

Dienst zur Bekämpfung
von Armut, prekären
Lebensumständen und
sozialer Ausgrenzung

www.luttepauvrete.be

Im Dialog

Bericht 2003



Zentrum für Chancengleichheit
und Rassismusbekämpfung
Rue Royale 138 – 1000 Brüssel
Tel.: 02/212 30 00 – Fax: 02/212 30 30

So können Sie diesen Bericht anfordern

Der Bericht ist auch in französischer und niederländischer Sprache erhältlich.

Preis: 5 € + 1,50 € Porto

Sie können den Bericht bei der Generaldirektion für Außenkommunikation bestellen:

- gegen vorherige Überweisung auf das PSK 679-2003650-18
- oder per E-Mail: shop@belgium.fgov.be

unter ausdrücklichem Vermerk der Ausgabe "Im Dialog, Zweijahresbericht - Dezember 2003" sowie der Sprache und der Anzahl Exemplare.

Der Bericht ist zudem in der Informationsstelle der Generaldirektion für Außenkommunikation erhältlich, die montags bis freitags von 9.00 bis 16.00 Uhr geöffnet ist.

Direction Générale Communication Externe – Centre d'Information
Bld. du Régent 54 – 1000 Brüssel – Tel.: 02/514 08 00

Sie können den Bericht auch auf unserer Website abrufen:

<http://www.luttepauvrete.be>

Diese Publikation ist auf Recycling-Papier gedruckt.

INHALT

Einleitung	5
Armut aus Sicht der Armen	11
1. Konzertierung zwischen den in Armut lebenden Menschen und ihren sozialen Partnern	13
2. Das Recht auf Sozialhilfe: Fragen zur Evaluation	49
3. Das Recht auf Gesundheitsschutz	93
4. Das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit: Beschäftigungsqualität	141
5. Auf dem Weg zur Wiederbeachtung des Rechts auf angemessenes Wohnen	189
6. Nationale Aktionspläne zur sozialen Eingliederung aus konzertierter Sicht	247
Perspektiven	259
Anhang: Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich der Armut	265

EINLEITUNG

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung – was ist das?

Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung wurde 1999 durch das "Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut" eingerichtet, als Konsequenz aus dem Allgemeinen Bericht über die Armut, der die Einrichtung einer Konzertierungsstruktur einforderte, um einen allgemeinen politischen Prozess zur Bekämpfung der Armut in die Wege zu leiten.

Das Kooperationsabkommen legt die Aufgaben¹ dieses Dienstes fest. So ist der Dienst in erster Linie damit betraut, Informationen über prekäre Lebensumstände zu analysieren, konkrete Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Politik zu formulieren, Stellung zu entsprechenden Initiativen zu beziehen und alle zwei Jahre einen Bericht abzufassen.

Diese Aufgaben sind in struktureller Konzertierung mit den in Armut lebenden Menschen wahrzunehmen.

Das Tätigkeitsfeld des Dienstes reicht aber weit über diesen Rahmen hinaus:

- So organisiert der Dienst zudem Konzertierungsmöglichkeiten, bei denen armutsbekämpfende Organisationen und Fachleute mit anderen Zielsetzungen als der Ausarbeitung des Zweijahresberichts zusammenkommen.
- Der Dienst organisiert und nimmt teil an Konzertierungen, die den Föderalstaat mit den Gemeinschaften und den Regionen an einen Tisch bringen (z.B. zwecks Nachbereitung des nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung).
- Er verfasst Artikel für Zeitschriften² und tritt als Mitgestalter von Kolloquien, Runden und Fortbildungen auf.

¹ Artikel 5 des Kooperationsabkommens zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut (ME vom 16.12.98 und vom 10.07.99).

² Die jüngsten Artikel befassten sich beispielsweise mit den Rechten von Patienten, der unterdurchschnittlichen Vertretung ärmerer Bevölkerungsgruppen in Datenbanken oder der politischen Teilhabe in Armut lebender Menschen.

- Er geht auf diverse Informationsanfragen ein, sei es zu Dokumentationszwecken oder für konkrete Bedarfssituationen³.
- Er verwaltet eine Website (www.luttepauvrete.be), die die Tätigkeiten des Dienstes veranschaulicht.
- Er beteiligt sich an gewissen Arbeiten des Zentrums für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung, so beispielsweise an der Ausarbeitung des Entwurfs für den nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Im Rahmen der ausweiteten Befugnisse des Zentrums zur Bekämpfung anderer Formen von Diskriminierung⁴ bringt er vor allem sein Wissen zur Diskriminierung aufgrund von Armut ein.

Was bezweckt dieser Bericht?

Die zweite Ausgabe des Zweijahresberichts ist die Fortsetzung des Allgemeinen Berichts über die Armut aus dem Jahre 1994 sowie des ersten Zweijahresberichts des Dienstes aus dem Jahre 2001.

Er geht aus konzertierten Überlegungen mit den Organisationen, die als Sprachrohr der Meistbenachteiligten auftreten, sowie mit den sozialen Partnern, den Fachleuten, die in ihrem Berufsalltag mit der Umsetzung der politischen Maßnahmen betraut sind, mit Wissenschaftlern und weiteren Beteiligten hervor. In dem Bericht werden Vorschläge zur Verbesserung der Politik unterbreitet, um die Armut durch Zusicherung der Grundrechte an der Wurzel zu beseitigen.

Der Zweijahresbericht ist also in erster Linie als Hilfe für politische Entscheidungsfindungen gedacht:

- Er lokalisiert grundsätzliche Probleme und konkrete Schwierigkeiten.
- Er deckt nachteilige Auswirkungen gewisser politischer Maßnahmen auf und führt Beispiele guter Praxis vor Augen.
- Er bringt konkrete Maßnahmen in Vorschlag, die den gelebten Alltag und die Politik verbessern sollen.
- Er zeigt politische Maßnahmen auf, die es auszuwerten gilt, und gibt Bewertungskriterien an die Hand.
- Er regt Überlegungen an.

³ Individuelle Hilfen zählen allerdings nicht zu den rechtmäßigen Aufgaben des Dienstes, da er hierfür keine angemessenen Mittel besitzt.

⁴ Gesetz vom 25. Februar 2003 zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Februar 1993 zur Einrichtung eines Zentrums für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung (ME vom 17.03.2003)

Der Bericht kann auch als bewusstseinsbildendes Instrument dienen, das auf die Armut und die hiermit verbundenen Belange aufmerksam macht.

Dadurch, dass die in Armut lebenden Menschen in die Ausarbeitungsphase einbezogen werden, lässt der Bericht sie zu Wort kommen und wirft damit ein anderes Licht auf die Armut.

Und wozu führt der Bericht? Zu einem dynamischen Prozess fortwährender Verbesserung.

Das Kooperationsabkommen sieht eine Nachbereitung des Zweijahresberichts vor⁵. Der Bericht wird der Interministeriellen Konferenz "Soziale Eingliederung" vorgelegt. Die Regierungen der Regionen, Gemeinschaften und des Föderalstaates sind dazu angehalten, eine Debatte über den Inhalt des Berichts sowie der Stellungnahmen ihrer Beratungsinstanzen (Nationaler Arbeitsrat, Zentraler Wirtschaftsrat usw.) zu führen. Auch den Parlamenten wird der Bericht unterbreitet.

Mit dem Bericht trägt der Dienst die Anliegen und Vorschläge der im Alltag betroffenen Menschen vor die politischen Instanzen, die sie gegebenenfalls in konkrete Maßnahmen umsetzen. Durch die verpflichtende Nachbereitung (Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse, parlamentarische Debatten, ...) wird der Dialog in den Konzertierungsgruppen gespeist und fortgeführt. Hieraus ergeben sich Bewertungsansätze für die Konzertierungsarbeit und Anhaltspunkte für den einzuschlagenden Weg.

Die Nachbereitung des ersten Zweijahresberichts fand leider nur teilweise statt⁶, obwohl sie eine unbedingte Voraussetzung ist, um einen dynamischen Umsetzungsprozess (Feld-Politik-Feld) herbeizuführen.

Durch die fehlende Nachbereitung bleibt die Politik den Konzertierungsbestrebungen fern und bewirkt damit unter Umständen, dass sich

⁵ Art. 4: "Im Laufe des Monats nach Empfang des Berichts übermittelt ihn die Föderalregierung dem Nationalen Arbeitsrat und dem Zentralen Wirtschaftsrat, die innerhalb eines Monats insbesondere zu den sie betreffenden Bereichen Stellung nehmen.

(...) Alle Vertragspartner verpflichten sich, eine Debatte über den Inhalt des Berichts und der Stellungnahmen und insbesondere über die im Bericht enthaltenen Empfehlungen und Vorschläge zu führen."

⁶ Welche Instanzen den Bericht debattiert haben, entnehmen Sie der Website des Dienstes auf folgender Seite:

www.luttepauvre.be/publicationsservicerapportbisannuel.htm

auch andere Konzertierungspartner zurückziehen, weil sie den Eindruck haben, ohnehin kein Gehör zu finden.

Der Bericht soll zudem als Inspirationsquelle dienen, wenn es darum geht, den nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung in Belgien⁷ auszuarbeiten und zu bewerten.

Was beinhaltet dieser Bericht?

Die einzelnen Kapitel des Berichts sind größtenteils aus thematischen Konzertierungen hervorgegangen. Dennoch wurden zahlreiche Themenbereiche ausgelassen, wie beispielsweise der Zugang zu Bildung, Justiz, usw. Angesichts der Energie, Zeit und Mittel, die erforderlich sind, um den Sachverhalt auf den Grund zu gehen, haben wir uns dafür entschieden, den Themenkreis einzuschränken.

In einigen Kapiteln wird über die Fortführung der Konzertierungen zum ersten Bericht Rechenschaft abgelegt:

- Die Überlegungen über den Zugang zur Gesundheitspflege wurden fortgesetzt, und zwar durch Mitwirkung an einer Forschungsarbeit über den Zugang zur Gesundheitspflege. Diese Arbeitsgruppe wurde in der Folge auf weitere Partner ausgedehnt.
- Die Reflexionsgruppe Beschäftigung hat ihre Arbeiten fortgeführt und das Thema der Qualität im Bereich Arbeit und Beschäftigung aufgegriffen.

In anderen Kapiteln geht es um Themen, die in den neuen Konzertierungen zur Sprache kamen:

- Im Zuge der Konzertierung mit armutsbekämpfenden Organisationen anlässlich eines Gesetzesentwurfs über das Recht auf soziale Eingliederung wurde eine Reflexionsgruppe mit weiteren Partnern gebildet. Diese Gruppe befasst sich mit der Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung.
- Durch die Konzertierungsgruppe, die kürzlich zum Thema Wohnen gebildet wurde, ist ein diesbezügliches Kapitel hinzugekommen.

⁷ "Insbesondere der Zweijahresbericht des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung muss zu einer permanenten Informationsquelle für den NAP-Eingl. werden." Belgischer Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2003-2005, Endfassung, 5. September 2003, nicht veröffentlicht, S. 32.
http://socialassistance.fgov.be/armoede/cellule_pauvreté.htm

Zwei Kapitel des Berichts sind nicht aus einer Konzertierungsgruppe hervorgegangen:

- Das methodologische Kapitel analysiert konkrete Erfahrungen des Dienstes. Es lehnt an das entsprechende Kapitel des ersten Berichts an, in dem der theoretische Rahmen für den Dialog abgesteckt wurde.
- Ein Kapitel behandelt die beiden nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung in Belgien (2001- 2003 und 2003 - 2005) und die im Bericht aufgegriffenen Themen im Hinblick auf eine erste Evaluation.

Einige (laufende oder abgeschlossene) Konzertierungen kommen in dem Bericht nicht vor:

- Die Konzertierung zur Vermeidung armutsbedingter Unterbringungen wird auf Ebene der Französischen Gemeinschaft fortgesetzt. Die Partner verfassen zur Stunde eine Bestandsaufnahme, um über die bisherigen Überlegungen zu berichten. Dieser Report wird zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht.
- Die Ergebnisse des Projekts Forschung-Aktion-Bildung über die Armutsindikatoren in Belgien werden im Februar 2004 veröffentlicht.
- Über die auf Gesuch des Ministers für soziale Eingliederung abgehaltene Konzertierung im Rahmen des nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung wird in einem gesonderten Bericht⁸ informiert.
- Die punktuelle Teilnahme an bestimmten Konzertierungen, wie beispielsweise der Konzertierung zum Programmgesetz vom 24. Dezember 2002 (ME vom 31.12.03) u.a.m.

Mit welchen Perspektiven?

Der weitere Werdegang des zweiten Zweijahresberichts ist gesetzlich vorgezeichnet. Die Regierungen und Beratungsinstanzen des Landes müssen eine Debatte über den Inhalt des Berichts führen. Jeder Abgeordnete erhält hierzu ein Exemplar.

Die weitere Arbeit des Dienstes ist durch den gesetzlichen Auftrag vorgegeben. Zur Vorbereitung des dritten Zweijahresberichts wird der Dienst weitere

⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2003), "La participation politique et le Plan d'action national d'inclusion sociale: du pain sur la planche. Méthodes et conditions", August 2003, nicht veröffentlicht.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/PANfinalfr.pdf>

Konzertierungen organisieren und zusätzliche Partner zu Rate ziehen. Da es sich bei Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung um Fragestellungen von allgemeinem Interesse handelt, möchten wir alle möglichen Partner in die Überlegungen einbeziehen, um die Solidarität zu stärken.

ARMUT AUS SICHT DER ARMEN

"Tag für Tag muss ich überlegen, welche Rechnung ich bezahlen kann, damit immer noch genug zum Essen bleibt."

"Wenn man arm ist und morgens aufsteht, hat man nicht so sehr Angst, dass der Kaffee alle ist, sondern vielmehr Angst vor dem Briefträger. Ständig, fast jeden Tag. Der Briefträger ist gleichbedeutend mit Hiobsbotschaften, ob Rechnungen, Vorladungen oder sonst was."

"Oft können wir das Problem einfach nicht lösen, und dann sagt man uns, das sei doch unsere Schuld."

"Nie ist jemand wirklich für dich zuständig. Du suchst und suchst und findest nichts."

"Wenn du arm bist, hast du keine Rechte mehr, dafür aber umso mehr Pflichten."

"Wir sind arm und haben nicht viel gelernt. Das heißt aber noch nicht, dass es uns nicht gibt. Wir sind doch Menschen wie alle anderen."

"Jeden Tag haben wir mit der Armut zu kämpfen. Eine bessere Zukunft können wir uns schon gar nicht mehr vorstellen. Aber haben wir denn kein Recht darauf?"

"Man hat sich so manches für uns ausgedacht. Wenn man seine Arbeit verliert, steht man zwar nicht ganz mit leeren Händen da, doch du bist alleine, und alles geht in die Brüche, immer häufiger auch die Familie und sogar Freundschaften."

"Eltern und Kinder gehören zusammen wie die Finger an einer Hand. Ohne Unterstützung, Solidarität und Familie kann man es nicht schaffen. Das ist das Wichtigste."

"Wir müssen die miserablen Jobs annehmen, die man uns anbietet. Natürlich würden wir oft lieber etwas anderes machen, aber wir haben keine Wahl. Auch die Schule, die unsere Kinder besuchen, können wir nicht auswählen. Ans Studieren ist erst gar nicht zu denken."

"Er wohnt in einem einzigen Zimmer, in einem heruntergekommenen Raum, in dem nur ein Bett, ein Schrank und ein Tisch stehen, die alle kaputt sind."

Äußerungen von Aktivist(inn)en aus Partnerorganisationen des Projekts
Forschung-Aktion-Bildung zu den Armutsindikatoren
(Bericht erscheint im Februar 2004)

KONZERTIERUNG ZWISCHEN DEN IN ARMUT LEBENDEN MENSCHEN UND IHREN SOZIALEN PARTNERN:

ÜBERLEGUNGEN AUFGRUND DER ERFAHRUNGEN IM DIENST

Einleitung	15
1 Wer initiiert die Konzertierung und welches ist ihr Ausgangspunkt? 16	
2 Worauf zielt die Konzertierung ab?	21
3 Wer nimmt an der Konzertierung teil?.....	24
3.1 Die Bedeutung der Teilnahme verschiedener Partner.....	24
3.2 Die Wahl der Teilnehmer.....	27
3.3 Konzertierung erfordert ein starkes Engagement	29
4 Welche Arbeitsmethode wird angewandt und wie werden die in Armut lebenden Menschen miteinbezogen?	32
4.1 Dauer und Häufigkeit der Konzertierungen	32
4.2 Wichtige Voraussetzung: vollständige Informationen und Fortbildung der einzelnen Teilnehmer	35
4.3 Begleitung der Konzertierung	36
4.4 Wichtige Erkenntnisse durch überregionale Konzertierung..	37
5 Welche Ergebnisse liegen vor? Wie geht es weiter?.....	38
5.1 Hauptziel: politische Veränderungen.....	39
5.2 Evaluationspunkte.....	41
5.3 Bewusstseinsbildung in Bezug auf Armut	42
5.4 Austausch und Fortbildung	42
Abschließende Feststellungen.....	45
Literaturverzeichnis	48

Konzertierung

- 14 -

Einleitung

Der erste Zweijahresbericht des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung enthält ein Kapitel, das den theoretischen Hintergrund des Dialogs beleuchtet. Damit hat es natürlich eine bestimmte Bewandnis. Das "Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut" - auf dessen Grundlage der Dienst geschaffen wurde - hält den Dienst dazu an, *"die Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, auf strukturelle und beständige Weise in seine Arbeit einzubeziehen, indem er eine auf Dialog aufbauende Vorgehensweise verwendet, so wie sie bei der Ausarbeitung des 'Allgemeinen Berichts über die Armut' entwickelt worden ist.*» (erschienen im Belgischen Staatsblatt vom 10. Juli 1999, 2. Ausgabe).

In dem Kapitel "Dialog" ist zu lesen, dass es interessant wäre, *"sich mit den Erfahrungen bisheriger Dialoge zu befassen, sie zu evaluieren und daraus methodische Lehren zu ziehen"* (Dienst, 2001 a:27). In dem zweiten Zweijahresbericht stellen wir uns dieser Aufgabe. In dem vorliegenden Kapitel werden wir deshalb die verschiedenen Erfahrungen des Dienstes analysieren.

Im folgenden Text werden wir den allgemeinen Begriff "Konzertierung" verwenden, da die Initiativen sehr unterschiedlicher Art sind, was ihre Dauer, Intensität und Arbeitsweise anbelangt.

Die Überlegungen gehen aus folgenden Konzertierungen hervor:

- Konzertierungsgruppe 'Recht auf Familienleben/Jugendhilfe'
- Konzertierungsgruppe 'Recht auf Gesundheitsschutz'
- Konzertierungsgruppe 'Arbeitsqualität'
- Konzertierungsgruppe 'Wissensbündelung: eine neue Form der Forschung, Aktion und Fortbildung zu den Armutsindikatoren in Belgien'
- Konzertierungsgruppe 'Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung'

- Konzertierungsgruppe 'Recht auf angemessenes Wohnen'
- Begleitkommission des Dienstes
- Konzertierung im Rahmen des Gesetzesentwurfs über das Recht auf soziale Eingliederung
- Konzertierung in Zusammenhang mit dem nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung (NAP-Eingl.)
- zwei Zusammenkünfte zwischen drei föderalen Ministern und mehreren Organisationen im Rahmen des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 (Belgisches Staatsblatt vom 31. Dezember 2002).

Die Analyse fußt auf einer Reihe von Fragen, die bereits im ersten Zweijahresbericht angeführt wurden (Dienst, 2001: 53 – 54):

1. Wer initiiert die Konzertierung und welches ist ihr Ausgangspunkt?
2. Worauf zielt die Konzertierung ab?
3. Wer nimmt an den Konzertierungen teil?
4. Welche Arbeitsmethode wird angewandt? Welche Laufzeit hat das Projekt? Wie werden die in Armut lebenden Menschen in die Konzertierung miteinbezogen?

Und wir fügen eine weitere Frage hinzu:

5. Welche Ergebnisse liegen vor und wie geht es weiter?

Jedes Kriterium wird anhand konkreter Konzertierungsinitiativen beantwortet, auf der Grundlage der Erfahrungen des Dienstes, der Inhalte gewisser Dokumente sowie der Äußerungen innerhalb der Konzertierungsgruppen, insbesondere der Konzertierungsgruppen 'ÖSHZ', 'Indikatoren' und 'Familie'.

1 Wer initiiert die Konzertierung und welches ist ihr Ausgangspunkt?

Eine Konzertierung kann von verschiedenen Initiatoren ausgehen:

- von einer politischen Instanz, wie beispielsweise einem Parlament, der Interministeriellen Konferenz "soziale Eingliederung" oder einem Minister;
- von Organisationen;

- vom Dienst selbst (der meist die Anliegen der Organisationen vorträgt).

Die Konzertierungsgruppe 'Familie' befasst sich mit einer Anfrage von politischer Seite. Im Rahmen der Weiterverfolgung des Allgemeinen Berichts über die Armut hat die Interministerielle Konferenz "soziale Eingliederung" vom 30. November 1995 um Evaluation des Jugendhilfedekrets gebeten. Im März 1997 beauftragte die Ministerpräsidentin der Französischen Gemeinschaft die Jugendhilfeverwaltung, diesem Gesuch Folge zu leisten, und zwar in Konzertierung mit den französischsprachigen Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut sowie mit dem Dienst. Die erste Phase lief im März 1998 an. Dieses offizielle Gesuch hat der Konzertierung ein hohes Maß an Legitimität verliehen. Da es sich um einen offiziellen Auftrag der Verwaltung handelte, fiel die Konzertierung unter die rechtmäßigen Aufgaben der einzelnen Vertreter. Folglich konnten auch die anderen Fachkräfte von ihren jeweiligen Einrichtungen freigestellt werden, um an den Sitzungen teilzunehmen (im Gegensatz zu anderen Konzertierungsgruppen, an denen die einzelnen Vertreter nur außerhalb ihrer Arbeitszeiten teilnehmen können).

Bei dieser Konzertierung, die als offener Auftrag formuliert war, konnte die Gruppe ihren Ansatz selbst bestimmen. Zu Beginn der ersten Phase haben die Teilnehmer dafür votiert, von einem Arbeitsdokument auszugehen, das die Organisationen mit Unterstützung des Dienstes verfasst hatten. Dieses Dokument wurde an 8 Vormittagen Punkt für Punkt durchgelesen und diskutiert. Die anschließenden Phasen wurden dann gemeinsam festgelegt, ausgehend von der Lesung in der Gruppe.

Die Organisationen sind der Meinung, dass der Ausgangspunkt - und somit die Diskussionsweite - einer von politischer Seite initiierten Konzertierung stellenweise zu begrenzt ist.

2001 wird öffentlich verlautbar, dass das Gesetz über das Existenzminimum reformiert werden soll, was zu heftigen Protesten bei den Sprachrohr-Organisationen und -Vereinigungen führt. Auf Initiative des Ministers für soziale Eingliederung hat der Ministerrat den Dienst daraufhin ersucht, *"einen Dialog mit den armutsbekämpfenden Organisationen zu eröffnen"* (Minister für soziale Eingliederung, Schreiben vom 12. September 2001 an den Dienst), um den Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung (Änderung des Gesetzes über das Existenzminimum) zu diskutieren. Dieser Dialog erstreckte sich sodann über drei Monate. Während der Konzertierung beanstandeten die Organisationen, dass die Debatte in einen zu engen Rahmen gefasst sei: *"Erste Frage: Welchen Sinn macht es, diesen Auftrag auszuführen, und welche Einflussnahme ist in einer solch späten Phase noch möglich, wo die Regierung den Text doch bereits in der ersten Lesung angenommen hat? Zweite Frage: Worauf zielt dieser Austausch ab, welches ist der Ausgangspunkt? Die Organisationen zeigen sich vor allem besorgt über den Hintergrund des Gesetzesentwurfs, über die Tendenz, die sich seit 1993 abzeichnet, mit anderen Worten: weniger über bestimmte Klauseln als vielmehr über den Geist, der dem Entwurf allgemein zu Grunde liegt."* (Dienst, 2001b: 3).

Die Organisationen fordern eine Ausweitung der Debatte, was den Inhalt und die Anzahl Partner angeht. Am 31. Oktober 2001 hat der Dienst dem Ministerrat eine Note über die Konzertierung vorgelegt. "*Dass dieser Konzertierungsprozess und die diesbezügliche Berichterstattung an gewisse Grenzen stoßen, ist offensichtlich. Es fehlt die Zeit, um wesentliche Fragen unter Einbeziehung aller Beteiligten zu erörtern. Von besonderer Bedeutung ist diese Note deshalb, weil sie auf die Debatten aufmerksam macht, die nicht geführt wurden, doch notwendig wären, um das Gesetz über das Existenzminimum auf einer soliden Basis zu reformieren. Diese Note ist folglich als Tagesordnungsvorschlag für die noch anstehenden Konzertierungen zu verstehen.*" (Dienst, 2001b: 3). Die Feststellung, dass es weder zu einer eingehenden Evaluation noch zu einer erschöpfenden Debatte über die Rechtslage und die rechtliche Umsetzung gekommen ist, hat den Dienst veranlasst, eine Konzertierungsgruppe mit den Vertretern von Organisationen, Sozialarbeiterverbänden, Städte- und Gemeindeverbänden, Gewerkschaften, Begleitdiensten, Arbeitsämtern, Krankenkassen und der Beobachtungsstelle für Soziales und Gesundheit der Region Brüssel-Hauptstadt zu bilden.

Die Konzertierungsgruppe 'Gesundheit' hat sich mit einer Anfrage der Interministeriellen Konferenz "soziale Eingliederung" befasst. 1999 bat die Konferenz im Zuge des Allgemeinen Berichts über die Armut, die Maßnahmen für den Zugang zur Gesundheitspflege, im Besonderen den allgemeinen Zugang zur Krankenversicherung, die Erweiterung des Vorzugstarifs und das Drittzahlersystem, gemeinsam mit den Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut zu evaluieren. Daraufhin wurde eine Konzertierungsgruppe 'Gesundheit' im Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung gebildet, um sich mit dieser Anfrage zu befassen. Im März 2000 beauftragte der Minister für Soziales die Abteilung Allgemeinmedizin und primäre Gesundheitspflege der Universität Gent mit einer Evaluation unter Mitwirkung der Organisationen und des Dienstes.

Bei der Untersuchung der Zugänglichkeit der Gesundheitspflege stellte sich heraus, dass man sich über die Zielsetzung dieser Evaluation nicht einig war. Im Juni 2000 legten die Organisationen dem Minister für Soziales, der den Untersuchungsauftrag erteilt hatte, eine Note vor, um ihre Prioritäten hinsichtlich der Evaluation darzulegen. Aus Sicht der Organisationen handelt es sich bei dem Gesundheitsschutz klar und deutlich um ein Grundrecht. Eine Untersuchung der Zugänglichkeit der Gesundheitspflege müsse daher alle Personen umschließen, denen der Zugang zur Gesundheitspflege erschwert ist. Der Minister und das Forschungspersonal hingegen teilten diese Auffassung nicht. Sie wandten ein, dass der medizinische Notdienst – der einzige Zugang zur Gesundheitspflege für Personen ausländischer Herkunft – ein gesondertes System darstelle (Restzuständigkeit, unabhängig von der Sozialsicherheit) und unter eine andere Zuständigkeit falle (des Ministers für soziale Eingliederung und nicht des Ministers für Soziales und Gesundheit). Angesichts der Tatsache, dass der Auftrag von der Interministeriellen Konferenz "soziale Eingliederung" ausgeht, halten die Organisationen einen transversalen, zuständigkeitsübergreifenden Ansatz für unumgänglich.

Ein Konzertierungsvorschlag kann sich auch aus der Synergie verschiedener Akteure ergeben. So besteht der Allgemeine Bericht über die Armut auf Armutsindikatoren, die den gelebten Alltag widerspiegeln (Allgemeiner Bericht über die Armut, 1994: 388). Das Kooperationsabkommen, auf dessen Grundlage der Dienst geschaffen wurde, schreibt die Ausarbeitung von Indikatoren nach Beratung mit wissenschaftlichen Experten, den zuständigen Verwaltungen und Einrichtungen sowie den Sozialpartnern und Sprachrohr-Organisationen vor. Im Juni 2000 haben die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut gemeinsam mit dem Dienst einen Vorschlag verfasst, um eine neue Untersuchungsmethode zur Ausarbeitung von Armutsindikatoren durchzusetzen. Nach der Vorbereitungsphase (Juli 2001 - April 2002) ist das Forschungsprojekt im Dienst angelaufen. Die Konzertierungsgruppe, die zwanzig Teilnehmer aus Organisationen, wissenschaftlichen Instituten, Behörden, Krankenkassen und Städte- und Gemeindeverbänden umfasst, hat im September mit der Arbeit begonnen. Der Endbericht dieses Forschungsprojekts soll im Februar 2004 vorliegen.

Auf Drängen verschiedener Organisationen, insbesondere einer im Bereich Wohnen engagierten Partnerorganisation des Allgemeinen Berichts über die Armut, und in Anbetracht des nachgewiesenen Mangels an qualitativ einwandfreien Wohnungen zu erschwinglichen Preisen hat der Dienst eine Konzertierungsgruppe gebildet. In bisher zwei Arbeitssitzungen hat der Dienst einen schriftlichen Vorschlag unterbreitet. Der Lösungsvorschlag wurde im Grundsatz von den Konzertierungspartnern angenommen und dient nun als Grundlage für den weiteren Austausch. Das Kapitel "Wohnen" des zweiten Zweijahresberichts fußt auf eben diesem Vorschlag und der hierauf aufbauenden Konzertierung.

2 Worauf zielt die Konzertierung ab?

Die Ziele einer Konzertierung müssen klar und deutlich festgelegt werden. Auch ist es wichtig zu wissen, wer diese Ziele festlegt. Schon aus dem vorangehenden Abschnitt ist zu ersehen, wie unterschiedlich die Erwartungen sein können.

Bei der Konzertierung zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung hatten die Organisationen den Eindruck, dass der Ausgangspunkt der Eingliederungspolitik außer Frage stehen müsse, zumindest in den Grundzügen. Der zuständige Minister und der Ministerrat haben die armutsbekämpfenden Organisationen zwar um eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf gebeten, doch was den Organisationen vielmehr Sorge bereitet, ist der eigentliche Ausgangspunkt der Gesetzesänderung.

Nicht selten stellen die Gesprächspartner während oder nach der Konzertierung fest, dass sie verschiedene Ziele verfolgen (oder verfolgten).

Wie unterschiedlich die Erwartungen sein können, zeigte sich in der Endphase der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren', als die Vorschläge diskutiert wurden. Einige Teilnehmer, darunter auch Personen, die selbst in Armut leben, ließen verlauten, dass es nicht genüge, Vorschläge zu den Armutsindikatoren auszuarbeiten, sondern es müssten auch konkrete Maßnahmen folgen.

"Ich sehe da zwei Ziele. Erstens: die Wissensbündelung, das wechselseitige Vertrauen und die gegenseitige Weiterbildung. Zweitens: überprüfen, welche Indikatoren es gibt, diese Indikatoren kritisch untersuchen und neue Indikatoren formulieren, die den gelebten Alltag der Betroffenen besser widerspiegeln" (Vertreterin einer Verwaltung in der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren').

"Ich nehme an der Gruppe teil, weil ich hoffe, gemeinsam mit anderen etwas ändern zu können. Und mir reicht es nicht, bestimmte Dinge zu messen. Ich muss nämlich jeden Monat über die Runden kommen. Statistische Werte helfen mir da nicht weiter. Ich will Lösungen. Ich kann meine konkrete Lebenserfahrung bei einer solchen Konzertierung doch nicht außen vor lassen. Es kostet mich unglaubliche Anstrengungen, zu dieser Konzertierung zu kommen. Und ich komme nur sehr ungern, wenn ich das Gefühl habe, dass nicht endlich über die notwendigen Maßnahmen geredet wird." (Vertreterin einer Organisation in der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren')

Es ist nicht leicht, eine tiefgreifende und langfristige Konzertierung in mehreren Bereichen gleichzeitig abzuhalten (die einzelnen Partner, ob Organisationsvertreter oder andere, müssen die erforderliche Zeit aufbringen) und allein aus der Erfahrung heraus konkrete Vorschläge zu allgemeinen Themen zu entwickeln. Deshalb kommt es darauf an, den richtigen spezifischen Ansatz für die jeweilige Konzertierung zu finden. In der Gruppe 'ÖSHZ', die nach Vorlage der Note zum Gesetzesentwurf gebildet wurde, stellte sich zunächst die Frage: "Ist der Zugang zu den Grundrechten wirklich durch die Gesetzgebung über das Existenzminimum und die Sozialhilfe sowie durch die Praktiken der ÖSHZ garantiert?" Die Gruppe hat zudem einen spezifischen Ansatz gewählt: den primären Sozialdienst (einschließlich der Aufnahme) und den Informationszugang. Dieser Ansatz ist damit zu rechtfertigen, dass der primäre Sozialdienst zum Hauptauftrag des ÖSHZ zählt. Aus Sicht des Antragstellers deckt diese primäre Dienstleistung gewisse Grundbedürfnisse, die beispielsweise dem Ausbildungs- und Beschäftigungsbedarf vorangehen. Die Konzertierungsgruppe untersucht nun die einzelnen Etappen, die ein Antragsteller absolvieren muss.

"Die Forderungen der Nutznießer innerhalb der Konzertierungsgruppe und die Anliegen des Verbandes der Sozialassistenten stimmen weitgehend überein. Der Einfallswinkel, den wir gemeinsam festgelegt haben, nämlich Überlegungen zum primären Sozialdienst anzustellen, entspricht dem Ansatz, der dem Austausch in einem Verbandsausschuss über die Aufgabe des Sozialassistenten zu Grunde lag. Die Sozialassistenten und die Nutznießer haben vielleicht nicht denselben Standpunkt, doch stellen sie sich im Grunde dieselben Fragen. Es gibt mehr als fünfhundert ÖSHZ, und sowohl die Nutznießer als auch die Sozialassistenten haben darunter zu leiden, dass es derart unterschiedliche Auslegungen der Gesetzgebung gibt und demzufolge auch die Anträge so unterschiedlich bearbeitet werden." (Vertreter eines Sozialarbeiterverbandes in der Konzertierungsgruppe 'ÖSHZ')

3 Wer nimmt an der Konzertierung teil?

3.1 Die Bedeutung der Teilnahme verschiedener Partner

Wie wichtig es ist, verschiedene Partner in die Debatte einzubeziehen, kann nicht oft genug betont werden. Der Allgemeine Bericht über die Armut ist nicht nur deshalb so bedeutend, weil er die in Armut lebenden Menschen zu Wort kommen lässt, sondern weil er auch andere armutsbekämpfende Partner an dem Austausch teilhaben lässt. Bei einer Konzertierung mit verschiedenen Partnern lässt sich die Problematik unter komplementären Gesichtspunkten beleuchten, man kann gemeinsame Stellungnahmen ausarbeiten und nicht zuletzt die einzelnen Partner mobilisieren, um die Thematik voranzutreiben.

"Wir müssen uns der Tatsache bewusst sein, dass wir zwangsläufig eine andere Einstellung zu ein und demselben Sachverhalt haben. So vertritt ein Vater oder eine Mutter einen anderen Standpunkt als eine Sozialassistentin, auch wenn beide Seiten von der Situation tief berührt sind und nur das Wohl der Kinder wollen. Wir müssen akzeptieren, dass unsere Ausdrucksweise eine andere ist, und wir müssen anerkennen, dass wir nicht gleich gestellt sind, was unsere Entscheidungen in der eigenen Familie anbelangt. Dieser Weg der Absprache kann nur kollektiv beschritten werden, damit jede Familie und jedes Elternteil zu Wort kommt und als vollwertiger Partner berücksichtigt wird, wenn es um die Zukunft der Kinder geht." (Januth und Godefroid, 2002: 90)

"In der Redaktionsphase des Allgemeinen Berichts über die Armut fanden zwei Diskussionsforen mit vielen verschiedenen Teilnehmern statt. Meines Erachtens hat diese Initiative die Arbeiten ungemein bereichert und ganz erheblich zum Allgemeinen Bericht beigetragen." (Vertreterin einer Organisation in der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren')

Diskussionmöglichkeiten sind sowohl in der Struktur als auch in der Arbeitsweise des Dienstes fest verankert.

Das Kooperationsabkommen hat nicht nur den Dienst geschaffen, sondern auch eine Begleitkommission, die die Arbeiten des Dienstes inhaltlich begleitet und über die Anwendung der Methodik sowie die termingerechte Ausarbeitung des Zweijahresberichts wacht (Art. 8). Den Vorsitz führt der für soziale Eingliederung zuständige Minister. Die Begleitkommission setzt sich zusammen aus Vertretern des Föderalstaates, der Regionen und der Gemeinschaften, der Sozialpartner, der Versicherungsträger, des belgischen Städte- und Gemeindeverbandes sowie der Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten (darunter ein Obdachlosenvertreter). Das Gesetz (in diesem Fall das Kooperationsabkommen) sieht vor, dass einerseits die Einbeziehung der Sprachrohr-Organisationen durch diese Begleitkommission gewährleistet ist und andererseits die gesamte Gesellschaft vertreten ist. Somit haben wir eine Struktur, die eine Debatte zwischen allen Beteiligten ermöglicht.

Dieselben Akteure sind auch in den Konzertierungsgruppen des Dienstes vertreten. So besteht die Gruppe 'Indikatoren' zur Hälfte aus in Armut lebenden Personen, die sechs verschiedene Organisationen vertreten, nämlich ATD Quart Monde, Centrum Kauwenberg, Luttes Solidarités Travail, Recht-Op, La Trame und WOTEPA. Die andere Hälfte der Gruppe setzt sich zusammen aus Vertretern wissenschaftlicher Institute (europäische Beobachtungsstelle zur sozialen Situation und OASeS), Verwaltungen (Zelle zur Bekämpfung der Armut innerhalb des Nationalen Amtes für soziale Sicherheit; "Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur" des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft; "Service des Etudes et de la Statistique" der Wallonischen Region; "Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse" der Französischen Gemeinschaft; "Observatoire de la Santé et du Social" der Region Brüssel-Hauptstadt), des Städte- und Gemeindeverbandes der Wallonie sowie der sozialistischen Krankenkassen.

"Bei noch mehr Partnern wäre es schwierig, einen Dialog zu führen. Bei weniger Partnern würde die Thematik nicht durch so viele unterschiedliche Erfahrungen beleuchtet, so dass der Austausch wahrscheinlich nicht so viel bringen würde. Die in Armut lebenden Teilnehmer haben von ihren Erfahrungen in verschiedenen Bereichen erzählt (Gesundheit, Familie, Schule, ÖSHZ), und von diesen Erfahrungen sind wir bei der Arbeit über die Indikatoren ausgegangen. Der Dialog wurde dadurch erleichtert, dass diese Teilnehmer bereits einer Organisation angehören und folglich Übung darin haben, diese Themen zu debattieren. Die Vertreter der Verwaltungen und der Wissenschaften sind zwar nicht sehr zahlreich, doch sehr von dieser Problematik berührt und angetan, so dass der Dialog leichter fällt und konstruktiver ist." (Vertreterin einer Verwaltung in der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren').

Wenn die Verwaltungen in anderen Fällen Betroffene dazu einladen, die Politik mitzugestalten, stellen wir häufig fest, dass ein Austausch kaum möglich ist. Die politischen Entscheidungsträger ziehen es meist vor, die einzelnen Interessengruppen erst getrennt voneinander zu konsultieren, bevor man die Debatte ausweitet. So ersuchte der Minister für soziale Eingliederung zunächst nur die armutsbekämpfenden Organisationen, einen Dialog zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung zu führen. Das Fehlen der anderen Partner hat allerdings für Kritik gesorgt: *"Die Organisationen wollten ausdrücklich von Anfang an weitere Akteure in den Austausch einbeziehen (Organisationen, die sich für die Beschäftigung der vom Existenzminimum lebenden Personen oder die Umsetzung der Eingliederungsverträge stark machen; Sozialarbeiter(innen) der ÖSHZ usw.)."* (Dienst, 2001b : 3).

3.2 Die Wahl der Teilnehmer

Die Wahl der Teilnehmer und die Einteilung der Konzertierung in einzelne Phasen müssen wohl überlegt sein.

Die meisten Konzertierungsgruppen beginnen mit einer Vorbereitungsphase, in der die Sprachrohr-Organisationen mehrere Male zusammen kommen, um den Austausch mit den anderen Beteiligten vorzubereiten.

Im April 2000 wurde eine aus Organisationen zusammengesetzte Arbeitsgruppe innerhalb des Dienstes gebildet, um das Thema Beschäftigung zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Konzertierung unter Organisationen dienten anschließend als Grundlage für das diesbezügliche Kapitel im ersten Zweijahresbericht (Juni 2001). Ein auf diesem Kapitel basierender zusammenfassender Bericht über Beschäftigung war dann wiederum der Ausgangspunkt für eine breitere Konzertierung ab Februar 2003 zum Thema Beschäftigungs- und Arbeitsqualität.

Bei der Suche nach den Armutsindikatoren sind die beiden pädagogischen Begleiter – die den Auftrag haben, den teilnehmenden Organisationsvertretern zur Seite zu stehen und sie zu unterstützen – mehrere Male mit diesen Personen zusammen gekommen, um bei der Vorbereitung ihres Konzertierungsbeitrags zu helfen. Die Begleitung war während etwa vier Monaten vor Beginn der Vollversammlungen und auch zwischen den einzelnen Versammlungen gewährleistet. Der Text, der dieser Untersuchung und der Konzertierungsgruppe als Arbeitsdokument diente, ist seinerseits aus einer intensiven Konzertierung hervorgegangen, an der verschiedene Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut beteiligt waren.

"Das Projekt ist gut verlaufen. Zunächst einmal konnten die Vertreter der Organisationen sich vorbereiten und einen Blick auf Statistiken, Tabellen mit prozentualen Anteilen usw. werfen. Das war sehr gut, denn ich verstehe nicht viel von all dem." (Vertreterin einer Organisation in der Gruppe 'Indikatoren')

In der folgenden Phase hat man die Wahl, zunächst weitere Organisationen einzubeziehen, die ähnliche Arbeit im Feld leisten. Wenn die Organisationen dann genügend Informationen zu einem bestimmten Thema zusammengetragen haben, können sie an einer Konzertierung mit anderen Organisationen teilnehmen.

Mitte 2003 hat der Dienst beispielsweise zahlreiche Vereinigungen und Organisationen, die bereits mehr oder weniger auf einer Wellenlänge waren, weil sie sich alle in der einen oder anderen Form für die Rechte von Mietern einsetzten, zu einer Konzertierung zum Thema Wohnen eingeladen, um innerhalb einer relativ kurzen Frist eine gemeinsame Stellungnahme auszuarbeiten.

In einer späteren Phase werden dann Beteiligte hinzugenommen, die einen ganz anderen Standpunkt vertreten. Bei der Konzertierung zum Thema Wohnen beispielsweise sollen auch Eigentümerverbände eingeladen werden. In der Konzertierungsgruppe 'Familie' haben sich die Vereinigungen und die Verwaltung ausdrücklich dafür entschieden, auch andere Personen einzuladen, die von der Anwendung des Dekrets näher betroffen sind (Leiter, Berater und Vertreter der Jugendhilfe), allerdings erst in einer zweiten Phase, nämlich ab April 2001.

3.3 Konzertierung erfordert ein starkes Engagement

In den verschiedenen Initiativen hat sich gezeigt, wie sehr die Konzertierung vom Engagement der Teilnehmer abhängt, vor allem von ihrer regelmäßigen Teilnahme an den Zusammenkünften.

In der Gruppe 'Familie' beispielsweise war es insbesondere förderlich, dass immer die gleichen Vertreter zugegen waren und sich die erforderliche Zeit nahmen, so dass eine feste Schaltstelle zu ihren jeweiligen Organisationen entstand. Nur in Ausnahmefällen wurden Vertreter ausgewechselt, meist aufgrund eines Funktionswechsels oder erschwerter Lebensbedingungen.

"Vor einigen Jahren hätte ich nicht daran zu glauben gewagt, dass wir jetzt da stehen, wo wir sind, uns regelmäßig treffen und jeder den anderen respektiert und ihn auch wirklich verstehen will. Das ist keineswegs ein Zufall. Unser Erfolg ist auf zahlreiche Faktoren zurückzuführen. Zunächst einmal die Dauer. Einige Gruppenteilnehmer waren schon bei den Versammlungen 1992 zu diesem Thema mit dabei. Sie sind durch und durch motiviert, die Dinge voranzutreiben. Ich bin wirklich überrascht, wie offen man mittlerweile miteinander redet. Es ist nämlich alles andere als leicht, so lange durchzuhalten, vor allem für diejenigen Teilnehmer, die selbst in Armut leben. Das erschöpft einen auf Dauer." (LST, 2003)

Die regelmäßige Teilnahme ist nicht immer selbstverständlich. Organisationen und Interessenvertreter sind nur dann motiviert, wenn sie klar und deutlich sehen, welchen Sinn es für sie macht, an den Zusammenkünften teilzunehmen.

"In der Gruppe 'ÖSHZ' fehlen die anderen Teilnehmer immer wieder. Das ist der Sache nicht gerade förderlich. Es ist wichtig, dass genügend Organisationen, Sozialarbeiter und in Armut lebende Menschen an der Konzertierung teilnehmen. Es ist natürlich immer einfacher, die Organisationsvertreter für lokale Konzertierungen zu gewinnen, wie beispielsweise eine Diskussion mit dem Präsidenten des ÖSHZ." (Vertreter einer Organisationen in der Gruppe 'ÖSHZ')

"Wir nehmen nicht an den Konzertierungen teil, um unseren Standpunkt zu untermauern. Dafür stehen uns andere Kanäle offen. Auch wenn wir nicht in allen Bereichen als ebenbürtige Experten zu bezeichnen sind, so muss ich dennoch sagen, dass ich bisher nicht viel Neues erfahren habe, was ich nicht schon aus der Fachliteratur oder aus unserer eigenen Basisarbeit in der Gewerkschaft wüsste. Dennoch gibt es für uns zwei gute Gründe, an der Konzertierung teilzunehmen:

- Dadurch, dass wir unsere Überlegungen und Erfahrungen mit denen der anderen konfrontieren, können wir uns gegenseitig vergewissern, dass wir alle an einem Strang ziehen.

- Wir blicken über den eigenen thematischen Tellerrand hinaus und werden uns bewusst, dass die Probleme miteinander verbunden sind. Die Problematik der Aktivierung beispielsweise, die wir in der Konzertierungsgruppe 'ÖSHZ' besprechen, kehrt in gleicher Form beim Thema Arbeitslosenversicherung wieder." (Gewerkschaftsvertreter in den Gruppen 'ÖSHZ' und 'Beschäftigung')

Voraussetzung für berufsmäßige Teilnehmer ist, dass ihre Organisation oder Einrichtung sie ausdrücklich für die Teilnahme freistellt und diese als Arbeitszeit anrechnet.

"Zum ersten Mal nehme ich im Rahmen meiner Arbeit an einer solchen Konzertierung teil, mit einem ausdrücklichen Mandat. Durch meine direkte Teilnahme an diesem Konzertierungsprozess habe ich auch die legitime Aufgabe und Pflicht, meiner Verwaltung Bericht zu erstatten. Ich vertrete meine Verwaltung und binde sie damit auch in gewissem Sinne an die Arbeit in der Gruppe. Es ist aber nicht leicht, die Mittelsperson zwischen diesen beiden Instanzen zu spielen und das, worüber ich hier in der Konzertierungsgruppe ausgetauscht habe, so weiterzugeben, dass man die Dinge auch dort mit anderen Augen sieht. Das ist schon manchmal ein hartes Stück Arbeit". (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren').

"Die Erwartungen waren hoch. Jetzt liegt endlich ein konkretes Dokument vor. Dabei hatten wir in den zwei Jahren, in denen wir uns getroffen haben, nicht unbedingt das Gefühl weiterzukommen. Andererseits muss ich auch darauf achten, wie wir in unseren eigenen Organisationen vorankommen. Wir müssen unglaublich viele verschiedene Themen in einer ganz kleinen Gruppe durcharbeiten. Schauen Sie sich nur das breite Dienstleistungsangebot der ÖSHZ an. Es ist für uns keineswegs selbstverständlich, an einer solch zeitaufwändigen Initiative teilzunehmen. Dieses Engagement fällt uns nicht leicht, angesichts der ohnehin zahlreichen Schwerpunkte in unserer Arbeit." (Vertreterin des Städte- und Gemeindeverbandes in der Gruppe 'ÖSHZ').

4 Welche Arbeitsmethode wird angewandt und wie werden die in Armut lebenden Menschen einbezogen?

Die Konzertierungsmethode hat einen direkten Einfluss darauf, ob die einzelnen Partner und insbesondere die in Armut lebenden Menschen gleichermaßen einbezogen werden.

"Um den Dialog mit der Verwaltung zu ermöglichen, waren wir von Seiten der Organisationen darauf bedacht, dass die von uns entsandten Vertreter den betroffenen Familien möglichst nahe stehen und dass die Treffen mit dem Ministerium oder der Verwaltung gründlich vorbereitet werden, zunächst innerhalb der einzelnen Organisationen, dann gemeinsam zwischen den Organisationen. Die Sekretariatsarbeit, die das Zentrum für Chancengleichheit übernommen hat, und die lückenlosen Sitzungsprotokolle waren natürlich eine große Hilfe für uns beim Informationsaustausch mit den Familien oder den Treffen mit der Verwaltung. Der Dialog war nicht immer einfach. Wir bekamen zu hören, wie sehr manche Menschen leiden und verletzt sind, woraufhin wir die gesamte Arbeit der Jugendhilfe in Frage stellten. Doch wir haben einander zugehört bei den Treffen, die regelmäßig einmal im Monat stattfanden, und Vertrauen zueinander gefasst." (Januth und Godefroid, 2002: 95)

4.1 Dauer und Häufigkeit der Konzertierungen

Die Konzertierungen teilen sich also in kurz- und langfristige Initiativen auf.

In der Konzertierungsgruppe 'Familie' hatte die zuständige Ministerin darum gebeten, eine umfassende Evaluation zu erstellen, bei der die Partner die Möglichkeit haben sollten, die Arbeitsmethode und die erforderliche Zeit selbst zu bestimmen. Das erste Treffen fand im März 1998 statt. Seit Oktober 1998 kommen die Organisationen nun mit dem Dienst zusammen, um die Sitzungen der Gruppe vorzubereiten. 2004 soll ein gemeinsames Papier vorgelegt werden.

Im Februar 2003 hat der Minister für soziale Eingliederung den Dienst damit beauftragt, die in Armut lebenden Menschen in den nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2003 - 2005 einzubeziehen. Dieser Auftrag besteht konkret darin, die Organisationen über den NAP-Eingl. zu informieren, ihre Erfahrungswerte und Vorschläge einzuholen und dies in einem Bericht festzuhalten. Der Lenkungsausschuss hat die Konsultationen auf eine Hauptfrage beschränkt: Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Vereinigungen in Armut lebender Menschen an der Politik teilhaben können? Vier Monate lang haben die zwei halbzahlig damit beschäftigten Beauftragten Konzertierungen abgehalten. Aufgrund der kurzen Projektlaufzeit konnte allerdings nur eine einzige 'individuelle' Konsultation stattfinden. In dem Bericht ist zu lesen, dass "eine individuelle Konsultation 'im Feld' nur eine Phase innerhalb eines Prozesses ist, auf die eine kollektive Konzertierung folgen muss." (Dienst, 2003: 7)

Im Herbst 2002 haben drei Föderalminister – der Minister für soziale Eingliederung, für Soziales und Gesundheit sowie für Volksgesundheit – den Dienst ersucht, die Sprachrohr-Organisationen zu einer Konzertierung über bestimmte Vorschläge im Bereich Armutsbekämpfung einzuladen, die ihre Umsetzung in einem Programmgesetz finden sollten. Bei dem ersten von zwei Treffen brachten die Minister ihre Vorschläge vor und nahmen dann bei der zweiten Zusammenkunft die Reaktionen der Organisationen auf diese Vorschläge zur Kenntnis. Die Teilnahme an einer solchen Konzertierung, die auf kurze Dauer angesetzt war und auf eine konkrete Rechtsetzung abzielte, ist für eine Organisation keineswegs selbstverständlich, sondern nur dann möglich, wenn bereits zuvor Erfahrungen und Arbeitsunterlagen zu den betreffenden Themen vorliegen.

Auch von der Häufigkeit der Zusammenkünfte hängt der Erfolg einer Konzertierung ab. Die Organisationen müssen genügend Zeit haben, um die in Armut lebenden Menschen zu Wort kommen zu lassen, und zwar aus mehreren Gründen, sei es um Rücksprache mit den Betroffenen zu halten, Informationen zum betreffenden Thema zu sammeln oder innerhalb der Organisationen bzw. untereinander Erfahrungen und Meinungen auszutauschen. Doch auch für die anderen Konzertierungspartner ist der Zeitfaktor von entscheidender Bedeutung. Jeder Teilnehmer benötigt Zeit, um sich mit der Arbeitsmethode vertraut zu machen und seine Rolle als Vertreter wahrzunehmen (Rückkopplung mit der eigenen Organisation) usw.

"Es ist nicht einfach, über ein solch heikles Thema wie die Familie zu sprechen. Seit Generationen geht die Angst vor der Unterbringung der Kinder um. Unsere Geschichte ist wie eine offene Wunde. Erst wenn wir mit Eltern zusammenkommen, die das Gleiche erlebt haben, oder mit Leuten, die uns zur Seite stehen, können wir ein wenig Abstand gewinnen, um über das Ganze nachzudenken und das Erlebte zu analysieren."

(Januth und Godefroid, 2002: 90)

Bei den meisten Konzertierungen treffen sich die Vertreter der Organisationen zwischen den eigentlichen Gruppensitzungen, um die nötigen Vorbereitungen für die nächste Sitzung zu treffen, Berichte nachzulesen, Zeugenaussagen zusammenzutragen usw.

Im Rahmen der Suche nach den Armutsindikatoren treffen sich die Vertreter der Organisationen mehrere Male zwischen den eigentlichen Gruppensitzungen, um Überlegungen zur Bedeutung einzelner Indikatoren usw. anzustellen. Zwischen den Gruppensitzungen werden zudem Versammlungen zwischen den Organisationen abgehalten, um Protokolle nachzulesen, die besprochenen Themen zu analysieren und Stellungnahmen auszuarbeiten.

"Die Zusammenkünfte der Organisationsvertreter zwischen den Gruppensitzungen sind für mich sehr wichtig". (Vertreterin einer Organisation in der Konzertierungsgruppe 'Indikatoren')

4.2 Wichtige Voraussetzung: vollständige Informationen und Fortbildung der einzelnen Teilnehmer

Die Teilnehmer benötigen vollständige und für jedermann verständliche Informationen zu dem jeweiligen Thema. Dabei können die Informationen schriftlich oder mündlich übermittelt werden (beispielsweise durch Informationsabende der Vereinigung). Zur Vorbereitung auf die Konzertierung 'Familie' haben die Organisationsvertreter eine Fortbildung bezüglich des Jugendhilfedekrets absolviert.

"Es war für uns sehr wichtig, dieses Dekret genau zu kennen und zu verstehen, wenn wir uns darauf berufen wollen, um unsere Rechte geltend zu machen. 1999 haben die Organisationen und das Zentrum für Chancengleichheit eine Fortbildung organisiert. Ein Rechtsanwalt mit entsprechender Spezialisierung hatte sich bereit erklärt, das Dekret gemeinsam mit einigen Organisationsvertretern durchzugehen. Ein schwieriges Unterfangen, weil wir zum einen nicht gewohnt sind, Gesetzestexte zu lesen, und weil das Jugendhilfedekret zum anderen ein besonders schwer verständlicher Text ist, selbst für Rechtsanwälte." (Januth und Godefroid, 2002: 91)

Hin und wieder benötigt die Konzertierungsgruppe auch Zeit, um sich über die Bedeutung gewisser Konzepte zu einigen, die in der Debatte zum Tragen kommen.

"In den letzten Sitzungen taten wir uns schwer mit der genauen Definition bestimmter Wörter. Doch auf diese Weise stoßen wir wieder auf gewisse Grundsteine der Diskussion, wie gegenseitige Anerkennung, Vertrauen usw. Auch hier stellen wir eine weitgehende Übereinstimmung mit den Erfahrungen im Sozialarbeiterverband fest, der wochenlang damit verbracht hat, bestimmte Grundkonzepte zu definieren. Wir diskutieren mittlerweile wieder über Konzepte, die wir schon in der Schule gelernt haben." (Vertreter eines Sozialarbeiterverbandes in der Gruppe 'ÖSHZ')

"Mit fällt es ziemlich schwer, an der Konzertierung teilzunehmen. Wenn mehr Leute dabei wären, die selbst in Armut leben, wäre es einfacher für mich. Manchmal stehe ich mit meiner Meinung alleine da vor all den anderen, die studiert haben." (Vertreterin einer Organisation in der Gruppe 'ÖSHZ')

4.3 Begleitung der Konzertierung

Die Konzertierungsgruppe 'Indikatoren' wird von einem pädagogischen Team begleitet, das sich aus einem Koordinator, zwei pädagogischen Begleitern (zur Unterstützung der Organisationsvertreter), einem Logistikbeauftragten und einem Evaluator (Bewerter) zusammensetzt.

"Die Begleitung ist eine Grundvoraussetzung. Es ist nicht einfach, aus einer Liste von Konzepten und Wörtern eine gemeinsame Stellungnahme auszuarbeiten. Die Begleitung durch das pädagogische Team entscheidet mit über den Erfolg des Projekts. Auf diese Weise kann jeder Teilnehmer im eigenen Rhythmus vorankommen und mit den anderen Schritt halten, damit alle auf gleichem Fuß stehen und mitreden können." (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren').

Es empfiehlt sich, im Voraus eine Tagesordnung für die Gruppensitzungen aufzustellen. Einigen Partnern fällt es nämlich schwer, sich spontan zu einem Thema zu äußern. Wir brauchen eine Tagesordnung, um die Sitzung gezielt vorbereiten zu können.

"Teilnehmer, die aus Erfahrung wissen, was ein Leben in Armut bedeutet, haben den Eindruck, dass sie sich bei der Konzertierung oft nicht als vollwertiger Partner durchsetzen können:

- *nicht selten erfolgt der Austausch nur unter Fachleuten*
- *oder man weicht von der eigentlichen Tagesordnung ab.*

Manchmal kommt es vor, dass wir das, was wir vorbereitet haben, nicht wirklich vortragen und entfalten können." (ATD Quart Monde, 2003)

Wie wichtig die Sitzungsprotokolle und sonstigen Notizen sind, zeigt sich an den Arbeiten der einzelnen Konzertierungsgruppen. Anhand der Protokolle können die Teilnehmer die Debatten mitverfolgen (die Organisationsvertreter sind häufig auf die Protokolle angewiesen, weil es ihnen schwer fällt, selbst Notizen zu nehmen). Mit Hilfe der anderen Arbeitsunterlagen (Zusammenfassungen, Diskussionspapiere usw.) lässt sich im Laufe der Konzertierung festhalten, über welche Diskussionspunkte man sich einig ist und über welche nicht. Somit kommt Transparenz in den Konzertierungsprozess. Zudem ist es leichter, die Ausgangspunkte und Einfallswinkel der Konzertierung festzulegen, die Diskussionspunkte festzuhalten, Feedback zu erteilen und das Erreichte zu evaluieren.

In der Gruppe 'ÖSHZ' scheinen die Sitzungsprotokolle nicht auszureichen, um den Prozess voranzutreiben. Deshalb wurde ein Zwischenbericht verfasst (in der die wichtigsten Elemente der Sitzungsprotokolle auf strukturierte Weise herausgestellt werden), um dem Austausch voranzuhelfen.

Auf der Grundlage der Konzertierung, die die Organisationen in der Anfangsphase zum Thema 'Beschäftigung' abgehalten haben, und des entsprechenden Kapitels im ersten Zweijahresbericht hat der Dienst eine Zusammenfassung erstellt. Dieses Dokument, in dem die Elemente der vorangegangenen Sitzung jeweils einfließen, hat sich nach und nach zu einem Diskussionspapier entwickelt, das die verschiedenen Standpunkte der Teilnehmer wiedergibt.

4.4 Wichtige Erkenntnisse durch überregionale Konzertierung

Die Fortführung der überregionalen und übergemeinschaftlichen Konzertierungen ist von entscheidender Bedeutung. Wenngleich manche Kompetenzen regionalisiert sind, weisen die in Armut lebenden Menschen doch allenthalben auf die gleichen Probleme hin. Eine "föderale" Konzertierung kommt nicht nur der Analyse insgesamt zugute, sondern sie belebt auch den Austausch über Strategien zur Lösungssuche. Dieser Ansatz ist aber nur möglich, wenn die erforderlichen Mittel eingesetzt werden, beispielsweise was die Kontakte zu den Organisationen, die Übersetzungen usw. anbelangt. So konnte man bei der Konzertierung zu den 'Indikatoren' auf hinreichende Mittel zurückgreifen, während dies bei der Suche nach einer verbesserten Zugänglichkeit der Gesundheitspflege nicht der Fall war, weil beispielsweise die Dokumente nicht immer in niederländischer und französischer Sprache vorlagen.

