Kader der KPD. Die linken USPDler und die KPD sahen die Räte Demokratie als die Alternative zum bestehenden System, das sie von außerhalb des Parlamentes bekämpfen und nicht aus dem Parlament heraus reformieren wollten. Eine Teilnahme an politischen Wahlen hatte keinen inhaltlichen, sondern nurmehr einen taktischen Sinn. Sie war Teil einer taktischen Anpassung, um das bürgerliche Ordnungsmodell Parlamentarismus zu beerben (Weber 1993).
3. Schließlich nahm der Rätegedanke in der Weimarer Republik eine dritte Form an, diejenige der staatlichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen. Rat meinte seit dem Februar 1920 auch „Betriebsrat“. Das lange umstrittene Betriebsrätegesetz ordnete die sozialen Beziehungen in der Arbeitswelt auf betrieblicher Ebene. Freilich verhielten sich die wichtigsten Interessenvertreter der Arbeiterschaft, die sozialistischen Gewerkschaften (ADGB), abwartend bis skeptisch gegenüber den Betriebsräten. Die Gewerkschaften favorisierten eine soziale Interessenvertretung als Tarif-Partei im gesamten Reich, zum Mindesten aber auf der Ebene der Tarifbezirke. Ihre Befürchtung war, dass die Betriebsräte zu sehr unter Konsenszwang im Betrieb und unter dem sozialen Druck des Firmenchefs stünden, als dass sie effektiv die Interessen der Arbeiter vertreten könnten¹¹.

Die beiden hier vorgestellten politischen Ordnungsmodelle der ‚Volksgemeinschaft‘ und der ‚Räte‘ waren anschlussfähig an die Extensivierung des Politischen durch Teilnahme an politische Wahlen, auch wenn sie eine gegensätzliche Bedeutung haben konnten. Sowohl die Sozialdemokraten als auch zahlreiche Republikfeinde bezogen sich auf die ‚Volksgemeinschaft‘. Räte gab es im Betrieb und in der Sowjetunion, die der KPD als „Vaterland der Werktätigen“ diente. Insofern konnten die Weimarer Republikverteidiger ihren Gegnern immer auch die demokratische Variante ihres Politikmodells vorhalten.

11 Winkler (1985: 283ff. zum Betriebsrätegesetz, 468ff. zur USPD-Spaltung); Oertzen (1963); Ritter (1994).

IV. Teilhabe und Ordnung: Strukturen der Politisierung

Die Extensivierung des Politischen durch die Ausweitung der Teilnahme des Volkes an Wahlen, die Teilhabe der Parteien an der politischen Herrschaft und die Intensivierung des Politischen in einer Vielzahl von Ordnungsmodellen konvergierten nur für eine kurze Zeitspanne: zwischen der Novemberrevolution und den Juniwahlen 1920, als die Parteien der Weimarer Koalition die Mehrheit besaßen. Ernst Troeltsch sprach vom „Traumland der Waffenstillstandsperiode“ bis zum Juni 1919, „wo jeder sich ohne die Bedingungen und realen Sachfolgen des bevorstehenden Friedens die Zukunft phantastisch, pessimistisch oder heroisch ausmalen konnte.“ Bei diesen Utopien blieb es nicht. Die Nationalversammlung ging bis zum Sommer 1920 daran, durch Gesetzgebung auf die deutsche Gesellschaft einzuwirken (z.B. durch die letztmalige und einmalige Regelung des Staat-Kirche-Verhältnisses, die Reichsfinanzreform, die Sozialisierungskommission, das Betriebsrätegesetz). Seit dem Sommer 1920 wurden die politischen Handlungsspielräume sehr viel enger. Was bis zum Sommer 1920 noch nicht politisch beschlossen war, wurde zumeist ein Opfer der Mehrheitsverhältnisse.

Die Verfassungsberatungen und die Gesetzgebungswelle seit 1919 arbeiteten demokratisch legitimiert den politischen Reformstau der Zeit vor 1914 ab. Zumindest versuchten sie dies. Die angewandten Modelle können als Versuch gelesen werden, aufbauend auf der ausgeweiteten Partizipation an der Politik die Gesellschaft neu zu ordnen, also die gestiegene Teilhabe an der Politik und das Ordnungsproblem miteinander zu verbinden.

