



Die Rolle der Wirtschaft in der Sozialpolitik: Bremsen oder Förderer?

THOMAS PASTER

Staatliche Sozialpolitik bedeutet für Unternehmen höhere Lohnkosten, doch kann sie potenziell auch den Interessen der Wirtschaft dienen. Thomas Paster untersucht, wie Arbeitgeber die Entwicklung des Sozialstaats in Deutschland beeinflussten und warum sie manche Sozialreformen unterstützten. Seine Studie zeigt: Unternehmen sehen ihre sozialpolitischen Interessen sehr unterschiedlich, abhängig von historisch spezifischen politischen Rahmenbedingungen.

Unternehmen gelten als politisch einflussreich. So drohen Investoren und transnationale Unternehmen mit Abwanderung oder Personalabbau, um ihr Missfallen mit politischen Rahmenbedingungen zu unterstreichen. Im September 2012 gab beispielsweise der französische Unternehmer Bernard Arnault, Chef des Luxusgüterkonzerns Louis Vuitton und reichster Unternehmer Frankreichs, bekannt, nach Belgien auswandern zu wollen. Seine Begründung: er wolle der geplanten Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 75 Prozent entgegengehen. Genauso rechtfertigen politische Entscheidungsträger unpopuläre Entscheidungen oft mit dem Verweis auf die Zwänge des Standortwettbewerbs.

Der Einfluss von Unternehmen und Investoren in der Politik ergibt sich dabei nicht so sehr aus dem von ihnen gebildeten Wählerpotenzial, sondern aus der Abhängigkeit des gesellschaftlichen Wohlstands von unternehmerischen Investitionsentscheidungen. Regierungen müssen daher oft Kompromisse suchen – zwischen den Forderungen

ihrer Wähler und dem, was Unternehmen bereit sind zu akzeptieren. Dies gilt insbesondere für den Bereich der staatlichen Sozialpolitik, welche von Unternehmen über die Sozialversicherungsbeiträge mitfinanziert wird und somit die Produktionskosten erhöht.

Während in den Sozialwissenschaften Konsens darüber besteht, dass Wirtschaftsinteressen in der Politik eine wichtige Rolle spielen, weiß man jedoch wenig über die tatsächlichen Auswirkungen von Interventionen von Wirtschaftsvertretern auf politische Entscheidungen, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik. Wie groß ist der Einfluss der Wirtschaft auf sozialpolitische Entscheidungen tatsächlich? Was sind die sozialpolitischen Ziele von verschiedenen Wirtschaftsgruppen, und wie erfolgreich setzen diese ihre Ziele durch? Lehnen sie Sozialpolitik generell ab, oder gibt es auch Gründe für Unternehmen, staatliche Sozialpolitik zu unterstützen?

Um diese Fragen zu beantworten, wurde am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung die Rolle von Wirtschaftsinteressen bei wichtigen sozialpolitischen Reformprojekten in Deutschland und im internationalen Vergleich erforscht. Der Fokus lag dabei auf den Arbeitgeberverbänden als kollektive Interessenvertreter vor allem der industriellen Unternehmen in der Sozialpolitik. Mithilfe von historischen Quellen, wie Zeitungsberichten und parlamentarischen Stellungnahmen, wurden die sozialpolitischen Haltungen der Verbände und ihre Rolle in der politischen Entscheidungsfindung untersucht.

Sozialpolitik und ihre vielfältigen Auswirkungen auf Unternehmen

Studien zeigen, dass staatliche Sozialpolitik sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf Unternehmen haben kann. Einerseits können staatliche Sozialprogramme die Lohnkosten erhöhen und das Arbeitskräfteangebot reduzieren. Sozialleistungen reduzieren je nach ihrer Ausgestaltung die Notwendigkeit zur Erwerbstätigkeit und schwächen dadurch Arbeitsanreize. Andererseits kann staatliche Sozialpolitik die Personalpolitik von Unternehmen auch unterstützen. Ein Beispiel hierfür sind sozialpolitische Programme zur Frühverrentung, welche einen konfliktfreien Personalabbau erleichtern. Sozialpolitik kann Unternehmen auch dabei helfen, qualifizierte Mitarbeiter zu rekrutieren und zu halten, so geschehen durch Kurzarbeit in der aktuellen Wirtschaftskrise. Diese ermöglichte es Unternehmen, qualifizierte, jedoch vorübergehend nicht einsetzbare Mitarbeiter zu halten, um im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs auf bereits geschultes Personal zurückgreifen zu können. In der einschlägigen Fachliteratur findet man daher sowohl Argumente, welche die Hypothese nahelegen, dass Unternehmen in bestimmten Fällen Sozialpolitik befürworten werden, als auch Argumente, die das Gegenteil erwarten lassen.

Unterstützen Unternehmen staatliche Sozialpolitik?

