

Öffentliche Dienste und Armut



EIN BEITRAG ZUR POLITISCHEN DEBATTE UND ZUR POLITISCHEN AKTION

ZWEIJAHRESBERICHT 2014-2015

**DIENST ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT, PREKÄREN
LEBENSUMSTÄNDEN UND SOZIALER AUSGRENZUNG**

Öffentliche Dienste und Armut

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	2
I. JUSTIZ.....	10
1. <i>Vor dem Zugang zur Justiz</i>	11
1.1. Fehlendes Bewusstsein des Rechtsträgers.....	11
1.2. Bewusstsein des Rechtsträgers, aber ohne Ausübung der Rechte.....	12
2. <i>Zugang zu Informationen</i>	13
2.1. Erster juristischer Beistand.....	13
2.2. Kommunikation zwischen den rechtsuchenden Bürgern und Fachkräften.....	16
3. <i>Zugang zum Richter und alternative Wege zur Streitbeilegung</i>	17
3.1. Negative Erfahrungen mit der Justiz.....	17
3.2. Finanzielle Probleme.....	18
3.3. Komplexität des Verfahrens.....	22
3.4. Verwaltungsprobleme.....	24
3.5. Weiterführender juristischer Beistand und Gerichtskostenhilfe.....	25
3.6. Begleitung rechtsuchender Bürger.....	27
3.7. Vermittlung.....	29
4. <i>Verbandsklage</i>	31
5. <i>Wesentliche Klageursachen</i>	33
6. <i>Finanzierung der Justiz</i>	34
6.1. Öffentliche Finanzierung.....	34
6.2. Vergemeinschaftung der Kosten.....	34
6.3. Rechtsschutzversicherung.....	35
<i>Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung</i>	36
<i>Liste der Konzertierungsteilnehmer</i>	39

II. KULTUR..... 40

1. Kontext.....	41
2. Armut und Kultur	43
2.1. Kulturelles Schaffen und Kulturangebot.....	43
2.2. Menschliche Würde.....	44
2.3. Freiheit	45
2.4. Veränderung der Gesellschaft	45
3. Hindernisse bei der Ausübung des Rechts auf Kultur.....	46
3.1. Wiederkehrende Hindernisse	47
3.2. Aktuelle Tendenzen	47
3.3. Finanzielle Mittel	51
4. Bedingungen für eine verbesserte Wirksamkeit	54
4.1. Gemeinsame Vision	55
4.2. Zeit.....	55
4.3. Zugänglichkeit	57
4.4. Freiheit	59
4.5. Übergreifender Ansatz	59
4.6. Evaluierung.....	64
Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung	65
Liste der Konzertierungsteilnehmer	68

III. KLEINKINDBETREUUNG 69

1. Die Kleinkindbetreuung heute.....	70
1.1. Die Bedeutung einer guten Betreuung.....	70
1.2. Politik.....	71
2. Kleinkindbetreuung und Armut.....	73
2.1. Bedeutung des Kinderbetreuungsrechts	73
2.2. Erwartungen armutsbetroffener Familien	75
3. Hindernisse bei der Wirkung des Betreuungsrechts	78
3.1. Kinderbetreuung? Nicht für mich	78
3.2. Fehlendes zugängliches Angebot	79
3.3. Prioritätsregel.....	81
4. Voraussetzungen für eine bessere Wirksamkeit des Betreuungsrechts.....	85
4.1. Ein vielseitiges Angebot.....	85
4.2. Ein zugängliches Angebot	87
4.3. Ein bezahlbares Angebot	90
Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung	95
Liste der Konzertierungsteilnehmer	97

IV. GESUNDHEIT	98
1. <i>Recht auf Gesundheitsschutz</i>	99
1.1. Definition in den Rechtstexten	99
1.2. Bedeutung für arme Menschen	99
1.3. Determinanten der Gesundheit	100
2. <i>Kontext</i>	101
2.1. Wirtschaftsmaßnahmen	101
2.2. Institutioneller Kontext	103
3. <i>Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit</i>	104
3.1. Entwicklung der Gesundheitspolitik über alle Fachpolitiken hinweg	105
3.2. Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten im Gesundheitssystem	108
4. <i>Bedingungen für eine höhere Effektivität des Rechts auf Schutz der Gesundheit</i>	114
4.1. Gesamthafter Ansatz	114
4.2. Emanzipatorischer Ansatz	114
4.3. Lebenslanger Ansatz	115
4.4. Verhältnismäßiger Universalismus	116
4.5. Partizipation	116
<i>Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung</i>	117
<i>Liste der Konzertierungsteilnehmer</i>	119
V. ARBEIT	120
1. <i>Recht auf Arbeit</i>	121
2. <i>Kontext</i>	121
2.1. Aktivierung	121
2.2. Kategorisierung der Arbeitssuchenden	126
2.3. Ausschreibung von Aufgaben	127
3. <i>Drei Aufgaben der öffentlichen Dienste</i>	129
3.1. Begleitung	129
3.2. Ausbildung	135
3.3. Beschäftigungsmaßnahmen	140
4. <i>Bedingungen, unter denen Maßnahmen funktionieren können</i>	145
4.1. Eine ausgewogene und partizipative Beziehung zwischen Arbeitssuchenden und Fachkräften	145
4.2. Eine maßgeschneiderte Herangehensweise	145
4.3. Bedingungen bezüglich anderer Bereiche	146
4.4. Erforderliche Zeit	147
4.5. Die freie Wahl	147
4.6. Der Sinn des Programmes	147
4.7. Qualität der Arbeit	148
<i>EMPFEHLUNGEN UNSERES DIENSTES AUF BASIS DER KONZERTIERUNGS-GESPRÄCHE</i>	150
<i>TEILNEHMER DER KONZERTIERUNGSGESPRÄCHE</i>	153

VI. ENERGIE UND WASSER 154

1. <i>Recht auf Energie und Recht auf Wasser und Sanitärversorgung</i>	155
1.1. Im nationalen Recht	155
1.2. Im internationalen Recht.....	156
1.3. Akteure für die Umsetzung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung und das Recht auf Energie	159
2. <i>Verbraucherschutz</i>	160
2.1. Verkauf	160
2.2. Rechnungen.....	161
2.3. Kautionen	162
2.4. Zahlungspläne	162
2.5. Informationen und Begleitung	163
3. <i>Zähler und Anlagen</i>	165
3.1. Die Zähler und Übermittlung des Verbrauchs	165
3.2. Probleme bei der Anwendung sozialer Maßnahmen bei Gemeinschaftsanlagen und -zählern	166
4. <i>Preisfestsetzung und -regulierung</i>	167
4.1. Bezahlbarkeit von Energie und Wasser	167
4.2. Tariffestsetzung.....	167
4.3. Soziale Tarife und Freistellungen.....	170
5. <i>Umgang mit Zahlungsschwierigkeiten</i>	171
5.1. Mindestlieferung	172
5.2. Budgetmesszähler	173
5.3. Abschaltungsantrag	174
5.4. Übertragung von Schuldforderungen.....	177
6. <i>Sparsamer Energie- und Wasserverbrauch</i>	179
6.1. Informationen und Begleitung	179
6.2. Investition in Sparmaßnahmen	179
EMPFEHLUNGEN UNSERES DIENSTES AUF BASIS DER KONZERTIERUNGSGESPRÄCHE	181
TEILNEHMER DER KONZERTIERUNGSGESPRÄCHE.....	186

ALS SCHLUSSFOLGERUNG 187**ANLAGEN 193**

1. <i>Liste der an der Erstellung des Berichts beteiligten Personen un Organisationen</i>	193
2. <i>Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut</i>	199

Einleitung

Der vorliegende achte Zweijahresbericht des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung befasst sich mit der Rolle der öffentlichen Dienste im Kampf gegen die Armut. Das Kooperationsabkommen, das die Aufgaben des Dienstes¹ festlegt, betrachtet "Die Anpassung und den Ausbau der öffentlichen Dienste" als eines der Mittel, prekäre Existenzbedingungen zu vermeiden und Armut zu bekämpfen, ähnlich wie der Sozialschutz, dem der Zweijahresbericht 2012-2013 gewidmet war. Konkret und in Übereinstimmung mit dem durch das Kooperationsabkommen vorgegebenen Rahmen durchzieht eine Frage diesen Bericht wie ein roter Faden: Inwieweit tragen die öffentlichen Dienste dazu bei, die Wirksamkeit der Grundrechte für alle, das heißt auch für die Ärmsten der Armen, zu gewährleisten?

Die erste Etappe bestand darin, den Begriff «öffentlicher Dienst» zu präzisieren, da es hierfür keine eindeutige Begriffsbestimmung gibt. In diesem Bericht verstehen wir unter öffentlichen Diensten sowohl die Aufgaben des öffentlichen Dienstes als auch die Akteure, die mit deren Umsetzung betraut sind. Es handelt sich dabei um Akteure im weitesten Sinne, also auch jene Personen, denen die öffentliche Hand Aufgaben des öffentlichen Dienstes überträgt.

Anstelle einer allgemeinen Besprechung der öffentlichen Dienste haben wir uns eher für einen themenspezifischen Ansatz entschieden, auf dessen Grundlage wir Gemeinsamkeiten gefunden haben, die sicherlich auch auf weitere öffentliche Dienste zutreffen. Während eines ersten Treffens mit den Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, wurde das Ausmaß des Handlungs-

spielraums des öffentlichen Dienstes augenfällig. Hier galt es daher zunächst, eine Auswahl zu treffen, wodurch sehr wichtige Themenbereiche wie etwa das Wohnungswesen oder das Bildungswesen nicht berücksichtigt werden konnten. Doch die themenbezogene Herangehensweise hat es ermöglicht, eine große Vielzahl von Akteuren, Vereinigungen, die Sprachrohr für Menschen in Armut sind, öffentliche und private Dienste, Verwaltungen des Föderalstaats und der Gliedstaaten,... aus den von den Themen betroffenen Sektoren mit in die Überlegungen einzubeziehen². Sechs Kapitel beschreiben den Dialog, der im Rahmen von insgesamt 34 Treffen zu diesen sechs Themen stattgefunden hat: Justiz, Kultur, Kleinkind-betreuung, Gesundheit, Beschäftigung, Energie und Wasser. Eines der Treffen hat sich auch mit dem Thema Mobilität auseinandergesetzt, das in allen Kapiteln behandelt wird. Nach jeder Versammlung wurde ein vollständiges Protokoll erstellt, in dem die Teilnehmer überprüfen konnten, ob ihr Beitrag richtig verstanden wurde und anhand dessen sie die nächste Versammlung vorbereiten konnten, falls erwünscht.

Zitate, die in diesem Bericht ohne Quellenangabe angeführt werden, stammen aus den Wortbeiträgen der Konzertierung. Die transversalen Aktionsfelder werden in der Schlussfolgerung vorgestellt; sie wurden während zwei Treffen behandelt.

Bezugnehmend auf das Kooperationsabkommen, das besonderes Augenmerk für die Meistbenachteiligten fordert, haben sich die Teilnehmer darauf verständigt, von Situationen auszugehen, in denen menschenwürdige Bedingungen nicht mehr gegeben sind, in denen es den Betroffenen am schwierigsten fällt, ihre Rechte wahrzu-

¹ Siehe Anhang 2 : Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut.

² Siehe Teilnehmerliste im Anhang.

nehmen. Wir waren dabei der Überzeugung, dass wir durch diese Vorgehensweise zu Betrachtungen und Empfehlungen finden würden, welche die Grundrechte aller auf angemessene Weise garantieren können. Dies mindert nicht die Bedeutung zusätzlicher Arbeiten, bei denen die spezifischen Probleme gewisser Gruppen näher betrachtet würden. So ist zum Beispiel auch eine «genderspezifische» Auswertung des Berichts geplant, in Zusammenarbeit mit dem Institut für Gleichstellung zwischen Frau und Mann.

Die durch den Dienst veranlasste Konzertierung ist auch diesmal wieder auf großes Interesse bei zahlreichen Akteuren gestoßen, von denen die meisten die Armutsbekämpfung nicht als ihr erstes Aufgabengebiet betrachten. Wir möchten an dieser Stelle auf die Einzigartigkeit des Kooperationsabkommens hinweisen, das dank der Vermittlung des Dienstes solche Treffen von Personen, Verbänden oder Organisationen, die die Erfahrungen armutsbetroffener Menschen bei ihrer Arbeit und in ihrem Engagement berücksichtigen, überhaupt ermöglicht. Dies ist von großer Wichtigkeit, da die Bekämpfung von Armut uns alle etwas angeht. Aufgrund seiner föderalen Aufgabe ist der Dienst in der Lage, die Gespräche ausgehend von praxisbezogenen Erlebnisberichten zu strukturieren und braucht dabei die betroffenen Zuständigkeitsebenen a priori nicht zu berücksichtigen. Dank seiner Empfehlungen trägt der Dienst dazu bei, dem Kampf gegen die Armut zu mehr Kohärenz zu verhelfen. Die Handlungsunabhängigkeit des Dienstes erlaubt es ihm, den Teilnehmern der Konzertierung eine umfassende Redefreiheit einzuräumen. Der Dienst ist weder eine Vereinigung noch eine Verwaltung und formuliert Kritik an der Politik, die den Schutzschild der Grundrechte abbaut. Da wo er den Kampf gegen die Armut vorantreiben kann, bietet der Dienst seine Kooperation an. Schließlich sieht das Kooperationsabkommen³ auch ein Follow-up der Zweijahresberichte des Dienstes vor, wodurch

diese sich zu einem Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion entwickeln. Dieser Bericht beschreibt den Sachstand eines Dialogs, doch es ist schwierig zu beschreiben, was dort während der Gespräche passiert. Ein große Anzahl sehr unterschiedlicher Akteure war bereit, der Aufforderung des Dienstes zu folgen und sich über einen längeren Zeitraum (1,5 Jahre) zu engagieren, ungeachtet der Schwierigkeit, die unterschiedlichen Standpunkte (im eigentlichen Sinne des Wortes: jeder steht an einem bestimmten Punkt und betrachtet von dort aus die Dinge) einander näher zu bringen. Aus diesem Grund haben wir die Teilnehmer, die dies wünschten, aufgefordert, einige Zeilen niederzuschreiben und darin ihre Motivation zur Teilnahme zu beschreiben. Diese kurzen Aussagen befinden sich gleich hinter dieser Einleitung. Wir hoffen, dass dieser Bericht den Reichtum der Konzertierungen widerspiegelt und den politischen Verantwortlichen sowie den übrigen Akteuren dabei hilft, die erforderlichen Initiativen zu ergreifen, so dass die Wirksamkeit der Rechte aller Menschen, auch der in Armut oder prekären Lebensumständen befindlichen, besser gewährleistet wird.

Bevor wir diese Einleitung abschließen, möchten wir an dieser Stelle auf die laufenden Arbeiten der Agora-Gruppe hinweisen, die im Rahmen der Überlegungen zur Rolle des öffentlichen Dienstes im Kampf gegen die Armut besonders zielführend sein können. Es handelt sich hierbei um einen Dialog zwischen Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, und öffentlichen Diensten im Bereich Jugendhilfe in der Föderation Wallonien-Brüssel, unterstützt durch den Dienst zur Bekämpfung der Armut. Auf der Website des Dienstes finden Sie zwei Veröffentlichungen der Agora-Gruppe, deren Lektüre wir Ihnen ans Herz legen möchten⁴.

³ Artikel 4 des Kooperationsabkommens. Follow-up des vorangehenden Berichts:
<http://www.luttepauvrete.be/suivi2012-2013.htm>

⁴ http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf
http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_oct_2005.pdf

Die Vereinigung der Kulturzentren (ACC) hat sich in ihrer Eigenschaft als repräsentative Organisation der Kulturzentren der Föderation Wallonie-Brüssel (FWB) aktiv an der Konzertierung beteiligen wollen. Diese Treffen haben es ermöglicht, zwischen den Organisationen Brücken zu schlagen, sich kollektiv auszutauschen und über die wahren Hindernisse nachzudenken, die den Anspruch auf Kultur für Menschen in Armut einschränken. Das neue, die Kulturzentren in FWB betreffende Dekret begünstigt den Zugang zum Anspruch auf Kultur. Die Kulturzentren bringen sich ein, wenn es darum geht, günstige Bedingungen für die Ausübung kultureller Rechte durch und zugunsten der Bevölkerung zu schaffen, indem sie ganz besonderes Augenmerk auf benachteiligte Gruppen legen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, gemeinsame Empfehlungen zu formulieren, damit erkennbar wird, wie wichtig die Verabschiedung und die Umsetzung von Politiken ist, die das Recht auf Kultur für alle anerkennen und gewährleisten.

*Vereinigung der Kulturzentren der französischen Gemeinschaft
Celine D'ambrosio*

Für uns war es wichtig, uns mit verschiedenen Einrichtungen und Vereinigungen konzertieren zu können... damit dafür gesorgt wird, dass die öffentliche Hand tatsächlich aktiv wird, um allen ihre Grundrechte zu sichern. Denn wir stellen fest, dass wir davon noch weit entfernt sind. Mehr noch, die heutige Entwicklung im öffentlichen Dienst tendiert generell eher dahin, die bereits in größter Armut lebenden Menschen noch tiefer hinein zu treiben. Wir wissen, dass es unabdingbar ist, die Kräfte mit all jenen zu bündeln, die einen echten öffentlichen Dienst verlangen, damit die politischen Verantwortlichen bessere Entscheidungen treffen. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut gibt uns dazu die Möglichkeit. Diesen Bericht gemeinsam zu erarbeiten war jedoch nicht immer einfach. Wir haben sehr hart daran gearbeitet, alles was wir aus Lebenserfahrung wissen – der unsrigen und der unseres Umfelds – in die richtigen Worte zu kleiden. Während der Konzertierungen war es nicht immer einfach, sich Gehör zu verschaffen, noch schwieriger war es, sich in einer großen Gruppe zu verstehen, da die Mehrheit der übrigen Teilnehmer eine ganz andere Sprache sprachen und sich viel einfacher in die Diskussionen einbringen konnten als wir. Dadurch befanden sie sich in einer Machtposition, vertraten dabei aber Standpunkte und Interessen, die von denjenigen Personen, die Armut und soziale Ausgrenzung tagtäglich erleben, sehr weit entfernt sind. Doch im Laufe der Konzertierung konnten wir gemeinsame Fortschritte erzielen. Wir haben von den anderen Teilnehmern lernen können, und wir haben auch mehrfach den Eindruck gewonnen, von den anderen verstanden zu werden. Letztendlich befinden sich in diesem Bericht Aspekte, die für uns wichtig sind, doch es müssen noch viele weitere Fortschritte erzielt werden, damit aus dieser Arbeit tatsächlich ein gemeinsames Projekt entsteht, das gewährleistet, dass die ärmsten Menschen und Personengruppen, jene, die am stärksten ausgegrenzt sind, effektiv als Bezugswert herangezogen werden, wenn es darum geht, Grundrechte ausnahmslos für alle zu garantieren.

*ATD Quart Monde/ATD Vierde Wereld, Monique Couillard-De Smedt,
im Namen der Gruppe ATD*

Qualitativ hochwertige partizipative Vorgehensweise : die Betroffenen haben sowohl ihre Bedürfnisse und Erwartungen als auch die möglichen Lösungsansätze äußern dürfen. Jetzt ist es Aufgabe der Behörden, darauf einzugehen! Sie sollten aus diesem Bericht einen Leitfaden machen, damit die Armutsbekämpfung zu einem konkreten und nachhaltigen Engagement wird.

*Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) /
Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH),
Véronique Duchenne*


Culture & Démocratie befasst sich bereits seit langer Zeit mit der kulturellen Dimension der Armutsbekämpfung. Bereits 2005 haben wir an der Vorbereitung des letzten Berichts des Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung zu diesem Thema mitgewirkt. Kurz darauf hat sich innerhalb von Culture & Démocratie eine Gruppe bestehend aus Lehrkräften der Sozialwissenschaftsschulen und Kulturschaffenden gebildet, um über die Rolle der Kultur im Sozialbereich und insbesondere über die Vorbereitung künftiger Sozialarbeiter auf die kulturelle Dimension ihrer Arbeit nachzudenken. Hier kann es weder Überlegungen noch Aktionen geben, ohne vermehrte Rücksichtnahme auf jene Menschen, die in den zunehmend großen Randgruppen der Gesellschaft tagtäglich von den multiplen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Ausprägungen der Armut betroffen sind. Es war daher nur logisch, zehn Jahre später an der Ausarbeitung von Empfehlungen mitwirken zu wollen, die die 1996 und 2006 geäußerten Erwartungen mit verstärkter Pertinenz und Schlagkraft aufgreifen sollen. Wir haben gemeinsam mit unserer üblichen flämischen Partnerorganisation Demos daran gearbeitet, die korrekte Formulierung und nach Möglichkeit auch die konkrete Umsetzungsweise zu finden.

Culture & Démocratie, Paul Biot, Baptiste De Reymaeker, Hélène Hiessler




Im Kampf gegen die Energiearmut ist den Netzbetreibern als soziale Energielieferanten eine wichtige Rolle zugedacht worden. Um dieser Rolle angemessen gerecht zu werden, erachtet Eandis es als wichtig, sich ausführlich mit den anderen Parteien über die umzusetzenden Arbeitsmethoden auszutauschen. Die vom Dienst organisierten Versammlungen ermöglichen immer einen Austausch von Ansichten und Argumenten und fördern das voneinander Lernen, über die Sprachengrenzen hinaus. Diese Versammlungen sind demnach ganz besonders aufschlussreich und fordern uns auf, stets einen kritischen Blick auf uns selbst und unsere Arbeitsweisen zu werfen.

Eandis, Kristof Vanden Berghe



Das *Centre d'Appui Social Energie* der FdSS hat die Arbeit, zu der Sie uns eingeladen haben, sehr geschätzt, und wir danken Ihnen sehr dafür. Wir haben die Gelegenheit erhalten, uns mit einer Reihe von Akteuren aus den 3 Regionen des Landes, die wir viel zu selten treffen, austauschen zu können. So kam es zum Austausch bewährter Praktiken und zur Vermeidung einer Verbreitung der schlechten. Natürlich möchten wir auch am Follow-up beteiligt werden, mit dem die politischen Entscheidungsträger auf den Zweijahresbericht des Dienstes zur Armutsbekämpfung reagieren werden. Wir hoffen, es gelingt uns, mit einer starken Vereinigungsfront unter der Federführung Ihres Dienstes das Kräfteverhältnis so zu beeinflussen, dass es zugunsten der am stärksten Benachteiligten ausfällt.

Fédération des Services Sociaux (FdSS), Véronique van der Plancke



Die vielseitige Zusammensetzung der Gruppe und die aktive Beteiligung der anwesenden Personen haben dafür gesorgt, dass es immer wieder zu «Begegnungen» mit neuen Informationen, Erfahrungen und verschiedensten Überlegungen kam. Einen Blick über die Gemeinschaftsgrenzen werfen zu dürfen und zu können, dabei nie die sich den Kindern, Eltern und Familien bietenden Chancen aus dem Auge zu verlieren, bewährte Praktiken entdecken und das Engagement gewisser Organisationen: All dies stellt in vielerlei Hinsicht eine Bereicherung des eigenen Arbeitsumfelds dar. Es fordert gleichzeitig dazu auf, (weiterhin) solche Praktiken und Überlegungsweisen auch in anderen (Konzertierungs- und Arbeits-) Situationen zu berücksichtigen.

Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee, Kristien Nys




Den Netzbetreibern fällt im Zusammenhang mit der sozial verantwortungsbewussten Unternehmensführung eine Vorbildrolle zu. Sie sind aufgefordert, Initiativen zu unterstützen, deren Hauptziel darin besteht, die Zugänglichkeit zur Energie- und Wasserversorgung (zwei Grundbedarfsgüter) für alle Menschen zu maximieren und gleichzeitig über die finanzielle Machbarkeit von Sozialschutzmaßnahmen zu wachen. Die Teilnahme unzähliger Organisationen an diesem durch den Dienst zur Bekämpfung von Armut organisierten Konzertierungsprozess, schafft eine breitgefächerte Basis für die hier formulierten Vorschläge.

Infrac, Géry Van Lommel



Was diesen Konzertierungsvorgang so reichhaltig gestaltet hat, war die Wahl der Vorgehensweise: ausgehen von der Perspektive der in Armutssituation lebenden Familien, unter Beteiligung von Experten und Berücksichtigung von Praxisbeispielen aus verschiedenen Gemeinschaften. Vor diesem Hintergrund recht unterschiedlicher Perspektiven und Gesetzestexte dennoch zu gemeinsamen Leitgedanken und Empfehlungen zu kommen, war daher kein leichtes Unterfangen. Ich bin überzeugt, dass dieser Bericht dazu beitragen kann, dass die Kleinkindbetreuung Familien in Armut eine bessere und größere Unterstützung bieten kann.

Kind en Gezin, Christine Faure



Für *Lire et Ecrire* ist die Alphabetisierung kein Selbstzweck, sondern ein Tool, dessen Nutzung in unserer heutigen Gesellschaft den Zugang zu kulturellen, sozialen und politischen Rechten sowie zum Recht auf Information und Wissen erleichtert. Im Rahmen der Anerkennung von *Lire et Ecrire* als Erwachsenenweiterbildungseinrichtung werden in der Praxis zahlreiche kulturelle Projekte organisiert. Diese erlauben es den Lernenden, die bestehenden Kulturformen kennen zu lernen und/oder ihre eigene kulturelle Schaffens- und Ausdrucksweise zu fördern. *Lire et Ecrire* wollte sich an der Konzertierung – deren Ergebnis im Kapitel Kultur vorgestellt wird – beteiligen, um sicher zu stellen, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, die das Recht auf Kultur für alle konkret gewährleistet und dass das Projekt der kulturellen Demokratie integraler Bestandteil unsers gesellschaftlichen Vorhabens wird.

Lire et Ecrire Communauté française, Sylvie-Anne Goffinet



Wir möchten erneut auf die Bedeutung eines strukturierten Dialogs hinweisen, der den Ärmsten der Armen Priorität einräumt und ihnen angesichts der Entscheidungsträger zu einer Stimme verhilft. Damit diese in Armut lebenden Menschen überhaupt zu einer Stimme finden und es wagen, sie in den Dialog einzubringen, bedarf es zunächst einer unabhängigen Vereinigung, die von A bis Z von den Betroffenen selbst verwaltet wird. Dabei sollte es sich auch um eine Dialogstruktur handeln, die jeden einzelnen Partner respektiert und die vor allem die Teilnahme der Schwächsten strukturell unterstützt. Wir heben ferner die Bedeutung des Arbeitsrhythmus' und einer assoziativen Ansatzweise hervor. Sitzungsprotokolle der Begegnungen, die eine gemeinsames Nachlesen erlauben. Eine Gesprächslenkungsmethode, die unterschiedliche Sichtweisen zulässt, vor allem wenn die grundlegende Verschiedenheit der Partner durch eine ungleiche Verteilung der Vertreter am Tisch noch weiter verstärkt wird. Und dann wären da noch die Worte... Worte sind Kultur, und wir teilen nicht zwangsläufig dieselbe. Wir müssen demnach Unterstützung gewährleisten, die so transparent und so zugänglich wie nur möglich ist. Vor allem aber sollten wir davon absehen, eine Zusammenfassung vorzunehmen, wenn der Dialog noch nicht zu Ende geführt wurde. Es ist angemessen, den jeweiligen Zustand des Dialogs zu beschreiben und dabei die verschiedenen Standpunkte hervorzuheben und zu identifizieren. Vor allem sollte am Ende der Konzertierung kein Aktivist einer der teilnehmenden Vereinigungen den Eindruck haben, dies sei ein Ort, an dem Geringschätzung toleriert werde und wo er nicht willkommen sei. Es ist wichtig, an diese Grundsätze zu erinnern. Trotz großer Bemühungen hat es während der letzten Konzertierungen dennoch einige der hier aufgezählten Hindernisse gegeben.

Luttes Solidarités Travail



Die öffentlichen Dienste haben nicht immer die Gelegenheit, sich über ihre institutionellen Standpunkte auszutauschen. An ihnen haftet oft ein eindimensionales oder missverstandenes Image. Diese Konzertierungsgespräche sind sehr aufschlussreich hinsichtlich des Umgangs mit und der Kommunikation über unsere Wahrnehmung. Sie ermöglichen uns, eine Botschaft zu vermitteln, die Standpunkt der einen und anderen zu hören und manche Handlungsweisen klarer zu beschreiben. Sie fordern uns aber auch auf, unsere Kommunikationsweise zu verbessern und die Qualität unserer Dienstleistungen erkennbarer zu machen. Jetzt bleibt uns nur noch, die Empfehlungen dieser Arbeit in die Tat umzusetzen und gemeinsam über verschiedene Aktionen zugunsten der Verwundbarsten unserer Gesellschaft mitsamt der dazugehörigen Finanzierung zu entscheiden.

*Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE),
Anne-Francoise Bouvy, Antoine Borighem, Cédric Dejonghe, Michèle Robson*

Der Energie-Mediationsdienst wird in seiner tagtäglichen Arbeit regelmäßig mit (Energie)Armutproblemen konfrontiert. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Dienst vor der Schaffung dieser Mediationsstelle die Einrichtung und Wirksamkeit einer solchen immer als Priorität betrachtet hat. Die Arbeit des Mediationsdienstes ist sehr «aktenfokussiert, dennoch möchten wir den größeren Kontext der Armutproblematik nicht außen vor lassen. Aus diesem Grund zögern wir auch nicht, unsere praktischen Erfahrungen und politischen Empfehlungen solchen Plattformen wie dem Dienst zur Verfügung zu stellen. Wir denken, dass wir auf nützliche Weise an der Erarbeitung politischer Vorschläge mitwirken können. Umkehrt kann eine solche Konzertierung mit anderen Organisationen, die dasselbe Problem aus einem unterschiedlichen Blickwinkel angehen, für unseren Dienst ebenfalls sehr bereichernd sein.

Ombudsman Energie, Eric Houtman

Ihr Beitrag, mein Beitrag, alle unsere Beiträge sind gleich bedeutsam. Doch die Erfahrungsberichte der in Armut lebenden Menschen dürfen hier nicht zu kurz kommen. Wir merken das vor allem, wenn wir uns am Dialog des interföderalen Dienstes zur Bekämpfung von Armut beteiligen. Hier diskutieren wir eingehend mit allen betroffenen Parteien über Probleme, in die wir gemeinsam eintauchen. Wir arbeiten mit Vertretern aus Brüssel und Wallonien zusammen und lernen voneinander. Wir suchen nach strukturellen Lösungen für die politische Ebene. Davon müssen auch unsere Entscheidungsträger erfahren!

*Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw,
Veronique Van de Loo, Daniël Meuleman, Mieke Clymans*

Heutzutage sind viele Menschen von der Gesellschaft ausgeschlossen. Meine Teilnahme hat meine Kenntnisse über das behandelte Thema verbessert. Mit diesem Wissen bin ich nun besser ausgerüstet, um diesen bedürftigen Menschen nach bestem Wissen zu helfen. Ich danke allen Teilnehmern für diesen Austausch!

Solidarités Nouvelles, Guy Bertrand

Für die Organisation VBJK bietet diese Konzertierung einen Raum, in dem es möglich ist, seine eigenen Standpunkte mit anderen Organisationen sowie mit politischen Akteuren auszutauschen, sie gemeinsam zu untersuchen und gegebenenfalls zu überdenken. Wir wissen heutzutage besser denn je zuvor, dass die Kleinkindbetreuung sich bei allen Kindern, insbesondere aber bei Kindern aus sogenannten ärmlichen Verhältnissen positiv auf die gesamte Entwicklung auswirkt. Dies trifft zu, vorausgesetzt, die Kinderbetreuung ist von guter Qualität. Für VBJK liegt auf der Hand, dass die Zugänglichkeit ein wichtiges Qualitätskriterium darstellt. Für die VBJK war es sehr bereichernd, sich innerhalb einer so vielseitig zusammengesetzten Gruppe darüber austauschen zu können. Hier wurde auch noch einmal die Existenz nach wie vor bestehender formaler und nichtformaler Hindernisse beim Zugang zur Kleinkindbetreuung für Kinder, für die diese eigentlich von Vorteil wäre, bestätigt. Vor allem die Überlegungen und Erfahrungsberichte von in Armut lebenden Personen waren sehr inspirierend: diese Erlebnisse erster Hand haben eindeutig gezeigt, welche negative Folgen Regelwerke, so schön sie auch auf dem Papier aussehen, in der Praxis (unbeabsichtigt) haben können. Dass diese Problematik und die übrigen heiklen Punkte, die sich aus dem Dialog und der Konzertierung ergeben haben, weiterhin angesprochen werden können, wird den Appell an die politischen Verantwortlichen nur noch lauter machen.

*Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK),
Ankie Vandekerckhove*

Die Vorbereitungen zum Zweijahresbericht des Dienstes sind immer ein Erlebnis. Jedesmal gelingt es dem Dienst, ein besonders vielfältig aufgestelltes Publikum rund um den Diskussionstisch zu versammeln: in Armut lebende Menschen und ihre Organisationen, Verbände aus der Zivilgesellschaft, Akademiker, Beamte, Interessenvertreter, usw. Dadurch entsteht ein umfassendes Meinungsspektrum und ein breitgefächertes Dialog, nicht nur innerhalb des Sektors, der sich der Bekämpfung von Armut verschrieben hat, sondern auch darüber hinaus. Ferner spielt dabei auch der Dialog zwischen den Regional- und Gemeinschaftsebenen eine wichtige Rolle. Sicherlich stimmen wir manchmal in gewissen Punkten nicht überein, doch wir können auch voneinander lernen, wenn in anderen Regionen unseres Landes andere Ansatzweisen herangezogen werden. Einen Dialog auf solch einer breiten Basis führen und ihn in einen relativ kurzen Bericht zusammenfassen, ist keine einfache Aufgabe. Darüber hinaus muss darauf geachtet werden, dass während dieses gesamten Prozesses die Stimmen der von Armut Betroffenen nicht zu kurz kommen; dadurch entstehen manchmal Spannungen, doch letzten Endes sind die Gespräche immer von Erfolg gekrönt.

Welzijnszorg, Bert D'Hondt

I. Justiz

Die Justiz dient als Hebel, um echte Rechtsgleichheit aller Bürger sicherzustellen. Ein verbesserter Zugang zur Justiz ist ein wirksames Instrument, um der besondere Anfälligkeit armer Menschen entgegenzuwirken.

Auch wenn das Recht auf Zugang zur Justiz in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht *expressis verbis* genannt wird, leitet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte es aus Artikel 6 der EMRK ab. Auch die Verfassung sieht kein ausdrückliches Recht auf Zugang zur Justiz vor, aber verschiedene Formen des Zugangs zur Justiz, wie den ersten und den weiterführenden juristischen Beistand und die Gerichtskostenhilfe, die im Gerichtsgesetzbuch festgelegt sind. Das Recht auf juristischen Beistand wird in der Verfassung als ein Bestandteil des Rechts auf ein menschenwürdiges Leben genannt.⁵

Menschen, die in Armut oder prekären Umständen leben, haben auch weiterhin viele Schwierigkeiten, ihr Recht auf Zugang zur Justiz auszuüben. Für sie ist dies oft ein echter Hürdenlauf.

Auf Bitte der Konzertierungsteilnehmer gliedern wir die ersten drei Teile dieses Kapitels gemäß den einzelnen Etappen, die zu absolvieren sind, um Zugang zur Justiz zu haben. Die letzten drei Teile konzentrieren sich auf die Elemente, die während des Austauschs besonders eingehend erörtert wurden.

Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, haben eine Vorbedingung betont, die vor dem Zugang zur Justiz steht und auf die im Allgemeinen nicht geachtet wird: Das Bewusstsein, ein Rechtsträger zu sein (1). Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, stellt sich die Frage nach den Informationen über die Rechte, die oft als erste Hürde für den Zugang zur Justiz dargestellt werden (2). Erst wenn die betroffenen Personen Zugang zu Informationen hatten, können sie fundiert entscheiden, ob sie Klage bei Gericht einreichen oder alternative Möglichkeiten zur Streitbeilegung nutzen möchten (3).

Angesichts der zahlreichen Hindernisse, auf die in Armut oder unter prekären Bedingungen lebende Menschen treffen, wenn sie ihre Rechte im Justizsystem geltend machen möchten, sind Verbandsklagen ein interessanter Handlungsansatz, den es zu untersuchen gilt (4). Die Einführung ‚wesentlicher Klageursachen‘ trägt ebenfalls dazu bei, Situationen ans Tageslicht zu bringen, die rechtlich betrachtet Fragen aufwerfen, aber in der Regel nicht vor Gericht kommen (5).

In diesem Kapitel wird auch kurz die Frage nach der Finanzierung der Justiz angesprochen, die im Rahmen einer Debatte über die öffentlichen Dienste von besonderer Relevanz ist (6).

Wir schließen mit Empfehlungen an die öffentlichen Behörden ab, die dafür zuständig sind, allmählich aber schnellstmöglich das Recht auf Zugang zur Justiz umzusetzen.

⁵ Artikel 23, Absatz 3.2 der Verfassung.

1. Vor dem Zugang zur Justiz

Der Zugang zur Justiz wird durch zahlreiche Aspekte erschwert, insbesondere für in Armut lebende Menschen. Man nimmt an, dass sie häufig aus rein finanziellen Gründen den Weg der Justiz verwerfen. Die Problematik des Zugangs zur Justiz geht jedoch über den rein finanziellen Aspekt hinaus; mehrere Faktoren spielen eine Rolle, wie die fehlende Ausübung oder der fehlende Zugang zum Recht.

1.1. Fehlendes Bewusstsein des Rechtsträgers

*"Menschen, die in Armut leben, kennen ihre Rechte nicht und wissen noch nicht einmal, dass sie Rechte haben. Viele müssen ihre Wohnung räumen, ohne zu wissen, dass sie in solchen Situationen gewisse Rechte haben."*⁶

Ein wesentliches Hindernis für den Zugang zur Justiz ist das fehlende Wissen, dass man ein Rechtssubjekt ist, d.h. ein Rechtsträger. Zugang zur Justiz bedeutet de facto Zugang zum Recht. In Armut lebende Menschen wissen oft nicht, dass sie Rechte haben und diese gerichtlich durchsetzen können. Dies führt zur ‚Nichtinanspruchnahme‘, d.h. dass Menschen, die Rechte haben, diese nicht geltend machen. Es gibt vielfältige Gründe für die Nichtinanspruchnahme. Einer davon gilt vor allem für Menschen, die in akuter Armut leben. Kein Grundrecht entgeht der Prüfung der Armut, sei es das Recht auf angemessenen Wohnraum, auf den Schutz des Familienlebens oder der Gesundheit usw. Menschen, deren Rechte missachtet werden, denken irgendwann, dass sie keine haben. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, betonen diesen Grund für die Nichtausübung von Rechten, der anderen Gründen vorausgeht.

Sie betonen außerdem, dass dieses fehlende Bewusstsein dafür, Rechtsträger zu sein, dadurch verstärkt wird, dass das Eigentum von immer mehr armen Menschen Gegenstand einer Zwangsmaßnahme für Güter oder Personen ist. Sie bezeichnen

diesen Status als ‚staatsbürgerlichen Tod‘. Oft verstehen die Betroffenen nicht, warum sie Gegenstand einer solchen Betreuung sind, die sie häufig mit der kollektiven Schuldenregelung verwechseln. Sie haben wenig Kontakt zu ihrem Betreuer, der sie zu selten trifft, weshalb sie seine Entscheidungen nicht verstehen und sich zudem ihres Rechts beraubt fühlen, ihren Besitz selbst zu verwalten. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, berichten außerdem von Situationen, in denen das Recht auf Schutz der Privatsphäre und das Vereinigungsrecht verletzt werden. Sie haben das Beispiel eines Betreuers genannt, der die persönliche Post verwaltet und diese nicht weiterleitet, obwohl dies im Gesetz vorgesehen ist. Sie erwähnten eine Person, die mehrfach vom LFA einbestellt wurde, aber von diesen Schreiben niemals Kenntnis hatte und deshalb den Anspruch auf Arbeitslosengeld verloren hat. Sie berichten auch von einer Person, der die an sie gerichteten Schreiben eines Vereins nicht weitergegeben wurden, weshalb sie nicht an dessen Aktivitäten teilnehmen konnte. Die Teilnehmer haben Betreuer erwähnt, die allzu häufig ‚außerordentliche Ausgaben‘ geltend machen, um ihre Bezahlung aufzubessern, und baten darum, solche Rechtsverletzungen zu melden. Eine unzureichende gerichtliche Kontrolle der Betreuer erhöht nach Meinung der Teilnehmer an der Konzertierung das Risiko von Missbrauch. Neben der Bewertung der Betreuer wird auch eine Bewertung der Friedensrichter, die für wesentliche Aufgaben wie die Benennung der Betreuer und deren Überwachung zuständig sind, durch den Korpschef gefordert.

Während der Konzertierung wurde auch die Notwendigkeit einer vereinfachten Kontrolle betont. Manche Anwälte, die Missbrauch durch einen anderen Betreuer beobachten, werden nicht sehr geneigt sein, diesen offiziell zu melden und einen Namen anzugeben. Selbst bei einer offiziellen Meldung kann das Verfahren sehr langwierig sein, da eine bestimmte Hierarchie zu befolgen ist.

Oft sind die Art, wie die Betreuer die betreute Person ansprechen, und ihr Ton problematisch und

⁶ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung am 26. Juni 2014.

in der Konzertierung wurde die Frage gestellt, wie man dies bewerten kann. Die Benennung eines Angehörigen zum Betreuer kann ein interessanter Lösungsansatz sein, birgt aber die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen den Familienangehörigen belastet wird, und außerdem sind die Bedingungen für eine solche Benennung sehr streng.

Die Tatsache, dass arme Menschen ‚gezwungen‘ sind, einen solchen Status für sich zu beantragen, ist besonders bedeutsam. Manche Dienste oder Institutionen machen die Gewährung von Rechten davon abhängig, dass der Betroffene eine Betreuung erhält. Benachteiligte Menschen, die zu einem solchen Schritt ‚gezwungen‘ sind, können jedoch nur schwer die Folgen einer Betreuung des Vermögens und der Person absehen.

Die vorläufige Verwaltung wurde 2013 mit Einführung eines neuen, die Menschenwürde wahren Schutzstatus grundlegend verändert.⁷ Dieses Gesetz scheint einige Garantien zu bieten, die genannten Probleme überwinden zu können. Es sieht eine einheitliche Schutzregelung für Volljährige mit zwei Teilbereichen vor: den Schutz der Güter und den Schutz der Personen⁸. Die beiden Schutzarten können von verschiedenen Betreuern ausgeübt werden⁹, was eine gewisse gegenseitige Kontrolle sicherstellt. Das neue Gesetz soll die Eigenständigkeit des Betreuten in den Vordergrund stellen, indem zunächst geprüft wird, ob eine einfache Begleitung ausreicht. Nur wenn eine solche Hilfe nicht ausreicht, beschließt der Friedensrichter die (vollständige) Vertretung des Betroffenen, die der des vorherigen Systems gleicht¹⁰. Ein Schutzstatus kann hilfreich und manchmal sogar notwendig sein, sollte aber nur für einen festen Zeitraum gelten und mit einem klaren Plan für das Ende der Betreuung verbunden sein, damit die betreute Person sich als

Rechtsträger sehen kann und ihre Eigenständigkeit gewahrt wird¹¹.

1.2. Bewusstsein des Rechtsträgers, aber ohne Ausübung der Rechte

Es kommt vor, dass die Rechte zwar bekannt sind, aber aus verschiedenen Gründen nicht ausgeübt und eingefordert werden. Die Vereinigungen, in denen Arme das Wort führen, berichten außerdem von der Angst dieser, dass die Rechte in Konkurrenz zueinander treten und gegensätzlich sein könnten. Das gilt zum Beispiel für Arme, die ihr Recht auf Wohnraum einfordern möchten, indem sie eine Klage gegen den Vermieter des nicht dem Standard entsprechenden Gebäudes einreichen, in dem sie wohnen. Sie laufen Gefahr, dass die Jugendämter einschreiten, falls sie ihre Wohnung räumen müssen und sie obdachlos werden, und ihre Kinder in einer Einrichtung oder Pflegefamilie untergebracht werden; hier wird das Recht auf den Schutz des Familienlebens auf eine Probe gestellt. Die in Armut lebenden Menschen haben außerdem Angst, dass man andere Probleme entdeckt, wenn sie ein Recht ausüben¹².

So erfuhr zum Beispiel „Frau D., dass das Haus strengen Auflagen genügen muss, damit sie einen Mietzuschuss erhalten kann. Sie befürchtete, dass das Haus nicht abgenommen würde und ging davon aus, dass sie keinen Anspruch auf einen Mietzuschuss hat. Auf Drängen des ÖSHZ stellte Frau D. einen Antrag und das Haus wurde überprüft. Es stellte sich heraus, dass das Haus gravierende Mängel aufwies und daher die Gewährung einer Mietförderung nicht möglich sei. Außerdem erklärte der Bürgermeister später, dass die Wohnung ungeeignet sei und dem Eigentümer eine Frist von zwei Monaten gesetzt wurde, um das Gebäude instand zu setzen. Während der Arbeiten wurde ein Gasleck entdeckt. Dies war für Frau D. zuviel und sie machte sich erneut auf die Suche

⁷ Gesetz zur Abänderung des Gerichtsgesetzbuches und des Gesetzes vom 17. März 2013 zur Reform der Regelungen in Sachen Handlungsunfähigkeit und zur Einführung eines neuen, die Menschenwürde wahren Schutzstatus, *Moniteur Belge*, 14. Juni 2013.

⁸ Artikel 492/1 des Zivilgesetzbuchs.

⁹ Artikel 496/3 des Zivilgesetzbuchs.

¹⁰ Artikel 492/2 des Zivilgesetzbuchs.

¹¹ Luttes Solidarités Travail (März 2015). „Un Administrateur de biens“, *La main dans la main*, Nr. 322, S. 2.

¹² Kolloquium ‚Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits‘ am 16. Dezember 2014 im Senat, http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm

*nach einer anderen Wohnung. Sie hatte Glück und fand eine andere Wohnung: kleiner, aber in gutem Zustand. Frau D. hat sich aber nicht mehr getraut, eine Mietförderung zu beantragen.*¹³

In Armut lebende Menschen fürchten die Kontrolle über und Eingriffe in ihr Privatleben, die mit der Ausübung ihrer Rechte einhergehen können. Außerdem möchten sie nicht stigmatisiert werden¹⁴.

Ein anderer wichtiger Grund für die Nichtausübung der Rechte ist die fehlende Relevanz des Angebots, wenn es nicht den Bedürfnissen oder Werten der Armen entspricht¹⁵. Die Vereinigungen, in denen Arme ihre Stimme erheben, haben als Beispiel für ein ungeeignetes Gesetz die Tatsache genannt, dass alleinstehende Arme, die Obdachlose bei sich aufnehmen möchten, Gefahr laufen, dass ihre Leistungen gekürzt werden, da sie als ‚Wohngemeinschaft‘ betrachtet werden könnten. Ein solches Gesetz mindert die Solidarität und ist nicht mit den Wünschen der Menschen vereinbar.

2. Zugang zu Informationen

*„Ich hatte keine Ahnung, dass ich zuerst ein kostenlos juristisches Gutachten einholen kann, weshalb ich mir einen Anwalt genommen habe, der sehr teuer ist, bevor ich erst einmal gut informiert wurde.“*¹⁶

¹³ Bericht von ATD Vierte Welt in Belgien beim Kolloquium ‚Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits‘ vom 16. Dezember 2014 im Senat, http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm

¹⁴ Mazet Pierre (2014). *Le non recours par non demande: mise en question de la pertinence de l'offre publique*, Beitrag zum Kolloquium ‚Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits‘ vom 16. Dezember 2014 im Senat, http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq_nontakeup/Pierre%20Mazet.pptx

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Bericht einer alleinerziehenden Frau mit Verantwortung für die Familie, Auszug aus dem Projekt LUNA des *Nederlandstalige Vrouwenraad*.

2.1. Erster juristischer Beistand

Der erste juristische Beistand ist *„Rechtsbeistand in Form von praktischen Auskünften, juristischen Informationen, eines erstes juristischen Gutachtens oder eines Verweises an eine spezialisierte Instanz oder Organisation.“*¹⁷

Hier ist festzustellen, dass infolge der Übertragung dieser Frage an die Gemeinschaften künftig Erlasse verabschiedet werden, die die Regelungen über den ersten juristischen Beistand ändern könnten. Die Konzertierungsgespräche wurden unter Bezugnahme auf das aktuelle System geführt, könnten aber sicher auch für die Arbeiten im Zuge der Verabschiedung neuer Regeln nützlich sein.

Der erste juristische Beistand kann sowohl von Anwälten wie von ‚Organisationen für juristischen Beistand‘ geleistet werden, wie Rechtsberatungen, Gewerkschaften, ÖSHZ und Gemeinwohllzentren (CAW)¹⁸. Sofern ÖSHZ juristische Dienstleistungen anbieten, kann dieses Angebot zwei Formen haben: Die meisten entscheiden sich dafür, in Absprache mit der Anwaltskammer zu bestimmten Zeiten einen Anwalt in Bereitschaft zu halten. Bei der zweiten Form beschäftigen die ÖSHZ einen Juristen. Aus den Berichten bei der Konzertierung geht hervor, dass das zweite Modell vorzuziehen ist. Ein dem ÖSHZ angeschlossener Jurist hat de facto mehr Zeit für die Bearbeitung der einzelnen Fälle und kann die Betroffenen ggf. informierter an die richtigen Dienste verweisen. Beim juristischen Beistand durch Anwälte der Anwaltskammer treten mehrere Probleme auf. Da die Bereitschaftsdienste nur zu bestimmten Zeiten vorgesehen sind, sind die Anwälte oft nur einen halben Tag pro Woche oder ggf. noch weniger vor Ort, was einen Zeitmangel bedingt. Dies zeigt sich anhand eines Berichts einer Vereinigung, in der die Armen ihre Stimme erheben, dem zufolge der Bereitschaftsdienst im ÖSHZ manchmal nur einmal

¹⁷ Artikel 508/1, 1 des Gerichtsgesetzbuchs, der durch das Gesetz vom 23. November 1998 über den juristischen Beistand eingeführt wurde, *Moniteur Belge*, 22. Dezember 1998.

¹⁸ Artikel 508/5, §1 Abs. 1 des Gerichtsgesetzbuchs.

im Monat und nur für zwei Stunden verfügbar ist. Der Anwalt hat daher oft zu wenig Zeit, um die Akte zu bearbeiten, die Dokumente und die Rechtssprache zu erklären, und dem Betroffenen eine juristische Einschätzung zu geben. Der Schwerpunkt liegt hier eher auf der Verweisung. Für die Rechtsträger ist es frustrierend: Nach dem Termin haben sie nicht den Eindruck, ihre Akte besser zu verstehen und selbst verstanden worden zu sein. Die *Ordre van Vlaams Balies (OVB)* weist darauf hin, dass Anwälte über kollektives Wissen, Know-how zur Vermittlung, zum Verfahren und zur Auseinandersetzung mit den Richtern verfügen. Diese Erfahrungen bieten eine andere Grundlage als eine einfache juristische Ausbildung. Die *OVB* hält es für wichtig, dass die rechtsuchenden Bürger auf dieses Wissen zugreifen können.