"Wir hätten immer in gemischten Sprachengruppen arbeiten sollen, auch wenn wir dann eine Übersetzung benötigten. Die Gemeinsamkeiten sind einfach flagrant. Die Debatte ist jetzt viel reichhaltiger. Die Phase in einsprachigen Gruppen war - im Nachhinein betrachtet - nicht das Richtige." (Vertreterin einer Organisation in der Gruppe 'Indikatoren')

5 Welche Ergebnisse liegen vor? Wie geht es weiter?

Ergebnisse liegen in verschiedener Hinsicht vor:

- Herbeiführung politischer Änderungen;
- Einbringung von Kriterien zur Evaluation der Politik, der Gesetzgebung und der Praxis;
- Unterstützung der Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Armutproblematik;
- Informationsaustausch und didaktischer Effekt der Konzertierung.

5.1 Hauptziel: politische Veränderungen

Die Konzertierung zwischen den verschiedenen Partnern muss letzten Endes politische Änderungen herbeiführen, die den betroffenen Menschen verbesserte Lebenssituationen bringen.

"Wir hoffen, dass diejenigen, die etwas zur konkreten Lösung des Problems beitragen können, auch wirklich zuhören." (Vertreterin einer Organisation in der Gruppe 'ÖSHZ')

"Ich setze große Hoffnungen in den Zweijahresbericht, das heißt, ich hoffe, dass die Vorschläge ihre Umsetzung in der Politik finden." (Vertreter einer Organisation in der Gruppe 'ÖSHZ')

"Ich nehme teil, um denjenigen zu helfen, die in Armut leben, zumal der Bericht an die obersten Entscheidungsträger, die Minister, weitergeleitet wird. Ich hoffe, sie nehmen ihn sich zu Herzen. Und ich hoffe, dass sich konkret etwas tun wird, damit den in Armut lebenden Menschen tatsächlich geholfen wird und die Armut zurückgeht. Doch ich bin mir auch bewusst, dass sich nicht alles in einem Jahr lösen lässt." (Vertreterin einer Organisation in der Gruppe 'Indikatoren')

"Die Personen, die als Vertreter der Verwaltungen ausgewählt wurden, sind vielleicht nicht hochrangig genug, um die Dinge so zu beeinflussen, wie es in den Schlussfolgerungen des Projekts empfohlen wird. Vielleicht wäre es besser gewesen, die Parlamentarier oder - warum nicht - sogar die Minister einzubeziehen." (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren')

Es scheint schwierig, politische Änderungen herbeizuführen. Die Brücke zwischen den im Laufe der Konzertierung vorgebrachten Vorschlägen und der entsprechenden Gesetzesänderung entsteht nicht automatisch. Hier muss erst der Weg durch die politischen Instanzen beschriftet werden.

Aus dem Austausch der Gruppe 'Wohnen' ist das Kapitel zu diesem Thema im zweiten Zweijahresbericht hervorgegangen. Dieser Text bietet sich im Übrigen als Beitrag zu der im Abkommen der Föderalregierung angekündigten Interministeriellen Konferenz über dieses Thema, zur ebenfalls geplanten Änderung der Mietgesetzgebung und zur Evaluation des Nationalen Aktionsplans "soziale Eingliederung" an. Inwiefern die Vorschläge letzten Endes umgesetzt werden, hängt von der weiteren Befassung der Beratungsinstanzen, Parlamente und Regierungen mit dieser Materie ab.

Für die Konzertierung und auch die Partner selbst ist es wichtig, eine klare Perspektive vorzuzeichnen, was die Ergebnisse betrifft. So muss geklärt werden, wer die Debatten führt und was konkret zu erwarten ist. Auch über die Umsetzung der Vorschläge und die Begründungen der hiermit verbundenen Entscheidungen muss informiert werden. Einige Vorschläge verlaufen im Sand, während andere auf fruchtbaren Boden fallen. Und falls die Vorschläge den Weg ins anwendbare Recht nicht schaffen, muss die Frage geklärt werden: warum nicht?

Den Partnern der Konzertierungsgruppe 'Familie' ist es weitgehend freigestellt, wie und auch wie lange sie arbeiten. Andererseits haben der auftraggebende Minister und die Interministerielle Konferenz "Soziale Eingliederung" (von der die Initiative ausging) noch nicht nachgehakt. Ebenso ist zu bemerken, dass die Ergebnisse im Rahmen der Konzertierung zum Thema Gesundheit noch in keiner Weise untersucht oder der Interministeriellen Konferenz "Soziale Eingliederung", die im Zuge des Allgemeinen Berichts über die Armut um eine Evaluation der Maßnahmen zur verbesserten Zugänglichkeit der Gesundheitspflege gebeten hatte, vorgelegt worden sind.

Der Vertreter des Föderalen Dienstes für soziale Sicherheit in der Begleitkommission zur Untersuchung der Armutsindikatoren hat zugesagt, dass die Konzertierungsergebnisse beim belgischen Beitrag zur EU-Debatte über die Armutsindikatoren berücksichtigt würden.

In Zusammenhang mit dem Programmgesetz vom 24. Dezember 2002 fanden zwei Treffen zwischen drei Föderalministern und diversen Organisationen statt, bei denen einige Vorschläge Anklang fanden, so beispielsweise das Anrecht der Eltern, deren Kinder in einer Gastfamilie untergebracht sind, auf einen Teil des Kindergeldes (der erste Zweijahresbericht des Dienstes hatte bereits dafür plädiert). Die Organisationen haben jedoch heftige Kritik an gewissen Vorschlägen geübt, so beispielsweise an dem obligatorischen Schlichtungsverfahren im Fall wohnungsbezogener Konflikte. Dennoch wurden diese Vorschläge in das Programmgesetz aufgenommen. Eine Evaluation dieses vorgeschriebenen Schlichtungsverfahrens wurde aber bereits zugesagt.

5.2 Evaluationspunkte

Die Konzertierung kann auch Anhaltspunkte zur Evaluation der Politik, der Gesetzgebung oder ganz einfach der Praxis hervorbringen. Dies war unter anderem bei der Konzertierung 'ÖSHZ' der Fall, wo der Austausch wichtige Elemente zu Tage förderte, die bei der Evaluation der Gesetzgebung und der konkreten Umsetzung des primären Sozialdienstes von Nutzen sind.

"Die offizielle Evaluation im Kabinett ist bereits angelaufen. Ich hoffe, dass es uns in der Konzertierungsgruppe gelingen wird, zu einer gemeinsamen Stellungnahme zu finden. Wenn diese Stellungnahme bei der offiziellen Evaluation berücksichtigt wird, wäre das ein positives Signal." (Vertreter einer Gewerkschaft in der Gruppe 'ÖSHZ')

5.3 Bewusstseinsbildung in Bezug auf Armut

Die Konzertierung kann dazu beitragen, sowohl die Entscheidungsträger als auch die Bevölkerung im Allgemeinen für die Armutsproblematik zu sensibilisieren. Im Anschluss an die Untersuchung zur Zugänglichkeit der Gesundheitspflege, die in Zusammenarbeit mit der Konzertierungsgruppe 'Gesundheit' und dem Dienst durchgeführt wurde, fand am 14. Dezember 2002 ein Forum statt, bei dem die Konzertierungs- und Untersuchungsergebnisse im Beisein der beteiligten Gesellschaftsgruppen präsentiert wurden, d.h. vor Mitarbeitern aus politischen Kreisen, in Armut lebenden Menschen, Forschern, sozialen Fachkräften usw.

5.4 Austausch und Fortbildung

Die Teilnehmer der verschiedenen Konzertierungen bestätigen, wie wichtig ihr Austausch ist, da er Informationen und Kenntnis vermittelt und zudem einen didaktischen Effekt hat, so dass er sich direkt auf ihre eigene Arbeit und die ihrer Organisationen auswirkt. Die Vertreter der Sozial- und Begleitdienste schätzen die Konzertierung überdies als eine seltene Gelegenheit, Ideen mit den in Armut lebenden Menschen auszutauschen, und zwar auf gleichem Fuß mit ihnen.

"Diese Konzertierung ist die einzige Gelegenheit, eine Debatte zwischen Sozialassistenten und Nutznießern zu führen, auf föderaler Ebene und auf neutralem Boden, unter Gleichstellung aller Beteiligten. Diese Form der Konzertierung ist bisher einmalig." (Vertreter eines Sozialarbeiterverbandes in der Gruppe 'ÖSHZ')

"Es wird nun über die Entwicklungen in den Organisationen und den Verwaltungen ausgetauscht. Am Anfang habe ich noch ein gewisses Misstrauen gegenüber den Verwaltungsmitarbeitern gespürt, doch das ist im Laufe der Zeit verschwunden." (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren')

"Ob wir neue Erkenntnisse gewonnen haben, weiß ich nicht. Vielleicht haben wir einen tieferen Einblick gewonnen. So ist mir jetzt klar, dass ein Indikator wie die Beschäftigungsrate gar nichts über die Qualität der Arbeitsplätze aussagt, also darüber, ob die Arbeitsplätze menschenwürdig sind." (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren')

"Ich kann nicht sagen, dass die Teilnahme an diesem Projekt mir wirklich neue Erkenntnisse gebracht hat, weil die Welt der Armut mir schon zuvor nicht fremd war. Doch zum ersten Mal hatte ich wirklich tieferschöpfende Diskussionen mit Menschen, die dies alles Tag für Tag erleben, und das hat mir schon einiges gebracht. Unter anderem habe ich erfahren, wie die Betroffenen den Sozialhilfediensten gegenüberstehen und welches Bild sie von diesen Diensten haben, nämlich vor allem das einer Kontroll- oder Strafverfolgungsstelle. Deshalb ist es wichtig, dass wir mehr auf die 'menschlichen Gefühle' achten, wenn die Sozialhilfepolitik wirklich greifen soll." (Vertreterin einer Verwaltung in der Gruppe 'Indikatoren')

"Mir ist der Aspekt der 'Wissensbündelung' aufgefallen. Jeder bringt seine eigene Geschichte und sein Wissen ein. Ob man von einem 'neuen Wissen' sprechen kann, weiß ich nicht. Was bedeutet 'neues Wissen' überhaupt? Darüber könnten wir 3 Stunden lang reden. Vieles von dem, was gesagt wurde, ist bereits in dem Bericht zur französisch-belgischen Untersuchung 'Wissensbündelung' ('Croisement des Savoirs') nachzulesen. Doch hier geht es speziell um Indikatoren. Ich habe viel aus den Berichten über konkrete Situationen gelernt, darüber, wie man Probleme anhäuft, wenn man arm ist, und welches Gewicht die Schulden bei alledem haben." (Vertreter eines wissenschaftlichen Instituts in der Gruppe 'Indikatoren')

"Die Fachleute, die vor Ort arbeiten und an dieser Gruppe teilnehmen, haben uns gesagt, dass sich ihre Arbeit dadurch ändert. (...) Einige haben sich sogar sehr persönlich in bestimmten Einzelfällen engagiert und dabei ein gewisses Risiko auf sich genommen. Von einem Mitarbeiter weiß ich, dass er eine Familie besucht hat, um sich ein Bild von der Situation zu machen. Mit der Feststellung, dass das, was im Büro ablief, nicht mit der Realität übereinstimmte. Seitdem verrichtet er seine Arbeit aus dem Blickwinkel der Familien heraus." (LST, 2003)

Abschließende Feststellungen

Wir haben in diesem Kapitel Überlegungen zur Konzertierung zwischen verschiedenen Akteuren der Armutsbekämpfung angestellt, ausgehend von Fragen, die im ersten Zweijahresbericht formuliert wurden. Die Überlegungen setzen dabei auf Erfahrungen, die im Laufe der Konzertierungsinitiativen mit dem Dienst zusammengetragen wurden.

Die Konzertierungsinitiativen waren sehr unterschiedlicher Art. Manche dauerten ein bis zwei Jahre und befassten sich mit einem bestimmten Thema, während andere nur kurzfristig angesetzt waren. Die Initiativen unterschieden sich aber nicht nur von der Dauer her, sondern auch vom Ausgangspunkt, von den beteiligten Partnern, von der Arbeitsmethode u.a.m.

Die Kriterien, die dem ersten Zweijahresbericht entnommen wurden, sind auch bei weiteren Initiativen verwendbar und können den beteiligten Instanzen und Partnern klare Anhaltspunkte für die Organisation einer Konzertierung geben.

Eine Konzertierungsinitiative kann von verschiedenen Seiten ausgehen: von einer politischen Instanz, einer Sprachrohrorganisation, dem Dienst ... Ein Gesuch von politischer Instanz verleiht der Konzertierung natürlich ein hohes Maß an Legitimität. Doch auch die Initiativen der Sprachrohr-Organisationen müssen in wahren Konzertierungen münden und die hieraus resultierenden Vorschläge nach bester Möglichkeit umgesetzt werden.

Eine Konzertierung ist jedoch nur möglich, wenn man sich über gewisse Ausgangspunkte und Zielsetzungen einig wird. Ein gemeinsamer spezifischer Ansatz kann die Konzertierung dabei bereichern.

Wichtig ist auch, dass viele verschiedene Akteure in die Konzertierung einbezogen werden. Die politischen Entscheidungsträger bevorzugen nicht selten den bilateralen Austausch mit den Organisationen. Ein breiteres Teilnehmerfeld ist aber im Hinblick auf den Inhalt und den bewussteinbildenden Effekt der Debatten von Vorteil. Deshalb müssen alle Voraussetzungen geschaffen werden, um einen hinlänglichen Austausch zwischen allen Beteiligten der Armutsbekämpfung zu ermöglichen, in den unterschiedlichsten Lebensbereichen und auf allen Entscheidungsebenen.

Wir müssen zu einer Arbeitsweise finden, die allen Partnern eine vollwertige Teilhabe ermöglicht. Die Dauer der Konzertierung muss der betreffenden Anfrage und Ausgangssituation angemessen sein. Dabei ist der Arbeitsrhythmus so zu gestalten, dass alle Teilnehmer die Konzertierung uneingeschränkt verfolgen und ihren Organisationen von den Debatten berichten können. Darüber hinaus müssen alle Voraussetzungen geschaffen werden, was die Information, die Fortbildungsmöglichkeiten, die Übersetzungen u.a.m. anbelangt. Die Kommunikation muss offen und aufrichtig verlaufen, wenn es um die Organisation der Konzertierung und die Einbeziehung der in Armut lebenden Menschen geht.

Die Konzertierung zwischen verschiedenen Partnern hat letzten Endes zum Ziel, politische Änderungen herbeizuführen, die den Alltag der in Armut lebenden Menschen verbessern. Die Weiterverfolgung der Vorschläge ist deshalb von entscheidender Bedeutung. So müssen die Konzertierungspartner darüber informiert werden, warum der eine oder andere Vorschlag gegebenenfalls verworfen wurde.

Zu den Aufgaben des Dienstes zählt es, die Einflussmöglichkeiten der in Armut lebenden Personen auf die Politik durch den Dialog mit den verschiedenen Akteuren der Armutsbekämpfung zu verstärken und anzuregen. Zugleich soll den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit gegeben werden, Maßnahmen zu treffen, die den Erfahrungen und Ansichten der Partner gerecht werden. Der Dienst darf keinen separaten Kanal darstellen, sondern muss die in unserer Demokratie vorhandenen Möglichkeiten verstärken und ergänzen. In diesem Sinne ist der Zweijahresbericht des Dienstes ein wichtiges Instrument zur Fortführung der Konzertierung zwischen den Sprachrohr-Organisationen und den anderen Beteiligten der Armutsbekämpfung. Er schafft eine elementare Verbindung zwischen den ausgearbeiteten Vorschlägen einerseits und den politischen Entscheidungen und ihrer Umsetzung andererseits. In dem im Kooperationsabkommen vorgeschriebenen Weiterverfolgungsverfahren ist festgehalten, dass die Regierungen, der Zentrale Wirtschaftsrat, der Nationale Arbeitsrat und die Beratungsgremien der Gemeinschaften und Regionen eine Debatte über den Inhalt des Berichts führen müssen. 2001 jedoch erfolgte die Umsetzung trotz Rechtsvorschrift nicht auf zufriedenstellende Weise. So wurde der Bericht zu spät verteilt, und mehrere Behörden blieben die Debatte über den ersten Zweijahresbericht schuldig, obwohl sie sich dazu verpflichtet hatten. Umso wichtiger ist es jetzt, den zweiten Zweijahresbericht zu debattieren, wie es das Gesetz verlangt.

Literaturverzeichnis

- ATD Quart Monde (2003), *Evaluation intermédiaire dialogue CPAS-préparation ATD Quart Monde*, unveröffentlichtes Dokument.
- Januth C., Godefroid P. (2002), «L'expression collective des familles indispensable pour un vrai partenariat», in: *Travailler le social*, 2002, Nr. 33, S. 90-96.
- LST – Luttes Solidarités Travail (2003), unveröffentlichtes Dokument.
- *Allgemeiner Bericht über die Armut* (1994). ATD Quart Monde, Belgischer Städte- und Gemeindeverband (Sektion ÖSHZ), Stiftung Roi Baudouin, Brüssel.
- Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2001a), *Im Dialog, sechs Jahre nach dem Allgemeinen Bericht über die Armut: erster Zweijahresbericht*, Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung, Brüssel.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2001b), *Note an den Minister für soziale Eingliederung und den Ministerrat zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung*, unveröffentlichtes Dokument.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>
- Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2003), *La participation politique et le Plan d'action national d'inclusion sociale: du pain sur la planche. Méthode et conditions. Rapport de mission*.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/PANfinalfr.pdf>

DAS RECHT AUF SOZIALHILFE: FRAGESTELLUNGEN ZUR EVALUATION

Einleitung	51
1 Leitlinien zur Evaluation der ÖSHZ	52
2 Einige Grundaspekte des Gesetzes über soziale Eingliederung, die es zu evaluieren gilt	56
2.1 Höhe des Integrationseinkommens	56
2.2 Ausdehnung des Rechts auf bestimmte Kategorien von Ausländern	58
2.3 Beschäftigung als bevorzugte Form der sozialen Eingliederung	60
2.4 Der individuelle soziale Eingliederungsplan	63
2.5 Finanzierung der ÖSHZ-Aufgaben	68
3 Überlegungen zum primären Sozialdienst des ÖSHZ	69
3.1 Barrieren der Sozialhilfe - Nichtbeanspruchung des ÖSHZ	70
3.2 Informationen	71
3.3 Das Erstgespräch	75
3.4 Der Antrag	76
3.5 Soziale Begleitung	79
Literaturverzeichnis:	88
Anhang: Zusammensetzung der erweiterten Konzertierungsgruppe	90

Einleitung

Ein wichtiges Ereignis im Jahr 2002 war das Inkrafttreten des Gesetzes über das Recht auf soziale Eingliederung, das an die Stelle des Gesetzes über das Existenzminimum trat. Der Verabschiedung des neuen Gesetzes waren zahlreiche Debatten vorausgegangen, in denen eine eingehende und umfassende Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung gefordert wurde. In dem vorliegenden Kapitel möchten wir die ersten Grundzüge dieser Evaluation systematisch und transparent darlegen¹.

Im ersten Teil dieses Kapitels greift der Dienst eine bestimmte Definition der Evaluation auf, die im Hinblick auf die gegenständlichen Aufgaben adäquat erscheint. Aus dieser Definition gehen drei Empfehlungen hervor, die auf lange Sicht zu verstehen sind und eine treffende Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung ermöglichen, sowie zwei Vorschläge für die nähere Zukunft.

Auf Anfrage des Ministers für soziale Eingliederung hat der Dienst eine Konzertierung zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung organisiert, um die Stellungnahmen der Sprachrohrorganisationen einzuholen. Der zweite Teil dieses Kapitels fußt auf diese Konzertierung und erweitert sie - nachträglich - um die Stellungnahmen weiterer Interessenvertreter, wie der Städte- und Gemeindeverbände - Sektion ÖSHZ, der Gewerkschaften, der Sozialarbeiterverbände, u.a.m. Aus diesen Debatten hat der Dienst eine Reihe von Fragestellungen zur geforderten Evaluation herausgegriffen.

¹ Mit einbezogen wird hier die Sozialhilfegesetzgebung, da die Anwendung des Rechts auf soziale Eingliederung und des Sozialhilferechts in der Praxis komplementär erfolgt. Grundlegende Fragen zum Recht auf soziale Eingliederung und Sozialhilfe konnten in diesem Rahmen jedoch nicht gebührend berücksichtigt werden, so unter anderem die Frage nach den Kategorien und Äquivalenzskalen, die Auswirkungen der Gesetzgebung auf die Familie, nachbarschaftliche Solidarität usw.

Die Modalitäten, unter denen die Konzertierung zum Projektentwurf stattfand, gerieten in die Kritik, weil sie keine tiefeschürfende Debatte zuließen. Zum einen war die Konzertierungszeit zu kurz, zum anderen waren nicht alle Interessenvertretungen einbezogen. Deshalb hat der Dienst eine erweiterte Konzertierungsgruppe gebildet, die längerfristige Ziele verfolgt und deren Teilnehmerkreis deutlich breiter gefächert ist². Diese Initiative fällt unter den im Kooperationsabkommen festgehaltenen Auftrag. Der dritte Teil dieses Textes berichtet über die Debatten innerhalb der Konzertierungsgruppe. Als Thema entschied sich die Gruppe für den primären Sozialdienst des ÖSHZ. Diese Konzertierung beinhaltete eine erste Evaluation.

1 Leitlinien zur Evaluation der ÖSHZ

Das Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut, mit dem der Dienst geschaffen wurde, fordert sowohl eine Evaluation der Politik im Bereich Armut, als auch die Einbeziehung aller Beteiligten in diese Evaluation. Hierzu müssen alle Interessengruppen eingeladen werden, und zwar auch die Betroffenen selbst, deren entscheidende Bedeutung für die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation der öffentlichen Maßnahmen seit dem Allgemeinen Bericht über die Armut ja außer Frage steht.

Die "Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective" (SWEP)³ hat die Evaluation nach diesen und anderen wichtigen Aspekten definiert. Die von der SWEP vorgeschlagene Evaluation bezieht nicht nur alle Beteiligten ein, sondern geht von den breit gefassten Zielsetzungen aller an dem Austausch Beteiligten aus.

² Die Zusammensetzung der erweiterten Konzertierungsgruppe ist im Anhang wiedergegeben.

³ Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective (2000), Gründungscharta <http://www.prospeval.org/index.html>

"Die Evaluation besteht in der Analyse der Sachdienlichkeit, Effektivität, Effizienz, Kohärenz, Nachhaltigkeit und Machbarkeit der politischen Maßnahmen, Programme, Projekte und Funktionen, um die Trefflichkeit der Entscheidungen und die Ressourcenzuteilung zu verbessern und dem Bürger Einblick zu gewähren. Jede Evaluation erfordert die Zusammenarbeit und den Dialog der Hauptbeteiligten, das heißt der Vertreter, der Bewerter (Evaluatoren), der Nutznießer politischer Maßnahmen, Programme, Projekte und Funktionen sowie aller Interessenten, das heißt der Privatleute und Organisationen, die ein Interesse an der Politik oder dem evaluierten Programm sowie den Ergebnissen dieser Evaluation bekunden.

So aufgefasst, hat die Evaluation zwangsläufig zur Folge, dass alle, die an dem Gedankenaustausch über die Praxis und die Ergebnisse teilnehmen, sich intensiv mit der Materie befassen. Die Indikatoren und Analysen müssen in jeder Phase bestätigt werden. Zudem müssen die Teilnehmer sich im Laufe der Evaluation jederzeit zu Wort melden können. Der Evaluator muss hinsichtlich der evaluierten Maßnahmen und Funktionen möglichst neutral bleiben und darf keine Konfliktsituationen mit den Gesprächspartnern auslösen, denn hiermit wäre der Evaluationsversuch bereits gescheitert".

a) Drei Empfehlungen zur Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung

➤ *Systematische Datensammlung*

Trotz der bisherigen Anstrengungen ist das Zusammentragen kohärenter Daten immer noch ein Problem für alle, die sich mit der Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung befassen. Die Informationen in den ÖSHZ sind nicht einheitlich strukturiert. Hinzu kommt, dass die Konzepte in den einzelnen ÖSHZ unterschiedlich ausgelegt werden. Die derzeitigen Daten lassen jedenfalls keine Längsstudie zu. Die Ausarbeitung gemeinsamer Datensammlungsmatrizen (je Befugnisbereich) auf föderaler und regionaler Ebene soll die Einheitlichkeit und Verfügbarkeit der Daten nun verbessern.

Eine solche Initiative ist inzwischen in der Region Brüssel-Hauptstadt angelaufen, wo das Vereinigte Kollegium der Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales den Auftrag erteilt hat, einen Jahresbericht über die Armutslage in der Brüsseler Region zu erstellen. Ein Teil dieses Berichts ist der Analyse der in den Brüsseler ÖSHZ ausgefüllten Kennblätter gewidmet.⁴

➤ *Multiplikation der Evaluationsebenen*

Die Ergebnisse der ÖSHZ-Maßnahmen lassen sich nur schwer evaluieren, und zwar hauptsächlich aus zwei Gründen. Zum einen ist die ÖSHZ-Gesetzgebung über die föderale und die regionale Ebene verteilt, während die Umsetzung lokal erfolgt. Zum anderen haben die ÖSHZ keinen Einfluss auf die Bedarfssituation (die konjunkturellen Tendenzen werden auf regionaler, nationaler, ... Ebene erfasst) und die bereit gestellten Mittel. Es ist also kaum feststellbar, ob die Ergebnisse tatsächlich auf die Arbeit des ÖSHZ zurückzuführen sind.

Eine Evaluation ist folglich nur möglich, wenn der Multiplikationseffekt der auf den verschiedenen Ebenen durchgeführten Maßnahmen berücksichtigt wird. Bei der Evaluation des ÖSHZ müssen die Bedingungen, unter denen das ÖSHZ seinen Auftrag ausführt (Mittel, soziales und wirtschaftliches Umfeld), in aller Deutlichkeit dargelegt werden.

➤ *Erweiterung der Konzertierung auf alle Beteiligten*

Die Evaluation wurde so definiert, dass alle Interessengruppen zu Wort kommen: die Nutznießer, die Sozialarbeiter der ÖSHZ, die Verwalter und bevollmächtigten Vertreter, die Partner der ÖSHZ, im Besonderen die lokalen Beschäftigungsagenturen, die Krankenkassen, u.a.m. Jeder Teilnehmer muss seine wichtigsten Interessen (soziale Auswirkungen, Zugänglichkeit der Rechte, Umsetzung der Gesetze, Effektivität und Effizienz ...) sowie die angewandte Evaluationsmethode vertreten können.

⁴ Siehe: Observatoire de la santé et du social (Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales), *8^e Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles Capitale*, Gemeinsame Gemeinschaftskommission.

Ein Beispiel guter Praxis:

Das ÖSHZ Ixelles hat unlängst einen internen beratenden Ausschuss für soziale Aktion gebildet. Dieser Ausschuss setzt sich aus drei Vertretern der ÖSHZ-Nutznießer, drei Vertretern der Coordination Sociale Ixelles, drei Vertretern armutsbekämpfender Sprachrohrorganisationen und drei Mitgliedern des Sozialhilferates zusammen. Neben der Evaluationsbefugnis hat dieser beratende Ausschuss den Auftrag, über die verschiedenen Aspekte der kommunalen armutsbekämpfenden Maßnahmen zu informieren, zu reflektieren und zu diskutieren. Die Ausschussmitglieder sollen Empfehlungen formulieren und Maßnahmen vorschlagen, die die Qualität der ÖSHZ-Dienstleistungen verbessern.

b) Zwei Empfehlungen für die nähere Zukunft

➤ *Effektiver Einsatz der föderalen Beratungskommission für Sozialhilfe*

In dem Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung ist an keiner Stelle eine Struktur zur Evaluation der ÖSHZ-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung erwähnt. Kraft eines Königlichen Erlasses (BS 22.09.01) wurde jedoch eine föderale Beratungskommission für Sozialhilfe ins Leben gerufen.

Diese Kommission könnte sehr trefflich als ständige Reflexions- und Diskussionsstruktur genutzt werden, da sie die unterschiedlichsten Interessengruppen zusammenführt: Vertreter der Präsidenten und Sekretäre der ÖSHZ, der drei Städte- und Gemeindeverbände - Sektion ÖSHZ, der Sprachrohrorganisationen, des Richterstandes der Arbeitsgerichte, der Wissenschaften, der Fachverbände von Sozialarbeitern und Sekretären sowie der Sozialhilfeverwaltung.

Bedauerlicherweise ist diese Kommission, die eine Stellungnahme zum Projektentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung abgeben sollte, bisher noch nicht zusammengekommen.

➤ *Durchführung der angekündigten Evaluation ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes*

Diese Evaluation muss sich so weit wie möglich nach den oben genannten Anforderungen orientieren, insbesondere was die Anerkennung des Standpunktes der Nutznießer anbelangt.

2 Einige Grundaspekte des Gesetzes über soziale Eingliederung, die es zu evaluieren gilt

Dieser Abschnitt fußt in erster Linie auf den Ergebnissen der Konzertierung zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung, die der Dienst auf Anfrage des Ministers für soziale Eingliederung mit den Sprachrohrorganisationen organisiert hat (Dienst, 2001b⁵). Darüber hinaus legt dieser Abschnitt nach Möglichkeit den Standpunkt der anderen Interessengruppen dar (Gewerkschaften, Städte- und Gemeindeverband, ...).

Die Diskussionspunkte sind jedoch begrenzt: grundlegende Fragen zum Recht auf soziale Eingliederung wurden nicht erörtert, weil es nicht möglich war, erschöpfende Überlegungen hierzu anzustellen (Nutznießer-Kategorien, Äquivalenz-Skalen ...).

Wie ist die Umsetzung des neuen Gesetzes über das Recht auf soziale Eingliederung nach Ablauf des ersten Jahres zu bewerten? Waren die diesbezüglichen Befürchtungen tatsächlich begründet? Angesichts der bevorstehenden Evaluation und ausgehend von den Debatten, die zu dem Gesetzesentwurf geführt wurden, möchten wir einige Fragen und Kriterien herausgreifen, die für die Evaluation von Wert sind. Die Antworten auf diese Fragen müssten eine Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Umsetzung dieses Gesetzes ermöglichen und eine Verbesserung herbeiführen.

2.1 Höhe des Integrationseinkommens

Im Gegensatz zu den folgenden Themen scheint sich die Evaluation der Höhe des Integrationseinkommens zu erübrigen, angesichts der zahlreichen Signale aus dem Feld, die auf eine notwendige Änderung hindeuten.

⁵ Dieses Dokument ist auf der Website des Dienstes abrufbar: www.luttepauvre.be/travauxCPAS.htm

Die Höhe des Existenzminimums basierte zunächst auf dem garantierten Mindesteinkommen für ältere Personen, welches bei seiner Einführung fünf Jahre zuvor unter ausschließlicher Berücksichtigung budgetärer Kriterien festgelegt wurde.⁶

Der Allgemeine Bericht über die Armut und zahlreiche Studien haben gezeigt, dass die berechneten Existenzminima keineswegs zur Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichen⁷. Aufgrund dieser Feststellung haben Gewerkschaften und Sprachrohrorganisationen mobil gemacht und eine Erhöhung des garantierten Mindesteinkommens um 10 % sowie die Kopplung der gesamten Sozialbeihilfen an die Entwicklung des Wohlstandes in der Bevölkerung gefordert. Zudem hatten die Parlamentarier⁸ im April 2001 einen Gesetzesvorschlag in diesem Sinne vorgebracht.

Die Kopplung des Integrationseinkommens an die Entwicklung des Wohlstandes in der Bevölkerung erfordert eine Neuabgleichung aller anderen Sozialleistungen und des Mindesteinkommens. Dieser Punkt war bei den runden Tischen zur Sozialsicherheit zu untersuchen.

Im Januar wurde das Existenzminimum um 4 % angehoben. Die für das Jahr 2003 versprochene weitere Anhebung um 6 %, die zu "einer der obersten Prioritäten der Regierung"⁹ erklärt wurde, blieb allerdings aus. Sie wird jedoch weiterhin gefordert. Zahlreiche Organisationen sehen sie als eine der unumgänglichen Aufgaben der neuen Regierung an¹⁰. Der Koalitionsvertrag vom Juli 2003 verspricht eine "sukzessive Anhebung des Integrationseinkommens und der niedrigsten Sozialzulagen".

⁶ "Selbstverständlich ist mit garantiertem Mindesteinkommen nicht das Existenzminimum gemeint (...). Was genau unter Existenzminimum zu verstehen ist, müsste in einer eingehenden Studie geklärt werden. (...) Man hat festgestellt, dass die Gewährung des tatsächlichen Existenzminimums mit erheblichen Kosten verbunden wäre, deren Finanzierung nicht vorgesehen ist. Hierzu bedürfte es einer Steuererhöhung." Parlamentsdok., Kammer, Sitz. 1968-1969, 134, S. 6-8.

⁷ Recht Op, Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2000, le CSB, ACW, Les marches européennes usw.

⁸ Gesetzesentwurf zur Anhebung des Existenzminimums. Parlamentsdok., Kammer, Sitzung 2000-2001, Nr. 1198/001, 18. April 2001, S. 2709.

⁹ Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung, Begründung, Parlamentsdok., Kammer, Sitzung 2001-2002, Nr. 1603/001, 23. Januar 2002, S. 4.

¹⁰ Siehe beispielsweise das gemeinsame "Dossier Elections" der Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut.



- *Die Anhebung des Integrationseinkommens um 6 %, die bei der Vorlage des Gesetzesentwurfs über das Recht auf soziale Eingliederung versprochen wurde, muss durchgeführt werden.*
- *Die Höhe des Integrationseinkommens muss an die Entwicklung des Wohlstandes gekoppelt werden, und zwar unter Berücksichtigung aller Sozialzulagen sowie des Mindesteinkommens.*

2.2 Ausdehnung des Rechts auf bestimmte Kategorien von Ausländern

Das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung hat die Bezugsmöglichkeit des Existenzminimums auf alle Ausländer ausgedehnt, die im Bevölkerungsregister eingetragen sind. Auch wenn dies eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung ist, darf nicht übersehen werden, dass manche Kategorien dieses Recht noch nicht erworben haben oder es im Gegensatz zur alten Gesetzgebung sogar verlieren.

- *Ausländer, die im Ausländerregister eingetragen sind, haben immer noch kein Anrecht auf das Integrationseinkommen.*
- *Personen ohne nachweisbare Staatsangehörigkeit werden nicht mehr wie nach dem alten Gesetz den Staatenlosen gleichgestellt und verlieren damit ihr Recht.*

Im Tätigkeitsbericht 2001 des Zentrums für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung wird für eine entschiedene Integrationspolitik plädiert, "die vorschreibt, dass ein Ausländer, der sich auf unbefristete Zeit im belgischen Staatsgebiet aufhalten darf, genau wie alle Belgier Anrecht auf sozialgesetzliche Rechte und Vorteile haben muss" (Zentrum, 2002: 80). Der bisherige Fortschritt scheint also nicht weit genug zu gehen. Das Zentrum legt deshalb nahe, das Recht auf soziale Eingliederung auch auf Ausländer auszudehnen, die "sich entweder unbefristet auf belgischem Staatsgebiet aufhalten oder niederlassen dürfen und darüber hinaus natürlich die Bedingungen zur Genehmigung und zum Beibehalt dieser Unterstützung erfüllen" (Zentrum, 2002: 86).

Bei der Konzertierung zum Gesetzesentwurf haben die Organisationen gefordert, das Recht auf soziale Eingliederung außerdem auf alle Personen auszudehnen, die im Ausländerregister eingetragen sind (Dienst, 2001b: 11). Dieser Vorschlag wurde zunächst von den Städte- und Gemeindeverbänden mitgetragen, die einsahen, dass die Gemeinden niederlassungsberechtigte Personen nicht selten verspätet in das Bevölkerungsregister eintragen. Letzten Endes sah man jedoch von diesem Vorschlag ab, angesichts der Kosten, mit denen eine solche Maßnahme das Budget der ÖSHZ belasten könnte, da die Erstattung des Integrationseinkommens durch den Föderalstaat weniger vorteilhaft als die Erstattung der Sozialhilfe ist¹¹.

Einige Organisationen haben auch die nachteiligen Auswirkungen der so genannten Individualisierung des Rechts auf soziale Eingliederung¹² in einigen Haushalten angeprangert. Weil das Recht individuell gilt, müssen Lebenspartner, die zuvor eine Beihilfe entsprechend der Kategorie "Haushalt" erhielten, nun mit einer Beihilfe der Kategorie "Mitbewohner" auskommen. Jeder Lebenspartner muss jetzt persönlich alle Bedingungen der Genehmigung erfüllen, was beispielsweise zur Folge hat, dass ein Paar, bei dem einer der beiden Asylbewerber ist, nur noch Beihilfen als Mitbewohner bezieht, wobei der Asylbewerber lediglich Anrecht auf Sozialhilfe hat.



- Das Recht auf soziale Eingliederung muss allen Ausländern, die auf unbefristete Zeit im Ausländerregister eingetragen sind, sowie allen Personen zustehen, die in Belgien niederlassungsberechtigt sind.
- Wie dies bereits in dem Gesetz zur Schaffung des Existenzminimums der Fall war, müssen alle Personen, deren Staatsangehörigkeit nicht feststellbar ist, den Staatenlosen-Status erhalten.
- Wie dies bereits in dem Gesetz zur Schaffung des Existenzminimums der Fall war, muss der König kraft eines im Ministerrat debattierten Erlasses den Anwendungsbereich des Gesetzes auf weitere Kategorien von Ausländern ausdehnen können.

¹¹ Diese Frage ist im Bezug zur Finanzierung des ÖSHZ-Auftrags zu betrachten (siehe Punkt 5).

¹² Trotz nachteiliger Auswirkungen sollte die Rechtmäßigkeit des Individualisierungsprinzips nicht in Frage gestellt werden.

2.3 Beschäftigung als bevorzugte Form der sozialen Eingliederung

Das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung erhebt den Zugang zur Beschäftigung zur bevorzugten Form der sozialen Eingliederung für Personen unter 25 Jahren. Erweist sich die kurzfristige Beschäftigung als unmöglich, so muss ein individueller sozialer Eingliederungsplan aufgestellt werden, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums zur Beschäftigung führen muss und durch einen Vertrag zwischen dem ÖSHZ und dem Begünstigten zu besiegeln ist.

"Die Teilhabe am Gesellschaftsleben kann unterschiedliche Formen annehmen, doch bleibt der Zugang zu einer entgeltlichen Beschäftigung einer der sichersten Wege in die Eigenständigkeit. Eine aktive Sozialpolitik muss die zunehmende Kluft zwischen der erwerbstätigen Bevölkerung und der finanziell unterstützten Bevölkerung verringern", ist in der Begründung zu lesen.

Die Gewerkschaften haben zu verstehen gegeben, dass sie grundsätzlich dieser Philosophie anhängen. Sie haben gewisse Erklärungen zur Anwendung des Arbeitsrechts und auch die Verbesserung bestimmter Verfahren verlangt und erhalten.

Die Schwerpunktlegung auf den Beschäftigungsfaktor ist jedoch bei vielen auf Zurückhaltung gestoßen, nicht nur bei den Sprachrohrorganisationen, sondern auch bei den Städte- und Gemeindeverbänden. "Wenn wir von einem 'Recht auf soziale Eingliederung' sprechen, muss diese Eingliederung eine Vielzahl von Möglichkeiten beinhalten, nicht nur die Beschäftigung" (UVCB, sd). Zur sozialen Eingliederung zählt beispielsweise auch das Recht auf angemessenes Wohnen, auf Kultur, auf Mobilität, ...

Es wurden Fragen im Hinblick auf die unterschiedlichsten Lebensaspekte gestellt.

Hat die Beschäftigung tatsächlich eine Hebelwirkung, die aus der Armut und den menschenunwürdigen Lebensverhältnissen herauskommen hilft?

Zu dieser Frage kamen bei der Konkretisierung zum Gesetzesentwurf die gleichen Bemerkungen auf, die bereits im ersten Zweijahresbericht des Dienstes (2001a) bezüglich der Beziehung in Armut lebender Menschen zur Arbeit formuliert wurden.

➤ "Der Allgemeine Bericht über die Armut" (1994) hat die Vielschichtigkeit der Armut aufgezeigt. Wer in Armut lebt, häuft meist mehrere Probleme an: schlechte Gesundheit, prekäre Familiensituation, dürftige Wohnung, geringe berufliche Qualifikation, usw. Unter solchen Bedingungen ist es natürlich schwierig, dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt und innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung zu stehen ..." (Dienst, 2001b: 7)

➤ In Armut lebende Menschen haben oft einen niedrigen Bildungsstand und somit geringe Aussichten auf dem Arbeitsmarkt. "Hier stellt sich die Frage nach der Qualität der Beschäftigung: die Betroffenen schildern zahlreiche Fälle, in denen die Beschäftigung keine Hilfe (...), sondern ein Rückschritt war:

- aufgrund des zu niedrigen Lohns;
- aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen (beispielsweise mit einer hohen körperlichen Belastung verbunden);
- aufgrund begrenzter oder belastender Arbeitszeiten (Teilzeitarbeit, Nachtschichten);
- aufgrund der Schwierigkeit, Familien- und Berufsleben (im Fall Alleinerziehender) in Einklang zu bringen." (Dienst, 2001b: 8)¹³

Ist das ÖSHZ als lokaler öffentlicher Dienst in der Lage, die Erwartungen und Anforderungen in Verbindung mit dem "Recht auf Beschäftigung" zu erfüllen?

¹³ Die Qualität der Beschäftigung wird in dem Kapitel über Beschäftigung besprochen.

In der Gesetzesbegründung wird die Schaffung "eines wirklichen Rechts auf Beschäftigung" kraft Artikel 6, § 1, vorausgeschickt. Die berufliche Eingliederung zählt nun zum gesetzlichen Auftrag des ÖSHZ, und es wurden neue Mittel hierfür bereit gestellt¹⁴. Doch trotz dieser neuen Mittel stellt sich die Frage, ob alle ÖSHZ diese neue Aufgabe tatsächlich erfüllen können. Schließlich hängt der Erfolg dieser Maßnahmen von den wirtschaftlichen Möglichkeiten der einzelnen Landesgebiete und auch von der Wirtschaftspolitik ab, auf die ein ÖSHZ praktisch keinen Einfluss hat. Welche Möglichkeiten haben die ÖSHZ kleiner ländlicher Gemeinden, deren Wirtschaftstätigkeit schwach ist und in denen die Nutznießer häufig Mobilitätsprobleme haben, im Gegensatz zu einem großen ÖSHZ in einer Stadt, das auf ein weitaus größeres Partnernetz zurückgreifen kann?

Außerdem herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass es sich bei der Verpflichtung des ÖSHZ, eine Beschäftigung (innerhalb von drei Monaten im Fall junger Arbeitsuchender unter 25 Jahren) zu beschaffen, um eine Verpflichtung zur Anwendung gewisser Mittel und nicht um eine Ergebnisverpflichtung handelt¹⁵. Damit hat sich zugleich der Eindruck verschärft, dass das Recht auf Beschäftigung nicht wirklich gewährleistet ist und je nach verfügbaren Mitteln der einzelnen ÖSHZ unterschiedlich ausgelegt wird.

Ist das Gleichgewicht zwischen individueller und kollektiver Verantwortung gegeben? Es reicht nicht, auf die persönlichen Leistungsmerkmale des Integrationseinkommenempfängers (Beschäftigungsaussichten, Bildungsstand, usw.) einzuwirken. Die Beschäftigungspolitik als Ganzes muss ebenfalls eine Hebelwirkung haben, nicht nur durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen, sondern auch durch die Förderung der Beschäftigungsqualität. Auch die Garantie einer ausreichenden Aus- und Fortbildungsqualität scheint hier von entscheidender Bedeutung zu sein¹⁶.

¹⁴ Beispielsweise ein neuer Pauschalzuschuss für Personalkosten, 250 Euro pro Eingliederungsantrag und pro Jahr beim Integrationseinkommen (Art 20). Darüber hinaus steht den ÖSHZ, wenn sie die Rolle des Arbeitgebers übernehmen, um jungen Menschen das Recht auf Beschäftigung zuzusichern, ein um 25 % höherer Zuschuss zu.

¹⁵ *Parlamentsdok.*, Kammer, Sitzung 2000-2001, Nr. 1198/001, 18. April 2001, S. 2709.

¹⁶ Siehe Kapitel "Arbeit" im ersten Zweijahresberichts des Dienstes.



- Die Beschäftigung durch die ÖSHZ muss evaluiert werden. Neben der quantitativen Bewertung sind qualitative Evaluationskriterien zu beachten, die den durch die Beschäftigung erzielten Fortschritt im Hinblick auf die Lebensqualität der begünstigten Personen widerspiegeln: Auswirkungen auf die Gesundheit, auf den Zugang zu einer angemessenen Wohnung, die gesellschaftliche Teilhabe, usw. (siehe diesbezüglich das Kapitel Beschäftigungsqualität).
- Die Zweckmäßigkeit der Mittel, die den ÖSHZ zur Erfüllung ihres beruflichen Integrationsauftrags zur Verfügung stehen, muss evaluiert werden. Diese Mittel sind finanziell, doch auch im Hinblick auf mögliche Partnerschaften, auf die lokale sozioökonomische Gesundheit, usw., zu beurteilen.

2.4 Der individuelle soziale Eingliederungsplan

Für Jugendliche unter 25 Jahren, die nicht gleich eine Beschäftigung finden, sieht das Gesetz die Aufstellung eines individuellen sozialen Integrationsplans vor, der durch einen Vertrag bekräftigt und verbindlich wird. Nutznießern über 25 Jahren ist ein solcher Plan freigestellt, doch wird er auf Anfrage einer der Parteien ebenfalls verbindlich.

Mit dem neuen Gesetz wird beabsichtigt, den individuellen Integrationsplan, ob mit oder ohne Vertragsabschluss, auf weitere Nutznießer auszudehnen. Der individuelle Integrationsplan ist als pädagogisches Instrument gedacht, "mit dem der Nutznießer sein Recht auf verbesserte Lebensbedingungen geltend machen kann". In dem Plan sind die einzelnen berufsvorbereitenden Schritte und Methoden festgehalten. Der Plan wird regelmäßig evaluiert und kann einvernehmlich angepasst werden.¹⁷

a) Individuelle Unterstützung

¹⁷ Artikel 10 bis 21 des KE vom 11.07.02 zur allgemeinen Regelung des Rechts auf soziale Eingliederung, ME vom 31.07.02.

Die Anpassung der Begleitung und der einzelnen Etappen an die Situation, die Bedürfnisse und die Erwartungen des Nutznießers werden die Organisationen als eine Entwicklung in die richtige Richtung. Die individuelle Anpassung bedeutet aber zugleich, dass die automatische Gewährleistung des Zugangs zu gewissen Rechten (aufgrund gleicher Rechte, mit anonymer und unpersönlicher Unterstützung) entfällt und stattdessen (je nach Art der gewählten Problemlösung) eine individuelle und selektive Begleitung erforderlich wird, die gewisse Risiken birgt.

- Die Individualisierung geht mit einer zunehmenden Verantwortung des Nutznießers einher, doch kann der Nutznießer nicht unbedingt seine Lebenssituation selbst bestimmen (siehe Schlussfolgerungen des ersten Zweijahresberichts).
- Da die begleitenden Maßnahmen auf die begünstigte Person maßgeschneidert sind, besteht die Gefahr, dass die kollektive Verantwortung für den angepeilten Erfolg aus der Waagschale genommen wird.

b) Die vertragliche Besiegelung

Wie im Allgemeinen Bericht über die Armut (1994) bereits angedeutet wurde, üben zahlreiche Interessengruppen Kritik an der vertraglichen Fixierung der Situation.

Der Vertrag zum individuellen sozialen Eingliederungsplan soll zunächst einmal die Rechte und Pflichten aller Parteien festhalten, so wie es bei einem herkömmlichen Arbeits- oder Mietvertrag der Fall ist.

- Im Gegensatz zu anderen Vertragssituationen sind die Vertragsparteien im Rahmen des Rechts auf soziale Eingliederung jedoch nicht gleichgestellt¹⁸. Deshalb muss der vertragliche Spielraum gesetzlich eingegrenzt werden, um der schwächeren Partei einen ausreichenden Schutz zu bieten. Hier stellt sich die Frage, ob das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung dem Betroffenen tatsächlich einen ausreichenden Rechtsschutz zusichert. Der Gesetzgeber hat zwei Maßnahmen eingeführt, die den Rechtsschutz des Antragstellers verstärken sollen. So kann der Betroffene bei den Vertragsverhandlungen eine Begleitperson seiner Wahl hinzuziehen und hat zudem 5 Tage Bedenkzeit vor Unterzeichnung des Vertrags. Die meisten Organisationen halten diese Maßnahmen für förderlich, doch unzureichend. Vielmehr müsste es möglich sein, während des gesamten Eingliederungsprozesses eine Begleitperson hinzuzuziehen. Außerdem ist die fünftägige Bedenkzeit keine große Hilfe, wenn sich Nutznießer und ÖSHZ nicht einig sind. Um den Rechtsschutz und die Verhandlungsposition des Nutznießers zu verstärken, fordern einige Interessenvertreter (u.a. Christliche Gewerkschaft), dass die Verfahren, die zum Angebot eines individuellen Eingliederungsplans oder einer Beschäftigung führen, klar definiert sein müssen. Darüber hinaus fordern sie, die Beweislast der (Nicht)Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt auf die Seite des ÖSHZ zu legen, wohingegen die Städte- und Gemeindeverbände die Beweislast beim Antragsteller belassen wollen.
- Im Gegensatz zum herkömmlichen Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder Vermieter und Mieter hat beim Vertrag zur sozialen Eingliederung einer der Vertragspartner, nämlich das ÖSHZ, eine Monopolstellung inne. Der Antragsteller hat im Grunde keine Wahl, ob er den Vertrag unterzeichnet oder nicht, denn Hilfe von anderer Stelle erhält er nicht.

¹⁸ Die Sanktionen, denen die Begünstigten bei Nichterfüllung des Vertrags ausgesetzt sind, legt das Gesetz im Detail dar, nicht aber die entsprechenden Sanktionen, die dem ÖSHZ im Säumnisfall drohen.

Somit stellt sich die Frage, ob ein Vertragsverhältnis, das normalerweise die beiderseitigen Interessen der Parteien absichern soll, im Fall einer sozialen Eingliederung angebracht ist, wo es doch darum geht, dem Antragsteller eine letzte Auffangmöglichkeit zu bieten.

Das Vertragsverhältnis ist auch durch die Kontrolle belastend:

- Eingriff in das Privatleben und Gängelung des Nutznießers.
Die Aspekte, die der individuelle Eingliederungsplan umfassen kann, sind unbegrenzt. Deshalb äußerten sich die Organisationen besorgt über die Eingriffsmöglichkeiten der Sozialarbeiter in das Privatleben der Betroffenen und das möglicherweise nicht gewollte Ausmaß an Vorschriften und Wertnormen.
- Ungewisser Ausgang des Eingliederungsprojekts.
Der Verhandlungsspielraum bei der vertraglichen Besiegelung des individuellen Eingliederungsplans wirft die Frage nach dem Rechtsschutz und der rechtlichen Gleichstellung der Parteien auf. Der individuelle Eingliederungsplan, der eigentlich Rechte zusichern soll, kann sich in ein Ausschlussverfahren umkehren, weil er nach Meinung zahlreicher Organisationen keine Rechtssicherheit bietet. "Was ist beispielsweise unter einer angemessenen Beschäftigung zu verstehen? Wer definiert diesen Begriff auf welcher Grundlage? Und was geschieht, wenn sich die Parteien nicht einig werden? Dieser Begriff bietet keinerlei Rechtssicherheit, und die unterschiedliche Behandlung sowohl seitens der einzelnen ÖSHZ als auch seitens der einzelnen Sozialarbeiter(innen) ist ein Fakt" (Dienst, 2001b: 7).

Die Städte- und Gemeindeverbände hingegen befürworten grundsätzlich den Abschluss eines Vertrags mit allen jungen Nutznießern. Auf flämischer Seite ist die Forderung verlautbar, mit allen Nutznießern einen Eingliederungsvertrag abzuschließen, damit die Rechte und Pflichten aller Parteien feststehen.

Der Vertrag verleiht den Beziehungen zwischen ÖSHZ und Nutznießern eine verbindliche Schriftform und ist als eine konstruktive Auflage zu verstehen. Er hält zur Einhaltung der Fristen an, legt objektiv die Pflichten dar, schafft eine konstruktive Arbeitsdynamik, verbessert die Planung, bringt Transparenz in den Austausch, usw. Der Vertrag ist ein Instrument, das bei richtiger Anwendung einen hohen pädagogischen Wert besitzt.

c) Unterscheidung zwischen Antragstellern unter 25 Jahren und Antragstellern über 25 Jahren

Das Gesetz unterscheidet zwischen Antragstellern unter 25 Jahren und Antragstellern über 25 Jahren. Ihr Recht auf soziale Eingliederung erwerben junge Personen unter 25 Jahren vor allem durch Beschäftigung, während das Integrationseinkommen nur aus Gesundheitsgründen oder als Ausgleich gewährt wird.

Neben den bereits erwähnten kritischen Anmerkungen bezüglich der Beschäftigung und des individuellen sozialen Eingliederungsplans wurden weitere Schwachstellen aufgedeckt.

Die betroffenen Jugendlichen im Alter von 18 bis 25 Jahren haben nicht selten schulisch versagt und stehen deshalb jeder Weiterbildung ablehnend gegenüber. Die Erfahrung zahlreicher Organisationen zeigt, dass vor allem Personen zwischen 25 und 35 Jahren einen individuellen sozialen und beruflichen Eingliederungsplan beantragen (Relais Social Charleroi).

Zudem benötigen Jugendliche viel Zeit und eine intensive Begleitung, um einen passenden, erfolgversprechenden Plan auszuarbeiten. Die vorgegebene Frist von drei Monaten reicht hier nicht aus (Verband flämischer ÖSHZ-Sozialarbeiter, Städte- und Gemeindeverbände).



- Analyse des Inhalts der individuellen Eingliederungspläne.
- Analyse der Gründe, warum die Verträge gegebenenfalls nicht eingehalten werden und in welchen Fällen die Nichterfüllung sanktioniert wird.
- Ermittlung der am stärksten von Sanktionen betroffenen Kategorien und Evaluation des Inhalts der Sanktionen.
- Evaluation der Anwendung von Sanktionen und ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung der persönlichen Situation sowie der Lebensbedingungen.
- Evaluation der Trennungsmöglichkeit zwischen begleitenden und kontrollierenden Funktionen, wie dies beim Arbeitslosengeld der Fall ist.
- Evaluation der Zweckmäßigkeit einer Unterscheidung zwischen Begünstigten unter 25 Jahren und über 25 Jahren.

2.5 Finanzierung der ÖSHZ-Aufgaben

Das Integrationseinkommen erhalten die meisten ÖSHZ gegenwärtig zu 50 % vom Föderalstaat erstattet. Der Erstattungssatz kann sich jedoch auf 60 % belaufen, wenn das ÖSHZ mindestens 500 Anspruchsberechtigte zählt, und auf 65 %, wenn es mindestens 1.000 Anspruchsberechtigte aufweisen kann.¹⁹

Sowohl die Städte- und Gemeindeverbände als auch die Organisationen haben eine höhere föderalstaatliche Kostenbeteiligung am Integrationseinkommen gefordert²⁰. Mit dieser erhöhten Beteiligung könnten die Abschreckungsmaßnahmen einiger ÖSHZ (wohlgemerkt einiger ÖSHZ) zur Einschränkung der Antragstellerzahl eingedämmt werden.

¹⁹ Siehe Art. 32 § 2 und 3 des Gesetzes über das Recht auf soziale Eingliederung.

²⁰ Föderales Memorandum der ÖSHZ (Städte- und Gemeindeverband Belgiens - Sektion ÖSHZ, 2003); Plattform "Non au projet...": Analyse aller Artikel des Gesetzesentwurfs über das Recht auf soziale Eingliederung.

Das neue Gesetz erkennt eine Kostenbeteiligung von 250 Euro pro Akte an den Personalkosten der ÖSHZ zu²¹. Die Städte- und Gemeindeverbände sowie die Sozialarbeiterverbände begrüßen diese Initiative.

Einige Organisationen hingegen fragen nach dem Sinn zusätzlicher, gezielter Subsidien. So könnten manche Zuschüsse, die das ÖSHZ bezieht, die Beschäftigung der Anspruchsberechtigten zwar fördern, doch auf Kosten anderer Maßnahmen²². Außerdem sind diese Subsidien mit keinerlei Qualitätsverpflichtung verbunden: welche Arbeit wird unter welchen Bedingungen und mit welchen Aussichten angeboten?



- Evaluation der Möglichkeit, die föderalstaatliche Kostenbeteiligung am Integrationseinkommen anzuheben.
- Evaluation der Verknüpfung beschäftigungsfördernder Subsidien mit gewissen Qualitätskriterien.
- Evaluation der Notwendigkeit, soziale Integrationsmaßnahmen zu finanzieren.

3 Überlegungen zum primären Sozialdienst des ÖSHZ

Seit über einem Jahr führt der Dienst alle anderthalb Monate eine Konzertierungsgruppe²³ zum Thema Sozialhilfegesetzgebung und -praxis²⁴ zusammen. Roter Faden dieser Konzertierung ist die Frage: "Haben die ÖSHZ-Gesetzgebung und -Praxis eine Hebelwirkung im Hinblick auf die tatsächliche Gewährleistung der vollwertigen gesellschaftlichen Teilhabe und der Grundrechte?"

²¹ Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung, Art. 40.

²² Siehe Artikel 36 bis 39.

²³ Die Zusammensetzung der Konzertierungsgruppe ist im Anhang wiedergegeben.

²⁴ Überlegungen zum Konzertierungsprozess: siehe Kapitel über die Teilhabe.

Als erstes Thema hat die Gruppe den primären Sozialdienst aufgegriffen, der als Hauptaufgabe des ÖSHZ angesehen wird und jeder weiteren Integrationsmaßnahme, wie beispielsweise der beruflichen Eingliederung, vorgeschaltet sein muss. Der primäre Sozialdienst wird in der chronologischen Reihenfolge der einzelnen Schritte des Antragstellers erörtert. Im Folgenden sind die Diskussionen dieser Konzertierungsgruppe zusammengefasst und die ersten Elemente der Evaluation des primären Sozialdienstes aufgeführt.

3.1 Barrieren der Sozialhilfe - Nichtbeanspruchung des ÖSHZ

Das Gesetz zur Schaffung der ÖSHZ besagt nichts über die hiermit verbundene Zugangsproblematik, obwohl dieser Punkt von entscheidender Bedeutung ist. Die Organisationen weisen auf die Tatsache hin, dass gewisse Personen, die Anspruch auf das Mindesteinkommen haben, diese Möglichkeit nicht nutzen²⁵. Welche Barrieren erschweren die Sozialhilfe und aus welchen Gründen wird das ÖSHZ nicht in Anspruch genommen?

In den vom Dienst organisierten Konzertierungen wurden mehrere Barrieren hinsichtlich des Zugangs zur Sozialhilfe aufgezeigt.

Genannt wurden:

- geografische Barrieren: das ÖSHZ ist manchmal schwer zu erreichen, insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln, so dass die Anspruchsberechtigten zunächst einmal die zusätzlichen Kosten und den Zeitaufwand scheuen;
- Barrieren durch mangelnde Informationen, insbesondere über die Dienstleistungen des ÖSHZ und die Zugangsbedingungen.

Die Gründe für die Nichtbeanspruchung des ÖSHZ sind komplex und vielschichtig.

Sie liegen in:

²⁵ Siehe hierzu: Groenez S, Nicaise I (2002), Traps and springboards in European minimum income systems - the Belgian case, HIVA, Löwen.

- Kommunikationsschwierigkeiten (Unterschiede in der Denkweise und im Sprachgebrauch), was zu Missverständnissen zwischen dem Sozialarbeiter und dem Antragsteller führt;
- der stigmatisierenden Wirkung gewisser Maßnahmen oder ihrer Umsetzungspraxis. Die Organisationen prangern an, dass die Nutznießer Schuldgefühle haben, weil sie Angst und Scham empfinden, die Kontrolle über ihr Leben zu verlieren. Das Urteil der anderen hält sie davon ab, sich an das ÖSHZ zu wenden;
- in dem Eindruck, dass Willkür herrscht, und in eigenen negativen Erfahrungen (Sanktionen, ...);
- in den prekären Lebensumständen der Betroffenen: die Anspruchsberechtigten haben eine Reihe von Problemen zu bewältigen (Gesundheitsprobleme, unhygienische Wohnung, prekäre Familiensituation, ...), die das ÖSHZ als unüberwindbare Hürde erscheinen lassen;
- in der Organisation der ÖSHZ-Funktionsweise: lange Warteschlangen, zahlreiche Formalitäten, die interne Aufteilung der einzelnen Dienste und die damit verbundene Wiederholung der Fragestellungen und Auskünfte.

