

# Sozialschutz und Armut

EIN BEITRAG ZUR POLITISCHEN DEBATTE UND ZUR POLITISCHEN AKTION

Zweijahresbericht 2012-2013

DIENST ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT, PREKÄREN LEBENSUMSTÄNDEN  
UND SOZIALER AUSGRENZUNG



## ZUSAMMENFASSUNG

# EINFÜHRUNG

Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung veröffentlicht in diesem Jahr seinen siebten Zweijahresbericht. Wie die vorherigen trägt auch die diesjährige Ausgabe zur Evaluierung der effektiven Durchsetzung der durch wachsende Armut gefährdeten Grundrechte bei. Zudem werden Empfehlungen an die verschiedenen Staaten formuliert, um die für die Ausübung der Grundrechte notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Dies entspricht im Übrigen dem gesetzlichen Auftrag des Dienstes.

Diesmal ist der Bericht dem Grundrecht auf sozialen Schutz und insbesondere den Themen der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe gewidmet. Hierbei wird häufig auf Belgien verwiesen, einem Land, dem es dank seinem sozialen Schutzsystem gelungen sei, die Auswirkungen der Krise mehr als in anderen EU-Mitgliedstaaten zu begrenzen. Dies ist zutreffend. Dennoch drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass mit diesem System nicht alle den gleichen Schutz genießen, und dass die jüngsten Entwicklungen – die Übertragung der Kinderzulagen, die Degressivität der Arbeitslosenunterstützung, die Rentenreform – Anlass zu großer Sorge bieten.

Der Bericht wurde unter Mitwirkung höchst unterschiedlicher Akteure verfasst: armutsbetroffene Menschen und ihre Verbände, öffentliche und private Dienstleister, Vertreter der Sozialpartner, Krankenkassen, Verwaltungsbehörden, öffentliche Einrichtungen der sozialen Sicherheit,... Das Thema bewegte viele Menschen. Zudem wurde das für viele Mitwirkende völlig neue Gesamtkonzept hoch geschätzt: Die wirklichen Erfahrungen von Menschen, die in Armut oder prekären Lebensumständen leben und die über ihre Probleme berichten, gründlich analysieren und gemeinsam Empfehlungen formulieren – und sich dafür die notwendige Zeit nehmen. Während anderthalb Jahren wurden zahlreiche Treffen veranstaltet (3 Vollversammlungen und 20 thematische Sitzungen). Dabei wurden jedes Mal umfassende Sitzungsberichte verfasst, damit die Teilnehmer/innen sich vergewissern können, dass ihre Beiträge richtig verstanden wurden und auf

Wunsch die nächste Sitzung mit Anderen gemeinsam vorbereiten können.

Wir veranstalten gezielte Sitzungen zum Thema des sozialen Schutzes von Erwerbslosen, Rentner/innen, Kranken und Menschen mit Behinderungen, sowie Kindern und deren Familien. Es fanden zudem Plenarsitzungen statt, bei denen übergreifende Themen behandelt wurden.

Um mögliche Nachteile dieses thematischen und zwangsläufig bruchstückhaften Ansatzes aufzuwiegen, wurden etwa dreißig Gespräche mit Menschen geführt, die von Armut oder prekären Lebensumständen betroffen sind, und eine Fokusgruppe mit Basis-Mitarbeiter/innen aus verschiedenen Sektoren gebildet. Die Lebensgeschichten, die bei diesen Treffen aufgezeichnet wurden, veranschaulichen mit großer Klarheit, dass diese Menschen generell mit mehreren Problemen gleichzeitig konfrontiert sind; dass eine einzige unzureichende soziale Schutzmaßnahme die Schutzmechanismen in anderen Bereichen beeinträchtigen kann; dass die Übergänge zwischen einzelnen Schutzsystemen schwierige Zeiträume sind, in denen der soziale Schutz gefährdet ist.

Wir hoffen, dass die politischen Verantwortlichen sich in den verschiedenen Politikbereichen von den Inhalten dieses Berichts anregen lassen, und dass diese zur politischen Diskussion und zum politischen Handeln im Bereich des sozialen Schutzes in unserem Land beitragen.

Es folgt ein kurzer Überblick über die Kapitel des Berichts 2012-2013. Die konkreten Empfehlungen finden Sie jeweils am Ende der thematischen Kapitel.

# I. QUERSCHNITTSTHEMEN

Durch das gesamte Thema Soziale Sicherheit und Sozialhilfe ziehen sich verschiedene Fragestellungen wie ein roter Faden. Sie gelten als große Herausforderungen für den Sozialschutz und haben gleichzeitig einen Einfluss auf Armut und Prekarität.