Die Studie zeigt, dass sowohl Positionen als auch Einfluss der Arbeitgeberverbände in der Sozialpolitik über die Zeit stark variieren. Arbeitgeber sind nicht allmächtig, ihr politischer Einfluss ist abhängig von den historisch spezifischen politischen Rahmenbedingungen. Arbeitgeberverbände passen zudem ihre sozialpolitischen Haltungen an die politischen Rahmenbedingungen an. So liegen die Gründe für die Zustimmung zum Ausbau von Sozialpolitik oft nicht in der Erwartung wirtschaftlicher Vorteile für Unternehmen – wie manche ökonomische Modelle erwarten lassen –, sondern in politischen Tauschprozessen.

Ziel	Politischer Kontext	Rolle der Wirtschaft bei Sozialreformen
Pazifizierung	Instabilität	fördernd
Eindämmung	Reformismus	bremsend

Über einen längeren Zeitraum betrachtet, variieren sowohl die Positionen als auch der Einfluss der Arbeitgeber in der Sozialpolitik stark.

Dabei lassen sich zwei übergeordnete politische Ziele der Arbeitgeber identifizieren: *Pazifizierung* und *Eindämmung* (Abb. 1). Pazifizierung ist die Befriedung sozialer Konflikte durch politische Zugeständnisse. Eindämmung ist die Abschwächung expansiver Sozialreformen durch geeignete Änderungsforderungen. Die relative Bedeutung dieser beiden Ziele variiert über die Zeit, abhängig von historisch spezifischen Rahmenbedingungen. Industrielle Arbeitgeber verfolgten die erste Strategie in Situationen, in denen das Aufkommen radikaler politischer Strömungen grundlegende Interessen der Industrie oder gar die liberal-kapitalistische Gesellschaftsordnung insgesamt infrage stellte und die Arbeitgeberverbände daher politische Stabilisierung als vorrangiges Ziel betrachteten. Die zweite Strategie verfolgten Arbeitgeber in den Phasen des Ausbaus von Sozialpolitik.

Pazifizierung und politische Stabilität: Die Anfangsphase des Sozialstaates

Beispiele für die Strategie der Pazifizierung sind in Deutschland die *Bismarck'schen Sozialreformen* und das *Stinnes-Legien-Abkommen* vom November 1918. Vertreter der Großindustrie waren an diesen beiden Projekten maßgeblich beteiligt. Besonders die Schwerindustrie, die damals politisch konservativ und gewerkschaftsfeindlich war, unterstützte Bismarcks Pläne.

Politische Stabilität hat für die Wirtschaft Vorrang vor Kosteneffizienz.

Die Schwerindustrie war sich mit Bismarck über das Ziel der Zurückdrängung der als revolutionär wahrgenommenen Arbeiterbewegung einig. Im Vergleich dazu war die Unterstützung für Bismarcks Reformen in der politisch liberaleren und gewerkschaftsfreundlicheren verarbeitenden Industrie wesentlich geringer.

SIMPLICISSIMUS

Herausgabe: München BEGRÜNDET VON ALBERT LANGEN UND TH. TH. HEINE Postversand: Stuttgart



Die Einrichtung korporatistischer Gremien und die Einführung von Arbeitnehmerrechten im Kontext der Novemberrevolution 1918 folgten einer ähnlichen Logik. Es handelte sich dabei um Forderungen, die von den meisten Industriellen noch wenige Jahre zuvor vehement abgelehnt worden waren, nun aber bereitwillig akzeptiert wurden. Jetzt erschienen sie als geeignetes Mittel, die revolutionäre Rätebewegung zu schwächen und die politische Entwicklung in eine liberal-kapitalistische Richtung zu lenken.

Beide Reformen wurden also von der Industrie mitgetragen oder sogar mitinitiiert; sie mussten der Industrie also nicht abgerungen werden. Die Gründe dafür lagen jedoch in politischen Zielen und nicht in der Erwartung höherer Arbeitsproduktivität oder höherer Mitarbeitermotivation. Mit dem Abebben der revolutionären Kräfte Anfang der 1920er-Jahre

kündigte die Industrie einige der vorher gemachten sozialpolitischen Zugeständnisse wieder auf, insbesondere den Acht-Stunden-Tag. Die Industrie unterstützte staatliche Sozialpolitik in dieser Zeit daher nur selektiv, das heißt, wenn dies politisch opportun erschien.

Ausbau des Sozialstaates in der Nachkriegszeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlor das Pazifizierungsmotiv an Bedeutung und das Eindämmungsmotiv wurde wichtiger. Nach den Erfahrungen der Weimarer Republik und der Zeit des Nationalsozialismus und vor dem Hintergrund des Systemwettbewerbs mit dem Sowjetkommunismus traten die Arbeitgeberverbände nun, im Unterschied zur Weimarer Republik und davor, konsequent für den sozialen Ausgleich und die Sozialpartnerschaft ein. Sie versuchten, den Ausbau des Sozialstaates in diesem Kontext nicht generell zu verhindern, sondern Reformprojekte, die in der Regel von anderen Akteuren initiiert wurden, ihren eigenen Zielen gemäß abzuändern. Dabei ging es ihnen meist um die Begrenzung von Kostensteigerungen.