Die Anwaltskammern selbst organisieren ebenfalls Bereitschaftsdienste für den ersten juristischen Beistand in den Justizpalästen, Friedensgerichten und Justizhäusern. Vor allem der Zugang zu den Justizhäusern wird kritisiert. Der effektive Zugang wird nach Ansicht der Konzertierungsteilnehmer durch zwei Gründe, die mit der organisatorischen Verankerung der Justizhäuser zusammenhängen, erschwert. Zunächst verteilen sie sich nach Gerichtsbezirken, während die Friedensgerichte nach Kantonen organisiert sind. Bei der jüngsten Justizreform wurde außerdem die Anzahl der Gerichtsbezirke von 27 auf 12 gesenkt. Die Vergrößerung der Bezirke ist für arme Menschen ungünstig, da ihre Mobilität eingeschränkt ist und sie daher juristische Strukturen in geografischer Nähe brauchen. Die zweite Hürde ist, dass die Justizhäuser auch Aufgaben des Strafvollzugs übernehmen, zum Beispiel die Begleitung von Bewährungsstrafen. In Armut lebende Menschen kennen die Justizhäuser vor allem in diesem Kontext und werden zögern, bei der gleichen Instanz juristischen Beistand zu suchen.

Der erste juristische Beistand kann außerdem von zugelassenen und nichtzugelassenen Organisationen unterstützt werden. Die meisten Organisationen richten sich aber an eine bestimmte Zielgruppe und spezialisieren sich auf ein bestimmtes Rechtsgebiet. Dieses diversifizierte

Angebot juristischer Dienste ist für die anfälligen Menschen eindeutig ein Mehrwert, weil sie sich so an verschiedene Stellen wenden können. Es kann jedoch für diejenigen, die in Armut leben, auch ein Hindernis darstellen und das Risiko erhöhen, an andere verwiesen zu werden, was dazu führt, dass manche Menschen wahrscheinlich niemals Hilfe erhalten, weil sie schlecht verwiesen werden oder sie den erhaltenen Empfehlungen nicht folgen. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, plädieren seit langem für die Erarbeitung eines nach geografischen Gebieten gegliederten Verzeichnisses der Stellen, die juristischen Beistand leisten, damit Menschen auf der Suche nach Informationen wissen, wo sie juristischen Beistand erhalten können, und Fachkräfte einen Leitfaden haben, um Menschen effektiv an die richtigen Stellen verweisen zu können.

Neben spezifischen Angeboten ist auch ein allgemeines Angebot notwendig. Ein Beispiel in dieser Richtung kam vom kommunalen juristischen Dienst (*Justice de Proximité*) der Gemeinde Saint-Gilles, die Juristen hat, die ohne Termin arbeiten und klare, aktuelle und kostenlose juristischen Auskünfte in allen Bereichen erteilen.

Während der Konzertierung wurde in jedem Fall gesagt, dass der erste juristische Beistand zu eingeschränkt ist und hier häufig bereits Schritte erfolgen, die dem weiterführenden juristischen Beistand zufallen (siehe 3.5.). Die Grenze zwischen den beiden Formen des Beistands ist häufig sehr unscharf. So kann zum Beispiel das Verfassen eines Schreibens durch denjenigen, der den ersten juristischen Beistand leistet, bereits als ausschließliche Zuständigkeit der Anwälte des weiterführenden juristischen Beistands betrachtet werden, da es hier bereits um die Bearbeitung der Akte gehen kann. Die Konzertierungsteilnehmer fragen sich, wie solche Überschneidungen zwischen erstem und weiterführendem Beistand in künftigen Erlässen behandelt werden.

2.1.1. Rolle des Ausschusses für juristischen Beistand

Seit 1998 gibt es in jedem Gerichtsbezirk ein Dachorgan, das zur Durchführung der Aktivitäten

des ersten juristischen Beistands geschaffen wurde, den Ausschuss für den juristischen Beistand (AJB)¹⁹. Jeder AJB setzt sich paritätisch aus Vertretern der Anwaltskammern, der ÖSHZ und zugelassener Organisationen zusammen, die den ersten juristischen Beistand leisten²⁰. Die AJB spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung und Koordinierung des ersten Beistands. So sind sie vor allem dafür zuständig, die Bereitschaftszeiten der Rechtsanwälte zu organisieren und darauf zu achten, dass die Dienste bei Bedarf dezentralisiert werden²¹. Die AJB sind weiterhin dafür zuständig, die Konzertierung und Koordinierung zwischen den Organisationen des ersten juristischen Beistands zu fördern und die Verweisung an spezialisierte Instanzen zu vereinfachen, unter anderem durch die Begünstigung von Vereinbarungen²². Ferner gehört es zu den rechtlichen Aufgaben der AJB, auf die Verbreitung von Informationen über das Bestehen des juristischen Beistands und die Bedingungen für den Zugang zu diesem Beistand zu achten, vor allem bei den sozial schwächsten Gruppen²³.

2.1.2. Zulassung von Organisationen für den juristischen Beistand

Um einen Sitz in einem AJB zu erhalten, müssen Organisationen für den juristischen Beistand vom Justizministerium zugelassen werden. Die Zulassung der Vereinigungen als Organisationen für den juristischen Beistand hängt von der Bereitstellung eines Juristen ab. Für viele Vereinigungen ist diese Bedingung das Haupthindernis für ihre Zulassung als Dienstleistungserbringer juristischen Beistands, wobei die Definition ‚Bereitstellung einer Person, die mindestens ein Doktor- oder Lizentiatsdiploms

der Rechtswissenschaften hat²⁴ der Stolperstein ist. Nach Aussage der OBFZ stellt sich die Frage, wie viele Stunden Bereitschaftszeit erforderlich sind, da man zum Beispiel argumentieren kann, dass zwei Stunden täglich nicht ausreichen, um die Bedingung der ‚Bereitstellung‘ zu erfüllen. Andere Konzertierungsteilnehmer möchten diese Bedingung abschaffen, da man nicht rechtfertigen könne, dass andere Organisationen, die nicht über Juristen, aber über genauso fachkundige Mitarbeiter verfügten, nicht zugelassen würden.

Die Konzertierungsteilnehmer betonen die Bedeutung der Konzertierung und des Dialogs zwischen dem AJB und den Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, um so zu gewährleisten, dass die Armen zur Frage des ersten juristischen Beistands gehört werden.

2.1.3. Finanzierungsprobleme

Aufgrund der unzureichenden Finanzierung der zugelassenen Organisationen oder finanzieller Schwierigkeiten müssen andere Vereinigungen, die eine Form juristischen Beistands anbieten, ihre Aktivitäten verringern oder ganz einstellen. Die Überlastung und der finanzielle Druck steigen ständig. Es ist außerdem erwähnenswert, dass es in Flandern neben den Gemeinwohllernen (*Centra Algemeen Welzijn – CAW*) keine anderen Vereinigungen mehr gibt, die spezifisch den ersten juristischen Beistand organisieren. Es wurden auch die fehlenden Mittel der in Brüssel tätigen Organisationen für den ersten juristischen Beistand angesprochen. Den Teilnehmern der Konzertierung war es dennoch wichtig, die positive Rolle zu betonen, die der AJB spielt, denn er hat zu mehr Dialog zwischen diesen Organisationen und der Justiz geführt, während sich diese beiden Welten vorher nahezu unbekannt waren.

¹⁹ Artikel 508/2 - 508/4 des Gerichtsgesetzbuchs.

²⁰ Artikel 508/2 des Gerichtsgesetzbuchs und Artikel 7 und 8 des Königlichen Erlasses vom 20. Dezember 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Zulassung der Organisationen für juristischen Beistand sowie für die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses für juristischen Beistand, die die Gewährung eines Zuschusses anhand objektiver Kriterien regeln, in Ausführung von Artikel 508/2 § 3 Abs. 2, und Artikel 508/4 des Gerichtsgesetzbuchs, *Moniteur Belge*, 30. Dezember 1999.

²¹ Artikel 508/3 des Gerichtsgesetzbuchs.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Siehe Artikel 2 des Königlichen Erlasses vom 20. Dezember 1999 über die Modalitäten für die Zulassung der Organisationen für juristischen Beistand sowie für die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses für juristischen Beistand, die die Gewährung eines Zuschusses anhand objektiver Kriterien regeln, in Ausführung der Artikel 508/2 § 3 Abs. 2 und Artikel 508/4 des Gerichtsgesetzbuchs, *Moniteur Belge*, 30. Dezember 1999.

Die Verringerung oder Einstellung des ersten juristischen Beistands durch die Vereinigungen, die den Armen nahestehen, ist zu beklagen, da die Organisationen der Armutsbekämpfung häufig von positiven Erfahrungen mit dem ersten juristischen Beistand berichten, den diese anbieten. So erklärt zum Beispiel eine Obdachlosenvereinigung, dass sie mit dem ersten juristischen Beistand, den diese Organisationen den Armen leisten, immer sehr zufrieden war, da ihrer Ansicht nach die Armen eher Zugang zum ersten juristischen Beistand haben, wenn er von Vereinigungen organisiert anstatt von Rechtsanwälten geleistet wird.

2.2. Kommunikation zwischen den rechtsuchenden Bürgern und Fachkräften

Die Beziehung zwischen den Rechtsträgern und Fachkräften und die Kommunikation zwischen den beiden Parteien sind Kernelemente für den Zugang zur Justiz, verlaufen aber nicht immer problemlos. Das lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass arme Menschen stigmatisiert sind und mit einem ständigen Schamgefühl leben, was starken Einfluss auf die Kommunikation mit Akteuren des Justizsystems hat. Zahlreiche Verfahren setzen ferner die Erfassung und Kontrolle persönlicher Angaben voraus, was im Allgemeinen als Eingriff in die Privatsphäre empfunden wird.

Die kulturelle Distanz zwischen den Rechtsträgern und den Fachkräften spielt auch eine wesentliche Rolle. Die Fachkräfte haben für gewöhnlich keine Gelegenheit gehabt, im Laufe ihres Privat- und Berufslebens die Lebensbedingungen, finanziellen Probleme und Hoffnungen von Menschen kennen und verstehen zu lernen, die in Armut leben. Das gilt auch für Anwälte, die leider nur wenig oder gar nicht mit extremer Armut vertraut sind und nur eine vage Vorstellung vom Leben mancher rechtsuchender Bürger haben, was dazu führt, dass sie auch nicht verstehen, was diese ihnen erklären möchten, was sie fragen und was sie sich von der Justiz erwarten²⁵. Die Vereinigungen, in

denen Arme zu Wort kommen, sagen, dass es für diese sehr schwierig sei, sich an einen Anwalt oder Sozialarbeiter zu wenden. Das mögliche Fehlen einer pädagogischen Ausbildung und Kenntnis der Lebensbedingungen der Armen schafft zusammen mit den für in Armut lebende Menschen unverständlichen Verfahren eine Distanz, die gegenseitiges Unverständnis, fehlendes Vertrauen und manchmal sogar ein gewisses Misstrauen zur Folge hat.

Die Konzertierungsteilnehmer fordern daher auch, dass künftige Fachkräfte während ihrer Ausbildung sensibilisiert und während ihrer gesamten beruflichen Laufbahn geschult werden. In der Erstausbildung kann ein optionaler Kurs angeboten werden, um die Studierenden mit den Lebensumständen armer Menschen vertraut zu machen. Im Rahmen der Pflichtausbildung von Rechtsanwälten können diejenigen unter ihnen, die mit armen Menschen in Berührung sind oder kommen werden, Module angeboten werden, vor allem im Hinblick auf die Dienstleistungen des weiterführenden juristischen Beistands. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, wünschen sich, dass solche Ausbildungen von den Erfahrungen armer Menschen ausgehen und nicht nur von Theoretikern gehalten werden.

Die Komplexität der Rechtssprache vereinfacht die Kommunikation nicht; es obliegt den Fachkräften, die Informationen möglichst klar darzustellen. Auch wenn der Fachjargon in gewissem Umfang notwendig ist – die Verweise auf Gesetzestexte müssen korrekt sein – muss er dennoch erklärt werden; dies wurde während der Konzertierung betont.

Klare Kommunikation ist außerdem wichtig, um den Zugang zum weiterführenden juristischen Beistand zu erleichtern. Es hat für den Betroffenen keinerlei Wert, ein Rechtsgutachten zu erhalten, wenn er danach keine Möglichkeit hat, mithilfe eines Rechtsanwalts seine Rechte vor Gericht zu

²⁵ Fierens, Jacques (2008). "Les pauvres, leurs avocats et l'hypomochlion" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté, Dignité, Droits*

de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 49-57, http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-2_Fierens_FR.pdf

verteidigen. Besteht keine Verbindung zum weiterführenden Beistand, verringert sich dadurch die Wirksamkeit des ersten juristischen Beistands. Eine interessante Initiative in dieser Hinsicht ist die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Saint-Gilles und der Rechtsanwaltschaft von Brüssel, die in einer Vereinbarung formell geregelt wurde: Die Gemeinde organisiert eine Stelle für den ersten juristischen Beistand in ihren Räumlichkeiten, in denen Anwälte für den ersten Beistand ihre Bereitschaftszeiten anbieten. Auf der Basis eines umfassenden ersten juristischen Beistands ist das Ziel, eine effektive Anbindung an den weiterführenden Beistand zu gewährleisten.

Nach Meinung der Konzertierungsteilnehmer können die sogenannten sozialen Juristen eine Lösung für die Kommunikation bieten. Im CAW *Oost-Brabant* läuft zum Beispiel derzeit ein Pilotprojekt, das zeigen soll, dass es besser ist, den ersten juristischen Beistand ausschließlich durch ‚welzijnsjuristen‘ zu gewährleisten und erst beim weiterführenden Beistand Anwälte zu beteiligen. Dieses Projekt lehnt sich an die Organisation des Gesundheitswesens an: Der Hausarzt ist die erste Anlaufstelle und der Facharzt wird erst danach konsultiert, wenn es notwendig ist²⁶. Der Vorteil ist in der Tat, dass diese Juristen des ersten Beistands auch über soziale Kompetenzen verfügen und sie mehr Kontakt mit Menschen haben, die in Armut leben, was die kulturelle Distanz zwischen diesen und den Fachkräften schmälert. Andere Initiativen, wie zum Beispiel der Themenbildungstag zu „Armut und Ausgrenzung“, der 2007 vom Hohen Justizrat ins Leben gerufen wurde und an dem sich der Dienst für Armutsbekämpfung aktiv beteiligt hat, sind zu empfehlen. Solche Initiativen tragen dazu bei, das Vertrauen der rechtsuchenden Bürger gegenüber den Akteuren der Justiz zu erhöhen.

²⁶ Boone, Ruth (11. März 2015). „Voor mensen in armoede is er vooral onderconsumptie van justitie“, *De Juristenkrant*, Nr. 7, S. 7, http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305_InterviewHildeLinssen.pdf

3. Zugang zum Richter und alternative Wege zur Streitbeilegung

„Es ist wichtig festzuhalten, dass der Richter, sei es ein Verfassungsrichter, Verwaltungsrichter oder ein Richter eines ordentlichen Gerichts, oft das letzte Bollwerk der Demokratie und Verteidigung der Grundrechte ist, da er die Exzesse der anderen Gewalten sowie von Privatpersonen korrigieren kann.“²⁷

3.1. Negative Erfahrungen mit der Justiz

Menschen, die in Armut leben, gehen nicht immer vor Gericht, selbst wenn es sinnvoll wäre, weil sie unter anderem Angst vor dem Justizsystem haben, mit dem sie schlechte Erfahrungen gemacht haben. Sie haben außerdem häufiger Probleme mit der Justiz (sie sind zum Beispiel mit Zahlungen im Rückstand) und möchten nicht Gefahr laufen, dass sich die Situation gegen sie kehrt, wenn sie sich an die Gerichte wenden. So erklärt sich zum Beispiel die geringe Anzahl von Einsprüchen gegen Bescheide des ÖSHZ dadurch, dass es schwierig ist, gegen das ÖSHZ vorzugehen, wenn man damit gleichzeitig dazu beiträgt, finanziell von ihm abhängig zu sein²⁸.

In Armut lebende Menschen haben Angst, sich an einen Anwalt zu wenden, der juristischen Beistand leistet, und als Nutznießer des Systems gesehen zu werden oder einer Vorladung des Gerichts Folge zu leisten²⁹. Diese Angst gegenüber allem, was mit dem Richter oder dem Gericht zusammenhängt, ist lähmend. Für viele von ihnen ist das Gericht nicht fähig, ihre Probleme zu lösen, sondern schafft eher

²⁷ Lambert, Manuel (2010). „Les actions 'd'intérêt collectif' peuvent-elles favoriser l'accès à la justice?: une question de droits de l'Homme“ in *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice*, Brüssel, Larcier, S. 140.

²⁸ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung vom 26. Juni 2014.

²⁹ Recht-Op vzw (2007). *Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen'?*, Antwerpen, S. 30, http://www.recht-op.be/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16

zusätzliche Probleme, sodass sie der Judikative misstrauen: „*Sie haben schmerzliche Erfahrungen mit der Justiz, insbesondere wenn es um die Familie geht (Unterbringung von Kindern)*“, rufen die Vereinigungen in Erinnerung, in denen die Armen ihre Stimmen erheben. Sie denken, dass die Justiz immer auf der Seite des Stärkeren ist. In Familienfragen wird häufig materiell gedacht und entschieden: Bei Scheidungen sieht man, dass der Elternteil, der das schönere Haus und mehr Geld hat, leichter das Sorgerecht für die Kinder erhält³⁰. Während der Konzertierung wurde ein weiteres Beispiel genannt: Wer eine Wohnung hat, wird eher aus der Haft entlassen; ein Häftling, der keine Wohnung vorweisen kann, wird so härter bestraft als ein anderer, der eine hat. Ein weiteres Beispiel, das während der Konzertierung genannt wurde: Der Begriff der angemessenen Beschäftigung wird vom Arbeitsgericht je nach Art des Vertrags unterschiedlich ausgelegt (befristet, unbefristet, Art. 60,...). Solche Situationen vermitteln armen Menschen das Gefühl, dass die Justiz mit zweierlei Maß misst: Sie sagten während des Austauschs, dass man „*von Ungerechtigkeit sprechen muss; der Begriff spiegelt die Realität wider, wie sie Arme erleben*“. Diese Wahrnehmung der Justiz erklärt, warum sie häufiger Beklagte als Kläger sind.

3.2. Finanzielle Probleme

Der Zugang zur Justiz ist auch eine finanzielle Frage. Die Konzertierungsteilnehmer haben vier Maßnahmen genannt, die die Justiz teurer und damit weniger zugänglich machen; drei davon finden bereits Anwendung und die vierte ist in der Projektphase. Die Plattform ‚Justice pour tous – Recht voor iedereen‘, an der 22 Vereinigungen beteiligt sind und die das Ziel verfolgt, allen einen besseren Zugang zur Justiz zu bieten, hat darauf hingewiesen, dass mehrere Maßnahmen im Justizplan dazu bestimmt sind, Einsparungen zu erzielen, auf Kosten des Grundrechts, eine Sache vor einen Richter bringen oder sich vor Gericht verteidigen zu können.

³⁰ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung am 26. Juni 2014.

Die Frage ist, ob die öffentlichen Behörden die „Stillstands-Verpflichtung“ erfüllt haben, nach der, wie es der Verfassungsgerichtshof bestätigt hat, der Gesetzgeber im Rahmen von Artikel 23 der Verfassung keine Rechte mindern darf, die verbrieft sind³¹. Eine fünfte Maßnahme, die im Justizplan erscheint, wird ebenfalls in diesem Teil angesprochen; sie würde die Prozesskosten senken.

3.2.1. Rückforderbarkeit von Anwaltskosten und -honoraren

Die Einführung der Rückforderbarkeit 2008 (d.h. Übernahme der Honorare und Kosten für die Anwaltsleistungen der obsiegenden Partei durch die unterlegene, auch Verfahrensentschädigung genannt gemäß der Definition in Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuchs) hat ein weiteres Hindernis für den Zugang armer Menschen zur Justiz geschaffen. Menschen, die nur über wenig Ressourcen verfügen, laufen Gefahr, schlicht und ergreifend darauf zu verzichten, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen, da sie sich die finanzielle Unwägbarkeit nicht leisten können, die mit der Rückforderbarkeit von Kosten und Honoraren zusammenhängt. Das Risiko negativer Folgen besteht insbesondere für die Ärmsten, denn umso bescheidener das Einkommen des Rechtsträgers ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass er sich im Lager der Unterlegenen wiederfindet, vor allem durch den ungleichen Zugang zu einer guten Verteidigung vor Gericht³². Außerdem ist die unterlegene Partei nicht unbedingt die, die im Unrecht ist.

Bei der Konzertierung über die Rückforderbarkeit wurde eine wichtige Ausnahme angesprochen, bei der die unterlegene Partei nicht die Kosten der obsiegenden Partei tragen muss, die zum Vorteil mittelloser Bürger ist. Bei Rechtsstreitigkeiten über

³¹ Entscheidung Nr. 169/2002 vom 27. November 2002 des Schiedshofs (heute Verfassungsgerichtshof).

³² Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2009). *Armut bekämpfen (Bericht 2008-2009. Teil 1)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 52, http://www.armutsbekaempfung.be/publications/Zweijahr.esbericht2009_Teil1.pdf

Sozialversicherungsfragen wird die Verfahrensschädigung immer von der Sozialversicherungsinstitution getragen, sofern es sich nicht um leichtfertige oder schikanöse Klagen handelt (wenn zum Beispiel ein Verfahren mit der Absicht eingeleitet wird, Schaden zuzufügen oder das Verfahren unnötig in die Länge zu ziehen).

Die Rückforderbarkeit belastet auch die Beziehung zwischen dem Anwalt und dem Rechtsbürger: Der Anwalt muss den rechtsuchenden Bürger über die möglichen Kosten eines Verfahrens unterrichten. Verliert der Bürger das Verfahren und wird er zur Verfahrensschädigung verurteilt, hat er oft das Gefühl, dass sein Anwalt – dessen Kosten er tragen muss – seine Arbeit nicht gut gemacht hat. Bei der Konzertierung haben die Teilnehmer auch von Anwälten berichtet, die aufgrund der geschätzten Kosten eines Verfahrens zurecht oder nicht davon abraten, vor Gericht zu gehen.

Die Verfahrensschädigungsbeträge³³ können eine schwere Belastung für den Geldbeutel des rechtsuchenden Bürgers darstellen und bergen ein echtes Verschuldungsrisiko. Außerdem sind die Gerichtskosten häufig eine unvorhergesehene Ausgabe und stellen für die Privatperson eine hohe Summe dar, während die öffentlichen Behörden und die meisten Unternehmen und Arbeitgeber sie unter allgemeinen Ausgaben verbuchen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass sich Menschen in prekäre Lage durch die Verfahrensschädigung davon abschrecken lassen, vor Gericht zu gehen.

Die Konzertierungsteilnehmer sind der Ansicht, dass die Rückforderbarkeit der Anwaltshonorare den Fortschritt teilweise zunichte macht, der durch das Gesetz über die Gerichtskostenhilfe erzielt wurde, und das obwohl der Richter über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt, die Höhe

der Verfahrensschädigung anzupassen. Der Richter kann sie unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit senken (ggf. bis auf den Mindestbetrag) und sie in einigen Fällen auf einen Wert unterhalb des Mindestbetrags oder auf einen symbolischen Betrag setzen³⁴. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, sagen, dass sie noch keinen Fall mit einem Mindestbetrag oder einer symbolischen Summe gesehen hätten. Nach Aussage der OBFG und der OVB machen die Richter wenig Gebrauch von dieser Möglichkeit. Andere Konzertierungsteilnehmer meinten, dass es keine klaren Richtlinien für die Nutzung eines symbolischen Betrags gebe und die Praxis von einem Richter zum anderen sehr unterschiedlich sei, was dazu führe, dass rechtsuchende Bürger nicht mit einer zuverlässigen und vorhersehbaren Rechtssprechung rechnen könnten; in der Praxis wird wenig über diese Frage gesprochen und in der Regel wird der Basisbetrag veranschlagt. Oft weiß der Magistrat nicht, dass die betroffenen Personen Gerichtskostenhilfe erhalten. Es ist durchaus möglich, dass ihre Akte keinerlei Dokument enthält, das eine Senkung des Betrags der Verfahrensschädigung rechtfertigt. Bedenkt man, dass der Richter seine Entscheidung, unter den Mindestbetrag zu gehen, begründen muss, ist es wichtig, dass die Anwälte die entsprechenden Nachweise vorlegen.

Falls sich jemand selbst verteidigt, zum Beispiel weil sein Einkommen die Schwelle übersteigt, bis zu der er die Dienstleistungen eines Anwalts des juristischen Beistands (früher ‚pro Deo‘ genannt) in Anspruch nehmen darf und er nicht über die Mittel verfügt, einen Anwalt zu beauftragen, kann der Richter nicht unter den Mindestbetrag gehen, obwohl die Situation objektiv die Gleiche ist wie für jemand anderen, der einen Anwalt hat. Der Verwaltungsgerichtshof ist dennoch der Meinung, dass man hier nicht von Diskriminierung sprechen kann³⁵. Für Personen, die sich selbst vertreten, ist zwar Gerichtskostenhilfe verfügbar, aber nach

³³ Königlicher Erlass vom 26. Oktober 2007 zur Festlegung des Tarifs der in Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches erwähnten Verfahrensschädigung und zur Festlegung des Datums des Inkrafttretens der Artikel 1 bis 13 des Gesetzes vom 21. April 2007 über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare und -kosten, *Moniteur Belge*, 9. November 2007; zu weiteren Informationen über die konkrete Höhe der Beträge siehe: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007102635&table_name=loi

³⁴ Entscheidung Nr. 182/2008 vom 18. Dezember 2008 des Verfassungsgerichtshofs.

³⁵ Entscheidung Nr. 19/2011 vom 3. Februar 2011 des Verfassungsgerichtshofs.

Aussage einer Vereinigung, in der die Armen ihre Stimme erheben, wissen viele nicht, worauf sie Anspruch haben, wenn sie sich selbst verteidigen.

3.2.2. 21% Mehrwertsteuer auf Anwaltsleistungen

Die Einführung der Mehrwertsteuer (MWSt.) auf die Leistungen von Anwälten (und Gerichtsvollziehern) im Januar 2014 stellt ein neuerliches Hindernis dar, das Menschen davon abhalten kann, einen Anwalt aufzusuchen, oder Anwälte veranlasst, jemandem aufgrund der damit verbundenen Kosten von einer Klage abzuraten, auch wenn die Sache legitim ist. Die Maßnahme ist vor allem für rechtsuchende Bürger problematisch, die über begrenzte Mittel verfügen, aber dennoch keinen weiterführenden juristischen Beistand in Anspruch nehmen können, weil ihr Einkommen (knapp) den entsprechenden Schwellenwert übersteigt. Anwaltsleistungen für rechtsuchende Bürger, die weiterführenden juristischen Beistand genießen, unterliegen dem MWSt.-Satz 0, gemäß einem Rundschreiben des FÖD Finanzen³⁶. Man muss jedoch feststellen, dass diese Verwaltungssicht keine Rechtsgrundlage hat und damit eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht³⁷.

Ende 2014 haben zehn Organisationen, darunter das ‚*Netwerk tegen Armoede*‘, die ‚*Liga voor de Mensenrechten*‘, ABVV und OBFG, Klage beim Verfassungsgerichtshof gegen die Einführung der Mehrwertsteuer auf Anwaltsleistungen eingereicht. Diese Maßnahme erhöht die Kosten de facto um 21%, was für Menschen mit geringem Einkommen das x. Hindernis darstellt³⁸. Nach Aussage der Organisationen führt diese Maßnahme zu Diskriminierung, da mehrwertsteuerpflichtige Parteien (wie Unternehmen und Freiberufler) die MWSt. abziehen können, während Privatpersonen die Möglichkeit nicht

haben und alles selbst tragen müssen. Außerdem sind mehrwertsteuerpflichtige Parteien oft die stärkeren und Privatpersonen die schwächeren. Unter diesem Aspekt ist die Einführung der MWSt. asozial, da sie ausschließlich die Schwächsten belastet. Diesbezüglich hat der Verfassungsgerichtshof beim Europäischen Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung eingereicht, um herauszufinden, ob dieser die Einschätzung vertritt, dass die Mehrwertsteuerpflicht gegen das Grundrecht auf juristischen Beistand verstößt. Im Grundsatz schreibt Europa den Mitgliedsstaaten die Mehrwertsteuerpflicht für Anwälte vor, aber Belgien hatte eine Ausnahmeregelung, bis die letzte Regierung selbst dieser Ausnahme ein Ende bereitete. Angesichts der Frage zur Vorabentscheidung kann das Urteil des Verfassungsgerichtshofs noch auf sich warten lassen, aber die Tatsache, dass sie überhaupt gestellt wurde, lässt darauf schließen, dass das Gericht für das Argument der Organisationen offen ist, dass die Mehrwertsteuerpflicht gegen die Grundrechte rechtsuchender Bürger verstößt³⁹.

Wenn es unmöglich ist, aufgrund rechtlicher Pflichten Europa gegenüber die Anwaltsleistungen von der Mehrwertsteuer zu befreien, sollte nach Meinung zahlreicher Konzertierungsteilnehmer für Privatpersonen ein Satz von 6% gelten.

3.2.3. Erhöhung der Gerichtskosten

Obwohl 2012 bereits die Bearbeitungsgebühren (Betrag, der für die Eintragung einer Klage in einem Gerichtsbezirk zu entrichten ist) um 15% erhöht wurden, gilt seit dem 1. Juni 2015 eine weitere Erhöhung⁴⁰.

In Übereinstimmung mit einem Abkommen der Regierung wurde so ein Gesetz zur Reform der Kanzleigebühren beschlossen; durch dieses Gesetz werden die Gebühren für die Registrierung bei Zivilgerichten proportional zum (geschätzten) Streitwert, in Abhängigkeit von der Instanz,

³⁶ Rundschreiben AGFisc Nr. 47/2013 (E.T. 124.411) vom 20. November 2013, S. 6 Randnummer 28 und Mehrwertsteuerentscheidung Nr. E.T. 126.564 vom 18. Juli 2014, S. 10 Randnummer 41-46 des FÖD Finanzen.

³⁷ Wille, P. en Marc Govers (2013). *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, p. 106.

³⁸ <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vraagt-advies-aan-europees-hof-van-justitie-over-btw-plicht-voor-advocaten>

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Gesetz vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebühergesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebüher, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015.

ermittelt. Es gilt ein allgemeiner progressiver Satz: Je höher der Klagewert, desto höher sind die Gebühren. Eine weitere Änderung – neben der allgemeinen Vorschrift, nach der für alle Eintragungen ein einheitlicher Tarif pro Gerichtsbezirk und pro Instanz festgelegt wird – ist, dass die Gebühr für die Eintragung ‚pro Kläger‘ erhoben wird, während sie derzeit ‚pro Rechtssache‘ gilt⁴¹. Ein Paar, das beispielsweise gemeinsam ein Haus mietet und den Vermieter verklagen möchte, weil er nicht die notwendigen Reparaturen vornimmt, muss zweimal die Gebühr für die Eintragung der Klage entrichten⁴². Für die Familiengerichte wird hingegen die Gebühr für die Eintragung einheitlich und einmalig je nach Instanz festgelegt (bei einem Berufungsgericht sind zum Beispiel höhere Gebühren zu entrichten als in der ersten Instanz), ungeachtet des Klagewerts und der Anzahl der Parteien⁴³.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass der Staatsrat in einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf die Meinung vertrat, dass die Reform ‚*der Prüfung im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang zur Justiz und den Grundsätzen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nicht standhalten werde*‘⁴⁴. Diese Maßnahmen führen de facto neue Schwellenwerte für Privatpersonen ein. Man kann auch feststellen, dass sie aus rein haushalterischen Gründen ohne die geringste Berücksichtigung des Zugangs zur Justiz für alle beschlossen wurden. Der Zugang zu einer Gerichtsinstanz wird immer weniger selbstverständlich, vor allem für die Schwächsten.

⁴¹ Artikel 3 des Gesetzes vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebürgengesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebürgen, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015.

⁴² (Gesetzesentwurf zur Reform der Kanzleigebürgen). Bericht der ersten Lesung im Namen des Finanz- und Haushaltsausschusses durch Sophie WILMES und Carina VAN CAUTER, *Documents parlementaires*, Abgeordnetenkammer, 2014-15, Nr. 54K0906003, 10.

⁴³ Artikel 4 des Gesetzes vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebürgengesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebürgen, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015, http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiquees/news_2015-06-01.jsp

⁴⁴ Gesetzesentwurf zur Reform der Kanzleigebürgen. Op.cit., S. 4.

3.2.4. Vorschlag einer Selbstbeteiligung

Im Einklang mit dem Regierungsabkommen sieht eine der neuen geplanten Maßnahmen die Einführung einer Selbstbeteiligung vor, um einer übermäßigen Inanspruchnahme vorzubeugen⁴⁵. Beim Zugang armer Menschen zur Justiz stellt aber vielmehr die Nichtinanspruchnahme ein Problem dar.

Nach Aussage des aktuellen Justizministers bedeutet die Einführung einer Selbstbeteiligung, dass ein Teil der Kosten des weiterführenden juristischen Beistands dem rechtsuchenden Bürger berechnet wird. Wie im Gesundheitswesen besteht das Ziel darin, rechtsuchenden Bürgern einen Teil der Kosten in Form einer Provision zu belasten. Die restlichen Honorare werden direkt von den Behörden in Form von Standardbeträgen bezahlt. Dies wäre im Vergleich zum aktuellen System ein Rückschritt, in dem es möglich ist, eine vollständig kostenlose Unterstützung durch einen Anwalt zu bekommen.

Während der Aussprachen über den Justizplan hat der Justizausschuss der Abgeordnetenkammer darauf hingewiesen, dass ordentliche Ausnahmen vorzusehen seien, da sonst das Risiko bestünde, dass die ÖSHZ einen großen Teil der Finanzierung des weiterführenden juristischen Beistands tragen müssten⁴⁶.

3.2.5. Gebühren für die Zustellung der Klage

Die Eröffnung eines Verfahrens vor Gericht erfolgt je nach Gegenstand und Rechtsvorschriften durch Klagezustellung (Unterrichtung der gegnerischen Partei durch ein per Gerichtsvollzieher zugestelltes Schriftstück) oder per Antrag. Teilnehmer an der Konzertierung äußerten sich positiv über die Nutzung des kontradiktorischen Antrags als

⁴⁵ Geens, Koen (2015). Plan Justice, une plus grande efficience pour une meilleure justice, Bruxelles, Service public fédéral Justice, p. 35-36, http://justice.belgium.be/fr/binaries/Plan_Justice_18mars_FR_tcm421-264636.pdf

⁴⁶ Aussprache zum Justizplan. Bericht im Namen des Justizausschusses durch Christian BROTCORNE, *Documents parlementaires*, Kammer 2014-15, Nr. 54 1019/001, 10, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1019/54K1019001.pdf>

generellem Modus für die Einleitung eines Verfahrens in allen privatrechtlichen Streitfällen. Die Klagezustellung würde nur noch in Ausnahmefällen verlangt. Der kontradiktorische Antrag ist einfach, zugänglich und im Vergleich zur Klagezustellung kostengünstig, da diese eine hohe Gebühr mit sich bringt und damit weniger zugänglich ist⁴⁷.

Konzertierungsteilnehmer weisen jedoch darauf hin, dass Garantien zur Kenntnisnahme bestimmter Schriftstücke beim Antrag wegfallen können, während sie bei der Klagezustellung vorgesehen sind. So darf man nicht vergessen, dass regelmäßig Beschwerden über die Arbeit der Post eingehen (zum Beispiel dass keine Benachrichtigung hinterlassen wird, wenn der Empfänger eines Gerichtsbriefs nicht zu Hause ist).

Im Justizplan 2015 wird das aktuelle Verfahren der Klagezustellung mittels Schriftstück, das durch einen Gerichtsvollzieher zugestellt wird, diskutiert, auch wenn dies nur im Rahmen des Strafrechts ist. Es wird vorgeschlagen, dass in vielen Fällen dieses Schriftstück durch ein einfacheres und günstigeres System ersetzt werden kann, das genauso viele Garantien bietet, zum Beispiel ein unterzeichnetes schriftliches Dokument oder ein gewöhnliches Schreiben⁴⁸.

Der Hohe Justizrat kam in seiner Stellungnahme 2001 zu dem Schluss, dass die Genehmigung eines kontradiktorischen Antrags als Modus für die Verfahrenseröffnung in allen privatrechtlichen Streitigkeiten ein denkbarer Handlungsansatz zwecks Demokratisierung sei⁴⁹.

3.3. Komplexität des Verfahrens

Der Zugang zur Justiz wird durch die Komplexität der Gerichtsverfahren und der Rechtssprache beschränkt. Die Gerichtswelt ist eine Welt für sich,

⁴⁷ Hoher Justizrat (2001). Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gerichtsgesetzbuchs in Sachen Zivilverfahren, vorgelegt von Geert Bourgeois und Karel Van Hoorebeeke, S. 39, http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0005b1.pdf

⁴⁸ Geens, Koen, *op.cit.*, p. 57-58.

⁴⁹ Hoher Justizrat, *op.cit.*, p. 43.

die besonderen Regeln unterliegt, eigene Codes und eine eigene Sprache hat, die für die meisten Bürger undurchdringbar ist. Menschen, die in Armut leben, verfügen im Allgemeinen nicht über das nötige Rüstzeug, um die Arbeitsweise der Justiz dekodieren zu können, zum Beispiel den Ablauf einer gerichtlichen Anhörung. Eine häufige Reaktion ihrerseits ist, Post und Vorladungen des Gerichts zu ignorieren, was ein Zeichen ihrer Ohnmacht ist und einen Teufelskreis auslöst, in dem ihre Chancen, ihre Rechte geltend zu machen, zunichte gemacht werden⁵⁰. Sie kennen nicht die ihnen offen stehenden Reaktionsmöglichkeiten und auch nicht die Folgen ihrer ‚Untätigkeit‘⁵¹. Wie viele rechtsuchende Bürger verstehen die Konsequenzen eines Urteils, das ‚vorbehaltlich möglicher Einsprüche und ohne Kautions‘ ausgesprochen wird oder einer Entscheidung, die festlegt, dass ‚diese Bestimmung den Hauptmieter nicht verpflichtet, eine Mindestdauer zu gewährleisten, sofern nicht eine Dauer vertraglich verfügt wird, quod non in casu...‘⁵²?

„Wir verstehen die Gerichtsentscheidungen nicht. Manchmal wird ein Vorschlag für einen Vergleich unterbreitet, ohne dass wir die Zeit hätten, ihn zu verstehen oder darüber nachzudenken, ob uns der Vergleich passt oder nicht.“⁵³

Man darf auch nicht vergessen, dass manche Arme funktionale Analphabeten sind oder die Sprache des Landes nicht beherrschen. Soziokulturelle Barrieren dieser Art verhindern den Zugang zur Justiz: Ohne Kenntnis der Gesetze, Rechte und Verfahren können arme Menschen ihre Rechte nicht verteidigen⁵⁴. „Wenn Sie nichts kennen und noch weniger wissen, wie alles funktioniert, wie

⁵⁰ ATD Vierte Welt in Belgien, Union des Villes et Communes belges – Sektion ÖSHZ, König-Baudouin-Stiftung (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Brüssel, König-Baudouin-Stiftung, S. 358, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

⁵¹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Lance débat, 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 167, <http://www.luttepauvrete.be/debat10ansRGP.htm>

⁵² *Ibid.*

⁵³ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung am 26. Juni 2014.

⁵⁴ Recht-Op vzw, *op.cit.*, S. 29.

*sollen Sie dann irgendwohin gehen, um sich zu verteidigen?*⁵⁵

Ein besserer Dialog zwischen den sozialen und den gerichtlichen Akteuren (Anwälte, Magistrate, Gerichtsvollzieher, ...) ist notwendig, um die Distanz zwischen den rechtsuchenden Bürgern und der Justiz zu überwinden. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, wünschen sich Initiativen, mit denen die Gerichtsakteure einen Dialog mit den schwachen Rechtsträgern aufnehmen. Die Gerichte müssen menschlicher werden, indem sie das Gefühl vermitteln, dort verstanden zu werden, sodass die Gerichtsverfahren und die hier vorgeschlagenen Lösungen einzelner Probleme leichter zu akzeptieren sind. Es wird einerseits empfohlen, mehr mit rechtsuchenden Bürgern zu kommunizieren und ihnen besser zu erklären, was bei Gericht passiert und andererseits besser und verständlicher zu kommunizieren, indem man archaische Sprache vermeidet und die unvermeidbaren Rechtsbegriffe erklärt. In der Konzertierung wurde zum Beispiel vorgeschlagen, die Anhörungen des Arbeitsgerichts zur kollektiven Schuldenregelung an einem Tisch anstatt eines Gerichtssaals abzuhalten, da so alle Beteiligten entspannter sind und sich frei äußern können.

Es müssen Initiativen zur Überbrückung der Kluft zwischen den rechtsuchenden Bürgern und den Akteuren der Justiz gefördert werden, sodass die Bürger an Vereinigungen weiter verwiesen werden können, wo sie Hilfe erhalten. Die Gerichte haben keine ‚Sozialkarte‘, die die verschiedenen sozialen Dienste und Vereinigungen zeigt, an die sie die Bürger verweisen können. Viele rechtsuchende Bürger wenden sich hilfeschend an den Greffier des Friedensgerichts. Dieser kann nicht beratend tätig werden⁵⁶ und hat auch kein Verzeichnis von Organisationen, an die er Menschen verweisen kann, um dort juristischen Beistand zu erhalten.

In der Konzertierung sprachen die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, übrigens auch

von Situationen, in denen Bürger jungen Referendaren überlassen werden, die noch nicht immer über die notwendigen Kompetenzen verfügen, vor allem wenn es darum geht, dem rechtsuchenden Bürger klar das Verfahren und die inhaltlichen Elemente zu erläutern.

Seit Erstellung des Armutsberichts zeichnen sich ermutigende Verfahren in der Praxis ab, die eine bessere schriftliche Information der Bürger sicherstellen, wie die Arbeit der Association Syndicale des Magistrats mit dem Titel „Dire le droit et être compris“ (Rechtsprechen und verstanden werden), ein Vademekum zur Erstellung von Urteilen, das deren Verständnis fördern soll. Es müssen aber noch Maßnahmen erarbeitet werden, um die Rechtssprache, die in Schriftstücken und laufenden Verfahren verwendet wird, zu vereinfachen (Klagezustellung, Zustellung durch den Gerichtsvollzieher und Benachrichtigungen). Ein weiterer Vorschlag lautet, die Reihenfolge der Bestandteile eines Urteils umzukehren, sodass die Entscheidung auf der ersten Seite erscheint.

Mehrere Konzertierungsteilnehmer haben betont, wie wichtig eine verständliche Information über die Einspruchsverfahren ist, die rechtsuchenden Bürgern nicht immer (gut) bekannt sind; dies ist umso wichtiger, als die Fristen für die Einreichung eines Einspruchs manchmal extrem kurz sind. In diesem Zusammenhang hat das Arbeitsgericht von Antwerpen zusammen mit den örtlichen ÖSHZ eine Debatte initiiert, die noch läuft; das Ziel ist, die Dauer von Einspruchsverfahren um die Hälfte zu verkürzen (von fünfzehn auf achteinhalb Monate). Auch wenn die Befürworter einer solchen Reform meinen, dass eine deutliche Verkürzung der Einspruchsverfahren die Vorlage von Nachweisen aus jüngerer Vergangenheit erleichtern würde, besteht das Risiko, dass diese Verkürzung zulasten von armen Menschen geht, weil sie noch weniger Zeit hätten, um die notwendigen Schritte zu ergreifen. Die Tatsache, dass ein Einspruch bei bestimmten Sachverhalten vom Streitwert abhängt, stellt ein weiteres Problem dar. So haben die Teilnehmer der Konzertierung darauf hingewiesen, dass es

⁵⁵ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung am 26. Juni 2014.

⁵⁶ Artikel 297 des Gerichtsgesetzbuchs.

unterhalb eines gewissen Betrags, d.h. 1.860 Euro, keine Möglichkeit des Einspruchs gegen die Entscheidung eines Friedensrichters gibt. Bei geringeren Beträgen ist das Urteil des Friedensrichters unanfechtbar, oder anders gesagt gibt es keine Einspruchsmöglichkeit⁵⁷, was die rechtsuchenden Bürger oft nicht wissen und dazu führt, dass sie nicht ahnen, dass die Entscheidung endgültig ist.

3.4. Verwaltungsprobleme

Klage einzureichen ist zeitaufwändig und der Verlauf des Verfahrens beansprucht noch mehr Zeit.

„Die Mühlen der Justiz mahlen extrem langsam und in der Zwischenzeit leiden die Menschen. Es geht schnell, ein Kind außerhalb der Familie unterzubringen, aber die Kinder zurückzuholen kann lange dauern. Und das gilt für viele Dinge: So verhängt man schnell Sanktionen, während es länger dauert, die Dinge zu verbessern.“⁵⁸

Die Konzertierungsteilnehmer haben festgestellt, dass die Uhren der Justiz aufgrund zahlreicher Verwaltungsvorgänge und Regelungen wie der Eintragung der Rechtssache und rechtlicher Fristen anders (langsamer) gehen. Der Rückstau der Justiz spielt auch eine Rolle. Außerdem arbeitet die Justiz nach einer bestimmten Logik, nämlich der kontradiktorischen, was ebenfalls Zeit erfordert, während die Armen mit der Dringlichkeit der Frage konfrontiert sind⁵⁹. Bei (zu) langen Verfahren können sie sich entmutigen lassen und sogar auf ihre Rechte verzichten. Nach Aussage der Teilnehmer setzen manche ÖSHZ sogar darauf, dass sich die Nutzer bei negativen Entscheidungen von den Verwaltungsschritten abschrecken lassen und niemals vor Gericht gehen; sie sprachen von einer ‚Antiwirkung des Zugangs zur Justiz‘. Derjenige, der trotzdem Schritte ergreift, um seine

Sache vor Gericht zu bringen, ist leider mit dem Problem sehr langer Wartezeiten konfrontiert, bis er ein Urteil hat. Es gibt zwar in dringlichen Fällen Eilverfahren, aber die Dringlichkeit scheint selten anerkannt zu werden.

Ein weiteres Problem wurde thematisiert: Manche ÖSHZ weigern sich, Eingangsbestätigungen für Anträge auszustellen. Die Teilnehmer der Konzertierung betonen, wie schwierig es ist, Menschen zu begleiten und ihnen zu helfen, Anträge beim ÖSHZ zu stellen, um anschließend festzustellen, dass das ÖSHZ ihren Antrag ablehnt und nicht einmal eine Bestätigung ausstellt. Ohne eine solche Eingangsbestätigung ist es äußerst schwierig, vor Gericht zu gehen, und arme Menschen werden so ihrer Rechte beraubt.

Im aktuellen Verfahren ist es für arme Menschen sehr aufwändig, alle erforderlichen Nachweise beizubringen, um ihren Antrag zu erstellen. Bei der Konzertierung wurde vorgeschlagen, ein einziges Verfahren für den juristischen Beistand und die Gerichtskostenhilfe einzuführen. Im Jahr 2006 fand bereits eine Teilharmonisierung statt: Der Bescheid des Büros für juristischen Beistand, in dem der weiterführende juristische Beistand gewährt wird, gilt als Nachweis für unzureichende Mittel für den Antrag auf Gerichtskostenhilfe beim Büro für Gerichtskostenhilfe. Eine weitere Etappe besteht darin, ein gemeinsames Verfahren für die beiden Arten von Unterstützung durch die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle zu schaffen. Diese Stelle, die Zugriff auf die Datenbanken hätte, um die finanzielle Situation zu prüfen, würde es den Armen oder Menschen mit geringem Einkommen ermöglichen, nur einmal Hilfe beantragen zu müssen. Derzeit haben die Anwälte unter bestimmten Bedingungen Zugriff auf das nationale Einwohnermelderegister, aber die Konzertierungsteilnehmer fordern, diesen direkten Zugriff auf eine zentrale Anlaufstelle auszudehnen, jedoch ohne Eingriff in die Privatsphäre.

Das jüngste Gesetz zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleibührengesetzbuches und der dazu gehörige königliche Erlass sehen eine weitere Verwaltungs-

⁵⁷ Artikel 617 des Gerichtsgesetzbuchs.

⁵⁸ Einführung von ATD Vierte Welt bei der Konzertierung am 26. Juni 2014.

⁵⁹ Kolloquium ‚Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits‘ am 16. Dezember 2014 im Senat, http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm

bedingung vor, die erfüllt sein muss, bevor ein Verfahren eingeleitet werden kann: die Pro-fisco-Erklärung⁶⁰. Um die Rechte auf Eintragung der Klage festzustellen, muss jede Partei eine solche Erklärung im verfahren-seinleitenden Akt der Instanz vorlegen, anhand derer der Streitwert geschätzt wird⁶¹. Die neue Anforderung ist ein zusätzliches administratives Hindernis und bei Fehlen dieser Erklärung kann das Verfahren nicht eingeleitet werden⁶².

3.5. Weiterführender juristischer Beistand und Gerichtskostenhilfe

Das Bestehen des weiterführenden juristischen Beistands, die Möglichkeit der vollständig oder teilweise kostenlosen Unterstützung durch einen Anwalt und die Gerichtskostenhilfe, die die vollständige oder partielle Befreiung von den Verfahrenskosten ermöglicht, bietet Menschen mit geringem Einkommen die Chance, die finanziellen Hürden zu überwinden.

Die Haushaltsprobleme bergen jedoch das Risiko, die Qualität des weiterführenden juristischen Beistands zu mindern. In zehn Jahren (2003-2013) hat sich die Anzahl von Rechtssachen, bei denen ein Anwalt des juristischen Beistands beansprucht wird, verdoppelt. Die Nachfrage nach Anwälten des juristischen Beistands steigt, aber das Budget für den weiterführenden juristischen Beistand steigt nicht in gleicher Weise. In der Konzertierung

haben auch mehrere Magistrate geäußert, dass der Haushaltsdruck schwer wiegt und bei Bewertungen der quantitative Aspekt viel Raum einnimmt: Umso mehr Rechtssachen sie bearbeiten, desto besser werden sie eingestuft. Eine solche Praxis ist der Qualität nicht dienlich.