Das Recht auf Sozialschutz ist ein Grundrecht, dessen effektive Umsetzung folglich nicht unverbindlich ist. Es bedeutet ebenfalls, dass jeder, auch die schutzbedürftigsten Personen, Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben.

Die wesentliche Rolle, die der soziale Schutz bei der Bekämpfung von Armut spielt, steht aufgrund einer Reihe von Entwicklungen schon seit einiger Zeit unter Druck. Die Wirtschaftskrise der siebziger Jahre führte zu hohen Ausgaben für die soziale Sicherheit; auf der politischen Ebene wurden diese Ausgaben von Aussagen flankiert, es handle sich dabei um wirtschaftliche Kostenposten, die abgebaut werden müssen. Gleichzeitig nehmen Armut und soziale Ungleichheit in Bereichen wie Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen und Unterricht zu und somit wird es im heutigen System immer schwieriger, die Armut zu reduzieren. Gesellschaftliche Entwicklungen wie die Überalterung der Bevölkerung bilden ebenfalls eine wichtige Herausforderung.

Diese Entwicklungen beeinflussen ebenfalls die Weise, in der im Rahmen des sozialen Schutzes Transfers durchgeführt werden. Im Rahmen der Sozialen Sicherheit wurden Rechte – häufig unter dem Einfluss einer Aktivierungspolitik – an mehr Vorbedingungen gekoppelt. Damit wurden ihre beiden wichtigsten Zielsetzungen (Garantie des Mindestschutzes und Wahrung des Lebensstandards) unterhöhlt. Dies führt ebenfalls dazu, dass mehr Menschen von der Sozialen Sicherheit zur Sozialhilfe überwechseln. Auch in der Sozialhilfe ist eine verstärkte Aktivierung zu beobachten. Darüber hinaus verlagert sich die Soziale Sicherheit mehr und mehr in Richtung der Sozialhilfe. Durch selektive Maßnahmen der Sozialen Sicherheit für 'bedürftige' Personen und Familien wird versucht, die negativen Folgen strikterer Vorbedingungen, aber auch die Folgen der zunehmenden Armut, zu beschränken.

Die Einführung des Statuts 'Zusammenwohnende Partner' für bestimmte Leistungen der Sozialen Sicherheit war infolge der Krise der siebziger Jahre eine haushaltstechnische Maßnahme. Ihre Auswirkungen werden am Beispiel des Arbeitslosengelds dargestellt. Es wird verglichen mit der Situation beim Eingliederungseinkommen, bei dem es immer eine Kategorie Zusammenwohnende gab. Es werden nicht nur die finanz-ökonomischen Kosten und Nutzen dieses Statuts behandelt, sondern auch die sich daraus ergebenden Folgen für den Wohnungsmarkt, für Formen der Solidarität innerhalb und außerhalb der Familien und für den Gesundheitszustand aller Betroffenen.

Das Kapitel schließt mit zwei Fragen, deren Problematik durch die zunehmende Selektivität und die strikteren Vorbedingungen für den sozialen Schutz dringlicher geworden ist: der Übergang von einem Statut zum anderen und die Nichtinanspruchnahme von Rechten. Mit diesen beiden Fragen lassen sich noch weitere Tendenzen verbinden. Die immer kompliziertere Gesetzgebung zum Thema sozialer Schutz erhöht die Gefahr, dass die Begünstigten falsche oder unvollständige Informationen erhalten.

Die Empfehlungen, die sich aus diesem Kapitel ergeben, sind unter dem Punkt: Als Schlussfolgerung ... zusammengefasst.

## II. SOZIALER SCHUTZ FÜR ERWERBSLOSE

Ein angemessener Arbeitsplatz ist eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung. Dennoch ist der Lebensverlauf armutsbetroffener Menschen oft abwechselnd von prekärer Beschäftigung und zeitweiliger Erwerbslosigkeit gekennzeichnet. In diesem Kapitel wird daher eingangs die Präkarisierung des Arbeitsmarktes und die Verarmung der Arbeitnehmer thematisiert. In Belgien gibt es etwa 3,5 % erwerbstätige Arme ('working poor'), was annähernd einer Zahl von 220.000 Personen entspricht. Die am meisten gefährdete Beschäftigtengruppe ist oft von mehreren prekären Arbeitsbedingungen gleichzeitig betroffen: Zeitarbeit, Niedriglöhne, nicht erwünschte Teilzeitbeschäftigung, atypische Arbeitszeit,... Im Jahr 2010 waren 10,1 % der Zeitarbeitnehmer/innen armutsgefährdet, im Vergleich zu 2,5 % der Beschäftigten mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag.