3.2 Informationen

Zuverlässige Informationen sind eine wichtige Voraussetzung für den Antragsteller, um Rechte zu nutzen oder einzufordern. Der Zugang zur Information ist im Grunde ein transversales Thema, das sich über den gesamten Behördenweg des Antragstellers erstreckt. Dieses Thema kam im Laufe der Diskussionen immer wieder zur Sprache.

a) Informationsmangel und die Folgen

Die ÖSHZ-Gesetzgebung ist komplex, und die meist auf niedrigem Bildungsstand verbliebenen Antragsteller haben oft ihre Mühe, die Zugangsbedingungen, die Verfahren, usw., zu verstehen²⁶. Die Antragsteller haben nicht selten ein sehr geringschätziges Bild von sich selbst, was ihre sozialen Bemühungen einbremst.

Der Informationsmangel erschwert den Zugang zum ÖSHZ. Um ein Recht geltend zu machen, muss man zunächst einmal von diesem Recht wissen.

Die Folgen dieses Informationsmangels sind noch weitaus komplexer. Die Diskussionen in der Konzertierungsgruppe haben gezeigt, wie eng der Informationsaspekt mit der Qualität der Beziehung zwischen Sozialarbeitern und Antragstellern verbunden ist.

Zu Beginn der Diskussionen vertraten die Partner unterschiedliche Standpunkte. Aus Sicht der Organisationen ist der Zugang zur Information eine unbedingte Voraussetzung für die Antragsteller, um ihren eigenen Sozialhilfeprozess besser zu verstehen. Erst dann können sie eine partnerschaftliche Beziehung zu einem Sozialassistenten herstellen. Dieser Ansatz stößt jedoch an gewisse Grenzen, antworten die ÖSHZ-Mitarbeiter. Es erweist sich als überaus schwierig, die betroffene Person umfassend zu informieren, insbesondere dann, wenn das Regelwerk derart komplex ist, dass die Sozialarbeiter selbst den Überblick verlieren. Der Aufbau einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen dem Sozialarbeiter und dem Nutznießer ist deshalb mitentscheidend für den Erfolg.

²⁶ Das Gesetz zur Schaffung der ÖSHZ enthält kaum Einzelheiten zur Informationspflicht der ÖSHZ gegenüber dem Antragsteller, mit Ausnahme von Artikel 60 §2: "Das Zentrum muss alle Ratschläge und sachdienlichen Informationen erteilen und alle erforderlichen Schritte unternehmen, um den Anspruchsberechtigten alle Rechte und Vorteile zu verschaffen, die ihnen nach belgischem oder ausländischem Recht zustehen." Das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung untermauert das Informationsrecht durch Einführung einer Sozialversicherercharta. So besagt Art. 17, dass das Zentrum jeder Person auf Anfrage alle sachdienlichen Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Bereich der sozialen Eingliederung in Form eines Integrationseinkommens, einer Beschäftigung oder eines individuellen sozialen Eingliederungsplans mitteilen muss. Das Zentrum muss der betreffenden Person von sich aus alle zusätzlichen Informationen erteilen, die für die Bearbeitung der Anfrage oder die Wahrung ihrer Rechte von Nutzen sein können.

Der Austausch hat die Konzertierungspartner näher zusammenrücken lassen: der Zusammenhang zwischen Information und partnerschaftlicher Zusammenarbeit wird nun anerkannt, und auch die Tatsache, dass eine "umfassende" sachdienliche Information schwierig ist. Um eine partnerschaftliche Beziehung zum ÖSHZ-Mitarbeiter herzustellen, muss der Nutznießer jedoch korrekt über jeden einzelnen Schritt informiert sein, damit er den Prozess seiner Eingliederung unter Kontrolle hat.

b) Inhalt der Informationen

Der Informationsgehalt muss auf den Verwendungszweck dieser Informationen abgestimmt sein. In Anlehnung hieran muss ein gewisses Gleichgewicht zwischen Vollständigkeit, Zugänglichkeit und Bündigkeit der Informationen bestehen.

➤ Zunächst einmal muss der Nutznießer über die allgemeine Funktionsweise eines ÖSHZ informiert werden und zudem alles erfahren, was er zur Ausübung seiner Rechte benötigt:

- die Hilfeleistungen, die den Antragstellern zustehen, und die Auflagen (Zugangsbedingungen, Rechte und Pflichten beider Parteien, mögliche Folgen des Sozialhilfeantrags, usw.;
- die Entscheidungsfristen und die Einspruchsmöglichkeiten;
- die einzelnen Etappen der sozialen Eingliederung.

Der Königliche Erlass zur allgemeinen Regelung des Rechts auf soziale Eingliederung²⁷, in dem die dem Antragsteller zu erteilenden sachdienlichen Informationen aufgeführt sind, hat diese Elemente berücksichtigt. Die Informationen müssen schriftlich zugestellt werden, mit Ausnahme der situationsspezifischen Vertragsangaben. Damit erzielt der Königliche Erlass bereits einen gewissen Fortschritt.

➤ Die Informationen müssen maßgeschneitert sein: der Nutznießer muss über seine eigene spezifische Situation informiert werden und jederzeit uneingeschränkter Zugang zu seiner Akte haben, das heißt zu allen Angaben, von denen die Sozialhilfe abhängt.

²⁷ Königlicher Erlass vom 11. Juli 2002 zur allgemeinen Regelung des Rechts auf soziale Eingliederung. *ME*, 31.07.02.

➤ Darüber hinaus müssen die Nutznießer dorthingehend informiert werden, dass sie die "Logik" der Sozialarbeiter und des ÖSHZ als Institution verstehen (siehe weiter unten "Der Antrag").

c) Form und Übermittlungsweise der Informationen

Nicht nur der Inhalt, sondern auch die Form und die Übermittlungsweise sind von Bedeutung.

Der Sozialarbeiter muss sich zunächst einmal die Zeit nehmen, den Sachverhalt in einem Gespräch so klar wie möglich darzulegen und sicher zu stellen, dass der Nutznießer dies verstanden hat. Die mündlichen Erklärungen beim ersten Gespräch müssen nicht unbedingt umfassend sein, denn zu diesem Zeitpunkt ist der Nutznießer allein schon psychisch nicht unbedingt in der Lage, den komplexen Sachverhalt im Detail zu verstehen.

Die schriftlichen Informationen müssen in einer einfachen Sprache verfasst und so kurz und bündig wie möglich gehalten werden (in Form von Informationsheften, Plakaten, Zeitungsartikeln, usw.). Doch auch wenn beispielsweise ein Informationsheft zu dem betreffenden Thema vorliegt, muss der Nutznießer beim Erstgespräch mündlich informiert werden (wobei das Informationsheft natürlich zu Hilfe genommen werden darf).

Die Informationen können auch über andere Anlaufstellen (Hausarzt, Gesundheitszentrum, Krankenhaus, ...), Ämter (Postamt, Gemeindeverwaltung, am Schalter anderer Behörden, ...) oder durch die Medien übermittelt werden.

Ein Beispiel guter Praxis:

In der Konzertierungsgruppe wurde ein gelungenes Informationsheft vorgestellt, das das ÖSHZ Antwerpen in Zusammenarbeit mit Recht Op-Kiel, einer Antwerpener Sprachrohr-Vereinigung in Armut lebender Menschen, zusammengestellt hat. Auch wenn einige Verbesserungsvorschläge zum Inhalt nicht ausblieben, so wurde die partnerschaftliche Ausarbeitung dieses Informationshefts doch allgemein als beispielhaft gewertet.

3.3 Das Erstgespräch

Das Erstgespräch, das heißt der Empfang und der Augenblick, in dem die betreffende Person ihren Antrag stellt, sind ein entscheidender Moment, der die künftige Beziehung zwischen dem Nutznießer und dem ÖSHZ nachhaltig prägt. Für jede einzelne Phase und jeden Aspekt sind hier die in den Diskussionen aufgezeigten Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten wiedergegeben.

"Ich bin nicht zum ÖSHZ gegangen, weil ich obdachlos war. Dann bin ich irgendwann trotzdem hingegangen, aber man hat mir einfach nicht zuhören wollen. Dann bin ich zu den Streetworkern gegangen, und die haben mir zugehört. So habe ich das Existenzminimum für Obdachlose bekommen." (Zeugenbericht ATD Quart Monde)

"Der Sozialassistent muss den Antrag, den die betroffene Person formuliert, aufmerksam anhören und entschlüsseln, und er muss das Ausmaß der Bedarfssituation beurteilen. Der Nutznießer hat Anrecht auf eine individuelle, maßgeschneiderte Begleitung statt einer Standardvorlesung. Es müssen bestimmte Voraussetzungen geschaffen werden, damit die betroffene Person ihr Anliegen nach eigener Manier zum Ausdruck bringen kann" (Konzertierungsgruppe der Sozialarbeiter der 19 Brüsseler ÖSHZ: 3).

Organisation des Erstgesprächs (des Empfangs)

Die Wartezeiten wurden als Barriere im Hinblick auf die Zugänglichkeit des ÖSHZ kritisiert. In einigen ÖSHZ müssen die Antragsteller sogar ab 7 Uhr morgens auf dem Bürgersteig, vor den Augen aller anderen, Schlange stehen, ohne die Gewissheit zu haben, überhaupt empfangen zu werden.

- Es muss ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen der Arbeitszeit hinter verschlossenen Schaltern und Türen, der Arbeitszeit für Gespräche auf Termin und den Öffnungszeiten für alle.
- An einem Empfangsschalter (Informationsschalter) könnten die Antragsteller bereits erste wichtige Informationen erhalten und an die richtigen Anlaufstellen verwiesen werden.

Rahmenbedingungen des Erstgesprächs

Das Erstgespräch schafft die Grundlage für die partnerschaftliche Zusammenarbeit, auf die sowohl die Nutznießer als auch die Sozialassistenten großen Wert legen. Um ein konstruktives und respektvolles Erstgespräch führen zu können, benötigt man Zeit und einen Raum, der die gebotene Vertraulichkeit gewährleistet. Vielen ÖSHZ fehlt es jedoch an diesen Möglichkeiten, insbesondere an Gesprächsräumen, in denen man sich vertraulich unterhalten und einen gebührenden Empfang bieten kann.

Das Erstgespräch als Beginn einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Um die partnerschaftliche Beziehung zwischen dem Sozialarbeiter und dem Antragsteller nicht zu gefährden, müssen von Anfang an alle Voraussetzungen gegeben sein, um die betroffene Person mit dem gebührenden Respekt zu empfangen.

- Zunächst einmal muss der Sozialarbeiter offen und aufmerksam zuhören. Es ist wichtig, dass die betroffene Person ihre Anfrage formulieren kann, ohne ständig unterbrochen zu werden.
- Der Sozialarbeiter muss den Antragsteller so deutlich wie möglich über alle wichtigen Aspekte des Gesetzes (siehe unten) informieren und sicher stellen, dass er diese Informationen verstanden hat.
- Nach Möglichkeit sollte vermieden werden, die Antragsteller gleich zu Beginn mit den anstehenden Formalitäten zu überschütten, die im Fall von Restzuständigkeitssystemen leider unumgänglich sind. Dennoch müssen die Antragsteller alle Informationen und Anhaltspunkte erhalten, die sie hierfür benötigen.

3.4 Der Antrag

Die Art und Weise, wie der Antrag aufgenommen, überprüft und verhandelt wird, bestimmt den weiteren Eingliederungsweg und die Beziehung der betroffenen Person zum Sozialassistenten.

➤ Jeder Antrag muss überprüft und empfangsbestätigt werden, auch wenn es sich nicht um einen finanziellen Unterstützungsantrag handelt oder keine Anweisungen erforderlich sind. Die Unzulässigkeit eines Antrags muss klar und deutlich in einem Schreiben begründet werden, damit der Antragsteller ein Einspruchverfahren einleiten kann. Trotz entsprechender Gesetzesvorschriften²⁸ stellen die Organisationen fest, dass gewisse Anträge abgewiesen werden, bevor sie überhaupt schriftlich eingehen.

Um diese Lücken zu schließen, haben einige ÖSHZ formelle Verfahren eingeführt. So wendet das ÖSHZ Antwerpen beispielsweise ein Antragseingangsverfahren anhand mehrerer Formulare an (Empfangsbestätigung, Erstgesprächsformular,...). Diese Bemühungen werden begrüßt, weil sie vor allem die Weiterbearbeitung des Antrags garantieren. Dennoch ist das Problem damit nicht vollständig gelöst.

➤ Häufig ist eine starke Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Antragsteller und der Antwort des ÖSHZ-Sozialarbeiters festzustellen. Bei der Antragstellung treffen die (persönlichen, beruflichen, institutionellen ...) Denkweisen der Beteiligten aufeinander. Je nach Situation und Belangen sind die Denkweisen kombinierbar, verstärken einander, schließen einander aus, lösen Konflikte aus oder laufen aneinander vorbei. Gleichgestellt sind sie jedenfalls nicht²⁹. Deshalb muss der Sozialarbeiter klar und deutlich seinen Auftrag mit den dazugehörigen Pflichten und Grenzen darlegen. Die Beziehung wird dadurch erleichtert, dass jeder weiß, wozu er da ist und was er gemeinsam mit dem anderen erreichen will (Chvedco P., Januar 2003: 1). Der Sozialarbeiter muss zudem eine Haltung annehmen, die das partnerschaftliche Miteinander fördert, das heißt er muss zuhören und den Standpunkt des anderen respektieren. Wer eine in Armut lebende Person global in ihrer Situation begreift, versteht besser, welche Realität es zu bewältigen gilt.

²⁸ Das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung besagt, dass der Antrag noch am Eingangsdatum in chronologischer Reihenfolge in ein zu diesem Zweck angelegtes Register eingetragen werden muss. Ein schriftlicher Antrag muss unterzeichnet werden, während bei einem mündlichen Antrag ein Vermerk im Register zu unterzeichnen ist. In der Sozialhilfe besteht eine solche Regelung hingegen nicht.

²⁹ Siehe hierzu: Groupe de recherche action-formation Quart Monde partenaire, S. 83-97.

- Die Antragsbearbeitung hängt aber noch von weiteren Faktoren ab. So kann es sein, dass der Betroffene und der Sozialassistent die *Dringlichkeit* des Antrags unterschiedlich beurteilen. Während der Betroffene eine sofortige Antwort auf eine "einfache" Frage wünscht, muss der Sozialassistent diese Frage erst einmal in Antragsform bringen und kann auch dann nicht unbedingt auf Anhieb einen schlüssigen Bescheid geben.
- *Die Schwierigkeit auf Seiten des ÖSHZ, der Dringlichkeit nachzukommen.* Es ist festzustellen, dass die ÖSHZ dazu neigen, offensichtlichen Bedarfssituationen Vorrang zu geben (Zwangsräumung bei Familien, Sperrung der Gas- und Stromversorgung, ...). Dieser Vorrang wird unter Umständen auch auf Kosten anderer Anspruchsberechtigter in weniger dringlichen Bedarfssituationen eingeräumt.



Im Folgenden sind sämtliche Empfehlungen und Vorschläge im Hinblick auf den Zugang, die Information, den Empfang und die Antragstellung aufgeführt, da diese Aspekte des ÖSHZ-Auftrags einander überschneiden und miteinander verknüpft sind. Die nachstehenden Empfehlungen sind sehr allgemein gehalten, denn es wäre schwierig, detaillierte Vorschläge zu formulieren, die für alle ÖSHZ gelten (da sich die einzelnen Zentren von der Größe, den Mitteln, usw. teilweise stark unterscheiden).

- *Das ÖSHZ muss stets bemüht sein, korrekt zu informieren. Hierzu müssen diverse Verfahren und Instrumente Anwendung finden, damit die Wahrscheinlichkeit, dass die Anspruchsberechtigten die Informationen zur Kenntnis nehmen und verstehen, möglichst hoch ist.*
- Bei jeder neuen Maßnahme ist gründlich zu überlegen, wie die Anspruchsberechtigten informiert werden sollen, da die Zugänglichkeit der Maßnahme von dieser Information abhängt.
- In den großen ÖSHZ ist die Möglichkeit ins Auge zu fassen, einen Empfangs- oder Informationsschalter einzurichten, an dem die ersten wichtigen Informationen erteilt und die Antragsteller an die richtigen Anlaufstellen verwiesen werden.

- Es müssen Mittel entwickelt werden, um die Information der Anspruchsberechtigten zu verbessern, dies in Zusammenarbeit mit den Sprachrohrorganisationen.
- Der Einsatz der Streetworker, die in Städten zwischen den Antragstellern und den ÖSHZ-Mitarbeitern vermitteln, muss besser unterstützt werden, um eine bestimmte Bevölkerungsgruppe (Obdachlose ...), die sich nur selten an die Sozialdienste wendet, auf lockere und ungezwungene Art zu erreichen.
- Aufstellung klarer Dienstregeln, die den Zugang so wenig wie möglich einschränken: ausgewogenes Verhältnis zwischen allgemeinen Öffnungszeiten, Empfangsstunden auf Termin und Schließungszeiten.
- In den großen Gemeinden muss untersucht werden, ob der primäre Sozialdienst nicht dezentralisiert werden sollte.
- Alle materiellen Voraussetzungen für den Empfang müssen gegeben sein (Warteräume, vertrauliche Gesprächsräume ...).
- Entwicklung von Instrumenten und Verfahren, die dem Antragsteller die Garantie bieten, dass sein Antrag gewissenhaft untersucht wurde.
- Evaluation der im Dringlichkeitsfall angewandten Verfahren: Verkürzung der Bearbeitungsfristen und Formalitäten.

3.5 Soziale Begleitung

Die Beziehungen zwischen dem Sozialarbeiter und dem Anspruchsberechtigten müssen sowohl nach Meinung der Organisationen, als auch der Sozialarbeiter partnerschaftlich ausgerichtet sein. Die institutionell begleitete partnerschaftliche Zusammenarbeit beinhaltet, dass der Nutznießer als vollwertige Person behandelt wird und der Sozialassistent und der Nutznießer gemeinsame Ziele verfolgen, die einvernehmlich festgelegt werden. Dabei setzt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht zwangsläufig eine Beziehung des Vertrauens voraus, auch wenn dies zu begrüßen ist.

Zeugenberichte:

"Irgendwann war es so weit, dass Herr F. einen sozialen Eingliederungsvertrag unterzeichnen musste. Er belegte Abendkurse, um einen beruflichen Abschluss zu schaffen. Tagsüber absolvierte er ein Praktikum. Er versuchte, den Vertrag mit dem ÖSHZ einzuhalten, doch schon bald holte ihn seine Alkoholsucht ein.

Von da an lief es schief. Herr F. fehlte immer häufiger beim Praktikum und in den Abendkursen. Wenn er anwesend war, hatte er meist zuvor getrunken.

Jeden Monat kam Herr F. mit seinen Begleitern zusammen (Fortbildungsleiter, Betreuer, Lehrer, Sozialassistentin, ...), um seine Entwicklung zu evaluieren, wobei alle bestätigten, dass er hervorragende Arbeit leistet, doch aufgrund seines Alkoholproblems beruflich stark beeinträchtigt ist.

Diese Situation dauerte mehrere Monate an. Das ÖSHZ gewährte Herrn F. während dieser Zeit weiterhin das Existenzminimum, obwohl er die vertraglichen Anforderungen nicht mehr erfüllte. Er leugnete seine Alkoholabhängigkeit. Es kam zum Kräftemessen, bis Herr F. immer tiefer abrutschte und sich letztendlich entschloss, etwas zu unternehmen.

Auf Anraten seiner Sozialassistentin machte Herr F. eine Entziehungskur. Seine Sozialassistentin unterstützte ihn dabei und empfing ihn auch außerhalb der Öffnungszeiten. Wenn er deprimiert war, gab sie ihm neue Motivation. Sie hörte ihm zu und setzte sich vor dem Sozialhilferat für ihn ein.

Sobald es Herrn F. besser ging, setzte er sein Praktikum und die Kurse fort. Er wurde von allen Seiten ermutigt und arbeitete sich langsam wieder hoch. Seit drei Jahren hat Herr F. jetzt keinen Tropfen Alkohol mehr angerührt. Den Berufsabschluss hat er mittlerweile geschafft, und durch seinen Betreuer, der die Stärken und Fähigkeiten von Herrn F. bezeugen kann, hat er eine Beschäftigung gefunden."

"Frau A. bezieht das Existenzminimum und absolviert seit sechs Monaten ein Praktikum in einem Dienst, der in den Räumlichkeiten des ÖSHZ untergebracht ist. Sie zeigt sich motiviert und scheint aufzublühen. Sie ist mit großem Eifer bei der Sache. Sie hat aber auch ein sehr empfindliches Gemüt und reagiert sehr stark darauf, wie die anderen sie einschätzen und wie sie sich ihr gegenüber verhalten.

Durch ihre Arbeitsstelle kommt sie mit den anderen ÖSHZ-Mitarbeitern in Kontakt und betrachtet sie sozusagen als Kollegen, obwohl sie im Grunde eine "Antragstellerin" ist. Sie hat das Gefühl, dass sie den anderen erst einmal etwas beweisen muss, bevor sie akzeptiert wird.

Ihr Büro liegt neben dem ihres Ausbildungsleiters, der eher als Raubein zu bezeichnen ist. Unter anderem hat er die Gewohnheit, seine Bürotür laut zuzuknallen. Frau A. deutet diese Geste meist als einen Wutausbruch, der gegen sie gerichtet ist. Die Stimmung am Arbeitsplatz verschlechtert sich nach und nach, weil Frau A. sich bedroht fühlt und sich immer mehr einigelt. Sie hat regelrecht Angst vor ihrem Ausbildungsleiter und lässt die Termine mit ihm einfach verstreichen. Weil sie diese Gefühle nicht ausdrücken kann, bricht sie letztendlich jeden Kontakt zu ihrem Ausbildungsleiter ab, der ihr seinerseits schlechten Willen unterstellt. Frau A. wird daraufhin vor den Sozialhilferat bestellt und verliert ihr Anrecht auf das Existenzminimum." (Zeugenbericht ATD Quart Monde)

Wovon hängt es ab, ob eine partnerschaftliche Beziehung zu Stande kommt oder nicht?

➤ Die Angst vor dem Urteil der anderen, das Schamgefühl, vom ÖSHZ abhängig zu sein

Diese Gefühle lösen Abwehr- und Rückzugsmechanismen auf Seiten gewisser Nutznießer aus, die dann von anderen als Apathie, schlechter Wille oder Feindseligkeit wahrgenommen werden.

- *"Es ist verletzend, vom ÖSHZ abzuhängen, man fühlt sich ausgeliefert. Man fühlt sich wie ein armer Schlucker, ein Penner, der vollkommen mittellos ist. Ich habe nicht das Gefühl, dass die Sozialhilfe, die ich vom ÖSHZ bekomme, ein Recht ist. (...) Die Leute vom ÖSHZ, die haben nämlich ein Gehalt, während du selbst nichts hast. Da denken die anderen doch: warum kommt der Kerl bei uns betteln?" (Zeugenbericht ATD Quart Monde)*

- *"Ich war schon einmal auf das Existenzminimum angewiesen und jetzt wieder, auch wenn sie mir im Augenblick nichts geben. Ich wollte nicht zugeben, dass ich die Arbeit, die man mir gab, nicht schaffte. Es war einfach peinlich. Im ÖSHZ schämst du dich für alles. Du brauchst dich nur ins Wartezimmer zu setzen, und schon schämst du dich."* (Zeugenbericht ATD Quart Monde)
- *"Warum ich dem ÖSHZ nicht gesagt habe, dass die Arbeit für mich zu schwer war? Weil ich den Mut nicht hatte. Ich traute mich nicht, es zu sagen, weil mein Minderwertigkeitsgefühl einfach zu stark war. Ich fühle mich wie ein miserabler kleiner Bettler. Deshalb habe ich nichts gesagt. Ich bin zu geniert, um zum ÖSHZ zurückzugehen und die Sache zu regeln. Sie kontrollieren mich und drängen mir eine Arbeit auf, die ich nicht will."* (Zeugenbericht ATD Quart Monde)

Wenn der Sozialarbeiter diese Einstellung falsch versteht und als ein ablehnendes Signal des Antragstellers wertet, kann dies die partnerschaftliche Zusammenarbeit natürlich bremsen, wenn nicht untergraben. Deshalb plädieren die Sprachrohrorganisationen für die Schaffung bestimmter Strukturen, die den Eingliederungspartnern die Möglichkeit bieten, zusammenzukommen, einander anzuhören, wechselseitig für ein besseres Verständnis zu sorgen und das Bild vom anderen positiv zu beeinflussen.

➤ Verhandlungen zwischen dem Anspruchsberechtigten und dem Sozialarbeiter.

Das Recht auf soziale Eingliederung bedeutet, dass ständig zwischen Sozialarbeiter und Anspruchsberechtigtem verhandelt wird. Ob Arbeitsvertrag, individueller Eingliederungsplan und Eingliederungsvertrag, Auswahl der Fortbildung, Evaluation und Anpassung des individuellen Eingliederungsplans, usw., jedes Mal stehen Verhandlungen an. Die Organisationen prangern die faktische Ungleichheit zwischen dem Nutznießer und dem ÖSHZ-Mitarbeiter an. Das Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung führt zwei Maßnahmen ein, die die Position des Nutznießers stärken sollen: so kann der Nutznießer eine Begleitperson zu den Verhandlungen des Arbeitsvertrags und des individuellen Eingliederungsplans hinzuziehen und erhält vor Unterzeichnung 5 Tage Bedenkzeit.

Die Hinzuziehung einer Begleitperson bei den Verhandlungen wird von den Konzertierungspartnern unterschiedlich ausgelegt.

Die einen sehen in der Begleitperson einen Rückhalt, der dem Antragsteller die Angst und seine vorgefasste Meinung von dieser Institution nehmen soll. Der Antragsteller erhält damit eine Verstärkung, so dass er entspannt nach den nötigen Informationen und Erläuterungen fragen kann. Das Misstrauen schwindet allmählich, und es entwickelt sich eine partnerschaftliche Beziehung zwischen dem Nutznießer und dem Sozialarbeiter. Die Begleitung durch eine Drittperson müsste jedoch während des gesamten Eingliederungsprozesses möglich sein, so die Forderung der Organisationen.

"Die Begleitung kann eine Organisation, eine Interessenvertretung oder ganz einfach ein Nachbar oder Bekannter übernehmen. Die Begleitperson ist also kein Dolmetscher, der an Stelle der betroffenen Person das Wort führt. Der Begleiter soll dem Antragsteller lediglich ein Gefühl der Sicherheit und der Ruhe geben. Der Begleiter sieht die betreffende Person in einem größeren Zusammenhang und kann so das Bild vervollständigen, das ansonsten eine verzerrende Momentaufnahme bleibt. Durch die Anwesenheit eines Dritten achtet jeder auf seine Wortwahl und Sprache. Die Begleitperson verleiht den Aussagen des Betroffenen ein größeres Gewicht. Zur Begleitung zählt auch die Vorbereitung des Gesprächs mit dem Betroffenen, der seinen Antrag somit besser strukturieren kann. Für uns ist dies ein Faktor, der die Beziehung und den Dialog erleichtert." (Chvedco P., Januar 2003: 2)

Andere hingegen befürchten, dass eine Drittperson die kooperative Beziehung zwischen dem ÖSHZ-Mitarbeiter und dem Nutznießer stört und die Hilfestellungen letzten Endes beeinträchtigt.

➤ Die Begleit- und Kontrollaufgabe des Sozialarbeiters.

Die Begleitaufgabe des ÖSHZ-Sozialarbeiters umfasst bestimmte Kontrollen, unter anderem die Überprüfung der Genehmigungsbedingungen und der Einhaltung des Vertrags, der dem individuellen sozialen Eingliederungsplan in einigen Fällen zu Grunde liegt.

- Die Androhung einer Sanktion belastet die partnerschaftliche Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den Sozialassistenten und den Nutznießern.
- Der Vertrag könnte die Sozialassistenten verstärkt zu Kontrollen anhalten und ihre unterstützende Aufgabe in den Hintergrund drängen.
- Die Trennung der Begleit- und Kontrollaufgaben wäre eine Lösung, die aber nicht bei allen Beteiligten Zustimmung findet.

"Ein Leben lang wirst du vom ÖSHZ kontrolliert. Sie kontrollieren tatsächlich dein Leben." (Zeugenbericht ATD Quart monde)

"Seinen Aufgaben entsprechend kümmert sich der Sozialassistent vorrangig um die Belange der Personen, Gruppen und Organisationen, für die er beruflich zuständig ist, und muss stets ihre Einwilligung einholen."
(Féwasc, 2001)

➤ Die Arbeitsbedingungen im ÖSHZ.

Die Arbeitsbedingungen der Sozialassistenten im ÖSHZ werden immer wieder als ein Hindernis im Hinblick auf die respektvolle Begleitung der Nutznießer angeprangert.

- Die Sozialarbeiter müssen teilweise enorme Aktenberge und administrative Aufgaben bewältigen. Deshalb werden Normen gefordert, mit wie vielen Fällen ein Sozialarbeiter höchstens betraut werden darf. "Die Erfahrung hat gezeigt - und davon sind wir überzeugt -, dass oberhalb einer Arbeitslast von 70 Akten pro Sozialassistent keine gute Arbeit mehr möglich ist. (...) Die Aufgaben dürfen nicht zeitlich begrenzt werden, also beispielsweise auf x Minuten für das Gespräch, x Minuten auf den Hausbesuch und x Minuten für den Bericht. Eine solche (tayloristische) Fließbandarbeit ist keine Sozialarbeit mehr". (Konzertierungsgruppe der Sozialarbeiter der 19 Brüsseler ÖSHZ: 3)
- Die materiellen Mittel (keine persönlichen Büroräume, ungeeignete Räumlichkeiten ...) und die EDV-Systeme sind nicht angemessen.
- Die Sozialassistenten sind dem Stress und der Aggressivität der in prekären Verhältnissen lebenden Menschen ausgesetzt. Wer darauf nicht vorbereitet ist, kann auch keine engagierte Begleitung bieten.

➤ Sozialarbeiter brauchen ein Berufsethos. Mit diesen Berufspflichten sollte der Rahmen für die Beziehung zwischen Sozialarbeitern und Nutznießern festgelegt werden. Der Wallonische Verband der ÖSHZ-Sozialarbeiter Féwasc³⁰ hat nun erstmals einen solchen deontologischen Kodex ausgearbeitet. Diese Initiative muss allerdings noch auf alle ÖSHZ-Mitarbeiter ausgeweitet und von allen Beteiligten anerkannt werden (Präsidenten und Sekretäre der ÖSHZ, Städte- und Gemeindeverbände, Benutzervereinigungen, ...).

➤ Eine wichtige Voraussetzung: die Fortbildung der Sozialassistenten.

³⁰ Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS

Die Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten der ÖSHZ werden immer umfangreicher. Das Regelwerk wird - nach eigener Aussage von ÖSHZ-Mitarbeitern - immer unübersichtlicher und ist ständigen Änderungen unterworfen.

Hinzu kommt, dass die ÖSHZ-Mitarbeiter auf ein immer breiteres Feld an Nutznießern und Problemsituationen eingehen müssen und immer häufiger spezifische Kenntnisse benötigen (Asylbewerber, überschuldete Personen ...).

Fortbildungen sind somit unverzichtbar. Nur so kann das ÖSHZ-Personal mit den legislativen und methodologischen Entwicklungen Schritt halten und die eigene Berufspraxis entsprechend anpassen.

Zahlreiche Organisationen fordern zudem, dass die Sozialassistenten dorthingehend fortgebildet werden, dass sie die Alltagsrealität der Betroffenen besser verstehen. So wurden gemeinsame Fortbildungen vorgeschlagen, damit sowohl die Nutznießer als auch die Sozialassistenten über die Realität "auf der anderen Seite" Bescheid wissen.



- Evaluation einer möglichen Aufgabentrennung zwischen Begleitung und Kontrolle.
- Einführung einer Norm zur Begrenzung der Arbeitslast pro Sozialarbeiter.
- Unterstützung der Ausarbeitung eines deontologischen Kodexes für ÖSHZ-Sozialarbeiter, welcher die Hauptaufgabe in den Mittelpunkt rückt: Förderung der Eigenständigkeit und Gleichberechtigung der Betroffenen. Dabei ist die Frage zu klären, ob es notwendig oder sachdienlich ist, dass alle Beteiligten diesem Kodex zustimmen (Präsidenten und Sekretäre der ÖSHZ, Städte- und Gemeindeverbände, Benutzervereinigungen, ...).
- Förderung der Fortbildung von Sozialassistenten, insbesondere im Hinblick auf die Begleitung besonders benachteiligter Zielgruppen.
- Evaluation der Sachdienlichkeit gemeinsamer Fortbildungen, bei denen sowohl die Nutznießer als auch die Sozialarbeiter die Alltags- und Arbeitsrealität "der anderen Seite" kennen lernen. Dies wäre zugleich eine Gelegenheit, Partnerschaften zwischen den ÖSHZ und den Sprachrohrorganisationen aufzubauen.

Literaturverzeichnis:

- Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung (2002), *Tätigkeitsbericht 2001: Egalité et diversité*, CECLR, Brüssel.
http://www.antiracisme.be/fr/rapports/centre/2002/2001_intro.htm
- Chvedco P. (2003), *Contribution pour le dialogue sur l'évaluation des CPAS*, ATD Quart Monde, unveröffentlichtes Dokument.
- Partnerorganisationen des Allgemeinen berichts über die Armut (2003), *Mémoire*, unveröffentlichtes Dokument.
- Collectif Solidarité contre l'exclusion (2003), *Dossier élections*, Nr. 37, März-April 2003.
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (2001), *Code de déontologie des assistants sociaux de CPAS*, unveröffentlichtes Dokument.
- Groenez S., Nicaise I. (2002), Traps and springboards in European minimum income systems - the Belgian case, HIVA, Löwen.
- Groupe de recherche action-formation, Quart Monde partenaire (2002), *Le croisement des pratiques. Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble*, Editions Quart Monde, Paris.
- Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung, ME 31. Juli 2002, S. 33610.
- Observatoire de la Santé et du Social (2002), *8^e Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles Capitale*, Gemeinsame Gemeinschaftskommission, Brüssel.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/BruxellesrapportFR.pdf>
- Plattform "Non au projet de loi sur l'intégration sociale! Oui a une amélioration de la loi sur le minimex!" (2002), *Analyse du projet de loi intégration sociale*, unveröffentlichtes Dokument.
- Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung, Begründung, Parlamentsdok., Kammer, Sitzung 2001-2002, Nr. 1603/001, 23. Januar 2002, S. 4.
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1603/50K1603001.pdf>
- *Gesetzesvorschlag zur Erhöhung des Existenzminimums*, Parlamentsdok., Kammer, Sitzung 2000-2001, Nr. 1198/001, 18. April 2001, S. 2709.
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1198/50K1198001.pdf>
- *Allgemeiner Bericht über die Armut* (1994), ATD Quart Monde Belgique, Städte- und Gemeindeverband Belgiens (Sektion ÖSHZ), Fondation Roi Baudouin, Brüssel.

- Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2001a), *Im Dialog, sechs Jahre nach dem allgemeinen Bericht über die Armut: erster Zweijahresbericht*, Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung, Brüssel.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2001b), Note an den Minister für soziale Eingliederung und den Ministerrat zum Gesetzesentwurf über das Recht auf soziale Eingliederung, unveröffentlichtes Dokument.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>
- Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (2000), *Charte fondatrice*.
<http://www.prospeval.org/Charte-fondatrice.htm>
- Städte- und Gemeindeverband Belgiens, Sektion ÖSHZ (s.d.), Analyse der einzelnen Artikel des Gesetzesentwurfs über das Recht auf soziale Eingliederung, unveröffentlichtes Dokument.
http://www.uvcw.be/no_index/cpas_projetloi_dis.pdf
- Städte- und Gemeindeverband Belgiens, Sektion ÖSHZ (2003), "Mémorandum fédéral des CPAS", in : *CPAS +*, Sonderausgabe, Juni.

Anhang: Zusammensetzung der erweiterten Konzertierungsgruppe

An der Arbeit der Konzertierungsgruppe waren beteiligt:

- Vertreter der Sprachrohrorganisationen:
 - Luttes solidarités Travail – LST*
 - ATD Quart Monde*
 - Woon- en Tewerkstellingsprogramma Antwerpen - WOTEPA (bis Januar 2003)
 - Recht OP*
 - La Ruelle*
 - Plattform "Non à la loi concernant le droit à l'intégration sociale, Oui à une amélioration de la loi sur le minimex" (Nein zum Gesetz über das Recht auf soziale Eingliederung, Ja zur Verbesserung des Gesetzes über das Existenzminimum)
- Vertreter aller regionalen Städte- und Gemeindeverbände
- Vertreter der regionalen Sozialarbeiterverbände:
 - Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)*
 - Konzertierungsgruppe der Sozialarbeiter der 19 Brüsseler ÖSHZ*
 - Federatie van Vlaamse OCMW-Maatschappelijk Werkers*
- Vertreter der 3 großen Gewerkschaften:
 - Fédération Générale des Travailleurs de Belgique (FGTB)
 - Confédération des Syndicats Chrétiens*
 - Confédération Générale des syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)
- ein Vertreter der Krankenkassen
- Vertreter der regionalen Arbeitsämter:
 - VDAB – Vlaamse Dienst Voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
 - FOREM – Office régional de la formation professionnelle et de l'Emploi*
 - ORBEM – Office Régional Bruxellois pour l'Emploi
 - Observatoire de la santé et du social Bruxelles*

Die FEB ist der Einladung nicht nachgekommen.

Teilnehmer, die mit einem Sternchen markiert sind, haben einen besonderen Beitrag zur Arbeit der Konzertierungsgruppe geleistet.

DAS RECHT AUF SCHUTZ DER GESUNDHEIT

Einleitung	94
1 Ausgangspunkt: Eine auf die Grundrechte des Menschen ausgerichtete Sichtweise	97
2 Auswirkung der Armut auf die Gesundheit	99
3 Zugang zur Gesundheitspflege : Hindernisse und Vorschläge.....	104
3.1 Die finanzielle Zugänglichkeit	105
3.1.1 Die Kosten der Gesundheitspflege	105
3.1.2 Kosteninformation	111
3.2 Das Angebot an primären Gesundheitsdiensten	111
3.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit.....	114
3.3.1 Die gesetzliche Krankenversicherung	114
3.3.2 Die maximale Gesundheitsrechnung.....	117
3.3.3 Die Zahlung durch den Versicherungsträger	120
3.3.4 Die globale medizinische Akte	122
3.3.5 Die erhöhte Beteiligung	123
3.3.6 Das System der Pauschale	124
3.4. Dringende medizinische Hilfe	124
4 Zwei Partner unter vielen.....	126
4.1 Die Krankenkassen.....	126
4.2 Die ÖSHZ	128
5 Die Ausbildung der Fachkräfte im Gesundheitswesen	132
6 Wissensstand und Evaluierung	133
Anhang: Liste der Teilnehmer bei der Konzertierung	136
Bibliographie.....	138

Einleitung

Als Grundlage für dieses Kapitel dienen die Ergebnisse der Konzertierung mit Organisationen, die als Sprachrohr für die Meistbenachteiligten fungieren, und mit Partnern, die im Bereich des Gesundheitswesens aktiv sind.

Diese Konzertierung war in zwei Phasen gegliedert:

- 1. Phase: Untersuchung der Zugänglichkeit der Gesundheitspflege (vom 1. März 2000 bis zum 28. Februar 2003), einschließlich des Forums vom 14. Dezember 2002.

Die Untersuchung über die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege ist eine Initiative der Interministeriellen Konferenz Soziale Eingliederung auf der Grundlage des Allgemeinen Berichtes über die Armut. Sie wurde vom Minister für soziale Angelegenheiten der Fachgruppe Allgemeinmedizin und primäre Gesundheitspflege der Universität Gent anvertraut. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung¹ fungierte in Bezug auf die qualitativen Aspekte der Untersuchung² als Konzertierungsplattform zwischen den Vereinigungen, die als Sprachrohr für die Meistbenachteiligten auftreten, und dem Forschungsausschuss. An Hand von Gesprächen mit diesen Vereinigungen wurden Problembereiche beim Zugang zur Gesundheitspflege aufgezeigt. Während des Forums vom 14. Dezember 2002 wurden diese Problembereiche anderen, an der Gestaltung des Gesundheitswesens beteiligten Akteuren dargelegt (Feldarbeiter, Mitarbeiter von politisch Verantwortlichen, Forscher...),

¹ Siehe Anhang

² Die Untersuchung über die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege umfasst mehrere Teiluntersuchungen. Die Teilnahme der Organisationen und des Dienstes beschränkt sich auf den qualitativen Teil der Untersuchung, dessen Endergebnisse in den Teilbericht Nr 4 unter dem Titel «Toegankelijkheid van de gezondheidszorg gezien door mensen in armoede», Gent 2003, aufgenommen wurden. N.B.: dieser Bericht existiert nur in niederländischer Sprache.

und in Arbeitsgruppen Vorschläge für politische Empfehlungen formuliert. Die Schlussfolgerungen des Forums und die politischen Empfehlungen, die sich aus der gemeinsamen Analyse mit den Vereinigungen und dem Forum ergaben, konnten jedoch aus Zeitmangel nicht nach dem üblichen Konsensverfahren verabschiedet werden.

- 2. Phase: nach Abschluss der Untersuchung wurden zur Ergänzung der Studienergebnisse zwischen Juni und Oktober 2003 drei Zusammenkünfte organisiert.

Zwei Prioritäten der Vereinigungen wurden im Rahmen der Studie nicht berücksichtigt: die Notwendigkeit einer auf die Grundrechte des Menschen ausgerichteten Sichtweise und eines transversalen Ansatzes³. Außerdem konnten eine Reihe erst kürzlich erlassener Vorschriften nicht im Einzelnen untersucht werden, so die maximale Gesundheitsrechnung, die in der Notaufnahme zu entrichtende «Gebühr», die Einschränkungen im Bereich der Krankengymnastik und das jüngst verabschiedete Gesetz über die Rechte des Patienten. Eine Fortsetzung der Beratungen erschien daher wünschenswert, und der Dienst organisierte zu diesem Zweck drei Zusammenkünfte. Neben Vertretern der Vereinigungen, die von Armut betroffenen Personen als Sprachrohr dienen, nahmen auch Vertreter von sozialen Einrichtungen und Gesundheitsorganisationen an diesen Treffen teil⁴. Andere wichtige Akteure, wie die Krankenkassen und Öffentlichen Sozialhilfezentren (ÖSHZ), wurden zu einem späteren Zeitpunkt in die Konzertierung einbezogen.

Die verschiedenen Untersuchungsberichte und die Schlussfolgerungen des Forums können über die Website <http://www.primarycare-ghent.org> oder über die Website des Dienstes, <http://www.luttepauvrete.be/publicationsservicerecherche.htm> abgerufen werden.

³ Zur Sichtweise, die auf die Grundrechte des Menschen ausgerichtet sind : vgl. Punkt 1. Zum transversalen Ansatz: vgl. Punkt 2.

⁴ Vgl. Liste im Anhang.

Das Recht auf Schutz der Gesundheit

Wir beabsichtigen in diesem Kapitel nicht, eine erschöpfende Übersicht aller Probleme zu vermitteln, welche seit dem ersten Zweijahresbericht des Dienstes⁵ aufgezeigt sind, oder aller Maßnahmen, die seitdem getroffen wurden. Vielmehr sollen hier die praktischen Erfahrungen zur Sprache kommen, die während der Konzertierung im Anschluss an die Veröffentlichung des ersten Berichtes erwähnt wurden, und zu einer Reihe von politischen Empfehlungen führten. Da die Ergebnisse der Studie und des Forums bereits veröffentlicht wurden, möchten wir uns im vorliegenden Kapitel vor allem auf die Resultate der zweiten Konzertierungsphase konzentrieren. Bei diesen Beratungen ging es vornehmlich um die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege; deshalb erhält dieses Thema auch hier einen zentralen Stellenwert.

⁵ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung, 2001: 149 -187.

1 Ausgangspunkt: Eine auf die Grundrechte des Menschen ausgerichtete Sichtweise

Die Organisationen, die als Sprachrohr für die Meistbenachteiligten fungieren, lehnen es ab, bestimmte Personen von den Überlegungen über das Recht auf den Schutz der Gesundheit auszuschließen, denn dieses zählt zu den Grundrechten des Menschen⁶, das allein auf Grund des Menschseins gewährleistet wird. Die an den Beratungen beteiligten Akteure gehen mit dieser globalen Sichtweise konform. Sie betonen die Wichtigkeit allgemein gültiger Maßnahmen und nennen als Beispiel die in Frankreich geltende « Couverture Maladie Universelle » oder CMU (universale Deckung im Krankheitsfall), die jedem ermöglicht, Gesundheitspflegedienste in Anspruch zu nehmen⁷. Denn wer hierzulande von einem allgemeinen System nicht erfasst wird (Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung, Strafgefangene...), hängt von den lokalen/kommunalen Praktiken ab, die weniger transparent sind und zugleich das Risiko einer willkürlichen Behandlung erhöhen, so dass das Grundrecht auf den Schutz der Gesundheit nur schwerlich oder gar nicht respektiert wird.

⁶ Siehe Anhang I des ersten Zweijahresberichtes.

⁷ Ärzte ohne Grenzen, ATD Vierte Welt und ALERTE (ein Netzwerk von vierzig Föderationen und nationalen Verbänden zur Armutsbekämpfung) betrachten dieses Gesetz als eine wichtige Errungenschaft im Sinne der Gewährleistung des Rechtes eines jeden auf den Schutz seiner Gesundheit. Allerdings bedarf es noch einiger Korrekturen. Vgl. Hierzu u.a. : ALERTE, 2002; ATD Vierte Welt, 2002 .

Die Studie über die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege hat kaum dazu beigetragen, die Situation der Obdachlosen besser kennen zu lernen⁸, während Gruppen wie Migranten, politische Flüchtlinge und illegale Einwanderer sogar völlig davon ausgeschlossen waren⁹. Für die Vereinigungen und den Dienst ist dies unannehmbar, umso mehr als der Gesetzgeber selbst bei der Verabschiedung des Kooperationsabkommens über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut die Gesundheitspflege als Grundrecht betrachtete¹⁰.

⁸ Toegankelijkheid in de gezondheidszorg, 2003/4 : 74-75.

⁹ Ibid. : 122.

¹⁰ Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut, unterzeichnet am 5. Mai 1998 und von allen Parlamenten verabschiedet (Staatsblatt vom 16. Dezember 1998 und vom 10. Juli 1999). <http://www.luttepauvrete.be/accordcooperation.htm>

2 Auswirkung der Armut auf die Gesundheit

Während der Konzertierung wurde wiederholt daran erinnert, dass Armut die Gesundheit stark beeinträchtigt.

Aussage des Herrn Hindaoui Mohamed Ghyas, ATD Vierte Welt, anlässlich des Forums vom 14. Dezember 2002:

«(...)Wohnraumbeschaffung ist wichtig. Die meisten Krankheiten unserer Kinder sind auf die schlechten Verhältnisse zurückzuführen, in denen wir leben. Es wäre also besser, Lösungen zu finden, noch bevor jemand krank wird. Meine Kinder werden immer wieder krank, weil es in unserer Wohnung eine ganze Reihe von Problemen gibt. Wir leben in vier Zimmern, deren Wände durch Feuchtigkeit beschädigt sind. Ich habe Fotos davon gemacht, um meinen Antrag auf eine Sozialwohnung zu unterstützen. Zum Heizen der Wohnung gibt es nur eine einzige Heizquelle, einen Gaskonvektor. Die anderen Zimmer haben keinen Kaminabzug. Außerdem sind die Fensterrahmen alt und nur einfach verglast. Bei starkem Wind bewegen sich die Vorhänge noch bei geschlossenem Fenster, und auch Regen dringt ein. Lange Zeit hatten wir auch ein Problem mit dem warmen Wasser. Der Boiler war sehr alt und erhitze das Wasser fast nicht mehr. Der Eigentümer wollte dies nicht zugeben, aber es roch häufig nach Gas. Das war gefährlich. Ich habe einen Experten kommen lassen, der mir bestätigte, dass das Gerät ausgetauscht werden müsste. Nach langer Zeit und vielem Drängen hat uns der Eigentümer schließlich einen anderen alten Boiler gegeben, den er bei einem Vetter hatte auftreiben können. Aus beiden habe ich dann einen gebaut, der funktioniert. Ich habe ungefähr zweieinhalb Jahre in der Wohnung leben müssen, ehe ich diese Verbesserung bekommen konnte. (...)»

Die Gesundheit wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst¹¹ :

¹¹ Für eine erschöpfende Liste verweisen wir auf De Spiegelaere, M., 2003 – 2004.

- Die *Lebensbedingungen*, die in direktem Zusammenhang mit dem Sozialstatus (also mit dem Einkommen und dem Bildungsstand) stehen: die Qualität der Wohnung und der Ernährung, die Arbeitsbedingungen, ... ;
- *Faktoren, die den allgemeinen Widerstand gegen Krankheiten schwächen*: Stress, Ängste, vermindertes Selbstvertrauen, Mangel an sozialer Unterstützung, ... ;
- *Verhaltensweisen*, die durch die Lebensumstände beeinflusst werden: Rauchen, Alkoholmissbrauch, frühzeitige, ungewollte Schwangerschaften... Die meisten dieser so genannten « Risikoverhaltensweisen », die in sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten anzutreffen sind, entstehen aus dem Versuch, die Probleme zu lösen, mit denen die Menschen konfrontiert werden. Je ärmer die Menschen (in finanzieller, sozialer und kultureller Hinsicht) sind, umso weniger Alternativen bleiben ihnen, um ihrem Leiden (körperlicher oder seelischer Art) Abhilfe zu schaffen. Rauchen, Trinken, in der Notfallaufnahme Zuflucht suchen, usw. erscheinen ihnen dann als die einzige Lösung.
- *Zahlreiche Faktoren, die den Zugang zur Gesundheitspflege behindern* (vgl. Punkt 3).

Die Teilnehmer der Konzertierung weisen nachdrücklich darauf hin, dass menschenwürdige Lebensbedingungen und sinnvolle soziale Beziehungen die Voraussetzung für den Erhalt der Gesundheit bilden. Sie unterstreichen *in Bezug auf „nicht medizinische“ Aspekte* die Bedeutung der *primären Prävention*, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen zum Ziel hat. Im Rahmen dieser Prävention geht es vornehmlich darum, eine *Sektoren übergreifende Politik* zu betreiben, welche die nötigen Voraussetzungen für eine gute Gesundheit schafft: ein ausreichendes Einkommen, eine gesunde Wohnung, ...¹².

Auch die *„medizinische“* Prävention über das Gesundheitssystem trägt zum Erhalt der Gesundheit bei: durch Impfungen, die Früherkennung gewisser Krankheiten, usw. Im Hinblick auf die medizinische Prävention wurden folgende Probleme aufgezeigt:

¹² *In Bezug auf diese Voraussetzungen, vgl. die Charta von Ottawa, kommentiert von Deschamps, 2003.*

- Die primäre Gesundheitspflege tritt heute nicht ausreichend präventiv auf, und dies aus verschiedenen Gründen. In der Ausbildung der Ärzte kommt die Bedeutung der Prävention nicht genügend zum Tragen. Auch die leistungsbezogene Bezahlung hält nicht zu präventiven Maßnahmen an; gewiss nicht unter Menschen, die in Armut leben. Eine Konsultation zu bezahlen, nur um „überprüfen zu lassen, ob alles in Ordnung ist“, oder um einen Ratschlag zu bitten, bedeutet für sie Luxus, denn selbst wenn sie krank sind, können sie sich keinen Arztbesuch leisten. Eine bessere Integration der Prävention in die Allgemeinmedizin setzt daher auch eine andere Bezahlungsweise voraus. Ein Pauschalensystem oder ein System der freien Behandlung auf Krankenschein könnten hier eine Lösung bieten.
- Unter gewissen Umständen kann Prävention die sozialen Ungleichheiten noch vergrößern. Hierfür werden verschiedene Gründe angeführt:
 - Die im Rahmen von Präventionskampagnen erteilten Ratschläge (fünf Mal am Tag Obst und Gemüse essen, regelmäßig Sport treiben, ...) sind den finanziellen Möglichkeiten in Armut lebender Menschen nicht immer angepasst, bzw. unter schwierigen Lebensumständen nicht immer durchführbar.
 - Die Vorteile von Früherkennungsprogrammen stehen in direktem Zusammenhang mit der Möglichkeit, kurative Maßnahmen in Anspruch zu nehmen. Diese hängt jedoch wiederum vom sozialen Status ab. Die Kluft zwischen der präventiven und der kurativen Gesundheitspflege neutralisiert die Vorteile der kostenlosen Prävention.
 - Gesundheitserziehung kommt in erster Linie denjenigen zugute, die über die nötige Einstellung und die erforderlichen Mittel verfügen, um ihr Umfeld zu beeinflussen und ihre Verhaltensweisen in der vorgegebenen Weise zu ändern. Hingegen vertieft sie noch die Kluft zwischen arm und reich, wenn keine Maßnahmen getroffen werden, um auch der meistbenachteiligten Bevölkerungsschicht diese Mittel und Möglichkeiten bereit zu stellen.

- Häufig geht man davon aus, dass jeder für seinen Gesundheitszustand selbst verantwortlich ist. Im Bereich der Prävention kann diese individuelle Verantwortlichkeit zu Angst- und Schuldgefühlen Anlass geben, vor allem bei Personen, deren Lebensumstände ihnen nur wenige Möglichkeiten bieten, ihr Leben und ihr Umfeld zu beeinflussen.¹³ Der Charta von Ottawa zufolge verfolgt die Förderung der Gesundheit unter anderem den Zweck, „unterstützende Umgebungen“ zu schaffen, welche den Menschen erlauben, ihr eigenes Leben zu führen¹⁴. Die an der Konzeptisierung beteiligten Partner fordern, die Schule zu einem bevorzugten Ort für Gesundheitsvorsorge zu gestalten, mit regelmäßigen und abwechslungsreichen körperlichen Aktivitäten für die Kinder, gesunder Ernährung, Gesundheitserziehung,...¹⁵

Die Teilnehmer der Beratungen finden es wichtig, jede politische Entscheidung nach ihrer Auswirkung auf die Bevölkerung zu bewerten. Konkret werden hierzu, neben vielen anderen, drei Vorschläge unterbreitet:

- Eine Untersuchung der Auswirkungen des Zehnjahresprogrammes „Neubelebung der Wohnviertel“ in der Region Brüssel Hauptstadt auf die Gesundheit der Bewohner¹⁶ ;
- Eine Untersuchung der Auswirkungen einer Regularisierung der Situation von Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung auf die Gesundheit dieser Menschen. Eine solche Studie würde außerdem ermöglichen, Informationen über den Gesundheitszustand derjenigen zusammen zu tragen, die nicht in den Genuss einer Regularisierung gekommen sind ;
- Eine Untersuchung der gesundheitlichen Auswirkungen von Integrationsmaßnahmen durch Arbeitsbeschaffung, z.B. nach Artikel 60, §7 und Artikel 61 (via ÖSHZ) oder eine Beschäftigung über die LBA (Lokale Beschäftigungsagentur).

¹³ Die Gefahr von Schuldgefühlen, Brandmarkung und Ausgrenzung steigt in dem Maße, wie in einer Gesellschaft Individualismus zunehmend mit Verantwortungsgefühlen einhergeht; eine Tendenz, die derzeit festzustellen ist. (Léonard, 2003).

¹⁴ Vgl. Deschamps, 2003: 318-319.

¹⁵ Vgl. Dienst, 2001 : 171.

¹⁶ Es handelt sich um ein auf das Wohnviertel ausgerichtetes Entwicklungsprogramm, das von einer eigenen Bedürfnisanalyse der Bewohner ausgeht. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Themen Wohnen und Raumordnung.



- Systematische Berücksichtigung der Verbindung zwischen Armut und Gesundheit in der Sozial-, Wirtschafts- und Bildungspolitik, usw.
- Ermutigung zu einer transversalen, politischen Ansatzweise zur Förderung der Gesundheit und zur Schaffung „unterstützender Umgebungen“.
- Evaluierung konkreter Projekte, welche die Verbesserung der Lebensbedingungen zum Ziel haben, um ihre Auswirkungen auf die Gesundheit der betroffenen Personen zu kennen.
- Bessere Abstimmung der Aspekte „Prävention“ und „kurative Fürsorge“ und, angesichts der institutionellen Aufspaltung, Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Befugnisebenen.
- Gewährleistung wirksamer Früherkennungsprogramme durch ein aktives Follow-up und eine allgemein zugängliche Behandlung.
- Gestaltung der Schule zu einem bevorzugten Ort für die Überwachung der Gesundheit und Prävention.

3 Zugang zur Gesundheitspflege : Hindernisse und Vorschläge

„Was mich schockiert ist, dass man sich zuerst um die Papiere kümmert, und erst danach um den Kranken.“

„Jeden Monat muss ich mindestens 20 Euro für Medikamente aus der eigenen Tasche bezahlen. Da mein Einkommen gerade dem Integrationseinkommen entspricht, ist das nicht einfach. Wenn ich die Miete und den Strom abziehe, bleiben mir nur noch 250 Euro zum Leben. Es ist mir natürlich unmöglich, andere Ärzte oder Krankenhäuser aufzusuchen, als die vom ÖSHZ anerkannten, denn ich könnte sie mir nicht leisten.“

(Aussagen von ATD Vierte Welt anlässlich des Forums über Armut und Gesundheit am 14.12.2002).

Obwohl in Belgien das System der Gesundheitspflege gut ausgebaut und die Krankenversicherung breit zugänglich ist, gibt es noch Kinder, Frauen und Männer, die nicht immer alle Leistungen in Anspruch nehmen können, obwohl ihr Gesundheitszustand dies eigentlich erfordert. Widersprüchlicherweise haben gerade diejenigen, deren Gesundheit auf Grund menschenunwürdiger Lebensumstände stärker gefährdet ist (siehe Punkt 2), den schwierigsten Zugang zu Pflegeleistungen.

Zahlreiche Faktoren behindern diesen Zugang. Sie liegen sowohl außerhalb (vgl. Punkt 2), als auch innerhalb des Gesundheitssystemes.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Gesundheitspflege stellen sich sowohl auf der Angebotseite (auf Seiten der Hilfeleistung), als auch auf der Nachfrageseite (auf Seiten des Hilfesuchenden).

➤ Hindernisse auf der Angebotseite:

- Finanzielle Hemmnisse (hohe Fürsorge- und Arzneimittelkosten, System der Rückerstattung medizinischer Kosten, ...);

- Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Gesetzen und Vorschriften (Probleme mit der Pflichtversicherung und der Zusatzkrankenversicherung, mit der Maximalen Gesundheitsrechnung,...);
 - Organisatorische Hindernisse (fehlende medizinische Überwachung nach einem Krankenhausaufenthalt, Mangel an Nachsorge, verwaltungstechnische Probleme...);
 - Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer bestimmten Hilfe- oder Dienstleistung (Probleme mit der Unterstützung durch das ÖSHZ, mit den Dienstleistungen der Krankenkassen,...);
- Hindernisse auf der Nachfrageseite:
Minderwertigkeitsgefühle, Scham, Angst,...;
- Probleme in der Beziehung zwischen Leistungserbringer und Hilfesuchenden:
Sie betreffen die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen dem Leistungserbringer und dem Hilfesuchenden.

Ein und dieselbe Person kann über einen mehr oder weniger langen Zeitraum mit einem oder mehreren dieser Probleme konfrontiert werden.

Für einen ausführlichen Überblick der Schwierigkeiten beim Zugang zur Gesundheitspflege verweisen wir auf die Ergebnisse der Untersuchung und auf die Schlussfolgerungen des Forums.

3.1 Die finanzielle Zugänglichkeit

3.1.1 Die Kosten der Gesundheitspflege

Der Umfrage zum Thema Gesundheit aus dem Jahr 2001 zufolge, haben 29%¹⁷ der belgischen Haushalte Schwierigkeiten, die Kosten für ihre medizinische Versorgung zu bestreiten; in der niedrigsten Einkommenskategorie beträgt dieser Prozentsatz sogar 68%. 9 % der belgischen Haushalte mussten im Laufe des Jahres vor der Umfrage aus

¹⁷ Man kann allerdings von einem höheren Prozentsatz ausgehen, da die meistbenachteiligte Bevölkerungsschicht in der Erhebung untervertreten war. Vgl. auch Punkt 6.

finanziellen Gründen eine medizinische Konsultation oder den Kauf von Arzneimitteln aufschieben (20 % in Brüssel und 23 % in Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil). Der Anteil der Haushalte mit finanziellen Einschränkungen ist im Verhältnis zu den Ergebnissen der Gesundheitsumfrage von 1997 gleich geblieben. In Brüssel dagegen, ist dieser Anteil gestiegen (Wissenschaftliches Institut für Volksgesundheit, 2002).

