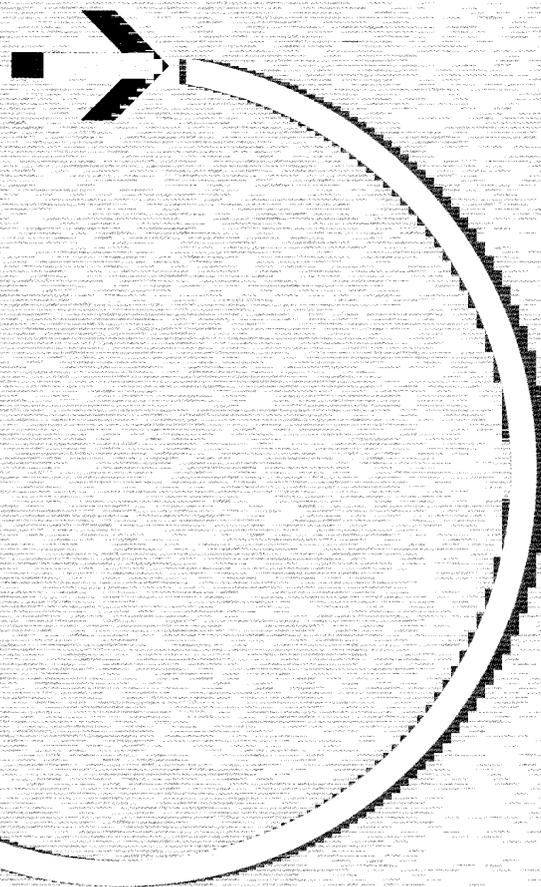


Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Die Arbeitgeber und der Wohlfahrtsstaat. In: Die Mitbestimmung 48(5), 52-55 (2002). Hans-Böckler-Stiftung

ZeitschriftenSchau

Die Arbeitgeber



und der
Wohlfahrtsstaat:

In welchen Ländern konnte von der Arbeitgeberseite Unterstützung für den Aufbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit eingeholt werden? Dort, wo starke Großunternehmen und hochorganisierte Arbeitgeberverbände existieren – lautet die Antwort aus der sozialwissenschaftlichen Forschung. Das hat auch seine Schattenseiten, wie uns die deutsche Frühverrentungspraxis lehrt.

■ Während in Ländern wie Dänemark und den Niederlanden ungefähr 33 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Sozialleistungen aufgewendet werden, sind es in den USA nur knapp 17 Prozent, in Irland nicht mehr als 20 Prozent. Warum sind in einigen westlichen Industrieländern schwache, in anderen vergleichsweise entwickelte wohlfahrtsstaatliche Regime entstanden? Der prominenteste Ansatz zur Erklärung von Wohlfahrtsstaatlichkeit ist der Machtressourcen-Ansatz. Die „De-kommodifizierung“ durch Sozialpolitik, also die Zurückdrängung des Warencharakters der Arbeitskraft, ist dieser Sicht zufolge das Ergebnis der Machtressourcen der Arbeiterbewegung und der ihnen nahe stehenden

sozialdemokratischen Parteien. Länder mit starken Gewerkschaften und erfolgreichen sozialdemokratischen Parteien verfügen deshalb über ausgebaute Wohlfahrtsstaaten. Dem liegt die implizite Annahme zugrunde, Unternehmen seien prinzipiell gegen wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, müssten durch die Kampfkraft der Arbeitnehmer zu deren Akzeptanz gezwungen werden und würden sie abschaffen, wenn ihre Durchsetzungsfähigkeit dies zuließe. Sozialpolitik sei deshalb, wie der schwedische Wohlfahrtsstaatsexperte Gösta Esping-Andersen formulierte, „Politik gegen Märkte“.

In jüngster Zeit erschienen einige Zeitschriftenaufsätze, in denen die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten →

Von Martin Höpner

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und war Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung. Er resümiert für die Mitbestimmung regelmäßig Erkenntnisse aus internationalen sozialwissenschaftlichen Publikationen.

  mh@mpi-fg-koeln.mpg.de

→ in einem anderen Licht diskutiert wird. Es wird danach gefragt, ob Unternehmen ein Interesse an Sozialpolitik entwickeln können und inwieweit sie am Aufbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit beteiligt waren. Diese Akteure, so die These der Autoren, seien für Sozialpolitik wichtiger, als von Vertretern des Machtressourcen-Ansatzes angenommen wurde.

