

---

# Dokumentation

---

## Georg Vobruba: Warum haben die Gewerkschaften Schwierigkeiten mit dem Thema Grundsicherung?\*

Dr. Georg Vobruba, geb. 1948 in Wien, ist Dozent für Soziologie an den Universitäten Frankfurt/M. und Klagenfurt und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hamburger Institut für Sozialforschung.

In der gegenwärtigen sozialpolitischen Reformdiskussion, in der zum Teil sehr weitgehende Varianten einer sozialen Grundsicherung vorgeschlagen werden, agieren die Gewerkschaften eher defensiv. Zwar gibt es Ausnahmen: Der italienische Gewerkschaftsbund CGIL forciert das Thema Grundeinkommen,<sup>1</sup> die österreichische Gewerkschaft der Privatangestellten, vor allem angeregt durch ihren im März 1989 tödlich verunglückten Vorsitzenden Alfred Dallinger, zeigt einschlägige Diskussionsbereitschaft,<sup>2</sup> von der IG Metall hegt immerhin ein Vorschlag zu einer „bedarfsorientierten Mindestrente“<sup>3</sup> vor. Insgesamt jedoch überwiegt Zurückhaltung. Woran liegt das? Warum haben die Gewerkschaften mit dem Thema Grundsicherung Schwierigkeiten?

Das System sozialer Sicherung Österreichs, ebenso wie das der Bundesrepublik Deutschland, ist in hohem Maße lohnarbeitszentriert. Das heißt: Der Zugang zu den wichtigsten Leistungen des Sozialstaats führt über vorherige Lohnarbeit oder/und über Lohnarbeitsbereitschaft. Die Höhe der wichtigsten Geldleistungen (Arbeitslosengeld, Rente) wird von der individuellen Lohnhöhe abgeleitet.<sup>4</sup> Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik funktioniert (einigermaßen) gut, solange alle, die dies wollen und brauchen, Arbeit in „Normalarbeitsverhältnissen“ finden. Dies ist die Grundlage des *begrenzten Universalitätsanspruchs* der Sozialpolitik, wie er in der Tradition der Arbeiterbewegung verfochten wurde: daß alle, die aus anerkannten Gründen ihr Einkommen nicht aus Arbeit beschaffen können, sozialstaatlich gesichert werden. Die Verwirklichung dieses Anspruchs war stets - insbesondere hinsichtlich unbezahlter Frauenarbeit - problematisch. Als auf breiter Front uneingelöst erweist sich dieser Anspruch in dem Maße, in dem Normalarbeitsverhältnisse irreversibel abgebaut werden und sich Massenarbeitslosigkeit als Dauerzustand verfestigt.

Die Lohnarbeitszentriertheit des Systems sozialer Sicherung führt dazu, daß sich Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt in Benachteiligungen im System sozialer Sicherung fortpflanzen. Die sozialstaatlichen Versorgungslagen driften zunehmend auseinander, die im lohnarbeitszentrierten System sozialer Sicherung immer schon angelegte Selektivität wird manifest.

Durch diese Entwicklung geraten Arbeitgeber in eine eigenartige sozialpolitische Schlüsselposition: Da Arbeit in Normalarbeitsverhältnissen, an welche die Rechtsansprüche auf ausreichende Sozialleistungen anknüpfen, nicht mehr selbstverständlich

---

\* Beitrag zum Alfred-Dallinger-Vermächtnis-Symposium, Österreichisches Institut für Friedensforschung und Friedenserziehung, Burg Schlaining, Burgenland, September 1989.

1 Vgl. il manifesto, 8. 4. 89.

2 Vgl. A. Dallinger, Politik in einer Umbruchsituation, in: E. Nowotny/H. Tieber (Hrsg.), Perspektiven '90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, Wien 1985 und Grundsatzprogramm der Gewerkschaften der Privatangestellten (GPA), Wien 1986.

3 Vgl. P. Kirch, Vorschläge und Forderungen der IG Metall zur Reform der Alterssicherung, in: IG Metall (Hrsg.), Ältere Menschen im Sozialstaat, Köln 1988.