Andere Faktoren, die mit der Organisation des Gesundheitssystems zusammenhängen, vergrößern die finanziellen Schwierigkeiten:

- **Das Vorstrecken der Kosten:** dies ist insbesondere in den Krankenhäusern ein Problem von entscheidender Bedeutung, denn in manchen Kliniken werden noch immer Patienten abgelehnt. *«Vor einigen Monaten musste mein Mann im Krankenhaus seine Fußverletzungen kontrollieren lassen. An der Rezeption mussten wir zuerst einen Vorschuss bezahlen. Da uns dies nicht möglich war, schickte man uns zum Sozialdienst. Dieser gestattete uns nicht, den Arzt zu besuchen. Daraufhin bin ich selbst in die Praxis des Arztes gegangen, der mir mitteilte, dass die Kontrolle notwendig sei. Die Gesundheit sei wichtiger, als Geld, sagte er.»* (Centrum Kauwenberg, 2003). Den Teilnehmern der Beratungsgespräche zufolge hätten einige Krankenhäuser eine „schwarze Liste“ von schlechten Zahlern erstellt. Manche Personen wissen nicht im Voraus, ob das Krankenhaus sie annehmen wird, oder nicht. Eine gestaffelte Abbezahlung wird als positiv erfahren; allerdings bedeutet sie eine zusätzliche Verringerung des monatlichen Einkommens.

Nach Inanspruchnahme medizinischer Leistungen müssen die Patienten sich zur Rückerstattung der Kosten an ihre Krankenkasse wenden. Da die meisten Krankenkassen diese Erstattung inzwischen per Banküberweisung durchführen, verzögert sich dadurch der Erhalt des Betrages. Von Armut betroffene Menschen hängen jedoch nicht selten von dieser Kostenerstattung ab, um die verschriebenen Medikamente zu bezahlen.

- **Die Nicht-Erstattung bestimmter Leistungen und Arzneimittel:** die Entscheidung, ob eine Kostenrückerstattung möglich ist, oder nicht, scheint nicht immer im Interesse des Patienten getroffen zu werden. Manche Medikamente, wie Schmerzmittel, sind von der Erstattung ausgenommen, obschon Wirksamkeit und Nutzen erwiesen sind. Nicht alle Arzneimittel zur Behandlung multiresistenter Formen von TBC werden zurückerstattet; dabei ist allgemein bekannt, dass Tuberkulose gerade in den meistbenachteiligten Bevölkerungsschichten am häufigsten vorkommt. Im Behandlungsbereich sieht das föderale Regierungsabkommen von Juli 2003 eine Erweiterung der rückerstattbaren Leistungen vor, z.B. für Zahnheilkunde oder Krankengymnastik gegen bestimmte Leiden. Jugendlichen wird seit Oktober 2003 die Pille rückerstattet.
- **Die Höhe des Eigenanteils:** für Personen mit niedrigem Einkommen deckt die Pflichtversicherung die notwendigen Gesundheitskosten nicht in ausreichendem Maße. In Folge dessen werden besondere Leistungen, wie Zahnmedizin, psychologische Betreuung und der Kauf bestimmter Hilfsmittel (z.B. einer Brille) auf Grund der hohen Kosten häufig aufgeschoben oder sogar ganz ausgelassen. Die Krankenhauskosten sind viel zu hoch: zur Eigenbeteiligung an den Aufenthaltskosten pro Tag¹⁸ kommen noch eine Arzneimittelpauschale (0,62 Euro pro Tag), die Kosten für nicht rückerstattbare Medikamente (Kategorie D), Honorar- und Materialzusatzkosten, usw., hinzu. Im Zeitraum zwischen dem Jahr 2000 und Mai 2003¹⁹ ist die Eigenbeteiligung, insbesondere bei Arzneimitteln, noch weiter angehoben worden.

In jüngster Zeit wurden einige **Einsparungen** durchgeführt, die **für die Patienten mit Mehrkosten** verbunden sind:

¹⁸ Dieser Preis schwankt je nach Dauer des Krankenhausaufenthaltes und nach der Kategorie, welcher der Begünstigte angehört.

¹⁹ Gemäß den Informationen von Van Winckel, H., Bund Christlicher Krankenkassen, 20. Juni 2003.

➤ *Das System der Referenzerstattung:* um die Verschreibung preiswerterer Arzneimittel (Generika) anzuregen, hat die Regierung am 1. Juni 2001 ein neues Bezahlungssystem eingeführt. Der Eigenanteil des Patienten ist bedeutend niedriger, wenn der Arzt ein generisches Medikament verschreibt; bei einem Markenarzneimittel hingegen, muss der Patient mehr als bisher aus der eigenen Tasche bezahlen. Seit Inkrafttreten dieser Regelung ist die Eigenbeteiligung des Patienten um 6% gestiegen. „Diese globalen, für den Patienten relativ begrenzten Mehrkosten verhüllen allerdings eine Reihe potenziell Besorgnis erregender Zustände auf individueller Ebene: so wird de facto seit dem 1. Januar 2003 einer nicht unerheblichen Zahl von Diabetes-Patienten ein Eigenanteil von 26% für ein A-Medikament auferlegt, das lebensnotwendig ist und deshalb theoretisch kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollte“ (und dies ungeachtet des Anspruchs auf erhöhte Beteiligung)²⁰. „Auch bei anderen, chronischen und «halbchronischen» Leiden (Depressionen, Bluthochdruck, Magenbeschwerden) führt das konservative Verschreibungsverhalten der Ärzte für einen Großteil der Patienten zu beträchtlichen, vermeidbaren Mehrkosten“ (Sozialistische Krankenkassen, September 2003)²¹.

➤ *Maßnahmen im Bereich der Krankengymnastik:* seit dem 1. Mai 2002 wurde das Erstattungssystem grundlegend verändert. Die Beschwerden werden in drei Kategorien eingeteilt, für die jeweils eine bestimmte Anzahl normal vergüteter Behandlungen vorgesehen ist. Es ist zu befürchten, dass Patienten mit „einem weniger schweren Leiden“ eine ihrer Gesundheit förderliche Behandlung entweder abbrechen, oder aber wesentlich teurer bezahlen müssen.

➤ *Maßnahmen im Bereich der Notaufnahme:* um die Inanspruchnahme der Notaufnahme einzuschränken, hat diese seit dem 1. März 2003 das Recht, eine zusätzliche Eigenbeteiligung von 12,50 Euro zu verlangen. Dieses „Bußgeld“ bedeutet für in Armut lebende Personen eine echte Strafe.

²⁰ Außerdem wird die Medikation zur Messung des Blutzuckergehalts nach wie vor nicht rückerstattet.

²¹ Die Christlichen Krankenkassen haben außerdem berechnet, dass der Patient auf Grund des Referenzerstattungssystems mehr Geld für Arzneimittel ausgeben muss. (Diels, 2002 in : Beck, Vanroelen, Louckx, 2002).

Genau wie die beiden vorherigen Maßnahmen wurde auch diese Sparmaßnahme ohne vorherige Rücksprache mit bedürftigen Menschen eingeführt. Es wurde keine Untersuchung der Gründe durchgeführt, die Menschen veranlassen, sich in der Notaufnahme behandeln zu lassen. In den Augen der Krankenhäuser und der politischen Verantwortlichen handelt es sich häufig um eine unangemessene Inanspruchnahme der Notaufnahme. Zu diesem Thema fand ein ausführlicher Gedankenaustausch statt, der sich wie folgt zusammenfassen lässt:

- Vielerlei Gründe veranlassen Menschen, die in Armut leben, sich in einer Notaufnahme behandeln zu lassen: der Mangel an nahe gelegenen und permanent zugänglichen, primären Gesundheitsdiensten, die Tatsache, dass die Kosten nicht sofort zu begleichen sind, die Einschätzung, dass die Krankheit rasch behandelt werden muss, die Angst, etwas schlecht oder falsch zu machen, erst recht ihren Kindern gegenüber (wenn es um ihre Kinder geht, wollen die Eltern kein Risiko eingehen, weil sie befürchten, das Sorgerecht zu verlieren), die Notwendigkeit, sich in die Notaufnahme zu begeben, weil ein Besuch beim Hausarzt zu lange hinausgeschoben wurde, die Schwierigkeit für Obdachlose, über ein Handy mit Zahl-Karte den diensttuenden Arzt anzurufen,... Häufig erscheint ihnen die Notaufnahme als Zufluchtsort, als der einzige Platz, um sich warm zu halten. In gewissen Krankenhäusern darf jede Nacht eine begrenzte Anzahl von Personen im Wartesaal übernachten. Die Notaufnahmen erfüllen somit auch eine Auffangfunktion. Im Fall einer allgemeinen Krise, wo es sogar unmöglich ist, zwischen einem medizinischen, einem psychologischen oder einem anderen Problem zu unterscheiden, kann die Notaufnahme durch ihren unmittelbaren Beistand Ängste mindern.

- Da die Inanspruchnahme der Notaufnahme unterschiedliche Gründe haben kann, ist es auch fraglich, ob die Erhöhung der Eigenbeteiligung das Verhalten bedürftiger Menschen verändern wird (umso mehr, als dieses „Bußgeld“ in gewissen Krankenhäusern auf die Rechnung gesetzt wird und daher erst später bezahlt werden muss). Selbst wenn die Eigenbeteiligung eine abschreckende Wirkung hat, ist zu bezweifeln, dass diese Patienten stattdessen die primäre Gesundheitspflege in Anspruch nehmen; als wahrscheinlicher gilt, dass sie gezwungen sind, die Behandlung aufzuschieben. Dies alles ist zu analysieren.
- Eine Reihe von Krankenhäusern organisiert in der Notaufnahme eine Hausarztsprechstunde. Aus solchen Initiativen gälte es, Schlüsse zu ziehen.



- Das Paket der rückerstattbaren Leistungen weiter ausbauen.
- Die verschreibenden Ärzte für die Kosten der Gesundheitspflege und der Arzneimittel sensibilisieren.
- Die Sparmaßnahmen nach ihrer Auswirkung auf die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege und auf den Gesundheitszustand in Armut lebender Menschen bewerten; insbesondere die Folgen der erhöhten Eigenbeteiligung in der Notaufnahme auf die Meistbenachteiligten. Werden diese tatsächlich veranlasst, die primäre Gesundheitspflege in Anspruch zu nehmen?
- Keine zusätzliche Eigenbeteiligung in der Notaufnahme anwenden, solange keine Maßnahme getroffen wurde, um eine leicht zugängliche, primäre Gesundheitspflege mit Bereitschaftsdienst (am Wochenende und in der Nacht) zu gewährleisten.

3.1.2 Kosteninformation

In Armut lebende Menschen müssen große Anstrengungen leisten, um die Auskünfte zu finden, die sie in Bezug auf Gesundheit und Gesundheitspflege brauchen, und um diese auch zu verstehen. Es kommt vor, dass die Information nicht verfügbar, bzw. unvollständig oder unangepasst ist. Der Mangel an Informationen wird als bedeutendes Hindernis beim Zugang zur Gesundheitspflege erfahren.

- Der Unterschied zwischen gesetzlicher Krankenversicherung, Zusatzversicherung, freiwilliger Versicherung und Beitrag zum Rücklagenfonds ist nicht deutlich.²²
- Angesichts der Entwicklung, der Komplexität und der mangelnden Transparenz der Vorschriften fühlt der Sozialversicherte sich machtlos, unfähig, seine Rechte geltend zu machen (die Gewährung einer höheren Kostenbeteiligung oder der Pauschale für chronische Krankheiten, die Anwendung der globalen medizinischen Akte,...).
- Die Krankenhäuser müssen die Patienten vor ihrer Aufnahme über alle Kosten informieren, die ihnen in Rechnung gestellt werden, aber es ist schwierig, bereits im Vorfeld des Krankenhausaufenthalts eine klare Vorstellung aller damit verbundenen Kosten zu haben. Die Krankenhausrechnung ist schwer verständlich und wird darüber hinaus erst spät verschickt (einige Monate nach dem Aufenthalt).

Auch das Krankenhauspersonal verfügt nicht immer über alle nötigen Informationen, um den Patienten zu helfen, ihre Rechte geltend zu machen.

3.2 Das Angebot an primären Gesundheitsdiensten

²² Die freiwillige Versicherung ist diejenige, die Selbstständige zur Deckung der kleinen Risiken abschließen können; die Beiträge zur Zusatzversicherung decken die verschiedenen Vorteile und Dienstleistungen, die von den Krankenkassen angeboten und von der Kontrollstelle für die Krankenkassen gewährt werden; der jährliche Beitrag zum Rücklagenfonds betrifft einen persönlichen Beitrag, den die Krankenkassen im Rahmen ihrer finanziellen Verantwortlichkeiten von ihren Mitgliedern einfordern,

In den ärmeren Wohnvierteln ist das Angebot an zugänglichen, primären Gesundheitsdiensten unzureichend: es gibt nicht genügend Hausärzte, Beratungsstellen, „maisons médicales“ (*besondere Form von Gesundheitszentren, die einen ständigen Bereitschaftsdienst durch ein im Turnus arbeitendes Ärzteteam und ein gut organisiertes Sekretariat gewährleisten*). Dies ist einer der Gründe warum viele bedürftige Menschen sich in die Notaufnahme begeben, um sich behandeln zu lassen. Auch müssen die Menschen einen Arzt während des Bereitschaftsdienstes nachts oder am Wochenende erreichen können, ohne dafür allzu teuer bezahlen zu müssen, da sie sich ansonsten die verschriebenen Arzneimittel gegebenenfalls nicht mehr leisten können.

Gerade wenn Armut und Stress an den Widerstandskräften zehren, ist es von größter Wichtigkeit, sich auf Dienste im eigenen Wohnviertel verlassen zu können, die sich rasch und gut um die Menschen kümmern.

Der Hausarzt koordiniert die Betreuung, die dem Patienten zuteil wird, und ist sein Ansprechpartner für alle notwendigen Auskünfte. Für alle Patienten, insbesondere aber für die bedürftigen, ist das Vertrauensverhältnis zum Hausarzt wichtig. Von Armut betroffene Personen suchen einen Hausarzt, in dessen Nähe sie sich wohlfühlen, den sie um Erklärungen zu bitten wagen, und dem sie sich auch zu sagen trauen, dass sie etwas nicht verstanden haben,... Dieses bevorzugte Verhältnis zum Hausarzt kann jedoch auch mit der Gesundheitspflege der ÖSHZ in Konflikt treten, wenn dem Patienten beispielsweise nicht die freie Wahl der Fachkräfte für die Gesundheitspflege zugestanden wird.

Die „maisons médicales“ (wijkgezondheidscentra) werden von den Vereinigungen, die den Meistbeteiligten als Sprachrohr dienen, und den betroffenen Dienststellen, als Beispiel für gut zugängliche Infrastrukturen der primären Gesundheitspflege genannt. Hierbei wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die „maisons médicales“ ihre Arbeit auf das jeweilige Wohnviertel ausrichten, finanziell erschwinglich sind und auf die Notwendigkeit der Gesundheitsförderung achten. Die Zentren verfolgen einen Disziplinen übergreifenden Ansatz. Nichtsdestotrotz gibt es Kritikpunkte: das Risiko einer dualen Gesundheitspflege durch das Anziehen eines chancenarmen Zielpublikums, das begrenzte Angebot, eine zu eingeschränkte geografische Verteilung...



An Hand verschiedener Maßnahmen eine besser zugängliche, primäre Gesundheitspflege gewährleisten:

- Maximale Ausschaltung finanzieller Hindernisse durch eine Senkung der Eigenbeteiligung,
- Gut organisierte und zugängliche Bereitschaftsdienste,
- Anreize für Hausärzte, um in sozial benachteiligten Wohnvierteln zu arbeiten,
- Bessere Unterstützung der „maisons médicales“ , z.B. in Form einer Niederlassungsprämie,
- Evaluierung der „maisons médicales“ im Hinblick auf eine Ausdehnung ihrer positiven Eigenschaften auf die Hausarztpraxen.

3.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit

Aus der Untersuchung, die auf der Grundlage der Gespräche in den Vereinigungen durchgeführt wurde, ergab sich eine Liste von Hindernissen im Zusammenhang mit den Instrumenten, welche den Zugang zur Gesundheitspflege verbessern sollten (vgl. Untersuchungsbericht und Schlussfolgerungen des Forums).

Während der Konzertierungsgespräche im Anschluss an die Untersuchung wurden eine Reihe von Maßnahmen eingehender besprochen.

3.3.1 Die gesetzliche Krankenversicherung

Seit dem 1. Januar 1998 wird das Versicherungssystem reformiert. Das Ziel dieser Reform besteht in einer besseren Abdeckung der medizinischen Versorgung durch die Abschaffung der Beitrittszahlung und der Wartezeit (von Ausnahmefällen abgesehen), sowie durch die Befreiung bestimmter Kategorien von Begünstigten von der Zahlung der persönlichen Pflichtbeiträge zur Krankenversicherung.

Die Erweiterung der Versicherungsfähigkeit stellt einen unbestrittenen Fortschritt dar. Dennoch gibt es nach wie vor Menschen, die von der gesetzlichen Krankenversicherung nicht erfasst werden. Hierbei handelt es sich um:

- Personen, die sozialversichert sein könnten, die auf Grund einer Häufung von Mängeln und Problemen (z.B. Schwierigkeiten in Verbindung mit den Beitrittsbedingungen, wie der Mitgliedschaft bei einer Krankenkasse) keinen Zugang zum Gesundheitssystem (mehr) haben. Manchmal wird die Erstattung von Pflegeleistungen im Rahmen der Pflichtversicherung denjenigen verweigert, welche die Zusatzversicherung der Krankenkasse nicht bezahlen, obschon dies eine ungesetzliche Praxis ist²³ ;
- Personen, die sich gesetzwidrig in Belgien aufhalten, oder die sich in einer prekären Situation befinden, obwohl ihr Aufenthalt rechtmäßig ist. Sie haben keinen Zugang zur Pflichtversicherung.²⁴ Menschen ohne gesetzliche Aufenthaltsgenehmigung sind auf den Königlichen Erlass über dringende medizinische Hilfe angewiesen, dessen Anwendung jedoch vielerlei Probleme aufwirft (z.B. in Bezug auf Kontinuität bei der Betreuung), weswegen diese Personen von der Unterstützung regierungsunabhängiger Organisationen abhängen.
- Selbstständige mit finanziellen Problemen, die ihre Beiträge an die Sozialversicherung nicht mehr bezahlen und auf Grund dessen nicht mehr gegen die großen Risiken versichert sind. Angesichts ihrer finanziellen Schwierigkeiten schließen diese Menschen auch keine private Zusatzversicherung gegen die kleinen Risiken ab.

²³ Der Beitritt zu einer Krankenkasse setzt die Annahme ihrer Satzung voraus, die von der Generalversammlung der Mitglieder verfasst wurde, und die Bedingungen für den Zugang zu den Vorteilen und Leistungen der Zusatzversicherung festlegt (Heimpflege, Brille, ...). Die Krankenkasse kann also auf der Grundlage ihrer Satzung ein Mitglied ausschließen, das den Zusatzbeitrag nicht entrichtet hat. Andererseits kommt es vor, dass demjenigen, der den Beitrag zur Zusatzversicherung nicht bezahlt hat, die Erstattung von Leistungen im Rahmen der Pflichtversicherung verweigert wird, ohne dass es zu einem Ausschluss dieser Person aus der Krankenkasse kommt. Ein solches Vorgehen ist ungesetzlich, da die Krankenkassen gemäß Artikel 3 des Gesetzes vom 6. August 1990 (koordiniert durch das Gesetz vom 14. Juli 1994) den Auftrag haben, ihren Mitgliedern gegenüber die Pflichtversicherung für medizinische Versorgung und Entschädigungen anzuwenden.

²⁴ Es handelt sich um Ausländer im Besitz von Anhang 35, einem besonderen Aufenthaltsdokument; um Ausländer im Besitz eines Ausweisungsbefehls mit aufschiebender Wirkung, das Land zu verlassen, oder einer verlängerten Einreiseerklärung, um regularisierte Personen, die auf ihre Eintragung in das Nationalregister warten und um Personen, die im Rahmen einer dauerhaften Beziehung zusammenleben (vgl. die Website des «Medisch Steunpunt Mensen zonder Papieren» : <http://www.medimmigrant.be>).

- Wenn das ÖSHZ die Bezugsadresse berücksichtigt, haben im Prinzip auch Obdachlose Zugang zur Gesundheitspflege. In der Praxis stellt sich jedoch heraus, das mancher Obdachlose Mühe hat, eine Bezugsadresse zu erhalten, was auf Befugniskonflikte zwischen den ÖSHZ zurückzuführen ist. Deshalb wurde eine Regelung festgelegt, die ermöglichen soll, eine solche Meinungsverschiedenheit rasch zu klären: wenn zwei oder mehrere ÖSHZ sich territorial nicht für zuständig erklären, bestimmt der Minister für soziale Integration innerhalb einer Frist von fünf Tagen, welches Zentrum bis auf weiteres Beistand leisten muss.²⁵

Wachsende Gesundheitsausgaben und eine unzureichende Deckung durch die Pflichtversicherung veranlassen mehr und mehr Menschen, eine Privatversicherung abzuschließen. Zwischen 1995 und 2000 ist die Zahl der privat Versicherten von 2,5 Millionen auf 4 Millionen angestiegen²⁶. Einige Teilnehmer an den Konzertierungsgesprächen wiesen auf die Gefahren einer fortschreitenden Privatisierung der Gesundheitspflege auf Kosten der wirtschaftlich anfälligsten Menschen in der Gesellschaft hin.

²⁵ Art. 382 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 (Staatsblatt vom 31. Dezember 2002) und Rundschreiben vom 8. April 2003.

²⁶ Quelle: Broschüre über Krankenversicherung des Berufsverbandes der Krankenversicherungsgesellschaften, s.d. (Association Professionnelle des Entreprises d'Assurances, s.d.). Die Entwicklung der Privatversicherungen gefährdet die Solidarität innerhalb des Gesundheitssystems.



- Die Versicherbarkeit auf Menschen in einer prekären Aufenthaltssituation ausdehnen;
- Die Pflichtversicherung gegen kleine Risiken den Selbstständigen öffnen;
- Aktiv nach den Menschen suchen, die keinen Zugang (mehr) zum klassischen System der Gesundheitspflege finden, obwohl sie Anspruch auf die Pflichtversicherung haben. Dies ist die Aufgabe der Banque Carrefour²⁷, in Zusammenarbeit mit den Versicherungsträgern und den ÖSHZ.
- Das Paket der rückerstattbaren Leistungen weiter ausdehnen.

3.3.2 Die maximale Gesundheitsrechnung

Die Maximale Gesundheitsrechnung als System basiert auf folgendem Grundsatz: sobald die Eigenbeteiligung eines Begünstigten für bestimmte medizinische Leistungen eine gewisse Höchstgrenze überschreitet (die je nach Art der Maximalen Gesundheitsrechnung unterschiedlich bemessen ist), erhält der Betroffene seinen gesamten Eigenanteil zurückerstattet.

²⁷ Die Banque Carrefour de la sécurité sociale, kurz Banque Carrefour genannt, unterstützt den elektronischen Datenaustausch zwischen den Sozialversicherungseinrichtungen, die ihrerseits für die Eingabe und Verwaltung der Daten verantwortlich bleiben. Es erfolgt also keinerlei zentrale Registrierung persönlicher Daten bei der Banque Carrefour.

Die maximale Gesundheitsrechnung wurde eingeführt, um Personen, die krankheitsbedingt in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, einen größeren und rascheren Schutz zu bieten.²⁸ Die maximale Gesundheitsrechnung wird auf der Grundlage der sozialen Kategorie des Begünstigten, seines Alters²⁹ und der Einkünfte des Haushalts ermittelt. Sie wirkt so den Einschränkungen entgegen, die zuvor bestimmte Gruppen trafen, weil sie von einigen besonderen Maßnahmen, wie der erhöhten Unterstützung und dem sozialen und steuerlichen Freibetrag, von vornherein ausgeschlossen waren. Denken wir beispielsweise an chronisch Kranke und ihre Familien, oder an Personen mit einem bescheidenen Einkommen, die häufig oder ständig medizinische Kosten tragen müssen.

Die Einführung der maximalen Gesundheitsrechnung bedeutet als Schutz vor allzu hohen medizinischen Kosten eine gute Präventionsmaßnahme gegen die soziale Ausgrenzung auf Grund gesundheitlicher Probleme. Trotzdem gibt es größere Schwierigkeiten, die verhindern, dass alle Menschen über einen ausreichenden Schutz verfügen. Dies gilt für chronisch erkrankte Personen, die nach wie vor einen zu großen Eigenanteil an den Arzneimitteln bezahlen müssen, die zu ihrer Behandlung wichtig sind und ihnen dennoch nicht erstattet werden.³⁰ Während der Konzertierungsgespräche beim Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung wurden folgende Schwierigkeiten aufgezeigt, die verhindern, dass bedürftige Menschen wirksam geschützt werden können:

²⁸ Darlegung der Gründe – Gesetzesentwurf zur Abänderung des Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung, koordiniert am 14. Juli 1994.

²⁹ Wenn die maximale Gesundheitsrechnung auf die betreffende soziale Kategorie keine Anwendung findet, kann sie Kindern unter 16 Jahren trotzdem gewährt werden, vorausgesetzt, der Eigenanteil für dieses Kind beträgt mindestens 650 Euro.

³⁰ Hierbei handelt es sich beispielsweise um Arzneimittel der Kategorie D, die nicht erstattet und auch für die maximale Gesundheitsrechnung nicht berücksichtigt werden. Für chronisch kranke Menschen sind sie häufig unverzichtbar. Vgl.: Vlaams Patiëntentplatform, Bemerkingen Maximumfactuur, 2003.

- *Probleme in Bezug auf die Höhe der jährlichen Obergrenze:*

Die niedrigste Obergrenze liegt derzeit bei 450 Euro, d.h. dass die Menschen aus der niedrigsten Einkommenskategorie eine Eigenbeteiligung in Höhe von 450 Euro entrichten müssen, ehe sie durch die Obergrenzenregelung geschützt sind. Beim Übergang vom sozialen Freibetrag zur maximalen Gesundheitsrechnung wurde die Obergrenze von 371,84 Euro auf 450,00 Euro angehoben.

Diese Maßnahme gilt rückwirkend: zunächst muss eine gewisse Summe an Eigenbeteiligung gezahlt werden, und erst wenn diese Summe erreicht ist, wird der Patient von der Eigenbeteiligung befreit. Folglich kann es passieren, dass finanziell bedürftige Personen eine bestimmte medizinische Behandlung verschieben und die entscheidende Obergrenze daher erst gar nicht erreichen.

- *Probleme in Bezug auf die berücksichtigten Leistungen*

Das System der maximalen Gesundheitsrechnung berücksichtigt ausschließlich die erstattbaren Leistungen und Arzneimittel. Es bleiben jedoch eine Reihe von Kosten übrig, die von der Krankenversicherung nicht erstattet, und daher auch für die maximale Gesundheitsrechnung außer Acht gelassen werden. Dies gilt beispielsweise für die Medikamente der Kategorie D (wie Schmerzmittel), für den persönlichen Anteil an den Krankenhauskosten pro Pflage tag ab dem 91. Tag nach der Aufnahme in ein allgemeines Krankenhaus und ab dem 366. Tag nach der Aufnahme in eine psychiatrische Klinik, für die Aufenthaltskosten beim Begleiteten Wohnen, für die Honorarzuschläge, die manche medizinische Leistungserbringer berechnen dürfen, für Hüftprothesen, Herzschrittmacher, Herzklappen...

- *Das Problem der Vorschusszahlungen:*

Auch wenn die Obergrenze bereits erreicht wurde, müssen die Kosten weiterhin vorgestreckt werden; erst im Nachhinein erfolgt die Erstattung. Viele Menschen sind über dieses Rückerstattungssystem nicht informiert.

Das föderale Regierungsabkommen von Juli 2003 sieht eine Erweiterung der Unterstützung im Hinblick auf die maximale Gesundheitsrechnung vor, unter anderem zugunsten von Selbstständigen im Rahmen der Pflichtversicherung gegen kleine Risiken, sowie bei Materialkosten und langwierigen Krankenhausaufenthalten. Die maximale Gesundheitsrechnung für Kinder gilt demzufolge bis zum Alter von 18 Jahren.



- Das System der maximalen Gesundheitsrechnung verbessern: Absenkung der Obergrenze, bessere Kostendeckung, zeitliche Staffelung der Zahlungen (z.B. auf monatlicher statt auf jährlicher Basis), usw.
- Förderung von Zusatzmaßnahmen: klarere Maßnahmen, u.a. in Bezug auf die Zahlung durch den Versicherungsträger, die „maisons médicales“ und die ÖSHZ (siehe auch weiter unten).

3.3.3 Die Zahlung durch den Versicherungsträger

Dieses System soll das Problem der Vorschüsse lösen, das für Menschen mit niedrigem Einkommen umso größer ist. Die Vereinigungen sehen darin eine mögliche Lösung für Zahlungsschwierigkeiten im Bereich der ambulanten Gesundheitspflege, also beim Hausarzt, beim Zahnarzt, beim Facharzt, ... Außerdem ist es für die Patienten mit weniger verwaltungstechnischen Problemen verbunden.

Nur eine kleine Minderheit von praktizierenden Ärzten wenden dieses System tatsächlich an³¹, da sie das Verfahren aus verwaltungstechnischer Sicht als zu umständlich betrachten.

³¹ Manchen Teilnehmern an den Konzertierungsgesprächen zufolge betrifft dies nur 4% der ambulanten Behandlungen und 2% der medizinischen Fachkräfte.

Es sind Maßnahmen erforderlich, damit die Ärzte diese Regelung auf eine einfache Weise anwenden können. Der Gebrauch der SIS-Karte könnte diese Anwendung erleichtern. Hierzu müssen die Ärzte jedoch über ein angemessenes Karten-Lesegerät verfügen. Die Einführung dieser Lesegeräte kann phasenweise erfolgen, wobei den Ärzten, die einen Antrag auf die Anwendung der Zahlung durch den Versicherungsträger stellen, Priorität eingeräumt wird, einschließlich derer, die keinem „maison médicale“ angeschlossen sind. Insofern der Haushalt es zulässt, ist eine allgemeine Einführung des SIS-Karten-Lesegerätes anzustreben, um ein zweigleisiges Gesundheitssystem mit Ärzten „für die Armen“ und Ärzten „für die Reichen“ zu vermeiden.

Es werden Vorschläge formuliert, um den Anwendungsbereich der Regelung über die Zahlung durch den Versicherungsträger auszudehnen; in der Praxis allerdings, stellt man eine eher restriktive Handhabe fest. Gewisse Teilnehmer beklagen, dass manche Krankenhäuser gegen das Gesetz verstoßen, indem sie für bestimmte technische Leistungen die Zahlung durch den Versicherungsträger nicht akzeptieren. Die hohen Kosten, die mit diesen Leistungen verbunden sind, sowie die Unterfinanzierung der Krankenhäuser, werden als Argumente angeführt, um diese Entscheidung zu rechtfertigen.

Kürzlich wurde manchen Langzeitarbeitslosen und Personen mit einer Behinderung im Bereich der ambulanten Gesundheitspflege die Möglichkeit der Zahlung durch den Versicherungsträger verwehrt³². Als Antwort auf die durch diese Haltung ausgelösten Reaktionen versprach der zuständige Minister für soziale Angelegenheiten und Volksgesundheit, die Regelung zu revidieren. Eine bessere Anwendung der Zahlung durch den Versicherungsträger steht auf der Tagesordnung des vom Minister angeregten Dialogs über das Gesundheitswesen.

³² Die Kategorien von Personen, die in den Genuss der Zahlung durch den Versicherungsträger kommen, werden in Artikel 6 § 2, 4° bis 7° des Kgl. Erlasses vom 10. Oktober 1986 aufgeführt, der kürzlich durch den Kgl. Erlass vom 4. März 2003 abgeändert wurde (Belg. Staatsblatt vom 10. Oktober 1986).



Langfristig: die Zahlung durch den Versicherungsträger auf alle ambulanten Behandlungen ausdehnen.

Kurz- bis mittelfristig: die Inanspruchnahme der Zahlung durch den Versicherungsträger auf Seiten der Hausärzte fördern, unter anderem durch die schrittweise Einführung von SIS-Karten-Lesegeräten.

3.3.4 Die globale medizinische Akte

Die globale medizinische Akte wurde ausgebaut, so dass seit Mai 2002 jeder Patient, der über eine globale medizinische Akte verfügt, in der Sprechstunde des Hausarztes eine um 30% geringere Eigenbeteiligung bezahlen muss. Die Erfahrung lehrt, dass die Patienten häufig gezwungen sind, bei jedem Leistungserbringer ihre Geschichte aufs Neue zu erzählen, weil zwischen den Ärzten keine Kommunikation besteht, und dass sogar ein und dieselbe Untersuchung mehrmals durchgeführt wird, weil die Ergebnisse nicht mitgeteilt werden, so dass die Bedeutung eines allgemeinen und zentralen Dossiers auf der Hand liegt.

Dennoch gibt es Hindernisse im Zusammenhang mit der globalen medizinischen Akte: die Patienten sind über diese Möglichkeit nicht ausreichend informiert, der Berechtigte muss einen Antrag stellen und das Geld vorstrecken³³, und er muss auch selbst um eine Verlängerung ersuchen. Auf Grund ihrer Lebensumstände ist es für Obdachlose umso schwieriger, diese Maßnahme zu nutzen.

In Flandern werden mehr globale medizinische Akten eröffnet, als in der Wallonie und Brüssel³⁴. Es wäre interessant, die Ursache für diese regionalen Unterschiede zu kennen, um daraus Lehren zu ziehen.

³³ Derzeit muss der Patient 13,06 Euro bezahlen. Dieser Betrag wird vollständig von der Krankenkasse zurückerstattet, aber auch hier stellt sich das Problem des Vorstreckens der Kosten (vgl. Punkt 3.1.2.). Diese Pauschale ist jährlich zu entrichten. Allerdings kann der Patient um die Anwendung der Zahlung durch den Versicherungsträger ersuchen.

³⁴ Einer Umfrage der Christlichen Krankenkassen zufolge verfügten im Oktober 2002 40% ihrer Mitglieder in Flandern über eine globale medizinische Akte, verglichen mit 14% in Wallonien und 12% in Brüssel. Eine Studie der sozialistischen Krankenkassen und Daten der liberalen Krankenkassen bestätigen diesen Trend. (Quelle: De Kock, C., E-santé, 22-07-03, auf der Grundlage einer Erhebung der Christlichen Krankenkassen).

Ab dem 1. Januar 2004 sollte das Verfahren zur Verlängerung der globalen medizinischen Akte vereinfacht werden³⁵. Im Laufe des Jahres 2004 wird sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Versicherungsgesellschaften und der Allgemeinmediziner mit der Problematik der globalen medizinischen Akte befassen.



- Die globale medizinische Akte evaluieren: erleichtert das heutige System den Zugang zur Gesundheitspflege, auch für die meistbenachteiligten Mitbürger, und trägt es zu einer qualitativen Verbesserung der Gesundheitspflege bei?

3.3.5 Die erhöhte Beteiligung

Seit dem 1. Juli 1997 wurde die erhöhte Beteiligung schrittweise auf neue Kategorien von Begünstigten ausgedehnt³⁶. Die Einschränkungen dieses Systems sind:

- Kriterien der Altersgrenze und der Dauer der Arbeitslosenentschädigung, welche die Patienten veranlassen können, bestimmte Behandlungen zu verschieben;
- Die Dauer der Auszahlung des Eingliederungseinkommens (während des Jahres vor der Antragstellung, kontinuierlich während 3 Monaten oder aber 6 Monate lang kontinuierlich oder nicht);
- Die Aufteilung der Berechtigten in Kategorien (bei gleichem Einkommen können zwei Personen, je nach ihrem Statut, unterschiedlich behandelt werden);
- Die erhöhte Beteiligung wird nicht von vornherein gewährt: der Versicherte muss sich bei seiner Krankenkasse melden und nachweisen, dass er in Bezug auf Statut und Einkommen die erforderlichen Bedingungen erfüllt.

³⁵ Siehe die Vereinbarung der Nationalen Ärzte- und Krankenkassenkommission vom 7. Juli 2003 über die Vereinfachung und Verlängerung der globalen medizinischen Akte.

³⁶ Die Begünstigten eines Eingliederungseinkommens oder der entsprechenden Sozialhilfe, der Einkommensgarantie für Betagte (oder des ehemaligen, garantierten Einkommens für Betagte), einer Zulage für Menschen mit einer Behinderung; die Kinder, die Anspruch auf erhöhtes Kindergeld haben; Arbeitslose über 50 Jahren, die seit einem Jahr eine Entschädigung erhalten.

3.3.6 Das System der Pauschale

Dieses System setzt einen Vertrag zwischen dem Patienten, der Krankenkasse und der medizinischen Einrichtung („maison médicale“) voraus. Die Krankenkasse bezahlt einen feststehenden, monatlichen Betrag pro Patient, also eine Pauschale, direkt an die „maison médicale“. Diese Formel fördert die Inanspruchnahme der primären Gesundheitspflege und garantiert dabei eine maximale finanzielle Zugänglichkeit. Ein solches System erfordert ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Patienten und der Fachkraft.

Die Zahl der Einrichtungen, die nach diesem System arbeiten, ist begrenzt. Außerdem können Obdachlose diese Maßnahme auf Grund ihrer Mobilität schwerlich nutzen. Es kommt auch vor, dass Arbeitslose oder Empfänger eines Eingliederungseinkommens, die eine Beschäftigung finden, ihre Eintragung bei einer nach dem Pauschalensystem arbeitenden „maison médicale“ streichen lassen, weil sie meinen, auf dieses System keinen Anspruch mehr zu haben.

Bereits im Ersten Bericht des Dienstes wurde eine gründliche Bewertung des Pauschalensystems gefordert. Zurzeit wird mit Unterstützung des Gesundheitspflege-Versicherungsausschusses des LIKIV (Landesinstitut für Kranken- und Invaliditätsversicherung) eine Studie durchgeführt, die sich jedoch auf die Festlegung der Pauschale beschränkt.



- Das Pauschalensystem evaluieren, um seine Auswirkungen auf die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege zu ermitteln.

3.4. Dringende medizinische Hilfe

Was die dringende medizinische Hilfe der ÖSHZ für Ausländer angeht, die sich illegal in Belgien aufhalten³⁷, wurden folgende Probleme aufgezeigt :

³⁷ K.E. vom 12. Dezember 1996 (Staatsblatt vom 31. Dezember 1996).

- Die Anwendung dieses Königlichen Erlasses führt zu einer Reihe von Problemen, da sowohl die Patienten, als auch die betroffenen Einrichtungen mit seinem Inhalt unzureichend vertraut sind ;
- Es müssen lange Wartezeiten in Kauf genommen werden, ehe eine Entscheidung gefällt wird;
- Der Patient empfindet eine Scheu vor dem ÖSHZ.

Es muss ferner darauf hingewiesen werden, dass auch minderjährige Ausländer keine dringende medizinische Hilfe erhalten.

Im Hinblick auf eine bessere Anwendung des Königlichen Erlasses schlagen das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung und der Point d'appui médical pour personnes sans papiers (Medizinischer Dienst für Menschen ohne Papiere) vor, einen klaren Gesetzesrahmen mit einem vereinfachten Verwaltungsverfahren zu schaffen. Die entsprechenden Informationen und Vorschriften würden den betroffenen Akteuren, d.h. den ÖSHZ, den Auffangzentren, den lokalen Auffanginitiativen, den Krankenhauseinrichtungen und dem (para)medizinischen Personal über eine Website und ein leicht verständliches und koordiniertes Rundschreiben mitgeteilt. Menschen mit einem prekären Aufenthaltsstatut oder ohne Aufenthaltsstatut müssen auch Zugang zu psychiatrischen und anderen medizinischen Einrichtungen erhalten.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche unterstützen diese Vorschläge, denn sie entsprechen ihrem Anliegen, niemanden auszuschließen (ein Ansatz, der sich auf die Grundrechte des Menschen stützt).



- Verbesserung der Anwendung des Königlichen Erlasses über dringende medizinische Hilfe durch die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens mit einem vereinfachten Verwaltungsverfahren.
- Dafür sorgen, dass der K.E. über dringende medizinische Hilfe auch die geistige Gesundheitspflege abdeckt.

4 Zwei Partner unter vielen

4.1 Die Krankenkassen

Die Krankenkassen sind ein wichtiger Akteur der Gesundheitspflege. Sie sind in drei Bereichen aktiv: sie verwalten die Pflichtversicherung für medizinische Versorgung und die entsprechenden Leistungen; sie spielen eine Rolle im Rahmen der freiwilligen und der Zusatzversicherung; sie bieten Hilfe, Informationen, Begleitung und Beistand im Hinblick auf die Förderung des körperlichen, psychischen oder sozialen Wohlbefindens (Vandevelde, C. et Bergamini, S., 2002 : 16). Ferner können sie im Bereich des Gesundheitswesens ihre eigenen Einrichtungen schaffen (Krankenhäuser, Hauspflagedienste...). Von den Krankenkassen wird erwartet, dass sie den Interessen der Sozialversicherten dienen, sowohl auf kollektiver, als auch auf individueller Ebene.

„Die Krankenkasse tut viel, aber man weiß es nicht immer“, lautet eine Reaktion von Menschen, die in Armut leben (Centrum Kauwenberg, 2003). Für die Teilnehmer der Konzertierung mangelt es an Informationen über das Angebot, die Rückerstattungsmodalitäten, die Aktivitäten der Krankenkassen. Auch ist einigen Vertretern zufolge das Angebot nicht immer auf die Bedürfnisse abgestimmt.

Die Krankenkassen drohen ihre soziale Rolle zu verlieren, da sie gezwungen sind, immer mehr Verwaltungsaufgaben zu bewältigen. Diese Entwicklung zeigt sich unter anderem darin, dass ihre Aufgaben als Informationsstelle und bürgernaher Dienst immer mehr in den Hintergrund geraten. Boten die Krankenkassen den Menschen zuvor noch eine leicht zugängliche Quelle von Auskünften, so nimmt diese Funktion heute ab, unter anderem weil weniger Rückerstattungen am Schalter durchgeführt werden und der Umfang des Bereitschaftsdienstes abnimmt.

Es wird dafür plädiert, dass die Krankenkassen diejenigen ihrer Mitglieder, die ihren Beitrag zur Kranken-Pflichtversicherung nicht ordnungsgemäß bezahlt haben, rasch und aktiv ermitteln und sie veranlassen sollen, ihre Situation in Ordnung zu bringen. Allerdings können die Krankenkassen diese Aufgabe nicht immer erfüllen, weil es ihnen unter anderem an den nötigen Daten fehlt³⁸. Aus diesem Grunde ist eine Zusammenarbeit zwischen den Versicherungsträgern und den verschiedenen betroffenen Akteuren, der „Banque Carrefour“ der sozialen Sicherheit, den ÖSHZ, usw., erforderlich.

Die meisten Krankenkassen fordern von ihren Mitgliedern die Entrichtung eines Zusatzbeitrages. Menschen mit niedrigem Einkommen fällt es jedoch häufig schwer, diese Beiträge zu bezahlen, die von den ÖSHZ nicht immer übernommen werden. In Armut lebende Menschen beklagen, dass ihnen in Folge dessen manchmal Rückerstattungen im Rahmen der Pflichtversicherung verweigert werden³⁹. Diese Situation hat dramatische Folgen, da jemand, der seine Zusatzversicherung nicht ordnungsgemäß bezahlt hat, keine Kostenrückerstattung im Rahmen der Pflichtversicherung erhält. Mehrere Teilnehmer der Konzertierung bestätigen diesen Missbrauch, der übrigens bereits im Ersten Zweijahresbericht des Dienstes angeprangert wurde (Dienst, 2001: 163).

Es treten Probleme bei der Rückerstattung auf: verspätete Zahlung weil das Geld auf ein Bankkonto überwiesen wird, Mangel an Informationen über die Rückerstattung⁴⁰. Die Teilnehmer der Konzertierung beklagen, dass einige Krankenkassen die Gelder für die Kostenerstattung stattdessen zum Abbau ihrer Schulden einsetzen.

³⁸ Nachdem der Anspruch auf medizinische Versorgung gesichert ist, wird dem betreffenden Mitglied das Recht auf die Leistungen der Krankenkasse jährlich aufs Neue zugesprochen. Dies erfolgt auf der Grundlage eines Basisjahres, ungeachtet der aktuellen Situation des Betroffenen. Das Basisjahr entspricht dem vorletzten Kalenderjahr vor Beginn des Jahres, in dem das Recht auf medizinische Versorgung erworben wurde. Im Klartext bezieht sich der Anspruch eines Menschen auf Leistungen der Gesundheitspflege im Jahr 2003 auf seine Versicherbarkeit im Jahr 2001. Jemand, der im Jahr 2001 arbeitslos wurde, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat und über keinerlei weitere Einkünfte verfügt, kann also im Jahr 2002 nicht mehr versicherungsfähig sein, ohne dass die Krankenkasse davon weiß.

³⁹ Vgl. oben: Punkt 3.3.1 und Fußnote 22.

⁴⁰ Hier stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit der «Charta des Sozialversicherten» für Menschen in Armut, denn das Recht auf Information wird den Versicherten in dieser Charta zuerkannt.

In Bezug auf die Interessensvertretung fordern die Vereinigungen, dass die Krankenkassen ihren Mitgliedern eine aktive Rolle im Bereich der Gesundheitspflege einräumen, indem sie ihnen ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der Gesundheitspolitik erteilen und dafür sorgen, dass ihre Stimme Gehör findet. Die Sozialversicherten müssen als Partner betrachtet werden, nicht so sehr als Mitglieder, die eines Beistands bedürfen.

4.2 Die ÖSHZ

Die Rolle der ÖSHZ in der Gesundheitspflege ist auf eine Restaufgabe beschränkt, zu Gunsten von Personen, die an die Grenzen der sozialen Sicherheit stoßen und keinen Zugang oder nur einen sehr begrenzten Zugang zur Gesundheitspflege haben. Trotz des Fortschritts im Bereich des Zugangs zum Gesundheitswesen für alle Menschen, bleiben die ÖSHZ diesbezüglich ein unumgänglicher Akteur.

Artikel 1 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die ÖSHZ besagt: „Jeder Mensch hat Anspruch auf Sozialhilfe. Diese hat zum Ziel jedem ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.“

Um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, muss der Zugang zum Gesundheitswesen für jeden gesichert sein.

Artikel 60 § 5 desselben Gesetzes besagt: „Ist der betroffene Sozialhilfeempfänger nicht gegen Krankheit und Invalidität versichert, so trägt es (=das ÖSHZ) diese Person bei der von ihr selbst gewählten Versicherung oder, in Ermangelung einer eigenen Wahl, bei der Hilfskasse für Kranken- und Invalidenversicherung, ein⁴¹. Es fordert nach Möglichkeit einen persönlichen Beitrag des Betroffenen.“

Dieser Gesetzesartikel ist wichtig. Eine der Hauptaufgaben des ÖSHZ besteht also darin, zu prüfen, ob eine Person für eine medizinische Versorgung versichert ist.

⁴¹ Die Hilfskasse für Kranken- und Invalidenversicherung ist eine gemeinnützige Einrichtung, die jedem Antrag auf Mitgliedschaft von Seiten eines Sozialversicherten stattgeben und dieser Person die Wahrung ihrer Rechte gewährleisten muss, insofern sie die notwendigen Bedingungen erfüllt. Für einige Teilnehmer der Konzertierung stellt die begrenzte geographische Präsenz der Hilfskasse ein großes Problem dar.

Artikel 57 § 1, Absatz 2 des organischen Gesetzes präzisiert: „(...) das Öffentliche Sozialhilfezentrum hat zur Aufgabe, allen Personen und Familien die Unterstützung zu gewährleisten, zu der die Allgemeinheit verpflichtet ist. Es gewährleistet nicht nur eine palliative oder kurative, sondern auch eine präventive Hilfe. Diese kann materieller, sozialer, medizinischer, medizinisch-sozialer oder psychologischer Art sein.“

Im Allgemeinen setzen die ÖSHZ diesen Artikel um, indem sie dem Nutznießer eine medizinische und/oder pharmazeutische Karte ausstellen, mit der sich dieser innerhalb einer vorgegebenen Frist, kostenlos oder gegen einen geringen Beitrag, an einen Arzt oder Apotheker wenden kann. Manche ÖSHZ arbeiten in ganz bestimmten Fällen auch mit einem Berechtigungsschein oder Zahlungsgarantieschein. Dieses Dokument ermöglicht dem Nutznießer, eine kostenlose Behandlung in Anspruch zu nehmen, während den Fachkräften die Zahlung durch das ÖSHZ garantiert wird.

Obschon sie in diesem Bereich nur noch über Restbefugnisse verfügen, müssen mehr und mehr ÖSHZ – häufig mit völlig unzureichenden Mitteln – Aufgaben in der Gesundheitspflege übernehmen.

Darüber hinaus gibt es in der Praxis noch immer große Unterschiede zwischen den ÖSHZ, denn jedes hat im Bereich des Gesundheitswesens einen eigenen Ansatz entwickelt. So sind Patienten, die von den ÖSHZ abhängen, deren Willkür ausgeliefert. Auch die Verpflichtung zur Mitgliedschaft bei der Kranken- und Invaliditätsversicherung wird von den ÖSHZ äußerst unterschiedlich interpretiert⁴².

Auf Grund dieser großen Praxisdiskrepanzen ist es erforderlich, dass der zuständige Minister die Verantwortlichkeiten und Pflichten der ÖSHZ in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitspflege deutlich definiert, und den ÖSHZ die nötigen Mittel zur Bewältigung dieser Aufgabe gewährt.

⁴² Zu diesem Thema, siehe auch : Dienst, 2001 : 166.

Eine begrüßenswerte Initiative im Hinblick auf eine größere Harmonisierung haben die ÖSHZ der Region Brüssel-Hauptstadt ergriffen: sie haben eine gemeinsame Liste der vom ÖSHZ rückerstattbaren Arzneimittel erstellt⁴³. Dabei handelt es sich um eine Minimalliste. Allerdings scheint die praktische Anwendung vorerst noch mit gewissen Problemen verbunden zu sein.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Personen, die sich an das ÖSHZ wenden müssen, um Zugang zur Gesundheitspflege zu erhalten, Gefahr laufen, verschiedene ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Rechte als Patienten zu verlieren⁴⁴. So gibt es beispielsweise das Recht des Patienten auf freie Wahl der Fachkraft⁴⁵. Die Personen, die auf das ÖSHZ zurückgreifen, verlieren häufig ihren Anspruch auf freie Wahl, sowohl des behandelnden Arztes, als auch des Apothekers und des Krankenhauses. Die verschiedenen Akteure des Gesundheitswesens legen häufig eine gewisse Zurückhaltung an den Tag, wenn es darum geht, für das ÖSHZ zu arbeiten. Zu den möglichen Gründen zählen die verwaltungstechnischen Scherereien, späte Vergütungen... Daher begrüßen die Ärzte und Apotheker die Unterzeichnung einer Vereinbarung mit dem ÖSHZ. Probleme können außerdem in Bezug auf die Kontinuität bei der Betreuung, zum Beispiel im Falle eines Umzugs, auftreten. Ferner werden Verstöße gegen die ärztliche Schweigepflicht beklagt, wenn der Sozialhilferat sich mit einer Akte befasst, um eine Entscheidung zu treffen.

⁴³ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles - Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad, Résumé de la table ronde «Les CPAS bruxellois et les soins de première ligne», 13. Juni 2002 – Brüsseler Parlament.

⁴⁴ 22. August 2002 – Gesetz über die Rechte des Patienten (Belg. Staatsblatt vom 26. September 2002). Vgl. auch De Boe, F., 2002.

⁴⁵ Artikel 6 besagt: «Der Patient hat Anspruch auf eine freie Wahl der Fachkraft und er hat das Recht, seine Wahl zu ändern, vorbehaltlich der in beiden Fällen vorgesehenen, gesetzlichen Grenzen.»



- Krankenkassen und ÖSHZ mit den nötigen Mitteln ausstatten, damit sie ihren Auftrag bezüglich des Rechtes auf den Schutz der Gesundheit uneingeschränkt erfüllen können.
- Maßnahmen ergreifen, um zu vermeiden, dass die Krankenkassen die Rückerstattungen aus der Pflichtversicherung nicht auszahlen, wenn ein Mitglied den Beitrag zur Zusatzversicherung nicht ordnungsgemäß entrichtet hat.
- Als Abhilfe gegen die unterschiedlichen Praktiken der ÖSHZ wird vorgeschlagen, dass der zuständige Minister die Verantwortlichkeiten und Pflichten der ÖSHZ im Bereich des Zugangs zur Gesundheitspflege deutlich festlegen soll.
- Maßnahmen ergreifen, damit alle ÖSHZ eine Reihe von Basisgarantien erteilen: die Kontinuität der Betreuung, die Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht, die freie Arztwahl,...

5 Die Ausbildung der Fachkräfte im Gesundheitswesen

Im Bereich der Gesundheitspflege entstehen zahlreiche Probleme dadurch, dass zwischen der Welt in Armut lebender Menschen und derjenigen der Fachkräfte im Gesundheitswesen eine Kluft besteht. Maßnahmen hinsichtlich der Ausbildung von Ärzten, Apothekern und Pflegepersonal können zur Beseitigung dieser Hindernisse beitragen. In ihrer Basisausbildung müssen die angehenden Fachkräfte Informationen über Armut erhalten, Fertigkeiten im Umgang mit Menschen in prekären Verhältnissen erlangen und Kenntnisse über Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Gesundheitspflege erwerben (maximale Gesundheitsrechnung, Zahlung durch den Versicherungsträger, dringende medizinische Hilfe, usw.). Im Rahmen der beruflichen Weiterbildung kann eine besondere Akkreditierung das Interesse an Kenntnissen über die Armut fördern. Das Schulungspaket sollte vorzugsweise in Absprache mit Vereinigungen, die Feldarbeit leisten, zusammengestellt werden.

Ein multidisziplinärer Ansatz ist wichtig. „Man könnte durchaus vorschlagen, dass Verantwortliche von ÖSHZ gegenüber Medizinstudenten die Probleme schildern, mit denen sie konfrontiert werden und die Lösungen, die sie anwenden, oder dass Soziologen an der medizinischen Fakultät oder in Krankenpflegeschulen über die Problematik der sozialen Vertretungen, usw. referieren.“ (A propos de l'évaluation santé, 2003 : 14).



- Kenntnisse über Armut und Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zur Gesundheitspflege
 - müssen in die Grundausbildung der Fachkräfte im Gesundheitswesen eingebaut werden
 - müssen durch eine Akkreditierung im Rahmen der beruflichen Weiterbildung angeregt werden.
- Das Schulungspaket in Zusammenarbeit mit in Armut lebenden Menschen und Akteuren im Feld weiter ausbauen.

Das Recht auf Schutz der Gesundheit

6 Wissensstand und Evaluierung

Bei der Untersuchung über die Zugänglichkeit der Gesundheitspflege wurden Warnsignale vorgeschlagen, die jederzeit auf Probleme der Zugänglichkeit aufmerksam machen können (De Maeseneer, 2003: deelopporten 2 en 3). Im Hinblick auf eine Analyse der Zugänglichkeit der Gesundheitspflege auch für die Meistbenachteiligten, sollte man sich zunächst fragen, inwiefern diese in den verwendeten Datenbanken überhaupt erfasst werden.

- Die minimale klinische Zusammenfassung (résumé clinique minimum, RCM) in Bezug auf Krankenhausaufnahmen enthält Rubriken mit besonderen Codes, welche die soziale Situation des Patienten beschreiben. Allerdings werden diese häufig nicht ausgefüllt, weswegen die minimale klinische Zusammenfassung kein effizientes Instrument darstellt, um gesundheitliche Unterschiede in Bezug auf die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen zu verfolgen.
- Erhebungen auf der Grundlage von Stichproben weisen folgende Grenzen auf:
 - Da die Meistbenachteiligten nur einen kleinen Prozentsatz der Gesamtbevölkerung ausmachen, sind sie in den Stichproben zu geringfügig vertreten, um eine separate Kategorie zu bilden. Daher werden diese Menschen mit einer anderen Gruppe weniger bedürftiger Personen zusammengelegt, und die Merkmale der Meistbenachteiligten gehen aus der statistischen Analyse nicht hervor.
 - Die Meistbenachteiligten neigen mehr als andere dazu, auf eine Umfrage nicht zu antworten, so dass bei der Zusammensetzung der Stichprobe, welche die tatsächlich befragten Personen umfasst, eine Schiefelage entsteht. Im Fall der Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Volksgesundheit tritt die Tendenz, nicht zu antworten, noch deutlicher hervor, weil die Umfrage lang und schwierig ist; sie enthält ferner einen selbst auszufüllenden Fragebogen, der für des Lesens und Schreibens unkundige Personen ein Hindernis darstellt.

Das Wissenschaftliche Institut für Volksgesundheit, das alle vier Jahre mit der Studie beauftragt wird, sorgt sich um die Vertretung dieser Menschen in den Datenbanken. Es wird darauf hingewiesen, dass die Stichprobe auf der Grundlage des Nationalregisters zusammengestellt wird, in dem Obdachlose, die über keine offizielle Adresse verfügen, nicht geführt werden. Auch praktische Gründe werden erwähnt, warum manche „besondere“ Haushalte ausgeschlossen sind, z.B. Strafgefangene (Institut scientifique de santé publique, 2002: 10 - 11).

Eine Arbeitsgruppe, an der auch Menschen in prekären Lebensumständen teilnehmen, könnte nach Methoden suchen, um die Teilnahme der meistbenachteiligten Bevölkerungsgruppe an den Umfragen zu erhöhen. Dieselbe Studie könnte auch auf der Grundlage einer größeren Stichprobe von Bedürftigen, unter Einbeziehung der Obdachlosen, durchgeführt werden. Auf diese Weise ließen sich über diese Kategorie zuverlässige Schlussfolgerungen ziehen und ein Vergleich mit dem Rest der Bevölkerung anstellen⁴⁶.

Diese Problematik der Untervertretung von benachteiligten Menschen in Datenbanken betrifft nicht nur die Zusammensetzung dieser Register, sondern auch die Art der erfassten Auskünfte. Manchmal lassen die in den Datenbanken enthaltenen Informationen wesentliche Aspekte der Armut außen vor. Eine Gesundheitspolitik, die diese Aspekte mitberücksichtigt, hat größere Aussichten auf Wirkung. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung kann hierbei als Konzertierungsplattform eine Rolle spielen.

Ein Vorschlag anderer Art besteht darin, die Auswirkungen von Maßnahmen aus anderen Bereichen auf das Gesundheitswesen zu untersuchen. Diesbezüglich wurden unter Teil 2 drei ganz konkrete Ansätze formuliert.

⁴⁶ Zur allgemeinen Problematik der Vertretung von bedürftigen Menschen in Datenbanken, vgl.: Adriaensens, G., Passot, L. et Peña-Casas R., 2003.



- Die Vertretung der ärmsten Bevölkerungsschicht in den Datenbanken verbessern.