In der Anfangsphase der Republik zeigte sich ein überraschend hohes Maß an Konsens über die politischen Ordnungsmodelle zwischen den weltanschaulichen Gruppen und ihren politischen Aktionsausschüssen. Nicht nur gab es im katholischen Raum Arbeiter- und Soldatenräte. Nicht nur wurde auch im politischen Katholizismus und im Liberalismus allgemein von neuen kollektiven Eigentumsformen ausgegangen. Die Verfassungsparteien MSPD, Zentrum und DDP kamen auch in Ordnungsvorstellungen wie der ‚Gemeinwirtschaft‘ überein, die korporatistische Modelle mit Vorstellungen von Konkordanz miteinander verband.

1. ‚Gemeinwirtschaft‘

Die Weimarer Reichsverfassung vom August 1919 regelte in ihren Artikeln 151 bis 165 das Wirtschaftsleben. Dabei orientierte sie sich an dem Leitgedanken der ‚Gemeinwirtschaft‘. Unter Gemeinwirtschaft verstand man die

Selbstverwaltung unter Mitwirkung aller schaffenden Volksteile, also von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dieser Gedanke fand nicht nur in der Arbeiterbewegung Anklang. Er stand auch in der Tradition der durchorganisierten Kriegswirtschaft und schrieb die Kontrolle des Staates im Wirtschaftsleben fest. Die Partizipation der Arbeitnehmer und das öffentliche Gemeinwohl standen hinter dem staatlich gelenkten Korporatismus zurück, den Wichard von Moellendorff, Staatssekretär und Mitarbeiter des sozialdemokratischen Reichswirtschaftsministers Rudolf Wissell, seinen Vorschlägen zugrunde gelegt hatte. Moellendorfs autoritär-technokratische Konzeption der Wirtschaftslenkung stieß in der Zeit der millionenfachen Demobilisierung auf breite öffentliche Unterstützung. Die ‚Gemeinwirtschaft‘ gipfelte schließlich in einem Reichswirtschaftsrat, einem Reichskohlenrat und in einem Rat für die Kaliwirtschaft.

Nicht nur die ‚Gemeinwirtschaft‘ fand in den Verfassungsberatungen eine überparteiliche Zustimmung, sondern auch der in Artikel 165 der Reichsverfassung festgeschriebene Rätegedanke. Auch das Betriebsrätegesetz vom Februar 1920, das die Beziehungen in der Arbeitswelt neu regelte und die Industriebetriebe gleichsam konstitutionalisierte und entmonarchisierte, fand Zustimmung über die Arbeiterbewegung hinaus, auch wenn die Gewerkschaften kritisch blieben und erst spät den politischen Mehrwert der Betriebsräte erkannten.

Die staatliche Regelungsdichte politisierte immer neue Felder durch paritätische und proportionale Ordnungsmuster. Ein besonders aussagekräftiges Beispiel hierfür stellte die staatliche Zwangsschlichtung dar. Ihre Geschichte beweist, welche Folgen die Ausdehnung des politischen Handlungsrahmens auf früher nicht politisierte Gebiete hatte. Der Rat der Volksbeauftragten knüpfte am 23. Dezember 1918 in seiner Regelung der Tarifkonflikte an das Hilfsdienstgesetz von 1916 an und behielt die paritätisch besetzten Schlichtungsausschüsse bei. Nur der militärische Vorsitzende wurde durch einen zivilen ersetzt. 1919 räumten die Demobilisierungsverordnungen dem Reichsarbeitsministerium¹² das Recht ein, Schiedssprüche für verbindlich zu erklären. Dahinter stand die Befürchtung, dass ansonsten jeder der zahlreichen Streiks zu einer politischen Systemkrise ausarten konnte. Da aber diese Praxis nicht auf bestimmte Notfälle beschränkt wurde, bestimmten sie die Tarifpolitik in der Weimarer Republik. Die verbindlichen Schiedssprüche entlasteten die Tarifparteien von der Kompromissfindung. Das Wort von den ‚politischen Löhnen‘ machte rasch die Runde und verstärkte die Entfremdung von Industrie und Politik (Winkler 1985: 402ff.).

¹² Und den Demobilisierungskommissaren.

2. Organisierter Kapitalismus und Wirtschaftsdemokratie

Mit dem Stinnes-Legien Abkommen, der zentralen Arbeitsgemeinschaft, den Reichswirtschaftsräten, der Zwangsschlichtung und zahllosen paritätisch besetzten Räten und Kommissionen griff die Politik nach 1919 auf das alte Muster der konkordanzdemokratischen und paritätischen Aushandlungsprozesse zurück. Auch ‚Wirtschaftsdemokratie‘ bedeutete schließlich einen auf Dauer gestellten Aushandlungsprozess in der Wirtschaft, keine Mehrheitsentscheidung.