4 Vgl. G. Vobruba, Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: G. Vobruba (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt/M. 1990.

ist, werden mit Normalarbeitsverhältnissen zugleich relativ privilegierte sozialpolitische Versorgungslagen zugeteilt. Aufgrund der engen Anbindung von Sozialleistungsrechten an „normale“ Lohnarbeit fällt Arbeitgebern als den Verteilern von Normalarbeitsverhältnissen zugleich eine sozialpolitische Verteilungskompetenz in den Schoß. Wir erleben damit bei Beibehaltung des formalen sozialpolitischen Universalismus eine faktische Wiederbelebung paternalistischer betrieblicher Sozialpolitik. „Unter den Prämissen ‚lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik‘<sup>5</sup> ist das Normalarbeitsverhältnis der Schlüssel zu existenzsichernden Sozialleistungen. In Verbindung mit der Segmentierung des betrieblichen Arbeitsmarktes hat dieses Arrangement unter Krisenbedingungen den Effekt, dem Unternehmen seine traditionelle Kontrolle über die soziale Existenzsicherung auf eine wenig auffällige Weise wieder zurückzugeben.“<sup>5</sup>

Dieser Zusammenhang ließe sich mittels einer sozialen Grundsicherung oder eines garantierten Grundeinkommens unterlaufen: Führt der Weg zu sozialstaatlicher Sicherung nicht mehr durch die Pforte der Lohnarbeit, so werden Arbeitgeber als sozialpolitische Pfortner funktionslos. Solche Reformkonzepte lassen sich also als Einlösung des traditionellen Universalitätsanspruchs der Sozialpolitik unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen verstehen. Insofern stehen Forderungen nach einer sozialen Grundsicherung durchaus in der Tradition der Arbeiterbewegung. Trotzdem wäre es verfehlt, das Zögern der Gewerkschaften in der Frage einer sozialen Grundsicherung schlicht als Selbstmißverständnis oder als Traditionsvergessenheit zu qualifizieren. Das Zögern hat vielmehr systematische Ursachen.

Aus dem bisher Gesagten läßt sich erkennen: Die Position von Unternehmen und ihren Verbänden zu der Frage „lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik oder soziale Grundsicherung?“ ist weitgehend eindeutig. „Die Orientierung der Leistungen an den jeweiligen Vorleistungen durch Beiträge entspricht dem Leistungsgedanken, ist sozial gerecht und hat sich tief in der Vorstellungswelt der Versicherten eingewurzelt.“ Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände<sup>6</sup> verteidigt mit lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik ein gesellschaftliches Ordnungsmodell, in dem die Orientierung auf den Arbeitsmarkt als Normal-Lebens-Modell gilt. Und sie verteidigt lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik darüber hinaus als ein institutionelles Arrangement, das Unternehmen die Chance bietet, den Zutritt zu den besseren sozialpolitischen Versorgungslagen nach Maßgabe ihrer Interessen zu regulieren. Arbeit im Normalarbeitsverhältnis zu haben wird unter der Hand zu einem sozialpolitischen Privileg, das Unternehmen verteilen können — ohne dafür legitimatorisch rechenschaftspflichtig zu sein.

Die Position der Gewerkschaften zu der Frage: „lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik oder soziale Grundsicherung?“ ist weniger eindeutig. Sie kann auch nicht eindeutig sein. Einerseits sind Gewerkschaften Mitgliederorganisationen. Sie sind darauf angewiesen, die unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder zu berücksichtigen. Dem Verständnis des durchschnittlichen Gewerkschaftsmitglieds entspricht es, „für später einzuzahlen“. Die individuelle Beitragsleistung wird als Leistung für die eigene spätere soziale Sicherheit aufgefaßt und für legitim gehalten. Auf ein solches Verständnis gründet das Interesse, daß der Zusammenhang zwischen lohnbezogener Beitragsleistung und beitragsbezogener Sozialleistung möglichst gewahrt bleibt. Alle Vorschläge zur sozialen Grundsicherung müssen da als höchst unwillkommene Umverteilungsvorhaben erscheinen. Jedenfalls zählt der Verweis auf Akzeptanzprobleme bei den Wählern zum Standardrepertoire sozialdemokratischer Grundeinkommenskritiker.<sup>7</sup> Diese

5 Ch. Deutschmann, Betriebliche und gesellschaftliche Existenzsicherung in historischer Perspektive, in: G. Vobruba (Hrsg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin 1989, S. 42.

6 Zit. nach S. Nissen, *Jenseits des Arbeitsverhältnisses. Sozialpolitische Positionen der Tarifparteien zwischen Mitglieder- und Verbandsinteresse*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 11-12/1988, S. 705.

