

Tagungsberichte

„Sozialstaat und Beschäftigungsunion – Stiefkind Europas“

Die aktuelle Debatte um den Maastricht-Vertrag konzentriert sich auf geldpolitische Fragen wie die Einhaltung des Zeitplans und die Zahl der Teilnehmer zu Beginn der Währungsunion. Ziel der Fachkonferenz der SPD-Bundestagsfraktion am 20. März 1996 in Bonn dagegen war, beschäftigungs- und sozialpolitische Defizite des Maastricht-Vertrages zu thematisieren, so Ottmar Schreiner, sozialpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

Die Randständigkeit sozialpolitischer Fragen auf europäischer Ebene hat Tradition. Diesen Nachweis führte Karin Jöns (MdEP, sozialistische Fraktion). Zwar wurden bereits im EWG-Vertrag von 1958 Beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele formuliert, aber schon bei der konkreten Umsetzung in Programme des Europäischen Sozialfonds hieß die Maxime Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit. Zuletzt sei die Integration einer Sozialcharta in den Vertrag von Maastricht am Widerstand des Ministerrats als Organ der nationalen Regierungen der EU gescheitert; sie wurde lediglich in das von Großbritannien nicht unterstützte Protokoll aufgenommen (wobei das im Entwurf enthaltene Streikrecht noch gestrichen wurde).

Die im Tagungsmotto formulierte Kritik sei, so Ursula Voskuhl vom Bundesarbeitsministerium, unberechtigt. Sie verwies dazu auf die Gipfelbekenntnisse zur sozialen Dimension des Binnenmarktes. Das Problem bestehe in der unterschiedlichen Ausgestaltung sozialer Grundrechte in den einzelnen EU-Ländern: Während unser Grundgesetz nur soziale Abwehrrechte kenne, beinhalten die „jungen Verfassungen“ Griechenlands und Spaniens auch soziale Leistungsrechte. Die Festschreibung sozialer

Grundrechte auf EU-Ebene würde zu gravierenden Konsequenzen für die Rechtsprechung führen, womit dann der Europäische Gerichtshof „das letzte Wort“ hätte. Deshalb lehnt die Bundesregierung soziale Grundrechte auf EU-Ebene ab. Im übrigen vertrat sie die Regierungsposition, daß die Beschäftigungspolitik in der Verantwortung der Nationalstaaten liege.

Der niederländische Europaabgeordnete Wim J. van Velzen (sozialistische Fraktion) formulierte „Erwartungen an die Sozialunion“. Er konstatierte eine Stimmung gegen die EU in allen europäischen Gesellschaften, die ihre Ursache im Fehlen einer Sozialunion als Pendant zur Wirtschafts- und Währungsunion habe. Ohne Etablierung einer Sozialunion würden die Bürger aber gegeneinander ausgespielt. Gerade die deutsche Position, sozialstaatliche Regelungen in Europa am Subsidiaritätsprinzip auszurichten, führe zu einem Wettlauf der Reduzierung der Sozialnormen: Die Niederlande hätten bereits die Mindestnormen der Arbeitszeitregulierung zu Lasten der Arbeitnehmer ändern müssen. Soziale Mindestnormen müßten deshalb zunächst an eine Non-Regressionenklausel gekoppelt: Wenn nationale Regelungen höhere Standards aufweisen, sollen diese weiterhin gelten, um eine Angleichung auf niedrigem Niveau zu verhindern. Perspektivisch seien soziale Grundrechte festzuschreiben, um diese dann auszubauen. Van Velzen bekannte sich zu Europa als „historisch-politischem Projekt“, um die soziale und politische Stabilität Europas zu sichern. Aktuell sah er jedoch bei einem strikten Festhalten an den Stabilitätskriterien der Währungsunion die Gefahr der ökonomischen Depression; deshalb dürften weder Zeitplan noch Kriterien der Währungsunion unantastbar sein. Ziel müsse ein Gleichgewicht unter sozialen und makroökonomischen Gesichtspunkten sein, wobei seine makroökonomischen Vorstellungen

gen widersprüchlich waren: Er forderte ein größeres Finanzvolumen für die Strukturfonds und zusätzliche europäische Infrastrukturinvestitionen, hielt aber auch eine Sparpolitik der EU-Mitgliedsländer für notwendig.