Verschiedene Konzertierungsteilnehmer plädieren daher für eine angemessene Finanzierung, damit die Rechte jedes Bürgers gewahrt werden. Laut dem *Orde van de Vlaamse Balies (OVB)* sollte man das aktuelle Finanzierungssystem mit Pauschalsätzen überdenken, da es zu einer paradoxen Situation führt: Je mehr sich die Anwälte bemühen (je mehr die Anzahl der Leistungen steigt), desto weniger verdienen sie⁶³. Die OVBG hat in der Konzertierung die Idee eines Gerichtskostenhilfefonds angesprochen, der zum Teil durch Pauschalsätze finanziert, aber auch durch andere Finanzierungsquellen ergänzt werden sollte, wie zum Beispiel die Erhöhung der Kanzleigebühren, die jedes Mal zu entrichten sind, wenn eine Klage bei Gericht eingereicht wird⁶⁴.

Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, fürchten, dass die Maßnahmen zur Finanzierung der Gerichtskostenhilfe vor allem darauf abzielen, die Anzahl der Nutznießer der Gerichtskostenhilfe zu verringern. Bevor man solche Maßnahmen ergreift, muss man die Gründe für den Anstieg der Anträge auf weiterführenden juristischen Beistand untersuchen (wie die steigende Anzahl von Menschen, die mit geringen Einkommen leben, immer komplexere Vorschriften und eine verstärkte Verrechtlichung aller Bereiche unserer Gesellschaften).

Die Streichung der unwiderlegbaren Vermutung der Bedürftigkeit (außer bei dringenden Verfahren)⁶⁵, die im Justizplan vorgesehen ist, verkompliziert den Zugang zur Justiz für die, die

⁶⁰ Gesetz vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebührengesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebühren, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015; Königlicher Erlass zur Festlegung des in Artikel 269/1 des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebührengesetzbuches erwähnten Musters der "Pro fisco"-Erklärung und zur Festlegung des Datums des Inkrafttretens des Gesetzes vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebührengesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebühren, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015.

⁶¹ Artikel 3 des Gesetzes vom 28. April 2015 zur Abänderung des Registrierungs-, Hypotheken- und Kanzleigebührengesetzbuches im Hinblick auf die Reform der Kanzleigebühren, *Moniteur Belge*, 26. Mai 2015.

⁶² Rundschreiben Nr. 2/2015 vom 26. Mai 2015 des FÖD Finanzen, Verwaltung Patrimoniumunterlagen, S. 5; http://justice.belgium.be/fr/binaries/doc%204_tcm421-268013.pdf

⁶³ Orde van Vlaamse Balies (2014). *Memorandum*, Brüssel, S. 3, http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum_OVB_2014%2005%2025_DEF.pdf

⁶⁴ Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Anwaltschaften (2014). *Memorandum*, S. 6, <http://www.arm-ccm.be/portal/pls/portal/docs/1/6029-103.PDF>

⁶⁵ Geens, Koen, *op.cit.*, S. 35.

weiterführenden juristischen Beistand oder Gerichtskostenhilfe beantragen. Im aktuellen System haben eine bestimmte Anzahl von Kategorien rechtsuchender Bürger automatisch Anspruch auf kostenlose Hilfe, wie Empfänger des Eingliederungseinkommens und Menschen mit anerkannter Behinderung, die Ersatzeinkommen erhalten. Mit der geplanten Maßnahme wird die Annahme der Bedürftigkeit unwiderlegbar. Kann nachgewiesen werden, dass jemand über ein ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügt, kann es sein, dass dieser Person der Anspruch auf kostenlose Hilfe entzogen wird⁶⁶, selbst wenn dieses Einkommen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen, zum Beispiel aufgrund zusätzlicher Kosten wegen einer Behinderung. Künftig werden bei allen, die weiterführenden juristischen Beistand beantragen und ein Einkommen haben, Einkünfte aus Wertpapieren, Immobilien und Kapital bei der Ermittlung ihres Anspruchs auf Gerichtskostenhilfe berücksichtigt, und zwar in Zusammenarbeit mit dem FÖD Finanzen.⁶⁷ Das bedeutet, dass alle Einkünfte berücksichtigt werden und der Bürger zum Beispiel keine Ersparnisse haben darf, wenn er juristischen Beistand in Anspruch nehmen möchte. Der Justizausschuss meint hingegen, dass die Bedürftigkeit flexibler beurteilt werden muss.⁶⁸

Manche Rechtsanwaltschaften ergreifen bereits Initiativen für einen besseren finanziellen Zugang. In Löwen leisten die Anwälte auf freiwilliger Basis zu einem moderaten Stundensatz von maximal 75 Euro brutto Unterstützung, was bis zu 20% unter dem Betrag liegt, der gesetzlich für den weiterführenden juristischen Beistand vorgesehen ist. In der Konzertierung wurde die Empfehlung formuliert, die Gerichtskostenhilfe proportional zum Einkommen zu gewähren, was es denjenigen, die knapp über dem Schwellenwert liegen, ermöglichen würde, in den Genuss der Hilfe zu kommen; es wurde auch vorgeschlagen, die Höchstbeträge, bis zu denen dieses Recht greift,

anzuheben. Es gibt derzeit bereits verschiedene Grenzwerte, nach denen die vollständige oder partielle Kostenübernahme gewährt wird; es geht darum, dieses System auszubauen. Die Kammern der flämisch-, französisch- und deutschsprachigen Anwaltschaften möchten ebenfalls den Übergang zwischen den verschiedenen Einkommensstufen flexibler gestalten.

In der Konzertierung wurde festgestellt, dass im derzeitigen System die Praxis zur Vorlage der für die Inanspruchnahme des weiterführenden juristischen Beistands notwendigen Nachweise variiert: Manchmal werden das Weihnachtsgeld oder Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit angerechnet, manchmal nicht.

Mehrere Konzertierungsteilnehmer zeigten sich besorgt über die Diskussionen zum Justizplan für eine mögliche Reform des weiterführenden juristischen Beistands, an der die Kammern der flämisch-, französisch- und deutschsprachigen Anwaltschaften beteiligt sind. Die Vorstellung der Kammer der flämischsprachigen Anwaltschaft (Orde van de Vlaamse Balie – OVB) besteht darin, den Höchstbetrag des Einkommens, bis zu dem Anspruch auf weiterführenden juristischen Beistand besteht (für Alleinstehende derzeit etwa 953 Euro) an das Eingliederungseinkommen anzupassen, was bei Alleinstehenden und bei denen, die über dem Eingliederungseinkommen liegen, auf 833 Euro hinausläuft; es würde ein einkommensabhängiger Mindestbeitrag gefordert. Außerdem schlägt die OVB vor, in ‚einfachen‘ Fällen keinen Anwalt mehr zuzuweisen. Aber nur weil eine Rechtssache aus finanzieller Sicht einfach erscheint (zum Beispiel eine Krankenhausrechnung), ist sie nicht zwangsläufig einfach (es gibt zum Beispiel spezifische Regeln für Verschreibungen und um diese zu kennen, ist die Hilfe eines Anwalts durchaus notwendig).

Alle diese Reformen beinhalten ein echtes Risiko, den Zugang zur Justiz zu behindern. Einige werden zur Folge haben, dass der rechtsuchende Bürger mehr Verwaltungsschritte absolvieren und mehr Nachweise vorlegen muss, um in den Genuss des weiterführenden juristischen Beistands zu

⁶⁶ http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/news_pers_2013-05-03.jsp

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Erörterung des Justizplans, *op. cit.*

kommen, was den Zugang armer Menschen zur Justiz erschwert⁶⁹.

3.6. Begleitungsrechtsuchender Bürger

Viele Menschen, die unter prekären Umständen leben, haben kein Anrecht auf weiterführenden juristischen Beistand, weil ihr Einkommen knapp über dem Grenzwert liegt, aber sie können es sich trotzdem nicht leisten, einen Anwalt aufzusuchen und müssen daher allein vor Gericht gehen. In solchen Fällen kann es vorkommen, dass sie von einer Vereinigung oder einem Sozialdienst begleitet werden, aber viele Richter zögern, eine solche Begleitung zu genehmigen, und lehnen sie ab.

Man muss dabei klar zwischen der Begleitung und der Vertretung unterscheiden, die im Grundsatz nur von einem Rechtsanwalt gewährleistet werden kann. Nur unter ganz bestimmten Umständen sind Ausnahmen vom Plädoyermonopol der Anwälte möglich. Vor dem Friedens-, dem Handels- und dem Arbeitsgericht können sich rechtsuchende Bürger selbst verteidigen oder sich durch einen Ehepartner oder Blutsverwandten oder nahen Angehörigen vertreten lassen. Eine weitere wichtige Ausnahme betrifft die Rechtssachen, die vor ein Arbeitsgericht gebracht werden, bei denen die Gewerkschaft im Namen des rechtsuchenden Bürgers sprechen darf. Die Begleitung durch eine Vereinigung oder durch einen Sozialarbeiter unterscheidet sich von der oben genannten Vertretung und hängt von der Art des Gerichts ab. Manche Richter akzeptieren, dass Sozialarbeiter die rechtsuchenden Bürger zu den Anhörungen begleiten und fachliche Erläuterungen geben. Es besteht auch die Möglichkeit der Begleitung zu den erstinstanzlichen Gerichten, aber dies kommt selten vor. Vor den Arbeitsgerichten, die viel bürgernäher sind, kommt es viel häufiger vor, dass

Vereinigungen oder Sozialarbeiter das Wort ergreifen können. So verfügt der Richter über die notwendigen Informationen, wenn er urteilen muss. Diese Vorgehensweise lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass die Arbeitsgerichte daran gewöhnt sind, mit den Gewerkschaften zusammenzuarbeiten. Bei Strafverfahren dürfen Sozialarbeiter angesichts des sensiblen Inhalts niemals zusätzliche Informationen liefern. Bei den Anhörungen in einem Strafverfahren dürfen nur die Parteien sprechen. Beim Jugendgericht haben die Begleiter wiederum die Gelegenheit, sich zu Wort zu melden. Der Anwalt des Kindes vertritt de facto den Minderjährigen und nicht die Eltern, die manchmal andere Interessen haben. Auch wenn die Eltern sich selbst einen Anwalt nehmen können, erklärten die Konzertierungsteilnehmer, dass sie es selten tun. Eine Vereinigung, in der die Armen ihre Stimme erheben, hat jedoch in der Konzertierung beklagt, dass manche Jugendrichter den Jugendämtern mehr Raum einräumen als den Eltern.

Manche Konzertierungsteilnehmer forderten, die Ausnahmen vom Plädoyermonopol der Anwälte zu erweitern, um bei Mietkonflikten die Vertretung durch Mieterschutzorganisationen zuzulassen. Gewerkschaften können ihre Mitglieder vertreten; die Teilnehmer sehen diesen Unterschied als Diskriminierung. Die OBFG ist der Ansicht, dass eine Erweiterung der Ausnahmen auch Risiken birgt. Wird die Vertretung nicht durch einen Anwalt gesichert, gelten die berufsethischen Regeln nicht, wie zum Beispiel die Übermittlung von Unterlagen an die gegnerische Partei, was einer guten Verteidigung abträglich sein kann.

Während des Austauschs wurde betont, dass die Dienste des juristischen Beistands, die die Begleitung übernehmen, immer größere Mühe haben, Sozialarbeiter zu finden, die zu dieser Begleitung bereit sind. Sie haben Angst, Fehler zu machen. Sie können daher anbieten, den Anwalt bei seiner Arbeit zu unterstützen. Die Anwälte und die rechtsuchenden Bürger äußern sich häufig sehr lobend über diese Form der Begleitung.

⁶⁹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2014). *Lecture de l'accord du gouvernement fédéral 2014-2019* (November 2014), Brüssel, Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung, S. 22, <http://www.luttepauvrete.be/publications/accordsgouv/ACCORD%20FEDERAL.pdf>

Es gibt auch Stimmen, die gegen die Begleitung durch Sozialarbeiter oder andere Vermittler als Bindeglied zwischen dem rechtsuchenden Bürger und der Welt der Justiz sind. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, weisen darauf hin, dass die Armen bereits mit zahlreichen Sozialdiensten in Kontakt stehen, ohne dass sich ihre Situation dadurch verbessern würde. Die Sozialarbeiter werden manchmal – ungeachtet ihrer persönlichen und beruflichen Eigenschaften – als ‚Kontrolleure‘ und Menschen gesehen, denen man aus Angst vor Sanktionen nicht die reale Situation offenbaren möchte. Daher stellt sich vor allem die Frage, wie man das Vertrauen bei denen, die sich verlassen fühlen, wiederherstellen kann.

Im konkreten Fall ist es schwierig, Familien oder Menschen bei ihren gerichtlichen Maßnahmen zu begleiten, denn wenn sie schließlich vor dem Richter stehen, müssen die Vereinigungen draußen bleiben. Es wird erklärt, dass im Verfahren nur die betroffenen Parteien das Wort ergreifen dürfen. Die anderen Parteien dürfen nur als ‚Zeugen‘ auftreten. In der Praxis erfolgt dies schriftlich (zum Beispiel jemand, der psychische Probleme hat und begleitet wird, bei dem der Magistrat dem Begleiter das Wort verweigert, aber dennoch eine schriftliche Aussage verlangt). Die Tatsache, dass der Dienst, der den Betroffenen begleitet, die Information liefern kann, stellt auf jeden Fall einen Mehrwert dar.

Vermittler, die als Bindeglied zwischen der Justiz und dem rechtsuchenden Bürger dienen, scheinen unter bestimmten Bedingungen den Zugang zur Justiz für die Armen vereinfachen zu können. Die Konzertierungsteilnehmer verstehen, dass der Begriff ‚Sozialarbeiter‘ bei manchen Befürchtungen weckt, aber sie nuancieren: Nicht alle Sozialarbeiter üben eine Kontrollfunktion aus und viele Menschen würden sich ohne Begleitung nicht an die Justiz wenden. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, plädieren für das Recht jedes Bürgers, von einer Person seiner Wahl begleitet zu werden – vor, während und auch nach dem Verfahren. Es muss auch möglich sein, mit Sozialarbeitern oder anderen Vermittlern zu arbeiten, die benachteiligte Menschen ermutigen

müssen, sich an die Justiz zu wenden. So hätten die Rechtsanwaltskanzleien, die sich auf den juristischen Beistand konzentrieren, jedes erdenkliche Interesse, auf Sozialarbeiter zählen zu können, um rechtsuchende Bürger zu begleiten.

Die Begleitung durch Vereinigungen oder durch Sozialdienste wird in der Regel positiv gesehen. Vereinigungen und andere Akteure fordern eine stärkere und anerkannte Rolle bei der Begleitung rechtsuchender Bürgern vor Gericht. Diese Begleitung ermöglicht es nicht nur, den gesamten Justizapparat zu entschlüsseln, sondern auch informell die genauen Sachverhalte des Verfahrens zu erläutern und so sicherzustellen, dass der rechtsuchende Bürger ‚Akteur‘ desselben bleibt. Die Sozialdienste oder andere Vermittler können den rechtsuchenden Bürger während des gesamten Verfahrens unterstützen. Der Begleiter kann den Bürger auf die Anhörungen vorbereiten, denn es ist keine Selbstverständlichkeit, vor einen Richter zu treten. Der Begleiter kann den Bürger auch ermutigen, das Wort zu ergreifen und sich zu trauen. Die Konzertierungsteilnehmer meinen, dass eine Begleitung von der Einsetzung eines Anwalts und während des gesamten Verfahrens bis zum Urteil und dessen Vollstreckung notwendig ist, umso mehr als dem Anwalt dafür oft die Zeit fehlt. In der Konzertierung wurde gesagt, dass in Ermangelung einer solchen Begleitung armutsbetroffene Menschen von anderen abhängen und damit die Kontrolle über ihren eigenen Fall verlieren.

Die Möglichkeit, dass Ärzte ihre Patienten bei einer gerichtlichen Begutachtung begleiten können⁷⁰ (zum Beispiel bei Leistungen für Behinderte) ist wenig bekannt. Diese Kosten können im Rahmen der Gerichtskostenhilfe übernommen werden⁷¹ und diese kann vom Richter im gleichen Beschluss gewährt werden, in dem das Gerichtsgutachten geregelt wird. Die Begleitung armer Menschen durch ihren Arzt (eventuell der Hausarzt) kann bei Gerichtsgutachten die Waffengleichheit wieder

⁷⁰ Gesetz vom 20. Juli 2006 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen, *Moniteur Belge*, 28. Juli 2006.

⁷¹ Artikel 665 des Gerichtsgesetzbuchs.

herstellen. Viel zu oft wird der rechtsuchende Bürger als ‚Gegenstand‘ der Diskussion zwischen dem Gerichtssachverständigen und dem Arzt der betroffenen Einrichtung gesehen (zum Beispiel der FÖD Soziale Sicherheit oder die Krankenversicherung). Es ist auch nicht unüblich, dass nach der Begutachtung der Sachverständige und der Arzt der betreffenden Organisation ihre Befunde austauschen, ohne den rechtsuchenden Bürger zu beteiligen. Eine solche Begleitung wird aber nicht zwangsläufig vom Arzt gewünscht, da Ungewissheit über die Kostenübernahme besteht und es den Ärzten an Zeit und an juristischen Kenntnissen mangelt. In der Konzertierung wurde beklagt, dass die armen Menschen und die Ärzte diese Möglichkeit nicht ausreichend kennen, bedenkt man, dass sie eine große Gruppe von Menschen interessieren könnte (Anwälte, Hausärzte, Vereinigungen, Gewerkschaften, ...).

3.7. Vermittlung

Alternative Methoden der Streitbeilegung spielen eine wichtige Rolle bei der Ausübung von Rechten und zur Förderung einer Verhandlungskultur anstelle von Entscheidungen, die vom Richter vorgegeben werden. Die Vermittlung findet in diesem Zusammenhang immer mehr Anhänger. Sie führt zur Verringerung der Anzahl der Verfahren und schafft Abhilfe beim Rückstau der Gerichte, was der Qualität der Gerichtsverfahren dient. Die Vermittlung ermöglicht es außerdem, die Verbindung und Kommunikation zwischen den betroffenen Parteien wiederherzustellen. Um zu verhindern, dass die Vermittlung zulasten der schwächsten Partei verläuft, wird gefordert, die Position der schwachen Partei zu stärken.

3.7.1. Vermittlung gemäß des Gerichtsgesetzbuchs

Die Vermittlung, von der hier die Rede ist und wie sie im Gerichtsgesetzbuch aufgegriffen wird, ist ein freiwilliger und vertraulicher Prozess zur Regelung von Konflikten, bei dem die Parteien einen unabhängigen, unparteiischen Dritten hinzuziehen – den Vermittler – dessen Aufgabe darin besteht, den Parteien zu helfen, mit fundierten

Informationen eine gerechte Einigung zu erzielen, die die Standpunkte und Interessen aller Beteiligten berücksichtigt. Es ist wichtig zu betonen, dass die Vermittlung immer freiwillig erfolgt, selbst bei einer gerichtlichen Vermittlung; niemand kann zur Teilnahme an einer Vermittlung gezwungen werden.

Das Güteverfahren vor einem Friedensrichter, das früher verpflichtend war, ist etwas anderes. Dieses Güteverfahren ist nach Aussage der Teilnehmer der Konzertierung interessant, da es kostenlos ist und es manchmal ermöglicht, bei Streitsachen im Vorfeld die Sicht des Magistrats und damit die Erfolgsaussichten zu sondieren. Der verpflichtende Charakter wurde aufgegeben, das bei beiden Parteien im Wesentlichen der Wunsch bestehen muss, eine Einigung zu erzielen, was nicht immer gegeben ist; fehlt diese Bereitschaft, verschwendet das Güteverfahren nur kostbare Zeit.

Einige Konzertierungsteilnehmer betonen, dass die alternative Streitbeilegung nicht immer die angetrebte Befriedung bringt. Bei der Vermittlung ist es wesentlich, dass die beiden Parteien die Verhandlungen gleichberechtigt aufnehmen, was nicht immer der Fall ist. Das ist der Grund, warum die Begleitung auch für das Vermittlungsverfahren gleichermaßen wichtig ist: Sie ermöglicht es, ein gewisses Gleichgewicht wiederzustellen. In der Konzertierung wurde gesagt, dass es auf keinen Fall eine Zwei-Klassen-Justiz geben darf. Es wurde jedoch die Sorge geäußert, dass die Vermittlung das Risiko birgt, zu einer Art ‚zweitklassiger Justiz‘ zu verkommen, bei der die schwächste Partei ihre Rechte schwinden sieht. Die Vermittlung erfordert ein gutes Verständnis der Rechte, das arme Menschen nicht immer haben, und gegenseitiges Verständnis, d.h. dass die beiden Parteien die gleiche Sprache sprechen und den verwendeten Wörtern die gleiche Bedeutung zuordnen müssen. Ansonsten kann die Vermittlung nicht funktionieren. Die Parteien müssen sich in einer gleichwertigen Position befinden, denn wenn eine Partei den Eindruck hat, übervorteilt zu werden, wird sie die Lösung nicht gut aufnehmen. Die Weisheit, dass „eine schlechte Einigung mehr wert ist als ein guter Prozess“, gilt nicht immer,

besonders wenn einer der beiden Hauptakteure im Vergleich zum anderen soziokulturell und wirtschaftlich benachteiligt ist. Dann kommt den Richtern die Aufgabe zu, das Gleichgewicht wiederherzustellen und den Schwächsten ein ausreichendes Gewicht zu geben. Nach Aussage einiger Konzertierungsteilnehmer ist davon in der Vermittlung derzeit nichts festzustellen. Es wird die Frage gestellt, ob die Vermittler die Lebenswirklichkeit armer Menschen kennen und welche Ausbildung sie in diesem Bereich erhalten haben. Für die Armen ist die Vermittlung etwas Vages und nicht zugänglicher oder ermutigender als der Gerichtsweg.

Die Kosten der Vermittlung sind eine weitere große Hürde. Eine Vermittlung kann ein langer Prozess sein, der zahlreiche Stunden in Anspruch nimmt. Wenn beide Parteien in Armut leben, wird dies unbezahlbar, meinen die Teilnehmer der Konzertierung. Befindet sich eine der beiden Parteien finanziell in einer besseren Lage, was oft der Fall ist, zum Beispiel bei einem Rechtsstreit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ist das derzeitige System der Kostenübernahme zu gleichen Teilen (50/50) offensichtlich unpassend und trägt der Situation von Menschen, die in Armut leben, nicht Rechnung. Es besteht von vorneherein die Möglichkeit, von dieser Regel Abstand zu nehmen⁷². Benachteiligte recht-suchende Bürger können ggf. in den Genuss einer vollständigen oder teilweisen Gerichts-kostenhilfe kommen, sofern ein von der Föderalen Kommission für Mediation zugelassener Vermittler hinzugezogen wird.

Dennoch wurde während der Konzertierung von vielen Teilnehmern die Bedeutung alternativer Möglichkeiten der Streitbeilegung hervorgehoben. Gäbe es keine Alternativen zum Gerichtsverfahren, würde es eventuell noch mehr Probleme geben, vor allem dann, wenn die Justiz nicht zugänglich ist. Die Vermittlung darf nicht einfach außer Acht gelassen werden, aber es müssen Bedingungen geschaffen werden, die ausreichende Sicherheit und der schwächsten Partei die Garantie bieten,

dass sie nicht ausgebeutet wird und keine unverhältnismäßigen Zugeständnisse machen muss.

Während der Konzertierung wurde auch die freie Wahl der Form der Streitbeilegung angesprochen. Die rechtsuchenden Bürger müssen frei wählen können, welchen Weg sie einschlagen möchten, um Streitigkeiten zu lösen. Diese freie Wahl setzt aber die Kenntnis der verschiedenen möglichen Wege voraus, was wiederum erfordert, dass man Zugang zu Informationen hat. Aber genau beim Zugang zu Informationen drückt der Schuh. Man darf auch nicht vergessen, dass es Menschen gibt, die weder lesen noch schreiben können. Es ist daher wichtig, dass rechtsuchende Bürger zunächst möglichst umfassend und verständlich über die möglichen Optionen informiert werden.

3.7.2. Vermittlung durch den Ombudsmann

Der Ombudsmann kann ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, auch wenn er sicherlich nicht den Zugang zur Justiz ersetzen kann. Er ist häufig ein Ansprechpartner, der Konfliktsituationen lösen und den zuständigen Behörden Signale senden kann. Ombudsmann-Dienste wurden auf föderaler wie auch auf regionaler Ebene geschaffen, um Konflikte zwischen Privatpersonen einerseits und Verwaltungsstellen und Unternehmen (wie Energieversorgern) andererseits gütlich zu lösen. So untersucht der föderale Ombudsmann einzelne Beschwerden über Verwaltungsakte oder die Arbeit der föderalen Verwaltung. Er analysiert den Konflikt und schlägt Lösungen vor, die beide Standpunkte in Einklang bringen⁷³. Der Bericht des föderalen Ombudsmanns für 2014 zeigt, dass in 22% der zulässigen Beschwerden eine Verhandlungslösung erreicht werden konnte⁷⁴. Die Tätigkeitsberichte sind ebenfalls interessante Quellen, um die Wirksamkeit von Rechten zu bewerten. Das Netzwerk belgischer Vermittler

⁷² Artikel 1731 des Gerichtsgesetzbuchs.

⁷³ http://www.belgium.be/fr/justice/victim/plaintes_et_declarations/ombudsman

⁷⁴ Der föderale Ombudsmann (2015). *Jahresbericht 2014 des föderalen Ombudsmanns* S. IV/7 und IV/11, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/rapportannuel2014.pdf>

sehen, dass in Armut lebende Menschen die Vermittler noch immer viel zu selten in Anspruch nehmen. 2015 wurde eine Mitgliederversammlung diesem Thema gewidmet, zu der der Dienst zur Armutsbekämpfung eingeladen wurde, um seine Sicht der Dinge zu schildern. Auf bestimmte Themen spezialisierte Vermittler nehmen auch an den vom Dienst organisierten Konzertierungen teil.

Es ist interessant, daran zu erinnern, dass der Minister für soziale Integration 2005 die Idee lancierte, einen Ombudsmann für die ÖSHZ zu schaffen, weil es vielen Nutzern nicht gelingt, ihre Rechte gegenüber dem ÖSHZ geltend zu machen, und von zahlreichen Problemen zwischen dem Antragsteller und dem ÖSHZ berichtet wird⁷⁵. Es wäre interessant, diese Überlegung wieder aufzugreifen und sie zu aktualisieren, in Absprache mit den direkt betroffenen Akteuren, mit den Menschen, die sich an das ÖSHZ wenden, und den ÖSHZ selbst, in ihren verschiedenen Bestandteilen.

4. Verbandsklage

Eine Verbandsklage bietet armen Menschen einen höheren Mehrwert unter dem Aspekt des Rechts auf Zugang zur Justiz. Wenn es den Schwächsten nicht gelingt, aus den oben genannten Gründen ein Verfahren anzustrengen, können die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, diese Rolle an ihrer Stelle ausfüllen.

Wir sprechen hier vom Klagerecht gemeinnütziger Vereine und nicht von Vereinigungen wie Gewerkschaften, die ihre Mitglieder vertreten, und auch nicht von *Sammelklagen*, die das Einreichen einer Klage im Namen einer Gruppe von Menschen ermöglichen, die das gleiche Einzelinteresse

haben, wie eine kollektive Schadenersatzklage⁷⁶. Dieses Verfahren ermöglicht es einzelnen Verbrauchern, die selbst nicht Verfahrensbeteiligte sind, von Verbraucherschutzverbänden vertreten zu werden, die bestimmte Bedingungen erfüllen⁷⁷. Dieses Gesetz hat seinen Ursprung in der Sorge des Gesetzgebers, dass die Verbraucherrechte wegen verschiedener Hürden nicht ausreichend berücksichtigt werden könnten (zum Beispiel die Verfahrenskosten, psychologische und geistige Hürden), die der einzelne Verbraucher überwinden muss⁷⁸. Die gleiche Überlegung gilt umso mehr für arme Menschen, die oft nicht wagen, ihre Rechte geltend zu machen und zu verteidigen, und es nicht können. Durch dieses Gesetz hat der Gesetzgeber in gewisser Weise den Weg geebnet, um allgemeine Verbandsklagen für gemeinnützige Vereine, wie die Vereinigungen zur Armutsbekämpfung, zu ermöglichen.

Es gibt bisher nur wenig Verbandsklagen, was vor allem an den Bedingungen für das Einreichen einer Klage bei Gericht liegen, die im Gerichtsgesetzbuch definiert werden, und den zusätzlichen Bedingungen, die sich aus der Auslegung durch die Rechtsprechung ableiten⁷⁹. Der größte Stolperstein bei den Verbandsklagen betrifft die Bedingung, die sich auf das ‚persönliche und unmittelbare Interesse‘ bezieht, d.h. das Vorliegen eines ‚Eigeninteresses‘ für das Einreichen einer Klage. Es stellt sich die Kernfrage, ob die Vereinigungen ein ausreichend persönliches und unmittelbares Interesse an einer Verbandsklage haben und für

⁷⁵ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Compte rendu de la consultation des associations de lutte contre la pauvreté menée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à propos de la création d'un Ombudsman des CPAS* (Oktober 2005), Brüssel, Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung, http://www.luttepauvrete.be/publications/Note_Ombuds_CPAS.pdf

⁷⁶ Im Wirtschaftsgesetzbuch durch das Gesetz vom 28. März 2014 eingeführt.

⁷⁷ Gesetz vom 28. März 2014 zur Einfügung von Titel 2 "Kollektive Schadenersatzklage" in Buch XVII "Besondere Gerichtsverfahren" des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches, *Moniteur Belge*, 29. April 2014, in Kraft seit dem 1. September 2014.

⁷⁸ Gesetzesentwurf zur Einfügung von Titel 2 "Kollektive Schadenersatzklage" in Buch XVII "Besondere Gerichtsverfahren" des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches, *Documents parlementaires*, Kammer 2013-14, Nr. 53K3301001, 5-6; <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3300/53K3300001.pdf>

⁷⁹ Siehe Artikel 17 und 18 des Gerichtsgesetzbuchs.

welche Rechtsgebiete eine solche Verbandsklage angestrengt werden könnte.

Zwei Arten von Verbandsklagen müssen hier unterschieden werden, nämlich die objektive Rechtmäßigkeitskontrolle („contentieux objectif“) und der individuelle Rechtsschutz („contentieux subjectif“). So unterscheidet man zwischen einer Verbandsklage, die eine Vereinigung einreichen könnte, um eine Gesetzesnorm anzufechten, damit diese Vorschrift gestrichen wird (objektive Rechtmäßigkeitskontrolle) und der Verbandsklage vor Gericht, wenn die persönlichen Rechte eines Bürgers infrage gestellt sind (individueller Rechtsschutz). Was die Rechtsprechung in Sachen Verbandsklagen durch Vereinigungen betrifft, bestehen Unterschiede zwischen den Urteilen des Kassationshofs, der eine strenge(-re) Anforderung an das Interesse anlegt, und der Rechtsprechung der anderen hohen Gerichte, d.h. des Verfassungsgerichtshofs und des Staatsrats, die weniger strenge Kriterien anwenden.

Was die objektive Rechtmäßigkeitskontrolle angeht, akzeptieren der Verfassungsgerichtshof und der Staatsrat, dass Vereinigungen eine Klage einreichen können, sofern die Verteidigung des kollektiven Interesses unter den Vereinszweck fällt und der Vereinszweck durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar betroffen ist. Der satzungsgemäße Gegenstand des Vereins muss ausreichend konkret sein und eine Verbindung zum angefochteten Rechts- oder Verwaltungsakt aufweisen. So haben Luttés Solidarités Travail, die Menschenrechtsliga und ein Obdachloser gemeinsam Einspruch beim Staatsrat gegen eine Entscheidung der Stadt Namur eingelegt, die das Betteln in der Stadt untersagt⁸⁰. Eine Klage des *Netwerk tegen Armoede* zur verstärkten Degression der Arbeitslosenleistungen wurde hingegen vom Staatsrat als unzulässig abgewiesen, mit der Begründung, dass kein Interesse vorliegt: Der Vereinszweck des *Netwerk* wird sehr allgemein formuliert und der direkte Zusammenhang mit der

angefochtenen Rechtsvorschrift wurde nicht ausreichend nachgewiesen⁸¹. Nach Aussage der Konzertierungsteilnehmer ist es wichtig, dass die unmittelbar von einer solchen Klage Betroffenen eingebunden werden (bei dieser Klage handelt es sich um den Obdachlosen), damit ihre Aussagen nicht instrumentalisiert werden.

Man kann dennoch bei der Verbandsklage eine positive Entwicklung feststellen, sowohl bei der Rechtsprechung als auch in der Gesetzgebung. So entschied der Verwaltungsgerichtshof im Oktober 2013 über zwei Vorabentscheidungsfragen zu den Artikeln 17 und 18 des Gerichtsgesetzbuchs über die Bedingungen ‚Interesse‘ und ‚Qualität‘ für die Einreichung einer Klage⁸².

Der Verwaltungsgerichtshof bestätigt durch diese Entscheidung zwar den bestehenden Unterschied in der Rechtsprechung in Abhängigkeit davon, ob es um eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle oder den individuellen Rechtsschutz geht, und hält sie nicht für diskriminierend, da diese beiden Streitsachen zwei unterschiedliche Sachverhalte betreffen, scheint aber beim individuellen Rechtsschutz der Begründung der Klägerin zu folgen. Diese – eine Menschenrechtsorganisation, die die Kinderrechte verteidigt und gesetzlich nicht befugt ist, kollektiv rechtlich aufzutreten – hatte argumentiert, dass juristische Personen, die nach ihrem Zweck unmenschliche und erniedrigende Behandlungen beenden möchten, in einer ganz anderen Situation als juristische Personen sind, die versuchen, ein anderes satzungsgemäßes Ziel mittels einer Klage vor Gericht zu verteidigen. Die Tatsache, dass beide Arten von juristischen Personen im individuellen Rechtsschutz gleichermaßen durch die Anforderung des Interesses behindert werden, bedeutet, dass die Auslegung des Kassationshofs eine nicht gerechtfertigte Ungleichheit schafft.

⁸⁰ Entscheidung des Staatsrats vom 6. Januar 2015, siehe Entscheidung Nr. 229.729 des Staatsrats vom 6. Januar 2015. Zu einer Zusammenfassung siehe: http://www.luttepauvre.be/juris_ce_20150106.htm

⁸¹ Entscheidung des Staatsrats Nr. 221.853 vom 20. Dezember 2012 und Entscheidung des Staatsrats Nr. 232.914 vom 17. November 2015.

⁸² Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 133/2013 vom 10. Oktober 2013. Zu einer Zusammenfassung siehe: http://www.luttepauvre.be/juris_courconst_20131010.htm

Der Verfassungsgerichtshof ruft übrigens in seiner Antwort selbst die zahlreichen Rechtsvorschriften in Erinnerung, die bestimmten Vereinigungen ein kollektives Klagerecht gewähren und sieht daher keine objektive Rechtfertigung für die Tatsache, dass Klagen von Vereinigungen, deren Satzungszweck im Schutz von Grundrechten besteht, abgewiesen werden. Der Gerichtshof bestätigt, dass die nicht gesetzlich befugten Vereinigungen damit im Grundsatz durch die Auslegung des Kassationshofs diskriminiert werden, fügt aber hinzu, dass er auf den Gesetzgeber vertraut, diese Ungleichheit zu korrigieren, indem er den diskriminierten Vereinigungen ein ähnliches Klagerecht einräumt. Bis dahin (den Moment versieht der Gerichtshof mit einer maximalen Frist) ist keine Rede von Diskriminierung. Die Entscheidung des Gerichts kann man dennoch als günstig bewerten, da der Gesetzgeber aufgefordert wird, die Initiative zu ergreifen, um die Bedingungen zu klären, unter denen das Klagerecht Vereinigungen erteilt werden kann, die sich zum Ziel gesetzt haben, Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

Die Konzertierungsteilnehmer halten es für sehr wichtig, dass benachteiligte Menschen, die es nicht wagen würden, allein vor Gericht zu gehen, über dieses Klagemittel verfügen, sowohl als objektive Rechtmäßigkeitsprüfung wie als individuellen Rechtsschutz. In Armut lebende Menschen stehen besonders häufig vor zahlreichen Hürden, die ihnen den Zugang zur Justiz erschweren. Die Konzertierungsteilnehmer verweisen einmal mehr auf die Angst, vor Gericht zu gehen (vor allem wenn man keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus hat), auf die finanziellen Hürden und das Interesse, Hilfe von Vereinigungen in Anspruch zu nehmen, die die Interessen armer Menschen vertreten und ihnen helfen, sich über ihre Rechte zu informieren, sodass sie nicht immer von einem Sozialarbeiter abhängen müssen.

Vereinigungen, die das kollektive Interesse vertreten, spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Sie gewährleisten eine stärkere Einbindung der Bürger in die Gesellschaft und erreichen so eine gesellschaftliche Verankerung ihrer

politischen Zielsetzungen. Die Gewährung eines Verbandsklagerechts an solche Vereinigungen würde dazu beitragen, das Ungleichgewicht beim Rechtsschutz zu beheben, mit dem Arme ständig konfrontiert sind. Während der Konzertierung wurde zum Beispiel auf die Problematik der Obdachlosen hingewiesen. Da für sie alle das Recht auf Zugang zu angemessenem Wohnraum wirkungslos ist, wäre es wünschenswert, dass eine Vereinigung Klage bei Gericht einreichen kann. Verbandsklagen hätten größere Wirkung als Einzelentscheidungen. Dank solcher Klagen könnte größerer Druck entstehen, die Rechtsgrundlage zu ändern, und die Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen vereinfacht werden.

5. Wesentliche Klageursachen

Die Möglichkeit, wesentliche Klageursachen zu verfolgen, um Lösungen für strukturelle Probleme zu finden, ist ein Mehrwert in der Entwicklung der Gesetzgebung, aber auch für die effektive Rechtsgleichheit aller Bürger.

Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, spielen dabei eine wichtige Rolle, denn sie können schwachen rechtssuchenden Bürgern helfen, ein Gerichtsverfahren unter ihrem eigenen Namen anzustrengen und zu verfolgen. Mit dieser Unterstützung, die sowohl finanzieller, administrativer wie auch menschlicher Art ist und weit über eine reine Begleitung hinausgeht, können Arme in Zukunft Schritte bei Gericht unternehmen und dem Gericht Tatbestände zur Kenntnis bringen, die ansonsten weiterhin ignoriert würden. So versucht das *Netwerk tegen Armoede* wesentliche Tatbestände eines juristischen Problems eindeutig zu erkennen und so eine Rechtsprechung herbeizuführen⁸³. Der *„huurdersbonden“* auf Provinzebene in der *het Vlaams Huurdersplatform* verfügt über einen Fonds für Menschen, die ihre Rechte verteidigen möchten, aber nicht die notwendigen finanziellen

⁸³ Boone, Ruth, *op.cit.*, S. 7.

Mittel haben⁸⁴. Dank eines solchen Fonds können Grundsatzfragen vor Gericht gebracht werden.

Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) – nach Ausschöpfen aller innerstaatlichen Einspruchsmöglichkeiten – bei der überprüft wird, ob die Entscheidung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention oder der europäischen Gesetzgebung vereinbar ist, kann ebenfalls zu einer Weiterentwicklung der nationalen Gesetzgebung beitragen. Dieses Verfahren wird von armen Menschen aus diversen Gründen selten genutzt. Erstens stellen Anwälte selten die Verbindung zwischen prekären Lebensumständen und Grundrechten her⁸⁵. Ein weiterer Grund ist, dass der rechtsuchende Bürger bereits mehrere Jahre Verfahren und Niederlagen hinter sich haben muss, um hier seine Grundrechte geltend zu machen und trotzdem noch die Geduld und die finanziellen Mittel braucht, um noch ein Verfahren anzustrengen. Darüber hinaus ist es unüblich, dass eine vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gebrachte Rechtssache als unzulässig abgelehnt wird und mehrere Etappen zu durchlaufen sind, bevor eine Rechtssache in Straßburg oder Luxemburg verhandelt wird. Das Einlegen von Rechtsmitteln vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder dem EuGH können jedoch zu interessanten Urteilen für arme Menschen führen, was sie ermutigen dürfte, sich ggf. an die Justiz zu wenden. Außerdem sind solche Urteile dazu angetan, die innerstaatliche Gesetzgebung weiterzuentwickeln.

6. Finanzierung der Justiz

6.1. Öffentliche Finanzierung

Um den unerwünschten Nebenwirkungen der Sparmaßnahmen und Maßnahmen zur Abarbeitung des Justizrückstaus zu begegnen, finden neue Diskussionen zur Refinanzierung des Justizsystems statt. Die aktuelle Debatte betrifft ein vollständig oder teilweise selbstfinanziertes Justizsystem. Bevor man neue Formen zur Finanzierung der Justiz erörtert, sollte man in Erinnerung rufen, dass die Justiz ein öffentlicher Dienst ist, der mit öffentlichen Mitteln finanziert werden muss. *„Die Justiz ist ein öffentlicher Dienst und muss es bleiben, da wir sonst Gefahr laufen zu akzeptieren, dass es auf dem gleichen Planeten zwei Klassen von Menschen gibt.“*⁸⁶

6.2. Vergemeinschaftung der Kosten

Während der Konzertierung wurde der Ansatz der Vergemeinschaftung als sehr interessant eingestuft, da er den Zugang zur Justiz für alle Bürger erhalten würde. Die Idee ist, einen sechsten Zweig der sozialen Sicherheit auf Basis des Grundsatzes der verpflichtenden, solidarischen Vergemeinschaftung der Kosten zu schaffen, umso das Recht auf Zugang zur Justiz für alle zu gewährleisten.

Es stellen sich jedoch viele Fragen bezüglich der Einführung dieser Vergemeinschaftung der Kosten, vor allem da die meisten Belgier im Laufe ihres Lebens nie an einem Prozess beteiligt sein werden: die Kosten des Systems, das Risiko der Überbeanspruchung, Widerstand der Anwälte gegen feste Honorarsätze für ihre Leistungen, Änderung des Gesellschaftszwecks der Versicherungen,...

Es gab bereits vor einigen Jahren eine Debatte zu diesem Thema. Nach Meinung der Teilnehmer an der Konzertierung sollte sie wieder aufgenommen werden.

⁸⁴ Netwerk tegen Armoede (15. März 2013). *Iedereen gelijk voor de wet!?*, Brüssel, Netwerk tegen Armoede, S. 6, <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/ledere-en-gelijk-voor-de-wet-2012.pdf>

⁸⁵ Fierens, Jacques, *op.cit.*, p. 49-57.

⁸⁶ Beitrag Luttés Solidarités Travail bei der Konzertierung am 12. März 2014.

6.3. Rechtsschutzversicherung

Die Rechtsschutzversicherung, die die Kosten eines (außer-)gerichtlichen Verfahrens abdeckt, ist eine weitere Finanzierungsmöglichkeit. Nach Ansicht einiger Konzertierungsteilnehmer kann diese Versicherung eine Lösung für diejenigen sein, die keinen Zugang zur Gerichtskostenhilfe haben, weil ihre Einkünfte leicht den gesetzlich festgelegten Grenzwert übersteigen. Dank einer solchen Versicherung, die beispielsweise der Arbeitgeber abschließt, könnten Geringverdiener leichteren Zugang zur Justiz haben. Der Justizplan 2015 greift ebenfalls die Idee einer (nicht verpflichtenden) Rechtsschutzversicherung auf und sieht die Förderung von Versicherungen für diejenigen vor, die den weiterführenden juristischen Beistand nicht in Anspruch nehmen können⁸⁷. Die Konzertierungsteilnehmer haben betont, dass die Justiz ein öffentlicher Dienst ist und solche Versicherungen zu einer Privatisierung der Justiz beitragen.

Eine wesentliche Frage ist, ob es ein Anrecht auf eine Rechtsschutzversicherung gibt oder ob der Versicherer jemand ablehnen kann, der ein höheres Risiko darstellt oder die Prämie abhängig vom Risiko ansetzen kann. Es ist die gleiche Frage, die sich auch im Gesundheitsbereich bei privaten Zusatzversicherungen stellt. Es kommt übrigens vor, dass Versicherer ein Schlupfloch suchen, um nicht zahlen zu müssen, zum Beispiel mit der Begründung, dass ein Gerichtsverfahren unnötig ist⁸⁸. Es könnten auch Zweifel bezüglich der genauen Risiken geben, die abgedeckt sind. Strafverfahren wären in jedem Fall nicht gedeckt. Die Versicherungen könnten darüber hinaus die freie Wahl des Anwalts einschränken, indem sie selbst einen Anwalt vorgeben, ohne dass der rechtsuchende Bürger an der Entscheidung teilhaben kann. In jedem Fall muss das System Garantien beinhalten.

Die Konzertierung zu dieser Frage offenbart recht viele Punkte, wo Uneinigkeit besteht. Die Kammer der flämischsprachigen Rechtsanwaltschaften ist der Meinung, dass die Umsetzung von Rechtsschutzversicherungen den Grundsatz des Zugangs zur Gerichtskostenhilfe in keiner Weise beeinträchtigt, während für die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, die Umsetzung von privaten Versicherungen auszuschließen ist. Solche Versicherungen bergen das Risiko, die Ungleichheit beim Zugang zur Justiz zwischen Menschen, die eine Versicherungspolice abschließen können, und den anderen weiter zu verschärfen. In Armut lebende Menschen können sich eine solche Versicherung nicht leisten und wenn die Versicherung über den Arbeitgeber erfolgt, würden Erwerbslose ausgeschlossen. In der Konzertierung wurde auch angemerkt, dass die privaten Versicherungsunternehmen von armen Menschen höhere Prämien verlangen könnten, da diese eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, mit der Justiz in Kontakt zu kommen. Somit würde der Zugang zur Justiz für diese Menschen erschwert, was noch einmal zeigt, wie wichtig es ist, dass die Justiz als öffentlicher Dienst behandelt wird.

⁸⁷ Geens, Koen, *Op.sit.*, p. 35.

⁸⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2014), *op.cit.*, p. 23.

Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung

1. Kampf gegen die Nichtinanspruchnahme und den Nichtzugang („non take-up“)

1.1. Auf zugängliche und verständliche Informationen achten

Entwicklung und Unterstützung lokaler Initiativen, die das Recht näher an den Bürger heranbringen, zum Beispiel auf arme Menschen in ihrem Umfeld zugehen.

1.2. Auf ein angemessenes öffentliches Angebot achten

Zusammen mit den Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, darauf achten, ob die Gesetze den Erwartungen und Bedürfnissen dieser entsprechen, ob sie angesichts ihrer Situation relevant sind, nicht stigmatisieren und die Bedingungen nicht zu restriktiv sind.

2. Die Eigenständigkeit von Armen und Menschen mit Schutzstatus gewährleisten

- Bei gutem Grund die Gesetzgebung zum Schutz von Gütern und Personen nutzen und nicht nur aus Gründen unzureichender Einkünfte, die es den Betroffenen unmöglich macht, sich das Nötigste zu leisten.
- Untersuchung der Situationen, in denen die Institutionen die Gewährung einer Leistung von der vorherigen Beantragung eines Schutzstatus abhängig machen, was arme Menschen zwingt, ihre Eigenständigkeit aufzugeben.
- Bewahrung der Eigenständigkeit der betreuten Person, wenn ein Betreuungstatus erforderlich ist, indem man sich von einem System der Vertretung zu einem System der Begleitung entwickelt, mit einem klaren Ziel und der nötigen Übergangszeit, um den Schutzstatus zu verlassen.
- Aufmerksame Verfolgung der Umsetzung des Gesetzes: Eine bessere Überwachung und regelmäßige Bewertung der Betreuer durch die Friedensrichter ist notwendig. Außerdem wird

gefordert, die Friedensrichter unter Einhaltung der Hierarchie zu bewerten.

3. Angebot eines angepassten ersten juristischen Beistands

3.1. Behebung von Problemen beim Zugang zu Informationen

- Verbindung eines ersten konkreten juristischen Beistands und eines klar erkennbaren Diensts, der ein allgemeines erstes Angebot bietet.
- Behandlung der Aspekte, die den Zugang zu Informationen erschweren, wie geografische Lage, Öffnungszeiten oder begrenzte Mittel eines Diensts.
- Unterstützung der Organisationen, die proaktiv auf Menschen zugehen, die am weitesten von den Informationen entfernt sind, indem man sie in ihrem Umfeld aufsucht.
- Die Information den Betroffenen geografisch, aber auch symbolisch näherbringen, d.h. dass die Informationen dort zu finden sind, wo sich die Betroffenen häufig aufhalten und an Orten, die bei ihnen keine negativen Erinnerungen wecken.
- Menschen mit Wohlwollen begegnen und sie ggf. klar und schnell an einen anderen Dienst verweisen.

3.2. Erstellung eines Verzeichnisses des juristischen Beistands nach geografischen Gebieten

Erstellung eines Verzeichnisses des juristischen Beistands nach geografischen Gebieten, um Menschen zu helfen, die Informationen suchen, den passenden Dienst zu finden, und Fachkräfte zu unterstützen, die somit einen Leitfaden für eine effektive Verweisung hätten.

3.3. Berücksichtigung der Überlegungen der Armen bei der Erarbeitung des juristischen Beistands

- Verstärkung der Konzertierung und des Dialogs zwischen den AJB und den Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen.
- Lockerung der Bedingungen für die Teilnahme an einem AJB, um eine ausgewogenere Vertretung zu erreichen.

4. Verstärkung der Kommunikation zwischen den Armen und den Fachkräften über Schulung und Sensibilisierung

- Optionales Kursangebot in der Erstausbildung von Juristen, um sie dafür zu sensibilisieren, was es bedeutet, in Armut zu leben, indem man von den Erfahrungen der Armen ausgeht.
- Im Rahmen der Pflichtausbildung von Anwälten Module für die Studierenden anbieten, die Fachgebiete mit einer direkten Verbindung zur Armut wählen; die Module sollten von den Erfahrungen armer Menschen ausgehen.

5. Beseitigung finanzieller Hürden

5.1. Ausnahme der Nutznießer des weiterführenden juristischen Beistands vom Geltungsbereich des Gesetzes über die Rückforderbarkeit der Anwaltskosten und -honorare

Gesetzliche Verankerung der Möglichkeit, die Verfahrensentschädigung auf einen symbolischen Betrag zu mindern, wenn die unterlegene Partei Gerichtskostenhilfe erhält, sodass diese von allen Richtern gleich angewandt wird.

5.2. Gesetzliche Verankerung der Möglichkeit des Richters, den im königlichen Erlass festgelegten Betrag zu mindern

Diese Empfehlung gilt, sofern der vorgenannte Punkt (5.1.) nicht positiv beantwortet wird.

5.3. Abschaffung der Mehrwertsteuer von 21% auf die Anwaltshonorare oder zumindest Senkung des MWSt.-Satzes für Privatpersonen

- Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Steuersatz von 0%, der bei Anwaltsleistungen für rechtsuchende Bürger, die weiterführenden juristischen Beistand in Anspruch nehmen, de facto praktiziert wird, um armen Menschen Rechtssicherheit zu geben.
- Senkung des Satzes auf 6% für Privatpersonen, wenn die UmSt. nicht gestrichen wird.

5.4. Verhinderung der Nichtinanspruchnahme der Justiz aufgrund der höheren Bearbeitungsgebühren

Schaffung weiterer Ausnahmen zu den Rechten auf Klageeintragung, sodass arme Menschen mit Einkünften knapp oberhalb des Grenzwerts, der für den weiterführenden juristischen Beistand gilt, nicht auf die Klagen verzichten, die sie anstrengen möchten.