In diesem Kapitel werden die drei Sozialzulagen behandelt, die als Sofortlösung das mangelnde Arbeitseinkommen ausgleichen sollen: die Arbeitslosenunterstützung, das Eingliederungseinkommen und die Sozialversicherung für Selbständige im Konkursfall. Zunächst galt es, herauszufinden, ob die seit November 2012 umgesetzte Reform der Arbeitslosenunterstützung sich auf die Armutslage ausgewirkt hat. In einem ersten Punkt wird diese Reform im politischen Kontext Europas aus der Sicht des bislang vorherrschenden Doppelkonzepts betrachtet: die Erhöhung der Beschäftigungsquote und ein aktivierender sozialer Schutz. Danach wird eine der wohl einschneidendsten Veränderungen nach der Einführung der Reform näher beleuchtet: die zunehmende Degressivität der Arbeitslosenunterstützung. Obwohl die Unterstützung während der ersten drei Monate der Erwerbslosigkeit verstärkt wird, gilt die Degressivität nunmehr grundsätzlich für alle Haushalte (Alleinstehende und Haushaltsvorstände gleichermaßen) und bei Zusammenwohnenden sogar früher als vorher. Die Höhe der Unterstützung variiert mehr in den einzelnen Haushaltskategorien. So können die Leistungsbezieher ihr im Folgemonat verfügbares Budget nicht mehr so

genau vorausschätzen. Aber gerade die am meisten von Armut bedrohten Menschen müssen ihr verfügbares Einkommen möglichst genau einschätzen können, um über die Bedürfnisse zu entscheiden, die vorrangig zu erfüllen sind. Zudem wird die Degressivität vermutlich eine wachsende Anzahl Erwerbsloser dazu bewegen, schlechtere Arbeitsplätze anzunehmen, und die Armut der Beschäftigten somit noch verschlimmern. Auch weitere Aspekte der Reform werden untersucht, wie die veränderten Voraussetzungen für den Zugang zur Arbeitslosenunterstützung (auf der Grundlage von Arbeitstagen), die Neuerungen im Bereich des beruflichen Eingliederungseinkommens, und schließlich die Verschärfung von zwei Kriterien in Bezug auf angemessene Beschäftigung. Die Aktivierungsmaßnahmen (Aktivierungsplan bei der Stellensuche) werden in diesem Zusammenhang angesprochen.

Im Bereich der Sozialhilfe zielt das Eingliederungseinkommen darauf ab, Personen vor Armut zu schützen, die über keinerlei andere Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen. Der Betrag der Unterstützung ist allerdings zu niedrig. Das Gesetz aus dem Jahr 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung führte zu einer verstärkten Verknüpfung des Eingliederungseinkommens mit der Wiedereingliederung in die Beschäftigung, unter anderem auf der Grundlage eines Vertrags, dem IPSI (Individualisiertes Projekt sozialer Integration). Das garantierte Einkommen von einer wachsenden Anzahl Zulassungsvoraussetzungen abhängig zu machen, hat jedoch für armutsbetroffene Menschen ganz absurde Folgen: Wegen ihrer prekären Lebensumstände ist es für sie weitaus schwieriger, die schriftlichen Vertragsbestimmungen zu verstehen und auszuhandeln, und die darin vorgesehenen Bedingungen einzuhalten.

In einem letzten Themenabschnitt wird der spezifischen Problematik der Selbständigen Rechnung getragen. Die 'Konkursversicherung' fungiert in gewissem Sinne als Arbeitslosenunterstützung für Selbständige. Da sie jedoch nur Konkurschuldnern zugänglich ist,

kommt sie für Selbständige mit erheblichen finanziellen Problemen nicht in Frage, solange diese keinen Konkurs anmelden. Außerdem behindert sie die Rückkehr in die Beschäftigung, denn selbständige Konkurschuldner verlieren ihren Anspruch, sobald sie eine Stelle annehmen. Abgesehen von dieser Versicherung haben Selbständige Zugang zum ÖSHZ. Dennoch zögern viele, diesen Dienst in Anspruch zu nehmen oder bitten erst in letzten Moment, wenn die Lage sich verschärft und die Probleme sich angehäuft haben, um Unterstützung. Zudem sind zahlreiche Sozialarbeiter/innen nicht mit der Problematik der Selbständigen vertraut. Immer mehr ÖSHZ haben Initiativen ergriffen, um diese Zielgruppe besser zu betreuen.