Anhang: Liste der Teilnehmer bei der Konzertierung

Erste Phase der Konzertierung

Universiteit Gent - Vakgroep Huisartsgeneeskunde en
Eerstelijnsgezondheidszorg (Universiteit Gent - Fachgruppe
Allgemeinmedizin und primäre Gesundheitspflege)

Sechs Vereinigungen:

- ATD Vierte Welt
- Comme chez nous, Mitglied des Front commun des sans abri
- Front commun des sans abri
- De Keeting
- De Willers, Mitglied des flämischen Netzwerkes zur Bekämpfung der Armut
- De Poort, Mitglied des flämischen Netzwerkes zur Bekämpfung der Armut

Zweite Phase: die erweiterte Konzertierung

- Association des Maisons d'Accueil et des services d'aide aux sans-abri (A.M.A. asbl)
- ATD Vierte Welt
- CELOPS - Centre local d'observation et de promotion de la santé
- Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung
- Centrum Kauwenberg
- Comme Chez Nous
- De Keeting
- De Willers vzw
- Fédération des maisons médicales et collectives de santé francophones
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté

Das Recht auf Schutz der Gesundheit

- Front commun des sans abri
- Kind en Gezin
- Urgence sociale und relais social
- Luttes Solidarités Travail - LST Andenne
- Ärzte ohne Grenzen
- Medisch steunpunt mensen zonder papieren (Medizinische Dienststelle für Menschen ohne Papiere)
- Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles Capitale
- ONE - Office de la naissance et de l'enfance (französischsprachiges « Pendant » zum Dienst für Kind und Familie)
- Apotheker ohne Grenzen – Pharmaccess
- Wallonisches Netzwerk zur Armutsbekämpfung
- Solidarités Nouvelles Bruxelles
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Vereniging voor Wijkgezondheidscentra

Bibliographie

- Adriaensens G., Passot L., Peña-Casas R. (2003), « La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données », in : *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 377-396.
<http://www.armoedebestrijding.be/publications>
- Alerte (Quarante fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) (2002), *Bilan associatif de la politique de lutte contre l'exclusion telle qu'elle a été initiée par la loi d'orientation de juillet 1998 et le programme d'action de juillet 2001*.
http://perso.wanadoo.fr/atd.mery/docu/eval_bil_fin.rtf
- ATD Quart Monde (2002), *Evaluation de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion. Synthèse de l'évaluation*, Paris.
- Beck M., Vanroelen C., Louckx F. (2002), *Sociale breuklijnen in de gezondheidszorg*, VUB Press, Brussel.
- Centrum Kauwenberg (2003), *Documents du groupe de travail santé*, document non publié.
- Collective des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, avec le soutien du Service (2000). *A propos de l'évaluation santé. A l'intention du Ministre des Affaires sociales, Frank Vandenbroucke*.
<http://www.luttepauvrete.be/publications>
- Collectief van de vereniging partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg, Universiteit Gent (2003), « IV: De toegankelijkheid van de gezondheidszorg gezien door mensen in armoede », in: De Maeseneer J. (dir.), *Toegankelijkheid in de gezondheidszorg. Eindrapport*, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg, Universiteit Gent, Gent. (uniquement disponible en néerlandais)
<http://www.luttepauvrete.be/publicationsservice>
- De Boe F. (2002), « Le libre accès de tous à des soins de qualité », in : *Ethica Clinica*, 27 septembre, pp. 29-32.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/ethicaclinicasep2002.pdf>
- De Kock C. (2003), « Près d'un Belge sur quatre dispose d'un DMG », in : *E-santé.be*, 22 juillet.
<http://www.e-sante.be>

- De Maeseneer J. (dir.) (2003), "I: Literatuuroverzicht. II: : Secundaire analyse van bestaande databanken. III: Analyse van nieuwe databanken. V: : Acties om de toegankelijkheid te verbeteren. Samenvattend rapport", in: *Toegankelijkheid in de gezondheidszorg. Eindrapport*, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg, Universiteit Gent, Gent. (uniquement disponible en néerlandais)
<http://www.primarycare-ghent.org>
- Deschamps J-P. (2003), « Une 'relecture' de la charte d'Ottawa », in : *Santé publique*, vol. 15, n° 3, pp. 315 – 325.
- De Spiegelaere M. (2002), « Prévention médicale = Promotion de la santé », in : *Revue Quart Monde*, n° 184, novembre, pp. 39-41.
- De Spiegelaere M. (2003-2004), *Médecine sociale*, SPUB 008, 4^e Doctorat en médecine – MED7, ULB.
- Gouvernement fédéral (2003), *Une Belgique créative et solidaire : du souffle pour le pays. Déclaration gouvernementale et accord gouvernemental*.
- Institut Scientifique de la Santé Publique, Section épidémiologie (2002), *Enquête de santé par interview. Belgique 2001*, Bruxelles.
<http://www.iph.fgov.be/sasweb/his/fr/index.htm>
- Léonard C. (2003), « La responsabilisation: une conséquence logique de l'individualisme », in : *La Revue Nouvelle*, avril, pp. 68-73.
- Medisch Steunpunt Mensen Zonder Papieren,
<http://medimmigrant.be>
- Mutualités socialistes, Direction études (2003), *Etude sur les impacts financiers du système de remboursement de référence*, Bruxelles.
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles, Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad (2002), *Résumé de la table ronde « Les CPAS bruxellois et les soins de première ligne »*, Parlement bruxellois, 13 juin.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- Union Professionnelle des Entreprises d'Assurances (s.d.), *Brochure: L'assurance soins de santé complémentaire. La protection financière de votre santé*.
http://www.upea.be/pdf/brochure_soins_de_sant%E9.pdf
- Vandenvelde C., Bergamini S. (2002), *L'accès aux soins de santé : un droit pour tous. Un axe prioritaire de la politique de la Commission communautaire française*, Commission Communautaire Française, Bruxelles.
<http://www.cocof.be/telecharge/DOCS/sante/soins.PDF>

Das Recht auf Schutz der Gesundheit

- Vlaams Patiëntenoverleg (2003), *Bemerkingen maximumfactuur*, document non publié.

DAS RECHT AUF ARBEIT UND SOZIALE ABSICHERUNG: DIE QUALITÄT DER BESCHÄFTIGUNG

	Das Thema und die Konzertierung.....	143
1	Der Begriff der „Beschäftigungsqualität“	146
	1.1 Eine bessere Qualität der Beschäftigung im Hinblick auf eine bessere Lebensqualität.....	146
	1.1.1 Sinn und Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft .	147
	1.1.2 Der Stellenwert der Wirtschaft in der Gesellschaft ...	149
	1.2 Die vier Dimensionen der Beschäftigungsqualität	151
2	Die Arbeitsordnung	153
	2.1 Die „normale“ Arbeitsordnung.....	154
	2.1.1 Die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften..	154
	2.1.2 Die Anwendung der „regulären“ Tarifabkommen ..	157
	2.2 Eine angemessene Arbeitsordnung	161
	2.2.1 Situationen mit unzureichendem Lohn oder Arbeitseinkommen	161
	2.2.2 Die finanziellen Fallen	164
	2.2.3 Eine flexible Arbeitsordnung zum Nachteil der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität	169
3	Der Arbeitsinhalt	173
	3.1 Die Ausbildung	173
	3.2 Der Einfluss der Arbeitsorganisation auf den Arbeitsinhalt .	175
4	Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen	176
5	Die Qualität der Beschäftigung auf europäischer und weltweiter Ebene.....	177
	5.1 Auf europäischer Ebene.....	177
	5.2 Auf weltweiter Ebene.....	181
	Bibliographie	184
	Anhang: Zusammensetzung der Konzertierungsgruppe.....	188

Das Thema und die Konzertierung

Die Wahl der Beschäftigungsqualität als Thema

- Im ersten Zweijahresbericht des Dienstes zur Bekämpfung von Armut zog sich durch das Kapitel über Beschäftigung das Recht auf Arbeit und soziale Absicherung wie ein roter Faden. Insbesondere folgende Fragen wurden untersucht: Wie erleben Menschen in Armut diese Rechte? Welche Bedingungen sind ausschlaggebend um sie zu verwirklichen? In jenem Kapitel wurde deutlich, dass eine qualitativ hochwertige Beschäftigung bei der Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit und soziale Absicherung eine wesentliche Rolle spielt.
- Für die politisch Verantwortlichen ist die Beschäftigung zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung von entscheidender Bedeutung (Plan d' Action National Inclusion Sociale (PANincl.), 2001: 18-19). Der Allgemeine Bericht über Armut und der erste Zweijahresbericht bestätigen diese These, weisen jedoch nachdrücklich darauf hin, dass die angebotenen Stellen die Lebensbedingungen der Menschen auch verschlechtern können. Zur Veranschaulichung dessen erwähnen beide Berichte verschiedene Aspekte, die mit der Qualität der Beschäftigung in Zusammenhang stehen (die Höhe des Entgelts, der Grad der sozialen Absicherung, die Beschäftigungssicherheit, die Auswirkungen der verrichteten Arbeiten auf die Gesundheit, Sinn und Zweck der zu bewältigenden Aufgabe...). Mit anderen Worten ermöglicht eine Beschäftigung, der Armut zu entkommen, wenn sie qualitativ hochwertig ist.

- Ist es aber angemessen, in Zeiten der wirtschaftlichen Rezession oder Stagnation, der anhaltenden oder zunehmenden Arbeitslosigkeit und der Massenentlassungen, die Qualität der Beschäftigung in den Mittelpunkt zu stellen? Der Wunsch nach mehr Arbeit (also nach der Schaffung neuer Stellen) wird in solchen Zeiten häufig übermächtig. Die beiden vorangehenden Absätze lassen jedoch bereits vermuten, dass die Qualität der Beschäftigung aus sozialer Sicht dabei nicht in den Hintergrund geraten darf. Das vorliegende Kapitel liefert noch weitere Argumente zu Gunsten einer Beschäftigungspolitik, die der Qualität der Arbeit einen zentralen Stellenwert beimisst.

Die Wahl des Blickwinkels

Dieses Kapitel bezieht sich auf das, was in der Fachliteratur, aber auch spontan, meistens unter „Beschäftigungsqualität“ verstanden wird, nämlich die Qualität der Situation am Arbeitsplatz¹. Punkt 1.2. beschreibt die vier Dimensionen, die für die Beschäftigungsqualität ausschlaggebend sind: der Arbeitsinhalt, die Arbeitsordnung, die Arbeitsplatzbedingungen und das Beschäftigungsverhältnis.

Es ist andererseits denkbar, die Qualität der Beschäftigung in einem noch weiteren Sinne zu verstehen, und auch die Dimension der „Qualität des Arbeitsmarktes“ mit einzubeziehen. Wie die Bezeichnung bereits sagt, geht es dabei um eine Reihe von Makro-Aspekten auf der Ebene des Arbeitsmarktes².

Die Teilnehmer der Konzertierung haben mehrfach auf diese Makro-Aspekte hingewiesen, die ebenfalls in den Text mit aufgenommen wurden.

¹ Dabei handelt es sich um vergütete Arbeit, insbesondere um Arbeit in einem Beschäftigungsverhältnis.

² Es geht unter anderem um das Verhältnis zwischen dem Angebot an verfügbaren Stellen und den dafür verfügbaren Arbeitskräften (Zahl der Beschäftigten und der Arbeitssuchenden), um Chancengleichheit für Männer und Frauen, um die Frage der Diskriminierung am Arbeitsmarkt, um den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Ausstieg aus demselben, um das Vorhandensein und die Zugänglichkeit flankierender Maßnahmen (z.B. im Bereich der Kinderbetreuung und der Mobilität) usw.

Wir werden uns an dieser Stelle nicht weiter mit der Frage befassen, ob der Begriff der „Beschäftigungsqualität“ einer breiteren theoretischen Definition bedarf. Im Hinblick auf das Verständnis des vorliegenden Textes ist es wichtiger, auf die Wechselwirkung zwischen der Qualität der Beschäftigungssituation und der Qualität des Arbeitsmarktes hinzuweisen.

Selbst wenn sich die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für die Arbeitsplätze oder Bereiche, in denen heute viele geringfügig qualifizierte Arbeitnehmer³ tätig sind, in den kommenden Jahren verbessern, werden bestimmte – häufig unterqualifizierte – Gruppen von Personen (Menschen in Armut, Menschen ausländischer Herkunft, Menschen mit einer Behinderung...) deshalb nicht unbedingt leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt finden: sie werden Arbeitsuchende bleiben oder arbeitslos werden⁴. Es kann jedoch auch das Gegenteil eintreten: eine größere Chancengleichheit für Männer und Frauen wird keine Verbesserung der Beschäftigungsqualität nach sich ziehen, wenn sich zugleich die Beschäftigungslage insgesamt verschlechtert.

Beide Beispiele machen deutlich, dass die Arbeitsmarktpolitik der konkreten Situation am Arbeitsplatz nicht neutral gegenübersteht. In diesem Sinne sind auch die Beispiele und Denkansätze des vorliegenden Kapitels zu verstehen: sie haben zum Ziel, die politisch Verantwortlichen und die Sozialpartner anzuregen, die nötigen Anpassungen an der Arbeitsmarktpolitik vorzunehmen, damit eine qualitativ hochwertigere Beschäftigungssituation nicht nur bestimmten Kategorien von Personen oder Arbeitsplätzen zugute kommt.

Insofern nicht anders vermerkt, sprechen wir im weiteren Verlauf des Textes von der Qualität der Beschäftigung im Sinne von Qualität der Situation am Arbeitsplatz.

Ablauf des Gedankenaustauschs

³ Unter geringfügig qualifizierten Personen verstehen wir diejenigen, die höchstens ein Diplom der Unterstufe des Sekundarunterrichts besitzen.

⁴ Ein solches Phänomen wird eintreten, wenn die Schaffung von Stellen (=das Stellenangebot) nicht zunimmt, bzw. Höherqualifizierte zum Nachteil von geringfügig Qualifizierten die attraktiver gewordenen Arbeitsplätze für sich beanspruchen.

Die Arbeiten der Konzertierungsgruppe über Arbeit, Beschäftigung, soziale Absicherung und Einkommen, die im Jahr 2000 aufgenommen wurden, führten bereits zur Veröffentlichung eines Kapitels im ersten Zweijahresbericht. Auf Vorschlag des Dienstes beschlossen daraufhin die Organisationen, die als Sprachrohr der Meistbenachteiligten fungieren, sich dem Thema der Beschäftigungsqualität zu widmen. Um das Thema – vor allem theoretisch- einzugrenzen, und den Gedankenaustausch mit einer Reihe von Denk- und Arbeitsansätzen anzuregen, verfasste der Dienst hierzu eine einleitende Stellungnahme (Dienst zur Bekämpfung der Armut, 2002).

Zu den Versammlungen wurden reihum verschiedene Akteure gebeten: Vertreter der Gewerkschaften, Vertreter aus dem Bereich der Sozialwirtschaft und Vertreter von Arbeitgeberverbänden (siehe Liste im Anhang).

Als es darum ging, den Entwurf des vorliegenden Kapitels zu besprechen, wurden alle Akteure eingeladen, die am Gedankenaustausch teilgenommen hatten.

1 Der Begriff der „Beschäftigungsqualität“

1.1 Eine bessere Qualität der Beschäftigung im Hinblick auf eine bessere Lebensqualität

Das Streben nach einer besseren Qualität der Beschäftigung stellt den Teilnehmern zufolge kein eigenständiges Ziel dar, sondern muss in das Streben nach mehr Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung eingebettet werden. Eine bessere Beschäftigungsqualität muss, mit anderen Worten, zu einer globalen Verbesserung der Lebensbedingungen eines jeden Einzelnen beitragen. Diese Sichtweise verlangt, den Sinn und den Stellenwert sowohl der Arbeit, als auch der Wirtschaft in der Gesellschaft zu überdenken.

1.1.1 Sinn und Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft

Der zentrale Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft zeigt sich in erster Linie in der großen gesellschaftlichen Wertschätzung, die damit verknüpft wird. Allerdings ist es dabei wichtig festzustellen, dass nicht alle Formen der Beschäftigung dieselbe Wertschätzung erfahren. Das Verrichten von „bezahlter Arbeit“ (in einem Beschäftigtenverhältnis oder als Selbstständiger) findet die größte gesellschaftliche Anerkennung und gilt als erstrebenswert. Einer weit verbreiteten Meinung zufolge trägt es nicht nur zur persönlichen Entfaltung bei, sondern ist darüber hinaus ein Zeichen für die effektive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Dieser zentrale Stellenwert der Arbeit ist andererseits nicht erst seit heute Gegenstand kritischer Überlegungen. Manchen Personen zufolge kommt das Ende der „Arbeitsgesellschaft“ in Sicht, wenn es nicht bereits seit längerem eingetreten ist⁵. Diese Einwände widersprechen dem politischen Diskurs und den politischen Handlungen, welche die Bedeutung einer Beteiligung am Erwerbsleben mehr denn je in den Vordergrund stellen.

Dass das Beschäftigungskonzept einer Revision bedarf, wird beim Betrachten der Situationen der Armut oder der sozialen Ausgrenzung deutlich.

1. Viele in Armut lebende Menschen verrichten Arbeit, die jedoch nicht als „bezahlte Arbeit“ bezeichnet wird (Lardinois, 2000: 3; Bewegung ATD Vierte Welt und Luttés Solidarités Travail, 1998: 21 – 23; Dienst zur Bekämpfung von Armut, 2001: 202). Es geht dabei um Solidaritätshandlungen (Freundschaftsdienste oder Nachbarschaftshilfe), ehrenamtliche Arbeit und Fürsorge. Häufig werden diese Tätigkeiten von der Gesellschaft nicht anerkannt; in gewissen Fällen bezeichnet der Gesetzgeber sie als Schwarzarbeit.

⁵ Vgl. Vanderweyden (2002) und de Beer (2002), als Beispiele kürzlich durchgeführter Studien, welche sich mit der Bedeutung der Arbeit in der Gesellschaft befassen.

Die Arbeitslosengesetzgebung verbietet durch die Regelung der gesetzlich zugelassenen Beschäftigungsformen gewisse Tätigkeiten, obschon diese zur persönlichen Entfaltung beitragen und/oder von großem, gesellschaftlichem Nutzen sind.

Die Aufwertung der „nicht bezahlten Beschäftigungsformen“ ist den Teilnehmern zufolge unbedingt notwendig; allerdings sprengt diese Frage den Rahmen des vorliegenden Kapitels⁶. Es seien in diesem Zusammenhang nur zwei entscheidende Punkte erwähnt, auf die bei einer solchen Überlegung zu achten wäre:

- Welche Auswirkungen hat die heutige Definition des Begriffes „Arbeit“ in der Beschäftigungs-, Gehalts- und Sozialversicherungspolitik auf den Einstieg oder den Wiedereinstieg benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt?
- Wirken sich die politischen Maßnahmen oder Ansätze, die den Begriff „Arbeit“ beeinflussen (z.B. die Entwicklung einer Dienstleistungswirtschaft, Arbeitszeitguthaben und Karriereunterbrechung, die Berücksichtigung erworbener Fähigkeiten bei der Festlegung des Entgelts) positiv auf den Einstieg oder Wiedereinstieg von Risikogruppen in den Arbeitsmarkt aus?

Die Konzertierungsgruppe warnt jedoch vor möglichen nachteiligen Folgen bei der Entwicklung politischer Maßnahmen, welche die Tragweite des Begriffes „Beschäftigung“ beeinflussen:

⁶ Dieses Kapitel behandelt in erster Linie das Thema der «bezahlten Arbeit», wie oben beschrieben. An zweiter Stelle ist diese Frage jedoch auch Teil einer Überlegung über die «Qualität des Arbeitsmarktes», da unvergütete Arbeit den Einstieg in (und den Ausstieg aus) dem «bezahlten» Arbeitsmarkt beeinflussen kann.

- Wenn, etwa bei einem gesteigerten Angebot von Arbeitsplätzen im Wohnviertel oder in Wohnortnähe⁷, die verschiedenen Aspekte der Qualität (vgl. Punkt 1.2.) außer Acht gelassen werden, ist das Risiko groß, dass benachteiligte Personen zwar nicht unbedingt vom bezahlten Arbeitsmarkt, wohl aber vom Angebot an Qualitätsjobs auf dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden⁸. Ferner besteht die Gefahr, dass die Qualität der Beschäftigung generell unter Druck gerät (vgl. 2.1.2.).
 - Eine weitere, mögliche, negative Auswirkung besteht darin, dass Arbeitslosen ehrenamtliche oder unterbezahlte Jobs angeboten werden. Eine „bezahlte Arbeit“ bleibt ja, bis auf weiteres, eines der wesentlichen Elemente für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Entsprechend dürfen die Möglichkeiten für Risikogruppen, eine vergütete Beschäftigung zu finden, nicht unnötig eingeschränkt werden.
2. Die bezahlten Beschäftigungsformen führen nicht immer zu einer Steigerung der Lebensqualität, wie wir im Lauf des vorliegenden Kapitels noch sehen werden.

1.1.2 Der Stellenwert der Wirtschaft in der Gesellschaft

Den Teilnehmern zufolge muss auch das heutige Wirtschaftssystem kritisch hinterfragt werden: dieses muss der Gesellschaft dienen, und nicht umgekehrt, wie es heute der Fall ist. Diesbezüglich kann die „Sozialwirtschaft“ eine wichtige Rolle spielen; umso mehr, als sie auf einer Reihe gesellschaftlich-ethischer Grundsätze basiert, die über die reine Eingliederung in den Arbeitsmarkt hinausgehen (z.B. Umweltschutz,

⁷ Diese Steigerung wird über einen Ausbau des Systems der Dienstleistungsschecks erfolgen (vgl. Föderalregierung, 2003: 7 und Schlussfolgerungen der Beschäftigungskonferenz, 2003: 6). Die Schaffung von Arbeitsplätzen in Wohnortnähe ist mit dem Aufbau einer Dienstleistungswirtschaft verknüpft, d.h. mit einem Wirtschaftssystem, das neue Beschäftigungsformen vergütet.

⁸ An Hand dieses Beispiels zeigt sich zugleich die Wechselwirkung zwischen der Qualität der Arbeitssituation und der Qualität des Arbeitsmarktes.

Vorrang von Arbeit und Menschen gegenüber Kapital, gerechter Handel, demokratische Beschlussfassung, Selbstverwaltung...)⁹.

Das Kooperationsabkommen vom 8. September 2000 zwischen dem Staat, den Regionen und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Sozialwirtschaft scheint diesbezüglich ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Darin ist vorgesehen, ein solidarisches Wirtschaftssystem auf drei Säulen aufzubauen: Sozialwirtschaft, Nachbarschaftsdienste und sozial verantwortlicher Unternehmergeist¹⁰.

Die konkreten Ergebnisse dieses Abkommens sollten (genau wie andere Maßnahmen zur Förderung der Sozialwirtschaft) im Licht der von der Konzertierungsgruppe gewählten Zielvorgabe bewertet werden, d.h. einer sozialeren Ausgestaltung der Wirtschaft.

Das Kooperationsabkommen muss demzufolge das „reguläre“ Wirtschaftssystem (die Marktwirtschaft und den öffentlichen Sektor) dazu anregen, eine größere Verantwortung bei der Umsetzung der verschiedenen sozialen Werte zu übernehmen. Dies bedeutet unter anderem, dass die „soziale“ Wirtschaft nicht dazu dienen darf, von der „regulären“ Wirtschaft ausgeschlossene Gruppen aufzufangen. Anderenfalls könnte man sich fragen, ob die Entwicklung einer soliden, „sozialen“ Wirtschaftsform nicht gerade in einem kapitalistischen System, das seine Reichtümer auf ungleiche Weise produziert und weiterverteilt, ihren Zweck erfüllt (vgl. RGP, 1994: 169 – 180). Da die soziale Eingliederung bei der praktischen Umsetzung des Kooperationsabkommens ein wichtiges Ziel darstellt, empfiehlt sich eine detaillierte Evaluierung der Auswirkungen dieses Abkommens¹¹.

⁹ Für gültige Definitionen des Begriffes «Sozialwirtschaft» verweisen wir auf die «Vlaams Overlegplatform Sociale Economie» (flämische Plattform Sozialwirtschaft – VOSEC, 1997) und auf den Conseil wallon de l'économie sociale (wallonischer Rat für die Sozialwirtschaft, Defourny, 1997).

¹⁰ Die Nachbarschaftsdienste werden entwickelt, um die Lebensbedingungen der Bürger zu verbessern, oder um kollektiven lokalen Bedürfnissen zu begegnen. Der sozialverantwortliche Unternehmergeist vereinbart das Ziel des wirtschaftlichen Erfolgs mit der Achtung des sozialen Zusammenhalts und des ökologischen Gleichgewichts. Er soll insbesondere privatwirtschaftliche Unternehmen ansprechen.

¹¹ Im Kooperationsabkommen bleibt die Säule der «Sozialwirtschaft» auf die Form der Eingliederungssozialwirtschaft beschränkt. Die Nachbarschaftsdienste, die sich derzeit noch in der Versuchsphase befinden, werden als eine Möglichkeit betrachtet, Beschäftigung für geringfügig qualifizierte Arbeitslose zu schaffen. (Frans & Seynaeve, 2002 : 42 – 44).

1.2 Die vier Dimensionen der Beschäftigungsqualität

In der Fachliteratur ist es üblich, den Begriff „Qualität der Beschäftigung“ an Hand von vier Dimensionen zu umschreiben (vgl. Huys et al., 1997). Diese verschiedenen Aspekte stehen in Wechselwirkung zueinander, und bestimmen insgesamt das Niveau der Beschäftigungsqualität.

Letzteres ist bei der Erarbeitung und Bewertung von Beschäftigungsmaßnahmen ein wichtiger Indikator. Wenn eine Maßnahme zum Beispiel eine Verbesserung des Arbeitsinhalts zur Folge hat, zugleich aber die übrigen Aspekte vernachlässigt (Verschlechterung der Arbeitsordnung oder der Bedingungen am Arbeitsplatz, geringfügigeres Mitspracherecht der Arbeitnehmer...), kann man nicht behaupten, dass diese Maßnahme die Qualität der Beschäftigung positiv beeinflusst. Auch das allgemeine Niveau gilt es zu berücksichtigen: eine Verbesserung des Arbeitsinhalts wird sich kaum auf das allgemeine Qualitätsniveau der Beschäftigung auswirken, wenn das Arbeitsentgelt unzureichend bleibt.

Der Meinung der Teilnehmer zufolge bilden die vier nachstehend beschriebenen Dimensionen nicht wirklich die „Definition“ der Beschäftigungsqualität, prägen jedoch als entscheidende Faktoren deren Niveau.

1. **Die Arbeitsordnung:** die vereinbarten Modalitäten, nach denen die Arbeit durchgeführt werden soll, d.h. das Entgelt, die Arbeitszeit, die Vertragsform, die Möglichkeit an Schulungen teilzunehmen oder eine Beförderung zu erhalten, die Einstellung, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses...

Schlüsselworte: Entgelt, Beschäftigungssicherheit, Karrieremöglichkeiten, Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

2. **Die Arbeitsplatzbedingungen:** umgebende Faktoren, die einen Einfluss auf den Arbeitsplatz ausüben, wie Lärm, das Klima, die körperliche Belastung und das Maß an Sicherheit und Schutz vor Unfällen.

Schlüsselbegriffe: Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz.

3. **Der Arbeitsinhalt:** die Art der zu erfüllenden Aufgaben, die Möglichkeiten, im Rahmen der Arbeit etwas Neues zu lernen, der Freiraum, über den man verfügt, um die eigene Arbeitsweise zu bestimmen oder sich an wichtigen Entscheidungen über die Arbeit zu beteiligen,...
- Schlüsselbegriffe: Möglichkeiten zum Lernen und zur Selbstverwirklichung, Aufstiegsmöglichkeiten, Autonomie.
4. **Die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen:** das soziale Klima im Unternehmen, die Möglichkeit zur Mitsprache und Mitbestimmung für die Arbeitnehmer und ihre Vertreter, die Themen, die dabei zur Sprache kommen, sowie die Art und Weise, wie sich diese Beziehungen konkret gestalten, zum Beispiel in Form von Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern.
- Schlüsselbegriffe: Mitsprache und Mitbestimmung, Kollektivverhandlungen .

Bemerkungen:

- Die Arbeitsplatzbedingungen behandeln wir unter dem Punkt der Arbeitsordnung, da in den Beispielen, die während der Konzertierung erwähnt wurden, beide Dimensionen sehr eng miteinander verknüpft waren.
- Der Absatz über die Arbeitsordnung ist der umfangreichste. Dies entspricht dem Gewicht, das die Teilnehmer diesem Thema während ihrer Gespräche verliehen, ohne die Bedeutung der übrigen Dimensionen dabei zu vernachlässigen. Auch aus einem anderen Grund erscheint diese Entscheidung logisch: eine schlechte Arbeitsordnung, verbunden mit einem interessanten Arbeitsinhalt zum Beispiel, ergibt sowieso ein schlechtes Ergebnis auf der Skala der Beschäftigungsqualität. Eine gute Arbeitsordnung, verbunden mit einem anspruchslosen Arbeitsinhalt, ist genauso unzureichend, führt deswegen aber nicht zu Situationen der Armut oder der sozialen Ausgrenzung.
- Die Aussichten auf Beförderung kommen, als Teil der Aufstiegsmöglichkeiten, unter dem Punkt zum Thema Arbeitsinhalt zur Sprache (vgl. 3.1.).

2 Die Arbeitsordnung

Arbeitsordnungen sind sehr unterschiedlich: sie hängen vom jeweiligen Wirtschaftszweig und Unternehmen ab, von der Art der verrichteten Arbeit, manchmal von einer individuellen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer,... Den Diskussionen entnehmen wir bereits zwei für die Bewertung der Beschäftigungsqualität wesentliche Merkmale der Arbeitsordnung:

1. Die „normale“ Arbeitsordnung (vgl. 2.1.)

Die Arbeitsordnung gilt als normal, wenn die Arbeitsplätze folgende Kriterien erfüllen:

- Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften
- Im spezifischen Fall sozialwirtschaftlicher Unternehmen: Einhaltung der für den jeweiligen Tätigkeitsbereich gültigen Tarifverträge des paritätischen Ausschusses.

Die Erfüllung dieser Kriterien ist unabdingbar, garantiert an sich aber noch keine ausreichende Grundlage, um von einer „angemessenen“ Arbeitsordnung sprechen zu können.

2. Die „angemessene“ Arbeitsordnung (vgl. 2.2)

Die Arbeitsordnung wird als angemessen bezeichnet, wenn die davon betroffenen Arbeitsplätze zu einer menschenwürdigen Lebensqualität beitragen.

2.1 Die „normale“ Arbeitsordnung

2.1.1 Die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften

Die Verletzung des Arbeitsrechts

Schwarzarbeit kennzeichnet sich durch das Fehlen eines gesetzlichen Arbeitsvertrages, also auch durch das Fehlen der gesetzlich garantierten, sozialen Absicherung des Arbeitnehmers. Sie bedeutet zugleich, dass keine Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden, was die soziale Solidarität unterminiert. Die Bekämpfung dieser Form des sozialen Betrugs¹² ist daher eine Notwendigkeit.

Das Nichtbezahlen der Beiträge zur sozialen Sicherheit bietet dem Arbeitgeber einen wesentlich größeren finanziellen Vorteil, als dem Arbeitnehmer. Gleichwohl bleibt Menschen mit niedrigem Einkommen häufig keine andere Wahl, als die Schwarzarbeit, wenn sie nicht untergehen wollen. Vom Gesetzgeber werden sie nicht als Opfer, sondern als Mittäter betrachtet: das Verrichten von Schwarzarbeit in Verbindung mit dem Bezug einer Arbeitslosenentschädigung beispielsweise, kann die Streichung des Arbeitslosengelds für einen Zeitraum zwischen einer und sechsundzwanzig Wochen zur Folge haben. Für Wiederholungstäter beträgt die neuerliche Sanktion nicht weniger als das Doppelte der vorherigen.

¹² Die Problematik der Scheinselbstständigen, sowie andere Verstöße gegen die Arbeitsgesetzgebung, finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Wollen sie dem von diesen Menschen begangenen, sozialen Betrug wirklich entgegenwirken, so müssen die politischen Verantwortlichen auch die Faktoren und die Akteure berücksichtigen, die zur Schwarzarbeit veranlassen¹³: die Arbeitgeber, die sich solche Praktiken zu Schulden kommen lassen, die zu niedrige Bemessung des Eingliederungseinkommens, der Sozialhilfe und des Einkommens mancher Selbstständiger; die Verwehrung des Rechts auf soziale Absicherung an gewisse Kategorien von Personen (Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung¹⁴, abgewiesene Asylbewerber, ...); das unzureichende Angebot an Stellen mit annehmbarer Arbeitsordnung für geringfügig qualifizierte Arbeitnehmer, der erzwungene Müßiggang, der aus den Systemen der sozialen Absicherung entsteht (vgl. 1.1.), usw.

Die Abweichung vom Arbeitsrecht

Es ist notwendig, für die Einhaltung der Sozialgesetzgebung zu sorgen, aber auch darauf zu achten, dass das mit den eingeführten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen jeweils verbundene Statut keine soziale Unterversicherung (im Vergleich zu der sozialen Absicherung, die das Arbeitsrecht gewährleistet) mit sich bringt.

Diesbezüglich verweisen die Teilnehmer auf das Beispiel des LBA-Statuts. Mit der Einführung eines Arbeitsvertrages wurde dieses Statut im Laufe der letzten Jahre schrittweise verbessert. Viele Arbeitnehmer scheinen auch mit den inhaltlichen Aspekten der Arbeit zufrieden zu sein. Nichtsdestotrotz fällt die LBA-Gesetzgebung nach wie vor zugleich unter das Arbeitslosenrecht und unter das Arbeitsrecht. Auf Grund dessen haben die Arbeitnehmer zum Beispiel keinen Anspruch auf

¹³ Wir erwähnen hier nur die Faktoren und Akteure, deren Wirkung auf die Arbeits- und Lebensqualität eindeutig negativ ist. Auch die Kluft zwischen dem Brutto- und dem Nettoeinkommen (auf Grund der Besteuerung der Arbeit) oder der Mehrwertsteuersatz können Menschen mit einem niedrigen Einkommen dazu verleiten, Schwarzarbeit anzunehmen oder anzubieten. In diesen Fällen stehen auch die Beschäftigungs- und Lebensqualität von Dritten auf dem Spiel, da die Lohnsteuer und die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer dazu dienen, öffentliche Bedürfnisse zu befriedigen.

¹⁴ Ungeachtet der Tatsache ob sie einen Antrag auf Regularisierung des Aufenthalts auf Grund außergewöhnlicher Umstände gemäß Artikel 9.3 des Gesetzes vom 15.12.1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern aus dem Staatsgebiet gestellt haben, oder nicht.

Einkommensschutz, die Kündigungsfrist ist für Arbeitnehmer und Arbeitgeber unterschiedlich lang, und es besteht eine Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen (Pirard, 2001). Aus diesem Grund lehnen die Teilnehmer diese Maßnahme ab.

In Bezug auf das LBA-Statut hat die Konzertierungsgruppe noch ein weiteres Problem aufgezeigt. Seit dem 1. März 2003 wurde der Stundenlohn (erstmal seit 1987) erhöht und von 3,72€ auf 4,10€ angehoben. Ab 2004 wird diese Maßnahme nachteilige Auswirkungen auf die gesamte Einkommenssituation vieler LBA-Arbeitslosen zur Folge haben. Es ist nämlich so, dass der erhöhte Betrag nicht länger steuerfrei ausgezahlt werden kann, was eine Verringerung des Steuerkredits nach sich zieht¹⁵. Letzten Endes verdient der Arbeitsuchende, global gesehen, weniger als zuvor (FGTB, 2003).

Folglich bleibt zu prüfen, ob der Übergang vom LBA-System zur Regelung der Dienstleistungsschecks, so wie im föderalen Regierungsabkommen (Föderalregierung, 2003: 7) und in den Schlussfolgerungen der Beschäftigungskonferenz (2003: 10) angekündigt, für die Tausenden betroffener Arbeitsuchender an ein „normales“ arbeitsrechtliches Statut gekoppelt wird.

Beihilfen oder Vorteile im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen führen in gewissen Fällen noch zu einer anderen Form der Abweichung vom Arbeitsrecht, genauer gesagt, zu einer Abweichung vom Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. In Recycling-Unternehmen beispielsweise, erhalten die gemäß Artikel 60 §7 beschäftigten Personen Mahlzeitschecks, während die übrigen Arbeitnehmer darauf keinen Anspruch haben.

¹⁵ Der Steuerkredit wird gesenkt, sobald eine Familie über ein steuerbares Einkommen (abgesehen von der Sozialhilfe) verfügt.



- Untersuchung der Faktoren, welche die Schwarzarbeit verursachen.
- Evaluierung der Sanktionen für Schwarzarbeit gegenüber Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
- Bereitstellung umfangreicherer Mittel (von Seiten der Gewerkschaften und der Sozialinspektion) um die Anwendung der Sozialgesetzgebung zu kontrollieren.
- Fortsetzung der Bemühungen, die Beschäftigungsmaßnahmen mit dem Arbeitsrecht in Einklang zu bringen.

2.1.2 Die Anwendung der „regulären“ Tarifabkommen

Prinzip

Die Tarifverträge bestimmen in beachtlichem Maße das Qualitätsniveau der Arbeitsordnungen.¹⁶ Die paritätischen Ausschüsse setzen sich aus einer gleichen Anzahl Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammen und werden pro Geschäftszweig oder Branche eingerichtet. Sie sind in Belgien *das* Konzertierungsgremium schlechthin, das die Arbeitsordnung tarifvertraglich regelt. Im Prinzip gehören die Unternehmen, die ähnliche Aktivitäten ausüben, ein und demselben paritätischen Ausschuss an¹⁷. Für gewisse sozialwirtschaftliche Unternehmen ist dies jedoch nicht der Fall. Ein Beispiel dafür sind die sozialen und beschützenden Werkstätten: sie fallen unter einen eigenen paritätischen Ausschuss, obwohl sie häufig sehr unterschiedliche Tätigkeiten ausüben. Auf Grund dessen bieten diese sozialwirtschaftlichen Unternehmen ihren Beschäftigten ungünstigere Arbeitsordnungen an, als „reguläre“ Unternehmen mit vergleichbarer

¹⁶ Ein Tarifvertrag ist eine Vereinbarung, die zwischen einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden einerseits, und einer oder mehreren Arbeitgeberorganisationen andererseits getroffen wird. Dabei werden die individuellen und kollektiven Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Unternehmen oder Wirtschaftszweigen, sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner geregelt (vgl. Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 1968 über Tarifverträge und paritätische Ausschüsse).

¹⁷ In der Praxis gehören Unternehmen häufig mehreren paritätischen Ausschüssen an. In manchen Wirtschaftszweigen gibt es zum Beispiel getrennte paritätische Ausschüsse für Arbeiter und Angestellte.

Tätigkeit. Dieser Umstand hindert sie zugleich an der Erfüllung einer ihrer wichtigsten Aufgaben: die Förderung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen. Das Anbieten ungünstigerer Arbeitsordnungen lässt ferner auch die Arbeitsordnungen der Arbeitnehmer unter Druck geraten, die in den anderen Unternehmen ähnliche Arbeiten verrichten, und bringt darüber hinaus generell alle Arbeitnehmer in eine nachteilige Situation¹⁸.

Gewisse sozialwirtschaftliche Unternehmen bieten dagegen Arbeitsordnungen an, die günstiger sind, als die entsprechenden Bestimmungen in den meisten „regulären“ Unternehmen desselben Sektors.

Eines der Pilotunternehmen des Projektes über die «Qualität der Beschäftigung in der Sozialwirtschaft»¹⁹ ist ein Eingliederungsunternehmen das jeden Tag, hauptsächlich an Schulen, Mahlzeiten liefert. Es fällt unter den paritätischen Ausschuss des Hotel- und Gaststättengewerbes, einem Sektor, der von prekären Arbeitsordnungen und ebenso schlechten Arbeitsplatzbedingungen geprägt ist. Dieses Unternehmen legt jedoch sehr viel Wert auf Schulung, Karriereentwicklung und eine gerechte Vergütung. Die Arbeitnehmer haben einen 30-Stunden-Vertrag, obwohl sie während des Schuljahres Vollzeitarbeit leisten. Die Überstunden, die sie anhäufen, bieten ihnen während der Schulferien, wenn es für ihre Dienste keine Nachfrage gibt, eine Art Einkommensgarantie.

Aus diesen Beispielen lässt sich folgender Grundsatz ableiten: die sozialwirtschaftlichen Unternehmen müssen mindestens die gleichen Arbeitsordnungen anbieten können, wie „reguläre“ Unternehmen, die eine ähnliche Tätigkeit ausüben.

¹⁸ Dabei entsteht ein sogenannter Kaskadeneffekt: die ungünstigen Arbeitsordnungen der Beschäftigten im unteren Segment des Arbeitsmarktes wirken sich nachteilig auf die Beschäftigungssicherheit, das Entgelt, die Aufstiegsmöglichkeiten usw. der Erwerbstätigen aus der Mittelschicht aus. («Déstabilisation des stables», Castel, 1995).

¹⁹ Dieses Projekt ist eine Initiative der Vosec (flämische Plattform für Sozialwirtschaft und Mehrwertwirtschaft) Vgl. die Website www.vosec.be (N.B. : nur in niederländischer Sprache).

Die Finanzierung der sozialwirtschaftlichen Unternehmen

Die Qualität der Arbeitsordnungen in den sozialwirtschaftlichen Unternehmen ist untrennbar mit deren Finanzierung verbunden. Die meisten sozialwirtschaftlichen Unternehmen erhalten staatliche Beihilfen zum Ausgleich der Ausgaben, die ihnen bei der Schaffung gesellschaftlicher Mehrwerte entstehen. Wenn es sich um die gesellschaftliche Eingliederung benachteiligter Personen handelt, können diese Ausgaben relativ hoch ausfallen²⁰.

Während der Konzertierung ließen die Teilnehmer verschiedene Formen der staatlichen Subventionierung Revue passieren. Nachstehend folgen einige einschlägige Bemerkungen und Feststellungen in Bezug auf das Gleichgewicht zwischen der öffentlichen Finanzierung und den Eigenmitteln der Unternehmen:

- Die Eingliederungsunternehmen verfolgen das Ziel, nach einigen Jahren selbsttragend zu arbeiten. Vielen unter ihnen (in den drei Regionen) ist dies in der Vergangenheit jedoch nicht gelungen, und ein Teil ging in Konkurs. Das Scheitern dieser Unternehmen lag unter anderem an einer mangelnden finanziellen Unterstützung von Seiten der Behörden für die Betreuung der Arbeitnehmer (Schulungen, Begleitung...) und an einem zu kurzen Subventionierungszeitraum. Was Letzteres betrifft, unterstreichen die Teilnehmer den degressiven Charakter²¹ der Subventionen, welche die Unternehmen bei der Einstellung von Arbeitnehmern aus einer bestimmten Zielgruppe (geringfügig qualifizierte Langzeitarbeitslose) erhalten. Diese Finanzierungspolitik basiert auf der (äußerst optimistischen) Überlegung, dass die Leistung der Arbeitnehmer sich in demselben Maße steigert, wie die Beihilfe abnimmt. Eine zeitliche Befristung der Subventionen gefährdet jedoch das langfristige Überleben des

²⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass die (wesentlich höheren) Lohnsubventionen an privatwirtschaftliche Unternehmen, die häufig nicht der nachhaltigen Schaffung von Stellen dienen, auf Seiten der Teilnehmer ebenfalls Bedenken auslösten.

²¹ Damit ist gemeint, dass die Subventionen progressiv gesenkt werden (dabei kann es sich um einen prozentualen Abbau oder um einen Pauschalbetrag handeln).

Unternehmens an sich, und stellt für die Arbeitnehmer mit der schwächsten Leistung den Zugang zur Beschäftigung oder die Beschäftigungssicherheit in Frage. Es bleibt abzuwarten, ob die bereits durchgeführten oder noch anstehenden Gesetzesänderungen in Bezug auf die Eingliederungsunternehmen dieses Problem besser berücksichtigen werden.

- In den sozialen und beschützenden Werkstätten stellen die staatlichen Beihilfen zur Einstellung von benachteiligten Personen eine sowohl nach Prozentsätzen, als auch in absoluten Zahlen bedeutende, und permanente Finanzierungsquelle dar. Bei dieser Form der Subventionierung geht man stillschweigend davon aus, dass die Arbeitnehmer, auch nach langer Zeit, keine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt mehr finden werden (oder wiederum nur gegen hohe Beihilfen)(Nyssens, 2002: 23-24). Eine große finanzielle Abhängigkeit wie diese wirkt sich allerdings auch nachteilig auf die Kritikfunktion aus, welche die Sozialwirtschaft ausübt. (Frans & Seynaeve, 2002 : 97 – 107).



Den sozialwirtschaftlichen Unternehmen ermöglichen, zumindest die gleiche Arbeitsordnung anzubieten wie die „regulären“ Unternehmen, die eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Dies erfordert zusätzliche Investitionen des Staates in die Sozialwirtschaft. Diese Subventionen dürfen den Zugang zu Arbeitsplätzen mit einer besseren Arbeitsqualität in anderen (sozialwirtschaftlichen oder regulären) Unternehmen dennoch nicht behindern.

2.2 Eine angemessene Arbeitsordnung

Gewisse Arbeitsplätze tragen nicht zur Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen bei, obwohl sie den Bestimmungen einer „normalen“ Arbeitsordnung unterliegen. Einige der Ursachen für diese Situation (die durchaus auch im Zusammenspiel auftreten können) werden nachstehend erläutert. Wir werden zunächst auf die Situationen mit unzureichendem Lohn oder Arbeitseinkommen eingehen, und anschließend die finanziellen Fallen behandeln. Zum Schluss kommt eine Reihe konkreter Aspekte von Arbeitsordnungen zur Sprache, wobei die Vergütung ausgeklammert bleibt.

2.2.1 Situationen mit unzureichendem Lohn oder Arbeitseinkommen

Den Teilnehmern zufolge reichen die Beträge der heutigen Nettoniedriglöhne nicht aus, um die Lebensbedingungen der Betroffenen auf Dauer zu verbessern. Menschen mit geringem Einkommen werden häufig mit hohen Kosten in Bereichen wie Wohnen, Gesundheitspflege, usw. konfrontiert (vgl. die entsprechenden Kapitel). Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuer oder der Sozialversicherung ermöglichen ihnen, ihr Einkommensniveau einigermaßen zu erhalten. Eine präventive Politik zur Bekämpfung der Armut setzt allerdings eine Anhebung der Nettoniedriglöhne und eine Reduzierung der Lohnunterschiede voraus²².

Während der letzten Legislaturperiode wurden Cantillon et al. (2003) zufolge die Nettomindestlöhne auf Grund einer Senkung der Sozialbeiträge für die Niedriglöhne beachtlich angehoben. Die Fortsetzung dieser Politik ist allerdings aus folgenden Gründen nicht selbstverständlich:

²² Cantillon et al. (2002 : 10 – 11) behaupten, dass eine ungezügelter Zunahme der Lohnungleichheit eine Politik der Neuverteilung erschwert. Bei der Neuverteilung der Einkünfte muss die soziale Dimension also von vornherein mitberücksichtigt werden.

- Die Arbeitnehmerbeiträge in den niedrigsten Einkommenskategorien können nur in begrenztem Maße gesenkt werden, um das Versicherungsprinzip der sozialen Sicherheit nicht noch weiter auszuhöhlen²³.
- Die Gefahr der Niedriglohnfalle ist gegeben (vgl. Punkt 2.2.2.).

Es müssen daher andere Wege ins Auge gefasst werden, um die Nettomindestlöhne anzuheben, zum Beispiel über die Besteuerung. Allerdings stoßen sowohl selektive, als auch allgemeine Maßnahmen auf Grenzen (vgl. 2.2.2.). Die Anhebung der Bruttomindestlöhne erscheint aus diesem Grunde als gute Alternative.

- Diese Maßnahme hat den Vorteil, allgemeiner und nicht spezifischer Art zu sein²⁴.
- Die Kluft zwischen den Bruttomindestlöhnen einerseits und den Durchschnittslöhnen und dem allgemeinen Wohlstand andererseits ist heute bereits zu groß (Cantillon et al., 2003).
- Die Bruttomindestlöhne für Teilzeitarbeit werden auf der Grundlage der Bruttomindestlöhne für Vollzeitarbeitsplätze berechnet. Dies ist ein wichtiger Anhaltspunkt, da eine Teilzeitbeschäftigung vielen geringfügig qualifizierten Personen nicht erlaubt, der Armut oder der Existenzunsicherheit zu entkommen.

Wie hoch sind derzeit diese Niedriglöhne?

²³ Die Gewährleistung eines bestimmten Lebensstandards macht, zusammen mit einem garantierten Mindestschutz für alle Bürger, das wichtigste Ziel der sozialen Sicherheit aus. Das hierbei geltende Versicherungsprinzip (Versicherung des Einkommens z.B. bei Verlust der Arbeitsstelle oder im Krankheitsfall), wird durch eine Logik der Solidarität in der sozialen Sicherheit abgemildert. Versicherte mit einem hohen Berufseinkommen leisten nach absoluten Zahlen höhere Beiträge, als Versicherte mit einem niedrigen Berufseinkommen, obschon sie bei Bedarf keine sehr viel höheren Zuwendungen erhalten (es gibt Mindest- und Höchstzulagen, die in absoluten Zahlen recht nahe beieinander liegen: der Prozentsatz des früheren Einkommens, auf dem die Zuwendung basiert, ist relativ niedrig) und im Allgemeinen weniger Gefahr laufen, arbeitslos zu werden, einen Arbeitsunfall zu erleiden, oder zu erkranken (vgl. diesbezüglich das Kapitel «Gesundheit»). Durch eine Senkung der Beiträge von Arbeitnehmern mit geringen Einkünften, wird die Solidarität mit benachteiligten Menschen noch gesteigert. Eine neuerliche Beitragssenkung für niedrige Berufseinkünfte kann aber von Besserverdienenden als Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip wahrgenommen werden, vor allem wenn die Höchstzuwendungen oder die Berechnungsgrundlage der Zuwendungen (d.h. das frühere Gehalt) nicht entsprechend angepasst werden. Diese Personen können in der Tat der Meinung sein, dass sie im Vergleich zu den eingegangenen Risiken und der ihnen zuerkannten Leistung einen unverhältnismäßig hohen Beitrag zahlen. Diese Feststellung kann die Legitimität der sozialen Sicherheit unterminieren und Privatversicherern Tür und Tor öffnen.

²⁴ Vgl. diesbezüglich: Dienst für die Bekämpfung von Armut, 2001 : 251.

Sprechen wir zunächst vom garantierten, monatlichen Bruttomindestlohn, d.h. vom gesetzlichen Mindestlohn. Dieser beträgt für eine Vollzeit arbeitende Person von 21 Jahren derzeit 1.186,31 EUR und wird nach 6 bzw. 12 Dienstmonaten jeweils erhöht. Eine Person unter 21 Jahren hat Anspruch auf einen Anteil dieses Mindestlohns (das entsprechende Einkommen beträgt für einen achtzehnjährigen Arbeitnehmer 972,77€)²⁵. Man kann sich fragen, warum nicht bereits ab 18 Jahren der Höchstbetrag gewährt wird, da die Volljährigkeit schon seit einiger Zeit auf dieses Alter abgesenkt wurde.

Darüber hinaus gibt es sektorielle Mindestlöhne, die über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen. In Wirtschaftszweigen mit vielen geringfügig qualifizierten Arbeitnehmern kommt es jedoch vor, dass sie sich recht nahe am Niveau des gesetzlichen Mindestlohns befinden.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche erörterten auch die Frage der Lohnfindung, d.h. die Art und Weise, wie die Löhne und Gehälter festgelegt werden. Die beiden wichtigsten Kriterien, die bei der Besetzung einer Stelle in einem Unternehmen eine Rolle spielen, sind die „offiziellen“ Qualifikationen (Diplome und Ausbildungsbereiche) und die Jahre der Berufserfahrung. Menschen ohne Qualifikationen oder „offiziellen“ Befähigungsnachweisen landen häufig auf schlecht bezahlte Posten mit wenig Möglichkeiten zur Weiterbildung oder Beförderung. Es gelingt ihnen nicht immer, eine Karriere mit Berufserfahrung aufzubauen, da das Risiko, wieder arbeitslos oder von der Sozialhilfe abhängig zu werden, für sie zu groß ist.

Der Nationale Aktionsplan Soziale Eingliederung 2003-2005 (NAPIncl, 2003: 23) erwähnt eine Reihe von Initiativen der Regionen, die auf die Anerkennung außerschulisch erworbener Fähigkeiten ausgerichtet sind. Die Sozialpartner unterstützen diese Initiativen und fordern von der Föderalregierung eine Berücksichtigung besagter Fähigkeiten beim Zugang zur Berufswelt (Schlussfolgerungen der Beschäftigungskonferenz, 2003: 2).

²⁵ Das monatlich garantierte Mindesteinkommen gilt auch für Teilzeitarbeitsstellen und steht dann im Verhältnis zur geleisteten Arbeitszeit.

Darüber hinaus ergab eine kürzlich durchgeführte Studie, dass auch viele Selbstständige über ein zu geringes Berufseinkommen verfügen (Beens & Lambrecht, 2003; NAPIncl 2003: 4). Die Konzertierungsgruppe ist auf diese Frage nicht detailliert eingegangen, hat jedoch die Notwendigkeit unterstrichen, in diesem Bereich politische Maßnahmen zu ergreifen.

- 
- Evaluieren, ob der Maximalbetrag des monatlich garantierten Mindesteinkommens nicht bereits ab dem Alter von 18 Jahren eingeführt werden kann, unter Beibehaltung oder verstärkter Berücksichtigung des Dienstalters.
 - Die Niedriglöhne weiter anheben. Die dazu angewandte Methode muss die Vor- und Nachteile der spezifischen und allgemeinen Maßnahmen, sowie den erforderlichen Fortbestand der sozialen Sicherheit berücksichtigen.
 - Die politischen Ansätze zur Aufwertung der «nicht offiziellen» Fähigkeiten weiterverfolgen und vertiefen.

2.2.2 Die finanziellen Fallen²⁶

Der Übergang von einer Beihilfe zur Beschäftigung

Der Übergang von der Beihilfe zum Berufseinkommen bietet häufig keinen oder nur wenige finanzielle Vorteile. Gewisse soziale Vorteile entfallen abrupt, anstatt schrittweise abgebaut zu werden; die Zuwendungen zugunsten anderer Familienmitglieder fallen geringer aus, wenn jemand einen Arbeitsplatz findet, Mehrkosten, z.B. für Kinderbetreuung und Transport, stellen ein finanzielles Hindernis dar, usw.

²⁶ Wir ziehen es vor, den Begriff der «Abhängigkeitsfalle» nicht zu verwenden, da dieser das Bild des undynamischen Beihilfeempfängers beschwört und die Sozialhilfe oder die soziale Sicherheit als «passive» Systeme darstellt, was nicht der Realität entspricht.

Dank der politischen Bemühungen der letzten Jahre, die erwähnten finanziellen Fallen auszumerzen, sind in diesem Bereich bereits deutliche Fortschritte spürbar (Bollens J. et al., 2002:20-21). Aus den Diskussionen ging jedoch hervor, dass Menschen mit einem geringen Berufseinkommen in der Praxis nach wie vor kein, oder nur ein sehr geringer, finanzieller Vorteil gegenüber den Zulagenempfängern entsteht.

Einige Beispiele für finanzielle Fallen:

- Die Höhe der Niedriglöhne stellt an sich bereits eine beachtliche finanzielle Falle dar. Gerade beim Übergang von einer Beihilfe zu einer Teilzeitbeschäftigung wird dies überdeutlich. Menschen in Armut bietet eine Teilzeitbeschäftigung selten oder nie die Möglichkeit, ihre finanzielle Lage dauerhaft zu verbessern. Wenn es sich um eine unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung handelt, ist es unter gewissen Umständen möglich, das Statut des „Teilzeitbeschäftigten unter Beibehaltung aller Rechte“ zu erlangen. In diesem Fall kann man Anspruch auf eine Zulage zur Gewährleistung des Einkommens erheben, d.h. auf eine zusätzliche Arbeitslosenbeihilfe, die an das Statut des Teilzeitarbeitnehmers unter Beibehaltung aller Rechte gekoppelt ist. Allerdings sind die Einkommensobergrenzen, die den Anspruch auf diese Beihilfe bestimmen, zu niedrig angesetzt (CSC, 2002). Darüber hinaus muss der Berechtigte die Zulage zur Gewährleistung des Einkommens selbst beantragen.

- Das LBA-System ist die einzige Beschäftigungsmaßnahme, welche die Kumulierung einer Beihilfe und eines Berufseinkommens uneingeschränkt zulässt. Es beinhaltet allerdings eine „Arbeitslosigkeitsfalle“: die Kategorien von Menschen, die für LBA-Arbeit in Frage kommen, finden nämlich auf dem „regulären“ Arbeitsmarkt nur sehr schwer eine Stelle, die ein höheres Nettoeinkommen gewährleistet, als das LBA-Statut (CSC, 2002; Bollens J. et al., 2002: 21-22). Des Weiteren ist die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden im LBA-System auf 45 Stunden im Monat begrenzt. Einige Arbeitslose schaffen es zwar tatsächlich, „im eigenen Rhythmus“ auf den Arbeitsmarkt zurück zu finden; für andere dagegen bedeutet diese Einschränkung ein Hindernis beim Aufbau eines dauerhaften Einkommens.
- Im Rahmen der Steuerreform hat die Regierung einen Maßnahmenkatalog erarbeitet, um die Arbeitseinkünfte zu erhöhen. Für Niedriglohneempfänger ist vor allem die Einführung eines individuellen Steuerkredits von Bedeutung,²⁷ der ihnen je nach Höhe des steuerbaren Einkommens einen Steuervorteil gewährt. Einer Studie von De Lathouwer und Bogaerts zufolge (2001: 47 – 48, 2002: 18 – 20), bietet der Steuerkredit einen finanziellen Vorteil für Arbeitsuchende, die eine Stelle finden (41 EUR/Monat bei Wiedereintritt zum Mindestlohn). Ein zusätzlicher Vorteil dieser Maßnahme besteht darin, dass aufgrund ihres individuellen Charakters keine nachteiligen Folgen für den arbeitenden Partner zu befürchten sind. Nachteilig ist, dass der Steuerkredit eine Niedriglohnfalle auslösen kann: sobald die Arbeitseinkünfte 650.000 BEF erreichen, fühlen sich die Betroffenen nicht mehr ermutigt, eine

²⁷ Dieser Steuerkredit beläuft sich auf 20.000 BEF oder 496 € im Jahr bei jährlichen Arbeitseinkünften zwischen 200.000 BEF und 500.000 BEF. Für Menschen mit einem Arbeitseinkommen über 500.000 BEF gilt ein degressiver Vorteil. Menschen, die bereits vor der Anwendung des Steuerkredits keine Steuern bezahlten, oder deren Steuerbetrag unter 496 € liegt, wird die Differenz zwischen dem Steuerbetrag und dem Steuerkredit zurückerstattet. Das Individualisierungsprinzip findet keine Anwendung im Fall folgender Ersatzeinkünfte: Arbeitslosengeld und Frührente ab 2004.

besser bezahlte Beschäftigung anzunehmen, oder, im Fall von Teilzeitbeschäftigten, länger zu arbeiten (Simar, 2003 : 39-40). Außerdem wird der Steuerkredit nicht mit dem Berufssteuervorabzug verrechnet, so dass seine Auswirkung auf den Nettolohn erst zu einem späteren Zeitpunkt spürbar wird (FGTB und CSC, 2002).

Die Arbeitsgruppe hat einen Vorschlag erörtert, der eine Reihe bestehender, selektiver Maßnahmen (wie den Steuerkredit) teilweise oder gänzlich überflüssig machen könnte, und sowohl für alle Ersatzeinkünfte, als auch für niedrige Arbeitseinkünfte von Vorteil wäre. Es geht um eine Anhebung des steuerbaren Mindesteinkommens²⁸ (derzeit ist die Grenze viel zu tief angesetzt) bis auf die Höhe des maximalen Arbeitslosengelds oder, im Idealfall, des gesetzlichen Mindesteinkommens. Diese Maßnahme ist kurzfristig vielleicht schwer zu verwirklichen: erstens würde sie sich spürbar auf den Haushalt auswirken, zweitens erfordert sie eine korrektere Festlegung der Einkommen, als dies bisher der Fall ist.

Im Übrigen erklären finanzielle Fallen nur zum Teil, warum Menschen mit niedrigem Einkommen Stellenangebote ablehnen. Neben dem Lohn können auch andere in der Arbeitsordnung festgeschriebene Bedingungen eine Rolle spielen (vgl. Punkt 2.2.3.): die gebotenen Möglichkeiten zur persönlichen Entfaltung, die damit verknüpften Zukunftsperspektiven oder die erwartete soziale Anerkennung, die familiäre Situation in der sich die betroffene Person befindet, ... Nicht nur der Lohn, sondern die gesamte Qualität der Beschäftigung spielt mit anderen Worten eine Rolle beim Annehmen einer Stelle. Demzufolge überrascht es nicht, dass ein Teil der Arbeitssuchenden bei einer Umfrage zugab, unabhängig von den Lohnaussichten bestimmte Angebote von schlechter Qualität abgelehnt zu haben (Moors, 2001: 247; de Beer, 1996). Aber sogar wenn der finanzielle Aspekt allein den Ausschlag gibt,

²⁸ Bei der Berechnung der jährlichen Einkommenssteuer wird ein Teil der Einkünfte von der Steuer befreit. Dieser Teil wird als «Steuerfreibetrag» bezeichnet. Der Basisbetrag des Steuerfreibetrages, der dem steuerbaren Mindesteinkommen entspricht, beläuft sich auf 5.480 BEF für einen Alleinstehenden und auf 8.700 BEF für eine Familie.

ist angesichts der Komplexität der sozialen Vorteile bei weitem nicht sicher, dass der Betroffene die richtige Entscheidung trifft. Einige soziale Vorteile, die mit einer Beihilfe verknüpft sind, entfallen sofort, wenn die Person (wieder) eine Beschäftigung findet, andere erst nach einer bestimmten Frist.