Entscheidend: hochorganisierte Arbeitgeberverbände

In Ausgabe 8/2001 der Comparative Political Studies diskutieren die amerikanischen Politologen Duane Swank von der Marquette University, Milwaukee, und Cathie Jo Martin von der Boston University diese Frage anhand eines großen international vergleichenden Datensatzes. Ihre These ist: Die Stärke von Arbeitgeberverbänden und das Ausmaß, in dem Unternehmen koordiniert handeln,

federung steigert die Flexibilität, die Unternehmen ihren Beschäftigten auferlegen können. Um die Aufmerksamkeit von Unternehmen auf solche langfristige, gemeinsame Ziele lenken zu können, sind Arbeitgeberverbände vonnöten. Ein hoher Organisationsgrad der Arbeitgeber fördert deshalb – so die Autoren – die stillschweigende Akzeptanz, wenn nicht sogar die aktive Förderung wohlfahrtsstaatlicher Politik und ist damit ein Vehikel zur Durchsetzung gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Ziele.

Um diese Thesen zu überprüfen, untersuchen Duane Swank und Cathie Jo Martin die Sozialquoten (Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in 15 OECD-Ländern zwischen 1970 und 1995. Es zeigt sich ein deutlicher statistischer Zusammenhang zwischen der Organisiertheit der Arbeitgeber einerseits und Sozialquoten und Ar-

Akzeptanz der Arbeitslosenunterstützung

In Ausgabe 2/2000 von Politics and Society zeigt die amerikanische Politologin Isabela Mares (Stanford University): Die Einführung der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich 1905 und in Deutschland 1927 hatte nicht nur die politische Unterstützung der Gewerkschaften, sondern auch von den jeweils dominanten Kräften auf Arbeitgeberseite. Allerdings stellt die Autorin klar, dass die Architekten der Arbeitslosenversicherung nicht Arbeitgeber, sondern Reformpolitiker waren.

Doch konnten sich diese Politiker die Kräfteverhältnisse auf Arbeitgeberseite zu Nutzen machen. In Deutschland, wo im Gegensatz zu Frankreich große Unternehmen dominierten, konnte die Akzeptanz der Unternehmen für ein Pflichtversicherungsmodell eingeholt werden. Aus den verschiedenen Interessen der Beteiligten wurde im Verhandlungsprozess ein Kompromiss geformt, bei dem sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften von dem Ziel getrieben waren, das aus ihrer Sicht schlechteste Ergebnis zu verhindern.

Dieselbe Autorin beschäftigt sich in Nummer 3/2001 der Zeitschrift Governance mit der Frühverrentungspolitik in Frankreich und Deutschland. Noch in den 1960er Jahren waren ältere Arbeitnehmer aktive Teilnehmer des Arbeitsmarkts. In der Krise der Jahre 1966/1967 und nach dem Ölpreisschock zeigte sich, dass für ältere Arbeitnehmer das Risiko der Arbeitslosigkeit besonders hoch war. Sie wurden eine wachsende Klientel des Wohlfahrtsstaats.

Mit Paragraph 128 des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 sollte älteren Arbeitnehmern ein Rückzug vom Arbeitsmarkt ermöglicht werden, der nicht mit dem Makel der Arbeitslosigkeit behaftet war.

Unternehmen sind nicht per se Verfechter neoliberaler Politik. Ihre Haltung zum Wohlfahrtsstaat hängt von ihrer Organisationsfähigkeit ab und von ihrer Fähigkeit, langfristig zu denken.

sind entscheidende Faktoren für die arbeitgeberseitige Unterstützung von Sozialpolitik. In der jüngeren Debatte werden Produktionsregime mit einem hohen Koordinationsgrad zwischen Unternehmen als „koordinierte Ökonomien“ bezeichnet. Warum sollte Sozialpolitik im Interesse von Unternehmen liegen? Kündigungsschutz und sozialstaatliche Abfederung stärken die Bereitschaft von Arbeitnehmern, in ihr branchen- und unternehmensspezifisches Know-how zu investieren; sie stärken den sozialen Frieden und das Vertrauen in die Unternehmen; und soziale Ab-

beitsmarktpolitik andererseits, und zwar selbst dann, wenn man den Einfluss anderer Faktoren – beispielsweise demographischer Umstände, Arbeitslosenquoten, Gewerkschaftsstärke und Regierungszusammensetzung – aus den Daten herausrechnet. Die Autoren schließen, Unternehmen seien nicht per se Verfechter neoliberaler Politik. Ihre Haltung zum Wohlfahrtsstaat hänge von ihrer Fähigkeit ab, langfristig zu denken – und damit von der organisatorischen Verfasstheit der Arbeitgeberschaft.