Angesichts dieser Tatbestände empfehlen die Teilnehmer der Konzertierung, die durch die Reform der Arbeitslosenunterstützung ausgelösten Veränderungen bekannter zu machen und besser zu erläutern. Sie plädiert für eine Ausstattung der betroffenen Akteure mit angemessenen Instrumenten und Mitteln, damit diese klare Informationen und eine allen zugängliche Beratung anbieten können. Ferner bedauern die Konzertierungsteilnehmer, dass die kraft der föderalen Regierungsvereinbarung aus dem Jahr 2011 durchgeführten Reformen vorher nicht einer Folgenabschätzung unterzogen wurden, und zwar unter Mitwirkung von sozialen Diensten und Verbänden, mit denen sich armutsbetroffene Menschen identifizieren, um deren mögliche Auswirkungen auf die Armutslage zu bewerten (Armutsfolgenabschätzung). Daher empfiehlt sich gerade heute eine solche Abschätzung der Auswirkungen der Reform der Arbeitslosenunterstützung und der zunehmenden Auflagenbindung des Eingliederungseinkommens auf die Armutslage.

# III. SOZIALSCHUTZ FÜR KRANKE ODER BEHINDERTE MENSCHEN

Jeder hat das Recht, in optimaler Gesundheit zu leben und Zugang zu einer bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Gesundheitsvorsorge zu erhalten. Obwohl die belgische Gesundheitsvorsorge einen guten Ruf hat, sind Menschen in Armut weniger gesund, sie haben häufiger Schwierigkeiten, ihre medizinische Versorgung zu bezahlen, sie verschieben erforderliche medizinische Behandlungen und sie nutzen das Angebot zur Gesundheitsvorsorge anders. Darüber hinaus kann das Vorhandensein einer Krankheit, eines chronischen Leidens oder einer Behinderung zu höheren medizinischen und Pflegekosten und zu einer Senkung des Einkommens führen. Somit schließt sich der Teufelskreis von Armut und Gesundheit.

Dieses Kapitel prüft, in welchem Maße unser System des Sozialschutzes einen Beitrag dazu leistet, dass Menschen in Armut ihr Grundrecht auf Gesundheitsschutz geltend machen können. An erster Stelle verweisen wir darauf, dass zur Bekämpfung der zunehmenden sozialen Ungleichheit im Gesundheitssektor eine integrierte Gesundheitspolitik erforderlich ist, die gegen den Trend angeht, Verantwortung individuell zu organisieren, und die alle entscheidenden sozialen Faktoren für die Gesundheit, wie z.B. Wohnen und Bildung berücksichtigt. Gleichzeitig werden durch den wachsenden Druck auf den Arbeitsmarkt die Auswirkungen von Arbeitsbedingungen und Arbeitsumständen auf die Gesundheit und die Arbeitsunfähigkeit immer deutlicher.

Somit konzentrieren wir uns darauf, in welchem Maß der Zugang zur Gesundheitsvorsorge durch die soziale Sicherheit einerseits und durch die Sozialhilfe andererseits gefördert wird. Die obligatorische Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung bietet als Bestandteil der Sozialen Sicherheit eine finanzielle Unterstützung für medizinische Kosten und bei Arbeitsunfähigkeit für jeden, der im Nationalregister eingetragen ist.

Menschen mit einem stärkeren Armutsrisiko oder in prekären Lebensumständen oder aber mit strukturell hohen Krankheitskosten, wie chronisch Kranke, können auf spezifische Maßnahmen wie höhere Versicherungsleistungen, die Maximale Gesundheitsrechnung (den fakturierbaren Höchstbetrag bei geringen Einkünften), die soziale Drittzahlerregelung ... zurückgreifen; so zahlen diese Personen weniger hohe Eigenbeiträge auf ihre Gesundheitsausgaben bzw. sie brauchen die Versicherungsleistungen nicht vorzufinanzieren. Trotz aller Bemühungen, die Bewilligung dieser Maßnahmen zu automatisieren, gibt es Menschen, die diese nicht nutzen, obschon sie Anspruch darauf haben. Ein weiteres Problem liegt darin, dass ständige Gesundheitsausgaben bei der Berechnung der zur Verfügung stehenden Einkommen nicht berücksichtigt werden. Da darüber hinaus bestimmte wichtige Pflegemaßnahmen und Medikamente nicht von der Pflichtversicherung abgedeckt werden, haben eine Reihe von Menschen ständig Probleme, sich im Krankheitsfall gut zu pflegen oder versorgen zu lassen.

Wenn Menschen aufgrund einer Krankheit nicht arbeiten können, deckt die obligatorische Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung ihre Einkommensverluste. In den letzten Jahren ist die Zahl von Menschen mit einer Langzeitarbeitsunfähigkeit gestiegen. Gleichzeitig haben sich die Invaliditätsentschädigungen nicht mehr parallel zur Entwicklung des Wohlstandes entwickelt, und sie erschweren ein menschenwürdiges Leben sowie die Finanzierung der höheren Ausgaben für die Gesundheit. In diesen vielschichtigen Situationen von Arbeitsunfähigkeit stehen Leistungsempfänger im heutigen Kontext von Mittelverknappung und Aktivierung besonders unter Druck. Dieses verstärkte Eingreifen in ihre sozio-professionelle Integration kann sich als sehr risikoreich erweisen, wenn nicht gleichzeitig angemessene Angebote auf dem Arbeitsmarkt entstehen.