Der Übergang von einem Niedriglohnjob zu einer besser bezahlten Arbeitsstelle

Während der Konzertierung wurde auf ein Phänomen hingewiesen, das häufig unterschätzt wird, nichtsdestotrotz aber von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit den finanziellen Fallen ist. Gemeint ist die Niedriglohnfalle: jemand, der bereits über eine bezahlte Beschäftigung verfügt, wird benachteiligt, wenn er eine besser vergütete Arbeit annimmt (Cantillon, 1999).

Eine der Leitlinien der belgischen Beschäftigungspolitik in den letzten Jahren bestand darin, die Niedriglohnjobs attraktiv zu gestalten; sowohl für die Arbeitgeber (durch die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Sicherheit), als auch für die Arbeitnehmer (unter anderem mittels einer Senkung der individuellen Sozialversicherungsbeiträge und der Einführung eines Steuerkredits).

Die Niedriglohnfalle kann verschiedene Formen annehmen.

Auf der Angebotseite zeigt sich die Lohnfalle in der teilweisen oder gänzlichen Streichung der einkommensergänzenden Zusatzleistungen, sobald der Arbeitnehmer eine besser bezahlte Arbeit annimmt. Die Zulage zur Gewährleistung des Einkommens und der Steuerkredit beispielsweise, hindern möglicherweise die Menschen daran, sich für eine besser bezahlte Stelle zu entscheiden, oder länger zu arbeiten (De Lathouwer & Bogaerts, 2002: 11; Simar, 2003: 39 - 40). Die Stellungnahme des Nationalen Arbeitsrates und des Zentralen Wirtschaftsrates zum Ersten Zweijahresbericht des Dienstes (2001: 8) warnt vor einem „Lohnfallen-Effekt“ beim weiteren Ausbau der Regelung bezüglich der Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur sozialen Sicherheit.

Auf der Nachfrageseite bieten die gesenkten Soziallasten für Niedriglöhne den Arbeitgebern keinerlei Anreiz, um höhere Löhne anzubieten. Da aber niedrige Löhne häufig mit einem schlechteren Qualitätsniveau in anderen Bereichen einhergehen (Sicherheit der Beschäftigung, Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, Mitsprache...), kann man in diesem Zusammenhang sogar von einer „Qualitätsfalle“ sprechen.



- Die Auswirkung der bestehenden, selektiven Maßnahmen auf die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsqualität, sowohl auf Seiten des Angebots, als auch auf Seiten der Nachfrage, evaluieren (Sicherheit der Beschäftigung, Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, Entwicklung des Entgelts ...).
- Prüfen, ob es möglich ist, neue Maßnahmen zu konzipieren oder bestehende Maßnahmen weiterzuentwickeln, um finanzielle Fallen auszumerzen.

2.2.3 Eine flexible Arbeitsordnung zum Nachteil der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität

In den beiden vorherigen Punkten stand der Lohn im Mittelpunkt des Interesses. Es wurde jedoch bereits deutlich, dass eine Verbindung zu den übrigen Aspekten der Arbeitsordnung besteht (die Einteilung der Arbeitszeit, die Art des Arbeitsvertrages, die Einstellungs- und Kündigungsverfahren). Diese Aspekte werden im nachfolgenden Absatz beleuchtet.

- *Die Art des Vertrages²⁹ und die Einkommenssituation*

Die Art des Arbeitsvertrages bestimmt in erheblichem Maße den Erwerb eines festen und dauerhaften Einkommens. Auf Grund der zunehmenden Zahl zeitlich befristeter Arbeitsverträge (dazu zählen auch Zeitarbeitsverträge) erhalten die Arbeitnehmer nicht die Möglichkeit, der mit einer zeitlich befristeten Beschäftigung verbundenen Unsicherheit zu entgehen, und über ein regelmäßiges Einkommen zu verfügen.

Im Übrigen darf man aber auch die Sicherheit der Beschäftigung von Arbeitnehmern mit einem unbefristeten Vertrag nicht überschätzen. Im Fall der Entlassung eines Arbeiters sind die Kosten für den Arbeitgeber nämlich ziemlich begrenzt.

- *Die Art des Vertrages und die Weiterbildungsmöglichkeiten*

Die Arbeitgeber sind eher geneigt, in die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten mit unbefristetem Arbeitsvertrag zu investieren, als in diejenige von Beschäftigten mit befristetem Arbeitsvertrag. In Folge dessen beschränken zeitlich begrenzte Arbeitsverhältnisse die «Beschäftigungsfähigkeit» der Betroffenen und ihre Fähigkeit, sich einzugliedern (Sels e.a., 2001). Diese Feststellung ist beunruhigend, da die Zahl der Jugendlichen, denen ein Zeitvertrag angeboten wird, stetig ansteigt (Van Mechelen, 2001: 169-176), und Beschäftigungsfähigkeit und lebensbegleitendes Lernen zu den politischen Prioritäten zählen.

- *Die Flexibilisierung der Arbeitszeit³⁰*

- Diese Form der Flexibilisierung ist positiv, wenn sie in gemeinsamem Einverständnis mit dem Arbeitnehmer beschlossen wird und seine Lebensqualität nicht beeinträchtigt.

²⁹ Darunter verstehen wir die Laufzeit des Vertrages (befristeter oder unbefristeter Arbeitsvertrag). Teilzeitverträge betrachten wir als Beispiele der «Flexibilisierung der Arbeitszeit».

³⁰ Dabei geht es um alle Arbeitsplätze, die vom Muster einer Vollzeitbeschäftigung nach festem Arbeitszeitschema abweichen. Sogar eine Beschäftigung, die zwar zu festen Zeiten, jedoch außerhalb der üblichen Arbeitszeit verrichtet wird (z.B. Nacht- oder Schichtarbeit), fällt in diese Kategorie.

Als Beispiel für gute Praktiken seien an dieser Stelle die Nachbarschaftsdienste «Kinderhort» und «Soziales Restaurant» der VoE «Lernen Ondernemen*» (2003) erwähnt. Die Konzertierung der Beschäftigten zu allen Aspekten der Arbeit stellt eine Priorität dar, und der Arbeitgeber berücksichtigt die besondere familiäre Situation, den Gesundheitszustand und die Mobilität der Arbeitnehmer bei der Festlegung der Arbeitszeit.

- Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist negativ, wenn sie vom Arbeitgeber auferlegt wird, zu einer Deregulierung der Arbeitsordnung führt, oder die Lebensqualität bedroht. Das Berechnen der Arbeitszeit über einen längeren Zeitraum hinweg (pro Monat, pro Quartal, pro Jahr...) ist ein Beispiel dafür, zumindest dann, wenn es zu einer systematischen Überschreitung der Dauer des normalen Arbeitstages führt.

Bei der Einteilung der Arbeitszeit auf die Präferenzen jedes Einzelnen einzugehen, ist für ein Unternehmen nicht immer realistisch, manchmal sogar unmöglich (z.B. in Bezug auf Nachtarbeit in einem Krankenhaus). Allerdings vertreten die Teilnehmer den Standpunkt, dass die Flexibilisierung gegenwärtig zu einseitig verläuft, nämlich zum alleinigen Vorteil des Arbeitgebers.

- Nimmt die Teilzeitarbeit im Trend zur Flexibilisierung eine Sonderstellung ein (vgl. auch Clerc, 1999)?

Die Nachfrage nach Teilzeitarbeit und, in geringerem Maße, nach flexiblen Arbeitszeiten, geht manchmal von den Arbeitnehmern selbst aus und entspricht ihrem Wunsch nach einer besseren Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, d.h. nach mehr Lebensqualität.

Eine Teilzeitbeschäftigung allein bietet allerdings kein ausreichendes Einkommen. Darüber hinaus sind geringfügig qualifizierte Menschen (insbesondere Frauen) in dieser Beschäftigungsform, die sie manchmal nicht selbst gewählt haben, übervertreten. Die ungleiche Verteilung der Teilzeitarbeit ist, vor dem Hintergrund einer Politik der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, problematisch. Das Argument, wonach Frauen diese Beschäftigungsform bewusst „wählen“, muss in Frage gestellt werden. Die in Teilzeit arbeitenden Frauen finden sich hauptsächlich in schlecht bezahlten, typisch „weiblichen“ Bereichen mit geringer Wertschätzung wieder. Der niedrige Prozentsatz an Männern die, freiwillig oder unfreiwillig, Teilzeitarbeit leisten, gibt ferner Aufschluss über die Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb der Familie.

- *Die Flexibilisierung der Arbeitsordnung im Verhältnis zur Flexibilisierung der Arbeitsplatzbedingungen*

Während des Gedankenaustauschs wurden mehrere Beispiele für die Verknüpfung zwischen schlechter Arbeitsordnung und schlechten Arbeitsplatzbedingungen genannt³¹.

Was in zahlreichen Reinigungsfirmen geschieht, veranschaulicht jedenfalls dieses Phänomen: sie bieten ihre Dienste als Fremdunternehmen an, die Löhne sind niedrig und die Arbeitszeiten unregelmäßig, Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes werden nur am Rande berücksichtigt und Arbeitsunfälle treten demzufolge häufig auf. Für Menschen in Armut sind gute Arbeitsplatzbedingungen alles andere, als selbstverständlich. Ihr Körper „verschleißt“ vorzeitig, auf Grund der zahlreichen, häufig ungesunden und schweren Jobs, die sie verrichten, und weil sie schon in sehr jungen Jahren zu arbeiten begonnen haben (Boureau, 1997: 6 – 11).

³¹ Le rapport belge sur la qualité de l'emploi (Ministère fédéral de l'emploi et du travail, 2001: 30) verweist auf eine Studie der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Diese zeigt, dass schlechte Arbeitsbedingungen einen hohen Krankenstand auf Grund von Berufskrankheiten fördern.



- Förderung einer Politik, die flexible Arbeitsbedingungen bekämpft, wenn diese zu schlechteren Lebensumständen führen. Dies bedeutet:
 - die Förderung von unbefristeten Arbeitsverträgen mit Vollzeitbeschäftigung, vor allem für geringfügig qualifizierte Menschen.
 - den Erhalt oder die Verbesserung der Beschäftigungssicherheit
 - die Verabschiedung eines politischen Ansatzes, der eine ausgewogenere Arbeitszeitverteilung (zum Vorteil des Arbeitnehmers) aktiv unterstützt.

3 Der Arbeitsinhalt

3.1 Die Ausbildung

Einer der wichtigsten Kommentare der Konzertierungsgruppe betraf den Stellenwert der Ausbildung in der Beschäftigungspolitik. Den Teilnehmern zufolge muss die Ausbildung in erster Linie durch das Bildungswesen gewährleistet werden. Auch der Politik im Bereich der Berufsausbildung kommt diesbezüglich eine wichtige Rolle zu; sowohl für die Arbeitnehmer, als auch für die Arbeitsuchenden (im Rahmen der beruflichen Wiedereingliederung). Andererseits muss die Ausbildung auch am Arbeitsplatz selbst erfolgen. Darunter verstehen wir, dass die Aufgaben, die ein Arbeitnehmer verrichtet, ihm ermöglichen müssen, zu lernen und sich selbst zu verwirklichen.

Die Ausbildung ist nicht nur ein Qualitätsmerkmal an sich, sondern auch ein Faktor von entscheidender Bedeutung für die Aufstiegsmöglichkeiten eines Arbeitnehmers. Diese können wir wie folgt definieren: die Möglichkeiten, zu lernen und sich weiterzuentwickeln, die ein Arbeitsplatz bietet. Es geht also um die Möglichkeiten, im selben Unternehmen oder in einer anderen Firma einen qualitativ besseren Arbeitsplatz auszufüllen (=Aufstiegsmöglichkeiten), aber auch um die Entfaltungsmöglichkeiten, welche der aktuelle Arbeitsplatz bietet.

Die Ausbildungsbemühungen zu Gunsten von Arbeitsuchenden und Arbeitnehmern sind heutzutage sowohl quantitativ, als auch qualitativ unzureichend (sie sind zu sehr auf spezifische Aufgabenprofile zugeschnitten, die Begleitmaßnahmen dauern nicht lange genug...). Außerdem richten sie sich vor allem an qualifizierte Personen, und sehr viel weniger an Beschäftigtenkategorien wie geringfügig qualifizierte Arbeitnehmer, ältere Arbeitnehmer und Frauen (vgl. auch Föderales Ministerium für Arbeit und Beschäftigung: 21 -22). Diese Feststellung gilt sowohl für den regulären Arbeitsmarkt, als auch für die Sozialwirtschaft. Sowohl die Föderalregierung, als auch die regionale politische Ebene bemüht sich seit einigen Jahren, diese negative Situation zu verändern (vgl. PANincl. 2001: 26 - 30 und PANincl. 2003: 18 - 24).

Im Kontext der Wissensgesellschaft wird mangelnde Ausbildung mehr und mehr als ein strukturelles Hindernis bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und als ein entscheidender Faktor für die strukturelle Arbeitslosigkeit geringfügig qualifizierter Menschen betrachtet. Eine solche Sichtweise birgt allerdings die Gefahr, andere Ursachen der strukturellen Arbeitslosigkeit zu vernachlässigen.

- Wie eine kürzlich durchgeführte Studie belegt, versagt die Regierung im Bereich des Unterrichtswesens (Nicaise, 2003). Da dieses aber die Erstausbildung gewährleistet, stellt es für die Förderung eines Arbeitsmarktes mit hoher Beschäftigungsqualität eine der wichtigsten Grundlagen dar.
- Es werden zu wenige Arbeitsplätze für geringfügig Qualifizierte geschaffen.
- Die Arbeitsorganisation und die Personalpolitik widmen geringfügig qualifizierten Personen häufig keine besondere Aufmerksamkeit (vgl. 3.2.).
- Nicht jeder ist imstande mit hohem Tempo zu arbeiten, seine Fertigkeiten ständig weiter zu entwickeln oder rasch von einer Aufgabe zur anderen überzuwechseln. Hingegen ist jeder in der Lage, zu „lernen“.
- Die Tatsache, dass manche Menschen dem Rhythmus des regulären Arbeitsmarktes nicht folgen können, sagt über die Flexibilitätsanforderungen auf diesem Arbeitsmarkt einiges aus.

3.2 Der Einfluss der Arbeitsorganisation auf den Arbeitsinhalt

Der Arbeitsinhalt geringfügig bezahlter Beschäftigter ist gemeinhin eher mager, meinen die Teilnehmer. Dies hängt mit den fehlenden Weiterbildungsmöglichkeiten zusammen, aber auch mit der geringen Autonomie und Mitsprache, über die sie bei der Bestimmung und Gestaltung ihrer Tätigkeiten verfügen.

Bundervoet (1997: 35 – 36) bestätigt diese Feststellungen und führt sie darauf zurück, dass auch heute noch viele Unternehmen nach den Grundsätzen der klassischen, tayloristischen Arbeitsorganisation strukturiert sind: hierarchische Struktur, Trennung von Konzeptarbeit und Ausführung im Produktionsprozess, Routineaufgaben...

Um der Aushöhlung des Arbeitsinhalts entgegen zu wirken bedarf es in vielen Unternehmen einer tief greifenden Reform der Arbeitsorganisation. Diese wirkt sich auch auf wirtschaftlicher Ebene positiv aus: motiviertere Arbeitnehmer, bessere Ausschöpfung ihrer Fähigkeiten, geringerer Krankenstand... Ein gutes Praxisbeispiel sind die Genossenschaften, wo die Beschäftigten nicht auf Teilaufgaben spezialisiert sind, sondern im Team beschließen, wie ein jeder sich über die Arbeit weiterbilden kann.

Die neue Organisationsform darf nicht nur den Interessen des Unternehmens, z.B. der Produktivitätssteigerung, dienen. Ansonsten treten rasch nachteilige Nebenwirkungen auf (Huys & Van Hootegem, 1998). Teamarbeit kann zu einer beachtlichen Zunahme der auferlegten Pflichten und Verantwortlichkeiten führen, während die Möglichkeiten des Einzelnen keine Berücksichtigung finden. In diesem Fall leidet die Beschäftigungsqualität eher unter der Reform (mehr Stress und gesundheitliche Probleme, weniger Selbstverwirklichung), und der Zugang zum Arbeitsmarkt wird geringfügig Qualifizierten zusätzlich erschwert.

Wie eine kürzlich durchgeführte Studie über Stress am Arbeitsplatz und Gesundheit zeigt, kommen eine gesteigerte Partizipation und Mitsprache der Arbeitnehmer den Arbeitsbedingungen zugute (Claeys et al., 2003).



- Die Schulungsmöglichkeiten für Beschäftigte und Arbeitsuchende, insbesondere aber für geringfügig Qualifizierte, weiterentwickeln und vertiefen.
- Nachhaltige Regierungsinitiativen zur Reform der Arbeitsorganisation fördern (z.B. im Rahmen des sozialverantwortlichen Unternehmens), so dass die Gewinnerzielung mit Partizipation, Menschenfreundlichkeit (unter besonderer Berücksichtigung der „unrentabelsten“ Arbeitnehmer) und Nachhaltigkeit einhergeht.

4 Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Partizipation und Mitsprache sind für eine hohe Beschäftigungsqualität unabdingbar. Es ist daher kein Zufall, dass eine schlechte Arbeitsordnung, schlechte Arbeitsplatzbedingungen oder ein wenig ansprechender Arbeitsinhalt, wie bei Reinigungsfirmen, die als Zulieferer arbeiten (vgl. Punkt 2.2.3.), mit einer geringen Mitsprache der Beschäftigten und ihrer Vertreter einhergehen.

Partizipation und Mitsprache erfordern einen „kollektiven“ Ansatz. Darunter verstehen wir, dass die Arbeitnehmer ihre Interessen nicht einzeln vertreten sollen, sondern sich organisieren müssen. Wenn jeder Arbeitnehmer individuell mit dem Arbeitgeber über die Qualität der Beschäftigung verhandelt, kann letzterer sich z.B. dafür entscheiden, den produktivsten Arbeitnehmern die beste Arbeitsordnung anzubieten, ihnen allein einen abwechslungsreichen Arbeitsinhalt zu gewährleisten... Auf Grund dessen ist die Individualisierung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen (d.h. Vereinbarungen zwischen dem einzelnen Beschäftigten und dem Arbeitgeber) im Sinne der Beschäftigungsqualität problematisch, vor allem im Bereich der Festlegung der Löhne (z.B. Leistungszulagen) und der vertraglichen Bestimmungen.

Auf Ebene der Arbeitszeit ist ein bestimmter Spielraum annehmbar, insofern dies die Beschäftigungsqualität des Betroffenen verbessert und die Beschäftigungsqualität der übrigen Arbeitnehmer nicht darunter leidet (vgl. 2.2.3.).

Eine starke intersektorielle Konzertierung schließlich, ist notwendig, um die Solidarität zwischen den Beschäftigten aus verschiedenen Sektoren zu gewährleisten, und beispielsweise allen Arbeitnehmern einen ausreichenden Mindestlohn zu garantieren.

5 Die Qualität der Beschäftigung auf europäischer und weltweiter Ebene

5.1 Auf europäischer Ebene

Die Qualität der Beschäftigung kann, den Teilnehmern zufolge, nicht unabhängig von den Prioritäten der Europäischen Union im Bereich der Beschäftigung betrachtet werden. Diese Prioritäten werden, seit dem europäischen Gipfel von Luxemburg, in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) definiert.

Die Anwendung der Europäischen Beschäftigungsstrategie erfolgt an Hand einer offenen Koordinierungsmethode: jedes Jahr werden im Europäischen Rat, auf Vorschlag der Europäischen Kommission, Beschäftigungsleitlinien gutgeheißen, und anschließend in Nationale Aktionspläne für Beschäftigung (NAP für Beschäftigung) umgesetzt. Diese NAP werden anschließend in einem gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über die Beschäftigung bewertet. Auf der Grundlage dieses Berichtes werden Empfehlungen ausgesprochen und neue Leitlinien definiert.

Die Leitlinien und die offene Koordinierungsmethode regen die Mitgliedstaaten dazu an, die gesteckten Ziele zu verwirklichen. Nichtsdestotrotz darf den Teilnehmern zufolge die Europäische Beschäftigungsstrategie den Mitgliedstaaten nicht als Vorwand dienen, um auf eigene Initiativen im Bereich der Beschäftigungsqualität zu verzichten.

Der Europäische Rat von Lissabon (2000) hat die Europäische Beschäftigungsstrategie als eine der wichtigsten Säulen der strategischen Zielsetzung aufgegriffen, welche die Europäische Union für das kommende Jahrzehnt vereinbart hat, d.h. die Entwicklung einer neuen, dynamischen und wettbewerbsfähigen Wissensgesellschaft³².

In den gemeinsamen Zielen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung³³ spiegeln sich die wichtigsten Grundlagen³⁴ der europäischen Beschäftigungspolitik der letzten Jahre. In Bezug auf die Förderung der nachhaltigen Schaffung von Qualitätsbeschäftigung (Ziel 1.1.A) beispielsweise, liegt das Hauptaugenmerk auf die Erleichterung des Übergangs in die Arbeitswelt für die meistbenachteiligten Bevölkerungsgruppen, auf die Bildungspolitik, die „Beschäftigungsfähigkeit“, die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die Eingliederung über die Sozialwirtschaft, ... (Peña-Casas, 2003).

Ein Arbeitsdokument von EAPN (2002), European Anti Poverty Network, verweist auf eine Reihe von Problemen in den NAP für Beschäftigung. Gewisse Maßnahmen steigern den Grad der Armut zusätzlich, ihre Qualität ist im Allgemeinen unzureichend und trotz des vierten gemeinsamen Zieles von Nizza werden die verschiedenen Akteure in die NAP für Beschäftigung nicht genug einbezogen.

Die Qualität der Beschäftigung wurde als eines der drei übergeordneten und miteinander verquickten Ziele in die „neue“ Beschäftigungsstrategie aufgenommen³⁵; dies geschah unter der Bezeichnung „Verbesserung der Qualität und der Produktivität der Beschäftigung“.

³²

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm#1

³³ Verabschiedet anlässlich des Europäischen Rates von Nizza im Jahr 2000.

³⁴ Diese Grundlagen sind: Arbeitslosigkeit, Erleichterung des Übergangs in die Arbeitswelt, Beschäftigung durch Ausbildung, Anreize zum Annehmen einer Arbeitsstelle, Beschäftigungsfähigkeit, Sekundarschulunterricht und Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt über die Sozialwirtschaft und Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen.

³⁵ Die übrigen beiden Ziele sind: Vollbeschäftigung und Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Eingliederung. Im Anschluss an die Bewertung der europäischen Strategie nach 5 Jahren (2002) und den darauffolgenden europäischen Gipfel von Barcelona wurde diese Strategie revidiert (vgl.:

http://europa.eu.int/eur-lex/de/dat/2003/l_197/l_19720030805de00130021.pdf

Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Auf Anregung der belgischen EU-Präsidentschaft wurden während des Gipfels von Laeken gemeinsame Indikatoren hinsichtlich der Qualität der Beschäftigung verabschiedet, die fortan zur EBS gehören (Europäische Kommission, 2001)³⁶. Dies bedeutet auf jeden Fall einen wichtigen Schritt zur Förderung der Beschäftigungsqualität auf europäischer Ebene. Diese Indikatoren bedürfen einer weiteren Vertiefung, zumindest hinsichtlich der Situation am Arbeitsplatz (vgl. Steunpunt WAV, 2001 : 17 – 18).

Abgesehen vom Problem der Indikatoren kann man sich fragen, ob die neue Beschäftigungsstrategie der Qualität der Beschäftigung tatsächlich Priorität erteilt, wenn man sieht, wie sie diese definiert und wenn man ihre Ziele und spezifischen Leitlinien betrachtet.

- Erstens wird die Qualität der Beschäftigung mit der Produktivität verknüpft. Es ist zwar gut möglich, dass eine bessere Beschäftigungsqualität eine höhere Produktivität bewirkt, die nötige Voraussetzung dafür ist jedoch eine ausreichende Partizipation der Arbeitnehmer und die Berücksichtigung auch außerwirtschaftlicher Ziele (vgl. 3.2.).
- Zweitens wird bei der Definition der Beschäftigungsqualität einer der entscheidendsten Faktoren, nämlich eine gute Arbeitsordnung, außer Acht gelassen. Allerdings tritt diese indirekt in Erscheinung, wenn von „Flexibilität und Sicherheit“ die Rede ist. Diesen letzteren Aspekt finden wir auch in der Leitlinie 3 (Förderung der Anpassungsfähigkeit und der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt). Die Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit ist jedoch bei weitem nicht selbstverständlich, wie unter Punkt 2.3. bereits deutlich wurde.
- Drittens können andere Prioritäten der europäischen Beschäftigungsstrategie (insbesondere die konkreten Ziele und die Aktionen, die sich daraus ergeben) sich kontraproduktiv auf die Verbesserung der Beschäftigungsqualität und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auswirken.

³⁶ Die Einleitung des belgischen Berichts über die Qualität der Beschäftigung (Föderales Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, 2002) beschreibt den politischen Weg, den die Qualität der Beschäftigung auf europäischer Ebene zurückgelegt hat.

Das globale Ziel einer größeren Partizipation der Beschäftigten ist an sich berechtigt. Die Europäische Union bemüht sich, dieses in erster Linie über eine Anhebung des Beschäftigungsgrades³⁷ zu erreichen. Die Zahl der Erwerbstätigen in den Vordergrund zu stellen, anstatt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ist jedoch alles andere, als neutral. Mit dieser Sichtweise wird eine Finanzlogik ins Spiel gebracht, nämlich die Wahrung einer finanziellen Grundlage für die soziale Sicherheit, und man kann auf eine subtile Weise den „nicht aktiven“ Arbeitslosen (oder seine mangelnde Beschäftigungsfähigkeit) dafür verantwortlich machen, dass er keinen Arbeitsplatz hat. Ein derartiger Diskurs legitimiert die Eingliederung der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt, während die Qualität der angebotenen Stellen und die Finanzierungsweise der sozialen Sicherheit umgangen werden können (vgl. auch Conter, 2002).

Die Konzertierungsgruppe verwies auch auf die Existenz einer Verordnung der Europäischen Kommission vom 12. Dezember 2002 (Nr. 2204/2002) bezüglich der staatlichen Unterstützung für Unternehmen, die benachteiligte Personen einstellen. Diese Beihilfen, und somit auch der Zugang dieser Personen zum Arbeitsmarkt, werden fortan erschwert, da die Europäische Kommission untersuchen möchte, ob die staatliche Unterstützung die Regeln des freien Wettbewerbs nicht verletzt. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg präziserte vor kurzem, dass die staatliche Unterstützung zulässig ist, wenn sie unter bestimmten Bedingungen und für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ gewährt wird. Trotz dieses Urteils besteht aber nach wie vor Unsicherheit darüber, was erlaubt ist, und was nicht.

³⁷ Der Beschäftigungsgrad bezeichnet den Prozentsatz der Personen zwischen 15 und 64 Jahren, die auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, d.h. die arbeiten oder eine Beschäftigung suchen.



- Förderung der Beschäftigungsqualität auf europäischer Ebene an Hand folgender Maßnahmen:
 - Die Beschäftigungsqualität als übergreifende Zielsetzung im Rahmen der Beschäftigungsstrategie präzisieren und ausbauen.
 - Prüfen, ob die Beschäftigungsstrategie Ziele oder Leitlinien enthält, die eine Verbesserung der Beschäftigungsqualität behindern.
 - Gemeinsame Kriterien hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsqualität weiterentwickeln und ausfeilen.

5.2 Auf weltweiter Ebene

Auch auf weltweiter Ebene muss, den Teilnehmern zufolge, die Qualität der Beschäftigung gefördert werden.

Einerseits ist die Qualität der Beschäftigung für alle Arbeitnehmer und Arbeitslosen von Bedeutung, in welchem Land sie sich auch befinden. Andererseits setzt die schlechte Beschäftigungsqualität in gewissen Ländern oder Teilen der Welt andere Länder mit einer hohen Beschäftigungsqualität unter Druck. Dies begünstigt Phänomene wie Standortverlagerungen, Sozialdumping (der Arbeitsordnungen), Ausbeutungsbetriebe, usw.

«Decent work» (eine annehmbare Arbeit), so lautet heute einer der Ecksteine des Auftrags der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)³⁸. Die Definition, welche die IAO diesem Begriff verleiht, umfasst die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsqualität: *«Arbeit, die ein angemessenes Einkommen bietet, Zeit für die übrigen Aspekte des Lebens lässt, der Familie Sicherheit gewährt, die Rechte der Arbeitnehmer achtet, ihnen eine Stimme verleiht und der sozialen Integration den Weg ebnet»* (Juan Somavia, Generaldirektor der IAO, vgl. <http://www.ilo.org> - Übersetzung aus dem Englischen).

³⁸ Die Internationale Arbeitsorganisation setzt sich aus Vertretern der Nationalstaaten, sowie aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft zusammen. Ihr Auftrag besteht in der Verbesserung der sozialen Situation der Arbeitnehmer.

Das STEP-Programm³⁹ der IAO stellt diese Dimensionen ebenfalls in den Vordergrund. Ferner unterstützt es die These, wonach eine qualitativ hochwertige oder nachhaltige Beschäftigung mit einer nachhaltigen Entwicklung einhergehen muss (wobei die Bekämpfung der Armut als ein wesentliches Element der nachhaltigen Entwicklung zu betrachten ist). Auch die Konzertierungsgruppe verfocht diesen Ansatz.

Die Verknüpfung von nachhaltiger Beschäftigung und nachhaltiger Entwicklung durch die IAO steht auch im Zusammenhang mit ihrer Forderung, auf internationaler Ebene neben Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine wichtigere Rolle spielen zu können. Letztere Organisationen werden von den Teilnehmern als nicht transparent genug gewertet. Auch die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind ihrer Meinung nach nicht deutlich. Es ist daher notwendig, genauere Informationen über ihre Initiativen und Beschlüsse einzuholen, und diese weiterzuverfolgen.

Die GATS-Verhandlungen⁴⁰ stellen diesbezüglich ein schlechtes Beispiel dar. Die undemokratische Art und Weise, wie die Verhandlungen über diese Vereinbarungen innerhalb der Europäischen Union geführt wurden, hat bei zahlreichen NGOs und Gewerkschaften Fragen und Widerstand ausgelöst⁴¹. Dieselben Akteure fürchten auch die Folgen dieser Vereinbarung in Bezug auf den Erhalt eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstes. Dieser ist für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung (vgl. Dienst für die Bekämpfung der Armut, 2001, Punkt 5.3.).

³⁹ STEP = Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty (Strategien und Mittel gegen soziale Ausgrenzung und Armut). Vgl. die Website der IAO, <http://www.ilo.org/public/french/protection/socsec/step/>

⁴⁰ Die GATS (Allgemeine Vereinbarung über den Handel mit Dienstleistungen) ist das multilaterale Übereinkommen der WTO über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen.

⁴¹ Statement of Global Unions, European trade union confederation (ETUC) and World confederation on Labour : <http://www.epsu.org/structures/resol/GATSetuc.cfm>



- Förderung der Beschäftigungsqualität als wichtiger Bestandteil der nachhaltigen Beschäftigung und Entwicklung auf internationaler Ebene:
 - durch die Unterstützung der Aktionen der Internationalen Arbeitsorganisation zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität;
 - durch eine Evaluierung der Auswirkungen von Beschlüssen und Aktionen anderer internationaler Organisationen (Welthandelsorganisation, Weltbank und Internationaler Währungsfonds) auf die Qualität der Beschäftigung;
 - durch die Entwicklung und den Ausbau von Aktionen, welche die Arbeitgeber dazu anregen, Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die unter einer guten Arbeitsordnung und guten Arbeitsbedingungen entstanden sind (z.B. Sozietabel, sozialverantwortliche Unternehmen,...).

Bibliographie

- Bollens J., Cortebeeck V., Douterlungne M., et al. (2002), L'évaluation d'impact de la Stratégie européenne pour l'emploi en Belgique, DULBEA/HIVA, Bruxelles/Leuven.
- Boureau M-H. (1997), «Envers et contre tout, nous sommes des travailleurs», in : Travaillés par le travail, Revue Quart Monde, n° 161, Editions Quart Monde, Paris, pp. 6-11.
- Bundervoet J. (1997), «Nieuwe banen en loopbanen. Wetenschappelijke bevindingen over de kwaliteit van de arbeid», in : Raymaekers B., van de Putte A. (red.), Nieuwe inzichten voor een samenleving in verandering. XXI. Lessen voor de eenentwintigste eeuw, Universitaire Pers, Leuven, pp. 29-42.
- Cantillon B., De Lathouwer L., Thirion A. (1999), Financiële vallen in de werkloosheid en de sociale bijstand, CSB-Berichten, Centrum voor sociaal beleid, UFSIA, Antwerpen.
<http://www.ufsia.ac.be/CSB/csbberichten>
- Cantillon B., Marx I., De Maesschalck V. (2003), De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna, CSB-berichten, Centrum voor sociaal beleid, UFSIA, Antwerpen.
<http://www.ufsia.ac.be/CSB/csbberichten>
- Cantillon B., Marx I., Van den Bosch K. (2002), Nederlandse samenvatting : «The puzzle of egalitarianism». Welke strategieën om inkomensarmoede terug te dringen?, CSB-Berichten, Centrum voor sociaal beleid, UFSIA, Antwerpen.
<http://www.ufsia.ac.be/CSB/csbberichten>
- Castel R. (1995), Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Fayard, Paris.
- Clays E., Mak R., Delanghe J., et al. (2003), «Studie van nieuwe verklaringsmechanismen in de relatie tussen jobstress en cardiovasculaire ziekten», in : Archives of Public Health, 61, pp. 91-100.
- Clerc D. (1999), «Chapitre 2 : Tous précaires», in : Clerc D., Condamnés au chômage? Travail et emploi : faux débats et vraies questions, coll. Alternatives Economiques, Syros, Paris, pp. 55-88.
- Commission européenne (2001), Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité, Communication de la Commission au Conseil, COM(2001) 313 final, Bruxelles.
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0313fr01.pdf
- Conclusions de la conférence pour l'emploi (2003), document non publié.
<http://vangool.fgov.be/werkgelegenheidsconferentie.htm>

- Conseil de l'Union européenne (2003), «Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/CE)», in : Journal officiel de l'Union européenne, 5 août, pp. 13-16.
- Conseil National du Travail, Conseil Central de l'Economie (2001), Avis concernant l'accord entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté - premier rapport bisannuel.
<http://www.cnt-nar.be/AVIS/Avis-1375.doc>
- Conter B. (2002), Les politiques d'emploi et de formation au tempo de l'USA, Colloque «L'état social actif, un concept libéral pour un sociale à la marge», 19 septembre.
- CSC (2002), Note de réflexion : Le régime des activités autorisées dans l'assurance maladie. Un exemple à suivre pour l'assurance chômage ?, document non publié.
- de Beer P. (1996), Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- de Beer P. (2001), Over werken in de postindustriële samenleving, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Defourny J. (1997), De pistes van de sociale economie, de non-profitsector en de buurtdiensten, Europees Seminarie Sociale Economie, Sint-Niklaas, 6-8 november.
- De Lathouwer L., Bogaerts K. (2001), Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België, CSB-Berichten, Centrum voor sociaal beleid, Antwerpen.
<http://www.ufsia.ac.be/CSB/csbberichten>
- De Lathouwer L., Bogaerts K. (2002), De problematiek van de werkloosheidsval. Rapport in opdracht van VIONA, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen.
http://www.ufsia.ac.be/CSB/andere_papers/WLval.doc
- EAPN – European Anti Poverty Network (2002), La stratégie européenne de l'emploi est-elle au service de la stratégie européenne sur l'inclusion sociale ? Document de travail, document non publié.
http://www.eapn.org/docs/wdocs/Dusseldorf_fr.doc
- FGTB (2003), La FGTB dénonce : les chômeurs ALE vont toucher moins, communiqué de presse, 2 avril.
http://www.fgtb.be/CODE/fr/ComPres/2003/c04_03e09.htm
- FGTB, CSC (2002), La FGTB et la CSC demandent que les bas salaires puissent aussi bénéficier immédiatement du crédit d'impôt, communiqué de presse, 26 novembre.
http://www.fgtb.be/code/fr/ComPres/2002/c04_02a13.htm

- Frans M., Seynaeve K. (2002), «Deel 1 : Situering van de sociale inschakelingseconomie», in : Frans M., Seynaeve K., Vranken J. (Red.), Balanceren op een slappe koord : spanningsvelden in de sociale economie, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, pp. 15-45.
- Global Unions, European Trade Union (ETUC), World Conference on Labour (WCL) (s.d.), Statement on the GATS negotiations.
<http://www.epsu.org/structures/resol/GATSetuc.cfm>
- Gouvernement fédéral (2003), Une Belgique créative et solidaire : du souffle pour le pays. Déclaration gouvernementale et accord gouvernemental.
- Groenez S., Van den Brande I., Nicaise I. (2003), Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische Huishoudens, LOA-rapport nr. 10, Steunpunt LOA "Loopbanen doorheen onderwijs naar de arbeidsmarkt", Leuven.
<http://www.steunpuntloopbanen.be>
- Huys R., Pollet I., Van Hootegem G., et al. (1997), Bouwen en schaven aan de kwaliteit van de arbeid. Een handboek, HIVA/CCHB, Leuven/Brussel.
- Huys R., Van Hootegem G. (1998), «Kwaliteit van de arbeid : fundamenteel doel of heilig middel?», in : De Gids op maatschappelijk gebied, 89, 3, pp. 245-251.
- Lambrecht J., Beens E. (2003), Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede, LannooCampus, Leuven.
- Lardinois F. (2000), «Contrat de travail : réalité ou utopie», in : La main dans la main, 181, avril, pp. 3.
- Leren Ondernemen (s.d.), Buurtdiensten.
- Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (2002), Rapport sur la qualité de l'emploi en Belgique.
<http://meta.fgov.be/pdf/pd/frdb01.pdf>
- Moors F. (2001), «De armoedeval, een probleem. Maar voor wie?», in: Tijdschrift voor arbeid en participatie, 2001, jrg. 22, 3/4, pp. 243-249.
- Mouvement ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (1998), Sortir de l'inactivité forcée, Dossiers et documents de la Revue Quart Monde, n° 8, Editions Quart Monde, Bruxelles.
- Peña-Casas R. (2003), Liens entre les objectifs et indicateurs des plans d'action emploi et inclusion sociale, document non publié.
- Pirard F. (2001), Een statuut voor deelnemers aan semi-formele tewerkstellingsformules.
<http://socialeconomy.fgov.be>
- Plan d'Action National Inclusion Sociale 2001-2003 (2001), Administration de l'intégration sociale, Ministère fédéral des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, Bruxelles.

- Plan d'Action National Inclusion Sociale 2003-2005 (2003), document non publié. <http://socialassistance.fgov.be>
- RGP - Rapport Général sur la Pauvreté (1994), ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Sels L., Van Hootegem G., De Witte H., et al. (2002), «Flexicurity, made in Belgium. Bevindingen van twee jaar flexibiliteitsonderzoek», in : Vandebroucke G. (red.), Verslagboek arbeidsmarkt-onderzoekersdag 2001, Steunpunt WAV, Leuven, p. 401-419.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be>
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2002), Document de travail : Réflexion sur la qualité du travail et de l'emploi, document non publié.
<http://www.luttepauvrete.be>
- Simar L. (2003), La réforme fiscale du gouvernement arc-en-ciel, Courrier Hebdomadaire, n° 1797, CRISP, Bruxelles.
- Steunpunt WAV (2001), Jaarreks 2001. De Arbeidsmarkt in Vlaanderen : Deel 4. Jaarboek, Leuven.
- Vandebroucke T., Van Mechelen N. (2001), «Toestand en ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt», in : Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV, 3, pp. 29-40.
<http://www.steunpuntwav.be>
- Vanderweyden K. (2002), Is er leven zonder werk? Over minder werken en sociale integratie op de drempel van de eenentwintigste eeuw, Acco, Leuven.
- Vlaams Overleg Sociale Economie (1997), Voorstellingsbrochure VOSEC, Brussel.

Anhang: Zusammensetzung der Konzertierungsgruppe

Zum Gedankenaustausch in der Gruppe trugen bei:

- Vertreter von Vereinigungen:
 - ATD Vierte Welt *
 - Leren Ondernemen*
 - Luttes solidarités Travail – LST
 - Recht Op*
 - Solidarités nouvelles – Sans abri Castors
 - Vlaams Netwerk Armoedebestrijding*
- Vertreter aus der Sozialwirtschaft:
 - Fédération bruxelloise des opérateurs de l’insertion socio-professionnelle - Fébisp*
 - Flora asbl*
 - Vlaams overlegplatform sociale economie en meerwaarden-economie - VOSEC*
- Vertreter der Gewerkschaften:
 - Bund Christlicher Gewerkschaften – CSC*
 - Fédération Générale des Travailleurs de Belgique – FGTB*
- Vertreter der Arbeitgeber:
 - Unie van zelfstandige ondernemers - Unizo
 - Business and society Belgium

Der Belgische Unternehmerverband (FEB) ist auf die Einladung nicht eingegangen.

Die Teilnehmer, deren Name mit einem Sternchen gekennzeichnet ist, haben besonders engagiert an der Konzertierung teilgenommen.

AUF DEM WEG ZUR WIEDERBEACHTUNG DES RECHTS AUF ANGEMESSENES WOHNEN

Vorwort	191
1 Drei Leitlinien	194
2 Der Vermietungsmarkt: ein Markt wie jeder andere?	199
2.1 Vorwort	199
2.2 Die Erschwinglichkeit einer angemessenen Wohnung: der Preis	202
2.1.2 Mietzahlung	202
2.2.2 Hinterlegung der Mietkaution	209
2.3 Die Erschwinglichkeit einer angemessenen Wohnung: das Einkommen	213
2.3.1 ADIL, ADEL und Mietzuschüsse	213
2.3.2 Das Prinzip der Mietzuschüsse	215
3 Zugang zum Eigentum	218
4 Instrumente zur Sicherung und Kontrolle des richtigen Qualitäts-Preis-Verhältnisses	222
5 Rechtssicherheit des Mietverhältnisses	224
5.1 Mietrecht	224
5.2 Zwangsräumung	227
6 Die außergerichtlichen Initiativen	237
7 Mietrückstände und Schuldenmediation	238
Schlussfolgerungen	240
Bibliografie	243
Anhang	246

Das Recht auf angemessenes Wohnen

- 190 -

Vorwort

Aufgrund des gravierenden und transversalen Charakters dieser Verfassungsgarantie, wie sie das „Recht auf angemessenes Wohnen“ (Art. 23) darstellt, sowie aufgrund der allgemein anerkannten Krise, unter der dieser Bereich leidet, ist es unerlässlich, ein Kapitel über Wohnen in den Bericht des Dienstes aufzunehmen. Natürlich erlaubt es die verzweigte Problematik des Wohnens nicht, alle Fragen auf nur wenigen Seiten abzuhandeln: Themen wie der soziale Wohnungsbau, ständiges Wohnen in touristischen Einrichtungen, Squatting usw. können für sich allein genommen Anlass zu spezifischen Untersuchungen und umfangreichen Analysen sein.

Der „Allgemeine Bericht über die Armut“ widmet dem Wohnen übrigens mehr als 80 Seiten und ist durchsetzt von zahlreichen Vorschlägen. Ob spezifisch oder generell, sie betreffen alle Arten des Wohnens und alle Arten von Problemen (materielle und finanzielle, soziale, rechtliche, relationale usw.).

Der Gesetzgeber hat seit 1995 zahlreiche Interventionen vorgenommen, aber sie betreffen in erster Linie spezifische Sektoren des Wohnungsbaus, wenn nicht sogar nur dessen "Randbereiche". Dabei stellen Situationen wie die der Obdachlosen oder der Squatter extreme Formen der Ausgrenzung vom Recht auf Wohnen dar, angesichts derer das gesetzgebende Flickwerk nur die dringendsten sozialen Mängel überdeckt, aber die strukturellen Komponenten des mangelnden Zugangs zu einem unwiderlegbaren Verfassungsrecht nicht grundsätzlich in Frage stellt.¹

Der Dienst hat sich daher in dem vorliegenden Dokument dafür entschieden, das Recht auf Wohnen wieder in den Mittelpunkt zu rücken: es geht darum, die gehäuft auftretende Ausgrenzung aufzuheben, um treibende Mechanismen zu schaffen und mittels erster Konzertierungen konkrete Vorschläge zu formulieren.

¹ Um die Worte von Nicolas Bernard, Assistent an den Fakultäten der Universität Saint-Louis und Co-Präsident des RBDH aufzugreifen: "Da dies zu einer selektiven Auswahl der Nutznießer führt, zu einer Stigmatisierung und einer gewissen Abgeschlossenheit, wird durch spezifische politische Maßnahmen das Prinzip der Menschenwürde verletzt". Die Ärmsten sind Bürger wie alle anderen; es geht um die Frage der Würde. Langfristig führen halbherzige Rechte zu Verzerrungen, und jeder Substatus zu Ausgrenzung. Jedes speziell adaptierte Gesetz lässt diese Bevölkerungsgruppe in ihrer Randposition verharren, die in gewisser Weise institutionalisiert wird" (Bernard, 2003 : 41).

Das "Recht auf angemessenes Wohnen" ist nicht nur wortwörtlich in der Verfassung verankert, sondern ist auch in internationalen Texten präsent. Dies weist darauf hin, dass der grundlegende Charakter dieses Rechts für die menschliche Würde jedes Einzelnen erkannt wurde, spiegelt aber zweifellos auch die Dringlichkeit der Problematik auf globaler Ebene wider. Um das Beispiel der überarbeiteten europäischen Sozialcharta zu nehmen, in deren Zusammenhang Belgien die Auffassung vertritt, dass der Artikel 31, der die Überschrift "*Recht auf Wohnen*"² trägt, nicht sofort umgesetzt werden kann, weil man erkannt habe, dass die auf diesem Gebiet ergriffenen Initiativen das Recht auf Wohnen im Sinne dieses Artikels nicht ausreichend garantierten. Die Ratifizierung könnte jedoch auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen³.

Der Dienst hat eine große Reihe von Dokumenten untersucht, die aus den Konzertierungen anderer Organismen zum selben Thema stammen. Außerdem konnten zwei Konzertierungen erreicht werden, die vorerst durch eine Reihe bilateraler Treffen ergänzt werden müssen. Und schließlich ermöglichte es die Einsicht in wissenschaftlichere Publikationen, sowohl die Problematik als auch die Lösungsvorschläge zu verfeinern.

Der nächste Schritt wird sein, in die Konzertierungen andere betroffene Akteure einzubeziehen, in erster Linie: Eigentümerverbände, Friedensrichter oder spezialisierte Juristen, die wohnungspolitischen Entscheidungsträger usw.

² Um die wirkungsvolle Umsetzung des Rechts auf Wohnen zu gewährleisten, verpflichten sich die Parteien, Maßnahmen zu ergreifen, die dazu bestimmt sind:

den Zugang zu Wohnungen mit angemessenem Standard zu fördern;
Obdachlosigkeit zu verhindern und zu reduzieren, um sie allmählich gänzlich zu beseitigen;
die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, erschwinglich zu machen.

³ Gesetzesentwurf über die Zustimmung zur überarbeiteten europäischen Sozialcharta und Anhang, die am 3. Mai 1996 in Straßburg verfasst wurde, Darstellung der Begründungen, Parlamentsdokument, Sen., Ord. Sitzungen 2000-2001, Nr. 2-838/1 vom 9. Juli 2001, S. 6.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass das Regierungsabkommen vom 10. Juli 2003 die Organisation einer Konferenz der Wohnungsbauminister vorsieht⁴. Die Diskussionsrunde betrachtet die darauf folgende Reflexion als ersten Beitrag zu dieser Konferenz.

1 Drei Leitlinien

Um dem Geist der Konzertierungen zu entsprechen, müssen drei Schwerpunkte vorangestellt werden:

Die **föderalen Kompetenzen im Bereich des Wohnungsbaus dürfen nicht unterschätzt werden**, selbst wenn die Regionen - und in geringerem Maße die Gemeinden - in diesem Zusammenhang einen großen Wirkungskreis haben.

Auf regionaler Ebene denkt man insbesondere an die verschiedenen Wohnungsbaugesetze.

Die Grundlagen der Vermietung sind jedoch in den von den föderalen Entscheidungsebenen herausgegebenen Gesetzestexten festgelegt:

Gesetz über den Mietvertrag des Hauptwohnsitzes (Bürgerliches Gesetzbuch), Verfahren der Zwangsräumung (Strafgesetzbuch), Steuern im Wohnungsbau (Steuergesetz) usw.

⁴ Mit dem Titel "Lebenswerte Bezirke in lebenswerten Großstädten" (4) Bessere Wohnmöglichkeiten.

Ein weiteres sehr konkretes und sehr aktuelles Beispiel ist der feste Wohnsitz auf Campingplätzen. Dieses Problem ist sowohl in der Wallonie als auch in Flandern hauptsächlich Gegenstand der regionalen Politik. Das Gesetzesprogramm vom 24. Dezember 2002 (ME vom 31. 12. 2002) wirkt sich jedoch insofern auf diese Politik aus, als es den Begriff der Wohnung in seinem Artikel 377 neu definiert: "*Eine Wohnung ist ein bewegliches oder unbewegliches Gut oder ein Teil davon, das als Hauptwohnsitz für den Mieter bestimmt ist*".

Eine solche Neudefinition erweitert beispielsweise den Anwendungsbereich der Mietbestimmungen - und der föderalen Bestimmungen - für Wohnwagen.

Die enge Verbindung zwischen den verschiedenen Machtebenen erfordert deren ständige Konzertierung, um eine kohärente Wohnungspolitik zu betreiben.

Die politischen Optionen im Bereich des Wohnens müssen unbedingt die eventuellen **negativen Auswirkungen** vorhersehen und berücksichtigen, denn es gibt, wie später ersichtlich wird, zahlreiche Hindernisse.

Eine repressivere Politik gegenüber den schwarzen Schafen unter den Vermietern, so lobenswert sie an sich auch sein mag, könnte sich gegen die Opfer wenden, wenn es an Möglichkeiten für die neuerliche Unterbringung mangelt und immer mehr Wohnungen für unbewohnbar erklärt werden.

Und schließlich wird der **transversale Charakter** des Rechts auf Wohnen gegenüber den anderen Verfassungsgarantien stark hervorgehoben.

So ist der Obdachlose nicht nur eine Person ohne Wohnung, sondern auch "Nomade in seinem Kopf", der seine Identität und seine Anhaltspunkte verloren hat. Es ist einfach undenkbar, in diesem Zusammenhang sein *Recht auf Arbeit* in Betracht zu ziehen. Sein *Recht auf Gesundheit* und *das Recht auf eine gesunde Umwelt* sind ebenso illusorisch, um so mehr, als dies Personen betrifft, die in gesundheitsschädlichen Wohnungen leben: Asthma durch Feuchtigkeit, Bleivergiftung, Asbestproblem, Kohlenmonoxidvergiftung... Das *Recht auf Privatleben* ist nichts als reine Theorie, wenn der Mieter einer Sozialwohnung beispielsweise einen zusätzlichen Mitbewohner angeben muss und dadurch Einbußen erleidet. Bei veralteten, unangemessenen oder gesundheitsschädlichen Wohnungen wird *das Recht auf kulturelle und soziale Entfaltung* unterdrückt: durch Rückzug, Scham, Unmöglichkeit, Gäste zu empfangen, familiäre Spannungen usw.

**Zeugnisse (BMLIK – Bewegung van Mensen met een Laag
Inkomen en Kinderen, 2001 : 19-21)**

"Manchmal fahren wir weg. Wenn wir wiederkommen, dann sagen wir: ‚Da sind wir wieder, hier in unserer Straße‘. Wir kommen heim und fühlen uns zuhause. Jeder hat ein Zuhause. Alte Menschen müssen manchmal ihr Zuhause verlassen und in ein Altersheim gehen. Das ist der Großmutter meiner Frau passiert. Ihr Haus hat ihr gefehlt, sie fühlte sich nicht daheim, und zwei Wochen später ist sie gestorben. Da sieht man, was ein Haus bedeuten kann.

Da wir nicht sofort eine Wohnung gefunden haben, sind wir bei meiner Kusine eingezogen. Wir konnten uns nicht bei ihr anmelden, was bedeutet, dass wir drei Monate lang keine Adresse hatten. Sie war von der Sozialhilfe abhängig, und wenn sie gewusst hätten, dass wir bei ihr wohnen, dann hätten sie und ihre Kinder Schwierigkeiten bekommen können. Ich war froh, dass sie uns helfen wollte, aber ich wollte ihr keine Probleme bereiten.

Wir waren wegen einer Sache, die unsere vorherige Wohnung anbelangte, vor Gericht geladen, aber wir hatten den Brief nie erhalten; so mussten wir drei Monate Miete und Schadenersatz bezahlen. Die Schule hat mich gefragt, wie sie mich erreichen könnten, wenn es ein Problem mit den Kindern gäbe. Ich habe geantwortet, dass sie sich an meine Schwiegermutter wenden könnten.

Man muss auch seine Familie zusammenhalten, manchmal wird sie zerrissen wegen der Armut.

Wir standen mit unseren Kindern auf der Straße und wohnten in einer Garage. Deshalb hat man uns die Kinder weggenommen. Der Richter wollte nicht, dass die Kinder mit uns kommen, weil wir keine Wohnung hatten, und man wies uns keine Sozialwohnung zu, weil die Kinder nicht bei uns waren.

Daraufhin haben wir von der Stadt eine Notwohnung bekommen. Wir durften drei Monate kostenlos wohnen, um sie herzurichten. Es gab keinen Kamin, wir konnten kein Feuer machen, und das Wasser lief an den Wänden herunter. Wir haben sie trotzdem akzeptiert, um die Kinder zurückzubekommen. Dann hat das Gericht wieder festgestellt, dass die Wohnung gesundheitsschädlich war und hat die Kinder wieder mitgenommen.

Eine schlechte Wohnung steht im Widerspruch zum Recht auf Gesundheit. Das Leben ist teurer, die Möbel gehen durch die Feuchtigkeit kaputt, ebenso wie die Leintücher und die Decken. Wir trauen uns nicht jemanden einzuladen, die Besucher könnten glauben, wir würden nie sauber machen, und dabei ist es wegen der Feuchtigkeit. Im Haus hängt ständig ein Geruch in der Luft.

Eine gesunde Wohnung ist wichtig für die Gesundheit, aber auch für die Stimmung. Das ist in jeder Hinsicht wichtig, man kann beruhigt schlafen. Wenn es einem Zuhause gefällt, dann ist man optimistischer, dann steht man voller Elan auf. Ich habe auf einem Campingplatz gewohnt. Dort hört man die Vögel zwitschern, das ist angenehm. Das wirkt sich auf die Stimmung aus, man freut sich aufzustehen, das spielt eine große Rolle, das baut einen auf, das gibt einem Kraft, seine Arbeit zu verrichten.

Ich will ein ganz einfaches Haus, mit Sanitäreinrichtungen und einem Badezimmer. Ich will eine gesunde Wohnung, ohne Feuchtigkeit. Ein Haus, das mit all dem ausgestattet ist, was ein Mensch braucht, schöne, freundliche Tapeten, kurzum ein Haus, in dem man gerne lebt. Wenn das Haus nicht so ist, wie es sein sollte, dann streitet man mit jedem, weil man sich nicht wohlfühlt.

In dieser Wohnung muss man ständig auf die Nachbarn achten, darf keinen Lärm machen, sonst gibt es Ärger. Ich kann doch den Kindern nicht sagen: "Setzt euch hier auf den Stuhl und rührt euch nicht mehr." Ich bemerke auch, dass meine Kinder übernervös sind, weil sie sich nicht bewegen dürfen; sie können doch nicht den ganzen Tag sitzen und lesen. Ich würde lieber in einem Haus wohnen. Die Erwachsenen sind nicht die einzigen, die von einer anderen Unterkunft träumen. Ich habe festgestellt, dass es den Kindern auch lieber wäre, wenn sie nicht in einer stressigen Umgebung leben müssten. Im Sommer können sie manchmal hier im Viertel in den Park gehen, aber im Winter bleiben sie zuhause. Die Kinder müssen spielen können. Wenn sie nichts tun und nichts sagen dürfen, das geht nicht.

Jetzt haben wir genügend Platz. Die Schlafzimmer sind größer, so dass die Kinder hier sogar spielen können. Es ist Platz für eine Spielzeugkiste. Es ist wichtig für die Kinder, die zur Schule gehen, ihr eigenes Reich zu haben. Jedes geht in sein Zimmer, und es gibt weniger Streit. Jetzt, wo uns meine Schwiegermutter regelmäßig besucht, sind es manchmal zwölf Kinder. Jetzt ist es angenehm, die ganze Familie um sich zu versammeln“ (Übersetzung aus dem Niederländischen).

2 Der Vermietungsmarkt: ein Markt wie jeder andere?

2.1 Vorwort

Die INS-Erhebung über das Haushaltsbudget, die sich auf den Zeitraum 1997/1998 bezog, ergab, dass 74,4% der Haushalte ein Eigenheim hatten, gegenüber 23,1% Mieter mit verschiedenen Unterkategorien.

Eigentumsstatus gemäß der Art der Wohnung (1997/1998)

	1997/1998
Gesamt	100,0%
Eigentümer	74,4%
- ohne Kreditrückzahlung	37,5%
- mit Kreditrückzahlung	36,9%
Mieter	23,1%
- gewöhnlich	19,1%
- einer Sozialwohnung	3,7%
- mit teilweise vom Arbeitgeber bezahlter Miete	0,3%
Gratiswohnung	2,5%
- vom Arbeitgeber bezahlt	0,7%
- von einer anderen Person bezahlt	1,8%

Erhebungszeitraum: 1. Juni 1997 bis 31. Mai 1998.

Quelle: INS, Enquête sur les budgets des ménages (Erhebung über Haushaltsbudgets).

Eine Aufschlüsselung nach Region für identische Daten ist nicht verfügbar.

Um die regionale Realität zu erfassen, muss daher auf die sozioökonomische Erhebung 2001 zurückgegriffen werden.

% der vom (Mit)-Eigentümer oder Nutznießer bewohnten Wohnung

	Entwicklung 2001/1991(%)		
	1991	2001	
Belgien	65,4%	68,0%	+12,3%
Flämische Region	69,2%	72,6%	+14,1%
Wallonische Region	67,1%	68,1%	+9,7%
- davon			
Deutschsprachige Gemeinschaft	65,1%	66,5%	+10,8%
Region Brüssel-Hauptstadt	39,0%	41,3%	+8,5%

Quelle: INS, Enquête socio-économique générale 2001 (Allgemeine sozioökonomische Erhebung 2001)

Es wurde festgestellt, dass auf nationaler Ebene 68% der Wohnungen vom Eigentümer, vom Miteigentümer oder vom Nutznießer der Wohnung bewohnt werden. Diese Zahl nimmt in der Stadt stark ab (47,8%), wobei die Differenz in Brüssel am stärksten ausgeprägt war, wo nur 2 von 5 Personen Eigentümer ihrer Wohnung sind.

Immer mehr Menschen haben zunehmend Schwierigkeiten, eine angemessene Wohnung zu einem ebenso angemessenen Preis zu finden: laut Statistiken,, betrifft die Krise nicht nur Familien mit Ersatzeinkommen, sondern auch Arbeiter oder Angestellte mit geringem Lohn.

Dennoch besitzt Belgien einen der niedrigsten Prozentsätze an Sozialwohnungen im Vergleich zu seinen Nachbarn: 6% (gegenüber 7% in Frankreich, 36% in Holland, 24% in Großbritannien und 26% in Deutschland). Die Behörden der drei Regionen betreiben eine ambitionöse Politik der Renovierung und des Baus von Sozialwohnungen, aber die Wartelisten haben schwindelerregende Ausmaße angenommen. Niemandem würde es einfallen, eine aktive Politik für den sozialen Wohnungsbau in Frage zu stellen, aber jeder auch noch so Wohlmeinende müsste zugeben, dass diese diversen politischen Maßnahmen angesichts der gesellschaftlichen Dringlichkeit nicht ausreichen.⁵

Die Mehrzahl der Vermietungen erfolgt *de facto* auf dem privaten Vermietungsmarkt. Es stellt sich daher die Frage nach den wichtigsten Komponenten: Preis, Qualität und Preis-Leistungs-Verhältnis.

Das Regierungsabkommen vom 10. Juli 2003⁶ sieht übrigens neben einer verbesserten Koordinierung der Wohnungspolitik die Nutzung der Steuer- und der Mietgesetzgebung vor, um dieser Problematik Herr zu werden. Zum einen verpflichtet sich die Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der am wenigsten begünstigten Mieter sowie der Qualität der auf dem Markt angebotenen Wohnungen zu ergreifen. Zum anderen muss die Rolle der Immobilienbesteuerung als Instrument der Wohnungspolitik neu untersucht werden.

⁵ Wie einer der Teilnehmer des 8. Brüsseler Berichts der Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales unterstreicht: „Die soziale Wohnungspolitik muss die Politik des sozialen Wohnungsbaus bei weitem übertreffen ...“. (Observatoire de la Santé et du Social, 2002b :41 (Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales, 2002b :41)

⁶ Mit dem Titel "Lebenswerte Bezirke in lebenswerten Großstädten" (4) Bessere Wohnmöglichkeiten.