Arbeitgeber können Wohlfahrtsstaat fördern

Aus diesem Experiment wurde ein Dauerzustand, von dem die Unternehmen regen Gebrauch machten. Die Beschäftigungsrate der männlichen 55- bis 64-Jährigen ist in Deutschland zwischen 1970 und der Mitte der 1990er Jahre von 80 auf gut 50 Prozent gesunken. In einigen westlichen Industriestaaten haben parallele Entwicklungen stattgefunden. Mit weitreichenden Konsequenzen: Die nationalen Renten- und Sozialversicherungssysteme sind unter finanziellen Druck geraten. Und es hat sich gezeigt, dass die Frühverrentung ein extrem ineffektives Instrument der Arbeitsmarktpolitik ist. Wie auch die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit herausgestellt hat, schafft der Ausschluss älterer Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt keine Arbeitsplätze für Jüngere. Wie nicht nur die angloamerikanische Ländergruppe, sondern auch Norwegen, Dänemark und die Schweiz zeigen, lassen sich hohe Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer sehr wohl mit hoher Beschäftigung bei den 15- bis 24-Jährigen vereinbaren.

Die exzessive Frühverrentung hat sich als hochgradig problematisch erwiesen. Alle politischen Anläufe zur Beendigung der Frühverrentungspraxis sind gescheitert. Warum gelang es Politikern nicht, diesen Prozess zu stoppen? Isabela Mares verweist auf den immensen Widerstand nicht nur von Gewerkschaften, sondern vor allem der Großunternehmen, die ihre Veto-Macht ausspielen. Die Frühverrentungspolitik eröffnet immense Möglichkeiten zur Senkung der Beschäftigtenzahlungen, ohne die Kosten des sozialen Konflikts zahlen zu müssen. Betriebsbedingte Kündigungen werden vermieden. De facto gelingt es Arbeitge-

bern, die sozialen Kosten ihrer Politik auf die sozialen Sicherungssysteme abzuwälzen.

Die Autorin wertet die starke Stellung der Großunternehmen als den entscheidenden Faktor zur Erklärung des Politikstillstands in der Frühverrentungsfrage. In Frankreich war die Politik bei der Rückgabe der Kosten der Frühverrentung an die Unternehmen erfolgreicher als in Deutschland. Die deutsche Politik wird sich dieses Problems, vor dem Hintergrund leerer Kassen, über kurz oder lang annehmen müssen. Um den „sozialverträglichen“ Ausschluss älterer Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt zu stoppen, wird nicht nur der Widerstand der Gewerkschaften, sondern auch der Zugriff der Großunternehmen auf die Ressourcen des Wohlfahrtsstaats zum Abbau ihrer Beschäftigtenzahlen gebrochen werden müssen.

Schließlich: Die Gefahr von Übertreibungen und Fehldeutungen ist in der Debatte um Arbeitgeberinteressen an Wohlfahrtsstaatlichkeit groß. Mit den Worten von Paul Pierson – er ist Politologe und lehrt an der Harvard University – in Ausgabe 6/7/2000 der *Comparative Political Studies*: Es ist nur ein kleiner Schritt von der Berücksichtigung der Arbeitgeberseite als einem unter vielen Sozialpolitik beeinflussenden Faktoren zu der absurden Behauptung, Wohlfahrtsstaaten seien von und für Arbeitgeber gemacht worden. Ohne die Durchsetzungskraft von Arbeiterbewegung und Reformpolitikern wären moderne Wohlfahrtsstaaten nicht denkbar. Das ist unbestritten.

Gleichwohl wird in den zitierten Zeitschriftenaufsätze überzeugend dargelegt: Die organisatorische Verfasstheit der Arbeitgeberschaft hat Auswirkungen auf den Grad an politischer Unterstützung, der von Unternehmen für wohlfahrtsstaatliche Politik eingeholt werden kann. Sozi-

alpolitik kann Unternehmensinteressen durchaus entgegenkommen, manchmal weniger, manchmal mehr, wie die Frühverrentungspraxis zeigt: Hier zapfen Unternehmen die Ressourcen des Wohlfahrtsstaats quasi parasitär an. In manchen Sachfragen, bestimmten Situationen und Sektoren können dominante Kräfte auf Arbeitgeberseite wohlfahrtsstaatliche Politik nicht nur akzeptieren, sondern sogar aktiv fördern. Im Guten wie im Schlechten. ■



Die Zeitschriftenaufsätze

Isabela Mares (2000): Strategic alliances and social politics reform: Unemployment insurance in comparative perspective.

In: *Politics and Society* 28, 2, 223–244.

Isabela Mares (2001): Enterprise reorganization and social insurance reform: The development of early retirement in France and Germany.

In: *Governance* 14, 3, 295–317.

Paul Pierson (2000): Three worlds of welfare state research.

In: *Comparative Political Studies* 33, 6/7, 791–821.

Duane Swank, Cathie Jo Martin (2001): Employers and the welfare state. The political economic organization of firms and social policy in contemporary capitalist democracies.

In: *Comparative Political Studies* 34, 8, 889–923.