---

Für Menschen, die eine Beihilfe für Personen mit Behinderungen erhalten, ist es häufig schwierig, ihr Recht auf eine Beihilfe mit einem Einkommen aus Arbeit zu kombinieren oder mit einem Partner mit eigenem Einkommen zusammenzuleben. Den 'Preis für die Arbeit oder für die Liebe' müssen sie bezahlen mit Leistungen, die als Mindestschutz zu niedrig sind, und die die durch ihre Behinderung anfallenden Zusatzkosten nicht zu decken vermögen.

Die ÖSHZ haben die Aufgabe zu prüfen, ob die Antragsteller alle ihre Rechte in Anspruch nehmen. Im Zusammenhang mit der Gesundheit müssen sie dafür sorgen, dass Menschen eine Pflichtkrankenversicherung haben, indem sie sie bei einer Krankenkasse ihrer Wahl anmelden, und indem sie prüfen, ob sie für eine Leistung für Personen mit Behinderungen in Frage kommen. Außerdem enthält die Sozialhilfe Beihilfen für medizinische und pharmazeutische Kosten, mit oder ohne medizinischer Karte sowie die Dringende Medizinische Hilfe für Menschen, die sich illegal im Land aufhalten. Da die ÖSHZ – im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, jedem ein Leben in Menschenwürde zu ermöglichen – ihre Gesundheitspolitik selbstständig umsetzen können, gibt es in der Praxis große Unterschiede. Diese Vielfalt erweckt den Eindruck, dass willkürliche Entscheidungen getroffen werden und kann für Menschen, für die die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz ist, zu Rechtsunsicherheit führen.

Somit hat die Entwicklung einer kohärenten und in allen politischen Bereichen integrierten Gesundheitspolitik Vorrang, damit Gesundheitsschutz für alle ein effektives Recht darstellt. Zusätzlich ist es erforderlich, den Zugang zur Pflichtversicherung zu gewährleisten, eine erschwingliche Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und die Ausgrenzung von der medizinischen Versorgung zu bekämpfen. Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Leistungen für Personen mit Behinderungen müssen als Schutzmechanismus verstanden und weiter gestärkt werden.

# IV. SOZIALSCHUTZ FÜR JETZIGE UND KÜNFTIGE RENTNER

Alters- bzw. Ruhestandsrenten und Hinterbliebenenrenten sind eine wichtige Aufgabe der Sozialen Sicherheit und sind unverzichtbar für den Mindestschutz und die Sicherung des Lebensstandards von Senioren. Trotzdem zeigen Armutsindikatoren, dass eine große Gruppe Senioren in Armut und sozialer Ausgrenzung lebt. Nuancierungen dieser Zahlen verdeutlichen, wie vielfältig die verschiedenen Situationen sind.

Der Lebensweg und der berufliche Werdegang von Menschen beeinflussen stark die Situation im Rentenalter. In diesem Zusammenhang ist auf das 'frühzeitige Altern' von Menschen zu verweisen, die in Armut leben, denn die Umstände, in denen sie leben, haben ernsthafte Auswirkungen auf ihre Gesundheit und Lebenserwartung.

Schon seit Jahren gelten die Überalterung der Bevölkerung bzw. der wachsende Anteil von Senioren an der Bevölkerung als wichtige gesellschaftliche Herausforderungen. Europaweit, aber auch in Belgien werden Maßnahmen ergriffen, um mit dieser demographischen Entwicklung Schritt zu halten. Diese Politik strebt eine höhere Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern sowie eine Erhöhung des effektiven Rentenalters an. Auch werden Stimmen laut, die das gesetzliche Rentenalter erhöhen möchten, dabei wird unter anderem auf die steigende Lebenserwartung verwiesen.