Wie kurz der Weg von der Konkordanzdemokratie zum Korporatismus war, zeigten die Ordnungsmodelle des ‚organisierten Kapitalismus‘ und der ‚Wirtschaftsdemokratie‘. Beide setzten nicht auf die parlamentarische Dynamik, sondern auf wirtschaftliche Prozesse, die naturgesetzmäßig aus der Wirtschaft des freien Spiels die organisierte Wirtschaft entstehen ließen. Damit hatte sich die Politik letztlich zu verbünden und in Verbund- und Synergieeffekten die Steuerungsfunktion der Großkonzerne für sich zu nutzen. Wirtschaftliche Konzernbildung sollte politischer Steuerung vorarbeiten, weil der von der Arbeiterbewegung kontrollierte Staat damit einen Hebel bekam, um innerbetrieblich die Wirtschaft zu lenken und zu steuern¹³.

Die politischen Steuerungsversuche riefen vor allem Widerstand gegen das paritätische Demokratiemodell hervor. Der Widerstand gegen die Weimarer Republik artikulierte sich zuvörderst als Widerstand gegen die konkordanzdemokratischen Verhandlungssysteme der Zwangsschlichtung in der Tarifpolitik sowie in den Reichswirtschaftsräten. Gerade weil der Staat von Weimar sich an der Gemeinwirtschaft orientierte, sah er sich in der Verantwortung in der Tarifpolitik. Das Instrument der Zwangsschlichtung beendete jedoch nicht nur Tarifkonflikte. Es führte in der Praxis dazu, dass beide Tarifparteien, vor allem aber die Arbeitgeber den Staat als Partei im sozialen Verteilungskampf wahrnahmen, weil der bindende Schiedsspruch des staatlichen Zwangsschlichters immer von den eigenen Vorstellungen abwich und die Einigung nicht durch einen Kompromiss zwischen den Tarifparteien, sondern durch Zwang herge-

13 Der sozialdemokratische Theoretiker Rudolf Hilferding, auf den diese Konzeption zurückging, begründete sie auf dem Kieler Parteitag 1927 so: „Organisierter Kapitalismus bedeutet also in Wirklichkeit den prinzipiellen Ersatz des kapitalistischen Prinzips der freien Konkurrenz durch das sozialistische Prinzip planmäßiger Produktion. Diese planmäßige, mit Bewußtsein geleitete Wirtschaft unterliegt in viel höherem Maße der Möglichkeit der bewußten Einwirkung der Gesellschaft, das heißt nichts anderes, als der Einwirkung durch die einzige bewußte und mit Zwangsgewalt ausgestattete Organisation der Gesellschaft, der Einwirkung durch den Staat.“ Er forderte, „mit Hilfe des Staates, mit Hilfe der bewußten gesellschaftlichen Regelung die von den Kapitalisten organisierte und geleitete Wirtschaft in eine durch den demokratischen Staat geleitete Wirtschaft umzuwandeln.“ Hilferding (1927).

stellt worden war. Das bekannteste Beispiel hierfür war der Ruhreisenstreit vom Herbst 1928. Gerade auf Arbeitgeberseite wurde aus dem Widerstand gegen die Parlamentarisierung im Kaiserreich so die Ablehnung von Parlament und Demokratie (Feldman/Steinisch 1980).

Die Konsequenz war, dass die Trennung in Teilhabe an System und Ordnung des Systems nicht aufrechtzuerhalten war: Jedes Detail des politischen Tagesgeschäftes wurde zur Ordnungsfrage hochstilisiert. Einzelfragen blieben nicht mehr Details, die innerhalb eines bestehenden politischen Rahmens abgearbeitet werden konnten, sondern sie wurden politisiert und gingen schnell in die Frage nach der Ordnung der Gesellschaft über. Beispiele hierfür sind die Aufwertungsfrage seit 1923, der Streit um die Fürstenenteignung 1926, das Reichsschulgesetz 1927 und die Debatte um Panzerkreuzer A 1928. Sie alle führten unmittelbar in Grundsatzdebatten hinein.