6. Beseitigung verfahrensseitiger Hürden

- Vereinfachung der Rechtssprache: Verwendung einer zeitgemäßen Sprache, verständlichere Gliederung der Urteile, Entscheidungen und Schriftstücke des Gerichtsvollziehers.
- Umkehr der Reihenfolge der Urteilelemente, sodass die Entscheidung auf der ersten Seite erscheint.

7. Vereinfachung der Verwaltungsschritte

7.1. Vereinfachung der Verwaltungsschritte zur Beantragung des weiterführenden juristischen Beistands und der Gerichtskostenhilfe

Weitere Verringerung der Anzahl der Nachweise, die für diese Verfahren erforderlich sind, um gleichzeitig die Zeit zu verkürzen, die nötig ist, um alle Dokumente zusammenzutragen, und die Komplexität der zu absolvierenden Schritte für deren Erhalt zu verringern.

7.2. Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Beantragung des weiterführenden juristischen Beistands und der Gerichtskostenhilfe

- Schaffung einer einzigen Anlaufstelle für die beiden Hilfen, deren Gewährungsbedingungen bereits harmonisiert wurden, damit die rechtsuchenden Bürger nur einen Antrag stellen müssen.
- Diese einheitlichen Anlaufstellen sollten Zugriff auf die Datenbanken haben, damit sie die finanzielle Situation prüfen können.

8. Gewährleistung des Zugangs zu weiterführendem juristischem Beistand und zur Gerichtskostenhilfe

- Erhalt und Erweiterung des Personenkreises, der Anspruch auf Gerichtskostenhilfe hat, ausgehend von der Annahme geringer Einkünfte.
- Erhöhung der Einkommensgrenze, ab der kein Anspruch auf Prozesskostenhilfe besteht, und progressive Gewährung der Prozesskostenhilfe in Abhängigkeit der Höhe der Einkünfte.

9. Information über die bestehenden Formen der Begleitung armer Menschen

- Information der betroffenen Akteure darüber, dass die Begleitung eines Fachberaters – zum Beispiel eines Arztes – bei gerichtlichen Begutachtungen möglich ist.
- Information, dass die Gerichtskostenhilfe bei solchen Gutachten auch für die Hilfe eines Fachberaters gilt.

10. Stärkung der schwächsten Partei bei außergerichtlichen Verfahren

- Ermöglichung einer angemessenen Begleitung armer Menschen bei einer Vermittlung.
- Ausdrücklicher Verweis auf die Möglichkeit, sich bei einer Vermittlung vom Grundsatz der Kostenübernahme zu gleichen Teilen zu entfernen.
- Aufwertung der Vermittlungsrolle der Ombudsmänner bei der Information armer Menschen, die sich nicht an die Justiz wenden oder es nicht wagen, über die Möglichkeit, sich an einen Ombudsmann zu wenden. Es wird außerdem empfohlen, die Überlegungen zur Schaffung eines Ombudsmann-Diensts wieder aufzunehmen, der für Differenzen zwischen ÖSHZ und Nutzern zuständig ist, und diese zu aktualisieren.

11. Anerkennung eines Rechts auf Verbandsklagen für Vereinigungen mit dem Satzungsziel der Armuts-bekämpfung

- Verabschiedung entsprechender Gesetze, Festlegung der Bedingungen, unter denen das Klagerecht Vereinigungen erteilt werden kann, deren Ziel ist, Menschenrechtsverletzungen abzustellen.

12. Ausreichende finanzielle Ausstattung der Justiz

- Bewahrung der vorrangigen Finanzierung der Justiz aus öffentlichen Mitteln, um ihrer Rolle als öffentlicher Dienst Rechnung zu tragen.
- Förderung der verpflichtenden, solidarischen Vergemeinschaftung, wenn ergänzende Finanzierungsmöglichkeiten erwogen werden.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

- ATD Vierte Welt / ATD Vierde Wereld
- Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen
- BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo) Bureau d'Aide Juridique (BAJ)
- Cabinet d'avocats du Quartier des libertés
- CAW Oost-Brabant
- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbe-middeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Commission d'aide juridique de Bruxelles / Commissie voor Juridische Bijstand van Brussel
- Commission d'aide juridique de Nivelles
- Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles
- Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) – Antwerpen
- Cour d'appel de Bruxelles
- Droits quotidiens
- Espace social Télé-Service
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië
- Le Pivot
- Liga voor de Mensenrechten
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Magistrat au Tribunal de première instance de Bruxelles
- Magistrat de la Cour d'appel de Bruxelles
- Magistrat de la Cour du Travail de Bruxelles
- Magistrat honoraire de la Justice de Paix d'Uccle
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- OCMW Wemmel
- Orde van Vlaamse Balies
- Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)
- Plateforme "Justice pour tous" / Platform "Recht voor iedereen"
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Service droit des jeunes de Bruxelles
- Service justice de proximité Saint-Gilles / Dienst Buurtjustitie Sint-Gillis
- Soleil du Nord - Commune de Schaerbeek
- Solidarités Nouvelles
- Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vredegerecht van Brussel

Bilaterale Contacte

- Netwerk tegen Armoede

II. Kultur

Der 1994 veröffentlichte Allgemeine Armutsbericht hat einen Wendepunkt in der Bekämpfung der Armut dargestellt, insbesondere weil er das Recht auf Kultur in den Vordergrund gerückt hat. Seitdem haben sich auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen zahlreiche Anreize zur kulturellen Teilhabe aufgetan. Langsam aber sicher ist man sich der Tatsache bewusst geworden, dass *„die kulturelle Armut eine sehr viel größere Ausgrenzung hervorruft als wirtschaftliche Armut. Während die wirtschaftliche Armut vor allem die Person in den Aspekten „Besitztum“ und eher externe Elemente betrifft, berührt die kulturelle Armut hingegen den Menschen selbst, in seinem „Wesen“, in seiner persönlichen Würde, in seiner Bedeutung für den anderen“*⁸⁹.

Die Frage, wie die Wirksamkeit des Grundrechts auf Kultur für die in Armut lebenden Personen gewährleistet werden kann, ist immer noch aktuell. Wir behandeln in diesem Kapitel die Frage der Rolle der öffentlichen Dienste bei der Gewährleistung des Rechts auf Kultur für alle: Was erwarten die Konzertierungsteilnehmer von den öffentlichen Behörden? Wie tragen die öffentlichen Dienste dazu bei, dass diesen Erwartungen entsprochen wird? Dabei sollten wir in Erinnerung rufen, dass wir die öffentlichen Behörden im vorliegenden Bericht in einem breit gestreuten Ansatz betrachten und dabei Organisationen berücksichtigen, denen die öffentlichen Behörden Aufgaben des öffentlichen Dienstes übertragen haben.

Dieses Kapitel berichtet über die Gespräche, die während der sechs Zusammenkünfte, die vom Dienst zur Armutsbekämpfung organisiert wurden, stattgefunden haben und an denen 34 Organisationen teilgenommen haben (die Liste dazu befindet sich am Ende des Kapitels).

Anfangen werden wir mit einer kurzen Beschreibung des Kontextes, in dem sich die in diesem Kapitel vorgestellten Feststellungen, Analysen und Empfehlungen situieren; im weiteren Verlauf des Textes wird die Dynamik des Dialogs aufgezeigt (Punkt 1).

Ohne im eigentlichen Sinn zu definieren, was Kultur ist, werden wir in der Folge erläutern, welche Bedeutung diesem Begriff von den Konzertierungsteilnehmern verliehen wurde, unter Vorlage der Aspekte, die sie als die Grundelemente der Kultur betrachtet haben. Auf diese Weise werden wir die gemeinsame Grundlage für die Überlegung geschaffen haben (Punkt 2).

Danach werden wir eine Übersicht der Hindernisse bieten, die sich der Wirksamkeit des Rechts auf Kultur widersetzen (Punkt 3), und in der Folge die Bedingungen anführen, die bei den Zusammenkünften als entscheidend für eine Gewährleistung des Rechts auf Kultur ausgemacht worden sind (Punkt 4).

Abschließen werden wir dieses Kapitel mit Empfehlungen an die öffentlichen Behörden der verschiedenen Verwaltungsebenen mit dem Ziel, die Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Verbindung mit dem Recht auf Kultur klarzustellen und es den öffentlichen Behörden zu ermöglichen, diese auf optimale Weise durchzuführen.

Wir werden im Textverlauf zahlreiche Beispiele anführen. Dies entspricht dem Wunsch der Konzertierungsteilnehmer, einerseits über die konkretesten zu berichten und andererseits zu zeigen, dass Fortschritte möglich sind, wenn man Wege sucht, wie dies umgesetzt werden kann. Wir unterstreichen dabei, dass es sich hierbei wohlweislich um Beispiele handelt, mit anderen Worten, dass es auch viele andere interessante Praktiken gibt.

Im gesamten Verlauf dieses Prozesses haben wir auf die Sachkunde und das Engagement von *Culture & Démocratie*⁹⁰ und von *Demos*⁹¹ zählen können, um die Akteure zu ermitteln, die Zusammenkünfte vorzubereiten, die Berichte zu verfassen und gemeinsame Überlegungen anzustellen. Wir danken ihnen an dieser Stelle herzlich für ihre wertvolle Mitarbeit.

⁸⁹ ATD Quart Monde Belgique, Union der belgischen Städte und Gemeinden – Sektion ÖSHZ, König-Baudouin-Stiftung (1994). *Allgemeiner Armutsbericht*, Brüssel, König-Baudouin-Stiftung, S. 287-288. <http://www.luttepauvre.be/publications/RGP95.pdf>

⁹⁰ <http://www.cultureetdemocratie.be/>

⁹¹ <http://www.demos.be/>

1. Kontext

Das Recht auf Kultur ist in verschiedenen Instrumenten des Völkerrechts verankert. Der belgische Staat hat sich durch die Unterzeichnung und Ratifizierung dieser Texte dazu verpflichtet, alle darin enthaltenen Rechte schrittweise, aber auch schnellstmöglich zu verwirklichen. Das Recht auf kulturelle Entfaltung ist zudem auch in Artikel 23 der belgischen Verfassung festgeschrieben. Der Staat – im vorliegenden Falle vorrangig die Gemeinschaften, da Kultur vor allem in deren Zuständigkeitsbereich fällt – ist der Schuldner dieses Rechts; er kommt seinen Verpflichtungen durch das Erlassen von Gesetzen nach.

Sowohl in der Flämischen Gemeinschaft als auch in der Föderation Wallonien-Brüssel (FWB) und in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist der Schwerpunkt Kultur, insbesondere auch die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, in mehreren Dekreten mit Bezug auf verschiedene Bereiche festgehalten. Der Föderalstaat und die Regionen sind ebenfalls zuständig in Sachen Kulturanspruch von in Armut lebenden Personen, und zwar in Form von Orientierungen in Verbindung mit ähnlichen Kompetenzen, etwa im sozialen Bereich, oder mit Zielen einer beruflich-sozialen Integration.

In Flandern ist das sektorenübergreifende Dekret zur Teilhabe (*Participatiedecreet*)⁹² im Jahre 2008 in Kraft getreten. Dieses Dekret soll es möglichst vielen Personen ermöglichen, Zugang zum Angebot zu erhalten und aktiv an diesen drei Bereichen teilzunehmen – Kultur, Jugend und Sport –, und richtet sich an mehrere schutzbedürftige Gruppen (Behinderte, Arme, Häftlinge, Personen anderer ethnischer und kultureller Herkunft, Familien mit Kindern), die häufiger als andere ausgegrenzt sind und für die eine gezielte Arbeit erforderlich ist.

Das *Participatiedecreet* verfolgt drei Zielsetzungen: (1) ein breiter gestreutes und diversifizierteres Publikum erreichen (2) die kulturelle Kompetenz steigern und (3) das Konzept der Kultur an sich erweitern. Die wichtigsten, hier vorgesehenen Instrumente, um Menschen in Armut zu erreichen, sind die Teilhabeprojekte, die lokalen Netzwerke zur Förderung der Teilnahme an Freizeitaktivitäten von in Armut lebenden Personen und der Freizeitbeteiligungsfonds. Das Dekret hat eine begleitende Funktion und ist als Unterstützung von bestehenden Dekreten gestaltet worden. Weitere sektorale Dekrete tragen ebenfalls zur kulturellen Teilhabe von in Armut lebenden Personen bei. Innerhalb des Kulturbereichs ist die Thematik Armut ein übergreifender Schwerpunkt. Die Sektoren der Sozialaktion (*welzijn*) und der Armutsbekämpfung gewähren dem Recht auf Kultur eine ganz besondere Aufmerksamkeit. Es gibt desweiteren Dekrete, die – direkt oder indirekt – die Teilhabe der Armen betreffen, wie etwa jene bezüglich des Bildungswesens oder der Großstadtpolitik.

Im Anschluss an die Generalstaaten der Kultur im Jahre 2005 sehen die Prioritäten der FWB die wichtigsten Zielvorgaben in der Kulturpolitik vor und sind darauf ausgerichtet, Personen Aufmerksamkeit zu schenken, die mit jenen Schwierigkeiten und konkreten Ausgrenzungen konfrontiert sind, die zumeist eine Folge von Armut sind. Die emanzipierende Funktion der Kultur wird darin als ein Ziel jeder öffentlichen Kulturpolitik angeführt.

Die FWB hat kein Rahmendekret, in dem die Grundsätze, Stoßrichtungen und Prioritäten ihrer Aktionen bezüglich der kulturellen Dimension des Menschen in der Armutsbekämpfung bestimmt würden. Sie geht diese Problematik von der Praxis her an, von Initiativen, die von den Institutionen, Betreibern und Verbänden getragen werden, die sie anerkennt und deren Ansätze sie unterstützt. Mehrere Dekrete beschreiben den Stellenwert, den das Thema Armut und die Situation der Armen in der Kulturpolitik der FWB einnehmen, darunter

⁹² Dekret vom 18. Januar 2008 mit flankierenden und fördernden Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe an Kultur, Jugendarbeit und Sport (angeführt als: Teilhabedekret), *Belgisches Staatsblatt*, 4. April 2008.

die Dekrete bezüglich der ständigen Weiterbildung⁹³, der Ausdrucks- und Kreativitätszentren⁹⁴, der Kulturzentren⁹⁵ und der Bühnenkunst, zum einen im spezifischen Rahmen des Anwendungserlasses des Dekret über professionelle Theaterkunst für Aktionstheater⁹⁶, und im weiteren Sinne auch im Rahmen des Dekrets über Theater für junge Publikumsgruppen⁹⁷, das es – ohne jedwede Stigmatisierung – ermöglicht, Kindern von armen Familien eine hochwertige kulturelle Teilhabe zu bieten, und dies möglichst früh in ihrem Lebensverlauf. Die Begriffe der kulturellen Rechte und des Rechts auf Teilhabe am kulturellen Leben, werden unter Verweis auf die Freiburger Erklärung⁹⁸ und die Arbeiten der Juristin Céline Romainville in den Dekreten immer mehr eingefordert⁹⁹. Einige Texte mit Bezug auf Sozialpolitiken unterstützen indirekt die kulturelle Dimension der Armutsbekämpfung; in Wallonien handelt es sich beispielsweise um das Dekret über den Plan zur Sozialkohäsion¹⁰⁰ in den Städten und Gemeinden, das Dekret vom 17. Juli 2003 über

die soziale Eingliederung¹⁰¹, und in Brüssel (Cocof) geht es beispielsweise um das Dekret über die Sozialkohäsion¹⁰² und das Dekret über die Zulassung von Einrichtungen der beruflich-sozialen Eingliederung¹⁰³.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft bietet ein Dekret zur Förderung der Kultur¹⁰⁴ eine zentrale Stellung für die ‚Kulturvermittlung‘, die als „die Weitergabe von Kultur, die Förderung der Zugänglichkeit von Kultur sowie die Förderung des Verständnisses für kulturelle Vorgänge“ (Art.1, 4°) definiert wird. Eine finanzielle Unterstützung kann für Projekte bezogen werden, die darauf abzielen, benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine bessere Zugänglichkeit zu kulturellen Aktivitäten zu ermöglichen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei Kindern und Jugendlichen gewidmet. Auf diese Weise kann die Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen und den Künstlern, den Kulturakteuren oder den Amateurkunst-Gesellschaften unterstützt werden; die Projekte müssen auf nachhaltige Weise das Verständnis der Kultur und insbesondere die Kreativität der Schüler wecken.

Die föderalen Behörden sind auch im Rahmen des Teilhabe- und Aktivierungsfonds zuständig. Seit 2003 verfügen die ÖSHZ über Mittel für die sozio-kulturelle und sportliche Teilnahme der Begünstigten, und dies auf Grund eines königlichen Erlasses, der jedes Jahr erneuert werden muss¹⁰⁵. Der königliche Erlass von 2013

⁹³ Dekret vom 17. Juli 2003 über die Unterstützung des Vereinslebens im Bereich der ständigen Weiterbildung, *Belgisches Staatsblatt*, 26. August 2003.

⁹⁴ Dekret vom 30. April 2009 über die Begleitung und Bezuschussung der Verbände für amateurhaft betriebene Kunstpraxis, der repräsentativen Verbände von Ausdrucks- und Kreativitätszentren und der Ausdrucks- und Kreativitätszentren, *Belgisches Staatsblatt*, 12. November 2009.

⁹⁵ Dekret vom 21. November 2013 über die Kulturzentren, *Belgisches Staatsblatt*, 29. Januar 2014.

⁹⁶ Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 25. März 2005 über das Aktionstheater, verabschiedet in Anwendung des Dekrets vom 10. April 2003 über die Anerkennung und Subventionierung des Berufssektors der Bühnenkünste, *Belgisches Staatsblatt*, 2. August 2005.

⁹⁷ Dekret vom 13. Juli 1994 über das Theater für Kinder und Jugendliche, *Belgisches Staatsblatt*, 23. August 1994.

⁹⁸ Der Text der Freiburger Erklärung (2007) ist von einer internationalen Expertengruppe ausgearbeitet worden, koordiniert von Patrice Meyer-Bisch. Er bündelt und erläutert die bereits anerkannten Rechte, aber auf eine in zahlreiche Instrumente aufgeteilte Weise.

<http://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sites/2/2012/07/DeclarationFribourg.pdf>

⁹⁹ Liste der Veröffentlichungen von Céline Romainville: <http://www.uclouvain.be/celine.romainville>

¹⁰⁰ Dekret vom 6. November 2008 über den sozialen Kohäsionsplan in den Städten und Gemeinden Walloniens, *Belgisches Staatsblatt*, 26. November 2008.

¹⁰¹ Dekret vom 17. Juli 2003 über die soziale Eingliederung, *Belgisches Staatsblatt*, 28. Juli 2003.

¹⁰² Dekret vom 13. Mai 2004 über die soziale Kohäsion, *Belgisches Staatsblatt*, 23. März 2005.

¹⁰³ Dekret vom 27. April 1995 über die Zulassung bestimmter Einrichtungen zur sozial-beruflichen Eingliederung und die Bezuschussung ihrer Berufsausbildungsaktivitäten im Hinblick auf eine Erhöhung der Chancen arbeitsloser und gering qualifizierter Arbeitssuchender im Rahmen koordinierter Massnahmen zur sozial-beruflichen Eingliederung Arbeit zu finden und wieder zu finden, *Belgisches Staatsblatt*, 4. Juli 1995.

¹⁰⁴ Dekret vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (*Kultur-förderdekret*), *Belgisches Staatsblatt*, 10. Januar 2014.

¹⁰⁵ Königlicher Erlass vom 8. April 2003 über die Gewährung einer Beihilfe von 6.200.000 Euro an die öffentlichen Sozialhilfezentren zur Förderung von sozialer und

hat die Bezeichnung des Fonds geändert, der nunmehr Fonds für soziale Teilhabe und Aktivierung¹⁰⁶ heißt. Die Mittel können für die Teilnahme, den Beitrag der Mitglieder und die Ausrüstung verwendet werden, die für eine Beteiligung an den Freizeitaktivitäten erforderlich sind; sie können für Einzel- oder Gruppenaktivitäten genutzt werden. Die ÖSHZ können zudem auch selbst Initiativen ergreifen und prioritäre Gruppen definieren. Sie müssen in jedem Falle den Gleichheitsgrundsatz einhalten.

Einigen föderalen Kultureinrichtungen¹⁰⁷ ist ebenfalls daran gelegen, ihre Aufgaben zum Nutzen aller zu erfüllen. In dieser Hinsicht führen sie Projekte durch, die darauf abzielen, alle zu erreichen, einschließlich der ärmsten Menschen. Dies ist beispielsweise der Fall der *Musées royaux des Beaux-Arts* (Programm ‚Sésame, Musée, ouvre-toi‘) und des *Théâtre royal de la Monnaie* (Sozialprogramm ‚Un pont entre deux mondes‘).

Auch die Europäische Union vertritt die Meinung, dass Zugang, Teilhabe und Bildung im Bereich der Kultur eine bedeutende Rolle in der Armutsbekämpfung spielen können¹⁰⁸.

2. Armut und Kultur

Die Konzertierungsteilnehmer wollten ihre Überlegungen eingrenzen und haben deshalb die wichtigsten, in ihren Augen Kultur bestimmenden Elemente hervorgehoben, ausgehend von den erlebten Erfahrungen der Ärmsten. Sie haben diesen Arbeitsansatz bevorzugt, statt gemeinsam

eine Definition der Kultur auszuarbeiten, ein Ansatz, der sehr viel Zeit in Anspruch genommen hätte, was den Austausch über die zentrale Frage dieses Kapitels, nämlich die der Rolle der öffentlichen Dienste zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechts auf Kultur für alle, beeinträchtigt hätte. Im gesamten Textverlauf verwenden wir den Begriff Kultur im weitesten Sinne des Wortes, nl. jenem, der sowohl Kunst als auch Kultur umfasst. Wir strukturieren die sich aus den Gesprächen ergebenden Elemente in vier Punkten: die Verbindung zwischen kulturellem Schaffen und Kulturangebot (2.1.), Kultur und menschliche Würde (2.2.), Kultur und Freiheit (2.3.), Kultur und Veränderung der Gesellschaft (2.4.).

2.1. Kulturelles Schaffen und Kulturangebot

„Wir sind hungrig nach Wissen, danach, andere kennen zu lernen. Wir haben auch eine eigene Kreativität.“¹⁰⁹

Wenn es um die Verbindung zwischen Kultur und Armut geht, wird im Allgemeinen auf die Schwierigkeiten beim Zugang zum kulturellen Angebot verwiesen. Und es stimmt, dass die Personen, die in Armut oder Prekarität leben, recht viele Hindernisse in dieser Hinsicht vorfinden.

„Vorher habe ich gar nichts im Bereich der Kultur gemacht, aber man lernt Leute kennen, und nach und nach habe ich angefangen, hinzugehen, und dann siehst du die Kultur mit ganz anderen Augen. Aber sie müssen dich natürlich danach fragen.“¹¹⁰

kultureller Teilhabe und Entfaltung ihrer Nutzer, *Belgisches Staatsblatt*, 22. April 2003.

¹⁰⁶ Königlicher Erlass vom 10. Juli 2013 über die Maßnahmen zur Förderung der sozialen Teilhabe und Aktivierung der Nutzer von Diensten der Öffentlichen Sozialhilfezentren für das Jahr 2013, *Belgisches Staatsblatt*, 23. Juli 2013.

¹⁰⁷ Die föderalen Wissenschafts- und Kultureinrichtungen sind Einrichtungen, die weiterhin der föderalen Zuständigkeit unterstehen, nachdem die Zuständigkeiten in Verbindung mit wissenschaftlicher Forschung und Kultur an die Regionen und Gemeinschaften übertragen worden sind. Wir führen im vorliegenden Text lediglich zwei kulturelle Einrichtungen an.

¹⁰⁸ Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über die Rolle der Kultur in der Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung, 18. November 2010.

¹⁰⁹ Ausdrucks- und Kreativitätszentren in der Welt der Armut. Unterzeichner des Dokuments vom 15. Mai 2007: Centre de promotion humaine La Bibi de Liège, La Maison des Savoirs d'ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, La Ruelle CEC – L'école d'ici Bruxelles, Le courant d'Air de Bressoux, Luttes Solidarités Travail Andenne asbl, Luttes Solidarités Travail Namur asbl, Promotion communautaire – Le Pivot asbl d'Etterbeek, http://www.mouvement-1st.org/documents/2007-05-15_cec_pauvrete_decret_demandes.pdf

¹¹⁰ Verdoodt, Marijke (coord.) (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuuredicatie*, Brussel, Vlaamse Overheid, Digitale Drukkerij. Citaat van APGA cultuurbad en recht op Cultuurcafé, p.33,

Zahlreiche Beispiele zeigen den Nutzen von proaktiven Ansätzen. Während der Konzertierung ist insbesondere das Programm ‚Sesam, öffne Dich‘ der *Musées royaux des Beaux-Arts* angeführt worden, das es der Programmverantwortlichen ermöglicht hat, mit der Unterstützung von *ATD Quart Monde* auf Obdachlose zuzugehen, die regelmäßig am Zentralbahnhof in Brüssel zusammen kommen. Sie hat ihnen Kopien von Gemälden gebracht: *„Die Werke wurden nicht aufgezwungen, damit sie bewundert werden, sondern die Leute konnten zum Ausdruck bringen, dass sie sich darin erkannten.“* Personen, die daran teilgenommen haben, sind danach ins Museum gegangen: *„Jeden Tag bin ich daran vorbeigegangen, habe mich aber nie getraut, hineinzugehen.“*¹¹¹

Neben dem ungleichen Zugang zu den Kultureinrichtungen und –veranstaltungen je nach sozialer Herkunft haben die Konzertierungsteilnehmer die Tatsache hervorgehoben, dass die Wünsche der Personen, die unter ungünstigen sozio-ökonomischen Bedingungen leben, weit über den Kulturkonsum hinausgehen. Sie sind Kulturträger, wie alle anderen auch, und wollen dies auch ausdrücken, sie sind denkende und handelnde Wesen, die dazu beitragen, dem Gemeinwesen Form zu verleihen, und somit auch der Kultur. Sozio-künstlerische Praktiken in Flandern und die Praktiken des Aktionstheaters in der FWB schlagen diesen Weg ein.

Diese beiden Stoßrichtungen – Kulturschaffen und -angebot – sind gleichwertig und inhärent miteinander verknüpft. Dank der Möglichkeiten für arme Menschen, aktiv an der Kultur teilzuhaben und Dinge zu erleben – unter Berücksichtigung der Zugänglichkeit –, nimmt das Interesse am kulturellen Angebot zu. Im Laufe der Konzertierung sind mehrere Projekte angeführt worden, die den Nutzen einer Vorgehensweise hervorhoben, bei dem sich diese beiden Stoßrichtungen vereinen.

So veranlasste beispielsweise Tutti Fratelli, eine sozio-künstlerische Arbeitsstätte im Herzen Antwerpens, Treffen zwischen Künstlern und verschiedenen benachteiligten Gruppen. Neben der Gestaltung von Aufführungen, die bei einem breiten Publikum – sowohl Kennern als auch Laien – beliebt sind, organisieren die Teilnehmer von Tutti Fratelli regelmäßig Ausgänge in der Gruppe. Ein weiteres Beispiel, das von den Konzertierungsteilnehmern angeführt wurde, ist das eines Schauspiels im *Théâtre National*, das von einem Profi gemeinsam mit Familien der Vierten Welt auf die Beine gestellt wurde und den Titel *„Les ambassadeurs de l'ombre“* („Die Botschafter des Schattens“) trägt.

2.2. Menschliche Würde

*„Deine Geschichten sind Dein persönlicher Reichtum, und der ist kein Eigentum. Vielleicht ist dies der einzige Reichtum, den Du teilen kannst, ohne ihn dabei zu verlieren.“*¹¹²

Bei Personen, die in Armut leben, geht man häufig davon aus, dass sie nur primäre Bedürfnisse haben, die mit dem Überleben verknüpft sind. Es ist in der Tat unabdingbar, sich zu ernähren, ein Dach über dem Kopf zu haben, Körperpflege zu betreiben. Das ist jedoch nicht ausreichend, um ein Leben in menschlicher Würde zu führen; Verbände bringen es noch deutlicher zum Ausdruck: *Die Ärmsten werden nicht als menschliche Wesen erachtet, die mit den anderen, die vom Schicksal besser behandelt worden sind, gleichgestellt werden können.*

„Die Teilhabe an der Kultur lässt uns einen anderen Blick auf uns selbst werfen.“ Dieser Blick lässt eine Teilnahme zu, die die inhärente Scham über die erniedrigenden Lebensbedingungen überwindet. Die Kultur berührt den Menschen in dem, was seine Menschlichkeit ausmacht. Aus diesem Grunde gehört sie zu den Grundrechten, die der rechtliche Ausdruck dessen ist, was für Männer,

<https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/ceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

¹¹¹ Zitate ohne Quellenangabe sind Wortmeldungen von Konzertierungsteilnehmern.

¹¹² Zitat des *Netwerk tegen Armoede* in Van den Bergh, An (2012). *Dwarsliggers. Verhalen uit de sociaal-artistieke praktijk*, Brüssel, Dëmos vzw, S. 11.

Frauen und Kinder erforderlich ist, um in menschlicher Würde zu leben. Oder anders formuliert: *„Ohne Recht auf Kultur kann Würde nicht gefördert werden.“*

2.3. Freiheit

Armut ist geprägt vom Fehlen der Freiheit, und je intensiver Armut ist, um so eingeschränkter ist die Freiheit. Menschen, die in solchen Situationen leben, können zumeist nicht wählen, wo und wie sie wohnen, oder auch mit wem, wie sie sich ernähren usw. Sie sagen, vor unmöglichen „Wahlentscheidungen“ zu stehen: die Stromrechnung zahlen oder die Schulkosten; die Miete zahlen oder die Gesundheitskosten, usw. Sie leben ständig unter dem Blick der anderen, insbesondere demjenigen der Dienste, vor denen sie sich rechtfertigen müssen, um Beihilfen zu erhalten, und in der Angst vor diesem Blick. Sie sind von den anderen abhängig.

Weil sie den Ausdruck möglich macht, ob nun durch das Wort, die Zeichnung, das Gemälde, die Skulptur, die Schrift, die Musik, den Tanz,... ist die Kultur ein Weg zur Freiheit. Sie ermöglicht es, sich selbst zu sagen, wer man ist, von sich selbst als einem freien Wesen zu denken. Die Kultur stärkt die Freiheit eines jeden, das, was man anstrebt, auch zu verwirklichen.

2.4. Veränderung der Gesellschaft

„Es geht nicht nur darum, sich individuell oder kollektiv auszudrücken, sondern auch etwas zu verändern.“

Kultur ist ein Hebel für Veränderung, eine Möglichkeit, die Funktionsweise unserer Gesellschaft zu hinterfragen, die Armut als Fatalität betrachtet, während sich die Lebensbedingungen der Personen, die in der großen Armut leben, nicht verbessern und immer mehr Menschen in Ungewissheit bezüglich ihrer Wohnunterkunft, ihrer Beschäftigung und insbesondere ihres Einkommens leben. Dieser Hebel ist besonders wichtig für jene Menschen, die unter schlechten sozio-ökonomischen

Bedingungen leben, deren Intelligenz zu selten anerkannt wird und deren Kompetenzen zu wenig gefordert werden.

Indem sie unter Anwendung verschiedener Hilfsmittel ausdrücken, was sie empfinden und was sie denken, treten sie mit den Anderen in eine Beziehung, einen Dialog. Ihr Denken wird auf diese Weise aus der Gefangenheit befreit und trägt zu den Überlegungen und Maßnahmen über die Art von Gesellschaft bei, die wir gemeinsam aufbauen wollen; sie verlassen die Position, in der sie durch den – bereits im Allgemeinen Armutsbericht erwähnten – sie umgebenden Diskurs festgehalten werden, der sie *„glauben lässt, dass der am stärksten Unterdrückte verantwortlich für seinen Zustand ist, dass der Dominierte verantwortlich für seinen Elendszustand ist“*¹¹³.

Doch Kultur kann nur dann eine Wirkung auf die Ursachen der Armut und der Ungleichheiten haben, wenn ihre Bekämpfung integraler Bestandteil der Kulturpolitiken ist. Dies ist beispielsweise der Fall in der FWB mit dem Dekret über die Unterstützung der Tätigkeit der Vereine im Bereich der ständigen Fortbildung, in dem steht, dass *„der Ansatz der Vereinigungen, die vom vorliegenden Dekret betroffen sind, das Ziel der Gleichheit und des sozialen Fortschritts verfolgt, zwecks Aufbau einer gerechteren, demokratischeren und solidarischeren Gesellschaft, die das Zusammentreffen der Kulturen dank der Entwicklung einer aktiven und kritischen Bürgerschaft und der kulturellen Demokratie begünstigt.“*

Ein breiter und kohärenter Ansatz der Armutsbekämpfung muss sich auch in den Sozialpolitiken widerspiegeln und dabei die Bedeutung des Rechts auf Kultur für alle erwähnen und konkretisieren. Dies ist insbesondere der Fall im *„Vlaams Actieplan Armoedebestrijding“* (Flämischer Aktionsplan zur Armutsbekämpfung), der den Zeitplan und die Evaluierung der

¹¹³ ATD Quart Monde Belgique, Union der belgischen Städte und Gemeinden – Sektion ÖSHZ, König Baudouin-Stiftung, *op.cit.*, S.163, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

politischen Maßnahmen in Verbindung mit der Armutsbekämpfung kurz- und langfristig in Flandern vorsieht. Dieser Plan besagt eindeutig, dass die Armut nicht nur eine Frage der Einkünfte, sondern auch eine Frage der mehr oder weniger großen Unwirksamkeit von verschiedenen Rechten ist, darunter auch das Recht auf Kultur.

3. Hindernisse bei der Ausübung des Rechts auf Kultur

Das Recht auf Kultur ist in verschiedenen Instrumenten des Völkerrechts festgeschrieben, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 27), im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 15). Die Revidierte Europäische Sozialcharta verweist im Artikel über den Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Artikel 30) ausdrücklich auf das Recht auf Kultur. Es ist ebenfalls in spezifischeren Instrumenten festgehalten, insbesondere im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 31) und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 30). Das Recht auf kulturelle und soziale Entfaltung ist ebenfalls in Artikel 23 der belgischen Verfassung zu finden.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen hat eine dynamische Interpretation des Rechts auf Kultur verabschiedet: *„Die Kultur ist ein weitläufiger Begriff, der, ohne Ausschließlichkeit, alle Ausdrucksweisen der menschlichen Existenz umfasst. Zudem ist der Ausdruck „kulturelles Leben“ ein ausdrücklicher Verweis auf die Kultur als lebendiger Prozess, der historisch, dynamisch und evolutiv ist und der eine Vergangenheit, eine Gegenwart und eine Zukunft hat“*¹¹⁴.

¹¹⁴ Allgemeine Anmerkung Nr. 21 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Recht eines jeden auf Teilhabe am kulturellen Leben, E/C.12/GC/21, http://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sies/2/2012/07/OBSERVATION_GENERALE_21-droits-culturels.pdf

In diesem Kapitel legen wir den Schwerpunkt auf das Recht auf Kultur, weisen aber ausdrücklich darauf hin, dass alle Menschenrechte ein Ganzes bilden; alle Rechte sind gleichwertig, keines hat Vorrang vor den anderen. *„Die kulturellen Rechte sind integraler Bestandteil der Menschenrechte und, wie die anderen Rechte auch, allgemeingültig, unteilbar und miteinander verbunden. Die uneingeschränkte Förderung und Achtung der kulturellen Rechte sind unabdingbar für die Wahrung der menschlichen Würde und eine positive soziale Interaktion zwischen den Individuen und den Gemeinschaften in einer vielfältigen und multikulturellen Welt.“*¹¹⁵

Kultur wird jedoch häufig als ein Recht erachtet, das weniger grundlegend als die anderen ist, was eine erhebliche negative Auswirkung auf die Armen hat und die Ungleichheit beim Zugang sowohl zum Kulturangebot als auch zum kulturellen Schaffen noch verstärkt.

In den folgenden Zeilen werden wir ganz kurz die wiederkehrenden Hindernisse in Erinnerung rufen, welche Menschen in Armut bei der Ausübung des Rechts auf Kultur vorfinden (3.1.). Wir werden daraufhin auf zwei derzeit beobachtete Entwicklungen hinweisen, die die Wirksamkeit dieses Rechts verringern: eine gewisse Instrumentalisierung der Kultur und eine Tendenz zur Dezentralisierung der Kompetenzen (3.2.). Die begrenzten finanziellen Mittel sowohl für die Teilnahme benachteiligter Gruppen am Kulturangebot als auch an der –schaffung stellen ein weiteres Hindernis dar (3.3.). Dies sind allesamt Elemente, die die bestehenden Faktoren zur Gewährleistung des Rechts auf Kultur zu untergraben drohen. Es stellt sich deutlich die Frage, ob Kultur für die Armen nun wieder zu einem Luxus anstatt eines Rechts wird.

Das Recht auf Kultur ist für bestimmte Gruppen der Bevölkerung weniger effektiv als für andere; dies betrifft insbesondere die Papierlosen oder die Vertreter ethnischer oder kultureller Minderheiten. Die Konzertierungsteilnehmer

¹¹⁵ Allgemeine Anmerkung Nr. 21, *op.cit.*

haben dies berücksichtigt, jedoch im Laufe ihrer Gespräche keine Unterscheidung nach Kategorien gemacht. Man hat vielmehr entschieden, von Situationen auszugehen, in denen die Bedingungen der Menschenwürde nicht erfüllt werden, in denen Menschen die größten Schwierigkeiten haben, ihre Rechte auszuüben. Dabei ging man von der Überzeugung aus, dass auf diese Weise die Überlegungen und die sich daraus ergebenden Empfehlungen relevant sein werden und das Recht auf Kultur für alle gewährleisten. Dies schmälert jedoch in keinerlei Weise den Nutzen zusätzlicher Überlegungen, bei denen die spezifischen Schwierigkeiten bestimmter Gruppen berücksichtigt werden können.

3.1. Wiederkehrende Hindernisse

Die wiederkehrenden Hindernisse, welche in Armut lebende Personen bei der Ausübung des Rechts auf Kultur antreffen, sind bekannt: Zugänglichkeit in finanzieller und geographischer Hinsicht sowie in Verbindung mit der Organisation der Aktivitäten; ein inhärentes Schamgefühl wegen der erniedrigenden Lebensbedingungen, unter denen in Armut lebende Personen ihr Dasein fristen, wodurch die Teilnahme am Kulturangebot und -ausdruck erschwert wird... Diese Hindernisse werden indirekt im Abschnitt über die Bedingungen der Wirksamkeit des Rechts auf Kultur (Punkt 4.) angesprochen, weswegen wir sie hier nicht weiter behandeln. Wir können sie jedoch im Kapitel über die Hindernisse nicht gänzlich unerwähnt lassen.

3.2. Aktuelle Tendenzen

3.2.1. Instrumentalisierung

„Leben, um etwas zu erfinden, ist etwas ganz anderes als im Dienste eines Wirtschaftssystems zu existieren. Der Mensch hat nicht mehr das Recht, seine Lust und sein Recht, einen Beitrag zur Kultur zu leisten, frei auszuüben.“

Die Art und Weise mit der die kulturelle Dimension der Armutsbekämpfung in den Sozialpolitiken berücksichtigt wird, kann zu einer

Instrumentalisierung der Kultur führen. So stellen mehrere Konzertierungsteilnehmer seit der Abänderung des Titels des Königlichen Erlasses im Jahre 2013 (zuvor: Beihilfe zur Förderung der sozialen Teilhabe und der kulturellen und sportlichen Entfaltung¹¹⁶) Veränderungen bei der Kontrolle der Nutzung der föderalen Beihilfe zur Förderung der sozialen Teilhabe und Aktivierung der Nutzer von Diensten der Öffentlichen Sozialhilfezentren fest. Einerseits enthält der jüngste Königliche Erlass keinerlei Hinweis auf die begünstigten Nutzer; andererseits sagen die ÖSHZ, dass sie unter Druck gesetzt werden, weil die Kontrolle über die Gewährung der Mittel zu strikt geworden ist, was wiederum Auswirkungen auf die Art des Begünstigten hat, der an den finanzierten Aktivitäten teilnehmen kann: Früher konnten alle Begünstigten der ÖSHZ teilnehmen, heute begrenzen bestimmte ÖSHZ das Zielpublikum. Es kommt beispielsweise vor, dass die Mittel jenen Personen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden, die eine Energiebeihilfe beim ÖSHZ beantragen. Der UVCW erklärt, dass bestimmte ÖSHZ noch weiter gehen und nur die Nutzer berücksichtigen, die an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen. „So wird das Recht auf Kultur untergraben, indem man es zunehmend an Konditionen bindet.“ Die Konditionalität, die sich klammheimlich in die Teilhabe an der Kultur einschleicht, verstößt unmittelbar gegen das Grundrecht armer Menschen auf Kultur.

Die zunehmende Konditionalität der Rechte ist auch als Faktor der Instrumentalisierung der Kultur genannt worden. Kulturelle Rechte werden für die Leistungsempfänger immer mehr als Teilnahmepflicht verstanden. *„Es besteht nun eine Verpflichtung, das zu tun, was man liebte und frei und im eigenen Rhythmus ausübte. Das ist ganz anders. Außerdem trägt die Verpflichtung in keinerlei Weise den jeweiligen Lebensumständen*

¹¹⁶ Die Änderung des Namens erfolgte im Zuge einer Stellungnahme des Staatsrates, der der Meinung war, dass die kulturelle Entfaltung nicht in die ‚Grundrechte‘ passte, die der Zuständigkeit des Föderalstaates unterliegen, sondern in die ‚Neben-/Zusatzrechte‘ zum Existenzminimum, die der Zuständigkeit der Gemeinschaften unterliegen.

Rechnung“ Und umgekehrt wird die Teilnahme an einer kulturellen Aktivität als ‚Belohnung‘ erlaubt, wenn man seinen Verpflichtungen im Rahmen der Aktivierung nachgekommen ist.

Die erhöhte Konditionalität geht auch mit einer gewissen „Ergebnisverpflichtung“. Sozialarbeiter des ÖSHZ sagen, dass sie diesen Druck stark verspüren: *„Alles muss nützlich sein oder ist „von etwas anderem abhängig“. Es besteht ein Widerspruch zwischen dem individuellen Recht auf Kultur und der Bedrohung, den Anspruch auf Kultur der Kultur halber verschwinden zu sehen. Wir stellen eine echte Werteverchiebung fest.“* Es geht somit also nicht mehr um Kultur im eigentlichen Sinne, sondern darum, pünktlich anzukommen, zu lernen, öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, usw. Die Doppelfunktion der ÖSHZ im Bereich der Kultur – das Recht wirksam umsetzen und die Aktivierung fördern – stellt wegen der Priorität der sozio-beruflichen Eingliederung ein Problem dar: Die Teilhabe an der Kultur wird als eine Etappe auf dem Weg dorthin erachtet. Die Föderation der ÖSHZ des Wallonischen Städte- und Gemeindeverbandes (UVCW) hat im Laufe der Konzertierung daran erinnert, dass sie zum Zeitpunkt der Abänderung der regulatorischen Rahmenbedingungen über die sozialen Eingliederungsdienste (SIS) im Jahre 2013 vehement für den Standpunkt eingetreten ist, dass die Kultur nicht das Ziel verfolgen könne, zur Beschäftigung zu führen. Um dieses Risiko einer „Umlenkung“ der Kultur zu vermeiden, sind Abgrenzungen erforderlich. Von Pflichten reden und Menschen in die Verantwortung nehmen – Merkmale der heutigen Politik der Armutsbekämpfung - steht im Widerstreit mit dem Recht auf Kultur für Personen, die in Armut leben. Es ist dringend erforderlich, das Recht auf Kultur um ihrer selbst willen zu verteidigen. Dieses Recht, ist, genau so Kulturerleben, völlig unvereinbar mit irgendeiner Forderung nach Effektivität oder Instrumentalisierung. Es kann nicht durch Zwänge eingeschränkt werden, die seinen eigentlichen Sinn umorientieren. Es muss auf freiwilliger Basis ausgeübt werden können und den Bedürfnissen

und Anliegen der in Armut lebenden Personen entsprechen.

Einige Konzertierungsteilnehmer haben angemerkt, dass der Fokus auf zu erreichende Resultate zudem zu mehr Nachdruck auf quantitative Beurteilungen führt, die im Bereich der Kultur unangebracht sind.

Einige Zeugenaussagen illustrieren beispielhaft die Instrumentalisierung.

Die *asbl Lire et Ecrire* berichtet davon, dass es vorkommt, dass ÖSHZ die Vereinigung ersuchen, Anwesenheitsbescheinigungen auszustellen; die Alphabetisierung wird somit zu einer Verpflichtung, und die kulturelle Ausrichtung wird zweitrangig gegenüber der sozio-beruflichen Eingliederung. Im gleichen Sinne haben Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, während der Konzertierung die Verpflichtung für Lernenden erwähnt, der ÖSHZ jeden Monat eine Bescheinigung zu liefern, die besagt, dass sie die Kurse regelmäßig besuchen.

Die Gewährung eines Integrationseinkommens ist zuweilen mit der Bedingung der Teilnahme an einer kulturellen Aktivität, über ein individuell gestaltetes soziales Integrationsprojekt (PIIS), verknüpft. So sollte ein junger Musikliebhaber einen Workshop in diesem Bereich besuchen. Da es dort aber keinen Platz mehr gab, war er gezwungen, an einem Zeichen-Workshop teilzunehmen.

Ein Konzertierungsteilnehmer hat von einer Person berichtet, die keinen positiven Bescheid auf ihren Antrag zur Anwendung von Artikel 27 erhalten hat, da das ÖSHZ der Meinung war, dass die Suche nach einem Arbeitsplatz prioritär sei .

Es sei jedoch daran erinnert, dass die Praktiken sich je nach ÖSHZ stark unterscheiden. Die Kulturreferentin eines ÖSHZ erklärt, sie mache den Leistungsempfängern nur Vorschläge, ohne sie je zu zwingen, und dass sie auch Vorschlägen seitens der Personen selbst offen gegenüber stehe. *„Wir stehen ihnen zu Diensten.“* Viele ÖSHZ haben eine richtige Vision der Dinge, *„doch die föderale Ebene*

entscheidet, was sie mit den Mitteln unternehmen dürfen".

Konzertierungsteilnehmer haben zudem erläutert, dass es nicht selten vorkommt, dass eine Person, die sich in einem sozialen Aktivierungsprojekt befindet und sich auch kulturell betätigen möchte, dies nicht schafft, weil ihre ganze Zeit, ihre ganze Energie von ihren Verpflichtungen im Rahmen der Aktivierung in Anspruch genommen werden.

3.2.2. Dezentralisierung

Die Übertragung von Zuständigkeiten auf eine lokalere Ebene beunruhigt die Konzertierungsteilnehmer. Sie kann durchaus positiv sein, jedoch unter der Bedingung, dass sie mit Garantien einhergeht.

Die flämische Regierung sucht schon seit einigen Jahren nach einem neuen Gleichgewicht zwischen der Steuerung durch Flandern in bestimmten Sektoren einerseits und größerem Handlungsfreiraum für die örtlichen Behörden andererseits. Ein jüngst verabschiedetes Dekret¹¹⁷ überträgt Mittel der Gemeinschaft an die Gemeinden, insbesondere für die Gestaltung einer lokalen Kulturpolitik. Obwohl das Dekret über die Kulturpolitik auf lokaler Ebene¹¹⁸ immer noch in Kraft ist, verlangen die flämischen Behörden keinerlei Rechtfertigung zur Nutzung der Mittel mehr, wodurch die Gemeinden beispielsweise nicht mehr verpflichtet sind, eine öffentliche Bibliothek zu betreiben oder in den *„Cultuur- en Gemeenschapscentra“* eine gemeinschaftliche Arbeit zu organisieren. Diese Dezentralisierung, die einer Verlagerung von Zuständigkeiten gleichkommt, in Verbindung mit der Einführung einer Basisfinanzierung für die Gemeinden, ruft sehr viel Besorgnis hervor. Die Konzertierungsteilnehmer befürchten, dass die Entscheidung,

eine Kulturpolitik zu betreiben oder nicht, allzu sehr vom lokalen politischen Kontext abhängig gemacht wird und dass die gesellschaftlichen Ungleichheiten dadurch zunehmen.

Bei einer Anhörung mit Bezug auf das *„Planlastendecreet“*¹¹⁹ am 4. Juni 2015 im Ausschuss für Kultur, Jugend, Sport und Medien im flämischen Parlament, hat das *„Netwerk tegen Armoede“*, unterstützt durch andere Akteure des Sektors, seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die flämische Behörde über keinerlei Möglichkeit der Begleitung und Steuerung mehr verfügt. Wird die Autonomie der Gemeinde nicht notgedrungen zu einer Zunahme der Ungleichheit zwischen den (Diensten an den) Bürgern führen? Die Einbindung von sektoralen Mitteln in den Gemeindefonds kann zur Folge haben, dass in den Bereichen Kultur, Jugendarbeit und Sport drastische Kürzungen vorgenommen werden und dass die Aufmerksamkeit für arme Personen in den politischen Bereichen abnimmt. Das *„Netwerk tegen Armoede“* plädiert für eine armutsbezogene Wirkungsstudie zum *„Planlastendecreet“* und zur Dezentralisierung der Zuständigkeiten. Es fordert zudem ein Rahmenwerk für die flämische Politik und einen Qualitätsrahmen für die Beziehung zu den lokalen Behörden, der eine Teilnahmegarantie, eine sichtbare Zuweisung von Mitteln für die Sozialpolitik (und für die sozialen Aspekte der Kulturpolitik) sowie striktere Vorgaben in Sachen Monitoring und Evaluierung der Gemeinden durch die Flämische Gemeinschaft umfasst.

Vor der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene war in den Sektorenplänen in Flandern die Verpflichtung vorgesehen, die Teilhabe der Bürger über Meinungsräte zu organisieren. Derzeit gibt es in der Politik auf

¹¹⁷ Dekret vom 3. Juli 2015 zur Abänderung verschiedener Dekrete über die Subventionierung der örtlichen Verwaltungen und zur Abänderung des Dekrets vom 5. Juli 2002 über die Dotation und Verteilung des Vlaams Gemeentefonds, *Belgisches Staatsblatt*, 24 juillet 2015.

¹¹⁸ Dekret vom 13 juillet 2001 über die Förderung einer hochwertigen und umfassenden lokalen Kulturpolitik, *Belgisches Staatsblatt*, 29. September 2001.

¹¹⁹ Bericht über den Dekretentwurf in Abänderung verschiedener Dekrete über die Beihilfen für lokale Behörden und in Abänderung des Dekrets vom 5. Juli 2002 über die Regeln bezüglich der Dotation und Verteilung des flämischen Gemeindefonds, eingereicht am 22. Juni 2015, Flämisches Parlament, 357 (2014-2015), nr.6, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g357-6.pdf>

lokalem Niveau weniger Beteiligungsgarantien. Dies kann die Teilhabe der in Armut lebenden Personen begrenzen, sicherlich in den Gemeinden, in denen es keine Verbände gibt, die als deren Sprachrohr auftreten und in denen sie sich versammeln können.