Der Denkansatz 'länger arbeiten' als Lösungsansatz für das Problem der Überalterung führt im Zusammenhang mit einer effektiven Bekämpfung der Armut jedoch zu einer ganzen Reihe von Fragen. Aufgrund ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt und ihres Gesundheitszustandes ist es für Menschen in Armut oft schwierig, eine vollständige Berufslaufbahn zu durchlaufen. Besonders relevant in dieser Debatte ist die Feststellung, welche großen Unterschiede in der Lebens-

erwartung der verschiedenen Gruppen der Gesellschaft vorhanden sind. Solange diese Unterschiede bestehen bleiben, wird die Erhöhung des (gesetzlichen) Rentenalters dazu führen, dass Menschen mit den niedrigsten Renten im Vergleich zu besser gestellten Personen von ihren Renten noch weniger profitieren. Die Schaffung einer ausreichenden Anzahl hochwertiger Arbeitsplätze für die im Augenblick arbeitslosen Bevölkerungsgruppen sowie für die weiter zunehmende Erwerbsbevölkerung und für die länger arbeitenden Senioren scheint somit eine weitere große Herausforderung zu sein.

Bezüglich der Höhe der Renten sind je nach Art der Rente, nach Rentensystem (Beamte, Arbeitnehmer, Selbstständige), nach Alter und Geschlecht der Rentnerinnen und Rentner enorme Unterschiede festzustellen. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Belgien im Bereich des Mindestschutzes für Senioren – aber auch im Bereich der Sicherung des Lebensstandards – nicht besonders gut dasteht. Als Probleme werden hier eine fehlende systematische Aufwertung der Renten, der Rückstand der ältesten Renten im Vergleich zum allgemeinen Wohlstand, und eine niedrige Einkommensersatzrate angeführt. In den letzten Jahren wurde die Mindestrente wiederholt erhöht, aber die Situation derjenigen, die aufgrund einer unvollständigen beruflichen Laufbahn keine vollständige Mindestrente erhalten, bleibt problematisch.

Die Gleichstellung (Zeiten, die für die Berechnung der Rente als Arbeitszeiten in Betracht kommen, obwohl keine Arbeitsleistungen erbracht wurden) ist zur Bekämpfung der Armut besonders wichtig. Der föderale Gesetzgeber hat die Auswirkungen einer bestimmten Anzahl solcher Gleichstellungsperioden vor kurzem verringert. Diese Reform beinhaltet jedoch das Risiko, dass Menschen in Armut stärker getroffen werden und kann zu weiteren unerwünschten Nebenwirkungen führen.

Das Rentensystem ist auch nicht einfacher geworden. Das Erteilen fehlerhafter Informationen sowie fehlerhafte Berechnungsverfahren sind nicht auszuschließen. Für die Betroffenen wird es ebenfalls schwierig, diese Verfahren zu begleiten und auf ihre Genauigkeit hin zu kontrollieren. Die Kommunikation zwischen den Verwaltungen und den Bürgern und insbesondere mit Menschen in Armut ist folglich ebenfalls eine große Herausforderung.

Als Antwort auf die Probleme der ersten Säule, d.h. der gesetzlichen Renten, werden die zweite und die dritte Rentensäule (Rentenaufbau über das Ansparen von Kapital) in den Vordergrund gestellt. Zahlen über die Nutzung der zweiten Säule zeigen jedoch, dass die Ungleichheit zwei Nebeneffekte hat: einmal der Zugang zu dieser Säule, andererseits die Höhe der Zusatzrentenbeträge. Die zweite und die dritte Säule bestätigen und verstärken somit noch die bestehenden sozialen Ungleichheiten.

Die Einkommensgarantie für Betagte Personen (EBP) ist für Senioren gedacht, die nicht über ausreichende Finanzmittel verfügen. Als Zahlung im Rahmen der Sozialhilfe hängt sie von einer Untersuchung nach Mitteln für den Lebensunterhalt ab. Die Berechnung des Betrages, sowie das Ausmaß der Freistellung bestimmter Einkommen werden jedoch kritisch unter die Lupe genommen. Es ist wichtig, parallel zu den Mindestrenten und den niedrigsten Renten auch die Beträge für diese Einkommensgarantie für Betagte Personen weiter zu erhöhen. Bezüglich einer automatischen Genehmigung der EBP werden umfassende Bemühungen unternommen, aber diese Bemühungen sollten aus dem Bestreben heraus verstärkt werden, die Nichtinanspruchnahme von Rechten abzubauen.

Ferner hebt der Bericht die Bedeutung einer stark unterstützenden allgemeinen Politik, die die Lebenssituation schon während der Erwerbstätigkeit verbessert, der Stärkung der Säule der gesetzlichen Renten und verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlergehens von Senioren hervor.

# V. SOZIALSCHUTZ FÜR KINDER UND DEREN FAMILIE

Kinderzulagen sind für armutsbetroffene Familien besonders wichtig, da diese sich auf den monatlich überwiesenen Festbetrag verlassen können, über den sie für die Kindererziehung frei verfügen können.