V. Politisierung und Entpolitisierung in der Weimarer Republik

Die Politisierung in der Weimarer Republik griff über den Bereich der Teilhabe am bestehenden politischen System hinaus und stellte die Ordnungsfrage. Das Ordnungsproblem stellte die Triebkraft hinter den Politisierungen der Weimarer Gesellschaft dar. Dieses Problem, Ordnung zu denken und herzustellen, wurde ganz unterschiedlich wahrgenommen und konzeptualisiert. Das Ordnungsproblem konnte als Souveränitätsproblem wie bei Carl Schmitt aufgefasst werden. Andere sahen das Ordnungsproblem als ein Verteilungsproblem, wofür die kommunale Daseinsfürsorge und der Wohlfahrtsstaat standen. In allen Fällen weitete das Verständnis von Ordnung das Politische über den Staat hinaus aus. Während die Politik auf der Akteursseite auch in der Weimarer Republik territorialstaatlich eingehegt war, fand die Gegenstandsseite immer neue Felder der Gestaltung. Carl Schmitt reagierte in gewisser Weise auf diese Ausweitung des Politischen, die er souveränitätslogisch und damit staatszentriert wieder einzuhegen suchte. Die Teilhabe am bestehenden politischen System machte damit, je länger je mehr, nur einen Teilbereich des Politischen aus. Immer häufiger wurden Einzelfragen der politischen Alltagsarbeit mit den großen Fragen der Gestaltung von Ordnung in Staat und Gesellschaft verbunden. Nicht eine Entpolitisierung war die Folge, wohl aber ein Autonomieverlust der politischen Eliten, die seit dem Kaiserreich an konkordanzdemokratische Mechanismen der Konfliktlösung gewöhnt waren. In diesen paritätischen Verhandlungssystemen hatten Eliten wie Matthias Erzberger, Ernst Bassermann oder Julius und Karl Bachem ihre Autonomie wahren und

einsetzen können. Dieser Mechanismus der paritätischen Verhandlungsprozesse geriet indessen nach 1918 selbst ins Kreuzfeuer der Kritik.

Diese komplexen Formen der Politisierung in der Weimarer Gesellschaft führen zu zwei übergreifenden Fragen:

1. Die Intensivierung des Politischen privilegierte zahlreiche nichtstaatliche Akteure: das vorstaatlich gedachte Volk, die sozialen Klassen, die Berufsstände und andere mehr. Bedeutete also die Politisierung der deutschen Gesellschaft das Ende der territorialstaatlichen Einhegung des Politischen? Machte der politische Ordnungsgedanke den Staat als Akteur mit der Zeit obsolet? Für die Weimarer Republik erscheint dieser Befund noch nicht zutreffend. Diese Konsequenz zogen erst die Nationalsozialisten. Bis 1933 kämpften mehrere politische Ordnungsmodelle um die staatlichen Machtmittel, um auf die Gesellschaft einzuwirken. Sehr wohl breitete sich nach 1918 aber ein instrumentelles Verhältnis zum Staat aus. Es waren jedoch erst die Nationalsozialisten, die in der Praxis den modernen Anstaltsstaat mit seinen rechtsstaatlichen Versicherungen und seinen klaren Ein- und Ausschlusskriterien durch ihren Maßnahmenstaat und eigene Sonderstäbe beseitigten. Die nationalsozialistische Leitvorstellung zielte auf den Lebensraum. Lebensraum aber war etwas anderes als das verstaatlicht gedachte Territorium.
2. Die diskutierten Ordnungsmodelle waren fest verankert in den weltanschaulichen Gesinnungsgemeinschaften. Die berufsständische Sozialordnung, der Betriebsrätegedanke und der organisierte Kapitalismus bezogen ihre Legitimation aus Weltanschauungen. In welchem Verhältnis standen also das Politische und das Vorpolitische, die Politik und die vorpolitisch um Gesinnungskerne zentrierten Sozialmilieus? Hierauf zeichnen sich zwei mögliche Antworten ab. In der Weimarer Republik bedingte die Extensivierung des Politischen seine Intensivierung und arbeitete ihr nicht entgegen. Die politische Ermächtigung der Parteien durch gesteigerte Wahlteilnahme und die Übernahme der politischen Akteursrolle erzwangen geradezu die dauernde ideelle Pflege des Bandes zur eigenen Wählerschaft. Diese Verbindung zur eigenen Wählerschaft aber wurde vornehmlich durch Vorstellungen politischer Ordnung hergestellt. In diesem Sinne begünstigte die zunehmende Politisierung der Gesellschaft die Verdichtung der Beziehungen zwischen Parteien und Wählern durch politische Ordnungsmodelle.