In der Föderation Wallonien-Brüssel gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher lokaler Kulturakteure: Bibliotheken, Kulturzentren,... Ihre Aktion hat einen unmittelbaren Bezug zu dem Gebiet, in dem sie angesiedelt sind. Die Kulturzentren beispielsweise tragen – gemeinsam mit anderen Akteuren – zur kulturellen Entwicklung bei, d.h. zur Entwicklung der Wirksamkeit des Rechts auf Kultur der Bevölkerungen, mit dem Ziel der Gleichheit und der Emanzipation. Ein Grundsatz der Parität gilt sowohl hinsichtlich ihrer Verwaltung (im Zwischenspiel zwischen den öffentlichen Behörden und den Verbänden) als ihrer Finanzierung (zwischen der Föderation Wallonien-Brüssel und den örtlichen Behörden). In gleicher Weise sehen in den Sozialpolitiken Walloniens die Sozialen Kohäsionspläne (PCS) einen territorialen Ansatz vor (territorial bedeutet hier die Gemeinde). Im Rahmen der durch 181 Gemeinden umgesetzten PCS regt Wallonien eine Politik an, die auf die Bekämpfung der Armut und die soziale Entwicklung der Stadtviertel oder Dörfer ausgerichtet ist. Hier wird auf partizipative Weise ein übergreifender und strategischer Plan im Rahmen der Kommunalpolitik ausgestaltet. Dieser Plan zielt auf einen effektiven Zugang zu den Grundrechten an, darunter auch das Recht auf kulturelle und soziale Entfaltung, indem die Vernetzung und die Entwicklung von Partnerschaften im Rahmen der durchgeführten Maßnahmen begünstigt werden. Der Aktionsschwerpunkt ‚neuerliche Knüpfung sozialer, generations- und kulturübergreifender Bindungen‘ vertritt hier 37,82 % der in den PCS umgesetzten Maßnahmen (2013). Zahlreiche Maßnahmen betreffen beispielsweise den Zugang von benachteiligten Gruppen zur Kultur und zu einer echten wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe, dank der mit den Kulturzentren, mit ÖSHZ oder mit Vereinigungen

geschlossenen Partnerschaften. Eine Auswertung der PCS führt zur Feststellung, dass diese es vor allem ermöglicht haben, die lokalen Partnerschaften (77 %), die kollektive Lernfähigkeit der involvierten Akteure (65 %) und die Berücksichtigung der Anforderungen und Erwartungen der Bürger (63 %) weitgehend zu verbessern und stärken¹²⁰.

Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, sind der Meinung, dass man global denken und lokal handeln muss; sie glauben, dass es zielführender ist, den Rahmen und die Finanzierung für eine hochwertige Kulturpolitik auf einer überörtlichen Ebene vorzusehen, auch wenn die Maßnahmen selbst vor Ort, in unmittelbarer Nachbarschaft umgesetzt werden. Sie befürchten, dass wenn dies nicht der Fall ist, die örtlichen Behörden die verfügbaren Mittel anderen Prioritäten als der Kultur zuweisen, auf Grund von Kriterien, die sehr stark von politischen Entscheidungen der lokalen Verantwortlichen abhängen. Wer garantiert dann noch das Grundrecht auf Kultur auf der überörtlichen Ebene?

Parallel dazu ist es erforderlich, eine integrierte Lokalpolitik zu entwickeln. Die lokalen Netzwerke zur Beteiligung an Freizeitaktivitäten scheinen in Flandern ein gutes Instrument in dieser Hinsicht zu sein. Alle Städte und Gemeinden in Flandern und die ‚*Vlaamse Gemeenschapscommissie*‘ der Region Brüssel-Hauptstadt können zusätzliche Mittel in Anspruch nehmen, um die Teilhabe von in Armut lebenden Personen an Freizeitaktivitäten zu fördern. In dieser Hinsicht wird eine Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Behörden (für die Freizeit zuständige Gemeindedienste), dem ÖSHZ und den Organisationen und/oder Vereinigungen, die mit in Armut lebenden Personen zusammenarbeiten, erwartet. Dieses lokale Netzwerk muss ein Dokument aufstellen, in dem eine Vereinbarung über die Teilnahme von in

¹²⁰ Jansen, Carine (red.) (2013). *Evaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013*, Service public de Wallonie, http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013_1.pdf

Armut lebenden Personen an Freizeitaktivitäten präsentiert wird. Diese beschreibt die Formen der Zusammenarbeit, die innerhalb des Netzwerks zustande kommen sollen, sowie die vorgesehenen Aktivitäten und die Verwendung der Beihilfen. Die Beihilfen müssen direkt der Finanzierung der Teilnahme von armutsbetroffenen Personen an Freizeitaktivitäten und der Unterstützung und Finanzierung von nichtgewerblichen Initiativen (Sport, Jugendarbeit oder Kultur) von oder für arme Menschen zugewiesen werden. Im Jahre 2015 gab es 86 lokale Netzwerke (*Vlaamse gemeenschapscommissie* inbegriffen). Dank der Zusammenarbeit wird es leichter, Gruppen auszumachen, die einen erschwerten Zugang zum Freizeitangebot einer Stadt oder einer Gemeinde haben.

Das Interesse an einer vom Stadtviertel ausgehenden Arbeitsweise ist auch im Laufe der Konzertierung betont worden. Das Recht auf Kultur beginnt konkret auf der lokalen Ebene (Stadtviertelkomitees, Gemeinschaftsgärten,...). Dies ist das „Eingangstor“. In diesem Sinne ist die lokale Aktion positiv, aber auch nur, wenn sie sich progressiv auf einer allgemeineren Ebene artikuliert. Die Stadt Gent beispielsweise investiert traditionsgemäß stark in die Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Kultur; sie tut dies schon seit den 90er Jahren unter Anwendung eines auf die Stadtviertel bezogenen Ansatzes. Die Stadt trägt mit ihren eigenen Mitteln zur kulturellen Teilnahme von in Armut lebenden Personen bei, insbesondere durch finanzielle Unterstützung für das ‚*jeugdweelijnsmerk*‘ und sozial-künstlerische Organisationen sowie für Bottom-up-Initiativen, die in den ‚*19^e-eeuwse gordelwijken*‘ genannten Vierteln in der Nähe des Genter Stadtzentrums entwickelt werden.

3.3. Finanzielle Mittel

Ein Grundrecht wie das auf Kultur muss mit konkreten politischen Maßnahmen, Gesetzen und Dekreten sowie mit einer angemessenen Finanzierung einhergehen. Die zugunsten von in Armut lebenden Personen getroffenen Maßnahmen müssen von Politik und Gesellschaft als

legitim erachtet werden. In Belgien sind in den letzten 20 Jahren auf allen öffentlichen Verwaltungsebenen Maßnahmen entwickelt worden. Die Konzertierungsteilnehmer stellen jedoch fest, dass sowohl die Mittel für Kulturpolitik (und insbesondere für Maßnahmen, die den in Armut lebenden Gruppen eine besondere Aufmerksamkeit widmen) als auch diejenigen, die der kulturellen Dimension der Armutsbekämpfung im Rahmen der Sozialpolitik zugewiesen werden, rückläufig sind.

3.3.1. Der Kulturpolitik zugewiesene Mittel, die den in Armut lebenden Personengruppen besondere Aufmerksamkeit widmen

In Flandern werden im Bereich der Kultur allgemeine Sparmaßnahmen angesetzt. Auf Anfrage der flämischen Regierung spart der Minister für Kultur, Medien und Jugend seit 2015 in diesem Sektor durchschnittlich 5 % vom Sanierungsgesamtvolumen von mehr als einer Milliarde Euro¹²¹. Die Einsparungen belaufen sich auf 12 Millionen Euro beim Haushalt für Kunst und Kulturerbe bei einem Haushalt von rund 215 Millionen Euro. In der sozio-kulturellen Arbeit liegen die Einsparungen bei 9,6 Millionen Euro bei einem Haushalt von etwa 190 Millionen. Im Sektor Jugend belaufen sich die Ersparnisse auf 4,2 Millionen bei einem Gesamtvolumen von 71,5 Millionen¹²².

Viele Jugendvereinigungen, die in den Bereichen Sport oder Kultur tätig sind, werden mit Sparmaßnahmen und immer höheren Kosten konfrontiert, was sie dazu zwingt, die Anmeldegebühren zu erhöhen¹²³. Die Gesamtheit des kulturellen Angebots ist somit teurer geworden. Außerdem müssen die Personen, die

¹²¹ <http://cvn.be/nieuws/vlaamse-begroting-2015-de-besparingen>

¹²² Mitteilung vom 26. September 2014 von Minister Sven Gatz bezüglich der Einsparungen in der Kultur- und Jugendpolitik. <http://www.sociaalcultureel.be/nieuws-jeugd2014/010.aspx>

¹²³ *Ticketprijzen fors de hoogte* in *De Standaard*, 14. september 2015, http://www.standaard.be/cnt/dmf20150913_01865186

eine Karte benutzen, die Anspruch auf Ermäßigungen gewährt, häufig einen höheren persönlichen Beitrag leisten (beispielsweise 25 % statt 20 %). Das bedeutet konkret eine doppelte Verteuerung für die in Armut lebenden Personen: Sie zahlen einen höheren Prozentanteil eines höheren Betrags, und sind gleichzeitig auch schon mit anderen Preissteigerungen konfrontiert, wie beispielsweise bei Strom und öffentlichen Verkehrsmitteln. Dabei betonen die Vereinigungen, dass Kultur und Freizeitgestaltung einen Hebeleffekt haben können und Menschen in Armut in anderen Bereichen ihres Lebens unterstützen und stärken können. Wenn der Kultur keine ausreichenden Mittel mehr zufallen (auf lokaler Ebene und auf anderen Verwaltungsebenen), werden viele der Momente verschwinden, die für armutsbetroffene Menschen noch Sinn machen.

Die im Rahmen des ‚*Participatiedecreet*‘ vorgesehenen Beihilfen für Gemeinschaftszentren (*Gemeenschapscentra*), zur Unterstützung von Projekten, die auf schutzbedürftige Personen (Senioren, in Armut lebende Personen...) ausgerichtet sind, haben um 50 % abgenommen¹²⁴.

Im Juli 2015 sind die Projektanträge im Rahmen des ‚*Vlaams Kunstendecreet*‘¹²⁵ durch die zuständigen Ausschüsse geprüft worden. Ungefähr die Hälfte der Anträge (einzelne Künstler, sozio-künstlerische Projekte, Musik...) haben einen positiven Bescheid seitens der Verwaltung und der Ausschüsse erhalten, doch die Hälfte der gebilligten Projekte erhalten keine Mittel für ihre Umsetzung. Viele kleine Projekte mit niedriger Zugangsschwelle und im Anfangsstadium befinden sich in dieser Situation. Die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, fordern daher Mittel, die es ihnen ermöglichen, Menschen in Armut durch die Teilhabe an künstlerischen Aktivitäten zu stärken. Viele darunter haben zu

hören bekommen, dass ihr Projekt zwar positiv beurteilt worden und lobenswert sei, dass sie aber keine Mittel zu dessen Umsetzung erhielten¹²⁶.

In der FWB stellen wir das Einfrieren der Mittel für die Erwachsenenbildung und Kürzungen der Mittel für künstlerische Projekte in den Zentren für künstlerischen Ausdruck und Kreativität fest, wobei es sich ausgerechnet hier um Anbieter handelt, die besonders offen für die freie Ausdrucksweise von Menschen in Armut sind. So stellen die Zentren für künstlerischen Ausdruck und Kreativität fest, dass die Anforderungen in Verbindung mit ihrer Anerkennung einerseits-zunehmen, die Finanzierung jedoch, die mit dem Dekret einher gehen sollte, nicht gesichert ist. *„Die Aufgaben werden mehr, nicht aber die Mittel.“* Diese Feststellung gilt auch in anderen Sektoren, wie etwa bei den Bibliotheken oder Museen.

Das System der *Tournées Arts et Vie*, deren Anliegen darin besteht, Publikumsgruppen, die sich von den klassischen Kulturstätten ausgeschlossen fühlen, anzusprechen und ihren finanziellen Zugang zu erleichtern, ist ebenfalls von den allgemeinen Haushaltseinschränkungen betroffen.

Aufgrund von aufeinander folgenden Haushaltskürzungen und gemäß einem pragmatischen Ansatz im Rahmen der sektoralen oder auf spezifische Gruppen bezogenen Dekrete geben die Kulturdienste der FWB der Kulturpolitik zugunsten armutsbetroffener Personen eine neue Ausrichtung. So wird beispielsweise in jedem Programmvertrag, der einem bezuschussten Akteur erteilt wird, ein spezifischer Artikel zu diesem Thema in die Aufgabenbereiche aufgenommen. Der Inspektionsdienst der FWB gewährt jenen Aktionen und Institutionen Priorität, die sich an ein benachteiligtes Publikum richten, selbst wenn dies kein zwingendes

¹²⁴ FOV (2014). *Budgetten participatiedecreet in stilte gehalveerd?*, <http://www.fov.be/spip.php?article2093>

¹²⁵ Dekret vom 13. Dezember 2013 über die Unterstützung der Berufskünste (zitiert als: Dekret über die Künste).

¹²⁶ Netzwerk gegen Armut (2015). *Einde dreigt voor goede cultuurprojecten door wegvallen projectmiddelen*, Pressebericht 30. Juli 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunten/cultuur-sport-en-jeugd/einde-dreigt-voor-goede-cultuurprojecten-door-wegvallen-projectmiddelen>.

Kriterium ist. In den Stellungnahmen zur Anerkennung oder Beibehaltung der Anerkennung wird in Fällen, wo die Vereinigung in einem benachteiligten Stadtviertel tätig ist, dieses Kriterium stärker berücksichtigt. In diesem Rahmen unterstützt die FWB mittels spezifischer Haushaltsmittel die Arbeit und Aktionen des Aktionstheaters. Dessen vorrangige Aufgabe im Bereich des kollektiven kreativen Theaters besteht darin, dem kritischen Ausdruck der am stärksten Benachteiligten einen Raum zu bieten. So auch die Vereinigung Article 27, deren Aufgabe darin besteht, die kulturelle Teilhabe einer jeden Person, die in einer sozial oder wirtschaftlich schwierigen Situation lebt, zu erleichtern, und die hierfür die Kosten des Kulturangebots beeinflusst in Form einer in Brüssel und Wallonien gültigen Selbstbeteiligung: Die VoE reicht die finanzielle Unterstützung der FWB an die Kulturanbieter weiter, wenn diese ihre Aktivitäten und ihre Aufführungen den in Armut lebenden Personen zugänglich machen.

Das Dekret, das die gesetzlichen Aufträge der Kulturzentren – die u.a. mit der Aufgabe betraut sind, zur Ausübung der kulturellen Rechte beizutragen – konsolidiert, sieht hingegen eine Erhöhung des Mindestanteils der Finanzierung durch die FWB vor (wodurch die Gemeinden in gewissen Fällen ihre finanzielle Beteiligung erhöhen könnten, da auf die Finanzierung das Paritätsprinzip angewandt wird).

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist der Kulturhaushalt seit der Verabschiedung des Kulturförderdekrets im Jahre 2013 um etwa 30 % gestiegen.

3.3.2. Mittel, die in den Sozialpolitiken der kulturellen Dimension bei der Armutsbekämpfung gewidmet werden

In Flandern sind die ‚verenigingen waar armen het woord nemen‘ (Vereinigungen, in denen die Armen das Wort ergreifen), die ein entscheidendes Bindeglied für den Zugang zur Kultur bilden, mit Einsparungsmaßnahmen sowohl auf lokaler Ebene als auch auf höherer Ebene

konfrontiert. Eine 2013 durchgeführte Umfrage des *Netwerk tegen Armoede* hat ergeben, dass die Hälfte der Mitgliedsvereine einen Rückgang der lokalen Beihilfen erwartet, während die Aufgaben zunehmen¹²⁷. Die flämischen Behörden haben bereits Einsparungen bei den Beihilfen für das *Netwerk tegen Armoede* vorgenommen, und eine Evaluierung der Beihilfen für die einzelnen Vereinigungen zeichnet sich ab. Auch hier werden Einsparungen befürchtet.

Wallonien hat Beihilfen gestrichen, die den Rückgriff auf die Artikel 27-Regelung ermöglichen, weil man der Meinung war, dass die Kultur nicht zu den Aufgaben des sozialen Bereichs gehört. So konnte eine Vereinigung, die gleichzeitig als sozialer Eingliederungsdienst, Einrichtung der Fortbildung und Akteur im Gesundheitsbereich anerkannt ist, Artikel 27 dank einer Partnerschaft mit der Sozialvermittlung der Stadt nutzen. Dies ist heute nicht mehr möglich.

Die föderale Beihilfe für die soziale Teilhabe und Aktivierung der Leistungsempfänger der ÖSHZ ist in den letzten Jahren leicht gestiegen, ist aber 2015 um 15 % gesunken¹²⁸.

Die allgemeine Kürzung der Mittel der ÖSHZ hat zur Folge, dass die für die Kultur vorgesehenen Mittel nun anderen Zwecken zugeführt oder auf punktuelle statt auf strukturelle Weise verwendet wird. *Es gibt keine Mittel mehr für die Kultur*, stellen die Föderationen der ÖSHZ fest. Es ist schwierig, das Recht auf Kultur gegenüber anderen Rechten, die für das Überleben eines Menschen prioritär erscheinen und für die – kurzfristig – materielle Lösungen gefunden werden können¹²⁹, durchzusetzen. Eine jüngst durchgeführte Analyse der von den ÖSHZ beim FÖD Sozialintegration

¹²⁷ Arp, Lesley (27. September 2013). „Armoedeverenigingen extra zwaar belast in 2013“, *DeWereldMorgen.be*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/12/27/armoedeverenigingen-extra-zwaar-belast-in-2013>

¹²⁸ <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic218.pdf>

¹²⁹ *Brief der 3 ÖSHZ-Föderationen der Union der Städte und Gemeinden an Staatssekretärin Maggie De Block über die Mittel zur sozio-kulturellen und sportlichen Teilhabe im Jahre 2013*, 21. Januar 2013.

eingereichten Jahresberichte¹³⁰, in denen die dank des Fonds durchgeführten Aktionen und die damit verbundenen Kosten rechtfertigt wurden, zeigt, dass die großen ÖSHZ eher kollektive Initiativen zugunsten der Zielgruppe unterstützen, und die kleinen ÖSHZ eher individuelle Teilnahmen an sozialen, kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen. Es ist hierbei wichtig, regelmäßig zu prüfen, auf welche Weise die Mittel verwendet werden und welche Maßnahmen von den ÖSHZ organisiert werden, um die Mittelverwendung zu überwachen. Seit es diese Beihilfe gibt¹³¹, haben drei Qualitätsauswertungen stattgefunden, an denen verschiedene Akteure beteiligt waren, aber es gab keine weitere, seit die Benennung geändert wurde.

In anderen Sektoren werden die Mittel ebenfalls gekürzt, zu Lasten der Entwicklung der kulturellen Komponente ihre Aktivitäten. Die Gesundheitszentren etwa sind im Laufe der Konzertierung als Orte beschrieben worden, die den am stärksten Benachteiligten zugänglich sind und in denen zahlreiche Projekte entwickelt werden können, insbesondere kulturelle Aktivitäten. Diese können jedoch aus finanziellen Gründen praktisch gar nicht mehr organisiert werden.

¹³⁰ SPP Sozialintegration (SPP-IS) (2015). "*Participation et activation sociale*", *Focus*, Nr. 12, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/focus_activation_sociale.pdf

¹³¹ • Clé, An und Mechbal, Lamia (2004). Evaluierungsbericht über die den ÖSHZ gewährte Beihilfe (Königlicher Erlass vom 8. April 2003) zur Ermutigung der sozialen und kulturellen Teilhabe und Entfaltung ihrer Nutzer. <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Socio-cultureleparticipatie%20Evaluatierapport%20FR.pdf>

• Résimont, Nathalie und Vonckx, Eva (2008). Evaluierungsbericht über die Nutzung der Beihilfe für die kulturelle, soziale und sportliche Entfaltung und Teilhabe der Nutzer der ÖSHZ.

<http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Studie%20-%20Etude%20-FR.pdf>

• Vermeersch, Lode et al. (2012). Erfahrungen der Teilhabe. Evaluierung der föderalen Maßnahmen zur Förderung der sozialen, kulturellen und sportlichen Teilhabe der Nutzer der ÖSHZ, mit einer besonderen Aufmerksamkeit für die Maßnahme zur Bekämpfung von Kinderarmut. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/zl730685-_eind_fr_web.pdf

Es kommt auch vor, dass Mittel unzureichend genutzt werden. So beziehen beispielsweise in Wallonien Soziale Eingliederungsdienste (SIS) Mittel seitens der Region, wodurch u.a. langfristige kulturelle Projekte ausgearbeitet werden können. Es gibt 60 SIS für 262 wallonische Gemeinden. Die zur Verfügung gestellten Mittel werden manchmal nicht genutzt. Viele ÖSHZ haben keinerlei Erfahrung mit der Beantragung von Projekten und arbeiten vor allem in der Dringlichkeit; sie sind häufig mit Anfragen überlastet und haben keine Zeit, in einen globalen und mittel- oder langfristigen Ansatz, wie etwa in die Ausarbeitung von kulturellen Projekten, zu investieren. Dies sind mögliche Erklärungen. Die Föderation der ÖSHZ und der UCVW will die Gründe für diese unzureichende Nutzung noch weiter erforschen.

Dazu muss man auch wissen, dass die Beihilfen selten struktureller Art sind, sondern jedes Jahr erneut gebilligt werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Mittel des Fonds für die soziale Teilhabe und Aktivierung, die jedes Jahr per Königlichem Erlass erneuert werden müssen. Zuweilen geht die Bewilligung erst im Sommer ein. Da die ÖSHZ nicht wissen, wie hoch die bewilligten Zuschüsse ausfallen werden, verschieben sie die Organisation der Aktivitäten auf später; und wenn die Beträge bekannt sind, bleibt manchmal nicht mehr genügend Zeit, um sie zu nutzen.

4. Bedingungen für eine verbesserte Wirksamkeit

Auf der Grundlage der stattgefundenen Gesprächen ist es möglich, die erforderlichen Bedingungen zu definieren, die den am stärksten benachteiligten Personen den Zugang zum Kulturschaffen und zum Kulturangebot ermöglichen können. Angesichts der spezifischen Schwierigkeiten, die sie dabei antreffen, erscheinen sechs Bedingungen besonders wichtig: eine gemeinsame Vision (4.1.), die Zeit (4.2.), die Zugänglichkeit in finanzieller, geographischer und organisatorischer Hinsicht, (4.3.), die Freiheit (4.4.), der übergreifende Charakter (4.5.) und die Evaluierung (4.6.). Es gibt unter diesen Bedingungen keinerlei

Hierarchie: sie sind vielmehr sehr stark miteinander verknüpft.

4.1. Gemeinsame Vision

Zur Gewährleistung des Rechts auf Kultur der in Armut lebenden Personen ist es erforderlich, dass die Behörden, die öffentlichen Dienste und die in Armut lebenden Personen eine gemeinsame Vision teilen, in der Letztere im Zentrum stehen und in der das Recht auf Kultur eine Priorität darstellt. Diese Vision trägt der Komplexität der verschiedenen Dimensionen der Armut Rechnung. Kultur ist eine Notwendigkeit, die das ganze Leben über präsent ist, in all seinen unterschiedlichen Phasen (von Geburt an bis zum fortgeschrittenen Alter) und in unterschiedlichen Lebenslagen (in der Schule, in der Freizeit, in Pflegeeinrichtungen, im öffentlichen Raum...). Kultur kann nicht von den Ausgrenzungsmechanismen der Gesellschaft getrennt betrachtet werden. So muss man beispielsweise die Tatsache berücksichtigen, dass die in Armut lebenden Personen in einem formalen Kontext nicht immer eine positive Lernerfahrung gemacht haben. Abgesehen vom Abbau der Hindernisse innerhalb der Kulturtempel und im Bildungswesen ist es ebenfalls erforderlich, in der unmittelbaren und vertrauten Umgebung der in Armut lebenden Personen zugängliche und frei gestaltete Initiativen anzubieten. Und schließlich sollte auch die Anbindung zwischen Angebot und kulturellem Schaffen im Kulturbereich ausreichend berücksichtigt werden: Es gilt als gleichwertig wichtig, Kultur zu genießen und selbst Kultur zu schaffen.

Eine gemeinsame Vision des Rechts auf Kultur betrifft zudem auch unmittelbar das Thema Ethik. So erachten die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, Wahlfreiheit und Respekt als entscheidend für die Wirksamkeit der Rechte. „*Respekt bedeutet, Zugang zur Kultur zu erhalten, die Freiheit zu haben, sich auszudrücken*“. Dabei geht man aus von den Interessen der Personen und versucht nicht, ihnen eine andere Denkweise aufzuzwingen. Respekt heißt aber auch, nicht zu stigmatisieren. Ein Mitarbeiter eines ÖSHZ hat ein

schönes Beispiel angeführt, das zeigt, dass eine als stigmatisierend wahrgenommene Aktion nicht gelingen kann: In Armut lebende Personen haben es abgelehnt, an einer im Rahmen von ‚Brügge, Kulturhauptstadt‘ organisierten Veranstaltung teilzunehmen, weil diese den Leistungsempfängern der ÖSHZ vorbehalten war. Im Anschluss daran ist das Angebot weniger gezielt gestaltet und auf alle subventionierten Dienste ausgeweitet worden. Von den mit der Begleitung und Gestaltung der Angebotsnachbereitung beauftragten Organisationen sind zahlreiche Anmerkungen bezüglich des Zugangs zur Kultur eingegangen. Dies ist in einem Klima des Vertrauens erfolgt, und die Akteure des Kultursektors tragen dem Rechnung.

Die Veröffentlichungen ‚*Groeien in Cultuur '(-18 jaar)*‘¹³² und ‚*Doorgroeien in Cultuur' (+18 jaar)*‘¹³³ sind ein interessantes Beispiel einer gemeinsamen Vision zur kulturellen Teilhabe; mit diesen Texten wollen die Minister für Unterrichtswesen, Jugend und Kultur der Flämischen Gemeinschaft die Synergie zwischen den Akteuren der drei Bereiche fördern. In diesen Texten werden schutzbedürftige Zielgruppen in den Fokus gerückt und spezifische Instrumente vorgestellt, wie etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Teilnahme von Personen mit einem ungünstigen sozio-wirtschaftlichen Profil in Form einer Reform des Teilzeitkunstunterrichts.

4.2. Zeit

Kultur ist ein Weg, eine Abfolge von Etappen. Der besseren Lesbarkeit halber werden wir den Begriff Zeit in der chronologischen Reihenfolge dieser Etappen angehen. In Wirklichkeit verlaufen die Wegstrecken nicht immer derart linear. Die Dauer der Projekte, welche die Frage der

¹³² Schauvliege, Joke und Pascal Smet (2012). *Groeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjasm.cultuur/files/public/conceptnota-groeien-in-cultuur.pdf>

¹³³ Schauvliege, Joke und Pascal Smet (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjasm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

Finanzierungsweisen mit sich bringt, wird ebenfalls angeschnitten.

- ***Im Vorfeld: Die Zeit, die Ärmsten der Menschen zu erreichen***

Damit es armutsbetroffenen Menschen überhaupt möglich ist, sich kulturell schöpferisch betätigen zu können und das Angebot zu nutzen, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Im Vorfeld zur eigentlichen Aktivität gilt es erst einmal, die am stärksten benachteiligten Personen zu erreichen, auf sie zuzugehen, um ihre Teilnahme auszulösen. Dies ist mit vielen Stunden Arbeit verbunden, die bei der Finanzierung der Organisationen, die diese leisten, nicht berücksichtigt werden. Und dennoch handelt es sich hierbei um eine unabdingbare Vorstufe. Die im Rahmen des Fortbildungsdekrets gewährte Finanzierung ist beispielsweise an die Dauer der effektiv organisierten Aktivitäten gekoppelt. Zuweilen sind aber Zusammenkünfte vor der eigentlichen Aktivität, in ganz kleinen Gruppen (weniger als 5 Personen) erforderlich, um die am stärksten benachteiligten Personen zur Teilnahme zu bewegen. Diese Kontakte können unter gewissen Umständen als Aktivität berücksichtigt werden. Die Rechtfertigung ist jedoch überaus komplex und droht, die Vereinigungen zu entmutigen, in die Personen zu investieren, für die diese Begleitung am dringendsten erforderlich ist.

In zahlreichen Verbänden, in denen Arme zu Wort kommen, wird das Thema Kultur in die restliche Arbeit mit integriert. Über das Stadtviertel-Haus oder die Arbeit mit Kindern – oder andere Formen der Beteiligung an Freizeitaktivitäten – kommen die Betroffenen in Kontakt mit Kultur: mal wird ein Ausgang in der Gruppe oder ein kreativer Workshop organisiert; die Zirkusschule kommt, um einen Nachmittag mit Spielen zu animieren; Leute treffen sich, um gemeinsam ins Museum zu gehen; Kinder besuchen die Zirkusschule; es kommt zu einer Kooperation mit einem sozio-künstlerischen Projekt ... All dies geschieht im Rhythmus der Nutznießer. Auf diese Weise werden die Personen aufgefordert, sich mit der Kultur ‚auseinanderzusetzen‘ und daran teilzuhaben. Die

Konzertierungsteilnehmer haben diese Arbeitsweise als positiv gewertet.

- ***Die Zeit, die Teilhabe am Angebot und am Schaffen zu ermöglichen***

Wenn Menschen in Armut bereit sind, sich dem Thema Kultur zu öffnen, ist eine Phase der Vertrauensbildung erforderlich, bevor es zur konkreten Umsetzung kommt. Zu Beginn ist die Angst präsent, verurteilt zu werden, da die Betroffenen gemeinhin mit Geringschätzung bedacht werden. Je größer die Armut, die Isolation und die Scham, umso größer die Angst. Zeitaufwändig ist es auch, die Kodizes der Kultureinrichtungen durch kulturelle Mediation verständlich zu machen. Begleitung ist hier entscheidend, wird aber nicht immer ausreichend bedacht, umso mehr als *„immer mehr Mittel erforderlich sind, um die Teilhabe der am stärksten benachteiligten Personen zu ermöglichen“*, laut Meinung der Konzertierungsteilnehmer. Die flämischen Behörden investieren beispielsweise viel in den ‚UITPAS‘, der im Wesentlichen das finanzielle Hindernis in Angriff nimmt. Vereinigungen stellen jedoch fest, dass zahlreiche Personen zwar einen ‚UITPAS‘ haben, diesen aber nicht nutzen. Sie brauchen nicht nur einen kleinen finanziellen Ansporn, sondern auch eine zusätzliche Unterstützung und eine Begleitung, um den Schritt in Richtung des Kulturangebots zu wagen. Wenn ein Hindernis – das finanzielle – verschwindet, treten die anderen Hindernisse sichtbarer zu Tage. Eine Umfrage des ‚Netwerk tegen Armoede‘ hat ergeben, dass nahezu alle befragten Personen mit Kultur in Kontakt gekommen sind, nachdem eine ausreichend aufmerksame Bezugsperson sie ermutigt hat, weiter zu gehen. *„Es ist eigentlich ganz einfach so passiert, jemand aus der Gruppe hat mich gefragt, ob ich mitgehen wolle, und ich bin ‚kleben geblieben‘.“*¹³⁴

¹³⁴ Verdoodt, Marijke, op.cit., Zitat aus ‚buurthuis ‘t Lampeke‘ in der Notiz *Doorgroeien in cultuur* (2013), S. 33, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

Wenn Menschen in Armut erst einmal den Beschluss zur Teilnahme gefasst haben, ist es häufig erforderlich, sie bei den verschiedenen Etappen der kulturellen Teilhabe zu unterstützen. Auch dies erfordert Zeit.

- **Die Dauer der Projekte**

Kulturteilnahme ist ein Weg, für den man Zeit braucht und deshalb bedarf es auch einer gewissen Beständigkeit der vorgeschlagenen Aktivitäten, damit man diesen Weg auch zu Ende gehen kann. Ist die projektbezogene Finanzierung zeitlich begrenzt, besteht die Gefahr, dass der eingeschlagene Weg frühzeitig beendet wird, und *dann ist es noch schlimmer als vorher*.

4.3. Zugänglichkeit

4.3.1. Finanzielle Zugänglichkeit

Die Konzertierungsteilnehmer haben von vorneherein betont, dass die finanzielle Zugänglichkeit, die durchaus problematisch ist, nicht alle Schwierigkeiten ausräumt. Die Beseitigung des finanziellen Hindernisses ist eine häufig angewandte Strategie; manche plädieren für eine vollständige Unentgeltlichkeit, für andere ist dies nicht erforderlich. Im Laufe der Konzertierung sind mehrere Beispiele angeführt worden.

La Monnaie bietet kostenlose Plätze für die Oper und zieht es vor, den Kunstinteressierten das wenige Geld zu lassen, über das sie ggf. verfügen, damit sie damit ihren Fahrschein bezahlen, nach der Aufführung ein Gläschen genießen können, usw. Auf diese Weise können sie wieder Geschmack am Ausgehen finden. Doch *La Monnaie* verwaltet auf sehr strikte Weise die Anmeldungen, Stornierungen und Neuzuteilung von Plätzen: Die 5.000 jährlich verfügbaren Plätze sind auch wirklich besetzt. Auf diese Weise ist die Unentgeltlichkeit weder ein Akt der Barmherzigkeit noch eine Entmündigung. Es sei hinzugefügt, dass die Unentgeltlichkeit nur dank einer öffentlich-privaten Finanzierung möglich ist.

Auf Seiten der ÖSHZ sind die Praktiken unterschiedlich. Es wird ein Kompromiss zwischen Unentgeltlichkeit und Mindestbeitrag gesucht, nicht nur weil die ÖSHZ feststellen, dass die Personen sehr wohl einen Beitrag leisten wollen, sondern auch weil dies eher der Realität entspricht: Nichts im Leben ist umsonst. Das ÖSHZ von Saint-Gilles beispielsweise bietet keinen kostenlosen Zugang zu den kulturellen Aktivitäten, weil die betroffenen Personen dies nicht wünschen. Es hebt jedoch die Tatsache hervor, dass der Preis kein Hindernis für die Teilhabe sein darf. Die Stadt Antwerpen hat einen ‚*vrijtijdspas*‘ (‚Freizeitpass‘), der die Form einer ‚*A-kaart*‘ annimmt. Die Personen, die eine erhöhte Kostenbeteiligung gewährt bekommen, können dies auf ihrer Karte vermerken lassen, was es ihnen ermöglicht, weitere soziale Leistungen in Anspruch zu nehmen. Die ÖSHZ und Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, arbeiten bei diesem sozialen Teil der Karte zusammen.

Die VoE *Revers* berichtet davon, dass die Zahlung von 1,25 Euro für eine Eintrittskarte (Artikel 27) für manche Personen zu viel ist, insbesondere für jene, die noch zahlreiche andere Kosten zu tragen haben, wie etwa Kosten für die Gesundheitsversorgung.

Für *Luttés Solidarités Travail (LST)* und andere als Ausdrucks- und Kreativitätszentrum (CEC) anerkannte Vereinigungen ist der Zugang zu den Aktivitäten zwangsläufig unentgeltlich. Eine selbst minimale monatliche Investition ist bei einem zu knappen Budget ausgeschlossen, wie dies bei Personen der Fall ist, die ein Eingliederungseinkommen oder einen geringen Lohn beziehen.

Im Jahre 2010 hat ‚*CultuurNet Vlaanderen*‘ vom Minister für Umwelt, Natur und Kultur den Auftrag erhalten, ein Pilotprojekt ‚*Vlaamse vrijtijdspas*‘ durchzuführen, einen Pass für alle, mit besonderem Augenmerk auf Armutsbetroffene. Für Letztere bietet der ‚*UiTPAS*‘ zusätzliche Möglichkeiten zur Teilnahme am Kulturangebot. Der ‚*UiTPAS*‘ bietet in der Tat einen angepassten Tarif für in Armut lebende Personen. Es ist im

Übrigen eine Harmonisierung dieser Art von Praktiken zu beobachten. Den ‚*UiTPAS*‘ gibt es bereits in mehreren flämischen Städten und in Brüssel („*Paspartoe*“), und er entwickelt sich stets weiter.

Vielerlei soziale Maßnahmen, die Kultur für arme Menschen zugänglich machen wollen, orientieren sich an Kriterien wie etwa: Empfänger einer ÖSHZ-Leistung sein (Fonds für die soziale Teilhabe und Aktivierung), eine erhöhte Kostenbeteiligung beziehen („*A-Pass*“), Anspruch auf ein Eingliederungseinkommen haben (Kriterium für den Betrag der Beihilfe an die lokalen Netzwerke) Auch auf lokaler Ebene definierte Kriterien („*UiTPAS*“) kommen zur Anwendung. Das Profil der Personen, für welche Kultur finanziell nicht zugänglich ist, ist jedoch schwer zu bestimmen. Viele der angewandten Kriterien hindern Personen weiterhin am Zugang zur Kultur. Während der Konzertierung wurde für breit gesteckte Kriterien plädiert, die der persönlichen Situation der Menschen Rechnung trägt, beispielsweise der Tatsache, hohe Kosten für die Gesundheitsversorgung zu haben, eine Schuldnerberatung oder eine Budgetberatung zu beanspruchen. So ziehen in Armut lebende Personen häufig um, wenden sich aber weiter an die Vereinigung zur Armutsbekämpfung des Orts, an dem sie zuvor gewohnt haben. Mehrere Konzertierungsteilnehmer stellen zudem fest, dass immer mehr Personen, die keinerlei Hilfe seitens des ÖSHZ erhalten, Schwierigkeiten haben, die Eintrittskarte zu einer Kulturaktivität zu bezahlen.

4.3.2. Zugänglichkeit in geographischer Hinsicht

Die Mobilität der in Armut lebenden Personen ist häufig begrenzt, viele Familien haben kein Auto und oft sogar kein Fahrrad. Die öffentlichen Verkehrsmittel sind für sie entscheidend, aber deren Angebot liegt unterhalb dem erforderlichen Niveau. Da die Bus- und Zugverbindungen abends und am Wochenende zu begrenzt sind, ist es beispielsweise unmöglich, sich abends oder am Wochenende zu einer Aufführung oder ins Kino zu begeben. Das Problem stellt sich auf gleiche Weise für Museumsbesuche: Der Zugang zu bestimmten

Museen ist sonntags kostenlos, doch wenn es keine öffentlichen Verkehrsmittel gibt, bleiben sie vielen Personen unzugänglich.

Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, organisieren zuweilen Ausgänge in der Gruppe. Die Tatsache, sich zu mehreren an den Ort einer kulturellen Veranstaltung zu begeben, verringert nicht nur die Hindernisse und erlaubt es Personen, aus ihrer Isolation auszubrechen, sondern ermöglicht es zudem, gemeinsam das Transportproblem zu lösen. Es gibt zahlreiche Initiativen in diesem Sinne. So können sich etwa die Organisationen, die in Flandern mit von Armut betroffenen Menschen in einer Gemeinde zusammen arbeiten, in der es kein lokales Netzwerk für die Teilnahme an Freizeitaktivitäten gibt, an den Fonds wenden, um eine finanzielle Beteiligung am Zugang zu den in den Bereichen Kultur, Jugend und Sport bezuschussten Aktivitäten zu erhalten. Der Fonds beteiligt sich auch an den Kosten für Transport, Platzreservierung und Babysitting und versucht somit, verschiedene Hindernissen der Teilnahme auszuräumen. In der FWB begünstigt die Struktur *Tournées Arts et Vie* seit über vierzig Jahren den Ausbau des künstlerischen Angebots (der Bühnenkunst) an verschiedenen Orten des gesamten Gebiets Brüssel-Wallonien, mittels Zuwendungen, die die finanzielle, mit der Organisation von Aufführungen zusammenhängende Belastung der Betreiber senkt. Diese Politik verfolgte seit den Anfängen die doppelte Zielsetzung, Publikumsgruppen zu erreichen, die sich von den klassischen Kulturstätten ausgeschlossen fühlten, und den Zugang zu diesen Aufführungen finanziell zu erleichtern. Die allgemeinen Haushaltskürzungen haben jedoch zahlreiche Verantwortliche dazu bewogen, das Publikum nicht länger in den Genuss dieser Zuwendungen kommen zu lassen. Einen ähnlichen Ansatz – zugängliche Preise und Dezentralisierung an Orte, die so dicht wie möglich an die Menschen herankommen – findet man auch als Grundsatz für die Verbreitung von Aufführungen des Aktions-theaters und des Theaters für junges Publikum wieder, insbesondere verknüpft mit den erst seit

kurzem anerkannten Kunstformen der Erzählung und der Straßenkünste. Diese Aspekte sind Gegenstand der in der Orientierungsnotiz des aktuellen Kulturministers empfohlenen Prioritäten¹³⁵.

4.3.3. Zugänglichkeit hinsichtlich der Organisationsweise von Aktivitäten

Um die Teilhabe der am stärksten benachteiligten Personen am kulturellen Schaffen zugänglich zu machen, ist zudem eine große Flexibilität im Bereich der Organisation erforderlich. So erklären mehrere in der FWB als ‚Ausdrucks- und Kreativitätszentrum‘ anerkannte Vereinigungen, die mit stark benachteiligten Personen arbeiten, dass die Teilnehmer der Aktivitäten nicht systematisch anmeldepflichtig sind; auch die Regelmäßigkeit des Besuchs ist kein Erfordernis. Die Aktivitäten werden in Räumen organisiert, die es den Personen ermöglichen, sich wohlzufühlen und ihrer Ausdrucksweise und Kreativität freien Lauf zu lassen. Es kommt auch vor, dass Aktivitäten in anderen Lebensräumen abgehalten werden, wenn die vorgesehene Räumlichkeit sich als teilnahmeerschwerendes Hindernis zu erweisen scheint.

4.4. Freiheit

Ohne persönliches, freiwilliges Engagement kann man nicht von kultureller Entfaltung reden (wie erwähnt in Artikel 23 der Verfassung). *„Man kann nicht an der Stelle anderer Personen entscheiden. Man kann den Zugang zu Kulturaufbau und –angebot nicht an DIE (offizielle) Kultur begrenzen.* Auch Amateurkunst bietet sich zum Beispiel an. Eine der Bedingungen für die freie Entscheidungswahl ist ein diversifiziertes Angebot. Amateurkunst, sozio-künstlerische Projekte und

Aktionstheater beispielsweise bieten hier Möglichkeiten.

Es gibt viele Menschen in Armut, und gibt es eine Vielzahl von Situationen, die man nicht in einen allzu starren Projektrahmen zwängen sollte. Die Freiheit ist ein entscheidendes Element, das einen Freiraum fürs Experimentieren voraussetzt. So ist es nach Meinung der Konzertierungsteilnehmer wichtig, dass die in Armut lebenden Personen über einen Ort in ihrer unmittelbaren Umgebung verfügen, in dem sie sich treffen und auf gut zugängliche Weise an kulturellen Aktivitäten teilhaben können.

Genau wegen dieses Freiraums, den die Kultur den in Armut lebenden Personen bieten kann, ist es überaus wichtig, ihnen bei ihren kulturellen Erfahrungen die Freiheit zu lassen. Zuweilen wird diese Freiheit auf subtile Weise von ‚Wächtern‘ im sozialen und kulturellen Sektor begrenzt, die für Menschen in Armut entscheiden, was gute Kultur ist. Auf diese Weise wird das Angebot einseitig ausgesucht oder gestaltet und entspricht nicht notwendigerweise den Erwartungen und Wahlentscheidungen der Armutsbetroffenen. Die in Armut Lebenden, wie auch die anderen Konsumenten und Produzenten von Kultur, sind in der Lage, für sich selbst zu entscheiden, was Kultur für sie darstellt. Es ist entscheidend, dass die Kultur nicht aufgezwungen wird, sondern etwas ist, was Freude bereitet.

4.5. Übergreifender Ansatz

4.5.1. Zusammenarbeit zwischen den Sektoren

Akteure verschiedener Sektoren spielen eine Rolle bei der Wirksamkeit des Rechts auf Kultur, es sind auch verschiedene öffentliche Verwaltungsebenen betroffen. Die politisch Verantwortlichen, aber auch die Akteure vor Ort denken und handeln im Rahmen der spezifischen Vorschriften der verschiedenen Sektoren. Die Dynamik der Realität und gewiss auch die Komplexität der Situation der von Armut Betroffenen lassen sich jedoch nicht in diese Kategorien einschließen. Ein sektorenübergreifender Ansatz ist erforderlich, weil die

¹³⁵ Milquet, Joëlle (2015). *Note d'orientation. Pour une politique théâtrale renouvelée*, <http://www.joellemilquet.be/wp-content/uploads/2015/07/Note-J.-Milquet-Pour-une-politique-th%C3%A9%C3%A2trale-renouvel%C3%A9e-Juillet-2015.pdf>

Menschen in Armut in verschiedenen Bereichen außen vor bleiben. Die Konzertierungsteilnehmer haben die durch solche Abgrenzungen verursachten Schwierigkeiten sowie mögliche Synergien angesprochen. Bei diesen Austauschen stand die Artikulierung zwischen dem kulturellen Sektor und dem sozialen Sektor im Mittelpunkt. Auch der Bildungssektor wurde erwähnt, es fehlte jedoch die Zeit für einen Dialog zwischen den hiervon betroffenen Akteuren; gleiches galt für den Gesundheitssektor. Dazu ist noch anzuführen, dass die Verbindung Kultur-Schule für die Deutschsprachige Gemeinschaft eine Priorität darstellt: Über das Programm ‚Kultur macht Schule‘ ist vor kurzem ein Instrument zur kulturellen Vermittlung gestartet worden. Eine Zusammenarbeit zwischen den Kulturträgern und dem Unterrichtswesen verknüpft die kulturelle Vermittlung mit der Kulturerziehung und ermöglicht allen Schülern einen gleichwertigen Zugang zur Kultur.

- **Zusammenarbeit zwischen kulturellen und sozialen Akteuren**

Die kulturellen Einrichtungen fühlen sich mittellos, wenn es darum geht, die am stärksten benachteiligten Personen, die sich nicht spontan an sie wenden, zu erreichen. Die Sozialorganisationen stellen fest, dass sie häufig nicht genügend Raum-Zeit haben, unterschiedliche Instrumente anzubieten, mit denen sie Personen an die Kultur heranführen und sich dabei nach den Bedürfnissen und Merkmalen ihres Publikums richten können. Will man die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur gewährleisten, ist ein Vergleich von Erfahrungswerten unter Berücksichtigung jener von in Armut lebenden Menschen erforderlich. Während der Konzertierung sind hierzu mehrere Beispiele angeführt worden.

Das Museum der Schönen Künste (Programm ‚Sesam – Museum, öffne Dich!‘) kooperiert mit *Lire et Ecrire*, das die Alphabetisierungsaktionen koordiniert; mit Vereinigungen, in denen die armen Personen das Wort ergreifen; und auch noch mit anderen.

Das Thema Partnerschaft steht auch im Mittelpunkt der Aktion der Vereinigung *Article 27* in Wallonien und in Brüssel, denn diese Vereinigung stützt sich auf ein doppeltes Netzwerk von kulturellen und sozialen Partnern. Die kulturellen Partner (861 im Jahr 2014) sind kulturelle Einrichtungen aller Arten, die ihre Türen den Nutzern von *Article 27*-Eintrittskarten öffnen: Kinos, Theater, Kulturzentren, Museen... Die sozialen Partner (865 im Jahr 2014) sind Einrichtungen, die in direkter Verbindung mit dem Zielpublikum stehen und die Sensibilisierung und Begleitung hin zu Instrumenten und Aktionen zur Aufgabe haben, die von *Article 27* vorgeschlagen werden (kulturelle Ausgänge und Aktionen, Verteilung von Eintrittskarten und Programmen...). Es handelt sich dabei zu einem großen Teil um ÖSHZ, aber auch um Alphabetisierungszentren, Aufnahmeheime, Jugendvereinigungen, Schulungszentren, Einrichtungen für geistige Gesundheit, Aufnahmezentren für Asylbewerber... Die *Article 27 asbl* weist jedoch auf den mangelnde Raum, der dem kulturellen Bereich in der Sozialarbeit eingeräumt wird, hin: *„Die Kultur muss, wie auch anderswo, auf dem sozialen Terrain kämpfen, um sich dort ihre Sporen zu verdienen. Die Organisation der Article 27-Partnerschaft lastet in der Tat regelmäßig auf den Schultern eines einzigen Mitarbeiters der Einrichtung. Dieser Mitarbeiter hat somit die Aufgabe, seine Kollegen zu sensibilisieren, jedoch ohne hierarchische Legitimität. Es ist daher häufig so, dass nur ein kleiner Teil des Publikums Information und Begleitung erhält. Zudem besteht oftmals das Risiko, dass die Partnerschaft mit dem Ausscheiden dieses Mitarbeiters zusammenbricht. Sozialarbeiter, die innerhalb ihrer Einrichtung soziale Projekte betreiben, erleben zudem häufig, dass ihre Arbeit von Kollegen und/oder der Hierarchie verunglimpft oder marginalisiert wird“*¹³⁶.

¹³⁶ Auszug aus dem Artikel von François De Smet (2009) „La démocratisation de l'accès à la culture – de la théorie à l'épreuve empirique“ in, *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Brüssel, Bruylant, vervollständigt und aktualisiert durch *Article 27 Wallonien*, auf Anfrage des

Derzeit noch punktuelle Initiativen zielen darauf ab, diese Kategorisierung zu überwinden und Schnittstellen zwischen den Kulturbereichen und anderen, besonders von den indirekten Auswirkungen der Armut betroffenen, herzustellen. Dabei denkt man vor allem an Haftanstalten, Jugendhilfe, Justizzentren (Begleitung von bedingten Entlassungen).

In Flandern handelt der ‚*Vrijetijdsparticipatie*‘-Fonds mit den Organisatoren von Freizeitveranstaltungen und Akteuren – entweder gewerbliche oder bezuschusste Akteure – demokratische Preise für in Armut lebende Personen aus und schlägt einen finanziellen Beitrag für die Kultur-, Sport- und Jugendaktivitäten vor. Die dem Fonds als Mitglieder angeschlossenen örtlichen Sozialorganisationen können eine Kostenbeteiligung für die in Armut lebenden Personen beantragen. Die Mitgliedschaft ist kostenlos.