2.2 Die Erschwinglichkeit einer angemessenen Wohnung: der Preis

2.1.2 Mietzahlung

Die *Mieterhöhungen* werden bis zu einem gewissen Grad nur durch die Gesetzgebung über die Mietverträge geregelt, es gibt jedoch keine allgemeine Regelung für die Höhe der Mieten.

Für manche ist die Wohnung nur auf einem rein finanziellen Markt oder einem Börsenplatz angesiedelt. Sie lehnen Spekulationen ab und betonen, dass man "in den Bau investiert" in der Hoffnung auf Wertschöpfung: Immobilien sind ein Wert für Notzeiten, wie Gold.

Auf jeden Fall trifft es zu, dass es sich um einen wirtschaftlich geprägten Markt handelt, der von den Regeln des Angebots und der Nachfrage bestimmt wird.

Der Kampf gegen Armut und der grundsätzliche Charakter des Rechts auf angemessenes Wohnen verlangen es, hier korrigierende Mechanismen einzubringen. Es wird dafür plädiert, dass das Wohnen einem lebensnotwendigen Wirtschaftsgut wie Brot gleichzusetzen ist und angemessen reguliert werden muss.

a) Soziale Immobilienagenturen

Die Sozialen Immobilienagenturen ermöglichen es, einen Teil der Privatwohnungen in den sozialen Bereich zu verlagern. Generell sind die SIA für Haushalte bestimmt, deren Einkünfte der für den Bezug von Sozialwohnungen zulässigen Einkommenshöhe entsprechen. Sie haben die Funktion eines Vermittlers zwischen Vermieter und Mieter. Der Vermieter hat die Garantie regelmäßiger Mieteinkünfte, der problemlosen Verwaltung seines Guts und der Wiederinstandsetzung nach Ablauf des Mietvertrags. Als Gegenleistung akzeptiert er geringere Mieteinkünfte als auf dem Privatmarkt. Minderbemittelte Personen können auf diese Weise eine angemessene Wohnung zu einem angemessenen Preis beziehen, in einer diversifizierten Mietumgebung bleiben und Ghettos meiden.

Manche SIA spielen auch eine Rolle bei der progressiven Entwicklung von Verantwortungsbewusstsein auf Seiten des Mieters. So praktiziert Habitat-Service (Lüttich) ein System, in dem der Mieter seine Miete 16 oder 18 Monate lang der Agentur bezahlt und danach direkt dem Vermieter.

Allerdings stoßen die SIA auch auf Schwierigkeiten. Die betreffenden Wohnungen müssen nämlich in Wahrheit strengen Qualitätskriterien entsprechen, während solche Wohnungen zu angemessenen Preisen gleichzeitig immer seltener werden und die Wohnungsanwärter von einem niedrigen Gehalt oder einem Ersatzeinkommen leben müssen.

Die Partner weisen schließlich darauf hin, dass diese Agenturen über weitaus höhere Mittel verfügen müssten.

b) Allgemeine Regulierungsmaßnahmen

Die meisten Vorschläge der Organisationen sind im Rahmen einer Reform der Immobilienbesteuerung angesiedelt mit dem Argument einer differenzierten und gerechteren Besteuerung.

Das vorrangige Ziel besteht darin, die Besteuerung nach dem Ertragswert mit Indexanpassung abzuschaffen und statt dessen die **tatsächlichen Mieteinkünfte zu besteuern**.

Der "Ertragswert mit Indexanpassung" ist ein aus dem Jahre 1975 stammender Betrag, der seither einfach nur an die Indexsteigerungen angepasst wurde. Dabei hob der Nationale Aktionsplan für Soziale Eingliederung 2001 - 2003 selbst hervor, dass der Preis des Privatsektors des Vermietungsmarktes für Zimmer und Wohnungen in den letzten 15 Jahren mehr als 46% über dem Index lag.

Außerdem bleibt der Ertragswert immer gleich, unabhängig davon, ob eine Immobilie ein Einfamilienhaus ist oder in mehrere Wohnungen unterteilt ist, die entsprechende Mieten einbringen. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Vermieter von diesem Ertragswert automatisch eine Pauschale von 40% abziehen können, welche die für große Instandhaltungs- oder Reparaturarbeiten usw. bestimmten Ausgaben decken soll.

Das vorgeschlagene neue Steuergesetz, das auf die tatsächlichen Mieten abgestimmt ist, ermöglicht eine Anpassung je nach Angemessenheit der verlangten Miete und dem Zustand der Wohnung. Vermieter, die eine einwandfreie Wohnung zu einem angemessenen Preis vermieten, kommen in den Genuss eines Steueranreizes, im Gegensatz zu jenen, die beispielsweise Mieten weit über dem Ertragswert ihrer Immobilie verlangen.

Besonders auffallend ist, dass die Sektion "Fiscalité und Parafiscalité" des Hohen Finanzrates 1997 vom damaligen Finanzministerium aufgefordert wurde, die Angemessenheit der Besteuerung der tatsächlich bezogenen Einkünfte aus privater Vermietung zu untersuchen. Auf diese Untersuchung folgte ein Bericht, der deshalb so interessant ist, weil er von offiziellen Spezialisten (Hoher Finanzrat, 1997) verfasst wurde.

Der Bericht befasst sich mit den verschiedenen Aspekten und der Komplexität der belgischen Immobiliensteuer und stellt insbesondere fest: *"die Besteuerung von Mieteinkünften auf der Grundlage der reellen Nettomiete ist möglich, sie wird in den drei untersuchten Ländern praktiziert (Anm. des Autors: Frankreich, Niederlande und Deutschland), aber nach manchmal sehr unterschiedlichen Modalitäten"* (vgl. oben, 31.3).

Auch wenn der Bericht die Notwendigkeit hervorhebt, bei Steuerreformen auf Ausgewogenheit zu achten, insbesondere zwischen den verschiedenen Machtebenen, und darauf hinweist, dass es unmöglich ist, eine Vielzahl von Zielen ein und derselben Steuerpolitik unterzuordnen, kommt er dennoch zu dem Schluss, dass das belgische Gesetz der Immobilienbesteuerung ungerecht sei. So wie dieses Gesetz aufgebaut ist, sorgt es weder für horizontale noch für vertikale Gerechtigkeit.

"Die horizontale Gerechtigkeit verlangt (...), dass die Steuer nicht von der Art der Einkünfte abhängen darf: ob es sich um Immobilieneinkünfte, Mobileneinkünfte oder Einkünfte aus Arbeit handelt, der Steuersatz muss bei gleichen Einkünften gleich sein. (...). Das Gesetz der Immobilienbesteuerung nimmt daher keine Rücksicht auf die horizontale Gerechtigkeit, und die sukzessive Aufschiebung des Immobilienausgleichs⁷ ist eine entscheidende Ursache dieses Versäumnisses".

⁷ Regelmäßige Anpassung des Ertragswerts einer Immobilie.

(...)

Die vertikale Gerechtigkeit verweist auf das Prinzip der Progressivität: *"je höher die Steuerkraft, desto höher muss der Steuersatz sein. (...)*. Das Gesetz der Immobilienbesteuerung (hat) keine "Umverteilungskraft", denn es bedient sich nur peripher der Grundlagen, die die Steuerkraft widerspiegeln, d. h. der Einkünfte und des Besitzes" (vgl. oben 364:365).

Was den oben erwähnten 40%-igen Pauschalabzug vom Ertragswert betrifft, so sprechen sich die Organisationen dafür aus, dass die tatsächlich geleisteten Arbeiten berücksichtigt werden. Der Bericht des Hohen Finanzrats geht genau in diese Richtung und verlangt einerseits, dass Belege vorgelegt werden, und unterstreicht andererseits, dass laut diversen Untersuchungen der Anteil der Betriebskosten und großer Instandsetzungen auf nur 15% geschätzt werden kann.

Die von den Organisationen stammenden Vorschläge zum Gesetz der Mietbesteuerung sind insofern doppelt gerechtfertigt und realistisch, als ein offizieller Bericht schon 1997 auf die Legitimität und technische Durchführbarkeit der Besteuerung von tatsächlichen Mieteinkünften hinwies. Außerdem scheinen die Schlussfolgerungen und die Vorschläge dieses Berichts immer noch aktuell zu sein und verdienen, dass man sich damit beschäftigt.

Ermittlung von Mieteinkünften

Die erhobenen Mieten und parallel dazu die bezahlten Mieten müssten in der Steuererklärung für natürliche Personen angegeben werden. Diese Vorgehensweise würde es ermöglichen, eine Beobachtungsstelle für Mieten zu schaffen.

Angesichts der Transparenz, die die Kenntnis und die Regulierung des Vermietungsmarktes fordern, scheint es nur logisch, sich dafür auszusprechen, dass die selbe Genauigkeit der Angaben, wie sie bei der Zahlung von Alimenten üblich ist, zur Anwendung kommt: Der Mieter gibt an, welche Miete er bezahlt und an wen; der Eigentümer übermittelt seinerseits den Betrag und den (die) Debitor(en) seiner Mieteinkünfte.

Darüber hinaus fordern die Organisationen allgemein, dass jedes Schild mit der Aufschrift "Zu vermieten" zwingend den verlangten Betrag aufzuweisen hat.

Die Bemessungsgrundlage für eine "objektive" bzw. gerechte Miete

Um die Objektivität oder die Gerechtigkeit einer Miete zu bestimmen, bedarf es selbstverständlich einer Arbeitsgrundlage. Die logischste wäre die des Immobilienertragswerts.

Die Beobachtungsstelle für Mieten könnte in dieser Angelegenheit eine aktive Rolle übernehmen.

Allerdings müssten verschiedene Anpassungen und Veränderungen ins Auge gefasst werden:

1. Wie man sieht, entsprechen die aktuellen Ertragswerte nicht mehr der Realität. Es werden verschiedene Wege aufgezeigt: Neubestimmung, Indexanpassung ab 1975 und nicht erst ab 1990, pauschale Multiplikation...

Der Ertragswert ist auf jeden Fall systematisch neu zu bewerten. Diese Lösung ist offensichtlich die gerechteste. Bei den Konzertierungen wurde darauf hingewiesen, dass sich die Steuerbehörde bei einem Kauf/Verkauf bemüht, die Kontrolle der angegebenen Beträge zu gewährleisten. Der Beamte, der die Registrierung entgegennimmt, hat die Aufgabe, den Verkaufswert der Gebäude, die zu einem Nachlass gehören oder Gegenstand einer Eigentumsübertragung sind, zu kontrollieren. Wenn der deklarierte Wert unter dem von ihm festgelegten Wert liegt, sind zusätzliche Abgaben und Bußen auf die Differenz zu erheben.

2. um dem derzeitigen Zustand der Wohnung Rechnung zu tragen (die Wohnung könnte seit 1975 stark an Wert verloren haben oder verändert worden sein), kann diese innerhalb von zuvor festgelegten Qualitätsgrenzen , sofern diese ausreichend sind, angepasst werden.
3. in dieser Kalkulation ist schließlich auch die Zahl der in einem Gebäude vorhandenen Wohnungen zu berücksichtigen.



- Anhebung der Zuschüsse für Soziale Immobilienagenturen;
- Aufnahme von Mieten in die Steuererklärung von natürlichen Personen, das gilt sowohl für den Eigentümer als auch für den Mieter;
- Bestimmung einer "gerechten Miete" für jede Wohnung, abgestimmt auf den angepassten und geänderten Immobilienertragswert;
- Besteuerung der realen Miete;
- Einführung einer differenzierten Steuergesetzgebung für Mieteinkünfte auf der Grundlage der Angemessenheit der verlangten Miete.

2.2.2 Hinterlegung der Mietkaution

Das Mietgesetz hat die Problemfälle im Zusammenhang mit der Mietkaution zum Teil geregelt: Wenn die Kautionszahlung in Form von Geld hinterlegt wird, dann ist die Garantie auf drei Monatsmieten beschränkt und auf ein gesperrtes, auf den Namen des Mieters lautendes Konto einzuzahlen.

Es wurden jedoch zahlreiche ungesetzliche Praktiken festgestellt, während es die angehenden Mieter manchmal eilig haben, ein Dach über dem Kopf zu finden.

Was die Beihilfen für die Kautionshinterlegung angeht, so gibt es die unterschiedlichsten Praktiken, die von einer Region zur anderen und selbst von einem ÖSHZ zum anderen verschieden sein können.

Im Rahmen der Sozialbeihilfe sind die ÖSHZ zuständig, um die Hinterlegung einer Mietkaution zu begünstigen, wobei sie drei Möglichkeiten verwenden:

- das Garantieschreiben, mit dem das ÖSHZ sich als Selbstschuldner für den Mieter verbürgt;
- die Bankgarantie, bei der sich eine Bank - in unserem Fall Dexia - mit Hilfe der Region und auf Antrag eines ÖSHZ als Selbstschuldner für den Mieter verbürgt;
- die bar auf ein gesperrtes Bankkonto eingezahlte Garantie. Die Rückzahlung erfolgt entweder durch eine Direktzahlung oder anhand einer Vereinbarung zur Einbehaltung des Integrationseinkommen oder der Sozialhilfe.

In der Praxis berichten die Beteiligten, dass Garantien, die von einem ÖSHZ hinterlegt werden, von den Vermietern oft zurückgewiesen werden. Das kommt einer Diskriminierung "aufgrund des Vermögens" im Sinne des Gesetzes vom 25. Februar 2003 gleich.^{8 9}

Es gibt aber auch Organisationen (Fonds), die den Betroffenen bei der Beschaffung ihrer Mietgarantie helfen. In Brüssel wurde beschlossen,¹⁰ diese Aufgabe dem Familienwohnungsfonds der Region Brüssel-Hauptstadt (Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale) zu übertragen, der zinsfreie Darlehen gewährt.

Die vorherrschende Regel ist die, dass die ÖSHZ den Sozialhilfeempfängern helfen, während die Fonds anderen bedürftigen Personen beistehen. Um die Hilfe des Brüsseler Fonds in Anspruch nehmen zu können, müssen bestimmte Einkommens- und Vermögensbedingungen sowie Voraussetzungen für den Anspruch ähnlich wie bei den Sozialwohnungen erfüllt sein, andererseits muss man genügend Einkünfte haben, um die Miete und die Rückzahlung der Garantie (in höchstens 18 Monatsraten) zu erbringen.

⁸ Gesetz vom 25. Februar 2003 zur Bekämpfung der Diskriminierung - in Abänderung des Gesetzes vom 15. Februar 1993 - mit dem das Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung geschaffen wurde.

⁹ Leider weist die belgische Rechtsprechung hier noch Mängel auf. Analog dazu ist es interessant, die kanadische Gesetzgebung zu betrachten, die eine Diskriminierung aufgrund der "sozialen Stellung" verbietet. Im Bereich Wohnen mussten die Gerichte dahingehend entscheiden, dass das Eigentumsrecht nicht absolut sei und ohne Diskriminierung ausgeübt werden müsse. Nach kanadischem Recht kann die Weigerung, an Sozialhilfeempfänger zu vermieten, nicht auf einer objektiven mathematischen Überlegung, sondern auf negativen, klischeehaften Wahrnehmungen und anderen Missbräuchen subjektiver Art beruhen, die direkt oder indirekt zu einer strafbaren diskriminierenden Behandlung führen. (Gagnon, 2000).

¹⁰ Verordnung vom 16. Juli 1998

Manche Organisationen prangern die Tatsache an, dass bestimmte ÖSHZ die Mietgarantie auf zwei Monate beschränken und vom Antragsteller fordern, den Betrag für den dritten Monat selbst aufzubringen. Wenn sich ein Antragsteller an ein ÖSHZ wendet, so geschieht dies doch aus dem Grund, dass es ihm finanziell unmöglich ist, die Mietgarantie aufzubringen. Außerdem stehen die Vermieter dieser Vorgehensweise kritisch gegenüber.

Die ÖSHZ geben eine gewisse Zurückhaltung diesbezüglich insofern zu, als eventuell am Ende des Mietverhältnisses festgestellte Schäden am Mietobjekt nur aufgrund der Bestandsaufnahme bei Bezug der Wohnung beurteilt werden können. Wenn sie daher die Mittel für die Kautions vorstrecken, dann müssten die ÖSHZ eigentlich als Vorsichtsmaßnahme jede zu vermietende Wohnung kontrollieren, um festzustellen, ob diese Bestandsaufnahme tatsächlich der Realität entspricht. Das ist in der Praxis unmöglich. So ist es bereits vorgekommen, dass das ÖSHZ eine Kautions für gesundheitsschädliche Wohnungen vorgestreckt hat.

Andererseits stellt das in längstens 18 Monaten zurückzahlende zinsfreie Darlehen des Brüsseler Fonds einen äußerst hohen Betrag dar, der das Budget belastet. Eine solche Initiative ist für Haushalte mit geringsten Einkommen unerschwinglich. So paradox es sein mag, haben bestimmte Zwischenkategorien, auch wenn sie nur bescheidene Einkommen beziehen, keinen Anspruch auf irgendeine Form von Hilfe.



- Wenn die Aufgabe der ÖSHZ den Zweck haben soll, den Betroffenen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, dann muss der Vorschuss der Kautions für jeden Einzelnen eine gesetzliche Verpflichtung darstellen.
- Es ist notwendig, ein strengeres System zur Sanktionierung der Vermieter einzuführen, das nicht dem System des gesperrten Kontos im Namen des Mieters unterliegt (derzeit kann der Friedensrichter dem Mieter Zinsen auf den Betrag zusprechen, den der Vermieter einbehalten hätte, das heißt den durchschnittlichen Zinssatz des Finanzmarktes, sofern das Gericht mit dem Problem befasst wurde).
- Zahlreiche Organisationen begrüßen auch die Schaffung föderaler Kautionsfonds, in die alle Mietgarantien eingezahlt werden müssen. Sie sind der Auffassung, dass die Zinsen, die der Banksektor von diesen gesperrten Beträgen einbehält und die eine beträchtliche Menge darstellen, über diesen Fonds für Maßnahmen des Wohnungsbaus genutzt werden könnten.

Die Schaffung eines einheitlichen Fonds für all diese Kautionen ist insofern von Interesse, als dass er neben den angesprochenen Neuinvestitionen, auch die aus der Präsentation der einen oder anderen Kautions entstehende Stigmatisierung oder gar Diskriminierung beseitigen könnte. Dieser Fonds könnte allen Mietern eine Bescheinigung über die Hinterlegung einer Garantie ausstellen, und zwar unabhängig davon, in welcher Form die Kautions entrichtet worden ist. Auf diese Weise würde das ÖSHZ die Garantiebescheinigung nicht mehr an den Vermieter richten, sondern an den Fonds.



- Man sollte die diesbezüglichen Praktiken der Banken und die Möglichkeit untersuchen, diese Aufgabe der Caisse des Dépôts et des Consignations¹¹ zu übertragen, ohne dabei zusätzliche Organe zu schaffen.

2.3 Die Erschwinglichkeit einer angemessenen Wohnung: das Einkommen

Für einkommensschwache Personengruppen stellt die Miete eine große Belastung dar. Tausende von belgischen Familien sind gezwungen, mehr als die Hälfte ihres Haushaltsbudgets für die Miete aufzuwenden. Nach Schätzungen des Allgemeinen Berichts über die Armut dürfte der für die Miete vorgesehene Budgetanteil von Familien mit geringem Einkommen 20% nicht übersteigen, was als "zumutbare Höchstgrenze" eingestuft wurde. 239).

In Brüssel ist zu beobachten, dass ein Mieter von Sozialwohnungen seit dem 1. Januar 2003 nicht mehr als 24% seines Einkommens für Miete (ohne Nebenkosten) aufwenden darf.

Verschiedene strukturelle Instrumente wurden in den drei Regionen des Landes geschaffen, um einkommensschwachen Mietern Hilfe zuteil werden zu lassen.

2.3.1 ADIL, ADEL und Mietzuschüsse

Es wurde eine Reihe von finanziellen Unterstützungen ins Leben gerufen:

¹¹ Dieser Organismus wurde 1847 vom Finanzministerium ins Leben gerufen. Seine Rolle besteht darin, die Beträge und die gesetzlich oder aufgrund von Vorschriften bzw. gerichtlichen Beschlüssen vorgeschriebenen Werte entgegenzunehmen, diese Hinterlegungen zu bewahren und dem rechtmäßigen Empfänger mit Zinsen zu erstatten.

- in Brüssel: die ADIL (Umzugs-, Einrichtungs- und Mietzuschüsse)¹²;
- in der Wallonie: die ADEL (Umzugs-, und Mietzuschüsse)¹³;
- in Flandern: die "huursubsidies"¹⁴ (Mietzuschüsse).

Alle drei Systeme haben das Ziel, einkommensschwachen Personen, die aus einer gesundheitsschädlichen Wohnung in eine gesunde Wohnung umziehen, einen Zuschuss zu gewähren.

Die Kritik konzentriert sich vor allem auf die Voraussetzungen für diese Unterstützungen:

- sie werden ausschließlich für einen Umzug gewährt und sind auf einen allzu kleinen Personenkreis beschränkt;
- der Betrag dieser Zuschüsse ist nicht an die Höhe der Mieten angepasst;
- die Kriterien für den gesunden Zustand der neuen Wohnung sind zu streng, was so weit geht, dass sie sogar von bestimmten Sozialwohnungen nicht erfüllt werden können;
- das Verfahren ist zu schwerfällig: zwischen dem Zeitpunkt, da die Person eine a priori angemessene Wohnung findet und dem Zeitpunkt der Entscheidung liegt so viel Zeit, dass sie ihre Chance, die betreffende Wohnung zu bekommen, verspielt hat. Es gefährdet außerdem das Budget, wenn die Person die Wohnung in der Hoffnung, den Zuschuss zu erhalten, nimmt und die Entscheidung letztlich negativ ausfällt.

¹² Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 13. März 1989 (M.B. 30/09/1989)

¹³ Erlass der Wallonischen Regierung vom 21. Januar 1999 über die Gewährung von Umzugs- und Mietzuschüssen für Haushalte mit Personen in prekären Lebensumständen und für Obdachlose (ME 25.02.99).

¹⁴ Beschluss der Flämischen Regierung (11.12.1991) zur Einführung individueller Mietzuschüsse und einer Bezugsprämie im Fall einer gesunden oder angepassten Mietwohnung (ME 17.03.1992).

Allgemein betrachtet, gestehen viele Organisationen ein, dass sie die Zuschüsse ADIL, ADEL und die "huursubsidies" kaum in Anspruch nehmen.

Manche Brüsseler Partner stellen eine Bestimmung des regionalen Entwicklungsplans von Brüssel in Frage, der Folgendes ins Auge fasst: *"Die ADIL-Zuschüsse könnten zum Teil in Zuschüsse für den Wohnungskauf umgewandelt werden und in Verbindung mit dem Wohnungsgesetz eines der Instrumente im Kampf gegen gesundheitsschädliches Wohnen werden"*¹⁵. Die Tatsache, dass die den ADIL-Zuschüssen zur Verfügung stehenden Beträge zu einem großen Teil ungenutzt bleiben, lässt sich durch mangelnde Information und die oben beschriebenen allzu restriktiven Kriterien erklären, ohne jedoch die Notwendigkeit solcher Zuschüsse in Frage stellen zu wollen.



Es wird daher für eine Flexibilisierung, eine Ausweitung und eine Aktualisierung sowohl der Voraussetzungen als auch der gewährten Beträge plädiert, sowie deren schrittweise Reduzierung, sobald sich die Situation verbessert hat (anstelle einer abrupten Einstellung).

2.3.2 Das Prinzip der Mietzuschüsse

Solange das Angebot an Sozialwohnungen unzureichend ist, ist die Forderung legitim, einkommensschwachen Familien einen Mietzuschuss zu gewähren, der proportional zur gezahlten Miete ist.

Der Zuschuss sollte an das Integrationseinkommen und die äquivalenten Einkommen gekoppelt werden. Diese Beträge reichen im Normalfall jedoch nicht für die Mietzahlung.

¹⁵ Siehe www.prd.irisnet.be

Eine solche Beihilfe wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt als unerlässlich betrachtet, auch wenn die Organisationen grundsätzlich der Meinung sind, sie dürfe nicht existieren, weil jedes Einkommen ein menschenwürdiges Leben und somit auch die Mietzahlung garantieren müsse.

Die Geltendmachung von Mietzuschüssen ist, auch wenn sie einer Gesetzeslücke in Belgien entspricht und das aktuelle System zu erschüttern scheint, ein legitimer Anspruch im Rahmen der vom Hohen Kommissariat für Menschenrechte aufgestellten "Elemente des Rechts auf Wohnen", worin die Zahlungsfähigkeit folgendermaßen definiert wird: *„Die Höhe der Wohnkosten für Privatpersonen oder Haushalte darf die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse weder gefährden noch beeinträchtigen. Wer sich eine angemessene Wohnung nicht leisten kann, muss Zuschüsse erhalten. Zudem sind Mieter vor überhöhten Mietpreisen und überzogenen Mieterhöhungen zu schützen“* (HKMR, Blatt 21, undatiert).

Die Einführung solcher Mietzuschüsse würde daher in der aktuellen Krise bedeuten, dass die Gesetzgebung an das internationale Recht angepasst würde.

In den Niederlanden, in Deutschland, im Vereinigten Königreich und in Frankreich beispielsweise gibt es Systeme für Mietzuschüsse¹⁶, deren Modalitäten sich deutlich unterscheiden.

¹⁶ Der RBDH/BBRoW hat eine komplette Ausgabe seiner Quartalsschrift "Artikel 23" (RBDH-BBRoW, 2003b) den Mietzuschüssen gewidmet, wobei er vor allem die in den Nachbarländern geltenden Systeme analysiert und diverse Spezialisten über mögliche nachteilige Auswirkungen befragt.

Eine französische Studie scheint dennoch zu zeigen, dass die Mieten von Wohnungen, deren Mieter Zuschüsse erhielten, rascher anstiegen, als die Mieten von Wohnungen, deren Mieter keine Beihilfe bezogen. Das geht so vor sich, betonen die Forscher, als würden die Vermieter von der neuen Beihilfe profitieren, um einen Teil in Form von Mieten zu erhalten. Deshalb meinen die Organisationen, dass Mietzuschüsse ohne Kontrolle keinen positiven Effekt haben (Laffère A., Le Blanc D., 2002).



- **Mietzuschüsse müssen vor allem für die Bezieher von Ersatzeinkommen eingeführt werden.**

3 Zugang zum Eigentum

In den Köpfen der Menschen, auch bei den politischen Entscheidungsträgern, ist seit Jahrzehnten die Vorstellung verankert, dass jeder Wohnungs- oder Hauseigentümer sein sollte. Die Ermutigung dazu, dass jeder eine Wohnung oder ein Haus besitzt, scheint oft eine ideologische Selbstverständlichkeit zu sein, eine bevorzugte politische Option, die zwangsläufig vorteilhafte und egalitäre Wirkung hat.

Die sozioökonomische Entwicklung veranlasst jedoch nicht wenige, den Sinn gewisser Maßnahmen anzuzweifeln, die den generellen Zugang zum Eigentum begünstigen. Manche Organisationen verweisen diesbezüglich auf die Belastungen, die der Status eines Eigentümers mit sich bringt und die nicht zu unterschätzen sind.

Gewiss fällt der Vergleich Miete/Hypothekenrückzahlung als solcher oft überaus günstig für das Eigentum aus. Für manche Großfamilien ist der Erwerb eines Hauses die einzige finanziell realistische Lösung für angemessene Wohnbedingungen.

Man könnte daher sagen, dass der Zugang zum Eigentum eine angemessene Art des Wohnens darstellen *kann*, er jedoch keine *Alternative* zur Wohnungskrise darstellt.

Tatsächlich ist die Gefahr nachteiliger Auswirkungen hier sehr real. Eigentümer mit bescheidenem Einkommen müssen für die Instandhaltung ihres Hauses oder ihrer Wohnung sorgen, Grundsteuer entrichten, unvorhergesehene Schäden reparieren lassen, auf veränderte Familienverhältnisse Rücksicht nehmen usw. Beim Kauf einer Immobilie unter finanziell schwierigen Bedingungen können zwei schwerwiegende Risiken auftreten: die progressive Qualitätsabnahme der eigenen Wohnung und/oder die Überschuldung.

Die Politik des Zugangs zum Eigentum stammt aus den sechziger Jahren. Eigentümer zu werden, impliziert die Aussicht auf ständige Verbesserung der Lebensbedingungen und ein gleich bleibendes Einkommen. Doch ist das Einkommen in unserer heutigen Gesellschaft prekär und ungewiss, die Familienverhältnisse in ständiger Bewegung. Die moderne Realität entspricht daher nicht den Voraussetzungen, die einer - im Übrigen gefährlichen - Politik, wonach jedermann Eigentümer werden sollte, zu Grunde liegen¹⁷.

Die bei der Nationalbank erhältlichen Zahlen über die zunehmende Zahl von Hypothekarverfahren sind aufschlussreich in Bezug auf die angesprochene Risikogruppe (siehe unten). Laut der Beobachtungsstelle für Kredite und Verschuldung (Observatoire du Crédit et de l'Endettement) betrafen 2001 21% der Fälle von Schuldeintreibungen Hypothekarkredite, (Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2002 : 171).

¹⁷ Diese Diskrepanz wird vor allem von Françoise Noël, Forscherin an der ULB, und von Pascal De Decker, Soziologe und Mitglied der Gruppe "OASeS" (Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad – Untersuchungsgruppe Armut, Soziale Ausgrenzung und die Stadt) der UFSIA, aufgezeigt.

Die Organisationen betonen, um wie viel traumatischer eine Zwangsräumung aus dem Eigenheim ist, als dies bei einem Mietobjekt der Fall ist.

Die Flämische und die Wallonische Region haben zwar kostenlose Versicherungen eingeführt, die das Risiko des Arbeitsplatzverlustes im Rahmen eines Hypothekarkredits *bis zu einem gewissen Ausmaß* decken.

Aber die Bedingungen für den Abschluss sind mit hohen Auflagen verbunden, wie beispielsweise einer bestimmten Art von Arbeitsvertrag.

Es erscheint in diesem Fall recht paradox, dass auf föderaler Ebene eine Politik gefördert wird, wonach jedermann Eigentümer sein sollte, während die bestehenden staatlichen Versicherungen eine äußerst selektive Auffassung davon haben, was unter "potenziellen Eigentümern" zu verstehen ist.

Hinzu kommt, dass der Eigentümerstatus sich im Hinblick auf die Sozialhilfe negativ auswirkt: einkommensschwache Eigentümer mit vorübergehenden Schwierigkeiten werden von den Sozialdiensten abgewiesen und erhalten den Rat, ihr Haus zu verkaufen.

Anstatt den Zugang zum Eigentum nur über Steuervorteile zu erleichtern, die sich nur in geringem Maß auf Eigentümer mit bescheidenen Mitteln auswirken, sollte man eher andere Formen wie Beihilfen für Renovierung, Instandhaltung usw. ins Auge fassen, damit einkommensschwache Eigentümer die Wohnqualität nicht zulasten der Kosten des Eigenheims opfern müssen.

Hypothekarkredite: aufgeschlüsselt nach Kreditnehmern

(Stand zum Ende des Zeitraums)

	Zahl der registrierten Mietverträge (Einheiten)		Zahl der nicht regulierten Mietverträge (Einheiten)		Rückstand / fälliger Betrag ³ (in tausend Euro)	
	Gesamt		Gesamt		Gesamt	
	Kreditinstitute ¹	Andere Institutionen ²	Kreditinstitute ¹	Andere Institutionen ²	Kreditinstitute ¹	Andere Institutionen ²
1997	38 305		25 954		400 039	
	24 259	14 046	16 046	9 908	252 812	147 227
1998	39 238		27 449		440 687	
	25 387	13 851	17 489	9 960	281 488	159 199
1999	39 220		27 892		439 592	
	26 001	13 219	17 639	10 253	279 752	159 840
2000	41 364		30 479		492 853	
	27 201	14 163	19 702	10 777	321 181	171 652
2001	43 784		32 509		600 775	
	29 448	14 336	21 451	11 058	427 870	172 905
2002	45 530		33 127		641 725	
	30 607	14 923	21 722	11 405	454 218	187 507

- 1) Der Kontrolle des Banken- und Finanzausschusses unterliegende Institutionen.
- 2) Andere Institutionen als die Kreditinstitute, die vom Kontrollamt für Versicherungen befugt werden, Hypothekarkredite zu vergeben.
- 3) Für nicht fällig gestellte Verträge sind dies die Beträge der Mietrückstände; für fällig gestellte Verträge ist es der sofort fällige Betrag.

Quelle: Nationalbank, "Registrierte Verträge" (2002).

4 Instrumente zur Sicherung und Kontrolle des richtigen Qualitäts-Preis-Verhältnisses

Die vorstehenden Überlegungen leiten mittel- oder unmittelbar zum Qualitätsbegriff über: Wie kann ein richtiges Verhältnis zwischen Qualität und Preis erzielt werden?

➤ Im November 2001 schuf die Flämische Region die **Vlaamse Inspectie (Flämisches Inspektorat)**, was die Qualitätskontrolle von Wohnungen durch ein strafrechtliches Element ergänzt hat. Während das administrative Element (Erklärung der Gesundheitsschädlichkeit oder Nichtangemessenheit einer Wohnung) sich vor allem auf begleitende Maßnahmen für die Bewohner und die Sanierung oder Wiederverwendung qualitativ schlechter Wohnungen konzentriert, zielt das strafrechtliche Element auf den Schutz des öffentlichen Interesses und auf das Grundrecht auf Wohnen ab. Aus diesem Grund stehen in erster Linie die schlimmsten Wohnverhältnisse im Vordergrund. Die Maßnahmen der Inspektion, die in Zusammenarbeit mit den Gemeindediensten, der Polizei und der Staatsanwaltschaft durchgeführt werden, betreffen die „Verslummung“ und die schwarzen Schafe des Immobiliensektors (Ministerium der Flämischen Gemeinschaft, 2002).

Im ersten Jahr seines Bestehens hat die Flämische Inspektion 242 Wohnungen bzw. Häuser kontrolliert und davon 189 wegen Verletzung des Flämischen Wohngesetzes und des Zimmervermietungsdekrets (*kamerdecreet*) zur Anzeige gebracht. Die Inspektion hat festgestellt, dass 60% dieser Wohnungen bereits zuvor von den lokalen Behörden als gesundheitsschädlich oder ungeeignet eingestuft worden waren, aber die betroffenen Eigentümer hatten sich nicht darum gekümmert.

Die Maßnahmen der Flämischen Inspektion finden oft in einem breiter angelegten strafrechtlichen Rahmen statt: in mindestens 25% der betroffenen Wohnungen wurden andere Delikte festgestellt, vor allem Verletzungen föderaler Gesetze für Ausländer¹⁸, die sich auf den Schutz von Asylbewerbern vor Immobilienhain, illegaler Beschäftigung oder Menschenhandel beziehen. .

➤ Die Organisationen sprechen sich auch für die Schaffung von **paritätischen Kommissionen für Wohnungsangelegenheiten** aus.

Diese Kommissionen sollten sich aus Verantwortlichen von Mietervereinigungen, ÖSHZ, Eigentümerverbänden und anerkannten Immobilienagenturen zusammensetzen. Sie sollten unter dem Vorsitz eines Friedensrichters stehen und wären vor allem für die Senkung von Mieten zuständig, wenn die Wohnung nicht den Normen entspricht oder ernsthafte Instandhaltungsprobleme aufweist. Wir werden in Punkt 6 wieder auf die Schaffung von Kommissionen zurückkommen.

Ebenfalls festzustellen ist, dass die rechtlichen Normen für Wohnqualität auf verschiedene Ebenen verteilt sind (föderale, regionale und kommunale), was eine Komplexität der Maßnahmen zur Folge hat, die in einer bestimmten Situation vorzuschreiben sind. . Diese "Hierarchie der Normen" führt dazu, dass zum Beispiel ein Bürgermeister keinen Bescheid über die Gesundheitsschädlichkeit aufgrund regionaler Normen in den verschiedenen Wohnungsbaugesetzen ausstellen kann, für die es Abhilfemaßnahmen und eventuelle Sanktionen gibt.

¹⁸ Insbesondere: Das Gesetz vom 13. April 1995, das Bestimmungen im Hinblick auf die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel und Kinderpornografie enthält (ME 06.07.95).

➤ Manche Partner sprechen sich für die Einführung einer **generell vorgeschriebenen Vermietungsgenehmigung** aus, aber die Organisationen berichten, dass die Inspektionsdienste diese Praxis angesichts des dadurch anfallenden Arbeitsaufwands für undurchführbar halten. Sie schlagen daher ein vom Vermieter zu beantragendes "Gütesiegel" vor. Das würde einerseits sein Mietobjekt aufwerten, andererseits könnte mit diesem den offiziellen Stellen bekannten Gütesiegel Zeit eingespart werden, zum Beispiel im Falle eines Antrags auf Mietzuschuss. Verbesserungen dieser Art können jedoch nur dann funktionieren, wenn die Verwaltung ihrerseits Bemühungen unternimmt.

5 Rechtssicherheit des Mietverhältnisses

5.1 Mietrecht

Mit dem Mietgesetz wurde das Bürgerliche Gesetzbuch um einen Abschnitt ergänzt und konsolidiert, der sich speziell mit dem Mietvertrag für Hauptwohnsitze befasst. Diese Bestimmungen gliedern sich in drei Gruppen: die erhöhte Stabilität des Mietvertrags, die Wohnqualität und größere finanzielle Gesichtspunkte.

Dennoch gibt es reelle Schwierigkeiten bei der Anwendung des Rechts. Zu beobachten sind:

- unstatthafte Garantien;
- Diskriminierungen aufgrund des Status, aufgrund ausländischer Herkunft, sexueller Orientierung, Vermögen;
- unstatthafte Mietverträge und Praktiken;
- missbräuchliche Bestimmungen im Mietvertrag, zuweilen auch außergerichtliche und völlig ungesetzliche Zwangsräumungen;

- im rechtlichen Bereich generell: mangelnde Information, Angst vor Behörden, Verfahrenskosten, vom Zufall abhängige Resultate.

Im Zusammenhang mit dem Mietrecht wurden bei den Konzertierungen und/oder im föderalen Memorandum Recht auf Wohnen vom 21. Mai 2003 verschiedene Vorschläge formuliert¹⁹ :

- dem Mietvertrag ist die selbe Bedeutung beizumessen wie dem Arbeitsvertrag und dessen zwingenden Regeln; mündliche Mietverträge sind schlicht und einfach zu verbieten.
- Bestimmungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, die zu Lasten des Vermieters gehen, müssen zwingend werden, so dass sie in den Mietverträgen nicht mehr umgangen werden können (keine vertragliche Abweichung möglich);
- eindeutige rechtliche Unterscheidung zwischen den von den Mietern (nur Nutzung des Objekts) zu tragenden Kosten und den Kosten, die den Eigentümern (Verwaltung der Wohnung) obliegen;
- Verbot der Mieterhöhung bei kurzfristigen aufeinanderfolgenden Mietverträgen (mit Ausnahme der Indexanpassung);
- bei kurzfristigem Mietvertrag obligatorische Registrierung auf Kosten des Vermieters.

¹⁹ Dieses Memorandum wurde erstellt von Solidarités Nouvelles, Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH / BBRoW) und Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB).

In diesem Zusammenhang sollte auch erwähnt werden, dass alle Mietverträge unbedingt zu registrieren sind. Laut Mietvertrag fällt diese Verantwortung in den meisten Fällen dem Mieter zu, der nicht besonders geneigt ist, die Kosten dafür zu tragen (im Allgemeinen 35 Euro, inkl. Steuern) und die Wichtigkeit dieser Formalität nicht ganz einsieht. Darüber hinaus kann eine generell verlangte Registrierung auch ein (zusätzliches) Instrument für die Transparenz des Vermietungsmarktes darstellen.

Es wird vorgeschlagen, die Übermittlung dieses Mietvertrags über den Polizeibeamten des Bezirks abzuwickeln. Einige Verbände haben die Befürchtung geäußert, dass hier die Rollen vertauscht werden, aber es wird darauf hingewiesen, dass der Hausbesuch des für den Bezirk zuständigen Polizeibeamten bei Bezug einer Wohnung oder eines Hauses bereits gesetzlich vorgeschrieben ist. Es scheint daher realistisch, dem Polizeibeamten bei diesem Hausbesuch gleichzeitig den Mietvertrag auszuhändigen, damit er ihn der Registrierungsstelle übermittelt. Manche Organisationen möchten, dass die Unterlagen über die Hinterlegung der Garantie ebenfalls registriert werden.

- Kündigung: Wenn der Mieter vor seinem Auszug einen neuen Mieter präsentiert, der das Mietobjekt ausschließlich zu denselben finanziellen Bedingungen mietet, ist keinerlei Entschädigung zu zahlen.
- Möglichkeit zur kurzfristigen Kündigung eines Vertrags (zum Beispiel: 1 Monat statt 3) im Notfall (Verlust des Arbeitsplatzes, bei Verlassen eines Partners, Scheidung ...).



- Tiefgreifende Änderung des Gesetzes für Mietverträge.
- Systematisierung der Registrierung jedes Mietvertrags durch Übergabe an den Polizeibeamten des Bezirks.

5.2 Zwangsräumung

➤ Dieses Problem ist weiterhin grausame Wirklichkeit. Außerdem gibt es darüber keine Gesamtstatistik. Sie ist meistens auf eine besondere Initiative zurückzuführen (einen bestimmten Gerichtsbezirk oder ein bestimmtes ÖSHZ ...), aber die Zahlen darüber sind so bruchstückhaft, dass genaue Schlussfolgerungen nicht möglich sind²⁰.

Die Akteure sind sich darin einig, dass die Sanktion der Zwangsräumung häufig eine vollkommen überzogene Maßnahme darstellt, sowohl in der Sache (die Person wird auf die Straße gesetzt) als auch in der Form, da die Gerichtspapiere ("Räumungsklage" zum Beispiel) besonders stigmatisierend sind.

Es gibt eine zunehmende Zahl von Zwangsräumungen aus Sozialwohnungen, die nach Meinung einiger Experten die Bezeichnung "sozial" nicht verdienen. Genannt wurde der Fall einer Verwaltungsgesellschaft für Sozialwohnungen, die mit einem Inkassobüro zusammenarbeitet, um die Mietrückstände einzutreiben.

Die Stadt Charleroi hat mit dem Stadtforschungszentrum des Instituts für Soziologie (ULB) eine Vereinbarung zur Untersuchung der Problematik von Mietrückständen in Sozialwohnungen getroffen. Die Untersuchung begann im Mai 2003 und wird acht Monate dauern. Die Forschungsmitarbeiter müssen zunächst die statistischen Daten auswerten, dann die sozialen Akteure vor Ort treffen und schließlich die gesammelten Informationen vertiefen und mit den von der Räumung bedrohten Mietern sprechen.

²⁰ Der SPF Justice arbeitet derzeit an der Einführung eines EDV-Programms namens «Phenix». Mithilfe dieses Programms lässt sich anhand der auf der Webseite des SPF Justice bereits vorhandenen Statistik, die jedoch auf die Zahl der Fälle pro Gerichtsbarkeit mit einigen sehr allgemeinen Kategorien beschränkt ist, die Entwicklung der innerhalb jeder Gerichtsbarkeit behandelten Angelegenheiten einsehen und so berücksichtigen, welche Politik vorrangig zu betreiben ist.

➤ Das Gesetz vom 30. November 1998 (ME 01.01.1999) soll das Zwangsräumungsverfahren menschlicher gestalten²¹. Es wurden drei neue wichtige Maßnahmen eingeführt, um die Zwangsräumung für den Mieter relativ human ablaufen zu lassen:

1. die vorherige Unterrichtung des ÖSHZ;
2. eine Frist von einem Monat zwischen der Zustellung des Räumungsurteils und dessen Vollstreckung;
3. das Entfernen/die Aufbewahrung der Güter des delogierten Mieters durch die Gemeindeverwaltung (6 Monate).

Unter "besonders schwerwiegenden Umständen" kann der Richter diesen Zeitraum um einen Monat verlängern; besonders berücksichtigt werden "die Möglichkeiten, den Mieter unter Bedingungen unterzubringen, die ausreichend Rücksicht auf die Einheit, die finanziellen Mittel und die Bedürfnisse der Familie, insbesondere im Winter, nehmen"²².

Dabei ist zu betonen, dass diese Umstände dem Ermessen des Richters überlassen bleiben und es daher keine gesetzliche Verpflichtung gibt, die eine Zwangsräumung im Winter oder wenn eine Person obdachlos werden würde, verbietet. Die einzige nennenswerte Ausnahme: Brüssel, wo der Staatssekretär für Wohnen der Region Brüssel-Hauptstadt am 16. Oktober 2000 ein Rundschreiben herausgab, das den verschiedenen Gesellschaften für Sozialwohnungen ein "Wintermoratorium" vorschrieb, wonach es ihnen untersagt war, Zwangsräumungen zwischen dem 1. Dezember und dem 28. Februar vorzunehmen.

²¹ Das Gesetz ändert gewisse Bestimmungen des Strafrechts in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Vermietung einer Sache und des Gesetzes vom 30. Dezember 1975 betreffend Privatgegenstände, die in Vollstreckung von Räumungsurteilen sich außerhalb von Privatgrundstücken befinden oder auf öffentlichen Plätzen abgestellt werden.

²² Artikel 4 des genannten Gesetzes.

Da vor jedem Antrag auf Zwangsräumung das ÖSHZ verständigt werden muss, hat dieses die Möglichkeit einzuschreiten.

In der Praxis ist diese Bestimmung laut Organisationen jedoch so gut wie wirkungslos.

Was sind die Gründe hierfür?

Die ÖSHZ haben sich von Anfang an vehement gegen die erste Formulierung des Gesetzes ausgesprochen, die lautete: *"das ÖSHZ hat alle nötigen Maßnahmen zu treffen, um den Mietern und Bewohnern des Mietobjekts zu Hilfe zu kommen"*.

Ihre Argumentation beruhte auf vier Gründen (Colson, 2003: 47-51).

1. Das Sozialhilfegesetz setzt von Seiten des Nutznießers einen **aktiven Antrag** und eine Zusammenarbeit bei der sozialen Erhebung voraus²³ ;
2. Eine solche Verpflichtung hätte laut Herrn Colson **die Sozialdienste unnötig belastet**, ohne notwendigerweise die vom Gesetzgeber gewünschte Wirksamkeit zu erreichen²⁴ ;
3. Die ÖSHZ fürchteten, dass die **letzte Verantwortung** der sozialen Folgen auf sie zurückfalle;

²³ Es wird jedoch auf Artikel 1. des ÖSHZ-Gründungsgesetzes (1976) hingewiesen, das vorsieht: "Jeder Mensch hat Anspruch auf Sozialhilfe. Sie soll jedermann ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Es wurden öffentliche Sozialhilfezentren geschaffen, die unter gesetzlich geregelten Umständen die Aufgabe haben, diese Hilfe zu gewähren."

²⁴ Als Begründung für diesen Gesetzesentwurf wurde damals angeführt, dass in der Region Brüssel-Hauptstadt etwa 12.000 Räumungsklagen pro Jahr vorlagen, von denen nur etwa 400 tatsächlich stattgegeben wurde. Auf das ganze Land umgerechnet, müssten die Zahlen für Brüssel mit zehn multipliziert werden.

4. Philosophisch gesehen besteht das Ziel eines ÖSHZ darin, innerhalb eines angemessenen Zeitraums **eine Schlichtung zustande zu bringen**. Das Ziel ist, eine Zwangsräumung möglichst zu vermeiden, anstatt sie abzumildern.

Das ÖSHZ hat daher folgende Aufgabe:

1. die Person zumindest von der Möglichkeit, Hilfe zu bekommen, in Kenntnis zu setzen;
2. im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu handeln (es ist unmöglich, ein ÖSHZ zu zwingen, bei Streitigkeiten in Mietangelegenheiten tätig zu werden oder in Fällen, in denen die Person über ein ausreichendes Einkommen für ihre Unterbringung verfügt);
3. eine soziale Erhebung durchzuführen, wobei die Person verpflichtet ist, in jeder Phase der Untersuchung ihres Falles mitzuarbeiten.

➤ Seit Januar 2003 ist für Mietangelegenheiten ein Schlichtungsverfahren vor dem Friedensrichter vorgeschrieben²⁵. Dieses Verfahren betrifft drei Fälle: die Anpassung der Miete, die Eintreibung von Mietrückständen und die Zwangsräumung.

Obwohl die Absicht des Gesetzgebers sehr lobenswert ist, trifft dieses zusätzliche Verfahren nicht bei allen auf Zustimmung.

Es wurden folgende Einwände vorgebracht:

1. dieses zusätzliche Verfahren ist doppelte Arbeit ;
2. diese obligatorische juristische Voraussetzung weist nicht die Flexibilität und die Diplomatie auf, die die Parteien zu einer Einigung veranlassen könnten;
3. das Verfahren irritiert die Vermieter;

²⁵ Artikel 375 ff des Gesetzesprogramms vom 24. Dezember 2002 (ME 31.12.2002).

4. Streitigkeiten aufgrund von Mietrückständen werden selten in einer so weit gediehenen Phase der Verschlechterung des Mietverhältnisses beigelegt;
5. es regelt nicht das Problem des Nichterscheins von Parteien: benachteiligte Mieter fürchten oft die Justizmaschinerie (Bernard 2003a: 26-27)

Andererseits nutzen andere Beteiligte dieses Verfahren auf konstruktive Weise (vgl. unten, Beispiel des Foyer Saint-Gillois).

Die Organisationen berichten, dass auch die Friedensrichter geteilter Meinung über diese Gesetzesänderung sind.



Da die Meinungen sehr weit auseinandergehen, sollte der Sinn des verpflichtenden Charakters dieses Schlichtungsverfahrens neu geprüft werden.

Zwangsräumungen und neue Unterbringung: ein gesellschaftliches Problem, ein rechtliches Problem?

Wie bereits oben dargestellt, ist unsere Gesellschaft von Unsicherheit und Ungewissheit geprägt. Der unzureichende Zugang zu einer angemessenen und erschwinglichen Wohnung erhebt angesichts nationaler und internationaler rechtlicher Forderungen die Frage nach der Legitimität von Zwangsräumungen.

In Belgien gibt es keinen Gesetzestext, der die Wiederunterbringung eines delogierten Mieters *zwingend* vorschreibt, auch wenn eine Wohnung als gesundheitsschädlich klassifiziert wird und sich die unglücklichen Mieter infolge ihres eigenen Warnrufs auf der Straße wiederfinden sollten. Dies scheint zumindest im Widerspruch zu den Implikationen einer Verfassungsgarantie. Angesichts dessen äußern die Mitglieder der Organisationen ihre Besorgnis über die letztendlichen Auswirkungen der strengeren Gesundheitsnormen für Wohnungen und des Kampfs gegen schwarze Schafe unter den Vermietern, solange die Verpflichtung zur Wiederunterbringung nicht besteht.

Wie man gesehen hat, gewährt das Gesetz über die humanere Durchführung von Zwangsräumungen dem Friedensrichter nur einen geringen Spielraum bei den Möglichkeiten zur Wiederunterbringung eines delogierten Mieters, um die Vollstreckungsfrist eventuell anzupassen.

Im Vergleich zu internationalen Gesetzestexten sind Zwangsräumungen wegen Mietrückständen in einem Kontext, in dem Wohnungen immer seltener erschwinglich sind, in mehr als nur einer Hinsicht zu hinterfragen.

1997 bestand der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁶ in einer Allgemeinen Beobachtung auf die Verpflichtungen der Staaten angesichts von Zwangsräumungen: *Da der Einfluss der Behörden im Bereich Wohnen in gewissen Ländern abnimmt, müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass gesetzliche und andere Maßnahmen getroffen werden, um die Zwangsräumung durch Privatpersonen oder private Organismen ohne die Absicherung gewisser Rechte auf Seiten des Mieters zu verhindern, und gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen.*

(...)

Beschlüsse über Zwangsräumungen stehen prima facie im Widerspruch zu den Bestimmungen des Pakts (HCDH, 1997).

Eine unzulässige Praxis: gesetzlich ungedeckte Räumungen

Akteure vor Ort berichten, dass ein Anstieg von ungesetzlichen Räumungen zu verzeichnen ist. Dabei geht es um Situationen, in denen wenig skrupellose Eigentümer ihre Mieter buchstäblich und auf der Stelle aus der Wohnung werfen oder das Schloss auswechseln, so dass sie nicht mehr in die Wohnung können.

²⁶ Dieses Organ wurde 1985 vom Wirtschafts- und Sozialausschuss der UNO (WSA) gegründet. Da die Staaten den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert hatten, müssen sie dem Ausschuss gegenüber Rechenschaft über die Erfüllung des Pakts ablegen. Sie haben innerhalb von zwei Jahren einen ersten Bericht und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die gesetzlichen, rechtlichen, politischen oder sonstigen Maßnahmen vorzulegen, die die in dem Pakt angesprochenen Rechte garantieren. Der Ausschuss untersucht diese Berichte in seinen Sitzungen.

Diesen Tatbeständen muss ein besonderes Augenmerk beigemessen werden. Es sollte zumindest so sein, dass die Polizeikommissariate besser informiert sein müssten bzw. über eine bessere Ausbildung verfügen und so weit sensibilisiert sein sollten, dass sie auf diese missbräuchliche Praxis entsprechend reagieren können. Einige Organisationen berichten, dass die Polizei in solchen Fällen nicht immer ausreichend eingreift. Dabei handelt es sich um ein strafrechtliches Vergehen. Das heißt, es besteht die Verpflichtung einzugreifen, andernfalls kann bei der Staatsanwaltschaft Klage eingereicht werden (Conseil du Logement, 1999 : 46-47).

Optimierung der bestehenden Ressourcen: das Beispiel des Foyer Saint-Gillois

Die Sozialwohnungen haben zwar oft eine schlechte Presse und sind Zielscheibe der Kritik seitens zahlreicher Organisationen, doch haben sich einige Gesellschaften dazu entschlossen, die vorhandenen sozialen und rechtlichen Instrumente zu optimieren, mit nur einem Gedanken im Hintergrund: Zwangsräumungen um jeden Preis zu vermeiden.

Wie alle Gesellschaften für Sozialwohnungen, ist das Foyer Saint Gillois, das etwa 1000 Wohnungen verwaltet mit dem Problem von Mietrückständen konfrontiert. Im Gegensatz zu den oben angesprochenen Inkassofirmen setzt das Foyer auf eine präventive und überaus rasche soziale Intervention.

Das Problem der Mietrückstände wird ausschließlich vom Sozialdienst der Gesellschaft behandelt, und nicht von irgendeiner Rechtsabteilung. Sobald der Verzug einer Mietzahlung festgestellt wird, nimmt der Sozialarbeiter Kontakt zum Mieter auf. Das Ziel besteht darin, einen pragmatischen Rückzahlungsplan zu erstellen, der Rücksicht auf die Gesamtsituation der Person nimmt. Nach Aussage der Mitarbeiter ist es besser, einen Plan zu haben, der für einen geschuldeten Betrag von 1240 Euro Raten von 12,50 Euro pro Monat vorsieht, als Monatsraten, die das Budget derart belasten, dass der Tilgungsplan aller Wahrscheinlichkeit nach nicht eingehalten wird und der Teufelskreis über kurz oder lang von neuem beginnt. Der säumige Mieter wird davon in Kenntnis gesetzt, dass das Foyer, wenn der einvernehmliche Plan nicht respektiert wird, ein Verfahren beim Friedensrichter einleitet.

Das Foyer Saint-Gillois hat beschlossen, sich sehr früh an den Friedensrichter zu wenden (höchstens 3 Monate Mietrückstand zu Beginn, eher zwei Monate seit Einführung des Schlichtungsverfahrens). Der Zweck besteht darin, beim Friedensrichter einen realistischen Rückzahlungsplan zu hinterlegen. Wenn nun rechtliche Schritte unumgänglich sind, nimmt der Sozialdienst Kontakt mit der Person auf, damit der bereits besprochene Plan vor dem Friedensrichter einvernehmlich vorgelegt werden kann. Der Sozialdienst wendet sich auch an den Friedensrichter, ohne einen Rechtsanwalt hinzuzuziehen.

Durch diese Vorgehensweise sollen Versäumnisurteile zudem möglichst vermieden werden, weil der Mieter weiß, dass er vor Gericht auf den Sozialdienst trifft, den er kennt.

Wenn der Mieter trotz allem nicht erscheint, wird das Urteil vom Sozialdienst genutzt, um die betreffende Person zu veranlassen, die fälligen Beträge zu begleichen, und zwar mit demselben Ziel: sie in der Wohnung zu belassen.

Das Verfahren vor dem Friedensrichter wird daher als eine Hilfestellung zum Verbleib in der Wohnung betrachtet und nicht als eine Möglichkeit zur Zwangsräumung.

Der vom Foyer Saint-Gillois seit langem praktizierte Weg, der den Verbleib in der Wohnung favorisiert, kann auf vielsagende Zahlen zurückblicken: zwischen 1993 und 2000 wurde nur eine einzige Person der Wohnung verwiesen, 2001 war es eine und 2002 waren es 2 Personen. Fälle von Zwangsräumung sind im Allgemeinen die Folge äußerst schwieriger Situationen (zum Beispiel: tätliche Angriffe gegen andere Mieter).

Außerdem hat das Sozialteam, neben den rein wohnungsrechtlichen Gesichtspunkten, keine Mühen gescheut, den Mietern auch sonst beizustehen. So verfügt das Foyer neben seinen drei Sozialarbeitern auch über eine Sozialwäscherei (die in Form eines Waschsaloons funktioniert), für die eine Koordinatorin und fünf Haushaltshilfen arbeiten, die in die Wohnung kommen können.

Das Foyer muss jedoch eingestehen, dass der Sozialdienst überlastet ist und dass die von ihm betreuten Mieter immer mehr verarmen.

In zehn Jahren ist der Anteil der Mieter, die ein Ersatzeinkommen beziehen, von 72% auf 85% gestiegen. Eine Vorausschau auf 10 weitere Jahre scheint auf eine Zahl von 95% hinzuweisen.

Manche Organisationen sprechen sich dafür aus, dass auch die in Punkt 4 genannten **paritätischen Kommissionen für Wohnungsangelegenheiten** bei einer drohenden Zwangsräumung zuständig sein sollten. Sie hätten in dieser Hinsicht die Aufgabe, zwischen den Parteien zu schlichten. Die Mieter- und Eigentümerverbände könnten durch ihre Mitglieder in der Kommission vertreten sein.

6 Die außergerichtlichen Initiativen

Die Schaffung von paritätischen Kommissionen für Wohnungsangelegenheiten verdient eine tiefer gehende Konzertierung.

Ihre Befürworter bringen vor, dass mit Hilfe solcher Kommissionen eine Verschärfung des Konflikts durch ein rechtliches Verfahren vermieden werden könnte. Zurückhaltung bei rechtlichen Schritten würde die streitenden Parteien eher veranlassen, den Dialog wieder aufzunehmen und ihren Standpunkt auf einfachere Weise darzulegen.

Andere wieder meinen, dass das Schlichtungsverfahren ausreiche und so weit wie möglich genutzt werden sollte.

Einstimmigkeit herrscht jedenfalls darin, dass es nicht darum gehe, die Justiz zu ersetzen, und noch weniger, sie zu privatisieren. Die Kommissionen würden vielmehr ein Werkzeug des Dialogs darstellen.



Eine Konzertierung über die paritätischen Kommissionen für Wohnungsangelegenheiten zu organisieren in Anlehnung an ähnliche im Ausland bereits bestehende Organe (Frankreich, Niederlande usw.) oder an Initiativen, die in unserem Land bereits ins Leben gerufen wurden ²⁷.

Diese Konzertierung müsste die Mieter- und Eigentümerverbände ebenso einbinden wie Vertreter des Rechtswesens (Friedensrichter, Ombudsmänner ...), um insbesondere die genaue Aufgabe zu diskutieren, die diese Kommissionen gegebenenfalls im Vergleich zum Gesetz und zur Justiz übernehmen sollen.

²⁷ Insbesondere die "Médiation Paritaire du Logement" (Paritäische Schlichtungsstelle für Wohnungsangelegenheiten) in Charleroi.

7 Mietrückstände und Schuldenmediation

Die **Schuldenmediation** kann im Fall von Mietrückständen eine angemessene Lösung darstellen, weil sie einen unparteiischen Dritten einbezieht.

Laut der Beobachtungsstelle für Kredite und Verschuldung betrafen 2001 26,8% der Fälle von Schuldeintreibungen Mietschulden, wobei die Tendenz steigend ist (Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2002 : 10,180).

Es darf jedoch bei der Schuldenmediation nicht so sein, dass man den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sieht und verschleiert, dass gewisse Einkommen zu niedrig sind, wodurch sich die Menschen veranlasst sehen könnten, zwischen Miete oder hohen Krankenaufenthaltskosten zu "wählen" und in die Schuldenfalle zu tappen.