7 Vgl. P. Glotz, *Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 3/86, S. 180-192.

positive Interessenbesetztheit des Prinzips lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik ist — jenseits aller ideologischen Überhöhungen des „Wertes der Arbeit“ als Existenzgrundlage - umso rationaler, je weniger die stabil Beschäftigten fürchten müssen, selbst in randständige Positionen auf dem Arbeitsmarkt und in der Folge in defizitäre sozialpolitische Versorgungslagen zu kommen. „Eine Mindestsicherung für Arbeitslose, die selbst die Voraussetzungen für Sicherungsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip offensichtlich nicht ausreichend erfüllt haben, wird der Erwerbstätige, der tatsächlich in der Lage ist, durch seine Beiträge Anwartschaften für ausreichende soziale Sicherheit zu erwerben, unter diesen Gesichtspunkten ablehnen.“<sup>8</sup> Gewerkschaften als Mitgliederorganisationen müssen auf das Interesse ihrer Mitglieder an der Bindung von sozialstaatlichen Leistungen an Lohnarbeit und Lohnhöhe Rücksicht nehmen. „Wir sind gegen eine grundlegende Umwälzung des bestehenden Systems“ - so der Leiter der Abteilung Sozialpolitik der IG Metall.<sup>9</sup>

Andererseits sind Gewerkschaften Tarifverbände. Die Handlungsfähigkeit - und damit letztlich der Bestand - der Gewerkschaften als Tarifverbände hängt wesentlich davon ab, daß es ihnen gelingt, den Alleinvertretungsanspruch für die Einkommensinteressen abhängig Erwerbstätiger zu verteidigen. Dieser Alleinvertretungsanspruch aber wird dann gefährdet, wenn in einem wachsenden Armutsbereich der Gesellschaft Menschen gezwungen sind, Arbeit um jeden noch so niedrigen Preis anzunehmen. Eine solche „Deregulierung von unten“ ergibt sich als Konsequenz sozialpolitischer Versorgungslücken. Sie wird gegenwärtig durch das Arbeitskraftangebot von hoch arbeitsmotivierten Immigranten mit niedrigem materiellen Anspruchsniveau noch verstärkt. Die Gefahr für die Gewerkschaften als Tarifverbände besteht also darin, daß eine wachsende Zahl der von regulärer Arbeit und ausreichender sozialer Absicherung Ausgeschlossenen eine tarifpolitisch unkontrollierbare Lohnkonkurrenz bewirkt, deren Dynamik bis weit in den Bereich gewerkschaftlicher Kerngruppen hinein wirken kann. Dieses Problem läßt sich innerhalb der Logik traditioneller lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik nicht lösen. Denn es geht nicht nur um Forderungen gegen sozialpolitische Unterversorgung bei gleichbleibenden Zugangsbedingungen zu den sozialstaatlichen Leistungen. „Gewerkschaftlicher Verbandsrationalität folgend muß also auch das Ausschlußproblem sozialpolitisch bearbeitet werden.“<sup>10</sup> Das aber bedeutet, daß der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen erleichtert, ihre enge Anbindung an Lohnarbeit gelockert wird.

In der Frage einer sozialen Grundsicherung stehen somit die unmittelbaren Verteilungsinteressen der Gewerkschaftsmitglieder gegen das kollektive Verbandsinteresse. Die Beibehaltung strikter Beitragsäquivalenz der Sozialleistungen steht gegen die Einführung einer sozialen Grundsicherung zwecks Unterbindung einer ruinösen Lohnkonkurrenz. Letzteres ist freilich längerfristig durchaus auch im Interesse der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder, kaum jedoch innerhalb ihres individuellen Handlungshorizonts. Somit besteht das Dilemma der Gewerkschaften in Sachen soziale Grundsicherung in der Differenz zwischen kurzfristiger und längerfristiger Interessenorientierung ihrer Mitglieder. Die Überwindung dieser Differenz ist eine klassische Funktion von Solidarität. Solidarität als modus rationaler Interessenverfolgung ist ja gerade der Verzicht auf den kleinen, kurzfristig individuell erzielbaren Vorteil zugunsten des größeren, längerfristig kollektiv erzielbaren Vorteils. Die Aufgabe der Gewerkschaften bestand immer schon darin, solche Solidarisierungsprozesse zu inszenieren und organisatorisch abzusichern. Die Debatte um lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung zielt somit auch in das Zentrum gewerkschaftlicher Politik.

---

8 Nissen, S. 704.

9 Kirch, S. 128.

10 Nissen, S. 706.