Mit den Mitteln eines Teilhabeprojektes haben ‚*De Schakel*‘, eine Vereinigung, in der arme Personen das Wort ergreifen, das Kulturzentrum ‚*De Kollebloem*‘, die Bibliothek und das ÖSHZ von Puurs gemeinsam an einem Projekt gearbeitet, das weit über kurzfristige Maßnahmen hinausgeht, um es mehr armen Menschen zu ermöglichen, Kultur und Freizeit zu genießen. Das Projekt ‚*Om-armen*‘ hat durch die Organisation verschiedener Aktivitäten dem Thema der Armut besonderes Augenmerk geschenkt. Wird wird dazu aufgefordert, einmal innezuhalten und über Armut nachzudenken und sich solidarisch zu zeigen. ‚*Armoede*‘ in all ihren Facetten bildete auch im Kulturzentrum ‚*De Kollebloem*‘ den roten Faden für die gesamte Programmgestaltung 2012-2013. Aufführungen, Filme, eine bescheidene Mahlzeit, ein literarisches Mittagessen und eine Ausstellung waren allesamt auf dieses Thema ausgerichtet. Ausgehend von diesem Projekt gab es auch ein Theaterstück sowie eine Fotoausstellung über Straßenmusiker sowie die Broschüre ‚*Thuis in de bib*‘, in der in Armut lebende Personen mit eigenen

Worten über die Hindernisse berichten, mit denen sie konfrontiert sind, wenn sie in eine Bibliothek gehen, und in der gute Praxisbeispiele vorgestellt werden.

Im Laufe der Konzertierung ist die Notwendigkeit unterstrichen worden, auch mit Vereinigungen zusammenzuarbeiten, in denen Armutsbetroffene zu Wort kommen.

- *Die Stellung der Kultur im ÖSHZ*

Auch Frage der Stellung, die der Kultur innerhalb der ÖSHZ gewährt oder überlassen wird, wurde debattiert. Die ÖSHZ sind in der Tat damit beauftragt, einem jeden Einzelnen zu ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen, und sind in dieser Hinsicht wichtige Partner der Kulturakteure, wenn es darum geht, die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur zu gewährleisten.

Die Föderationen der ÖSHZ sind ebenfalls der Ansicht, dass auch sie – ihrem gesetzlichen Auftrag zufolge – eine Rolle spielen müssen, um die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur zu gewährleisten. Doch die Zunahme der den ÖSHZ anvertrauten Aufgaben und die steigende Anzahl Personen, die sich an sie wenden, lässt *de facto* die Mittel schrumpfen und die Investition in Partnerschaften mit Kulturakteuren überaus schwierig werden. *Wir brauchen Partnerschaften zwischen allen öffentlichen Behörden, anstatt nur den ÖSHZ zusätzliche Bemühungen abzuverlangen*, sagen die Föderationen der ÖSHZ in Flandern und Wallonien.

Es gibt jedoch auch Möglichkeiten, auf lokaler Ebene die Expertise der ÖSHZ und anderer Partner zu bündeln. In Flandern können alle Städte und Gemeinden im Rahmen der örtlichen ‚*vrijetijdsparticipatie*‘-Netzwerke zusätzliche Mittel in Anspruch nehmen, um die Teilhabe an Freizeitaktivitäten für in Armut lebende Personen zu fördern, wenn sie mit Vereinigungen zusammenarbeiten, in denen Arme zu Wort kommen. Die lokalen Netzwerke sind übergreifend und bieten die Möglichkeit, die Trennung zwischen den Bereichen Sport, Kultur und Jugend zu überwinden.

Das ‚Brugse Netwerk Vrijtijdsparticipatie‘ beispielsweise steht mit verschiedenen Partnern in Verbindung, u.a. den Stadtbehörden, dem ÖSHZ, verschiedenen Vereinigungen zur Armutsbekämpfung und Hilfsorganisationen, die regelmäßig Teilnehmer zu Aktivitäten anmelden oder regelmäßig auf die Möglichkeiten zurückgreifen, die vom Netzwerk angeboten werden. Die Initiativen zur Förderung der Teilhabe an Freizeitaktivitäten können in zwei Bereiche unterteilt werden: die rein finanziellen Maßnahmen und die Initiativen, die der Begleitung und Orientierung mehr Aufmerksamkeit widmen. Jeden Monat präsentiert eine Broschüre das Programm der Freizeitangebote. Diese Broschüre wird über ein Netzwerk von Vereinigungen zur Armutsbekämpfung, Organisationen des Sozialsektors und individuellen Nutzern in Umlauf gebracht. Während der Aktivitäten ist eine persönliche Begleitung vorgesehen, die vom ÖSHZ ausgeht. Letzteres bildet das Bindeglied zwischen den Anbietern von Kulturangeboten, sozialen Organisationen und Freizeiddiensten.

Einige wallonische ÖSHZ, generell eher die großen Einrichtungen, verfügen über einen Kulturreferenten. Das ist überaus interessant, löst aber noch nicht alle Probleme. Eine Kulturreferentin hat erklärt, dass die Hauptschwierigkeit, mit der sie konfrontiert ist, darin liegt, die Kollegen davon zu überzeugen, die Leistungsempfänger an sie weiterzuleiten. Viele von ihnen zeigen wenig Interesse für Kulturthemen: *„Wir haben versucht, die Sozialarbeiter des ÖSHZ zu mobilisieren, aber sie sagen, dass Kultur sekundär sei. Die Sozialarbeiter verstehen nicht, inwiefern meine Arbeit als Kulturreferentin des ÖSHZ von Interesse sein kann.“* Die Sozialarbeiter haben Schwierigkeiten, die Personen zu einem kulturellen Ansatz zu begleiten, weil sie darauf nicht vorbereitet worden sind, weder in der Schule noch während ihrer beruflichen Ausbildung.

Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, erinnern zudem daran, dass Personen nicht frei sind, wenn Abhängigkeit gegenüber Diensten besteht. Dies ist umso zutreffender, wenn die Dienste – wie dies heute bei den ÖSHZ der Fall ist –

unter Druck gesetzt werden. Davon wurde auch im Laufe der Konzertierung berichtet: Eine in einem ÖSHZ tätige Sozialassistentin hat einem Begünstigten vorgeschlagen, seinen Internet-Anschluss abzumelden, um andere steigende Kosten auszugleichen, obgleich gerade ein solcher Anschluss die Möglichkeit bietet, auf Informationen in Sachen Kultur, Mobilität, Recht,... zuzugreifen. Diese Vereinigungen erklären, dass der Begriff ‚sozial‘ mit Kontrollen und Sanktionen verknüpft ist, während derjenige der ‚Kultur‘ eher mit Freiheit assoziiert wird. *„Die ÖSHZ sind die letzten Versorgungsstellen; es ist nicht möglich, von diesen als Ort der freien Meinungsäußerung zu sprechen.“* Es ist somit nicht wünschenswert, dass die Sozialeinrichtungen ein Monopol über all dasjenige haben, was die Armen betrifft. Sie stellen klar, dass dies keine Hinterfragung der Qualität der von den sozialen Akteuren geleisteten Arbeit ist, auch wenn sie bedauern, dass einige darunter der Meinung sind, dass von Armut Betroffene keine Kultur benötigen. Wenn die ÖSHZ auf soziale Emanzipation setzen, kann es interessant sein, mit ihnen im Bereich der Kultur zusammenzuarbeiten. Das könnte ihr Verhältnis zu den Menschen, die sich an sie wenden, verändern. Im Laufe der Konzertierung wurde ebenfalls erwähnt, dass der Kultursektor nicht immer die Freiheit der in Armut lebenden Personen respektiert, nämlich immer dann, wenn ihnen ein ‚Angebot‘ unterbreitet wird, das andere als für sie geeignet halten.

- **Der Sozialaspekt in der Kultur**

Umgekehrt erachten die französischsprachigen Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, es als überaus positiv, dass der Kampf gegen die Armut häufig als fester Bestandteil der Kulturpolitik anerkannt wird. Einige Akteure, die generell als sozio-kulturell betrachtet werden, werden über den Kulturhaushalt in der FWB finanziert: Sie sind mit einem gesetzlichen Auftrag betraut, der vom Wortlaut her sowohl sozial als auch kulturell ausgerichtet ist. Dabei werden insbesondere das Dekret über die CEC, das Letztere mit einem Auftrag der sozialen und

kulturellen Emanzipation betraut, und das Dekret über die ständige Weiterbildung angeführt. Das Dekret über die Kulturzentren und dasjenige über die öffentlichen Bibliotheken erteilen diesen Einrichtungen ebenfalls einen Doppelauftrag, wobei sowohl der kulturelle als auch der soziale Aspekt der Armut angeschnitten werden. Im eigentlichen künstlerischen Bereich, an der Schnittstelle der formalen Kultur, der Schaffung und der sozialen Bürgerschaft, ist der Umsetzungserlass für das Aktionstheater im Rahmen des Dekrets über die Bühnenkünste zu erwähnen. In Flandern werden die *„verenigingen waar armen het woord nemen“* hauptsächlich durch das Ministerium für *„Welzijn“* bezuschusst. Einige Vereinigungen, wie etwa die *„Welzijnsschakels“*, werden zudem als soziokulturelle Vereinigungen anerkannt und durch die Kultur finanziert. Alle Vereinigungen können - über das *„Participatiedecreet“* - Mittel für die kulturelle Teilhabe von schutzbedürftigen Gruppen beantragen.

Akteure, die an der Nahtstelle zwischen mehreren Sektoren tätig sind, erläutern die Verwirrung, die dies hervorrufen kann. So wird beispielsweise die *V.o.E. Revers* als Vereinigung der ständigen Weiterbildung anerkannt, aber auch als Organisation zur sozialen Eingliederung, was etwas ganz anderes ist; sie wird zudem mit dem Gesundheitssektor in Verbindung gebracht. Aus der Praxis dieser Komplexität ergibt sich, dass eine übergreifende Plattform fehlt, eine Konzertierung, die diese ‚Hybridform‘ akzeptiert und damit einverstanden ist, solche Widersprüche zu überwinden. *„Wir werden von allen Seiten in Scheiben zerstückelt, das ist bedauerlich, denn es kann überall etwas hinzugelernt werden. Wir arbeiten mit Menschen zusammen, die Rechte haben; man sollte nicht scheibchenweise Ansatz an sie herantreten. Die politisch Verantwortlichen treffen allzu häufig Entscheidungen, die einschränkend sind.“*

Trotz der Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit haben die Konzertierungsteilnehmer zahlreiche Beispiele der praktischen Kooperation zwischen den Sektoren angeführt: Erzählerinnen, die

Kinderbetreuerinnen in den Kindergärten ausbilden; Gemeindebusse, die Kinder nach der Schule in die Akademie bringen; soziale und kulturelle Akteure haben in Wallonisch-Brabant zwei Jahre lang gearbeitet und letztlich eine gemeinsame Charta erstellt, obwohl das gegenseitige Misstrauen anfänglich sehr stark war; in einem ständigen Wohnpark auf einem Campingplatz sind kreative Workshops organisiert worden, ausgehend von den Bestrebungen einiger Eltern: ein Elternteil hat gesagt, dass er gerne Bücher mit Kindern lesen wolle, woraufhin Kontakt mit einer Bibliothek aufgenommen wurde; diese hat sich außerhalb der eigenen Mauern in das betreffende Stadtviertel begeben. Es sind auch Beispiele von stärker formalisierten Kooperationen angeführt worden: eine regelmäßige Präsenz einer Delegation von in Armut lebenden Personen in einem Kulturrat oder im Verwaltungsrat einer Kulturorganisation, wodurch es möglich wird, auf andere Dinge zu achten, als die von den Kulturakteuren erwähnt; eine Vereinbarung zwischen verschiedenen Sektoren, welche für alle Betroffenen die Grenzen deutlich aufzeigt.

Für die Konzertierungsteilnehmer gibt es zu viele kleine, verteilte Maßnahmen, es fehlt an Kohäsion: Es ist erforderlich, einen Rahmen zu schaffen, der einen übergreifenden Ansatz fördert und die Artikulierung zwischen den Sektoren erleichtert, und *Bottom-up*-Initiativen begünstigt. Ein solcher Rahmen unterliegt der Zuständigkeit der öffentlichen Behörden.

4.5.2. Artikulierung zwischen den Befugnisebenen und zwischen Gemeinschaften

Eine kohärente Herangehensweise an das Thema Kultur erfordert nicht nur einen übergreifenden Ansatz zwischen den Sektoren, sondern auch zwischen den öffentlichen Verwaltungsebenen. Kultur als ein Grundrecht erlegt allen Akteuren Verpflichtungen auf. Mangelnde Kohärenz wird nicht nur zwischen den Sektoren sondern auch zwischen den verschiedenen Befugnisebenen festgestellt. Wenn Maßnahmen des Föderalstaats sich beispielsweise aufgrund einer unterschied-

lichen Sichtweise von denen der örtlichen Behörde unterscheiden, so ist das kontraproduktiv.

Einige Konzertierungsteilnehmer befürchten, dass es aufgrund der Änderungen bei der Kontrolle der Nutzung von Beihilfen, die dazu dienen soll, die soziale Teilhabe und Aktivierung zu fördern, zu negativen Auswirkungen auf die lokale Zusammenarbeit, beispielsweise zwischen Partnern aus dem kulturellen und dem sozialen Bereich kommen wird. Wenn die ÖSHZ die kulturelle Teilhabe im Rahmen der sozialen Aktivierung stimulieren sollen, stehen sie im Konflikt mit den emanzipatorischen Zielen der Vereinigungen und/oder mit den kulturellen Zielsetzungen des Kultursektors. Die den ÖSHZ eigenen Zielstellungen drohen überhand zu nehmen, während die Zusammenarbeit in den Hintergrund rückt. Diese kontraproduktiven Effekte tragen zur Unwirksamkeit oder zur unzureichenden Wirksamkeit des Rechts auf Kultur bei.

Hinsichtlich der Dezentralisierung der Zuständigkeiten sagen die Konzertierungsteilnehmer, dass eine Steuerung durch eine höhere öffentliche Verwaltungsebene wichtig ist, um das Recht auf Kultur zu gewährleisten; die verschiedenen Verwaltungsebenen müssen sich auf eine gemeinsame Sichtweise verständigen, einen roten Faden, um zu untereinander kohärenten Gesetzestexten und Initiativen zu gelangen, so die Meinung der Konzertierungsteilnehmer. Sie sind zudem verantwortlich dafür, über ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen einem allgemeinen Rahmen auf der höchsten Ebene und einer großen Flexibilität auf der lokalen Ebene zu wachen.

Es ist höchste Zeit erneut zu bekräftigen, dass die Kultur ein Recht ist, dies ist der Ausgangspunkt für den Aufbau einer gemeinsamen Vision. *„Das Recht auf Kultur überträgt ethische Werte auf die rechtliche Ebene: Emanzipation der Einzelpersonen, Stärkung der sozialen Anbindung, soziale Gerechtigkeit, Entwicklung von Fähigkeiten und*

*Kampf gegen Ungleichheiten.“*¹³⁷ So begünstigt beispielsweise das neue Dekret über die Kulturzentren in der FWB den Zugang zum Kulturrecht. Die darin vorgeschlagene Aktion kommt in Verbindung mit anderen Kultur- und/oder Sozialakteuren zur Umsetzung, damit die Ausübung des Rechts auf Kultur für jede Person ermöglicht wird. Aus diesem Grunde streben die Kulturzentren danach, sich an den Aktivitäten der ÖSHZ zu beteiligen, die spezifisch für Personen in Armut entwickelt werden, vor allem im Rahmen der Beihilfe für die soziale Teilhabe und Aktivierung. Doch die Beziehung zwischen der föderalen Ebene, die die Ausrichtung der ÖSHZ über den Fonds vorgibt, und der Gemeinschaftsebene bietet Anlass zur Besorgnis. Das Dekret der FWB bestätigt erneut das Recht auf Kultur. Kann ein solches Dekret die föderale Politik beeinflussen? Die Kulturzentren müssen ein fünfjähriges Kulturprojekt vorlegen, in dem sie den ÖSHZ diese Zusammenarbeit anbieten. Es ist jedoch die föderale Ebene, die entscheidet, was die ÖSHZ mit den Mitteln anfangen dürfen. Vor allem die Aktivierung ist eine Tendenz, die sich auf die Kultur auswirkt und diese in Frage stellt (Punkt 3.1.1.) *„Es gibt nicht in jedem ÖSHZ einen Kulturreferenten, das ist ein Problem, darüber hinaus gibt es aber auch Funktionsstörungen in der Anwendung des föderalen Gesetzes. Wie werden die Mittel genutzt?“*

Die Konzertierungsteilnehmer wünschen ferner die Zusammenarbeit der Gemeinschaften, weil sie nützliche Austauschbeziehungen ermöglicht, die zu einer größeren Wirksamkeit des Rechts auf Kultur für alle führen können.

4.6. Evaluierung

Die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur zu sichern verlangt nach ständiger Wachsamkeit, umso mehr als dass man bei diesem Recht dazu tendiert, es als

¹³⁷ Romainville, Céline (2011). *Les droits culturels : un nouveau référentiel pour les Centres culturels ?*, Observatoire des politiques culturelles, 2011, p.5, <http://www.opc.cfwb.be/index.php?id=12397&L=0>Cité in der Erläuterung der Gründe für das Dekret über die Kulturzentren.

weniger grundlegend als die übrigen zu betrachten. Bei der Ausübung einer solchen Wachsamkeit ist Evaluierung ein unabdingbares Werkzeug.

Die in Armut lebenden Personen, u.a. jene, die an keiner kulturellen Aktivität teilnehmen, sind unerlässlich, will man die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur beurteilen. So kann beispielsweise der 'UITPAS' angesichts der großen Anzahl Personen, die einen solchen besitzen, überaus positiv bewertet werden; es ist jedoch bekannt, dass viele Armutsbetroffene ihn nicht benutzen. Die Prüfung der Gründe für diese Diskrepanz zwischen dem Besitz eines 'UITPAS' und seiner Nutzung ist integraler Bestandteil der Evaluierung.

Es bedarf einer Evaluierung der möglichen Auswirkung von Maßnahmen anderer Bereiche auf die Ausübung des Rechts auf Kultur, ganz unabhängig von der Verwaltungsebene, die diese Maßnahme ergriffen hat. So kann beispielsweise die stärkere Verknüpfung von Bewilligungen an Bedingungen zur Folge haben, dass entweder eine Teilhabe an kulturellen Aktivitäten zum Zwang wird, was somit das eigentliche Konzept der Kultur verfälscht, oder aber das Recht auf Kultur auf die zweite Ebene herabzustufen, wie wir bereits im Zusammenhang mit der Aktivierungspolitik erwähnten.

Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung

1. Das Recht auf Kultur zur Priorität machen

- Das Recht auf Kultur auf die Tagesordnung einer Ministerkonferenz für die Eingliederung in die Gesellschaft setzen, um einmal mehr zu bekräftigen, dass Kultur ein Grundrecht ist, das genauso wichtig ist wie die anderen Grundrechte, und um eine Erklärung über eine gemeinsame Vision bezüglich der Verbindung zwischen Armut und Kultur auszuarbeiten; diese Erklärung weitläufig verbreiten, um die öffentliche Meinung dafür zu sensibilisieren.
- Das Recht auf Kultur für alle ausdrücklich in den Gesetzestexten der föderalen Behörden und der förderierten Organe, in denen Kultur erwähnt wird, verankern.
- Die Wirksamkeit des Rechts auf Kultur gewährleisten, indem dafür die erforderliche öffentliche Finanzierung vorgesehen wird und Indikatoren zur Evaluierung der Fort- und Rückschritte bestimmt werden, und die dazu eingerichteten Systeme ggf. anpassen. In die Evaluierung einen Indikator einfügen, der es ermöglicht zu prüfen, ob die Kultur nicht zu anderen Zwecken instrumentalisiert wird.

2. Werkzeuge konsolidieren und entwickeln, die Ausdruck, Schaffen und Teilhabe im Kulturbereich fördern

- Bei den Kriterien zur Anerkennung und Finanzierung von strukturellen Projekten und Initiativen sowohl Organisationen zur Armutsbekämpfung als auch Kulturakteure berücksichtigen und ausreichend Zeit vorsehen, damit Armutsbetroffene die Möglichkeit haben, am kulturellen Schaffen bzw. Ausdrucks teilzuhaben und während des gesamten Prozesses auf angemessene Weise begleitet werden.
- Den kollektiven künstlerischen Schaffensprozess bzw. den kulturellen Ausdruck mit in Armut lebenden Personen in den Sektoren der

Sozialwesens, des Bildungswesens und der Erwachsenenbildung, der Kulturpolitik im weitesten Sinne, der sozio-kulturellen und künstlerischen Arbeit fördern.

- Kollektives Schaffen und den kulturellen Ausdruck mit in Armut lebenden Personen in den Gesetzen über – auf Amateurniveau wie auch professionell betriebene - künstlerische Arbeit festschreiben, damit sie auch als solche anerkannt werden.

3. Das Kulturangebot für alle zugänglich machen

- Eine ausreichende öffentliche Finanzierung für kulturelle Aktivitäten vorsehen, so dass sie auch finanziell für alle zugänglich sind.
- Die Nebenkosten zum Eintrittspreis (Fahrten, Kinderbetreuung,...) bei den Maßnahmen berücksichtigen, die darauf abzielen, die Kultur in finanzieller Hinsicht zugänglicher zu machen.
- Verstärkt in die Begleitung von Personen investieren, die durch Maßnahmen begünstigt werden, welche die finanzielle Zugänglichkeit zu kulturellen Aktivitäten erleichtern.
- Ein zugängliches Angebot vorlegen, das die Vielfalt innerhalb der Bevölkerung sowie die freie Wahl der Personen respektiert und somit zur kulturellen Entfaltung aller beiträgt.
- Die Vielfalt der Armuts- und Benachteiligungssituationen bei der Definition von Kriterien berücksichtigen, die bestimmen sollen, wer Anspruch auf soziale Tarife in Verbindung mit kultureller Teilnahme hat.

4. In extremer Armut lebenden Personen besondere Aufmerksamkeit gewähren

- In Maßnahmen investieren, die zusätzliche Unterstützung und Begleitung für Personen in extremer Armutssituation bieten, insbesondere bei proaktiven Ansätzen, so dass sie in ihrem Lebensumfeld erreicht werden.
- Mit den betroffenen Personen Lösungen suchen, um Hindernisse auszuräumen, mit denen sie konfrontiert werden (Analfabetismus, Mobilität,...).

- Gewährleisten, dass kein Kind von in der Schule organisierten kulturellen Aktivitäten ausgeschlossen wird, einschliesslich des Berufsschulwesens und der Förderpädagogik.

5. In die Bildung investieren

- Die Sensibilisierung der sozialen Akteure für die Bedeutung der Kultur für alle, insbesondere für die Ärmsten, in den Programmen der Aus- und Weiterbildung festschreiben; die Kulturschaffenden in der Arbeit mit in Armut lebenden Personen unterweisen (z.B. falsche Vorstellungen von Menschen in Armut ändern), in die Funktionsweise sozialer Organisationen wie dem ÖSHZ einführen,... Diesen Bildungsbereich insbesondere mit Verbänden absprechen, die in Armut lebende Personen zusammenbringen.
- In der Ausbildung des Personals kultureller Einrichtungen (Empfangspersonal, Wärter, Animateure,...) den Umgang mit Menschen in Armut berücksichtigen und fördern, dabei darauf achten, die Risiken einer Stigmatisierung zu vermeiden.

6. Einen übergreifenden Ansatz der kulturellen Teilhabe fördern

- Fragen der Kohärenz und Harmonisierung zwischen den föderalen Zuständigkeiten mit Auswirkung auf das Recht auf Kultur für alle einerseits und den Kulturzuständigkeiten der Teilstaaten andererseits auf die Tagesordnung einer Ministerkonferenz über die Eingliederung in die Gesellschaft setzen.
- Die Schaffung einer gemeinschaftsübergreifenden Plattform (Flandern, FWB und Deutschsprachige Gemeinschaft) zur kulturellen Dimension der Armutsbekämpfung auf die Tagesordnung einer Ministerkonferenz über die Eingliederung in die Gesellschaft setzen. Den Dienst zur Bekämpfung von Armut, Demos und Culture & Démocratie mit einem Auftrag in diesem Sinne betrauen.
- Mehr Brücken zwischen verschiedenen Sektoren schlagen, beispielsweise Kultur, Sozialaktion / Armutsbekämpfung, sowohl auf

- politischer Ebene (z.B. ministerienübergreifende Abkommen, gesetzliche Aufgaben) als auch „im Feld“ (z.B. örtliche Konzertierung, ‚brugfiguren‘, Lernnetzwerke, gemeinsame Projekte) und auf der Ebene der Fachleute (z.B. Bildung, Augenblicke der Intervention); parallel dazu viel Spielraum zum Experimentieren vorsehen.
- *Ex ante* die mögliche Auswirkung von Maßnahmen, die in anderen Bereichen getroffen wurden, auf die Ausübung des Rechts auf Kultur von in Armut lebenden Personen beurteilen, ungeachtet der Ebene der öffentlichen Behörde, die diese Maßnahme ergreift – die föderale, gemeinschaftliche oder örtliche.

7. Einen strukturellen Ansatz der kulturellen Teilhabe fördern

- Im Rahmen einer langfristigen Planung der kulturellen Teilhabe in nachhaltige Initiativen investieren.
- Einen Strukturfonds für die Teilnahme der ÖSHZ-Leistungsempfänger vorsehen, anstelle einer jährlichen Finanzierung auf Grund eines Königlichen Erlasses, die jedes Jahr erneut genehmigt werden muss.
- Die föderale Unterstützung der Initiativen föderalen Kultureinrichtungen, die dazu beitragen, das Kulturangebot zugänglich zu machen, erhalten und weiter entwickeln.

8. Die Anwendung des Königlichen Erlasses zur Förderung der sozialen Teilhabe und Aktivierung der ÖSHZ-Begünstigten evaluieren

- Den Titel des Königlichen Erlasses zur Förderung der sozialen Teilhabe und Aktivierung der ÖSHZ-Begünstigten dergestalt abändern, dass der Titel den Inhalt des Erlasses korrekt wiedergibt und den ÖSHZ, die diesen anwenden müssen, unmissverständlich aufzeigt, dass die Förderung der kulturellen Teilhabe nach wie vor zu ihren Aufgaben gehört.

- Die Art und Weise evaluieren, in welcher der Königliche Erlass zur Förderung der sozialen Teilhabe und Aktivierung der ÖSHZ-Begünstigten angewandt wird, und insbesondere die Auswirkung der Namensänderung auf die Art und Weise, wie die ÖSHZ den umgetauften Fonds nutzen.

9. Einen überörtlichen Rahmen für die kulturelle Teilhabe in Flandern erhalten

Im Rahmen der Übertragung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene ist ein nutzbarer politischer Rahmen in Flandern für die Beziehungen zu den örtlichen Behörden weiterhin erforderlich. Eine Garantie für die kulturelle Teilhabe, eine klare Zuweisung von Mitteln für die Sozial- und Kulturpolitik, ein klares Verfahren mit Bezug auf die Teilhabe von Personen in Armut sowie striktere Begleitung und Evaluierung der Gemeinden durch die Flämische Gemeinschaft müssten darin festgeschrieben werden.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

- Action et Recherche Culturelles (ARC)
- Article 27 Bruxelles
- Article 27 Wallonie
- Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)
- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Buurtwerk T'Lampeke
- CPAS St Gilles
- Culture et Démocratie
- Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning stad Gent
- Demos
- Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)
- Fédération Pluraliste des Centres d'Expression et de Créativité
- Kinderrechtencoalitie Vlaanderen
- Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie
- Les Ateliers populaires
- Lire et écrire Communauté française
- Locusnet
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Mouvement du théâtre-action, Culture & Démocratie
- Musées royaux des Beaux arts - Musée sur Mesure - Projet sésame / Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België – Museum op maat - Sesam
- Netwerktegenarmoede
- OCMW Antwerpen | departement Activering en Sociale Innovatie
- OCMW Brugge
- Revers
- SOCIUS -Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk
- STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)
- Stad Kortrijk - directie Welzijn
- Théâtre Royal de La Monnaie – Projet Un pont entre deux mondes / Koninklijke Muntchouwburg - Project Een brug tussen twee werelden
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra (VVC)
- Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)
- Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC)
- Welzijnszorg

Bilaterale Contacte

- Cultuurnet Vlaanderen

III. Kleinkindbetreuung

Die frühkindliche Betreuung steht heute auf der politischen und sozialen Agenda. Sie wird zunehmend als fest verankertes Recht und als Grunddienstleistung betrachtet. Sie soll ermöglichen, falls erwünscht, Beruf und Familie zu vereinbaren, die Erziehung, Bildung und das Zusammenleben in der Familie zu unterstützen, sowie zu einer optimalen individuellen und sozialen Entwicklung jedes Kindes beizutragen. Eine gute Betreuung ist jedoch nicht allen gleich zugänglich. Im Rahmen der Konzertierung über die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für den Schutz der Rechtswirksamkeit wird in diesem Kapitel die Rolle der formalen Kleinkindbetreuung behandelt, wobei der Nachdruck auf der Betreuung von Kleinkindern im Alter von 0 bis 3 Jahren liegt¹³⁸.

Die zwischen den Akteuren ausgetauschten Überlegungen und Diskussionen zum Thema Kleinkindbetreuung werden in diesem Kapitel widergespiegelt. Sie trafen sich sechs Mal in einem Zeitraum von anderthalb Jahren. An der Konzertierung nahmen Vereinigungen teil, in denen die Armen das Wort ergreifen, öffentliche und private Betreuungsdienste, Forscher, unterstützende Organisationen und Initiativen sowie Behörden (siehe die beigefügte Teilnehmerliste). In dieser Bestandsaufnahme sollen sowohl die gemeinsamen Anliegen als auch die unterschiedlichen Standpunkte berücksichtigt werden.

Gleich zu Beginn werden Trends vorgestellt, die aufzeigen, dass die Kleinkindbetreuung heute zunehmend zum Werkzeug der Armutsbekämpfung wird. Anschließend wird auf einige europäische und nationale Entwicklungen (1.1.) und deren Folgen für die frühkindliche Betreuung in unserem Land hingewiesen (1.2.). In diesem Kontext können in Armut lebende Familien die Betreuungsdienste falls erwünscht beanspruchen.

In der Folge setzen sich die Konzertierungsteilnehmer mit der Bedeutung des Betreuungsrechts (2.1.) und den Erwartungen armutsbetroffener Familien an die Kleinkindbetreuung auseinander (2.2.).

Der nächste Abschnitt ist den Hindernissen gewidmet, die armutsbetroffene Familien bewältigen müssen. Oft sind sie der Auffassung, dass die Betreuung nicht für sie bestimmt ist (3.1.), sei es weil sie wegen mangelnden Angebots keinen Zugang dazu erhalten (3.2), sei es weil andere Familien Vorrang haben (3.3.).

Im letzten Teil werden die Voraussetzungen für eine als Grunddienstleistung verstandene Kleinkindbetreuung gründlicher untersucht, die armutsbetroffene Familien beanspruchen wollen und können. Die Schaffung einer ausreichenden Zahl vielseitiger Betreuungsplätze ist nicht genug (4.1.), das Betreuungsangebot muss zudem guter Qualität, also zugänglich (4.2.) und bezahlbar sein (4.3.).

Schließlich werden auf der Grundlage der aus der Konzertierung hervorgehenden Erkenntnisse und Feststellungen einige Empfehlungen an die politischen Verantwortlichen der verschiedenen Regierungsebenen formuliert, um den öffentlichen Auftrag der Kleinkindbetreuung zu klären und den öffentlichen Diensten zu ermöglichen, diesen unter optimalen Bedingungen auszuführen.

¹³⁸ Die formale Kleinkindbetreuung erfolgt in einem professionellen Rahmen gegen Entgelt. In diesem Kapitel wird also weder die informelle (durch Familienangehörige, Nachbarn, Freunde) noch die schulergänzende Kleinkindbetreuung behandelt (formale Betreuung eingeschulter Kinder). Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten sind Kleinkindbetreuung und Unterricht in Belgien klar voneinander getrennt. Trotz Forderungen nach einem reibungslosen Übergang zwischen den Betreuungsdiensten für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren ist es im Rahmen dieser Konzertierung nicht gelungen, die Akteure um einen Tisch zu versammeln.

1. Die Kleinkindbetreuung heute

Der Stellenwert und die Nutzung der Kleinkindbetreuung entwickeln sich abhängig von bestimmten Trends in den Bereichen Gesellschaft, Politik und Forschung. In diesem ersten Abschnitt wird kurz auf die wachsende Bedeutung einer guten Betreuung und den daraus folgenden Paradigmenwechsel eingegangen. Anschließend wird die konkrete Politik der Kleinkindbetreuung in den einzelnen Gemeinschaften¹³⁹ unseres Landes geschildert.

1.1. Die Bedeutung einer guten Betreuung

Laut Kinderrechtskonvention¹⁴⁰ hat jedes Kind das Recht, sich weiter zu entwickeln, während seine Eltern Anrecht auf angemessene Unterstützung haben, um es mithilfe von Diensten, die auf sein Wohlergehen achten, zu erziehen. Innerhalb dieser Dienste wird zunehmend Nachdruck auf die Kleinkindbetreuung gelegt. Angesichts des neuen Paradigma der sozialen Investition, des hohen Interesses der Politik an der Kinderarmut und der jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse, die die hohe Bedeutung der 'Erziehung und Betreuung von Kleinkindern'¹⁴¹ belegen, wird die Kleinkindbetreuung nicht mehr einzig als beschäftigungsorientiertes Instrument verstanden. Innerhalb der OECD und der Europäischen Union setzen sich internationale Netzwerke von Forschern, Experten und Entscheidungsträgern mit

der Qualität, Zugänglichkeit, Verwaltung und Evaluierung dieser Betreuung auseinander.

Internationale Forschungsergebnisse¹⁴² belegen, dass eine hochwertige Kleinkindbetreuungspolitik entscheidend ist, um den Kindern optimale Chancen für ihr zukünftiges Leben zu geben: Sie wirkt sich in der Tat ihr ganzes Leben lang positiv auf ihre geistige, soziale und emotionale Entwicklung aus. Eine Kinderbetreuung, die bestimmten Qualitätskriterien nicht entspricht, kann sich hingegen negativ auf die Entwicklung der Kinder auswirken, vor allem wenn sie einer sozialwirtschaftlich benachteiligten Gesellschaftsgruppe angehören. Kleinkindbetreuung kann für armutsbetroffene Kinder einen besonders hohen Stellenwert haben und insbesondere bei der Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle einnehmen, vorausgesetzt sie wird in eine umfassende Sozialpolitik integriert, die auf eine strukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen armutsbetroffener Menschen abzielt.

Eine hochwertige, zugängliche und erschwingliche Kleinkindbetreuung ist auch entschiedene Priorität der Europäischen Union. Im Jahr 2002 formulierten die Mitgliedstaaten die Barcelona-Ziele¹⁴³ und gingen damit die Verpflichtung ein, bis 2010 mindestens 33% der unter dreijährigen Kinder in die Betreuung aufzunehmen. 2010 hatten nur knapp zehn Mitgliedstaaten dieses Ziel erreicht, darunter auch Belgien. In der Agenda 2020 wurden die Barcelona-Ziele bekräftigt. Mit dem 'Social Investment Package for Growth and Cohesion', ermutigt die Europäische Union die

¹³⁹ Die Kleinkindbetreuung ist Zuständigkeit der Gemeinschaften. Im Rahmen der sechsten Staatsreform übernahmen diese auch die Befugnisse und Haushaltsmittel des Fonds für kollektive Ausstattungen und Dienstleistungen (FKAD), der gezielte Kinderbetreuungsprojekte mit Fördermitteln ausstattet.

¹⁴⁰ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, kurz UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 5 und 18, <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

¹⁴¹ Die 1996 von der OECD vorgestellte Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung umfasst die Kleinkindbetreuung, den Vorschulunterricht und die pädagogische Unterstützung. Da dieser Abschnitt die formale Kinderbetreuung im Alter von 0 bis 3 Jahren behandelt, wird durchgängig der Begriff Kleinkindbetreuung verwendet.

¹⁴² Siehe auch:

• Dieu, Anne-Marie (2014). *L'accueil de la petite enfance: une perspective internationale*, *En'jeux n°3*, OEJAJ, Bruxelles.

<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=enjeux#c30244>

• Vandenbroeck, Michel et Wim Van Lancker (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede*, VLAS-Studies 14, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2014_tweesporenbeleid.pdf

¹⁴³ Europäische Kommission (2013). *Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_fr.pdf

Mitgliedstaaten außerdem, zunehmend politische Maßnahmen zu ergreifen, die ähnlich wie die Kleinkindbetreuung eine lebenslange Wirkung entfalten¹⁴⁴. Vor diesem Kontext veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2013 die Empfehlung "Investitionen in Kinder: den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen."¹⁴⁵ Darin wird ein integriertes Konzept der sozialen Investitionen in Kinder aller EU-Mitgliedstaaten befürwortet, das auf drei Säulen fußt: Zugang zu ausreichenden Mitteln, Zugang zu Diensten und Chancen, und aktive Teilnahme.

Die EU-Kommission hat kürzlich einen Qualitätsrahmen für die Kleinkindbetreuung erarbeitet¹⁴⁶. Darin werden zehn Qualitätsgrundsätze in den Vordergrund gestellt, darunter auch ein zugängliches, verfügbares und bezahlbares Angebot; Beteiligung, soziale Integration und Vielfalt; Fokus auf Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter; Follow-up, Evaluierung und Regulierung. In diesem Rahmen wird Qualität übrigens als relatives Konzept und Ergebnis eines fortdauernden, dynamischen und demokratischen Prozesses verstanden. In Belgien wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass eine gute Kleinkindbetreuung eine pädagogische, soziale und wirtschaftliche Rolle spielt und die folgenden Funktionen zum Wohle des Kindes erfüllt:

- Die pädagogische Funktion: Ergänzend zur elterlichen Erziehung bieten gute Betreuungseinrichtungen den Kleinkindern

nicht nur eine liebevolle und beruhigende Betreuung, sondern sie fördern auch deren Entwicklung. Es sind Orte der Sozialisierung, an denen Kinder vom jüngsten Alter an lernen, respektvoll mit Anderen umzugehen.

- Die soziale Funktion: Die Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder können die soziale Ausgrenzung benachteiligter Gruppen bekämpfen und deren Integration fördern. Aus Studien geht klar hervor, dass sie nicht nur den Kindern, sondern auch den Eltern mehr Chancen bieten: Die Betreuungseinrichtung ermöglicht ihnen, in verschiedenen Bereichen tätig zu werden oder ihr Leben zu sortieren. Sie ist auch ein Ort, an dem die Eltern viele Fragen stellen und andere Eltern kennenlernen können. Manchmal brauchen Eltern einfach nur mal ab und zu eine Verschnaufpause.
- Die wirtschaftliche Funktion: Die Betreuung ermöglicht den Eltern, erwerbstätig zu sein, ein Gehalt zu beziehen und Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Sie verschafft Zugang zu Aktivierungsmöglichkeiten und fördert selbst Beschäftigung (im sozialen Sektor).

1.2. Politik

Hier wird die Kleinkindbetreuungspolitik in den drei Gemeinschaften kurz beleuchtet. Weiter im Text (3.2.) wird der Brüsseler Kontext beschrieben. Wenn nötig werden im weiteren Textverlauf zusätzliche Informationen gegeben, um die gezielten Fragen zu verstehen, mit denen die Konzertierungsteilnehmer sich auseinandergesetzt haben. Dabei wird immer von den gemeinsamen Sorgen und Anliegen der in Armut lebenden Familien ausgegangen.

1.2.1. Flämische Gemeinschaft

Die flämische Kleinkindbetreuung ist Zuständigkeit des Ministeriums für Wohlfahrt (*Welzijn*) und wird von der öffentlichen Stelle '*Kind en Gezin*' gestaltet und umgesetzt. Das Dekret über die Organisation

¹⁴⁴ Dubois, Alain (2014). *L'Etat social investisseur: placer les enfants au cœur de la sécurité sociale et de l'éducation*, Bruxelles, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/15_chances_enfants.pdf

¹⁴⁵ Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013. Investitionen in Kinder, um den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen, *Offizielles Amtsblatt der Europäischen Union*, 2. März 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:FR:PDF>

¹⁴⁶ *Vorschlag für die Leitlinien eines Qualitätsrahmens für die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung* (2014). Bericht der Arbeitsgruppe über frühkindliche Erziehung und Betreuung unter der Schirmherrschaft der EU-Kommission, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_fr.pdf

der Kleinkindbetreuung¹⁴⁷ trat am 1. April 2014 in Kraft. Die Kleinkindbetreuung wird darin als Recht und Grunddienstleistung betrachtet. Neben der wirtschaftlichen und pädagogischen Funktion wird im Dekret auch die soziale Funktion unterstrichen, die darin besteht, die Betreuungsqualität insgesamt zu verbessern und armutsbetroffenen Familien einen besseren Zugang zu Betreuungsdiensten zu ermöglichen.

Mit diesem Dekret wird das Gesamtbild der Kleinkindbetreuung umgestaltet und die Unterscheidung zwischen selbständigen und formalen Initiativen progressiv aufgehoben. Lediglich zwei Betreuungsarten¹⁴⁸ bleiben im neuen Dekret bestehen: familiäre Betreuung (vorher die 'Pflegeeltern') und kollektive Betreuung (vorher 'Kinderkrippe'). Der Träger (vorher 'Organisationsträger') kann sowohl eine öffentliche Behörde als auch eine private Stelle sein. Jede berufliche Betreuungseinrichtung für Säuglinge und Kleinkinder muss eine Genehmigung haben, die erteilt wird, sobald bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Die Genehmigungs- und Qualitätsanforderungen gelten gleichermaßen für die familiäre und kollektive Betreuung.

Im Abkommen der flämischen Regierung von 2014-2019 wird die Umsetzung, Evaluierung und Änderung des neuen Dekrets angekündigt. Das ambitionierte Ziel des Dekrets besteht darin, bis 2020 jedem Kind, das einen Betreuungsplatz benötigt, einen solchen anzubieten. Bis 2016 sollte es mindestens die Hälfte aller Kinder sein. Die Regierung beabsichtigt, schrittweise eine ausreichende, gute und allen zugängliche Betreuung einzurichten, indem die Anzahl der verfügbaren Plätze erhöht und die finanzielle Tragfähigkeit sämtlicher Einrichtungen gesichert wird, damit Eltern schneller und einfacher

Betreuungsmöglichkeiten finden. Zudem ist die Umsetzung einer qualitätssteigernden Politik vorgesehen.

1.2.2. Föderation Wallonie-Brüssel

Jede Einrichtung, die 0 bis 6jährige Kinder regelmäßig betreut, muss vorher eine Genehmigung beim Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) beantragen, eine halbstaatlichen und von der Regierung der französischen Gemeinschaft abhängige Einrichtung. Die Genehmigungspflicht ist fest in den allgemeinen Vorschriften¹⁴⁹ verankert. In diesen Vorschriften, die übrigens auf der internationalen Kinderrechtskonvention beruhen, wird der Zugang zu einer guten Betreuungsqualität als Recht definiert, und zwar unter Berücksichtigung der drei Aspekte der Kleinkindbetreuung. Voraussetzung für die Zulassung und/oder finanzielle Förderung der Betreuungseinrichtung ist die Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen, dazu gehören Qualitätsbescheinigungen, einkommensabhängige finanzielle Beteiligung der Eltern und die Betreuung von Kindern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen.

Der ONE wendet in Bezug auf psychosoziale Risiken und gesundheitliche Chancenungleichheit positive Diskriminierungsmaßnahmen an. Die Strategie 'Précarité, Périnatalité et Enfance' (Prekariat, Perinatalperiode und Kindheit) für den Zeitraum 2015-2018 wurde eigens vom ONE (Dienst für Kind und Familie der Französischen Gemeinschaft) konzipiert. Sie zielt vorrangig darauf ab, die Maßnahmen des Verwaltungsvertrags 2013-2018¹⁵⁰ zu unterstreichen, die wesentlich dazu beitragen, soziale Ungleichheiten zugunsten der kindlichen Entwicklung zu verringern, und gleichzeitig einen allgemein zugänglichen Universaldienst zu gewährleisten.

¹⁴⁷ 'Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 20. April 2012 zur Organisation der Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern, *Belgisches Staatsblatt*, 15. Juni 2012. Es handelt sich um das Dekret über die Organisation der Kleinkindbetreuung,

¹⁴⁸ Mehr Informationen auf der Website von Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters>

Erlass der Regierung der französischen Gemeinschaft vom 27. Februar 2003 über die allgemeinen Vorschriften für Betreuungseinrichtungen, *Belgisches Staatsblatt*, 21. Mai 2003.

¹⁵⁰ ONE-Verwaltungsvertrag 2013 – 2018 http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/textes_legaux/Contrat_de_gestion_2013-2018_14_10.pdf

Der ONE-Verwaltungsvertrag hat zudem eine Reformierung der Vorschriften hinsichtlich des Betreuungssektors ausgelöst, auch um die Zugänglichkeit der Betreuungsplätze und deren Dienstleistungsqualität zu sichern. Zu den Schwerpunkten der Reform gehören die Anmeldemodalitäten, Zugänglichkeit unter sämtlichen Gesichtspunkten (finanziell, geografisch, kulturell, Vielfalt,...), Neugestaltung und Vereinfachung der Betreuungsarten, Überarbeitung der elterlichen Finanzbeteiligung. Die Reform zielt auf eine höhere Gleichbehandlung der Eltern, die Bereitstellung von Fördermitteln für eine punktuelle, flexible, dringliche Betreuung sowie die Grundausbildung ab. Die ersten Reformvorschläge sollen im Jahr 2016 erfolgen.

1.2.3. Deutschsprachige Gemeinschaft

Die Kinderbetreuungsrichtlinien¹⁵¹ sehen grundsätzlich vor, dass jede Familie, die Kinderbetreuung braucht, im Rahmen des vorhandenen Betreuungsangebots und der verfügbaren Haushaltsmittel auch Anspruch darauf hat. Die pädagogische Funktion wird dabei besonders herausgestellt: Die für die Kinderbetreuung zugelassenen Dienstleister haben den Auftrag, jedem Kind optimale Entfaltungsmöglichkeiten und Chancen zu bieten. Die Dienstleister für Kinderbetreuung müssen vorher von der Regierung genehmigt werden.

2. Kleinkindbetreuung und Armut

Hier wird das Betreuungsrecht aus dem Gesichtspunkt der Perspektiven und Erfahrungen von Familien in prekären Lebensumständen betrachtet. Die während der Konzertierung zum Thema formulierten Bemerkungen werden dabei

¹⁵¹ • Dekret vom 31. März 2014 über Kinderbetreuung, 2. Juli 2014.
• Erlass der Regierung vom 22. Mai 2014 über Kinderbetriebsdienste und andere Betreuungsformen 24. September 2014.
• Erlass der Regierung vom 22. Mai 2014 über selbständige Tagesmütter, 11. Juni 2014.

berücksichtigt. Nach einem Hinweis auf den Zusammenhang zwischen dem Recht aller Kinder auf Betreuung und der Entscheidungsfreiheit der Eltern wird näher auf die Erwartungen der in Armut lebenden Eltern eingegangen und untersucht, inwieweit diese erfüllt werden. Der famose Paradigmenwechsel im Bereich des Betreuungswesens – die neue soziale Funktion neben der pädagogischen und wirtschaftlichen – ist offenbar bei weitem keine Selbstverständlichkeit, und zwar weder aus der Sicht der Eltern noch aus der Sicht des Betreuungssektors.

2.1. Bedeutung des Kinderbetreuungsrechts

Allein der Umstand, dass die Kleinkindbetreuung fest als Recht verankert wird, stellt einen gewaltigen Fortschritt dar und lässt das Ziel der allgemein zugänglichen und guten Betreuungsqualität näher rücken. Eine als Grundrecht anerkannte Politik muss die öffentliche Hand veranlassen, Strukturen vorzusehen, um dieses Recht zugunsten aller durchzusetzen¹⁵². Die öffentlichen Dienste eignen sich bestens dazu.

An dieser Stelle muss deutlich unterstrichen werden, dass alle Rechte allgemeingültig, untrennbar und unabhängig sind. In Armut lebende Familien fürchten beispielsweise, dass der ausdrückliche Hinweis auf die Kinderrechte ihr Recht auf den Schutz des Familienlebens gefährdet (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention). Dieses Recht ist aus ihrer Sicht ein besonders wichtiges und heikles Thema. Beim

¹⁵² • Commission des Affaires sociales, de la Santé et du Développement durable (2015). *L'insertion des droits de l'enfant dans les constitutions nationales: un élément essentiel à l'efficacité des politiques nationales en faveur de l'enfance*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21757&lang=fr>
• Kinderrechtencommissariaat (2015). *Decentraliseren van bevoegdheden: kansen en risico's voor kinderrechten. Advies van 22 mei 2015 voor de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid*, Bruxelles, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014_2015_18_advies_decentraliseren_van_n_bevoegdheden_0.pdf

Umgang mit den verschiedenen Diensten erhalten viele Eltern in prekären Lebensumständen den Eindruck, dass sie der Möglichkeit des Elternseins beraubt werden. Bei der Beantragung von Unterstützung fühlen sie sich allzu oft urteilend und strafend behandelt und klagen über Hilflosigkeit angesichts von Diensten, die sie offenbar nicht ernst nehmen. Während der Konzertierung berichteten armutsbetroffene Eltern beispielsweise, dass sie die Kontrollbesuche für Säuglinge und dabei verwendeten Instrumente (wie die Gewichtskurve) als persönliche Kritik wahrnehmen. Da sie bei diesen Kontakten häufig misstrauisch werden und fürchten, als schlechte Eltern verurteilt zu werden und zudem oft Angst vor Kontrollen haben, wenden sie sich nicht spontan an Kinderbetreuungseinrichtungen. Bei den in Armut lebenden Familien besteht auch ein höheres Risiko, dass die Kinder in Einrichtungen untergebracht werden¹⁵³. Armutsbetroffene Eltern haben häufiger als andere selbst in ihrer Vergangenheit in Institutionen gelebt und empfinden daher den starken Wunsch, ihre Kinder selbst zu erziehen. Gleichzeitig fürchten sie, die Kinder ebenfalls an Einrichtungen zu verlieren¹⁵⁴. Konzertierungsteilnehmer bestätigen, dass die Kleinkindbetreuung manchmal als Elternersatz verwendet wird. Deshalb wird in Flandern die Betreuung manchmal als Alternative zur Unterbringung in einem 'Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning' (CGK) angeboten, falls es dort keinen Platz mehr gibt. Die Kinderbetreuer können diesem 'Anspruch' jedoch nicht entsprechen. Sie sind nicht gezielt ausgebildet, um mit Problemsituationen umzugehen.

Die Furcht vor einem Widerspruch zwischen Kinder- und Familienrechten ist grundsätzlich nicht

gerechtfertigt. In der Kinderrechtskonvention ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Eltern als erste ihre Kinder erziehen und jedes Kind das Recht hat, in seiner Familie aufzuwachsen. Die Kinder- und Familienschutzrechte ergänzen sich und stehen nicht im Widerspruch zueinander. Dennoch unterstreichen Akteure wie der 'Gezinsbond', dass die frühkindliche Betreuung die Familie niemals ersetzen und höchstens stärken kann¹⁵⁵. Sie stellen eher das Recht der Familie auf eine Betreuungseinrichtung als das Kinderrecht in den Vordergrund. Der 'Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezin' (SARWGG) fordert auch, dass bei der Anwendung des Kinderbetreuungsrechts das Recht der Familie auf Entscheidungsfreiheit unangetastet bleibt¹⁵⁶. Der Rat ruft dem öffentlichen Dienst Flanderns in Erinnerung, dass nur ein ausreichendes und gutes Betreuungsangebot die Entscheidungsfreiheit wirklich gewährleistet.