Zum Thema „Grenzüberschreitende Tarifpolitik“ bemerkte ein Vertreter des Europäischen Gewerkschaftsbundes kritisch, daß der 25 Jahre alte Beschluß zur verstärkten Kooperation der europäischen Einzelgewerkschaften kaum praxisleitend sei - nicht zuletzt wegen des Verhaltens der Gewerkschaften. Eine Schwierigkeit sei auch, Verhandlungspartner auf der Arbeitgeberseite ausfindig zu machen. Mit dem europäischen Tarifvertrag über die Einrichtung europäischer Betriebsräte gebe es jedoch einen Fortschritt. Von Arbeitgeberseite wurde die Position vertreten, daß eine europäische Sozialpolitik mit den grenzüberschreitenden Tarifverhandlungen und der Mitwirkung der Sozialparteien an der europäischen Gesetzgebung bereits Praxis sei. Für europäische Tarifverhandlungen fehlten jedoch die Rechtsgrundlagen - ein Satz, der kein Ausdruck des Bedauerns war.

Allan Larsson, für Arbeitsmarktpolitik zuständiger Generaldirektor bei der EU-Kommission, machte makroökonomisch die Notenbanken für die Rekordarbeitslosigkeit in Westeuropa verantwortlich: Diese hätten die expansive Fiskalpolitik der nationalen Regierungen durch Zinssteigerungen konterkariert und eine Rezession ausgelöst. Das zentrale Problem bestehe aber darin, daß eine Erhöhung der Staatsschulden Mißtrauen auf den Finanzmärkten schaffe. Zudem seien die Unternehmen durch die Internationalisierung in den 90er Jahren aus den nationalstaatlichen Regulierungen herausgewachsen. Notwendig sei deshalb eine europäische Regulierung, zunächst eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordination in der EU und beschäftigungspolitische Korrekturen des Maastricht-Vertrages. Gravierender seien jedoch die mikroökonomischen Veränderungen des Arbeitsmarktes: Die dezentralisierte Qualitätsproduktion mit ihren komplexen Anforderungen führe zu einer schnellen Entwertung der Qualifikation der Arbeitslosen - mit dem Ergebnis einer steigenden Dauerarbeitslosigkeit, deren

Anteil in der EU ca. 50 % betrage. Notwendig seien mehr Bildungsinvestitionen, im konkreten Zusammenhang eine qualifikationsorientierte Arbeitsmarktpolitik.

Horst Afheldt (Starnberger Institut) fragte in seinem Referat „Europa als Region in der Welt“, was passiere, wenn die europäische Integration erfolgreich abgeschlossen werden könnte. Europa wäre dann ein Block, welcher mit dem Rest der Welt konkurriere. Wie das schwedische Beispiel zeige, würden dann aber wohl die Unternehmen wegen der hohen Sozialstandards abwandern und erst nach einem radikalen Sozialabbau wieder zurückkommen. Danach fände der Sozialabbau in anderen Weltregionen statt. Die Folge sei eine Spirale nach unten. Das neoliberale System sei bezüglich des Wachstumsziels dem Sozialstaat überlegen, da es nur dieses eine Ziel kenne. Produktivitätsfortschritte gingen nicht in die Löhne ein, die Nachfrage werde notfalls über den Export geschaffen. Damit sei aber für den Wohlstand der Mehrheit der Bevölkerung nichts gewonnen. Die Entwicklung in den USA als Beispiel für eine Wachstumsökonomie zeige, daß der Mittelstand verarme und die Unterschicht in Verhältnissen lebe, die denen der Dritten Welt glichen. Wirtschaftspolitisch säße man damit in einer Falle. Seine Prognose sei, daß der Markt den Sozialstaat beseitigen werde, es sei denn, die Regierungen entschlössen sich zu wirksamen Regulierungen. Diese müßten aber für den gesamten Markt gültig sein, was eine politische Macht über den gesamten Markt erfordere. Ohne Weltregierung müsse der Markt auf das Territorium politischer Macht, so das der Europäischen Union, beschränkt werden. Das geeignete Instrument dafür seien Schutzzölle. Könne man sich nicht dazu durchringen, „flöge Europa in die Luft“.

Die Tagung hat die sozial- und beschäftigungspolitischen Defizite des europäischen Integrationsprozesses offengelegt: Gültige sozialstaatliche Regulierungen für die gesamte Europäische Union fehlen; nicht einmal das Streikrecht ist auf EU-Ebene festgeschrieben. Das Hauptproblem besteht aber in der Entwicklung von Alternativen. Denn das Krisenmanagement in Europa sieht sich zwei Problemen gegenüber:

Das erste ist makroökonomischer Art. Angesichts von Nachfragedefizit und steigender Staatsverschuldung geraten dessen Empfehlungen unter dem Diktat von Maastricht in Widersprüche: Denn es wird gefordert, zugleich Gas zu geben und zu bremsen. In der Diskussion machte Afheldt darauf aufmerksam, daß hinter dieser Inkonsistenz ein Verteilungsproblem steht: Die Bezieher hoher Einkommen und Unternehmen nehmen großzügige Subventionen in Anspruch, zahlen aber kaum noch Steuern. Die zweite Falle ist möglicherweise perspektivisch noch gefährlicher: Wie können Sozialstaaten gegenüber Ökonomien konkurrieren, in denen es keine sozialstaatlichen Regelungen gibt? Ob Protektionismus das geeignete Rezept ist, kann angesichts der Erfahrungen aus dem Handelskrieg während der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre bezweifelt werden.