Außerdem muss auch gesagt werden, dass es derzeit keinerlei Verfahren der Schuldenmediation gibt, die dem *Schuldner garantiert, dass er seine Wohnung behält*.

Die **gütliche Schuldenmediation**²⁸ durch das ÖSHZ, einer offiziell anerkannten gemeinnützigen Organisation oder eines Rechtsanwalts erfolgt ohne jegliches Einschreiten eines Richters. Ihr Erfolg hängt daher unter anderem vom guten Willen der Gläubiger ab, die nicht verpflichtet sind, die Vorschläge des Mediators zu akzeptieren.

²⁸ Laut Gesetz vom 12. Juni 1991 für Verbraucherkredite (geändert durch die Gesetze vom 6. Juli 1992, 11. Februar 1994, 11. Dezember 1998, 7. Januar 2001 und 24. März 2003), Art. 1, 13 und Art. 67.

Die **kollektive Schuldenregelung**²⁹ hat den Vorteil, von dem für die Vollstreckung zuständigen Richter überwacht zu werden, der unter anderem befugt ist, Zwangsmaßnahmen anzuordnen, aber auch in seinen Befugnissen eingeschränkt ist. Um Anspruch darauf zu haben, muss einerseits eine Überschuldung vorliegen, das heißt man muss dauerhaft und strukturell außerstande sein, seine Schulden zurückzuzahlen.

Andererseits gibt es, wenn der Schuldner in schwerwiegenden Fällen einen Schuldenerlass erwirken kann, keine Bestimmung, die vor dem Verlust der Wohnung schützt.

Angesichts des fundamentalen und transversalen Charakters der Wohnung gibt es Stimmen, die verlangen, dass das Gesetz über Schuldeintreibungen geändert werde³⁰.

Ungeachtet dessen erfordert das Ausmaß der eventuellen Mietrückstände die Einführung eines **präventiven Mechanismus**, der bereits im ersten Monat des Verzugs zu greifen beginnt. Diese Notbremse könnte in den zuvor erwähnten Kommissionen für Wohnangelegenheiten zum Beispiel entweder vom Mieter oder vom Eigentümer gezogen werden.

²⁹ Gesetz vom 5. Juli 1998 über Schuldeintreibungen und die Möglichkeit des freihändigen Verkaufs beschlagnahmter Immobilien (ME 31.07.1998)

³⁰ In diesem Zusammenhang wäre sicherlich eine Konzertierung über die Überschuldung von Vorteil.

Schlussfolgerungen

Das Kapitel Wohnen im „Allgemeinen Bericht über die Armut“ hat zu einer Reihe legislativer Arbeiten geführt, deren Bedeutung und Auswirkungen nicht zu unterschätzen sind. Sie drücken aus, dass man sich der Dringlichkeit der Situation jener Personen bewusst geworden ist, die vom Recht auf angemessenes Wohnen ausgeschlossen sind. Davon zeugen die aktuellen Schwerpunkte - der Kampf gegen die schwarzen Schafe unter den Vermietern, die Wiedereingliederung der Obdachlosen oder auch die regionalen Pläne zum permanenten Wohnen auf Campingplätzen.

Die anhaltende Krise verlangt jedoch insbesondere in einem von Unsicherheit geprägten sozioökonomischen Kontext eine **voluntaristische Politik**, die das **Recht auf Wohnen neu zu definieren und Ausgrenzungen vorzubeugen** versucht.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Feststellungen und Vorschläge machen deutlich, dass eine **Transparenz des Vermietungsmarktes** unumgänglich ist, damit die Einführung neuer Regeln wirksam wird. In Zusammenhang mit diesem Aspekt seien die vielen möglichen und zusätzlichen Instrumente genannt, die im Text enthalten sind und die zur Schaffung einer Beobachtungsstelle für Mieten führen könnten:

- das Steuerrecht (Angabe der Mieten in der Steuererklärung des Mieters und des Eigentümers);
- die generelle Registrierung von Mietverträgen durch Ad-hoc-Maßnahmen;
- die Möglichkeit, alle Wohnungskautionen in einer einzigen Organisation zu zentralisieren;
- genaue Statistiken über die Verfahren im Zusammenhang mit dem Mietrecht, insbesondere im Bereich der Zwangsräumungen;
- usw.

Die **Regelung des Vermietungsmarktes** scheint von höchster Priorität und hängt im Übrigen von der oben beschriebenen Transparenz ab. Wie es das Regierungsabkommen vorschreibt, sind die beiden wichtigsten Instrumente für den Erfolg einer solchen Politik das **Steuerrecht** und das **Gesetz über die Mietverträge**.

Allgemein betrachtet erfordert die Bestandsaufnahme der genannten Probleme und Vorschläge eine weitaus diversifizierte und breitere Nutzung dieser beiden föderalen Instrumente, als es die im Regierungsabkommen und im Nationalen Aktionsplan "soziale Eingliederung" genannten Zielsetzungen vorgeben.

Das Steuerrecht muss nicht nur ein Instrument der Transparenz, sondern auch ein Instrument der Gerechtigkeit und der Regulierung sein. Es wird bereits angewandt, um den Zugang zum Eigentum zu erleichtern, mit allen in diesem Kapitel geäußerten Vorbehalten, muss es aber auch auf den Vermietungsmarkt ausgedehnt werden.

In Zusammenhang mit dem Gesetz über Mietverträge ist zudem festzustellen, dass es angesichts der Zahl der zu verzeichnenden Probleme und der Reichhaltigkeit der geäußerten Vorschläge, die teilweise noch zu vertiefen sind, aller Wahrscheinlichkeit nach noch tiefgreifend zu verändern ist und man sich nicht auf eine kosmetische Veränderung des Wortlauts beschränken darf.

Und schließlich kommt man nicht umhin, festzustellen, dass die Schwerpunkte einer voluntaristischen Wohnungspolitik untereinander verwoben sind. So ist es beispielsweise unmöglich, den Ertragswert einer Immobilie als Bemessungsgrundlage für eine objektive bzw. gerechte Miete zu nehmen, wenn die Art der Berechnung dieses Ertragswerts nicht verändert wird; es wäre kontraproduktiv, Mietzuschüsse zu gewähren, wenn die Mietbeträge nicht kontrolliert werden, und ein erfolgreicher Kampf gegen die schwarzen Schafe unter den Vermietern kann nur dann als sozial bezeichnet werden, wenn parallel dazu eine aktive Politik für die Wiederunterbringung betrieben wird.

Bibliografie

- ATD Quart Monde (2002), *Synthèses de réflexions du groupe de travail logement ATD Quart Monde pour les années 2000 et 2001*, unveröffentlichtes Dokument.
- Bernard N. (1999), « L'octroi d'aides publiques à la constitution de garanties locatives comme instrument de mise en œuvre du droit au logement », in : *Les Echos du Logement*, Nr. 2, April, S. 1-8.
- Bernard N. (2003), « Expulsions, dignité humaine et article 23 de la Constitution », in : *Expulsions du Logement et dignité humaine*, Droit en Quart Monde Nr. 34, ATD Quart Monde, Brüssel, Januar, S. 38-42.
- BMLIK – Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (2001), *Recht op wonen – een dialoog tussen armste gezinnen van Gent en diensten uit de woonsector*, BMLIK, Gent.
- Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung (2003), *1993-2003. Vers l'égalité : 10 ans Centre pour l'Egalité des Chances et la lutte contre la racisme*, CECLR, Brüssel.
http://www.antiracisme.be/fr/rapports/centre/2003/bilan/10ans_intro.htm
- Colson M. (2003), « Le point de vue du CPAS », in : *Expulsions du Logement et dignité humaine*, Droit en Quart Monde Nr. 34, ATD Quart Monde, Brüssel, Januar, S. 47-51.
- Conseil du Logement (1999), *Recherche-action Humanisation des expulsions juillet 1997 – février 1999*, Charleroi.
- Conseil Supérieur des Finances, Section fiscalité et parafiscalité (1997), « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », in : *Bulletin de documentation*, Nr. 3, Mai-Juni, S. 303-426.
- Coppens S. (2003), *Recht op huisvesting : lijst van praktijken in Vlaanderen die tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding van de woningen kunnen bijdragen*, unveröffentlichtes Dokument.
- De Decker P. (2003), « 'Iedereen eigenaar' versus 'Duurzaam eigen woningbezit' », in : *Samenleving en Politiek*, Nr. 4, S. 29-43.

- Gagnon P. (2000), « Le droit au logement et la discrimination fondée sur la condition sociale », in : *Repères*, Bd. 8, Nr. 10.
<http://www.rezoe.com/pierrecgagnon/droit.htm>
- Graetz R. (2003), *Médiation paritaire du Logement*, Charleroi, unveröffentlichtes Dokument.
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (S. d.), *Le droit à un logement convenable*, Informationsblatt Nr. 21, HKMR, Genf.
- Hohes Kommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (1997), *Le droit à un logement suffisant (art. 11.1. du pacte) : expulsions forcées*, Observation générale 7, HKMR, Genf.
- Inslegers G. (2003), *Wonen en armoedebestrijding : vooruitgang, stilstand of achteruitgang?*, Vooruitgangscongres armoedebestrijding in Vlaanderen, Hasselt, 2 Juni.
- Institut National des Statistiques (2003), *Enquête socio-économique générale 2001 - résultats concernant les logements*.
http://Statbel.fgov.be/census/results4_fr.asp
- Laffère A., Le Blanc D. (2002), « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », in : *Economie et Statistique*, Nr. 351, S. 3-30.
- Massart B., Schwandtner G., Willaert A. (2003), « Table ronde autour de la thématique du Logement, avec le Secrétaire d'Etat Alain Hutchinson », in : ... *bis*, Nr. 52, Juni S. 17-25.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling financiering huisvestingsbeleid, kwaliteitsbewaking (2002), *Rapport : 1 jaar Vlaamse Wooninspectie – een evaluatie*.
- Noël F. (2003), *Incidence des décisions fédérales sur le droit et l'accès au logement*, unveröffentlichtes Dokument.
- Observatoire de la Santé et du Social (2002a), *8^{ème} Rapport sur l'état de la pauvreté en région de Bruxelles-capitale*, Commission communautaire commune de Bruxelles-capitale, BruxellesS.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/BruxellesrapportFR.pdf>
- Observatoire de la Santé et du Social (2002b), *8^{ème} rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale : Résumé de la table ronde du 26 septembre 2002*, Gemeinsame Gemeinschaftskommission, Brüssel.

- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2002), *La consommation et le crédit aux particuliers – Rapport 2001*, OCE, Charleroi.
- RBDH-BBRoW – Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat- Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2003a), *Art. 23 : Le droit au logement en Belgique d'un point de vue bruxellois*, Nr. 10, janvier-février-mars.
- RBDH-BBRoW – Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat- Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2003b), *Art.23 : L'allocation loyer*, Nr. 11, April-Mai-Juni.
- *Allgemeiner Bericht über die Armut - Rapport Général sur la Pauvreté* (1994), ATD Quart Monde, Union des Villes et des Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Brüssel.
- Société wallonne du logement (2003), *Rapport d'activités 2002*, Charleroi.
- VFA – Vlaams Forum Armoedebestrijding (2003), *Verslag Forumvergadering (15/05/03) – werkgroep huisvesting*, unveröffentlichtes Dokument.

Anhang

An der Konzertierung haben sich beteiligt bzw. haben mitgewirkt:

- Antwerps Platform Generatiearmen (Antwerpen)
- Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen – BMLIK (Gent)
- Bonnevie – maison de quartier / buurthuis (Brüssel)
- ÖSHZ Mons – Cellule Intégration Logement (Mons)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Robert Graetz, Mediator, Médiation paritaire du logement VoE (Charleroi)
- Groupe Action Droit au Logement (Genappe)
- Habitat-Service (Lüttich)
- Habiter Bruxelles (Brüssel)
- La Ruelle (Brüssel)
- Le Foyer Saint-Gillois (Brüssel)
- Mouvement ATD Quart Monde / Beweging ATD Vierde Wereld (Brüssel)
- Mouvement Luttes Solidarités Travail – LST
- Open Huis (Protestants Sociaal Centrum, Antwerpen)
- Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l’Habitat (RBDH) / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) (Brüssel)
- Recht-Op, werking Kiel
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Rot Op Huisjesmelkers (Antwerpen)
- Solidarités Nouvelles Wallonie (Charleroi)
- Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord nemen
- Lorne Walters, unabhängiger Forscher.

**DIE NATIONALEN AKTIONSPLÄNE ZUR SOZIALEN EINGLIEDERUNG VOR DEM
HINTERGRUND DER KONZERTIERUNGEN**

Einleitung	218
1 Das Recht auf soziale Unterstützung (im weitesten Sinne).....	249
2 Das Recht auf Gesundheitsschutz.....	251
3 Das Recht auf Arbeit und auf sozialen Schutz	253
4 Das Recht auf angemessenes Wohnen.....	255

Einleitung

Heutzutage kann die Armutsbekämpfung nicht ohne Bezug zur europäischen Dimension und losgelöst von den von Belgien in diesem Zusammenhang eingegangenen Verpflichtungen betrachtet werden. In diesem Kapitel nehmen wir eine - nicht vollständige - Evaluierung der nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung der Jahre 2001-2003 und 2003-2005 vor. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Probleme und der Vorschläge, die aus den Beratungen des Dienstes und den in den NAP-Eingliederung empfohlenen Aktionen hervorgegangen sind. Genauer gesagt wird hier von den Schlussfolgerungen dieser Beratungen ausgegangen und nach ihrer möglichen Resonanz in den nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung gesucht.

Die Abfassung eines getrennten Abschnitts findet ihre Rechtfertigung in der Tatsache, dass die Besprechung des Inhalts der NAP-Eingl. nicht Teil der Konzertierungen war. Ferner bietet logischerweise nur die vollständige Lektüre der verschiedenen Kapitel ein umfassendes Verständnis des beabsichtigten Ansatzes.

Der Nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung ist ein Dokument, das weder leicht zu verstehen noch zu analysieren ist. Einmal weil die Maßnahmen oft zersplittert vorgestellt werden: die Beurteilung ihrer Kohärenz ist demnach ein schwieriges Unterfangen, auch wenn der NAP-Eingl. 2003-2005 kohärenter als der vorherige ist. Auch werden die Maßnahmen auf zu synthetische Weise dargestellt. Manchmal fällt es schwer zu verstehen, auf welche Zielgruppe oder Einrichtung manche Maßnahmen abzielen und welches ihre Auswirkungen sein können. Darüber hinaus sagt die sehr theoretische Formulierung der geplanten Aktionen sehr wenig über ihre konkrete Umsetzung aus. Dabei ist bekanntermaßen gerade diese Phase ausschlaggebend.

Gewiss, manche Maßnahmen können auf Bedürfnisse von Betroffenen « im Feld » eingehen. Dieser Bericht ermöglicht übrigens das Vorschlagen praktischer Lösungsansätze im Hinblick auf allgemeine Ausrichtungen und bestätigen somit deren Angemessenheit, er legt Nachdruck auf das Risiko ungewünschter Nebenwirkungen gewisser Entscheidungen und auf die Notwendigkeit, gegebenenfalls einige davon zu modulieren oder auch auf bestimmte Mängel hinzuweisen. Allgemein jedoch sollte die Verbindung zwischen dem NAP-Eingl. und dem Zweijahresbericht sehr viel enger sein, vor allem da die Vereinigungen eine zeitliche Trennung der Veröffentlichungsdaten beider Dokumente erwirkt haben, was dem Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung die Möglichkeit eröffnet, den im vorher erschienenen Bericht formulierten Erwartungen Rechnung zu tragen.

1 Das Recht auf soziale Unterstützung (im weitesten Sinne)

Die NAP-Eingl. enthalten kein gesondertes Kapitel zum Thema Sozialhilfe, wie das für die Themenbereiche Gesundheit, Wohnen oder Beschäftigung der Fall ist. Es ist deshalb kein Leichtes, diejenigen Maßnahmen herauszufiltern, die sich darauf beziehen.

Zahlreiche Vereinigungen sind der Auffassung, dass das neue Gesetz über soziale Eingliederung ohne eine vorherige, effektive Evaluierung des alten Gesetzes über das Recht auf Existenzminimum durchgesetzt worden ist. Im NAP-Eingl. 2003-2005 kündigt die Föderalregierung die Absicht an, das neue Gesetz ein Jahr nach dessen Inkrafttreten zu evaluieren. Dieses Vorhaben stellt eine gute Gelegenheit dar, die vom Gesetz betroffenen Personen (Benutzer, Sozialarbeiter,...) mit einzubinden, was auch Gegenstand der Anfrage war.

« Über ein ausreichendes Einkommen verfügen zu können, ist Grundbedingung für ein Leben in menschlicher Würde. Im Zeitraum 2001-2002 hat die Föderalregierung erste Maßnahmen ergriffen, um die Mindestbeiträge gewisser Beihilfen anzuheben. » steht im NAP-Eingl. 2001-2003. Im NAP-Eingl. 2003-2005 wird angekündigt, dass « die Föderalregierung schrittweise das Eingliederungseinkommen und die niedrigsten Sozialbeihilfen anheben wird » (Nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2003-2005, . Trotz der jüngsten Anhebung der Mindesteinkommensbeträge um 4%, verweisen die Vereinigungen auf das extrem niedrige Niveau der Sozialzulagen, das es nicht ermöglicht, selbst die wesentlichsten Grundbedürfnisse zu stillen (zum Beispiel die Zahlung der Miete). Die Absicht, diese Beträge anzuheben, kann also die armutsbekämpfenden Organisationen nur erfreuen, selbst wenn es der Formulierung an Präzision mangelt (es werden weder Fristen noch das Ausmaß der Erhöhung angegeben).

Im ersten NAP-Eingl. 2001-2003 kam die Arbeit des ÖSHZ kaum zum tragen. Die Wallonische Region kündigt jedoch ein Dekret zur sozialen Eingliederung an, das den Sozialdiensten erlaubt, Projekte zu entwickeln für « Bevölkerungsgruppen, die den Anschluss an die Gesellschaft verloren haben, für die klassische Programme der sozialen und beruflichen Eingliederung keinen Nutzen darstellen und für die tiefer reichende und langfristige Aktionen unternommen werden müssen. »

Im NAP-Eingl. 2003-2005 sind zahlreiche Maßnahmen vorgesehen (NAP-Eingl. 2003). Die Föderalregierung verpflichtet sich zu Verbesserungen in der Arbeitsweise der Verwaltung (Verkürzung der Zahlungsfristen für Beihilfen, Anschluss der ÖSHZ an die *Banque Carrefour*, automatische Gewährung der garantierten Familienzulagen), die sich positiv auf die jedem ÖSHZ eigene Organisationsweise auswirken dürfte. Die Verpflichtung für jede Sozialhilfe-Einrichtung in Flandern, eine Qualitäts-Charta und einen Qualitätsplan zu erstellen, sollte sich ebenfalls günstig auf die Erfüllung der Aufträge des ÖSHZ auswirken.

Schließlich ist die Initiative der Region Brüssel, eine Informationsbroschüre über das ÖSHZ in Zusammenarbeit mit den «Benutzergruppen» zu erstellen, eine deutliche Antwort auf eine Anfrage der Vereinigungen, die im Hauptteil über den Anspruch auf Sozialhilfe zum Ausdruck kommt.

Im ersten NAP-Eingl. (2001-2003) lag der Nachdruck auf dem «Frühlingsprogramm», das die soziale und berufliche Eingliederung der Personen mit Anspruch auf soziale Integration oder Sozialhilfe unterstützen soll, sowie auf die Stärkung der Sozialökonomie. Der zweite NAP-Eingl. (2003-2005) setzt diese Akzentuierung fort.

Diese Entwicklung scheint positiv zu sein, vorausgesetzt, der Arbeitsuchende darf die Arbeit frei aussuchen und diese Beschäftigung stellt für ihn einen tatsächlichen Mehrwert und eine wesentliche Verbesserung seiner Lebensumstände dar.

Ein weiteres positives Element: diese Maßnahmen tragen dazu bei, die gleichen Ansprüche für die Empfänger von Arbeitslosengeld und die Empfänger des Eingliederungseinkommens und der Sozialhilfe einzurichten. Es gibt keine Unterscheidung nach Kategorien.

Im Kapitel über den Anspruch auf soziale Unterstützung wird eine größere Beteiligung der Nutznießer in der Beurteilung der sie betreffenden Politiken gefordert. Die Verabschiedung eines Dekrets in der Wallonischen Region, das die «bürgerlichen Fähigkeiten der Empfänger» anerkennt, könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein.

2 Das Recht auf Gesundheitsschutz

Die im Rahmen des NAP-Eingl. 2003-2005 präsentierten politischen Maßnahmen zielen gemeinsam darauf ab, «den gesundheitlichen Zustand der Bevölkerung entweder über Prävention (Impfkampagnen, Früherkennung, Bewusstseinsmachung) oder durch eine Verbesserung der Qualität und der Zugänglichkeit der Pflegeleistungen zu verbessern» (NAP-Eingl. 2003-2005:)

Die im zweiten Plan angeführten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels sind beschränkter als die sich aus der vom Dienst unternommenen Konzertierung ergebenden oder die im ersten Plan formulierten Maßnahmen : *« Die doppelte Feststellung, dass Armut zu Gesundheitsrisiken führt und dass Gesundheitsprobleme das Armutsrisiko bedeutend erhöhen können (...), setzt eine vielschichtige Politik voraus. Eine Sozialpolitik, die auf eine Reduzierung der Ungleichheiten – auf dem Gebiet der Einkommen, der Steuern, der Ausbildung, der Beschäftigung, der Beteiligung,... sowie auf die Gewährleistung der Möglichkeit, physischen und psychischen Bedürfnissen nachzukommen, ausgerichtet ist, wird eine direkte Wirkung auf einen gleichberechtigteren Zugang zur Gesundheitsfürsorge haben.*

Die sozial-wirtschaftliche Situation beeinflusst nicht nur den Zugang zur Gesundheitsfürsorge, sie bestimmt auch den Gesundheitszustand der Menschen selbst sowie deren Lebenserwartung. Deshalb sollte eine Gesundheitspolitik auch in eine allgemeinere Sozialpolitik eingebettet werden (Einkommen, Wohnen, Bildung, Umwelt,...)» (NAP-Eingl. 2001-2003:)

Die Vorschläge in den NAP-Eingl. bezüglich einer verbesserten Zugänglichkeit der Gesundheitsfürsorge gehen auf eine große Anzahl der Probleme ein, die im Bericht des Dienstes aufgelistet wurden. Zur Lösung finanzieller Probleme werden z. B. Maßnahmen vorgeschlagen, die eine Senkung der Selbstbeteiligung vorsehen, eine größere Beteiligung an den medizinischen und paramedizinischen Kosten und die Schaffung von Strukturen einer zugänglichen primären Gesundheitspflege. Hierbei werden sowohl präventive als auch kurative Gesundheitsleistungen in Betracht gezogen.

Der erste Plan zitiert zu Recht das Beispiel des hohen Deckungsgrads der Pflichtversicherung. Der Plan präzisiert, dass *« die Pflichtversicherung für eine breit gefächerte Palette von Gesundheitsleistungen aufkommt... »* (NAP-Eingl. 2001-2003)

« Besondere Aufmerksamkeit gilt den Bevölkerungsgruppen, die größere gesundheitliche Risiken präsentieren, wie Kinder, Einwanderer – vor allem illegale -, oder Personen mit niedrigen Einkommen,... » (NAP-Eingl. 2003-2005:). Dies bestätigt die Aussage in der Einleitung des Dienststellenberichts: Jeder Mensch hat das Recht auf Gesundheitsschutz. Dieser Ansatz wird aber nur dann den Erwartungen der Teilnehmer gerecht, wenn seine Umsetzung der hervorgehobenen guten Praxis entspricht, d.h. der verbesserten Zugänglichkeit des Systems allgemein dienlich ist.

Was die Palette der versicherten Leistungen betrifft, erinnert der Bericht des Dienstes an die Nicht-Erstattung gewisser Leistungen und den manchmal hohen Betrag der Eigenbeteiligung. Die Zunahme der Anzahl mit Privatversicherungen abgeschlossener Verträge ist ein weiteres Argument für eine Ausdehnung der von der Pflichtversicherung abzudeckenden Leistungen.

3 Das Recht auf Arbeit und sozialen Schutz

Inhaltlich weist der Nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung Verbindungen zum Nationalen Beschäftigungsplan auf. Wir finden die in letzterem enthaltenen Kernpunkte in den Prioritäten und konkreten Maßnahmen sowohl des NAP-Eingl. 2001-2003 als auch des NAP-Eingl. 2003-2005 wieder. Bezüglich der Ausrichtungen in Abschnitt 5 des Kapitels über die Qualität der Beschäftigung, wo die Rede von der europäischen Beschäftigungsstrategie ist, haben wir bereits einige Bemerkungen formuliert, die wir hier nicht wiederholen.

Im Nachstehenden möchten wir die politischen Prioritäten der beiden NAP-Eingl. in Sachen Arbeit und Beschäftigung, die vor dem Hintergrund des Kapitels über die Qualität der Beschäftigung relevant sind, zusammenfassen:

1. Steigerung des Beschäftigungsgrads¹ und der Beschäftigungsfähigkeit durch:
 - Auf Seiten der Nachfrage (Arbeitgeber): Schaffung von Arbeitsplätzen in der Sozialökonomie, Verringerung der Arbeitgeberlasten im Bereich der Niedriglöhne und Einstellung von gering Qualifizierten.
 - Auf der Angebotsseite : Mehr Bemühungen auf dem Gebiet der Ausbildung und Schulung, vor allem für gewisse Kategorien, wie niedrig qualifizierte Personen oder ältere Arbeitnehmer, und verbesserte Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt (wobei der Nachdruck auf Betreuung, Vorbeugung der Arbeitslosigkeit, berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und Abbau von Beschäftigungsfallen liegt).
2. Steigerung der Einkommenssicherheit durch:
 - Erhöhung einiger sozialer Leistungen
 - Erhöhung des Nettoeinkommens der Empfänger von Niedriglöhnen durch Verringerung des Arbeitnehmerbeitrags
3. Eine Politik der Chancengleichheit für Männer und Frauen.

Die Beschreibung der Maßnahmen und Initiativen, die diese Prioritäten zur Umsetzung führen sollen, gibt wenig Aussagen über eine mögliche Evaluierung der Qualität der Beschäftigung, da:

- Die Arbeitsbedingungen und -verhältnisse im Zusammenhang mit den Beschäftigungs- und Aktivierungsmaßnahmen nicht erwähnt werden.
- Die Art und Dauer der Schulungsprogramme oder Begleitmaßnahmen ebenfalls nicht präzisiert werden.
- ...

Eine Überwachung und detaillierte Auswertung sollten es ermöglichen, diese Mängel zu beheben.

Da es uns an Informationen mangelt, beschränken wir uns auf einige allgemeine Überlegungen:

¹ Beschäftigungsgrad = der Anteil der berufstätigen Personen in der Bevölkerungsgruppe der zwischen 15 und 64-jährigen.

- Priorität gilt der ständigen Weiterbildung sowie dem lebensbegleitenden Lernen. Es geht hier unter anderem um die Erstausbildung (z. B. die Aufwertung der technischen und beruflichen Ausbildung – NAP-Eingl. 2001:) und um Ausbildungsprogramme für Personen mit niedriger Qualifikation und für ältere Arbeitnehmer, aber auch um die Anrechnung von Kompetenzen, die außerhalb des Arbeitsplatzes erworben werden (NAP-Eingl. 2003:). Hingegen wird der Reform der Arbeitsorganisation und der Arbeitnehmerbeteiligung, beides wichtige Aspekte in der Bildung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, keinerlei Bedeutung beigemessen.
- Der die Beschäftigungsfallen behandelnde Teil beinhaltet eine Fülle von Maßnahmen, wie die Senkung der Lohnkosten für den Arbeitgeber, die Beibehaltung der erhöhten Familienzulagen während der 6 ersten Monate nach Wiederaufnahme der Arbeit oder die Einrichtung eines individuellen rückzahlbaren Steuerkredits. Doch welches sind die globalen und nachhaltigen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Beschäftigungsqualität angesichts der Möglichkeit, dass sie neue Fallen schaffen können (z. B. die Niedriglohnfalle)?
- Die Frage der Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen in anderen Bereichen als der Lohnfrage findet kaum Beachtung. Dennoch handelt es sich hier um ein wichtiges Element im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

4 Das Recht auf angemessenes Wohnen

Im NAP-Eingl. 2001-2003 wurde der Nachdruck auf die Verbesserung und Ausweitung des Angebots an Sozialwohnungen gelegt. Die drei Regionen haben eine voluntaristische Politik verabschiedet (Schaffung eines einzigen Eintragungsschalters für alle Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus in Brüssel, die Absicht, im Jahre 2004 15.000 Sozialwohnungen in Flandern zu bauen und die Freigabe von einer Milliarde Euro für die Erneuerung des sozialen Wohnungsbestands in der Wallonie, usw.).

Das Bestreben, die Qualität von Mietwohnungen zu verbessern, ist anhand von konkreten Initiativen, von denen einige in diesem Bericht aufgelistet sind, umgesetzt worden: Kampf gegen Miethaie dank der Verabschiedung eines Wohnungskodex in Brüssel, Umsetzung der regionalen Pläne in Sachen ständiges Wohnen auf Campingplätzen, usw.

Hingegen fehlen nach wie vor die angekündigten Maßnahmen, die den Zugang zum Privatsektor des Mietwohnungsmarkts erleichtern und den Mieterschutz ausbauen sollen:

- Angekündigte Einrichtung von paritätisch besetzten Mietkommissionen auf föderaler Ebene ;
- Prüfung des Mietgesetzes vor Ende 2001 hinsichtlich einer eventuellen Anpassung an ein angemessenes Preis-Qualitätsverhältnis.

Im Zusammenhang mit « besten Praktiken » muss auch auf den großen Optimismus hinsichtlich der Tatsache hingewiesen werden, dass das ÖSHZ systematisch und im Vorfeld über jede Ausweisung informiert werden soll: « den Familien helfen, ihnen Möglichkeiten der Verteidigung bieten, gegebenenfalls versuchen zu verhandeln oder sie auf jeden Fall vorübergehend anderweitig unterbringen ». (NAP-Eingl. 2001-2003:)

Die Realität widerlegt leider diese Beobachtung.

Der NAP-Eingl. 2003-2005 legt mehr Voluntarismus an den Tag. Er erinnert nicht nur an die Absicht, eine interministerielle Konferenz zum Thema Wohnungsbau ins Leben zu rufen, sondern sieht in Übereinstimmung mit einem Regierungsabkommen zwei föderale Maßnahmen zur Bewältigung der Wohnungskrise vor: das Gesetz über Mietverträge und die Besteuerung.

Die Konzertierungen haben die Wichtigkeit einer grundsätzlichen Revision der Gesetzgebung in Sachen Mietverträge belegt.

Der Steuerbereich hat sich als ein Instrument mit zahlreichen Optionen heraus gestellt (Transparenz, Aufruf an die Wohnungsbesitzer, vernünftige Mieten zu verlangen, usw.). Aus diesem Grund ist die angekündigte Stoßrichtung – « die Renovierung von bestehenden Wohnungen (...) und den Zugang zum Eigentum fördern, hauptsächlich für Personen mit bescheidenen Einkünften und Jugendliche » - mit Vorsicht zu genießen. Auch scheint diese Ausrichtung eher zögerlich zu sein. (NAP-Eingl. 2003-2005)

Aus allen Vorschlägen, die während der Konzertierung formuliert wurden, geht einerseits hervor, dass es notwendig ist, die Steuergesetze auf unterschiedliche und kreative Art und Weise anzupassen, dass jedoch andererseits der Zugang zu Eigentum keine Alternative zur Wohnungsbaukrise ist und Personen mit einem bescheidenen Einkommen, die kaum Gebrauch von der eventuell möglichen steuerlichen Abzugsfähigkeit machen können, in die Armut treiben kann. Im ersten² Teil des NAP-Eingl. 2003-2005 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass: « Wer ungeachtet dessen trotzdem Eigentum erwirbt, hat oftmals nicht die Mittel für die Renovierung und kann die dürftige Qualität oft nicht verbessern » (NAP-Eingl. 2003-2005). Zwar darf man sich über den Stellenwert, welcher der Renovierung eingeräumt wird, freuen, doch ist nicht sicher, dass steuerliche Maßnahmen es vermögen werden, reelle Mittel für Empfänger bescheidener Einkommen freizumachen.

Im Wohnungskapitel werden zahlreiche Vorschläge im Rahmen der Umsetzung vorgesehener und gerechtfertigter Aktionen aufgelistet:

- Vereinfachung des Zugangs zum privaten Mietwohnungsmarkt;
- Stärkung des Mieterstatuts;
- Vermeidung von Ausweisungen.

² Kapitel 1 : Haupttrends und -herausforderungen.

Der Kampf gegen Miethaie und der Wunsch, Obdachlosen zu helfen, sind Beweise für die eindeutige Absicht, jene Personen wieder zu integrieren, die vom Recht auf eine angemessene Wohnung ausgeschlossen sind. Allerdings wurde beobachtet, dass die Notwendigkeit, dringende Gesetze für die « marginalen Kreise » des Wohnungsmarktes zu verabschieden, ein Zeichen dafür ist, dass es an Mechanismen und Regeln im vorgelagerten Bereich und mit Garantie für ein tatsächliches Recht auf Wohnen mangelt und dieses im aktuellen Kontext parallel wiederhergestellt werden muss.

Abschließend muss noch einmal auf die negativen Auswirkungen spezifischer Begleitmaßnahmen in Sachen Wohnungspolitik hingewiesen werden. Die Vereinigungen haben in diesem Zusammenhang ihre Befürchtungen bereits verlauten lassen. Der Kampf gegen Miethaie und die Pläne der Beschaffung von neuem Wohnraum für Personen, die ständig auf einem Campingplatz wohnen, können nur dann positive soziale Folgen hervorrufen, wenn angemessene Wohnungen ausreichend vorhanden und finanziell zugänglich sind. Anderenfalls ist zu befürchten, dass diese bedürftigen Bevölkerungsgruppen die Ränge der Obdachlosen noch verstärken werden.

PERSPEKTIVEN

In diesem Bericht gibt es einige Konstanten: Sie sind nicht mit einem spezifischen Thema verknüpft, können jedoch als grundsätzliche Tendenzen betrachtet werden. Aus diesem Grund ist es besonders interessant, sie zu identifizieren und zu überprüfen, ob sie für alle Betroffenen gleichen Zugang zu den Grundrechten schaffen oder, anders ausgedrückt, ob sie der Eindämmung der Armut zuträglich sind. Dies ist auf jeden Fall die Perspektive, in die der Kooperationsvertrag, auf dessen Grundlage der Dienst eingerichtet wurde, den Kampf gegen Armut, prekäre Lebensumstände und sozialer Ausschluss, rückt. Es handelt sich hierbei auch um den in den Nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung verfolgten Ansatz.

Wir veranschaulichen die drei herauskristallisierten Konstanten anhand von Beispielen, die wir den vorangehenden Kapiteln entnommen haben.

1. Dort wo arme Menschen sich nicht auf starke, einer voluntaristischen Politik entsprechenden und deshalb effizienten, gesetzlichen Schutzbestimmungen verlassen können, werden sie ihre Grundrechte nur mit Mühe oder auch gar nicht wahrnehmen.

- Es reicht nicht, die für die Zuteilung einer Sozialwohnung erforderlichen Kriterien einzuhalten, um tatsächlich eine angemessene und finanziell erschwingliche Wohnung zu bekommen. Der strukturelle Mangel an Sozialwohnungen, die fehlende Regulierung der Mietpreise auf dem privaten Mietermarkt und die Abwesenheit von Wohnungszulagen nötigen zahlreiche Haushalte dazu, unter extrem schwierigen finanziellen oder hygienischen Bedingungen zu wohnen.

- Personen ohne Kranken- und Invaliditätsversicherung, vor allem jene, die sich illegal im Land aufhalten oder nur Anspruch auf dringende medizinische Versorgung haben, kennen mehr Schwierigkeiten, Pflegeleistungen in Anspruch zu nehmen, als Personen mit Versicherungsschutz. Sie müssen ihren Antrag jedes Mal nach Rücksprache mit dem ÖSHZ rechtfertigen. Die Ausdehnung der Krankenversicherung, die im Anschluss an den Allgemeinen Bericht über die Armut folgte, hat es einer gewissen Anzahl von Personen erlaubt, ihr Recht auf Gesundheitsschutz besser wahrzunehmen.
- Das Gesetz über das Recht auf soziale Integration sieht vor, dass im Rahmen eines individualisierten Projekts ein Vertrag zwischen dem Nutznießer und dem ihn betreuenden Sozialarbeiter abgeschlossen wird. Wie bei anderen vertraglichen Beziehungen haben die Parteien auch in diesem Fall keine gleichwertige Position. Um diese Ungleichheit abzuschaffen, muss die Freiheit, einen Vertrag abzuschließen zu können, durch gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der schwächeren Vertragspartei eingeschränkt werden. Ungeachtet der Einführung von Bestimmungen, die im Gesetz über das Recht auf soziale Integration den Schutz des Antragstellers verbessern, verurteilen zahlreiche Vereinigungen nach wie vor die ungleiche Behandlung der Parteien zu dessen Ungunsten.

Eine Regelung auf politischem Wege scheint eines der pertinentesten Instrumente zu sein, wenn es darum geht, die tatsächliche Ausübung der Grundrechte zu garantieren. Es ist notwendig, diese auszubauen und die entsprechenden budgetären und gesetzlichen Mittel freizugeben, die hierzu unabdingbar sind.

2. Die möglichen negativen Folgen gesetzlicher Bestimmungen hängen größtenteils damit zusammen, dass letztere nicht Teil eines kohärenten Ganzen sind.

- In Ermangelung verbindlicher Umsiedlungsregeln können striktere Hygienennormen zur Folge haben, dass ein unter unhaltbaren Bedingungen lebender Mieter, nach der Zwangsräumung seines Gebäudes „*in fine*“ auf der Straße steht, obgleich er es vielleicht war, der die zuständigen regionalen Behörden benachrichtigt hat.

- Die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen über Bezuschussung von Niedriglohnarbeitsplätzen birgt das Risiko, die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Arbeitnehmer zu kompromittieren, wenn die Arbeitgeber nicht gleichzeitig aufgefordert werden, bessere Arbeitsbedingungen anzubieten.

Es gibt zahlreiche Gesetze, doch sie sind nicht ausreichend kohärent aufeinander abgestimmt. Der Wunsch nach mehr Regulierung ist demnach nicht darauf aus, die Anzahl der Bestimmungen zu vergrößern oder eine Vielzahl von Texten aus dem Boden zu stampfen. Die Regelungen sollen in einen einheitlichen Rahmen eingebettet werden, der eindeutig das Ziel verfolgt, den Zugang zu den Grundrechten zu verbessern. Dies setzt ein Ansetzen im vorgelagerten eher als im nachgelagerten Bereich voraus, die Umsetzung von strukturellen politischen Maßnahmen und nicht so sehr von Bestimmungen, die den Versuch unternehmen, die Mängel oder Fehler dieser Politiken, denen zunächst die Schwächsten zum Opfer fallen, zu kompensieren.

Der Bedarf an Kohärenz ist offensichtlich für jene, die im Feld aktiv sind und den multidimensionalen Charakter der Armut dort voll und ganz zu spüren zu bekommen, gleich ob es sich hierbei um die Menschen handelt, die täglich mit unsicheren Lebenssituationen konfrontiert sind oder aber um Leute vom Fach, die mit der Umsetzung der Politiken betraut sind, um aktive Mitglieder von Vereinigungen oder Gewerkschaften.

Die Verabschiedung nationaler Aktionspläne für die soziale Eingliederung stellt eine Möglichkeit dar, zu mehr Kohärenz zu gelangen. Die Ratifizierung der revidierten Europäischen Sozialcharta durch den belgischen Staat, die bereits von fast allen betroffenen Behörden ihre Zustimmung erhalten hat, stellt ebenfalls einen Fortschritt dar. Artikel 30, dessen Urheber Belgien ist, sieht vor: « Damit es zu einer effektiven Ausübung des Rechts auf Schutz gegen die Armut und den sozialen Ausschluss kommen kann, verpflichten sich die Parteien dazu, im Rahmen eines globalen und koordinierten Ansatzes, Maßnahmen zu ergreifen... »

3. Die Verantwortbarmachung der Personen, denen die Anerkennung ihrer Grundrechte verwehrt wird, beschränkt ihren Zugang zu diesen Rechten noch mehr.

- Dadurch, dass die Politik einem erleichterten Zugang zu Eigentum für alle den Vorrang gibt und auf dem Markt der Mietwohnungen nur zögerliche Bestimmungen gelten, lasten die Verantwortung und die Kosten für den hygienischen Zustand dieser Wohnungen auf den Schultern jedes Einzelnen, wobei Personen, die in prekären Lebenssituationen leben, dabei über einen sehr geringen finanziellen Spielraum verfügen.
- Beschäftigungsmaßnahmen sind eine der prioritären Achsen der Politik im Kampf gegen die Armut und den sozialen Ausschluss geworden. Eine Arbeit haben wird aufgrund des damit verknüpften Einkommens und der sozialen Kontakte als Autonomiegarant einer Person betrachtet. Für gewisse, sehr geringfügig geschulte Personen, die auf Grund ihrer schwierigen tagtäglichen Lage körperlich und seelisch « verbraucht » sind, ist eine Beschäftigung aber nicht unbedingt ein Fortschritt. Im Gegenteil, eine Anstellung kann, wenn sie schlecht vorbereitet wurde, zu einer Verschlechterung der Lebensumstände führen.
- Gesundheitserziehung (Kampagnen mit Nachdruck auf Ernährung, Sport,...) dient vor allem Menschen, die die Fähigkeit haben, ihre Umgebung zu kontrollieren und ihre Verhaltensweisen anzupassen. Sie kann die Ungleichheiten auf dem Gebiet der Gesundheit noch verstärken, wenn keinerlei Maßnahmen ergriffen werden, damit Personen, die ihr Leben auf Grund ihrer Lebensumstände nicht in den Griff bekommen, die entsprechenden Mittel erhalten.

Aus allen Konzertierungen geht hervor, dass der Trend darin besteht, die beantragte Regelung in den Hintergrund zu rücken und die Verantwortbarmachung des Einzelnen vorzuziehen. Die Politik schafft dann nicht mehr die Bedingungen, die es jedem ermöglichen, seiner Verantwortung nachzukommen, sondern verlangt von der, in diesem Fall armen, Person, dass sie die Verantwortung selbst übernimmt. Eine dieser Bedingungen, die im gesamten Bericht deutlich nach vorne kommt, ist zunächst ein Einkommen, das ein menschenwürdiges Leben ermöglicht.

Armut als Verletzung der Menschenrechte – zur Erinnerung : Rechte, die damit einhergehen, dass man der Menschheit angehört – zu betrachten, heißt, alle Mitglieder der Gesellschaft als auf gleicher Stufe stehend zu betrachten. Armut als Thema allgemeinen Interesses zu behandeln, heißt an die zentrale Rolle der Politik, Garant dieses Interesses, und die notwendige Solidarität zu erinnern.

ANHANG

Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut

Das Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut wurde am 5. Mai 1998 in Brüssel unterzeichnet und gebilligt von:

- Der Flämischen Gemeinschaft, Dekret vom 17. November 1998, B.S. vom 16. Dezember 1999
- dem Föderalstaat, Gesetz vom 27. Januar 1999, B.S. vom 10. Juli 1999
- der französischen Gemeinschaft, Dekret vom 30. November 1998, B.S. vom 10. Juli 1999
- der deutschsprachigen Gemeinschaft, Dekret vom 30. November 1998, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Wallonischen Region, Dekret vom 1. April 1999, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Region Brüssel-Hauptstadt, Ordonnanz vom 20. Mai 1999, B.S. vom 10. Juli 1999

Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut

Aufgrund von Artikel 77 der Verfassung;

Aufgrund des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, insbesondere des Artikels 92*bis*, § 1, eingefügt durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 und abgeändert durch das Sondergesetz vom 16. Juli 1993;

Aufgrund des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 bezüglich der Brüsseler Institutionen, insbesondere der Artikel 42 und 63;

Aufgrund des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über die institutionellen Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, insbesondere Artikel 55*bis*, eingefügt durch das Gesetz vom 18. Juli 1990 und abgeändert durch das Gesetz vom 5. Mai 1993;

Aufgrund des Beschlusses des Konzertierungsausschusses der Federal-, Gemeinschafts- und Regionalregierungen vom 3. Dezember 1997;

In Erwägung, daß prekäre Lebensumstände, Armut und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Ausgrenzung, sei es eines einzigen Menschen, eine schwere Verletzung der menschlichen Würde und der Menschenrechte, die für alle gleich und unveräußerlich sind, darstellen;

In Erwägung, daß die Wiederherstellung der Voraussetzungen für ein Leben in Würde und für die Ausübung der Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und in den beiden internationalen Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 dargelegt sind, ein gemeinsames Ziel für jede Behörde des Landes ist;

In Erwägung, daß es zur Verwirklichung dieser Zielsetzung insbesondere konstanter Bemühungen der einzelnen Behörden auf eigener Ebene und in Abstimmung mit den anderen Behörden im Hinblick auf die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation einer Politik zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung bedarf;

In Erwägung, daß die soziale Sicherheit eine vorrangige Bedeutung im Hinblick auf die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Prävention gegen prekäre Lebensumstände, Armut und soziale Ungleichheit und die Emanzipation des Menschen hat;

In Erwägung, daß die Kontinuität dieser Eingliederungspolitik unter anderem durch Anpassung und Entwicklung der öffentlichen Dienste gewährleistet werden muß;

In Erwägung, daß die Teilnahme aller, die von dieser Eingliederungspolitik betroffen sind, bereits bei deren Ausarbeitung von den Behörden gewährleistet werden muß;

Haben:

* Der Föderalstaat, vertreten durch den Premierminister, die Ministerin der Sozialen Angelegenheiten, die Ministerin der Beschäftigung und der Arbeit, beauftragt mit der Politik der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, der Minister der Volksgesundheit und der Pensionen und der Staatssekretär für Soziale Eingliederung,

* Die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region, vertreten durch den Minister-Präsidenten ihrer Regierung und die mit der Koordinierung der Politik im Bereich Armut und mit dem Personenbeistand beauftragten Minister,

* Die Französische Gemeinschaft, vertreten durch die Minister-Präsidentin ihrer Regierung,

* Die Deutschsprachige Gemeinschaft, vertreten durch den Minister-Präsidenten ihrer Regierung und den Minister für Jugend, Ausbildung, Medien und Soziales,

* Die Wallonische Region, vertreten durch den Minister-Präsidenten und den Minister für Soziale Angelegenheiten,

* Die Region Brüssel-Hauptstadt, vertreten durch den Minister-Präsidenten,

* Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission, vertreten durch die mit dem Personenbeistand beauftragten Mitglieder des Vereinigten Kollegiums, das folgende vereinbart:

Artikel 1. - Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Politik in bezug auf die Prävention gegen prekäre Lebensumstände, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung unter Beachtung ihrer jeweiligen Befugnisse nach folgenden Grundsätzen fortzuführen und zu koordinieren:

Das Recht auf Arbeit und soziale Absicherung

* Konkretisierung der in Artikel 23 der Verfassung festgeschriebenen sozialen Rechte;

* gleicher Zugang für alle zu all diesen Rechten, was mit Aktivmaßnahmen verbunden sein kann;

* Schaffung und Ausbau von Modalitäten, die allen Behörden und Betroffenen, insbesondere den in Armut lebenden Personen, die Teilnahme an der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Evaluation dieser Politik ermöglichen;

* hinsichtlich der sozialen Eingliederung bedarf es einer übergreifenden, umfassenden und koordinierten Politik, das heißt, sie muß innerhalb aller Zuständigkeitsbereiche durchgeführt werden, und es bedarf einer ständigen Evaluation sämtlicher Initiativen und Aktionen, die diesbezüglich durchgeführt und geplant werden.

Art. 2. - Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragspartner, jeder im Rahmen seiner Befugnisse, zur Erarbeitung eines « Berichts über prekäre Lebensumstände, Armut, soziale Ausgrenzung und ungleichen Zugang zu den Rechten », nachstehend « der Bericht » genannt, beizutragen. Dieser Bericht wird alle zwei Jahre für den Monat November auf der Grundlage der Beiträge der Vertragspartner von dem in Artikel 5 des vorliegenden Abkommens vorgesehenen « Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung » erstellt. Der Bericht wird in den drei Landessprachen abgefaßt.

Er umfaßt mindestens:

* eine Evaluation der Entwicklung bezüglich prekärer Lebensumstände, Armut und sozialer Ausgrenzung auf der Grundlage der gemäß Artikel 3 definierten Indikatoren;

* eine Evaluation der effektiven Ausübung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und bürgerlichen Rechte sowie der Ungleichheiten, die beim Zugang zu diesen Rechten fortbestehen;

* eine Auflistung und eine Evaluation der politischen Maßnahmen und der Aktionen, die seit dem vorherigen Bericht durchgeführt worden sind;

* Empfehlungen und konkrete Vorschläge, die kurz- und langfristig zur Verbesserung der Lage der Betroffenen in sämtlichen Bereichen, die in vorliegendem Artikel erwähnt werden, beitragen können.

Art. 3. - Nach Beratung mit wissenschaftlichen Experten, den zuständigen Verwaltungen und Einrichtungen, den Sozialpartnern und den Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, werden die Vertragspartner untersuchen, welche quantitativen und qualitativen Indikatoren und welche Instrumente verwendet und/oder ausgearbeitet werden können, um die Entwicklung in sämtlichen in Artikel 2 erwähnten Bereichen zu analysieren und den zuständigen Behörden dadurch ein möglichst zielgerechtes Handeln zu ermöglichen. Eine erste Reihe von Indikatoren wird für den 15. November 1998 festgelegt werden.

Unter Einhaltung der Gesetze und Verordnungen über den Schutz des Privatlebens des Einzelnen verpflichten sich die Vertragspartner, dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung alle Daten, über die eine vorherige Vereinbarung getroffen worden ist, kostenlos zur Verfügung zu stellen oder, sofern diese Daten außenstehenden Diensten gehören, ihm den Zugang zu diesen Daten zu erleichtern. Die Vertragspartner haben ebenfalls Zugang zu diesen Daten.

Art. 4. - § 1. - Der Bericht wird der Föderalregierung sowie den Gemeinschafts- und Regionalregierungen, die sich zur Übermittlung des Berichts an ihre Räte, Parlamente oder Versammlungen verpflichten, über die in Artikel 9 erwähnte Interministerielle Konferenz « Soziale Eingliederung » übermittelt.

§ 2. - Im Laufe des Monats nach Empfang des Berichts übermittelt ihn die Föderalregierung dem Nationalen Arbeitsrat und dem Zentralen Wirtschaftsrat, die innerhalb eines Monats insbesondere zu den sie betreffenden Bereichen Stellung nehmen. Nach der gleichen Vorgehensweise bitten die Gemeinschaften und Regionen ihre eigenen für diesen Bereich zuständigen Begutachtungsorgane um Stellungnahme.

§ 3. - Alle Vertragspartner verpflichten sich, eine Debatte über den Inhalt des Berichts und der Stellungnahmen und insbesondere über die im Bericht enthaltenen Empfehlungen und Vorschläge zu führen.

Art. 5. - § 1. - Zur Umsetzung des Voranstehenden wird ein « Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung » geschaffen, der folgende Aufgaben hat:

- * Informationen über prekäre Lebensumstände, Armut, soziale Ausgrenzung und Zugang zu den Rechten auf der Grundlage der in Artikel 3 definierten Indikatoren registrieren, systematisieren und analysieren;

- * konkrete Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Politik und der Initiativen zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung formulieren;

- * mindestens alle zwei Jahre einen wie in Artikel 2 definierten Bericht abfassen;

- * auf Antrag eines der Vertragspartner oder der Interministeriellen Konferenz « Soziale Eingliederung » oder aus eigener Initiative Stellungnahmen oder Zwischenberichte zu allen Fragen innerhalb der Aufgabenbereiche des Dienstes erarbeiten;

- * eine strukturelle Konzertierung mit den Meistbenachteiligten organisieren.

§ 2. - Zur Verwirklichung der in Paragraph 1 definierten Zielsetzung bezieht der Dienst die Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, auf strukturelle und beständige Weise in seine Arbeit ein, indem er eine auf Dialog aufbauende Vorgehensweise verwendet, so wie sie bei der Ausarbeitung des « Allgemeinen Berichts über die Armut » entwickelt worden ist.

Der Dienst kann sich ebenfalls an jede private oder öffentliche Person oder Organisation mit entsprechender Sachkenntnis wenden.

Art. 6. - § 1. - Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung wird als dreisprachige Einrichtung auf föderaler Ebene im Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus eingerichtet. Er wird von allen Vertragspartnern bezuschußt. Für das Jahr 1998 wird ihm ein Haushalt von 20 Millionen F zur Verfügung gestellt:

- * 15 000 000 F vom Föderalstaat,
- * 2 800 000 F von der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region,
- * 1 700 000 F von der Wallonischen Region (unter Einbeziehung der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft),
- * 500 000 F von der Region Brüssel-Hauptstadt (unter Einbeziehung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission).

Die Höhe der Beträge wird jährlich indiziert. Der Haushalt kann mit Zustimmung aller betroffenen Vertragspartner angepaßt werden, nachdem eine Evaluation stattgefunden hat; diese Anpassung wird durch einen Zusatz zu vorliegendem Kooperationsabkommen vorgenommen.

Die Beträge werden für den Monat März des Bezugsjahres gezahlt.

§ 2. - Es muß eine permanente und strukturelle Zusammenarbeit zwischen dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung und den auf Ebene der Gemeinschaften und Regionen zuständigen Verwaltungen stattfinden. Zu diesem Zweck werden dem Dienst in der einen oder anderen Form wissenschaftliche Mitarbeiter von den drei Regionen zur Verfügung gestellt, und zwar 1,5 Vollzeitbeschäftigte von der Flämischen Region, 1 Vollzeitbeschäftigten von der Wallonischen Region und 2 Vollzeitbeschäftigten von der Region Brüssel-Hauptstadt. Insofern es sich dabei um Beamte handelt, gehören diese weiterhin zum Personal der Region.

§ 3. - Die Gemeinschaften und Regionen sorgen unter Berücksichtigung ihrer Befugnisse und Haushaltspläne für die Anerkennung und Förderung von Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind.

Art. 7. - § 1. - Es wird ein geschäftsführender Ausschuß des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- * Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausführung des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens;

- * auf Vorschlag der in Artikel 8 vorgesehenen Begleitkommission können wissenschaftliche Einrichtungen oder spezialisierte Studiendienste hinzugezogen werden, die dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung anhand ihrer Erfahrung und des ihnen zur Verfügung stehenden Materials bei der Erfüllung seiner Aufgaben behilflich sein können; in diesem Fall muß eine Vereinbarung mit dem Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus getroffen werden;

- * Ausarbeitung für den Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung eines Haushaltsentwurfs, der strikt getrennt von der Grunddotations des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus verwaltet wird;

* Planung des Personalbedarfs und insbesondere die Bestimmung der Funktionen des Koordinators.

§ 2. - Der Vorsitzende und der Vize-vorsitzende des geschäftsführenden Ausschusses und der Koordinator des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung wohnen den Versammlungen des Verwaltungsrates des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus mit beratender Stimme bei, wenn Themen, die den Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung betreffen, auf der Tagesordnung stehen.

§ 3. - Neben dem Vertreter des Premierministers, der den Vorsitz des geschäftsführenden Ausschusses innehat, besteht der Ausschuß aus 12 Mitgliedern, darunter:

- * 4 vom Föderalstaat vorgeschlagene Mitglieder,
- * 3 von der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vorgeschlagene Mitglieder,
- * 2 von der Wallonischen Region in Absprache mit der Französischen Gemeinschaft vorgeschlagene Mitglieder,
- * 2 von der Region Brüssel-Hauptstadt in Absprache mit der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vorgeschlagene Mitglieder (ein französischsprachiges und ein niederländischsprachiges Mitglied),
- * 1 von der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgeschlagenes Mitglied.

Diese Mitglieder werden aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer Erfahrung in den Bereichen, die Gegenstand des vorliegenden Kooperationsabkommens sind, ausgewählt. Sie werden von den jeweiligen Regierungen bestimmt und durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlaß für ein erneuerbares Mandat von 6 Jahren ernannt.

§ 4. - Außerdem sind der Direktor und der beigeordnete Direktor des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus sowie der Koordinator des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung Mitglieder mit beratender Stimme des geschäftsführenden Ausschusses.

Art. 8. - Es wird eine Begleitkommission unter dem Vorsitz des für soziale Eingliederung zuständigen Ministers oder Staatssekretärs gebildet, die die Arbeiten des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung begleitet. Die Begleitkommission wacht ebenfalls über die Anwendung der Methodik und der Kriterien, die in Artikel 3 vorgesehen sind, sowie über die termingerechte Ausarbeitung des Berichts. Neben den Mitgliedern des in Artikel 7 vorgesehenen geschäftsführenden Ausschusses besteht die Begleitkommission mindestens aus:

- * 4 vom Nationalen Arbeitsrat vorgeschlagenen Vertretern der Sozialpartner,

- * 2 vom Nationalen Krankenkassenkollegium vorgeschlagenen Vertretern der Versicherungsträger,

- * 5 von den Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, vorgeschlagenen Vertretern, darunter ein Vertreter der Obdachlosen,

- * 3 von der Abteilung « Sozialhilfe » des Städte- und Gemeindeverbands Belgiens vorgeschlagenen Vertretern.

Diese Mitglieder werden aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer Erfahrung in den Bereichen, die Gegenstand des vorliegenden Kooperationsabkommens sind, vorgeschlagen. Der geschäftsführende Ausschuss erteilt ihnen ein Mandat von 6 Jahren.

Art. 9. - Zur Gewährleistung der Konzertierung zwischen den verschiedenen Regierungen tagt die Interministerielle Konferenz « Soziale Eingliederung » mindestens zweimal jährlich.

Unbeschadet der Befugnisse der Behörden, aus denen sich die Interministerielle Konferenz zusammensetzt, besteht ihre Aufgabe darin, für eine globale, integrierte und koordinierte Vorgehensweise bei der Umsetzung der Politik zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung zu sorgen.

Der Premierminister hat den Vorsitz der Interministeriellen Konferenz inne, die in Zusammenarbeit mit dem für Soziale Eingliederung zuständigen Minister oder Staatssekretär vorbereitet wird. Sie sind ebenfalls für Folgemaßnahmen zuständig. Zu diesem Zweck können sie fachkundige Unterstützung von Seiten der Zelle « Armut » innerhalb der Verwaltung der Sozialen Eingliederung und des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung anfordern.

Art. 10. - Im Rahmen der Interministeriellen Konferenz « Soziale Eingliederung » evaluieren die Vertragspartner jährlich die Arbeit des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung und die ordnungsgemäße Ausführung des vorliegenden Kooperationsabkommens.

Art. 11. - Durch vorliegendes Kooperationsabkommen soll der Auftrag des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus, so wie er in Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Februar 1993 zur Schaffung eines Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus definiert ist, insbesondere in bezug auf die Bekämpfung jeglicher Form von Ausgrenzung ausgebaut werden. Daher wird die Föderalregierung das Parlament anlässlich der Erneuerung des Verwaltungsrates des Zentrums auffordern, diesem Ausbau auf der Grundlage der in Artikel 10 vorgesehenen Evaluation Rechnung zu tragen.

Brüssel, den 5. Mai 1998 in 7 Ausfertigungen.

Für den Föderalstaat: J.-L. DEHAENE, Premierminister ; M. COLLA, Minister für Volksgesundheit ; M. DE GALAN, Ministerin für Soziale Angelegenheiten ; M. SMET, Ministerin für Beschäftigung und Arbeit ; J. PEETERS, Staatssekretär für Soziale Eingliederung ; Für die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region: L. VAN DEN BRANDE, Minister-Präsident ; L. PEETERS, Minister für Innere Angelegenheiten, Städtepolitik und Wohnungswesen ; L. MARTENS, Minister für Kultur, Familie und Sozialhilfe ; Für die Französische Gemeinschaft : L. ONKELINX, Minister-Präsidentin ; Für die Deutschsprachige Gemeinschaft : J. MARAITE, Minister-Präsident ; K.-H. ; LAMBERTZ, Minister für Jugend, Ausbildung, Medien und Soziales ; Für die Wallonische Region : R. COLLIGNON, Minister-Präsident ; W. TAMINIAUX, Minister für Soziale Angelegenheiten ; Für die Region Brüssel-Hauptstadt : CH. PICQUE, Minister-Präsident ; Für die Gemeinsame Gemeinschaftskommission : R. GRIJP, D. GOSUIN, Mitglieder des Vereinigten Kollegiums, zuständig für die Unterstützung von Personen