Jedoch wurden die Arbeitgeberpositionen in der Ausbauphase oft übergangen. Ein häufig zu findendes Muster ist, dass die Arbeitgeberverbände Vorschläge zum Ausbau des Sozialstaats zunächst ablehnten. Wenn sich allerdings eine klare politische Mehrheit für eine konkrete Reform abzeichnete, brachten sie sich mit alternativen Reformvorschlägen ein. Dieses Vorgehen findet sich beispielsweise bei der Rentenreform von 1957 und der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1994. In beiden Fällen versuchten die Arbeitgeberverbände, die Kostenauswirkungen der geplanten Reform durch alternative Vorschläge abzumildern – jeweils mit wenig Erfolg.

Wandel der sozialpolitischen Positionen der Arbeitgeber

Betrachtet man die sozialpolitischen Positionen der Arbeitgeberverbände über einen längeren Zeitraum, so zeigt sich, dass die Verbände ihre sozialpolitischen Haltungen an die politischen Rahmenbedingungen anpassten. Sie unterstützten den Ausbau der Sozialpolitik, wenn dieser für sie ein kleineres Übel darstellte oder als ein geeignetes Mittel erschien, radikalere Entwicklungen abzuwehren. Diese Anpassungsprozesse werden erst bei einer Betrachtung eines längeren Zeitraums erkennbar. Analysiert man die sozialpolitischen Positionen der Arbeitgeberverbände bei bestimmten Reformprojekten isoliert, so scheint es oft, dass sich diese mit ihren Positionen durchsetzten.

Die Rolle der Wirtschaft in der Sozialpolitik ist nicht nur eine beeinflussende, sondern auch eine sich anpassende.

Über einen längeren Zeitraum ist jedoch erkennbar, dass diese Positionen oft selbst das Ergebnis politischer Anpassung waren. Vereinfacht gesagt: Die Rolle der Wirtschaft in der Politik ist nicht nur eine beeinflussende, sondern auch eine sich anpassende.

Allerdings ist die Bereitschaft der Wirtschaft, sich an politische Rahmenbedingungen anzupassen, seit den 1980er-Jahren zurückgegangen. Dies zeigt sich in deutlich stärker formulierten Forderungen nach Sozialkürzungen und Deregulierung der Arbeitsmärkte seitens

der Arbeitgeberverbände und von ihnen geförderter Think Tanks, wie der *Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*. Erweiterte Möglichkeiten zur Standortverlagerung bei gleichzeitig gestiegenen Sozialausgaben und höheren Anforderungen an die Flexibilität der Mitarbeiter untergraben die Bereitschaft von Arbeitgebern zum sozialen Ausgleich. Gleichzeitig wird die Interessenlage innerhalb der Wirtschaft heterogener, da bestimmte sozialpolitische Regelungen Firmen unterschiedlich betreffen. Mit Ausnahme jener Bereiche, in denen Unternehmen ein wirtschaftliches Eigeninteresse an staatlichen Interventionen haben – wie beispielsweise im Bereich der Ausbildungspolitik oder der Förderung betrieblicher Altersvorsorge – verstärken sie ihre Forderungen nach einem Rückzug des Staates, wenn die politischen Rahmenbedingungen dies zulassen.

THOMAS PASTER



Thomas Paster ist seit September 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG. Nach dem Studium der Politikwissenschaft in Wien und Göteborg promovierte er 2009 am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.

Forschungsinteressen: vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung; vergleichende politische Ökonomie; institutioneller Wandel; Wirtschaft und Politik; historisch-vergleichende Methoden.

Zum Weiterlesen

PASTER, T.: *Business and Welfare State Development: Why Did Employers Accept Social Reforms?* World Politics 65(3), 2013.

PASTER, T.: *Do German Employers Support Board-Level Codetermination? The Paradox of Individual Support and Collective Opposition.* Socio-Economic Review 10, 471–495 (2012).
<http://ser.oxfordjournals.org/content/early/2011/08/17/ser.mwr017.abstract>

PASTER, T.: *The Role of Business in the Development of the Welfare State and Labor Markets in Germany: Containing Social Reforms.* Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare. Routledge, London 2012.

PASTER, T.: *German Employers and the Origins of Unemployment Insurance: Skills Interest or Strategic Accommodation?* MPIfG Discussion Paper 11/5. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2011.
www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-5.pdf

PASTER, T.: *Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik.* In: Schroeder, W. & Weßels, B. (Hg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, 342–362.
http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92452-6_18