Michael Mohri (Köln)

"Armut der Kommunen - Armut in den Kommunen: Gibt es eine Zukunft für die Soziale Stadt?"

Zu dieser Fachtagung, die ausgerichtet vom Frankfurter Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, der Nationalen Armutskonferenz, dem Verein für Sozialplanung und der Hans-Böckler-Stiftung wurde, trafen sich am 2./3. Juli 1996 ca. 100 sozialpolitisch tätige Fachleute aus Wissenschaft, Kommunalpolitik, Sozialplanung, Wohlfahrtsverbänden und sozialen Initiativen. Im Mittelpunkt der Tagung stand die Frage nach den Möglichkeiten und Handlungsspielräumen einer sozialorientierten Kommunalpolitik angesichts veränderter ökonomisch-politischer und fiskalischer Rahmenbedingungen und zunehmend schwieriger Problemlagen.

Wie sich die politische Situation der Städte zwischen sozialpolitischem Handlungsdruck und Sparzwang konkret vor Ort darstellt, ver-

deutlichten kommunalpolitische Vertreter aus vier Großstädten, deren Situation z.T. durchaus unterschiedlich ist: Zwar haben alle Städte mit Haushaltssperre, Stellenstop, steigenden Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Zahlen zu kämpfen, was z.B. in Duisburg dazu führt, daß 99% des Sozietats für Pflichtaufgaben aufgewendet wird und *keine* Förderung der Selbsthilfe mehr möglich ist. Durchaus unterschiedliche an verbleibende Spielräume wurden im Vergleich zwischen Darmstadt und Magdeburg deutlich: Während die Darmstädter Verwaltungsleiterin Wilma Mohr noch die Entwicklung einer „gemeinsamen Vision“ aller Beteiligten zur Umsetzung des vorhandenen Planungswissen anstrebt, ist für die Magdeburger Sozialdezernentin Susanne Kornemann Planung nur noch ein „Blütenraum“.

In einer eher gesellschaftstheoretischen und globalen Perspektive beleuchteten Ernst-Ulrich Huster und Jens Dangschat die veränderten Rahmenbedingungen und Problemlagen der „sozialen Stadt“: Entwicklungen der wirtschaftlichen Globalisierung, Migrationsbewegungen, Entsolidarisierungstendenzen und zunehmende Polarisierung führten zur Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene („Weltsozialstaat“ - Huster) und stellten das in der Nachkriegszeit entwickelte Modell des „kommunalen Sozialstaats“ vor eine entscheidende Bewährungsprobe. In seinen Ausführungen über die gespaltenen Städte, in denen soziale Armut widerspruchslos neben ökonomischem Reichtum existiere, wies Dangschat auf die Gefahr von Demokratieproblemen hin und plädierte für die Rezeption der „nachhaltigen Entwicklung“, einem Konzept aus der Umweltforschung.

Im Anschluß an diese Diskussionsrunden diskutierten die Teilnehmer eher konkretere Möglichkeiten zur Erhöhung der kommunalen Handlungsspielräume: So ist - als Rahmenbedingung - neben einer verbreiterten kommunalen Haushalts-Einnahmehasis durch Steuern eine Befestigung der vorgelagerten Sicherungssysteme unabdingbar. Fiskalische Spielräume ließen sich z.B. durch neue Konturen im Kinderlastenausgleich und beim Wohngeld erschließen.

Andere Diskussionsteilnehmer verwiesen auf die Möglichkeit der Förderung von endogenen Entwicklungspotentialen auch in benachteiligten Stadtteilen, Förderung der Selbsthilfe und der Sozialwirtschaft. Kritisiert wurde der geringe politische Einfluß des Städtetages, die unzureichende Vertretung der kommunalen Interessen im föderalen System und die Beteiligung auch der Kommunen an einer Konsolidierungsstrategie, mit der an herkömmlichen Auffassungen von Wirtschaftsförderungspolitik festgehalten werde und die Sozialpolitik nicht als integralen Bestandteil der Wirtschafts- und Finanzpolitik begreife, sondern sie in die Samarterecke dränge. Schließlich müsse die Diskussion von Armut immer einhergehen mit der Problematisierung des vorhandenen Reichtums.