Andererseits ging die Politisierung der Weimarer Gesellschaft aber über die Milieuparteien hinweg. Das deutsche Vier-Parteiensystem blieb im wesentlichen bis 1928 intakt. Danach brach es zusammen. Profiteur dieses Abschieds von den festen Bindungen der Milieuparteien war die NSDAP. Ist mit Politisierung also die Auflösung der subkulturellen Milieus oder ihre Verdichtung gemeint? Zumindest die Nationalsozialisten gaben nach 1933 darauf eine klare Antwort. Sie sahen in den politischen Sozialmilieus politische Gruppierungen und erzwangen ihre Entpolitisierung.

Literaturverzeichnis

- Breuer, Stefan (2001): Ordnungen der Ungleichheit. Die deutsche Recht im Widerstreit ihrer Ideen 1871-1945, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Bruendel, Steffen (2003): Volksgemeinschaft oder Volksstaat. Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg, Berlin: Akademie-Verlag
- Feldmann, Gerald D./Steinisch Irmgard (1980): Notwendigkeit und Grenzen sozialstaatlicher Intervention. Eine vergleichende Fallstudie des Ruhreinsatzes in Deutschland und des Generalstreiks in England, in: Archiv für Sozialgeschichte 20, S. 57-117
- Hartmannsgruber, Friedrich (1986): Die bayerische Patriotenpartei 1868-1887, München: Beck Verlag
- Hegel, Georg W. F. (1970): Grundlinien der Philosophie des Rechts, Stuttgart: Reclam Verlag
- Hilferding, Rudolf (1927): Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik (Sozialdemokratischer Parteitag 1927 in Kiel), abgedruckt in: Wolfgang Luthardt (Hrsg.) (1978): Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933, Bd. 1, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 369-393
- Huber, Ernst-Rudolf (1978): Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Kelsen, Hans (1920): Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen: Mohr Verlag
- Kluge, Ulrich (1985): Die deutsche Revolution 1918/19. Staat, Politik und Gesellschaft zwischen Weltkrieg und Kapp-Putsch, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag
- Kruse, Wolfgang (1991): Die Kriegsbegeisterung im Deutschen Reich zu Beginn des Ersten Weltkrieges. Entstehungszusammenhänge, Grenzen und ideologische Strukturen, in: M. van der Linden et. alt. (Hrsg.) (1991): Kriegsbegeisterung und mentale Kriegsvorbereitung, Berlin: Duncker&Humblot Verlag, S. 73-87
- Langewiesche, Dieter (1988): Liberalismus und Bürgertum in Europa, in: Jürgen Kocka (Hrsg.) (1988): Bürgertum im 19. Jahrhundert: Deutschland im europäischen Vergleich, Bd. 3, München: Deutscher Taschenbuch-Verlag, S. 360-394
- Lehmbruch, Gustav (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lepsius, Rainer M. (1993): Parteiensystem und Sozialstruktur: Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: ders., Demokratie in Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht Verlag, S. 25-50

- Mai, Gunther (1994): „Verteidigungskrieg“ und „Volksgemeinschaft“. Staatliche Selbstbehauptung, nationale Solidarität und soziale Befreiung in Deutschland in der Zeit des Ersten Weltkriegs (1900-1925), in: Wolfgang Michalka (Hrsg.) (1994): Der Erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung, Analyse, München: Piper Verlag, S. 583-602
- Mehring, Reinhard (Hrsg.) (2003): Carl Schmitt. Der Begriff des Politischen. Ein kooperativer Kommentar, Berlin: Akademie-Verlag
- Naumann, Friedrich (1905): Demokratie und Kaisertum. Ein Handbuch für innere Politik, 4. Aufl., Berlin: Buchverlag der „Hilfe“
- Oertzen, Peter von (1963): Betriebsräte in der Novemberrevolution, Düsseldorf: Droste Verlag
- Palonen, Kari (1993): Introduction: From Policy and Polity to Politicking, in: ders./Tuja Parvikko (Hrsg.) (1993): Reading the Political, Helsinki, S. 6-16
- Paul, Gerhard (1990): Der Aufstand der Bilder. Die NS-Propaganda vor 1933, Bonn: Dietz Verlag
- Rauh-Kühne, Cornelia (1991): Sozialdemokratische Räte als Ordnungshüter. Kriegsnot, Revolution und Demobilisierung in Ertlingen, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 139, S. 1-45
- Ritter, Gerhard A. (1994): Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung, in: Historische Zeitung 258, S. 73-112
- Rokkan, Stein (2000): Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag
- Schmidt, Richard (1909): Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland, in: Zeitschrift für Politik 2, S. 186-211
- Schmitt, Carl (1926): Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., München: Duncker&Humblot Verlag
- Schmitt, Carl (1933): Weiterentwicklung des totalen Staates in Deutschland, in: ders. (1958): Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin: Duncker&Humblot Verlag, S. 359-366
- Schmitt, Carl (1991): Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 3. Aufl., Berlin: Duncker&Humblot Verlag
- Schönberger, Christoph (2001): Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich, in: Historische Zeitung 272, S. 623-666
- Schröder, Wolfgang (1998): Wahlkämpfe und Parteientwicklung. Zur Bedeutung der Reichstagswahlen für die Formierung der Sozialdemokratie zur politischen Massenpartei (Sachsen 1867-1881), in: Mitteilungsblatt des Instituts für die Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung 20, S. 1-66