Die Konzertierungsteilnehmer sind sich darüber einig, den Begriff des Rechts auf Zugang zur Kleinkindbetreuung zu verwenden. Gleichzeitig fragen sie sich, inwiefern dieser Rechtsgrundsatz den Eltern wirklich freie Wahl lässt. Es besteht nicht nur ein Unterschied zwischen dem Recht und seiner Anwendung, die Erfahrung der armutsbetroffenen Familien hat auch gezeigt, dass das Recht sich gegen sie wenden und zur Pflicht werden kann. So werden manche Eltern gezwungen, auf Antrag der Jugendhilfe ihre Kinder einer Betreuungseinrichtung anzuvertrauen. Oder sie akzeptieren den Eingriff der Jugendhilfe, weil diese die Kosten für die Kinderbetreuung übernimmt. Kleinkindbetreuung kann übrigens auch im Zusammenhang mit einer sozialen Eingliederungsmaßnahme zum Zwang werden, falls im Rahmen eines Vertrags mit dem VDAB/Forem/Actiris oder CPAS ein Kursus oder ein

¹⁵³ Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse?*, Gent, Academia Press. Die Studie wurde im Rahmen des AGORA-Programms der föderalen Wissenschaftspolitik im Auftrag des Dienstes erstellt und finanziert.

¹⁵⁴ Maris, Jan (2007). *Kinderopvang en armoede. Bijdrage aan de cursus 'sociale functie in de kinderopvang' van K&G*, Antwerpen, Antwerps Platform Generatiearmen, <http://www.kindengezin.be/img/kinderopvang-en-armoede.pdf>

¹⁵⁵ Gezinsbond (2014). *Welke elementen wil de Gezinsbond inbrengen inzake de voorschoolse opvang? Evaluatie kaderdecreet kinderopvang*, Bruxelles, Gezinsbond.

¹⁵⁶ SARWGG (2011). *Advies over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse opvang*, Bruxelles, SARWGG, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

Integrationsprogramm absolviert werden muss. Ein Kinderbetreuungsplatz ist manchmal die Voraussetzung für die Teilnahme an einem solchen Programm, oft in Unkenntnis des genauen Startdatums. Oder die Eltern müssen, ähnlich wie in Flandern, ihre Teilnahme an einer Integrations- oder beruflichen Eingliederungsmaßnahme bescheinigen, bevor sie in den Genuss der Tarifiermäßigung der Betreuungseinrichtung gelangen (siehe 4.3.1). Wenn sie die Bescheinigung nicht vorlegen können und die Maßnahme verzögert wird, können sie sich möglicherweise den vollen Preis nicht leisten. *"Ich habe beim ÖSHZ Hilfe beantragt, um eine Arbeit zu finden. Die Antwort lautete: "Um arbeiten zu können, brauchst du erst eine Kindertagesstätte". Ein richtiger Teufelskreis. Mir wurde in dieser Zeit eine Arbeit angeboten, aber ich musste auch alles unternehmen, um eine Kita zu finden."*¹⁵⁷

Die gesamte Geschichte der Kleinkindbetreuung ist geprägt von diesem Spannungsfeld zwischen Zwang und Entscheidungsfreiheit. Die ersten Kinderkrippen wurden gegründet, um in Armut lebenden Kindern und deren Eltern 'eine bessere Hygiene zu ermöglichen' und sie 'umzuerziehen'. Anschließend wurde die Kleinkindbetreuung vornehmlich Eltern angeboten, die vor der erst in den letzten Jahren eingeführten sozialen Funktion erwerbstätig waren, um die Integration und Beteiligung sozial benachteiligter Gruppen zu fördern. Erklärtes Ziel ist ein besserer Zugang zur Kleinkindbetreuung, damit alle Familien frei darauf zurückgreifen können, wenn sie den Dienst brauchen. Es besteht weder die Absicht, zu erziehen, noch auszugleichen. Die jüngsten Studien über die positiven Auswirkungen einer guten Kinderbetreuungsqualität auf die kindliche Entwicklung tragen offenbar nicht nur zu höheren Investitionen in die Betreuungsqualität, sondern auch zum wachsenden Verständnis bei, dass Kinderbetreuung unerlässlich (und damit

zwingend notwendig) für alle, und ganz besonders für armutsbetroffene Kinder ist. *"In Armut lebenden Menschen wird ein Modell aufgezwungen, mit dem sie sich nicht identifizieren. Die wirtschaftliche Funktion bringt gegebenenfalls mit sich, dass sie aktiviert werden, und die pädagogische Funktion, dass sie ihre Elternrolle nicht mehr erfüllen können."*¹⁵⁸

2.2. Erwartungen armutsbetroffener Familien

Für armutsbetroffene Familien bedeutet das Recht auf Kinderbetreuung vor allem die Freiheit zu entscheiden, wann und warum sie den Dienst beanspruchen. Sie wollen im Umgang mit beruflichen und Betreuungsstrukturen als vollberechtigte Eltern und Partner anerkannt werden. In diesem Kontext kann die Betreuung - wie bei anderen Eltern - eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ermöglichen. Sie kann aber auch in vielen anderen Lebenslagen helfen¹⁵⁹. Während der Konzertierung tauchte die Frage auf, inwiefern die Erwartungen armutsbetroffener Eltern sich von denen anderer unterscheiden. Die Familien und Betreuungsstrukturen sind sich einig: Der Mehrwert der Kinderbetreuung erschließt sich allen Familien nur im Falle einer guten Betreuungsqualität. In diesem Abschnitt werden die Erwartungen armutsbetroffener Familien mit den oben beschriebenen Funktionen der Kleinkindbetreuung in Zusammenhang gebracht (1.1.).

2.2.1. Als Eltern anerkannt und respektiert werden

An der Konzertierung teilnehmende armutsbetroffene Personen wollen vor allem als Eltern ihrer Kinder anerkannt und geschätzt werden. Allzu oft scheuen sie wegen negativer Erfahrungen in der Vergangenheit davor zurück, eine

¹⁵⁷ Wagener, Martin (2013). *Les femmes monoparentales face au manque de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans*. Analyse n° 13/2013, Bruxelles, Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP), http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_13-2013_monoparental_creches.pdf

¹⁵⁸ Die Zitate beziehen sich auf markante Aussagen der Konzertierungsteilnehmer und sollen den Text konkreter gestalten. Die nicht während der Konzertierung geäußerten Zitate sind mit einer Fußnote versehen.

¹⁵⁹ Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre la pauvreté et les exclusions. Partie 5: Les réalités des familles*, Analyse n°9/2013, Bruxelles, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_9-2013_realites_des_familles.pdf

Betreuungseinrichtung aufzusuchen. Und doch wünschen sie sich wie alle Eltern, ihre Rolle so gut wie möglich zu erfüllen und eine gute Beziehung zu ihren Kindern aufzubauen. Auch sie brauchen einen Ort, an dem sie Fragen aufwerfen, Erfahrungen austauschen und gemeinsam mit fachlichen Mitarbeitern und anderen Eltern nach Antworten suchen können. In Armut lebende Eltern wissen jedoch auch, dass sie ihren Kindern angesichts der schwierigen Lebensumstände nicht immer optimale Möglichkeiten bieten können und suchen Strukturen, in denen ihre Kinder sich entfalten können. *"Es ist unzumutbar, dass armutsbetroffene Menschen sich immer rechtfertigen müssen, sobald sie sich an eine Kinderbetreuungseinrichtung wenden, und die Inanspruchnahme des Dienstes mit einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung begründet werden muss. In Armut lebende Menschen haben ebenso gut das Recht wie alle anderen, ihre Kinder zu sozialisieren und einen Krippenplatz zu beantragen, um die familiäre Erziehung zu ergänzen."*

Manchmal müssen die Eltern einfach nur ab und zu ausspannen. Die Betreuung könnte diesem Wunsch durchaus entsprechen, erfüllt jedoch leider allzu selten diese pädagogische und potenziell soziale Funktion. Einige Konzertierungsteilnehmer fragten sich daher, ob der Kleinkindbetreuung neben ihren gemeinhin anerkannten Funktionen nicht eine vierte Funktion zugeteilt werden kann: die Unterstützung beim Elternsein, nicht nur durch die Betreuungseinrichtung selbst, sondern auch durch die anderen Eltern.

2.2.2. Beruflich-soziale Integration

Ogleich aus einer flämischen Studie hervorgeht, dass die Zahl der Eltern, die nach eigenen Aussagen die Betreuungsdienste nutzen, weil sie bessere Entfaltungsmöglichkeiten für ihre Kinder bieten, deutlich ansteigt, greifen die meisten Eltern weiterhin nur darauf zurück, um einer

Erwerbstätigkeit nachzugehen¹⁶⁰. Eine gute Beschäftigung kann durchaus ein geeignetes Mittel sein, um Armut zu überwinden, aber sie findet sich nicht so einfach – zumal ohne frühkindliche Betreuung. In Brüssel zum Beispiel müssen Frauen in prekären Lebensumständen aufgrund mangelnder Betreuungsplätze in öffentlichen Einrichtungen und unerschwinglicher privater Betreuungsdienste¹⁶¹ zu Hause bleiben, um sich um ihre Kinder zu kümmern. Die Unterstützung bei der frühkindlichen Erziehung würde indessen einen starken Anreiz bieten, um eine Beratung oder Ausbildung zu besuchen, zu lernen wie man sich bewirbt, an einem Bewerbungsgespräch teilzunehmen, eine Beschäftigung zu finden,... Da viele in Armut lebende Menschen – und vor allem alleinerziehende Mütter – unregelmäßige Arbeitszeiten, befristete Arbeitsplätze oder eine Teilzeitbeschäftigung haben, besteht ein hoher Bedarf an flexiblen Betreuungsdiensten. Manche Zeitarbeitskräfte wissen zum Beispiel erst am Vortag, ob sie am nächsten Tag arbeiten müssen. Andere erfahren erst im letzten Moment, wann ihre Ausbildung beginnt.

Es wurde während der Konzertierung viel über Flexibilität gesprochen. Unter 'flexibler Betreuung' wird verstanden, dass der Dienst auch außerhalb der normalen Arbeitszeiten zugänglich ist: frühmorgens, spätabends oder am Wochenende. Obwohl diese Betreuungszeiten einem echten Bedarf entsprechen - da prekäre Beschäftigung für armutsbetroffene Personen oft die einzige

¹⁶⁰ Vande Gaer, Eva (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven, Steunpunt WVG, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶¹ • Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles (2015). *Femmes, précarités et pauvreté en Région bruxelloise*, Themenheft des Brüsseler Berichts über die Armutslage 2014, Brüssel, Commission communautaire commune, http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thematique_2014-part1_tma_prot.pdf
• *La situation de manque de places à Bruxelles en milieu d'accueil: conséquences sur la vie des parents et des familles et stratégies d'adaptation* (2013). Working paper nr. 33, Université Populaire de Parents d'Anderlecht, Centre de recherches interdisciplinaires démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33_UPPworkingpaper01.pdf

Möglichkeit darstellt, Geld zu verdienen - werfen die Teilnehmer die Frage auf, ob und inwieweit die Kinderbetreuung sich den Anforderungen eines inzwischen extrem flexiblen Arbeitsmarktes wirklich anpassen muss, und ob sie damit überhaupt noch dem Wohl des Kindes und dessen Familie entspricht. Es besteht zudem eine andere Gefahr, auf die Personen in prekären Lebensumständen hinweisen: Im Falle der Bereitstellung flexibler Betreuungsmöglichkeiten könnten die Kriterien der angemessenen Beschäftigung verschärft werden. Dann wird es für Stellensuchende im Rahmen von Aktivierungsmaßnahmen vermutlich noch schwieriger, prekäre Beschäftigung abzulehnen – beispielsweise in Form von unregelmäßigen Arbeitszeiten. Die Konzertierungsteilnehmer sind sich darüber einig, dass 'Flexibilität' im weitesten Sinne des Wortes und als Mittel verstanden werden muss, sich den vielfältigen Bedürfnissen der Familien flexibel anzupassen, und zwar unabhängig von deren Beschäftigungslage. Andere unterstreichen, dass die flexible in die regelmäßige Betreuung integriert und keine zwei getrennten Kreisläufe geschaffen werden sollen.

In der Konzertierung wurde auch die wichtige wirtschaftliche Funktion der Kinderbetreuung unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen herausgestellt: Im breiteren Rahmen der Beschäftigungs- und Familienpolitik ermöglicht die Kinderbetreuung den Frauen, und insbesondere alleinerziehenden Müttern, Beruf und Familienleben miteinander zu vereinbaren¹⁶². Gleichzeitig wird festgestellt, dass der Betreuungssektor selbst von starken geschlechtsspezifischen Segregationseffekten betroffen ist und weiterhin ein hohes Maß an prekärer Beschäftigung anbietet. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass zu Hause betreuende Tagesmütter sich manchmal in höchst prekären Lebensumständen befinden. Die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Betreuungssektors müssen

unbedingt im Kernpunkt der Betrachtungen politischer Entscheidungsträger über gute Betreuungsqualität stehen.

2.2.3. Notfallsituationen

Neben den gesellschaftlichen Erwartungen und dem wachsenden Beschäftigungsdruck werden armutsbetroffene Familien wegen ihrer schwierigen Lebensumstände oftmals brutal mit mehreren Problemlagen gleichzeitig konfrontiert. Manchmal müssen sie schnellstens umziehen, weil ihre Wohnung als gesundheitsschädlich eingestuft oder eine Sozialwohnung frei wird. Sie müssen beim regionalen Amt für Arbeitsbeschaffung (Actiris, Forem oder VDAB) oder beim ÖSHZ vorstellig werden, den Vorladungen des Onem oder der Justiz Folge leisten. Da sie die Kinder nicht zum Arztbesuch mitnehmen können, verschieben sie ärztliche Termine, müssen ins Krankenhaus eingewiesen werden... Da sie meist sozial isoliert sind, über kein breites und starkes soziales Netzwerk verfügen und sie ihrer Umgebung nicht zur Last fallen wollen, brauchen sie einen Ort, dem sie ihre Kinder sorglos und spontan für kurze Dauer anvertrauen können. Wegen fehlender Betreuungsplätze und komplizierter Anmeldeformalitäten finden Eltern in dringenden Situationen jedoch in den seltensten Fällen einen Platz in den klassischen Betreuungseinrichtungen, was manchmal verheerende Folgen hat. *"Eine Familienmutter nahm ihre Kinder zum Onem-Gespräch mit. Das Amt folgerte aus der Anwesenheit der Kinder, die Mutter stehe für eine Beschäftigung nicht zur Verfügung. Dies löste den Verlust der Arbeitslosenunterstützung aus."*

Gleichzeitig weisen die Konzertierungsmitglieder darauf hin, dass Vertrauensbildung nicht nur Zeit, sondern auch Kontinuität voraussetzt. Die schwierigen Lebensumstände armutsbetroffener Familien lösen regelmäßig Krisensituationen aus. Während dieser Krisen ist es besonders wichtig, die Kinder zu betreuen und gemeinsam mit den Eltern Vertrauen aufzubauen, um sie auf einer nachhaltigeren Grundlage zu unterstützen und mit ihnen zusammen zu arbeiten.

¹⁶² Peeters, Jan (s.d.) *Reflectienota over Kinderopvang voor de Nederlandstalige Vrouwenraad*, Gent, UGent, Vakgroep Sociale Agogiek.

3. Hindernisse bei der Wirkung des Betreuungsrechts

Die Wahl einer Betreuungseinrichtung wird eher von Umweltfaktoren und dem verfügbaren Angebot beeinflusst als von den elterlichen Bedürfnissen an sich. Die Chance, einen Platz zu finden, hängt zudem stark von familiären Merkmalen ab: isolierte, arbeitslose, gering qualifizierte Eltern ausländischer Herkunft finden seltener einen Betreuungsplatz für ihre Kinder¹⁶³. Außerdem sind diese Gruppen armutsgefährdeter – jeweils 42,9 %, 25,8 %, 33,1 % und 36,4 % – als die durchschnittliche belgische Bevölkerung (15,5 %)¹⁶⁴. Aus einer neuen Studie über die Auslastung der Kleinkindbetreuung in Flandern¹⁶⁵ geht hervor, dass Kinder in prekären Lebensumständen in den Betreuungseinrichtungen deutlich unterrepräsentiert sind (22,8 % regelmäßige Nutzer im Vergleich zu 68,3 % Kindern aus nicht sozial benachteiligten Kreisen). In Familien, in denen beide Eltern nicht erwerbstätig sind, nutzen nur 15,1 % der Kinder im Alter zwischen drei Monaten und drei Jahren regelmäßige Betreuungsdienste, dies im Vergleich zu 86 % der Kinder von erwerbstätigen Eltern. Es liegt auf der Hand, dass das Betreuungsrecht nicht für alle gleich gilt. Nachdem zunächst erforscht wird, warum Familien in prekären Lebensumständen offenbar denken, dass die Kleinkindbetreuung nicht für sie bestimmt ist, gehen wir näher auf das bedeutendste Hindernis ein, das sich Eltern in den Weg stellt, die ihre Scheu überwinden und sich schließlich an eine Betreuungseinrichtung wenden: das fehlende Angebot an bezahlbaren Plätzen. Im vierten Abschnitt dieses Kapitels werden die Qualitätskriterien, denen ein allen zugängliches

Angebot entsprechen muss, detaillierter besprochen.

3.1. Kinderbetreuung? Nicht für mich

*“Maria wollte eigentlich nicht, dass ihre Kinder in die Kindertagesstätte gehen, die ihr bedrohlich erschien. Sie hatte auch das Gefühl, ihre Kinder im Stich zu lassen – man kennt ja selbst alle Folgen und will dies seinem eigenen Kind ersparen. Aber es ging nicht anders. Maria hatte kein Einkommen und ging arbeiten. Sie lebte damals mit ihrer Familie in einem Wohnwagen. Sie hatte Angst vor Kontrollen und dass man ihr das Kind wegnehmen würde, falls herauskam, dass sie in einem Wohnwagen lebte. Ich hätte auch nie jemandem empfohlen, sein Kind in die Kinderkrippe zu bringen. Heute – Jahre später – arbeitet Maria selbst als Erfahrungsexpertin in der Kita. So lernt sie die Kleinkindbetreuung aus einer ganz anderen Perspektive kennen. Sie denkt jetzt, dass Betreuung für Kinder gut ist und erkennt klar deren Mehrwert.”*¹⁶⁶

In Armut lebende Eltern halten die Kleinkindbetreuung aus mehreren Gründen für ungeeignet¹⁶⁷: Oft kennen sie die Kinderbetreuung und deren Vorteile nicht oder kaum; sie sind misstrauisch und teilweise sogar ängstlich (2.1); sie beherrschen die Sprache nicht gut genug, um sich zu informieren und zu unterhalten. Während der Konzertierung wurde ebenfalls darauf aufmerksam gemacht, dass viele in Armut lebende Eltern die Hindernisse ähnlich empfinden und erleben. Es ist

¹⁶³ MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*, Leuven, Market Analysis & Synthesis. In opdracht van Kind en Gezin.

¹⁶⁴ Direction générale des Statistiques-Statistics Belgium: EU-Silc 2014, http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/indicateurs_silc_de_pauvrete_2004_-_2014.jsp

¹⁶⁵ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*

¹⁶⁶ Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereiding vergadering verticaal permanent armoedeoverleg kinderopvang*.

¹⁶⁷ • Crépin, Françoise und Neuberger, Frankreich, unter der Leitung von Pirard F. und Lafontaine D. (2013). *Vécu et attentes des parents défavorisés - belges ou d'origine étrangère – à l'égard des services, structures et initiatives pour la petite enfance. La parole donnée aux parents en situation de précarité*. Von der König Baudouin Stiftung in Auftrag gegebene Studie, <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=306176&langtype=2060>

• Thirion, Joke, Niels Dewil en Nina Geuens (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2013/306196>.

tatsächlich nicht einfach, sein Kind einer Betreuung anzuvertrauen. Im Rahmen der Initiativen für armutsbetroffene Eltern wird hingegen festgestellt, dass das anfänglich von vielen Eltern empfundene Misstrauen und die Kontrollangst im Alltag allmählich zurückgehen, falls das Betreuungsangebot gut und zugänglich ist. Furcht und Zwang können sich dann durchaus in eine grundlegende Voraussetzung für die Entscheidungsfreiheit verwandeln: Vertrauen. Daher müssen die Eltern sich unbedingt mit dem Leben in einer Betreuungseinrichtung vertraut machen können, von den Mitarbeitern respektvoll behandelt werden, und die Kommunikation zwischen beiden offen und klar sein.

3.2. Fehlendes zugängliches Angebot

Viele in Armut lebende Menschen nutzen die Dienste der Kleinkindbetreuung nicht, weil es in ihrem Stadtteil gar keine Betreuungseinrichtung gibt oder – falls eine besteht – kein Platz mehr frei oder die Betreuungsstätte nicht wirklich zugänglich ist.

Obwohl die Anzahl Betreuungsplätze in Flandern zwischen 2009 und 2013 um knapp 10 % gestiegen ist und dieser Anstieg den Kinderzuwachs übertrifft¹⁶⁸, ist das Angebot weiterhin unzureichend und aus geografischem Gesichtspunkt ungleichmäßig verteilt: Es gibt oft weniger Betreuungsplätze im ländlichen Raum und in den sozial benachteiligten Stadtteilen.

In der FWB steigt die Anzahl der Plätze seit rund zehn Jahren unaufhörlich an: insgesamt ein Drittel mehr Plätze zwischen 2005 und 2014. Im selben Zeitraum wuchs die Zahl der 0 bis 2,5jährigen Kinder stärker an, obwohl seit 2012 ein leichter Rückgang festgestellt wird¹⁶⁹.

In Brüssel¹⁷⁰ hat die Kleinkindbetreuung Dringlichkeitscharakter, sowohl aus quantitativer als auch aus qualitativer Hinsicht. Gerade in den ärmsten Stadtteilen mit einem niedrigen Anteil erwerbstätiger Frauen und einem hohen Anteil von Kleinkindern unter 3 Jahren ist die Anzahl Betreuungsplätze pro Kind am niedrigsten. Dies gilt vornehmlich für Betreuungseinrichtungen, deren Preise einkommensabhängig sind. Es würde zu weit führen, das undurchschaubare Politik- und Verwaltungsgeflecht der Hauptstadt zu entwirren, dennoch hielt die Konzertierung es für sinnvoll, kurz auf die Herausforderungen in der Region Brüssel-Hauptstadt einzugehen. Die Region ist geprägt durch demografisches Wachstum, Verjüngung der Bevölkerung, hohe soziokulturelle Vielfalt, Mehrsprachigkeit, zunehmende sozioökonomische Ungleichheiten und allgemeine Verarmung. In diesem Kontext steigt die Zahl der Kinder im Vorschulalter an, was einen wachsenden Druck auf die Kinderfürsorge und insbesondere die Betreuungsdienste zur Folge hat. Die aktuelle Infrastruktur ist unzureichend, aber ihr Ausbau wird durch komplexe institutionelle Strukturen erschwert, zudem ist weder die Zahl der Kinder noch der Betreuungsbedarf genau zu ermitteln. Die hohe Vielfalt der (durch den ONE oder 'Kind en Gezin' zugelassenen, gegebenenfalls subventionierten...) Betreuungsarten, Rechtslagen und Finanzierungssysteme trägt noch dazu bei, die Transparenz – und somit die Zugänglichkeit – des Betreuungsangebots zu verringern¹⁷¹.

Die Deckungsquote ist unter dem Gesichtspunkt der Anzahl Betreuungsplätze und betroffener Kinder ein ausgezeichneter Indikator, um die Verfügbarkeit des Angebots einzuschätzen. Auf

¹⁶⁸ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶⁹ ONE in Zahlen 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁷⁰ Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (2010). "Dossier : Essor démographique et milieux d'accueil de la petite enfance : l'apport du Monitoring des quartiers", *Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, n° 15, p. 36-53, http://www.ibsa.irisnet.be/fichiers/publications/dossiers-du-barometre/DB15_essor_demographique_et_milieux_d_accueil_pour_la_petite_enfance.pdf

¹⁷¹ Humblet, Perrine et al. (2015). *BSI synthesesnota. Jonge kinderen in Brussel: van een institutionele logica naar een systemische visie*, Brussel, Brussels Studies Institute, <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS91NL.pdf>

Antrag der Konzertierungsteilnehmer vermitteln wir einen Überblick über Flandern, die FWB, Brüssel und die Deutschsprachige Gemeinschaft (siehe Tabelle im Anhang zu diesem Kapitel). Die Anzahl Betreuungsplätze pro hundert Kinder spiegelt das verfügbare Angebot wider. Da jeder verfügbare Platz hingegen von mehr als einem Kind genutzt werden kann – falls er nicht vollzeitlich besetzt ist – muss ein zweiter Indikator verwendet werden, um zu ermitteln, wie viele Kinder sich einen Betreuungsplatz teilen. Die Auslastungsquote misst daher die Anzahl Kinder aus der Zielgruppe, die pro Betreuungsplatz erreicht wird. Im Jahr 2014 betrug diese Quote 1,29 in Flandern und 1,38 in der FWB. Laut Barcelona-Norm müssen mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Zugang zu einer Betreuungseinrichtung haben (1.1). Obgleich beide Zahlen – die verfügbaren Plätze und die Auslastungsquote – belegen, dass die Zahl der Betreuungsstrukturen nicht ausreicht, um alle Kinder aufzunehmen, ist es dennoch schwierig, die anzustrebende Deckungsquote zu ermitteln. Es ist in der Tat schwierig, den wahren Betreuungsbedarf der Familien zu bewerten. Dieser Bedarf kann nur in ihrem Lebensumfeld oder sozialen Netzwerk von fachlichen Mitarbeitern ermittelt werden, die von den vielfältigen Vorteilen der Kinderbetreuung überzeugt sind. Auffallend ist auch, dass ein Vergleich zwischen der Deckungsquote Flanderns und der FWB unmöglich ist: Die für diese Berechnung erhobenen Daten und Zielgruppen entsprechen sich nicht, weil die Altersbegrenzungen sich voneinander unterscheiden und die unter dreijährigen Kinder in den Betreuungseinrichtungen und/oder Kindergärten berücksichtigt werden... In Brüssel bestehen Angaben über die Deckungsquote für die französisch- und niederländischsprachigen Betreuungseinrichtungen. Werden diese addiert, gibt es immer noch keine Garantie für einen genauen Überblick über das Gesamtbetreuungsangebot in der Hauptstadt. Das Beispiel Brüssels veranschaulicht klar, dass eine unzureichende Deckungsquote nicht unbedingt darauf schließen

lässt, dass keine neuen Betreuungsplätze geschaffen wurden: Die positive Auswirkung der neu geschaffenen Plätze auf die Deckungsquote wird durch den höheren Kinderzuwachs ausgeglichen.

Obgleich die flämische Regierung ihr Ziel im Durchschnitt erreicht hat, bis 2016 für knapp 50% der Kinder einen Betreuungsplatz anzubieten, gilt dies keineswegs für alle Betreuungsarten und Regionen. Im Juni 2015 beschloss der Minister für Wohlfahrt ('*Welzijn*'), mit zusätzlichen Mitteln 4000 Plätze einzurichten¹⁷². Diese werden auf die verschiedenen Subventionsebenen verteilt, und zwar gemäß einem Modell, in dem das Verhältnis zwischen Betreuungseinrichtungen mit freier und einkommensabhängiger Preisbildung in einer gegebenen Region und das Betreuungsangebot berücksichtigt werden. Während der Konzertierung unterstrichen die Teilnehmer, dass der Ausbau des Betreuungsangebots allein nicht ausreicht: Das Angebot muss vorrangig dort erweitert werden, wo es nicht (genügend) Betreuungsplätze gibt. Laut '*Kind en Gezin*' könnten Vierjahrespläne, die langfristige Investitionen in den Ausbau des Betreuungsangebots ermöglichen, in Zukunft eine bessere Verteilung gewährleisten.

In der FWB zielt der Plan Cigogne III (2014-2022) darauf ab, 14.849 Plätze in einem Zeitraum von 9 Jahren zu schaffen (8.449 Plätze im Jahr 2018 und 6.400 zusätzliche Plätze von 2019 bis 2022), und zwar in kollektiven und familiären, gegebenenfalls bezuschussten Betreuungsstrukturen. Hierbei wird entschieden Akzent auf das Gleichgewicht der globalen und subventionierten Deckungsquoten zwischen Teilregionen gelegt, und den besonderen Bedürfnissen jeder Teilregion Rechnung getragen. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage schwankt tatsächlich deutlich von

¹⁷² "Extra geld kinderopvang goed voor 4000 plaatsen", *De Standaard*, 24 juni 2015. Siehe auch: <http://www.jovandeurzen.be/nl/vlaamse-regering-maakt-73-miljoen-euro-vrij-voor-nieuwe-subsidies-voorschoolse-kinderopvang>

einem Gebiet zum anderen¹⁷³. Neben dem allgemeinen Ziel, das Betreuungsangebot zu erhöhen, zielt der Plan Cigogne III zudem darauf ab, gerade dort Betreuungsplätze zu schaffen, wo Bedarf bei Familien in besonders prekären Lebensumständen besteht. Zudem wurde das Kriterium der positiven Diskriminierung in die Projektwertung integriert, damit Gemeinden/Stadtteile mit einem hohen Anteil an Kindern aus Haushalten ohne berufliche Einkünfte, Einelternfamilien und Familien mit niedrigem Durchschnittseinkommen Vorrang erhalten.

Eine weitere Frage im Rahmen der Konzertierung war, ob die Betreuungseinrichtungen mit freier Preisbildung unterstützt werden sollen, oder ob es etwa sinnvoller sei, in Strukturen zu investieren, die ihre Preise an das Einkommen binden. Diese sind tatsächlich für Familien mit geringem Einkommen deutlich zugänglicher (4.3.1.). Die frühkindlichen Betreuungseinrichtungen selbst weisen hingegen darauf hin, dass freie Initiativen ohne öffentliche Förderung schneller entstehen und Lücken füllen können. Sie gestehen aber auch das Risiko ein, dass derartige Strukturen sich vornehmlich für Familien aus einem sozioökonomisch vergleichsweise wohlhabenden Hintergrund eignen. Bis zum 31. Dezember 2014 genehmigte 'Kind en Gezin' 67.276 Kleinkindbetreuungsplätze mit einkommensabhängiger und 24.562 Plätze mit freier Preisstellung¹⁷⁴. Im gleichen Zeitraum genehmigte ONE 29.890 Betreuungsplätze mit einkommensgebundener und 12.156 mit freier Preisbildung (also 71 % einkommensabhängig)¹⁷⁵. In Belgien ist man bemüht, ein ausreichendes Angebot zu schaffen, ohne wie in anderen Ländern den Sektor komplett zu privatisieren¹⁷⁶. Gemäß der EU-

Dienstleistungsrichtlinie und den europäischen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Beihilfen wird die Kleinkindbetreuung im flämischen Dekret hingegen als eine Dienstleistung allgemeinen wirtschaftlichen Interesses definiert. Dies bedeutet in der Praxis, dass nicht subventionierte zugelassene Einrichtungen möglich bleiben und sogar aktiv ermutigt werden, zum Bedauern einiger Konzertierungsteilnehmer und des SARWGG¹⁷⁷. In seiner Stellungnahme zum Dekret¹⁷⁸ unterstreicht auch das flämische Kinderrechtskommissariat, dass die öffentlichen Stellen trotz verbindlicher Zulassungsvoraussetzungen und Qualitätsanforderungen die drei Funktionen der Kleinkindbetreuung nicht ausreichend gewährleisten – die Verantwortung und Risiken im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sozialpolitik werden auf die Träger abgewälzt – und der Kommerzialisierung des Angebots somit einen zu breiten Spielraum lassen. Alle sind sich darüber einig, dass das wirtschaftliche Interesse keinen Vorrang vor dem Interesse des Kindes haben darf.

3.3. Prioritätsregel

Grundsätzlich müssten sämtliche Betreuungseinrichtungen der drei Gemeinschaften der Nachfrage entsprechen, und zwar unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund der Eltern. Da die Schaffung einer ausreichenden Zahl guter Betreuungsplätze und Sicherung eines gleichberechtigten Zugangs für alle Familien jedoch Zeit beansprucht, werden Prioritätsregeln und Subventionssysteme angewandt, um den Zugang von Kindern aus sozial benachteiligten Kreisen zu fördern. Gleichzeitig stellen die Konzertierungsteilnehmer fest, dass angesichts der

¹⁷³ *Les parcours des enfants âgés d'un an dans les champs d'action de la santé, du soutien à la parentalité et de l'accueil* (2013). Recherche financée par l'ONE avec le soutien de la FWB, menée par la SA Dedicated Research.

¹⁷⁴ Kind en Gezin (2015). *Jaarverslag 2014*, Bruxelles, Kind en Gezin.

¹⁷⁵ ONE (2015). *Rapport d'activités 2014*, Bruxelles, ONE.

¹⁷⁶ Humblet Perrine (2014). "L'enfant à la crèche: un accueil équitable?", *Santé conjugée*, n° 67, p. 92-94, <http://www.maisonmedicale.org/L-enfant-a-la-creche-un-accueil.html>

¹⁷⁷ SARWGG, *op.cit.*, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf.

¹⁷⁸ Kinderrechtencommissariaat (2012). *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening. Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters* (Parl. St. 2011- 2012 nr. 1395/1), Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_4_advies_kinderopvang.pdf.

heutigen wirtschaftlichen und finanziellen Umstände die soziale Funktion der Kinderbetreuung noch keine Selbstverständlichkeit ist. In diesem Abschnitt werden die formalen und informellen Prioritätsregeln vertieft.

3.3.1. Beschäftigung

Familien, die einen Betreuungsplatz brauchen, werden nicht nur mit Platzmangel sondern auch mit dem Umstand konfrontiert, dass erwerbstätige Eltern Vorrang vor erwerbslosen Eltern haben. Eltern, die aus einem anderen Grund als der Erwerbstätigkeit einen Platz benötigen, werden überhaupt nicht berücksichtigt. Konzertierungsteilnehmer berichten, dass Eltern in der Föderation Wallonie-Brüssel vorher sogar ab drei Monaten Erwerbslosigkeit ihren Betreuungsplatz verlieren konnten. Der ONE behauptet, dies werde seit 2003 nicht mehr toleriert und man achte strengstens darauf, dass sämtliche Funktionen der Kinderbetreuung erfüllt werden. Betreuungseinrichtungen, die nicht alle Anfragen beantworten können, fragen sich dennoch, wie sie zwischen den Familien 'auswählen' sollen. Auch wenn sie ihre soziale Funktion gern erfüllen würden, halten sie den Gedanken für unzumutbar, dass Eltern eine Beschäftigung aufgeben müssen, um einen Betreuungsplatz zu erhalten.

3.3.2. Progressiver Universalismus

Aus Untersuchungen geht hervor, dass ein allgemeines oder universelles Betreuungsangebot vor allem für besser situierte Familien interessant ist, die leichteren Zugang zu diesem Angebot haben, das sich vielfältigen und besonderen Bedürfnissen nicht immer anpassen kann. Ein selektives, auf bestimmte Gruppen gezielt ausgerichtetes Angebot wird jedoch als stigmatisierend empfunden und stößt möglicherweise auf eine geringere Akzeptanz¹⁷⁹. Die aktuelle politische Lösung besteht darin, einen

progressiven oder proportionalen Universalismus anzustreben, anders formuliert: Die Intensität der im Rahmen des allgemeinen Angebots erbrachten Betreuungsleistung hängt von der sozialen Anfälligkeit der Nutzer ab.

Im ONE-Verwaltungsvertrag wird somit davon ausgegangen, dass die allgemeine Zugänglichkeit der Dienstleistung grundsätzlich nur durch positive Diskriminierungsmaßnahmen zugunsten von Familien in prekären Lebensumständen gewährleistet werden kann, da deren Isolierung und Vielfalt besondere Bemühungen voraussetzen, wenn Chancengleichheit gesichert werden soll. In der Praxis bleibt es für den ONE schwierig, zwischen ideologischem Konzept und pragmatischem, von der Wirklichkeit ausgehendem Ansatz ein Gleichgewicht zu finden. Die sogenannten „haltes-accueil“ werden tatsächlich deutlich mehr von Familien in prekären Lebensumständen genutzt als andere kollektive Betreuungseinrichtungen - vermutlich weil sie eine andere Geschichte haben, oft aus Bürgerinitiativen entstanden und mit sozialen und/oder beruflichen Eingliederungsprojekten der Eltern verbunden sind, und letztlich weil sie ganz anderen Vorschriften unterliegen. Laut ONE wenden sich in Armut lebende Familien oft gar nicht erst an eine Kinderkrippe, es sei denn sie brauchen dringend einen Betreuungsplatz - wegen Erwerbstätigkeit der Eltern oder beispielsweise infolge einer Jugendschutzmaßnahme. Da die Plätze begrenzt sind, wird der Bedarf in den seltensten Fällen befriedigt, falls die Betreuungseinrichtung im Rahmen eines Projektes nicht gezielt Kinder aus bestimmten Familien aufnimmt. Daher müssen die Betreuungsstrukturen mindestens 10 % ihrer Gesamtkapazität aufwenden, um den Betreuungsbedarf in Ausnahmesituationen zu befriedigen. Im Laufe der Konzertierung tauchte die Frage auf, wie denn diese Ausnahmesituation zu definieren sei, denn es geht beispielweise auch um die Geschwister bereits eingeschriebener Kinder. Der *Conseil économique et social de Wallonie* (Wirtschafts- und Sozialrat Walloniens) regt ebenfalls an, diese Situation mit Blick auf das Kriterium der positiven Diskriminierung klar zu

¹⁷⁹ Van Lancker, Wim (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*, Brussels, Uitgeverij UPA - University Press Antwerp, http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD_VanLancker_finalversion.pdf

definieren¹⁸⁰. Der Organisationsträger kann unter Umständen das Minimum erhöhen; so beabsichtigt die Gemeinde Brüssel zum Beispiel, 30 % der Plätze vorzubehalten (in der Praxis erreicht sie nur 20 %). Wenn in knappen Zeiten Prioritäten festgelegt werden müssen, werden erwerbstätige Eltern offenbar weiterhin vorrangig behandelt.

Im flämischen Dekret über Kleinkindbetreuung beruht die Durchsetzung des Rechts aller Familien auf Betreuung ebenfalls auf dem Grundsatz des progressiven Universalismus. Dank verschiedener Subsidien wird ein umfassendes und verfügbares Angebot hoher Qualität geschaffen, wobei im Rahmen dieser Universaldienstleistung besonderer Augenmerk auf dem Unterstützungsbedarf bestimmter Risikogruppen liegt. Das sämtlichen kollektiven und familiären Betreuungseinrichtungen zugängliche Subventionssystem ist stufenmäßig angelegt: auf jeder Stufe gibt es mehr Zuschüsse, aber auch mehr Aufgaben. Im Falle einer Hochstufung sind die Zuschüsse der unteren Stufe(n) weiter zugänglich, und deren Förderwürdigkeitskriterien müssen ebenfalls eingehalten werden. Zusätzlich zum Grundzuschuss (Stufe 1) gibt es eine Subvention für die einkommensabhängige Preisbildung (Stufe 2), falls die von der Familie geleisteten Zahlungen an ihr Einkommen gebunden sind und Kinder aus bestimmten sozialen Kreisen Vorrang haben (20 %). Mit einer Prämie (Stufe 3) werden Betreuungseinrichtungen gefördert, die Kindern aus Familien in prekären Lebensumständen Priorität einräumen, vorausgesetzt diese Gruppe macht mindestens 30 % aus. Schließlich gibt es noch ergänzende Subsidien für bestimmte Aufgaben auf allen Stufen: Inklusion von Kindern mit besonderen Betreuungsbedürfnissen, flexible Betreuung, außerschulische Betreuung. Die Praxis muss jedoch noch zeigen, ob die gestaffelten Zuschüsse wirklich dazu beitragen, den Zugang zur Betreuung und die Umsetzung der drei Funktionen zu sichern. Manche

Konzertierungsteilnehmer sorgen sich besonders um die Prioritätsregeln. Der Vorrang der Erwerbstätigkeit gilt absolut auf Stufe 2. Er gilt ab Stufe 3 nur dann nicht mehr, wenn die Anfrage von einer sozial schwachen Familie kommt. Im flämischen Aktionsplan zur Armutsbekämpfung 2015-2019¹⁸¹ wird ebenfalls deutlich Nachdruck auf die hohe Bedeutung eines ausreichenden Angebots für erwerbstätige und an Aktivierungsmaßnahmen beteiligte Eltern gelegt, und die soziale Funktion der Betreuung entschieden herausgestellt. Im Laufe der Konzertierung stellten die Teilnehmer sich die Frage, was es nun eigentlich mit dieser sozialen Funktion in der Praxis auf sich habe. Flämische Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung berichten über ein Spannungsfeld zwischen ihrer Absicht, möglichst viele sozial schwache Familien aufzunehmen und der finanziellen Tragfähigkeit dieser Option. So ist es angesichts der starken Leistungsanbindung der Subsidien schwierig, flexible Betreuung anzubieten. Aus rein finanzieller Hinsicht ist es einfacher, einen beständigen Vollzeitbedarf zu bedienen. Die Prämie der Stufe 3 ermöglicht außerdem kaum, sozial benachteiligten Familien eine gute Betreuungsqualität anzubieten. So ist es nicht möglich, Überstunden zu bezahlen, um Kindern eine individuelle Betreuung zu ermöglichen und Eltern, die dies wünschen, bei der Erziehung zu unterstützen oder zu begleiten. Neue Subventionsauflagen, etwa hinsichtlich der Teamunterstützung und Norm pro Kind, schränken nach Auffassung der Betreuungsstrukturen die Möglichkeit ein, sich bei der Ausübung der sozialen Funktion wirklich auf die Bedürfnisse der Eltern einzustellen, die sich in höchst unterschiedlichen Risikosituationen befinden (4.2.3). Auch Studien bestätigen den deutlich engeren Handlungsspielraum der Betreuungsstätten zwischen den

¹⁸⁰ Conseil économique et social de Wallonie (2014). *Avis A. 1172 relatif à la proposition de critériologie de l'ONE de classement des projets – Plan Cigogne III*, http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1172_1.pdf

¹⁸¹ Vlaamse Overheid (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel, Vlaamse overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf

Zielvorgaben einer besseren Zugänglichkeit und der Auflagenbindung¹⁸².

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft gibt es keinerlei Vorschriften hinsichtlich der Vorrangstellung bestimmter Kinder- oder Elternkategorien unter besonderen Umständen.

Obwohl die Prioritätsregeln in den letzten Jahren zu einem verbesserten Betreuungszugang beigetragen haben, wird ihre Zweckmäßigkeit während der Konzertierung hinterfragt. Einige gehen davon aus, dass die Prioritätsstufen nicht zwingend genug für die Betreuungseinrichtungen sind. In Flandern zum Beispiel gelingt es nur knapp 50 % der Strukturen auf Stufe 2, darunter zahlreiche ÖSHZ, den vorgeschlagenen prozentualen Anteil auszuschöpfen. Laut Union der flämischen Städte und Gemeinden (*Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*) wäre die Politik zur Förderung von Risikogruppen wirksamer, wenn die Träger aufgrund einer Auswertung des lokalen Bedarfs den prozentualen Anteil der zu erreichenden sozial schwachen Gruppen selbst bestimmen könnten. Sie könnten realistische Ziele festlegen und eine Subvention beziehen, falls ihr Anteil 20 % übersteigt. Die Teilnehmer waren sich darüber einig, dass die Betreuung grundsätzlich ihr lokales Umfeld widerspiegeln sollte. Es ist entscheidend, die Betreuung fest im Stadtteil zu verankern und den Stadtteil in die Betreuungsstruktur hinein zu bringen. Das 'Netwerk tegen Armoede' ist eher gegen das Konzept, einen bestimmten Anteil sozial benachteiligter Gruppen zwingend durchzusetzen. Dieses Anliegen sprengt tatsächlich den Rahmen der Kleinkindbetreuung: Der Sektor muss vor allem erst grundlegend sensibilisiert werden¹⁸³. Die Träger, die Verantwortlichen, die Betreuungsstätten und Beratungsstellen, die die Familien an die verschiedenen Sektoren weiterleiten, müssen die hohe Bedeutung und Legitimität der auf die kindliche Entwicklung und Unterstützung der

Eltern abzielenden Betreuung tatsächlich verinnerlichen – und zwar unabhängig von deren Beschäftigungslage. Die Wirksamkeit des Rechts auf Kleinkindbetreuung für alle Familien kann nur aus dieser Perspektive betrachtet werden.

3.3.3. Anmeldeverfahren

Während der Konzertierung geriet eine weitere Prioritätsregel ins Kreuzfeuer der Kritik: das Anmeldeverfahren. In der Föderation Wallonie-Brüssel beispielsweise können Eltern sich ab dem dritten vollendeten Schwangerschaftsmonat bei einer Betreuungseinrichtung anmelden. Sie müssen sich in der Praxis so schnell wie möglich ab diesem Zeitpunkt einschreiben, um überhaupt einen Platz zu erhalten: Da die Anträge in chronologischer Reihenfolge unmittelbar in das Anmeldeverzeichnis eingetragen werden, gilt der Grundsatz 'Wer zuerst kommt mahlt zuerst' - die anderen Eltern landen auf Wartelisten. Dieses Verfahren ist undurchsichtig und oft unangemessen. Eine Untersuchung über den Werdegang eines einjährigen Kindes¹⁸⁴ belegt, dass die Suche nach einer Betreuungseinrichtung und das Anmeldeverfahren aus der Sicht der Eltern höchst komplizierte Etappen darstellen. Im Falle von weniger vorhersehbaren Lebensläufen und schwierigen Lebensumständen ist es gar nicht so einfach, rechtzeitig einen Betreuungsplatz zu beantragen. Bestimmte Familien fühlen sich daher ausgegrenzt und finden keinen (rechtzeitigen) Platz: diejenigen, die ihre nächste Zukunft nicht genau kennen (Wohnsitz, Ausbildung, Beschäftigung), oder jene, für die frühkindliche Betreuung nicht zum Lebensentwurf gehört oder die aus dringenden Gründen Kinderbetreuung brauchen. Die Konzertierungsteilnehmer betrachten das ONE-Reformprojekt als gute Gelegenheit, diese Verfahren zu novellieren. Wir erinnern außerdem daran, dass die für 'Ausnahmesituationen' vorbehaltenen Plätze (3.3.2) anderen Anmeldeformalitäten unterliegen können.

¹⁸² Hoogewys, Annemie et al. (2015). *Opgevangen? Werken aan toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang in een nieuwe decretale context*, Gent, Arteveldehogeschool, Gent

¹⁸³ Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*

¹⁸⁴ SA Dedicated Research (2013). *Op.cit.*

In Flandern gibt es seit dem Dekret lokale Beratungsstellen für 'Kleinkindbetreuung', um Eltern bei der Suche nach einem Betreuungsplatz zu unterstützen. Im Idealfall werden hinsichtlich der Zuteilung Vereinbarungen abgeschlossen (4.2.1).

Im Jahr 2016 stellt die Deutschsprachige Gemeinschaft eine Internetseite für Eltern zur Verfügung, die Betreuungsplätze suchen – entweder bei einer Tagesmutter (konventioniert oder selbständig) oder in einer Kinderkrippe. Mit diesem Projekt soll vermieden werden, dass ein Kind mehrere Plätze sperrt, weil es gleichzeitig in verschiedenen Einrichtungen angemeldet wird. Außerdem erfahren die Eltern, welche Betreuungsmöglichkeiten in ihrer Nähe bestehen. Eltern, die keinen Internetzugang haben oder damit nicht vertraut sind, können sich weiterhin bei den lokalen Betreuungsdiensten einschreiben. Dieses neue Anmeldeverfahren muss erst in Bezug auf die positiven oder negativen Auswirkungen auf armutsbetroffene Familien evaluiert werden.

4. Voraussetzungen für eine bessere Wirksamkeit des Betreuungsrechts

Sozial schwache Familien, die ihr Betreuungsrecht nutzen wollen, stoßen gleich auf mehrere Hindernisse: bei der Suche nach einer Betreuungseinrichtung sowie beim Umgang mit dem Personal des Betreuungssektors und der geläufigen Branchenpraxis¹⁸⁵. Daher gehen viele

Konzertierungsteilnehmer davon aus, dass die Entscheidungsfreiheit anders verstanden werden muss: Die Betreuung kann nur frei gewählt werden, wenn Familien tatsächlich Zugang zu einem Angebot guter Qualität haben¹⁸⁶. Denn nur eine gute Betreuungsqualität kann das Misstrauen der Eltern besänftigen und ihnen helfen, wieder Selbstvertrauen zu gewinnen. Die Konzertierung regte außerdem an, die Qualität der frühkindlichen Betreuung auf der Grundlage der Richtlinien des europäischen Qualitätsrahmens (siehe 1.1) zu definieren, die unter anderem ein ausreichendes, zugängliches und bezahlbares Angebot vorsehen. Die Betreuung sollte nicht nur umfassend sein, sondern sich auch flexibel an die familiären Bedürfnisse anpassen (4.1), sie sollte nicht nur allen offenstehen, sondern auch ein Stück des Weges gemeinsam mit den Eltern und Kindern zurücklegen (4.2), und schließlich sollte sie erschwinglich sein (4.3). In Flandern wurden die Anmeldeverfahren inzwischen abgeändert (4.2.1.).

4.1. Ein vielseitiges Angebot

Es wurde bereits auf die Schwierigkeiten der öffentlichen Stellen eingegangen, das Betreuungsangebot allen Familien zugänglich zu machen (siehe 3.2). Werfen wir nun einen näheren Blick auf das Angebot, das dem Bedarf der in Armut lebenden Familien wirklich entspricht. Stellen wir uns vor diesem Hintergrund die Frage, ob ein allgemeines Betreuungsangebot diesen Anspruch erfüllen kann.