Die unter dem Stichwort „Bewältigungsformen vor Ort“ zusammengefaßten Referate waren durch die Suche nach einem effektiveren Sozial- und Politikmanagement gekennzeichnet. Das Konzept eines Neuen Steuerungsmodells, einer betriebswirtschaftlichen Rationalisierungsmaßnahme zur Reform der Sozialverwaltung, stellte der Hamburger Sozialamtsleiter, Helmut Hartmann, vor. Ziel dieses Steuerungsmodells sei es, über Transparenz und Information als Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung, Planung und Controlling zu einer möglichst kostengünstigen Dienstleistungsproduktion, insgesamt einer outputorientierten Steuerung zu kommen, was Hartmann zufolge erheblich zur Lösung der - finanziellen - Krise des Sozialstaats beitragen würde.

Ein anderes Modell zur Ressourcenplanung und -steuerung stellte Wolf D. Klatt, Sozialplaner in Bremen, in seinem Referat über die Rolle von Sozialplanung und Sozialberichterstattung vor. Er wies auf die unterschiedlichen Qualitäten von (staatlichen) Sozialberichten im Spektrum von rechnungsorientierter Beschreibung bis zur problem- und zukunftsorientierten Analyse hin sowie wiederholt auf die strategische Bedeutung des politischen Instruments Sozialberichterstattung. Kritisch wurden derartige Steuerungsmodelle vor allem von Praktikern bewertet, die sich gegen die Ökonomisierung der sozialen Arbeit verwehren und die tatsäch-

liche Effizienz solcher Modelle infragestellen; die die Realität der sozialen Arbeit in „Zahlen und Statistiken“ nicht angemessen repräsentiert sehen. Vor allem wurde die Notwendigkeit der Qualitätssicherungsdiskussion hervorgehoben.

Der Frankfurter Caritas-Direktor Hejo Manderscheid reflektierte die Rolle der „Intermediären“. Dabei kritisierte er einen ordnungspolitischen Dualismus (Markt und Staat), der Bürgerengagement, Selbsthilfe u.ä. außen vor lasse, und plädierte für den „*welfare mix*“, der sich aus den Komponenten Markt/Staat, Intermediäre und Selbsthilfe (Kommunitarismus) zusammensetze. Er betonte die enorme wirtschaftliche Bedeutung der freien Träger im System der Wohlfahrtspflege, das im übrigen durch seine herrschende Zuwendungspraxis zu wenig Planungssicherheit gewährleiste.

Über die politischen Möglichkeiten von alternativen, sich meist aus einem breiten Spektrum zusammensetzenden Aktionsbündnissen, Armutskonferenzen u.ä. berichtete Peter Bartelheimer. Er schilderte den Politikprozeß am Beispiel der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt/M. mit dem Ergebnis, daß die Einflußmöglichkeiten vor allem in der Agenda-Gestaltung lägen und wesentlich durch „Beziehungsarbeit“ bestimmt seien. Er plädierte für neue Politikformen in stabilen Akteurskoalitionen, um den Einfluß von derartigen Initiativen auch im Bereich der Umsetzung und Evaluation zu erhöhen, der bislang den „Verbandshonoratioren“ vorbehalten sei. Eine föderale Vernetzung der Armutskonferenzen auf lokaler, Landes- und Bundesebene sollte angestrebt werden. Die Wichtigkeit einer Vernetzung auch für die Durchsetzung von nationaler Armutsbereichterstattung betonte ergänzend Erika Biehn (BAG Sozialhilfeinitiativen) für die Nationale Armutskonferenz.

Schließlich konnten in Arbeitsgruppen spezielle Felder kommunaler Sozialpolitik, wie Sozialhilfe, Altenhilfe und -pflege, Arbeitsmarktpolitik, Kinder- und Jugendpolitik und Strategien von brennpunktbezogener Arbeit, vertieft diskutiert werden.

Insgesamt waren die Referate und Diskussionen gehaltvoll, engagiert und von hoher Qualität

und lieferten viele Anstöße für die Weiterentwicklung der kommunalen Sozialpolitik in verschiedenen Arbeitsfeldern. Kritisch bleibt anzumerken, angesichts einer allgemein inflationären Verwendung des Wörtchens sozial, daß das Konzept der „sozialen Stadt“ unscharf geblieben ist.

Verena Zech (Köln)