Seit ihrer Gründung wurde diese Familienbeihilfe stark ausgebaut, und der Entwicklung von Gesellschaft und Familie angepasst. Dank der hohen Systemflexibilität und trotz der damit einhergehenden Komplexität wird angesichts der ständigen Bestrebungen, die Anspruchsbewilligung zu automatisieren, kaum von Problemen armutsbetroffener Personen hinsichtlich der Erlangung und Ausübung des Rechts auf die Familienbeihilfe berichtet. In Belgien begründen praktisch alle Kinder den Kinderzulagenanspruch. Am 31. Dezember 2002 kamen 97,3 % der 0 bis 18jährigen in Belgien lebenden Kinder in den Genuss der Beihilfe.

Dennoch löst die Übertragung der Zuständigkeit für Kinderzulagen von der föderalen Ebene auf die Gemeinschaften und die Commission communautaire commune (COCOM) in Brüssel, viele Fragen, Sorgen und Ängste aus. Daher werden in diesem Kapitel die Vorteile des aktuellen Familienbeihilfesystems unterstrichen, die ebenfalls übertragen werden müssen. Zum Beispiel die unbedingte Fortzahlung der Kinderzulagen bis zum 31. August des Schuljahres im Falle von achtzehnjährigen Leistungsbeziehern – eine wesentliche, wenn auch immer wieder bedrohte Maßnahme, vor allem vor dem Hintergrund, dass Jugendliche aus dem benachteiligten Milieu die Schule häufiger abbrechen.

Die in der jüngsten Vergangenheit viel beachtete Kinderarmut löste erneut die Diskussion über den Beitrag der Kinderzulagen zur Armutsbekämpfung aus. Die Gefahr der Kinderarmut ist in denjenigen europäischen Ländern geringer, die einen höheren Anteil ihres Bruttoinlandsproduktes Familien und deren Kindern widmen. Die Kinderzulagen spielen also durchaus eine

wichtige Rolle bei der Armutsbekämpfung und zwar neben den Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und Sicherung eines angemessenen sozialen Schutzes für Personen mit oder ohne bezahlte Erwerbstätigkeit.

In diesem Kapitel werden mehrere grundlegende Fragen behandelt, insbesondere der Beitrag der Kinderzulagen und des Arbeitseinkommens zur Armutsbekämpfung, die Basisunterstützung und Zulagen sowie deren Stellenwert; und schließlich die Bedeutung von Geburtsrang und Alter des Kindes innerhalb der Familie.

Es herrscht Einstimmigkeit über die Themen, die Gegenstand der Empfehlungen sind. Daher beantragt die Konzertierung, dass der Kinderzulagenanspruch nicht als Kinderrecht, sondern als mit der Geburt des Kindes entstehender Leistungsanspruch – mit dem Kind als Anspruchsberechtigter – fest in der Verfassung verankert wird. Kinderzulagen fördern tatsächlich die Kindererziehung, die in den meisten Fällen der elterlichen Verantwortung unterliegt. Ferner schlägt sie vor, dass der Leistungsanspruch folglich nicht mehr an eine sozial-berufliche Rechtsstellung gekoppelt wird, da er mit der Geburt des Kindes rechtlich anerkannt wird. Dies führt zudem zu einer Verfahrensvereinfachung, da die Ermittlung der Anspruchsberechtigten entfällt.

# ALS SCHLUSSFOLGERUNG ...

Als Schlussfolgerung formulieren wir im Bericht eine Reihe von Empfehlungen, die alle Komponenten der vier Themen widerspiegeln, die im ersten Kapitel als Querschnittsthemen behandelt werden. Sie beziehen sich auf wesentliche Aspekte der Sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe und bilden somit die Grundfesten für die Wahrung und Verstärkung des Schutzes aller Menschen vor der Armut. Diese Empfehlungen sind eine Ergänzung der Vorschläge, die sich aus den thematischen Kapiteln ergeben, und umgekehrt.

## **Sicherung der Effektivität des Grundrechtes auf den sozialen Schutz**

Der soziale Schutz ist ein Grundrecht: Das bedeutet, dass es mit Blick auf die Möglichkeit, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht, als eine wesentliche Komponente angesehen wird. Das Recht auf Sozialschutz ist in der Belgischen Verfassung sowie in verschiedenen internationalen Texten verankert. Das Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Armutspolitik bezieht sich ebenfalls auf diese Bestimmungen. Eine Stärkung der Umsetzung des Rechtes auf den sozialen Schutz ist somit keine beliebige Zielsetzung. Es ist nicht annehmbar, dass bestimmte Personen unzureichenden Schutz genießen.