Simmel, Georg (1992): Exkurs über die Überstimmung, in: ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 218-228

Steinbach, Peter (1982): Politisierung und Nationalisierung der Region im 19. Jahrhundert. Regionalspezifische Politikrezeption im Spiegel historischer Wahlforschung, in: ders. (Hrsg.) (1982): Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß, Stuttgart: Klett-Cotta Verlag, S. 321-349

Stumpf, Richard (1927): Warum die Flotte zerbrach. Kriegstagebuch eines christlichen Arbeiters, Berlin: Dietz Verlag

Weber, Hermann (Hrsg.) (1993): Die Gründung der KPD. Protokoll und Materialien des Gründungsparteitages der Kommunistischen Partei Deutschlands, Berlin: Dietz Verlag

Wehler, Hans-Ulrich (1975): Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag

Winkler, Heinrich A. (1985): Von der Revolution zu Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918-1924, 2. Aufl., Berlin: Dietz Verlag

Ziemann, Benjamin (1997): Front und Heimat. Ländliche Kriegserfahrungen im südlichen Bayern 1914-1917, Essen: Klartext-Verlag

Grundrechte als politische Rechte: Zur Bedeutung von Grundrechtsgarantien in demokratischen Gesellschaften

Sandra Obermeyer

I. Einleitung

Mit einem Blick auf die Geschichte der Grundrechte stellt man fest, dass Grundrechte – auch in der klassischen Konzeption des Liberalismus als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe – stets Ausdruck und Ergebnis politischer Forderungen, verbunden mit Ideen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft sind (Denninger 2001: Rdnr. 1; Kröger 1998)¹. ‚Unpolitische‘ Grundrechte gibt es daher nicht, nur die Mobilisierung zu verschiedenen Zwecken durch verschiedene soziale Gruppen im Laufe der Grundrechtsgeschichte². Hinter dem Begriff der ‚politischen Rechte‘ verbirgt sich in dem Kontext ‚Individuum und Staat: Inklusion und Partizipation‘ weitergehendes, das mit verschiedenen Konzeptionen des Politischen und verschiedenen grundrechtstheoretischen³ wie auch grundrechtsdogmatischen Ansätzen verknüpft ist. In der Geschichte der Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik schlagen sich verschiedene Verständnisse des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat und der Bedeutung und Funktion von Grundrechten nieder⁴, die sich in den geläufigen Formeln von Grundrechten als ‚Abwehrrechten‘ und ‚Teilhaberechten‘ widerspiegeln. Zur Verdeutlichung kann man formulieren: Von den Grundrechten als Rechten zur Abwehr des Staates zu den Grundrechten als Rechten zur Teilhabe am Staat und zwar zur politischen Teilhabe. Diese grundsätzlichen Aussagen haben Auswirkungen auf die Interpretation einzelner Grundrechte und die Grundrechtsdogmatik (Böckenförde 1974). Der Ausgangspunkt der nicht nur verfassungstheoretischen, sondern gesellschaftswissenschaftlichen Perspektive des Workshops ist, dass Grundrechte zu

1 Zur in dieser Hinsicht missverständlichen Idee von Abwehrrechten Dolderer (2000: 64); zur herausragenden Bedeutung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in der Verfassungs- und Grundrechtstheorie Rupp (2004).

2 Zur Entstehungsgeschichte der Grundrechte als Forderungen des aufkommenden Bürgertums vgl. Grimm (1991: 67ff.).

3 Die Grundrechtstheorie macht dabei Aussagen zur Bedeutung und Funktion von Grundrechten im Allgemeinen.

4 Einen Überblick gibt Böckenförde (1974); zum Zusammenhang zwischen grundrechts- und gesellschaftstheoretischen Vorstellungen vgl. Grimm (1991: 67ff.); sowie Grabitz (1976: 162).