## **Den Druck auf den sozialen Schutz abbauen**

Verschiedene Entwicklungen in unserer Gesellschaft setzen den sozialen Schutz unter Druck und drohen ihn vor allem als wirtschaftlichen Kostenfaktor zu definieren. Im Bericht werden verschiedene Denkansätze angesprochen, die diesen Druck abbauen können, wie z.B. die Vorbeugung von Risiken, die Diversifizierung der Finanzierungsmöglichkeiten für die Soziale Sicherheit, die kohärente Umsetzung der Empfehlung der Europäischen Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

## **Stärkung der Rechte des Einzelnen**

Der Druck auf die Soziale Sicherheit führt zu einem Trend hin zu selektiveren Maßnahmen. Diese Maßnahmen beinhalten jedoch eine Reihe von Nachteilen: höherer Verwaltungsaufwand, Stigmatisierung der Begünstigten, mehr Unsicherheit für Leistungsempfänger, größeres Risiko, diese Maßnahmen nicht in Anspruch zu nehmen. Außerdem beinhalten sie weniger Legitimität. Sie tragen dazu bei, dass der Unterschied zwischen Sozialhilfe und Sozialer Sicherheit verschwimmt, denn sie verstärken im letzteren System den Begriff der Bedürftigkeit. Wir fordern eine allgemeine Politik, die niemanden außer Acht lässt. Ab und an sind selektive Maßnahmen erforderlich, aber sie dürfen nicht zum Eckpfeiler der Sozialen Sicherheit werden.

## **Revision des Statuts Zusammenwohnender Partner**

Das Statut 'Zusammenwohnender Partner' geht mit niedrigeren Leistungen einher als das der Alleinstehenden und führt zu einem Abbröckeln der Solidarität in den Familien und in der Gesellschaft. Die Existenz dieses Statuts im Rahmen der Sozialen Sicherheit führt zu weiteren Fragen, denn es baut auf dem Begriff der Bedürftigkeit auf, der wiederum im Konflikt zum Versicherungsprinzip der Sozialen Sicherheit steht (eine mit einer anderen Person zusammenwohnende Person, die die gleichen Sozialabgaben gezahlt hat wie eine alleinstehende Person, erhält niedrigere Leistungen). Das Statut des Zusammenwohnens führt ebenfalls zu Fragen im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Mann und Frau. Im Bericht wird vorgeschlagen, in der Sozialen Sicherheit das Statut 'Zusammenwohnende Partner' abzuschaffen, die Beträge der Leistungen für Zusammenwohnende Partner im Rahmen der Sozialhilfe zu revidieren und eine Untersuchung über die effektiven Vor- und Nachteile dieses Statuts – im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben, aber auch mit den für die Betroffenen verbundenen 'Kosten' – in Angriff zu nehmen.

## **Den Übergang von einem Statut zum anderen garantieren**

Der Übergang von einem Statut zu einem anderen stellt im Werdegang von armutsbetroffenen Menschen ein schwieriger Zeitpunkt dar. Und solche Zeitpunkte kommen häufig vor. Wir schlagen vor, beim Verlust eines Statuts, die damit verbundenen sozialen Vorteile noch eine Zeitlang weiter zu behalten, die Definitionen von Konzepten, die in den verschiedenen Regelwerken verwendet werden, stärker zu harmonisieren und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen (Krankenkassen, ÖSHZ, halbstaatliche soziale Einrichtungen, Gewerkschaften,...) zu fördern, um den Übergang von einem Statut zu einem anderen zu erleichtern.

## **Die Nichtinanspruchnahme von Rechten bekämpfen**

Die formale Anerkennung eines Rechtes garantiert noch nicht die Ausübung dieses Rechts, und das gilt umso weniger, wenn der potentielle Begünstigte dieses Rechts unter schlechten sozio-ökonomischen Umständen lebt. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme dieser Rechte sind vielfältig, die möglichen Initiativen, um diese Nichtinanspruchnahme zu verringern, sind genauso vielfältig. Wir empfehlen, die Gesetzgebung zur Sozialen Sicherheit und zur Sozialhilfe maximal zu vereinfachen (um vor allem das Anhäufen von selektiven Maßnahmen und verschiedenen Statuten zu vermeiden), die Bemühungen um die Automatisierung der Eröffnung dieser Rechte fortzusetzen, administrative Formalitäten, die potentielle Begünstigte erledigen müssen, maximal zu vereinfachen und pro-aktive Initiativen zur Weitergabe von Informationen unter Berücksichtigung der Privatsphäre auszuweiten.



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

DIENST ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT, PREKÄREN LEBENSUMSTÄNDEN UND SOZIALER AUSGRENZUNG

Koningsstraat - Rue Royale 138, 1000 Brüssel

[WWW.ARMUTSBEKAEMPUNG.BE](http://WWW.ARMUTSBEKAEMPUNG.BE)