¹⁸⁵ • Schiettecat, Tineke (2013). *Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar*, VLAS-Studies 2, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/containter34677/files/Publicaties/2013_inventaris_voorschoolse_voorz.pdf
• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions. Partie 6: Trouver la porte et la franchir*. Analyse n°10/2013, Bruxelles RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_10-2013_trouver_la_porte_et_la_franchir.pdf
• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer*

l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions. Partie 7: Vers des modes d'organisation non excluant. Analyse n°11/2013, Bruxelles RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_11-2013_modes_organisation_non_excluant-2.pdf

¹⁸⁶ • Eurofound (2015). *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf
• Humblet, Perrine et al. (2014). *Plus de chances dès l'enfance. Pour des services de qualité accessibles à tous les enfants*, Brüssel, König Baudouin Stiftung, <https://www.kbs-frb.be/~media/Files/Bib/Publications/-PUB-2014-3220-PlusDeChances-ServicesQualite.pdf>

Die Konzertierung bestätigte, dass die Bedürfnisse der – vor allem armutsbetroffenen – Familien sehr vielseitig sind und sich schnell verändern. Die Kleinkindbetreuung muss sich daran anpassen. Es geht in der Tat nicht darum, eine 'Durchschnittsbetreuung' für den 'Durchschnittsbedarf' anzubieten. Laut Konzertierungsteilnehmern ist die Entwicklung und Förderung von hybriden und multidimensionalen Betreuungsdiensten, die an einem einzigen Standort unterschiedliche Betreuungsformen und Funktionen anbieten, entscheidend. In Brüssel wurde erst kürzlich eine solche 'Multi-Betreuung'¹⁸⁷ initiiert. Unterschiedliche Betreuungsformen müssen dabei in klassische Einrichtungen integriert werden, damit Kleinkinder aus Familien verschiedenster Hintergründe in jeder ganz gewöhnlichen Kindertagesstätte betreut werden. Polyvalente Teams mit Psychologen, Pädagogen, Krankenpflegern,... stellen selbstverständlich einen enormen Mehrwert dar. Ebenso wichtig ist die Verbindung zu anderen Sektoren wie der Sozialhilfe, Beschäftigung und sogar Raumordnung. Bei der Planung von Sozialwohnungen, Schulen oder Grünflächen kann man somit beispielsweise die vielseitigen Funktionen der Räume berücksichtigen und einen Platz für die hybriden Betreuungsstrukturen vorsehen.

Es gibt bereits zahlreiche Initiativen, um Familien in prekären Lebensumständen eine gute Betreuungsqualität anzubieten. Generell sind sie in ihren Stadtteilen in Netzwerke integriert, in denen sie proaktiv auf die Familien zugehen, Treffpunkte vorschlagen, und oft mit anderen Partnern zusammenarbeiten. Dabei nutzen sie Gesetzeslücken, um sozialpolitisch aktiv zu werden und den vielseitigen elterlichen Bedürfnissen zu entsprechen. Ihre pädagogische Offenheit kommt der gezielt auf die Eltern ausgerichteten Betreuung entgegen, vor allem hinsichtlich der Eingewöhnungs- oder Anwesenheitszeiten. Das

¹⁸⁷ Siehe zum Beispiel Cromphout, Anne Laure (2014). 'Appel aux crèches, nous lançons notre projet Bruxelles multi-accueil', *Badje Info*, 59, S. 5, http://www.badje.be/pdf/bi/badje_info_59.pdf

Überleben dieser Strukturen setzt jedoch voraus, dass ihre Ausgangsbedingungen verbessert werden. Eine Subventionierung auf der Grundlage von Anwesenheitszeiten und begrenzte personelle Mittel beispielsweise können die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit dieser Strukturen gefährden.

Werfen wir nun einen näheren Blick auf zwei dieser Initiativen der frühkindlichen Betreuung.

4.1.1. Haltes-accueil

Die 'haltes-accueil' (HA; kurzfristige Betreuungsstätten, Anm. d. Übers.) sind breit zugängliche und flexible Dienste für Familien, die nirgendwo sonst eine für ihre Bedürfnisse geeignete Kinderbetreuung finden. Sie möchten den Zugang zur Kleinkindbetreuung für alle gewährleisten, und zwar sowohl aus finanzieller als auch aus geografischer Hinsicht. Sie sind fest in ihrem Stadtviertel etabliert, vor allem dort wo das Angebot knapp ist, arbeiten mit lokalen Partnern zusammen und geben bestimmten Familien Vorrang. In Brüssel zum Beispiel behält eine HA in Zusammenarbeit mit Actiris einige Plätze für Eltern vor, die eine Ausbildung absolvieren. Die Betreuung ist dort flexibel. Die Eltern müssen sich nicht lange vorher anmelden, und es gibt keine streng einzuhaltenden Betreuungszeiten¹⁸⁸.

Der ONE beobachtet, dass die Kinder immer länger in den HA bleiben (mehr Stunden pro Tag und pro Woche, längere Zeiträume) und sich auch regelmäßiger dort aufhalten, sodass diese Strukturen zunehmend mit den klassischen Betreuungseinrichtungen vergleichbar sind. Mit der veränderten Ausrichtung der HA vergrößert sich jedoch auch die Gefahr, dass Familien mit besonders dringenden Betreuungsbedürfnissen keinen Platz mehr finden. Einerseits zeigt der

¹⁸⁸ • Meys, Aurélie (2013). *Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés. Neuf haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles CHACOF, <http://www.csefbw.be/img/ftp/chacof.pdf>

• ONE, Direction Etudes et Stratégies (2013). *Les haltes accueil et les lieux de rencontre enfants et parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des structures atypiques en réponse à des besoins spécifiques des familles ?* Bruxelles, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/professionnels/Recherche/Rapport_LR-HA.pdf

Erfolg der HA mit aller Deutlichkeit, dass eine flexible, punktuelle und breit konzipierte Betreuung absolut notwendig ist. Die besonderen Merkmale der HA müssen daher erhalten und die Strukturen selbst unterstützt werden. Andererseits lässt diese Entwicklung den Schluss zu, dass armutsbetroffene Familien, vorausgesetzt sie können dem Betreuungsmilieu vertrauen, eine regelmäßige und beständige Zusammenarbeit anstreben. Eine bestimmte Anzahl punktueller Plätze kann also durchaus im Interesse von Kindern und Eltern in ständige Plätze umgewandelt werden.

Mit der Reform der Vorschriften über Kleinkindbetreuung und den 'haltes-accueil'-Projekten möchte der ONE ein Konzept für atypische Betreuungsstrukturen entwickeln, um den Zugang aus sozioökonomischer Sicht tendenziell zu verbessern und im gleichen Zuge die Sozialisierung der Kinder in integrierten Betreuungsstrukturen guter Qualität zu fördern. Einige Konzertierungsteilnehmer fürchten, dass die HA ihre Spezifität und Flexibilität teilweise aufgeben müssen, um in den Rahmen zu passen. Die Reform kann jedoch auch eine Chance sein, die Zugänglichkeit sämtlicher Betreuungseinrichtungen zu verbessern¹⁸⁹.

4.1.2. Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang

Seit 2008 bestehen in Flandern die 'Lokalen nachbarschaftlichen Betreuungsdienste' ('Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang' (LDBK)), die sich an der Schnittstelle zwischen der Sozialökonomie und der Wohlfahrt befinden. Diese Betreuungsiniciativen verfolgen ein doppeltes Ziel: die Beschäftigung in der Zielgruppe fördern und besonderen Fokus auf sozial schwache Familien legen. Dieses höchst partizipative Betreuungskonzept ist auf das eigene Stadtviertel ausgerichtet

und stellt ein überaus flexibles Angebot bereit, um den verschiedensten Situationen gerecht zu werden, in denen man eine Betreuung braucht: Bewerbungsgespräche, unerwartete Rückkehr zur Beschäftigung oder Familienkrise.

Die LDKB wurden in die Stufe 3 des flämischen Dekrets über Kleinkindbetreuung integriert und erhalten zusätzliche Mittel, um sozial schwachen Familien eine besondere Unterstützung zu sichern. Abgesehen davon, dass die Betreuungseinrichtungen die ab Stufe 3 gewährten Fördermittel für die Erfüllung ihres Auftrags ohnehin als unzureichend betrachten, ist eine Folgenabschätzung des neuen Vorschriftenwerks unter dem Gesichtspunkt der weiteren Ausrichtung der LDBK verfrüht.

Trotz der unbestrittenen Erfolge der durchaus einschlägigen Initiativen betonen die Konzertierungsteilnehmer, dass die Schaffung von Strukturen vermieden, die ausschließlich mit Familien in prekären Lebensumständen zusammenarbeiten, werden soll. Sämtliche Betreuungseinrichtungen haben den Auftrag, die drei Betreuungsfunktionen zu erfüllen. Im Idealfall müsste der Sektor insgesamt flexibler, integrierter, offener und allen Familien gegenüber toleranter werden.

4.2. Ein zugängliches Angebot

Zugänglichkeit ist ein mehrdimensionales Konzept, das darauf abzielt, Hindernisse abuschaffen um Eltern zu ermöglichen, den ersten Schritt in Richtung Betreuungseinrichtung zu wagen. Ein weiteres Ziel ist selbstverständlich, dass sie sich in den Betreuungsstrukturen wohlfühlen. Zunächst werden die Mittel besprochen, mit denen das verfügbare Angebot bekannt gemacht und die Eltern beteiligt werden sollen. Anschließend wird die Professionalisierung des Sektors angesprochen, und zwar vornehmlich vom Standpunkt der Ausbildung des Personals und der Auswirkungen auf die Betreuungsqualität.

¹⁸⁹ • Dubois, Alain (2014). *L'accueil des enfants de moins de 3 ans en Belgique*, Bruxelles, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13_accueil_des_enfants_-3_ans.pdf
• Culot, Geneviève (2015). *Mémoire*, Opprebais, Coördination des Haltes-Accueil de la Communauté française (CHACOF).

4.2.1. Bekannt machen

Nicht nur die Knappheit, sondern auch die mangelnde Bekanntheit des Betreuungsangebots unter den Eltern stellt ein Problem dar. In Armut lebende Familien sind oft nicht gut genug über das bestehende Angebot informiert, sie kennen die Zugangsvoraussetzungen und Anmeldeverfahren nicht,... Diese Voraussetzungen und Verfahren sind zudem oft nicht auf die Vielfalt der Familien abgestimmt, die eine Betreuungseinrichtung suchen. *“Es gibt nächstes Jahr keinen Betreuungsplatz, und ich weiß nicht wohin mit den Kindern; ich habe kein Auto. Es stehen 102 Personen vor mir auf der Warteliste. Und dies, obwohl ich den Antrag gestellt habe, kurz nachdem ich schwanger wurde.”*¹⁹⁰

Um dies zu vermeiden, verpflichtet das flämische Dekret die lokalen Stellen zur Umsetzung einer lokalen Kinderbetreuungskonzertierung (*'Lokaal Overleg Kinderopvang'*). Alle betroffenen Akteure (Eltern, Betreuungseinrichtungen, Schulen, Jugendsektor, Lokalverwaltung und andere Betroffene) geben im Rahmen dieser Konzertierung Stellungnahmen über die kommunale Politik und Entwicklung der Kleinkindbetreuung ab. Pro Gemeinde wird ein Initiator ernannt oder eine Struktur geschaffen, um eine lokale Beratungsstelle für frühkindliche Betreuung zu organisieren. Die Eltern erhalten dort Informationen über Angebot, Preis, Qualität,... Die lokalen Beratungsstellen können den Eltern auch helfen, einkommensabhängige Preise zu beantragen und einen Betreuungsplan zu erstellen. Die Zentralisierung der Betreuungsanträge und Harmonisierung von Angebot und Nachfrage sind ausgezeichnete Ideen. Aber die Beratungsstellen bestehen noch nicht flächendeckend und die Konzertierungsteilnehmer unterstreichen, dass eine einzige Anlaufstelle nicht immer alle Hindernisse beseitigt und sogar zusätzliche schaffen kann. Es bleibt

wichtig, armutsbetroffene Familien vielseitig zu beraten, beispielsweise mit den Maisons de l'Enfant, und dabei die Verbindungen im eigenen Stadtviertel durch physische und persönliche Präsenz zu nutzen ... Dies setzt Zusammenarbeit in und zwischen verschiedenen Sektoren voraus (Sozialhilfe, Unterrichtswesen, Gesundheit,...), damit die Mitarbeiter dieser Sektoren sich der hohen Bedeutung der Kleinkindbetreuung und der Schranken bewusst werden, mit denen bestimmte Familien konfrontiert werden. Sie müssen lernen, die Familien zu beraten oder zu begleiten, selbst Initiative zu ergreifen,... Die lokalen Beratungsstellen gibt es auch für die meisten niederländischsprachigen Kinderkrippen.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft müssen auch in jeder Gemeinde Kommunale Beratungsausschüsse für Kinderbetreuung (KBAK) geschaffen werden: Sie geben beim zuständigen Minister Stellungnahmen über die kurz- und mittelfristige kommunale Bedarfslage ab und formulieren Empfehlungen zur Verbesserung des Angebots unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten. Die Ausschüsse setzen sich aus Vertretern des Gemeindegremiums, des kommunalen ÖSHZ, der Schulen auf dem Gemeindegebiet und deren Eltern- und Schülervereinigungen zusammen. Ein Vertreter des zuständigen Ministeriums, der Abteilung für Familie, Kinderbetreuung und das Zentrum für gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen nehmen mit beratender Stimme teil.

4.2.2. Eltern beteiligen

Selbst wenn sie die Türschwelle einer Kinderbetreuungseinrichtung überschritten haben, fühlen sich armutsbetroffene Eltern nur in den seltensten Fällen wirklich willkommen. Der erste Kontakt verläuft nicht immer gut, sie haben nicht wirklich den Eindruck, dass ihre Bedürfnisse gehört und ernst genommen werden, sie fürchten, ihrer elterlichen Rolle beraubt zu werden und empfinden sich selbst nicht als gute Eltern. Und dennoch wünschen sie, angehört, beteiligt,

¹⁹⁰ D'hondt, Bert (2015). Presentatie op de Hoorzitting Kinderarmoede in de senaat op 16 juni 2015, http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatieverlagen/Kinderarmoede/hoorzitting_2015.06.26/Bert_DHondt.pdf

unterstützt und bei der Erziehung als Partner anerkannt zu werden.

Nach Auffassung der Konzertierungsteilnehmer muss die Betreuungseinrichtung sich daher in das Familienprojekt einbringen und dabei den jeweiligen Kontext berücksichtigen. Da weder das Projekt noch sein Kontext unveränderlich sind und sich mit der Familie laufend weiter entwickeln, sind eine gute Beziehung und ein offener Dialog zwischen Eltern und Mitarbeitern unabdingbar. Voraussetzung dafür ist ein vertrauensvolles Klima, der 'richtige' Ton und eine grundlegend offene Einstellung. Besonders wichtig ist hierbei das Betreuungsverständnis des Personals und, davon ausgehend, die Begleitung der Eltern, mit denen unabhängig von der Familienlage eine Beziehung eingegangen wird.

Die Konzertierung unterstrich die hohe Bedeutung der Treffpunkte: Räume in der Nachbarschaft, in denen die Eltern sich wohlfühlen und in denen Brücken geschlagen und Türen zur Kinderbetreuung geöffnet werden. Ludotheken oder durch den ONE organisierte 'Treffpunkte für Eltern und Kinder' beispielsweise ermöglichen, in einem flexiblen und offenen Rahmen Vertrauen zwischen Eltern und Personal aufzubauen und den ersten Schritt in Richtung Kleinkindbetreuung zu vollziehen. Es gibt zurzeit einfach nicht genügend Zwischenstrukturen. Laut Konzertierungsteilnehmern müssten deutlich mehr hybride Betreuungsformen entwickelt werden, um sanfte Übergänge zwischen Familie und Betreuung, verschiedenen Altersgruppen, Betreuungseinrichtung und Kindergarten zu sichern. Obwohl die Konzertierung auf die frühkindliche Erziehung ausgerichtet war, wurde die Wichtigkeit der kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen flankierenden Sektoren herausgestellt, wie die Dienste zur pädagogischen und vorbeugenden Unterstützung von Familien, die Kindergärten und schulergänzenden Betreuungsdienste.

Im Rahmen diverser Initiativen entwickeln Träger und Mitarbeiter der Kleinkindbetreuung oft gemeinsam mit den armutsbetroffenen Familien Konzepte für die Betreuung, Beteiligung,

Pädagogik oder Koedukation, in denen die Betreuungsqualität gemeinsam mit den Teams, den Eltern und Kindern definiert wird. Beispiele dafür sind die Charta gegen Vorurteile für Nutzer und Betreuungspersonal, die allen zugänglichen Bereitschaftsdienste in eigens vorgesehenen Räumlichkeiten, die Politik der Vielfalt, damit Familien anderer Kulturen sich willkommen fühlen,... Einige in Armut lebende Eltern warnen indessen vor Begriffen wie Koedukation, Partnerschaft, Begleitung,... Sie haben oft den Eindruck, als Objekt und nicht als Subjekt an diesen Initiativen beteiligt zu werden. Dieses ungleiche Kräfteverhältnis ermöglicht den Eltern nicht, sich als gleichberechtigte Partner zu sehen.

4.2.3. Ausbildung und Begleitung

Nach Auffassung der Konzertierungsteilnehmer sind Aus- und Weiterbildung sowie die Begleitung der Mitarbeiter in der beruflichen Praxis – sowohl in der Betreuungseinrichtung als auch in der Familienhilfe – wesentliche Bausteine zur Sicherung einer guten Betreuungsqualität. Die Fachkräfte müssen selbstverständlich komplexe Kenntnisse und Fertigkeiten beherrschen, nicht nur um den wachsenden Ansprüchen des Sektors gerecht zu werden, sondern auch um die sozialen Herausforderungen der Inklusion, Vielfalt und Armut zu bewältigen. Obwohl die Ausbildungsinhalte und Qualitätsanforderungen sich zwischen der flämischen Gemeinschaft und der FWB noch sehr voneinander unterscheiden, besteht generell ein Trend zur Professionalisierung des Sektors. Laut Konzertierungsteilnehmern ist die Grundqualifikation entscheidend. Dies wird durch Forschungserkenntnisse bestätigt, aus denen übrigens auch hervorgeht, dass die Weiterbildung eine fehlende Erstausbildung keineswegs ersetzen kann¹⁹¹. Letztere muss das unerlässliche Grundwissen über einen von Armut

¹⁹¹ Florence, Pirard et al. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement: enjeux et perspectives*, Rapport de recherche financé e par l'ONE.
http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf

geprägten Alltag vermitteln, eine unerlässliche Voraussetzung für den Dialog mit Menschen, die in Armut leben. Die Erstausbildung allein reicht allerdings nicht, um sämtliche Familien unter angemessenen Bedingungen zu begleiten und deren vielseitige Bedürfnisse zu befriedigen. Neben dem unerlässlichen Basisdiplom der Kleinkindbetreuung müssen auch andere Kompetenzen berücksichtigt werden, denn neben der reinen Betreuung sind auch psychologische Kompetenzen erforderlich. Um den Kindern, deren Eltern einen schwierigen Lebensverlauf haben, wirklich zu helfen, muss man einfach die Themen kennen und verstehen, mit denen die Eltern sich identifizieren, die Lebenslagen, mit denen sie konfrontiert sind und die Lösungen, die sie anstreben... Das Betreuungspersonal muss lernen, vorurteilslos mit den armutsbetroffenen Eltern umzugehen, indem beispielsweise positive Ereignisse genutzt werden, um mit ihnen ins Gespräch zu kommen und Vertrauen aufzubauen.

Im Übrigen sind die Ausbildung, Begleitung und pädagogische Unterstützung des gesamten Teams wichtige Voraussetzungen, um die große Vielfalt der betreuten Familien zu bewältigen. Das Team muss unterstützt werden und Gelegenheit haben, seine Arbeitsweise gemeinsam zu bewerten, um die Qualität optimieren. Sowohl *'Kind en Gezin'* als auch der ONE haben Lösungen zur Erfüllung dieser Bedürfnisse entwickelt. ONE bietet beispielsweise mehrere Weiterbildungen an und hat die Funktion des pädagogischen Beraters geschaffen. *'Kind en Gezin'* sichert dank der Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen ebenfalls pädagogische und sprachliche Unterstützung. Es wird allerdings während der Konzertierung beklagt, dass das flämische Dekret keine Standards mehr in Bezug auf Personalbegleitung enthält. Betreuungseinrichtungen in finanziellen Schwierigkeiten laufen Gefahr, gerade hier zu sparen, was sich mit Sicherheit negativ auf die Qualität auswirkt.

In der deutschsprachigen Gemeinschaft müssen sämtliche Betreuungseinrichtungen ihre Mitarbeiter weiterbilden. Die Fortbildungen werden bezuschusst. Die Betreuungszentren (die

eine Kinderkrippe, eine Kindertagesstätte oder eine schulergänzende Betreuung anbieten) sind verpflichtet, einen pädagogischen Berater einzustellen, um das Personal zu unterstützen. Diese Stelle wird ebenfalls subventioniert.

Das Spannungsfeld zwischen 'Professionalisierung' und 'Problematisierung' wurde ebenfalls im Verlauf der Konzertierung diskutiert. Die Teilnehmer betonten ausdrücklich, dass die Einrichtung allen möglichen Betreuungsbedürfnissen der Eltern gegenüber offen und aufgeschlossen sein muss. Ein Betreuer kann im Rahmen einer vertrauensvollen Beziehung die notwendige Verbindung zu anderen Diensten herstellen. Laut Eltern, die mit ihrer Betreuungseinrichtung zufrieden sind, kann auf der Grundlage einer offenen und gleichberechtigten Beziehung ohne Angst vor Einmischung oder Kontrolle durchaus auch Unterstützung angestrebt werden. Andere weisen jedoch darauf hin, dass manche Eltern eine 'reine Betreuung' vorziehen: Ein Ort, dem sie ihre Kinder gelassen anvertrauen können, ohne dass immer wieder auf ihre anderen Probleme eingegangen wird, die schon von anderen Diensten bearbeitet werden. Es ist entscheidend, die frühkindliche Betreuungseinrichtung nicht in eine Sozialhilfestelle zu verwandeln. Die Betreuer sind keine Sozialhelfer, und die in Armut lebenden Eltern werden oft schon durch viele andere Instanzen und Personen begleitet. Eine enge Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Dienststellen könnte von ihnen als Kontrolle empfunden werden, was aus ihrer Sicht den Schutz ihrer Privatsphäre gefährdet: Sie fürchten, dass bestimmte familiäre Informationen ohne ihr Wissen weitergeleitet und gegen sie verwendet werden.

4.3. Ein bezahlbares Angebot

4.3.1. Einkommensabhängige Preisstellung

Die Kosten der Kleinkindbetreuung hindern manche einkommensschwache Familien daran, den Dienst in Anspruch zu nehmen. In den drei Gemeinschaften bestehen Maßnahmen, um dieses Hindernis zu überwinden.

In der FWB bezahlen die Eltern die Kinderbetreuung im Verhältnis zu ihren finanziellen Möglichkeiten. Genehmigte Einrichtungen dürfen ihr Verfahren frei auswählen (feste Pauschale, Pauschale auf der Grundlage der theoretischen oder tatsächlichen Anwesenheitszeiten, des elterlichen Einkommens gemäß ONE-Preisraster oder anderem Raster,...) während die bezuschussten Einrichtungen sich an die Bedingungen und Preistabellen des ONE halten müssen. 2014 bezahlten die Eltern durchschnittlich 15,27 pro Tag und pro Kind in den vom ONE subventionierten Einrichtungen. Es bestehen hingegen hohe Schwankungen zwischen der niedrigsten und höchsten Kostenbeteiligung - von 8,79 € (Farciennes) bis 24,49 € (Messancy). Die niedrigste elterliche Finanzbeteiligung liegt 2016 bei 2,41 €. Die durch den Sozialarbeiter durchgeführte Sozialuntersuchung ist für die Anpassung der Eigenbeteiligung ausschlaggebend, falls die Familien sich während einem bestimmten Zeitraum in einer finanziellen Ausnahmesituation befinden. In diesem Fall kann die Beteiligung unter dem Mindestbetrag festgelegt werden. Einkommensschwache Familien oder Familien, die zwei oder mehr Kinder gleichzeitig betreuen lassen, können übrigens auch eine 'Kinderbetreuungsbeihilfe' für Kinder unter drei Jahren beantragen.

In der deutschsprachigen Gemeinschaft wird die elterliche Kostenbeteiligung auf der Grundlage des Haushaltseinkommens berechnet. Falls die erziehungsberechtigte Person sich in einer Ausnahmesituation befindet oder das Haushaltseinkommen unter dem Eingliederungseinkommen liegt, kann der Beitrag nach einer vorherigen Untersuchung reduziert werden.

Auch in Flandern gibt es ein einkommensabhängiges Preisbildungssystem (*IKG-Preise*). Vorher galten diese Preise nur für zugelassene und von 'Kind en Gezin' subventionierte Betreuungseinrichtungen. Im Jahr 2009 wurde den selbständigen Betreuungsstrukturen ein Zuschuss gewährt, damit sie diese Preise, die ab jetzt in Einrichtungen der Stufen 2 und 3 verbindlich sind, ebenfalls anwenden können.

Obgleich die meisten einkommensschwachen Familien Betreuungseinrichtungen mit *IKG-Preisen* nutzen, stellt der Preis weiterhin für viele Familien ein Riesenhindernis dar. Das verfügbare Einkommen einer armutsbetroffenen Familie kann beispielsweise durchaus unter dem Grundeinkommen liegen, das der Preisberechnung zugrunde liegt. Viele Familien haben hohe Wohnungs- und Gesundheitskosten, sind verschuldet,... Zum Tagessatz kommen häufig Zusatzkosten hinzu, zum Beispiel für Windeln, Obst, Pflegeprodukte,... Die Eltern müssen eine Bürgschaft leisten können und selbst einige Sachen bereitstellen (Schlafsack, Windelhöschen,...). Die Konzertierungsteilnehmer befürworten die Abschaffung dieser zusätzlichen Kosten.

Kürzlich in Flandern eingeführte, von mehreren assoziativen Kreisen heftig kritisierte Maßnahmen könnten die Erschwinglichkeit der Kleinkindbetreuung in Zukunft gefährden¹⁹². So wurde der Mindestpreis von 1,56 € auf 5 € angehoben. Diesen Mindesttarif können sich einkommensschwache oder an einer Budgetberatung teilnehmende Eltern nicht mehr leisten. Der Zugang zum *IKG-Preissystem* wurde zudem informatisiert¹⁹³. Um Anspruch auf einen einkommensabhängigen Preis zu erhalten, müssen die Eltern einen elektronischen Antrag bei 'Kind en Gezin' abgeben. Dies erweist sich als zusätzliches Hindernis für Familien, die nicht mit den neuen Technologien vertraut sind. Zeit und zusätzliche Mittel müssen bereitgestellt werden (beispielsweise in den Betreuungseinrichtungen, lokalen Beratungsstellen und für andere Personen...), um diesen Eltern zu helfen, Unterstützung zu beantragen. Zudem ist das Verfahren zeitaufwendig, sodass bei dringenden Betreuungsanfragen Gefahr besteht, dass eine bezahlbare Lösung nicht rechtzeitig gefunden wird.

¹⁹² Vanhauwaert, Frederic, Michel Vandenbroeck und Christel Verhas (2014). "Kinderopvang moet toegankelijker". *DeWereldMorgen.be*, Freitag den 20. Juni 2014, <http://www.dewereldmorgen.be/blog/netwerktegenarmode/2014/06/20/kinderopvang-moet-toegankelijker>

¹⁹³ Ministerieller Erlass vom 23. April 2014 zur Ausführung des Erlasses vom 2. November 2013 über Fördermittel, *Belgisches Staatsblatt*, 4. Juli 2014.

Die flämischen Vorschriften sehen soziale Korrektive vor, um die Preissteigerung abzumildern. So darf der Mindestpreis bis auf 3 € gesenkt werden, unter anderem für Eltern, die ein Eingliederungseinkommen beziehen oder eine Ausbildung beim VDAB oder CPAS absolvieren. Einige Konzertierungsteilnehmer betrachten dies jedoch als Ungleichbehandlung: Bezieher eines Eingliederungseinkommens müssen mit Einkünften unter der Armutsschwelle überleben. Außerdem ist die Betreuung gut für alle Kinder, unabhängig von den Aktivierungsmöglichkeiten der Eltern. Es gibt noch ein anderes soziales Korrektiv: Eltern, die sich den von *'Kind en Gezin'* auf der Grundlage ihres Einkommens festgelegten Tarif nicht leisten können, dürfen beim ÖSHZ einen ermäßigten Preis beantragen. Nur in Brüssel ist dafür noch die Betreuungseinrichtung zuständig. Vereinigungen, in denen die Armen das Wort ergreifen, unterstreichen die abschreckende Wirkung des ÖSHZ und damit verbundene Gefahr, dieses Recht erst gar nicht zu beanspruchen. Auch einige Betreuungsstrukturen guter Qualität beklagen den Umweg über das ÖSHZ. Ihren Aussagen zufolge wird durch diese Praxis ihr Handlungsspielraum eingeschränkt und die Erfüllung der Bedürfnisse armutsbetroffener Familien erschwert. Vorher konnten sie tatsächlich selbst einen Sozialtarif anwenden, falls dieser bei *'Kind en Gezin'* begründet wurde. Sie wissen erfahrungsgemäß, dass das längere Verfahren die Preisermäßigung verzögert und der Eingriff des ÖSHZ möglicherweise als stigmatisierend empfunden wird. Außerdem gibt es keine klare Linie hinsichtlich der ÖSHZ-Entscheidungen, obwohl das erklärte Ziel der Maßnahme eine Vereinfachung der unterschiedlichen Gewährungsverfahren ist. Aus einer VVSG-Erhebung¹⁹⁴ geht eindeutig hervor, dass die flämischen ÖSHZ sich selbst für diese neue Aufgabe als zuständig betrachten, ihr aber wegen knapper Mittel kaum gewachsen sind. Die ÖSHZ

möchten entschieden offen und zugänglich sein, um ihr hier und da noch vorherrschendes negatives Image aufzubessern, und die Gewährung des sozialen Tarifs kann durchaus dazu beitragen. Einige ÖSHZ formulieren Leitlinien für die Gewährung der Preisermäßigung, andere nicht. Allgemein gilt, dass jeder Familie eine maßgeschneiderte Lösung angeboten werden soll, damit Haushalte, die in keine Kategorie passen, nicht durchs Netz fallen. Die ÖSHZ betrachten diesen Auftrag zudem als Chance, mit den Familien in Kontakt zu kommen, um proaktiv zu ermitteln, welche sonstigen Hilfen und Dienste die Familie noch beantragen könnte.

Die Diskussion der Konzertierungsteilnehmer über das Thema Bezahlbarkeit löste die Frage der Unentgeltlichkeit der Betreuung aus. Die Befürworter dieses Grundsatzes argumentieren, dass es sich um einen öffentlichen Dienst handle, und der Preis den Grad der Inanspruchnahme beeinflusse. Sie stellen fest, dass die Unentgeltlichkeit die Zugangsschwelle deutlich herabsenkt. Andere warnen vor den negativen Folgen der Unentgeltlichkeit. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass eine kostenlose Dienstleistung geringwertiger ist, und diese wird folglich abwertender behandelt und nicht so ernst genommen. Die Betreuungseinrichtungen haben die Erfahrung gemacht, dass bei Eltern schnell der Eindruck entsteht, dass sie nicht viel von ihnen erwarten können, und sie nicht wirklich etwas bringen. Die Vereinigungen, in denen die Armen das Wort ergreifen, befürworten ein erschwingliches System, zu dem jeder nach eigenen Mitteln beiträgt.

4.3.2. Wer bestellt zahlt

Eine andere Maßnahme zielt in Flandern darauf ab, den Grundsatz 'Wer bestellt zahlt' geltend zu machen. Anders formuliert: Jede Familie, die vollzeitlich einen Betreuungsdienst beansprucht, bezahlt für ein volles Jahr, abgesehen von 18 Tagen (sogenannten 'Erholungstagen'), um Urlaubs- und Krankheitstage zu berücksichtigen. Diese 18 Tage stellen ein Minimum dar: Der Betreuungseinrichtung steht es frei, mehr

¹⁹⁴ Delcourt, Sofie (2015). Zusammenfassung *'Eén jaar individueel verminderd tarief kinderopvang'*, Studie von Laure De Munter (VVSG, Praktikantin), <http://www.vvsg.be/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Documents/Samenvatting%20onderzoek%20IVT%20-%20online%20versie.pdf>

Erholungstage festzulegen. Sie darf zudem selbst frei ihre Preise auswählen, falls ein Kind länger als 18 Tage abwesend ist: entweder gar nichts, der *IKG*-Preis, eine Pauschale, oder ein Betrag bis zu 27,72 EUR. Die Konzertierungsteilnehmer sind der Auffassung, dass diese Praxis nicht mit der Realität der in Armut lebenden Familien übereinstimmt: Infolge ihrer schwierigen und oft unvorhersehbaren Lebensumstände ist die Anwesenheit ihrer Kinder viel unregelmäßiger. Da die Anzahl der Urlaubs- und Krankheitstage nicht ausreicht, um die Abwesenheiten auszugleichen, ist die Betreuung gerade für diese Familien teurer, und sie brechen sie häufig ab. Selbst wenn die Betreuungseinrichtung eine bestimmte Politik anwendet, darf sie ihre finanzielle Tragfähigkeit nicht aus dem Auge verlieren. Werden die 18 Tage überschritten, erhalten sie keine Zuschüsse mehr. Bei einer typischen Familie mit zwei erwerbstätigen Eltern erhalten sie durchschnittlich 20 € pro Tag, vorausgesetzt sie wenden den normalen Tarif auf die zusätzlichen Abwesenheitstage an; von den einkommensschwachen Familien erhalten sie 5 €. Die Konzertierung gelangt zu dem Schluss, dass der Grundsatz 'Wer bestellt zahlt' nicht nur die Interessen denen der Familien gegenüberstellt, sondern auch die Ungleichbehandlung zwischen armen und reichen Familien in der Kinderbetreuung verschärft. Die Teilnehmer befürworten, dass die Preisberechnung ab der Überschreitung der Höchstanzahl Ruhetage Regeln unterworfen wird, inklusive der *IKG*-Preise. Die Verantwortung für die Abschaffung dieser Ungleichheiten und die Sicherung eines gleichberechtigten Zugangs zur frühkindlichen Betreuung kann nur die flämische Gemeinschaft übernehmen und keineswegs jede einzelne Betreuungseinrichtung.

In der deutschsprachigen Gemeinschaft verfügen Erziehungsberechtigte ab fünf vollen Betreuungstagen über einen 'Zeitkredit' in Höhe von 35 vollen Abwesenheitstagen pro Jahr. Pro Abwesenheitstag, der diesen Zeitkredit überschreitet, wird eine 60 %ige Kostenbeteiligung verlangt.

Tabelle 1: Deckungsquote der Kleinkindbetreuung in Flandern, der Föderation Wallonie-Brüssel und Brüssel oder Auslastungsquote des verfügbaren Angebots aufgrund der Datenbanken von ONE¹⁹⁵, Kind en Gezin¹⁹⁶ und Kaleido DG¹⁹⁷.

		Verfügbarkeit des Betreuungsangebots Anzahl Plätze pro 100 Kinder	Auslastung der Betreuungseinrichtungen Anteil der betroffenen Zielgruppe
Flandern		Anzahl Plätze in formalen frühkindlichen Betreuungseinrichtungen * / Anzahl Kinder unter 3 Jahren **	Anzahl betreuter Kinder **** / Anzahl Kinder unter 3 Jahren **
		41,7 %	<ul style="list-style-type: none"> • 51,6 % im Jahr 2014 (für Kinder zwischen zwei Monaten und drei Jahren in der formalen Kinderbetreuung) • 71,8 % im Jahr 2014 (für Kinder zwischen zwei Monaten und drei Jahren in der formalen Kinderbetreuung und im Kindergarten)
Brüssel	Niederländischsprachig	Anzahl Plätze in formalen frühkindlichen Betreuungseinrichtungen * / Anzahl Kinder unter 3 Jahren ***	Anzahl betreuter Kinder **** / Anzahl Kinder unter 3 Jahren ***
		43,46 %: für 30 % der Kinder von 0 bis 3 Jahren gibt es 43,46 formale Betreuungsplätze pro 100 Kinder	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zahl wird für Brüssel wegen des hohen Schätzungsanteils und der Standardanwendung in Brüssel nicht berechnet. • Alternative Berechnung aufgrund des Belegungsgrads pro Platz: Anzahl Plätze am 31.12.2014 x Belegungsgrad pro Platz = 43,93*1,07 = 47,01%
	Französischsprachig	Anzahl Plätze in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen / Anzahl Kinder unter 2,5 Jahren	Anzahl Kinder von 0 bis 3 Jahren in einer Betreuungseinrichtung oder im Kindergarten *****/ Anzahl Kinder unter 3 Jahren
		24,8 %: für 90 % der Kinder zwischen 0 und 2,5 Jahren gibt es 24,8 Betreuungsplätze pro 100 Kinder	31,5 % (15 280 Kinder unter 3 Jahren in einer Betreuungseinrichtung oder im Kindergarten bei 48.450 Kindern unter 3 Jahren (90 %))
Wallonie		Anzahl Plätze in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen / die Anzahl Kinder von 0 bis 2,5 Jahren mit Wohnsitz in der Föderation Wallonie- Brüssel	Anzahl Kinder von 0 bis 3 Jahren in einer Betreuungseinrichtung oder im Kindergarten *****/ Anzahl Kinder unter 3 Jahren
		32,5 %	49,3 %
Deutschsprachige Gemeinschaft		Anzahl Plätze in Betreuungseinrichtungen / Anzahl Kinder unter 3 Jahren	Anzahl Kinder von 0 bis 3 Jahren in einer Betreuungseinrichtung / Anzahl Kinder unter 3 Jahren
		28,6 %	39,7 %

* Anzahl zugelassener Betreuungsplätze ohne Eigenstatus + Anzahl der von IKG subventionierten Betreuungsplätze mit Eigenstatus.

** Datenbank Mirage von Kind en Gezin (alle Kinder in Flandern).

*** Die offiziellen Kinder (DGSEI).

**** Schätzung der in den formalen Betreuungseinrichtungen anwesenden Anzahl Kinder aufgrund der Februarzählung (die Träger registrieren die Anzahl unterschiedlicher Kinder pro Geburtsjahr während einer Woche). Diese Zählung erfolgte nicht im Jahr 2015 und wird 2016 abgeändert.

***** Geschätzte Zahl der Kinder unter 3 Jahren in Betreuungseinrichtungen und Kindergärten aufgrund der Zählung vom 15. Januar 2015 (während einer Woche wird die Zahl der verschiedenen Kinder pro Geburtsjahr von den Trägern registriert).

¹⁹⁵ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁹⁶ Kinderopvangcijfers op maat, 2e trimester 2015, <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/cijfers-en-beleid/kinderopvangcijfers-op-maat/>

¹⁹⁷ Zahlen 2014, siehe: <http://www.kaleido-dg.be/>

Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung

Das Recht auf Kinderbetreuung setzt voraus, dass alle, die eine Betreuung brauchen - auch in Armut oder prekären Umständen lebende Familien - eine angemessene, erschwingliche und zugängliche Betreuung guter Qualität auswählen können. Dieses Recht kann nur mit einem ausreichenden, zugänglichen und als öffentliche Grunddienstleistung verstandenen Kinderbetreuungsangebot guter Qualität gewährleistet werden.

1. Die Fachkräfte verschiedener Sektoren über die potenzielle Bedeutung der Kleinkindbetreuung unterrichten

Die soziale, erzieherische und wirtschaftliche Funktion der Kleinkindbetreuung bildet den Ausgangspunkt einer umfassenden Politik. Aus der Sicht einiger Praktiker ist die frühkindliche Betreuungseinrichtung allerdings zuallererst ein Ort, an dem erwerbstätige Eltern ihre Kinder betreuen lassen können. Sie erkennen nicht zu Genüge an oder wissen nicht, dass die Kleinkindbetreuung eine Antwort auf vielseitige familiäre Bedürfnisse sein kann. Damit – auch in Armut lebende – Eltern frei entscheiden können, ihr Kind einer Betreuungseinrichtung anzuvertrauen, müssen sie die frühkindliche Betreuung als Chance für ihr Kind, sie selbst und ihre Familie erfahren können. Voraussetzung für die Begleitung zur Kleinkindbetreuung durch Fachkräfte ist, dass diese die Betreuung als positive Chance in verschiedenen Lebenslagen anbieten können.

2. Die Anzahl der Betreuungsplätze steigern, damit jede Familie, die Betreuung braucht, einen angemessenen Platz findet, der ihren Bedürfnissen entspricht und sich diesen laufend anpasst.

- Die Anzahl Betreuungsplätze auf der Grundlage einer langfristigen Planung und detaillierten geografischen Streuung erhöhen, damit das

Betreuungsangebot vor allem dort ausgebaut wird, wo es knapp ist.

- Die Bestimmungen des Vorschriftenwerks ermitteln und anpassen, die die Betreuungsflexibilität potenziell beeinträchtigen, um multidimensionale und gemischte Betreuungsformen zu ermöglichen (Orientierung und sanfte Übergänge ausgehend von flankierenden Organisationen wie Ludotheken oder Treffpunkte, längere Eingewöhnungszeiträume, flexible und gelegentliche Betreuung, Betreuung in dringenden Fällen,...).
- Die Flexibilität der Kleinkindbetreuung in Flandern durch einen flexibleren Umgang mit den Auslastungsnormen, die Erstellung und Erprobung von Betreuungsplänen... fördern.

3. Den gleichberechtigten Zugang aller Familien zur Betreuung gewährleisten

- In Betreuungsstrukturen mit einkommensabhängigen Preisen investieren, damit jede Familie mit Betreuungsbedarf einen Betreuungsplatz auswählen kann, den sie gemäß ihrem Einkommen bezahlt. Für Flandern bedeutet dies, die Stufen 2 und 3 zu fördern und mit einem Budget auszustatten, um die einkommensabhängige Preisbildung wie in der deutschsprachigen Gemeinschaft zu verallgemeinern.
- Die Anhebung des in Flandern geltenden Mindest-Standardpreises rückgängig machen. Den um 1,56 EUR gesenkten Einzelpreis zumindest auf die Bezieher eines Eingliederungs- oder gleichwertigen Einkommens anstatt des Mindest-Standardpreises von 5 EUR anwenden:
 - o Automatisch und ohne zusätzliche Prüfung durch das ÖSHZ;
 - o Unabhängig davon, ob diese Empfänger an einer Aktivierungsmaßnahme teilnehmen.
- Die Berechnung von Zusatzkosten neben dem Tagessatz verbieten.
- Die Anzahl Erholungstage in Flandern anheben und den Höchstbetrag, der nach dem Grundsatz 'Wer bestellt zahlt' von den Familien

verlangt wird, falls sie die 18 Urlaubs- und Krankheitstage überschreiten, wie in der deutschsprachigen Gemeinschaft sozial abfedern.

- Die Betreuungsstrukturen anregen, sich an die bestehenden Regeln zu halten, die auf einen gleichberechtigten Zugang aller abzielen, damit die soziale Funktion der Betreuung keine fakultative Option bleibt. In Flandern setzt dies voraus, dass die Folgen der absoluten Vorrangstellung erwerbstätiger Eltern (Stufe 2) unter dem Gesichtspunkt der Zugänglichkeit der Kleinkindbetreuung für alle überprüft werden muss.
- Die Möglichkeit prüfen, je nach Umfeld in Abstimmung mit den Betreuungsinitiativen und lokalen Stellen höhere bezifferte Ziele für die Zielgruppen festzulegen, damit die Kinderbetreuung die Vielfalt der Stadtteile widerspiegelt. Mittel vorsehen, um die hohe Anzahl anfälliger Familien angemessen zu betreuen.

4. Familien, die einen Betreuungsplatz brauchen, über das verfügbare Angebot und die Verfahren informieren, damit sie eine Auswahl haben

- Die Arbeit der lokalen Beratungsstellen in Flandern evaluieren und darauf achten, dass die vielfältigen Orientierungsmöglichkeiten und Zugänge erhalten bleiben, damit möglichst viele Hindernisse beseitigt werden.
- Das Verfahren zur Beantragung des Sozialtarifs bei dringlichem Betreuungsbedarf in Flandern vereinfachen, um punktuelle, flexible und dringende Betreuung zu ermöglichen.
- Die aktuellen Anmeldeverfahren in der Föderation Wallonie-Brüssel überarbeiten, damit alle Familien gleiche Chancen erhalten, sich einzuschreiben.

5. Die Eltern als erste Erziehungsverantwortliche anerkennen und respektieren

- Die Betreuungsinitiativen ermutigen, in Partnerschaft mit den Eltern ein Konzept der Betreuung, Teilhabe und Koedukation zu entwickeln und dafür Zeit, Mittel und Unterstützung vorsehen.
- Eine Bestandsaufnahme interessanter Betreuungspraktiken und Netzwerke vornehmen - gemeint sind hier partizipative Initiativen, die den Eltern offen gegenüberstehen und auf Kontinuität und Übergänge achten... – und den Austausch guter Praxis fördern.

6. Die soziale und pädagogische Funktion der Kleinkindbetreuung gewährleisten

- Die Kleinkindbetreuung als wesentlichen Bestandteil der Sozial-, Familien-, Beschäftigungs- und Armutsbekämpfungspolitik betrachten.
- Sämtliche Kleinkindbetreuungsstrukturen dazu ermutigen, die drei Funktionen tatsächlich zu erfüllen und die dafür notwendigen Mittel vorsehen.
- Die Finanzierungs- und Subventionsregeln in Bezug auf Betreuungsstrukturen für Risikogruppen überarbeiten, um die Beziehungen zur Familie flexibler zu gestalten. In der Föderation Wallonien-Brüssel gewährleisten, dass die „Haltes-Accueil“ im Zuge der Reform des Regelwerks hinsichtlich der Kleinkindbetreuung im Rahmen des ONE-Verwaltungsvertrags 2013-2018 nicht daran gehindert werden, ihren Auftrag zu erfüllen.
- Eine angemessene Norm pro Kind verwenden, damit die Betreuer die kindliche Entwicklung optimal fördern können (aus Studien geht hervor, dass die optimale Norm ein Betreuer pro 4 bis 6 Kinder ist). Für Flandern bedeutet dies erneut eine Herabsetzung der Norm.

7. In die Professionalisierung der Branche investieren

- Die Träger der Kleinkindbetreuung, Betreuer und Fachkräfte der flankierenden Sektoren im Laufe der Erstausbildung, Weiterbildung und täglichen Begleitung darüber informieren, was es wirklich bedeutet, in Armut zu leben, damit ihre berufliche Einstellung und ihr Verhalten darauf ausgerichtet werden, mit der hohen Vielfalt von Eltern und Familien angemessen umzugehen.
- Kleinkindbetreuungsinitiativen angemessen fördern und unterstützen, damit sie die Betreuer bei ihren Aufgaben begleiten, beispielsweise durch die Bezuschussung der kinderfreien Stunden, damit eine individuelle oder kollektive Auseinandersetzung mit der beruflichen Praxis stattfinden kann.

8. Ständige Evaluierung der geltenden und entstehenden Vorschriften (Dekrete, Ministerielle Erlässe, Regierungsbeschlüsse,...) (ex-ante et ex-post) in intensiver Konzertierung mit allen Betroffenen, und gegebenenfalls deren Abänderung unter dem Gesichtspunkt armutsbetroffener Familien.

- Konkrete Planung für die Evaluierung des flämischen Dekrets vom 20. April 2012 zur Organisation der Kleinkindbetreuung aufstellen.
- Bei der Evaluierung und Anpassung von Vorschriften auch die Erfahrungen und Bedürfnisse von Familien berücksichtigen, die (noch) keine Betreuung wünschen.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

- Actiris - Maison des enfants
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Steunpunt Kinderopvang
- Atout Couleur
- Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)
- Fédération Wallonie-Bruxelles – Generalbeauftragter für die Rechte der Kinder
- Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Dienstconomie
- Felies
- Gezinsbond
- Kind en Gezin
- Kinderdagverblijf Mezenestje
- Kinderrechtencommissariaat
- Landelijke Kinderopvang
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Maison ouverte
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel - Hoofdstad
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen, Odisee
- Office de la naissance de l'enfance (ONE)
- Réseau Coordination Enfance (RCE)
- Réseau des initiatives enfants – parents – professionnels (RIEPP)
- Speelhuis Elief
- Universiteit Gent
- Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor jonge kinderen (VBJK)
- Warm Hart – Houthalen

Bilaterale Kontakte

- Elmer
- Dagopvang De Wurpskes
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Netwerk tegen Armoede

IV. Gesundheit

Das Recht auf Gesundheitsschutz ist ein Grundrecht, das für viele arme Menschen nicht verwirklicht wird. In diesem Kapitel wird die Frage gestellt, welche Rolle die öffentlichen Dienste spielen können und müssen, um die Wirksamkeit dieses Rechts für alle zu gewährleisten. Zur Erinnerung: In diesem Bericht definieren wir die öffentlichen Dienste als alle Organisationen, denen die Behörden einen öffentlichen Auftrag übertragen.

Um die Wirksamkeit des Rechts auf Gesundheitsschutz gewährleisten zu können, muss man gleichzeitig an der Zugänglichkeit der Gesundheitsversorgung und an den Lebensbedingungen arbeiten. Die Lage der Armen, die Wohnsituation, die Arbeit, die Schulbildung, das Lebensumfeld, ... erklären zum Teil ihren schlechten Gesundheitszustand und die sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit. Im letzten Bericht des Diensts¹⁹⁸, der den Zugang zur Gesundheitsversorgung behandelte, konzentrierte sich die Konzentrierung auf die Rolle der öffentlichen Dienste bei der Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten im Gesundheitswesen durch Maßnahmen, die bei den sozioökonomischen Determinanten ansetzen; in anderen Worten durch die Gesundheitsförderung.

Dieses Kapitel berücksichtigt die Austausche, die während der vier durch den Dienst organisierten Sitzungen stattfanden und an denen die verschiedenen Organisationen teilgenommen haben (siehe Liste am Ende des Kapitels). Es berücksichtigt den Sachstand des Dialogs, der geführt wurde.

Im ersten Teil beleuchten wir kurz die Bedeutung des Rechts auf Gesundheitsschutz nach verschiedenen Ansätzen: rechtlich, ausgehend von der Lebenswirklichkeit armer Menschen und ausgehend vom Konzept der Determinanten der Gesundheit (1).

Wir stellen fest, dass sowohl die wirtschaftlichen Maßnahmen als auch die institutionellen Entwicklungen die Wirksamkeit des Rechts auf Gesundheitsschutz für alle bedrohen (2).

Im dritten Teil untersuchen wir die Rolle der öffentlichen Dienste in verschiedenen Bereichen politischen Handelns im Kampf gegen soziale Ungleichheiten (3.1). Wir sprechen hier den Wohnraum an – der von den Konzentrierungsteilnehmern als Vorbedingung betrachtet wird, die es allen ermöglicht, gesund zu leben – sowie die Ernährung. Wir setzen die Untersuchung des Kampfs gegen die sozialen Ungleichheiten im Gesundheitssystem fort (3.2.), indem wir uns auf den Sektor der Gesundheitsförderung, die verschiedenen Akteure der Erstversorgung, die Netzwerke zwischen den verschiedenen professionellen Akteuren und die ÖSHZ konzentrieren.

Der vierte Teil behandelt die Bedingungen, die es den öffentlichen Diensten ermöglichen, ausgehend von der Logik der Gesundheitsförderung das Recht auf Gesundheitsschutz für alle zu gewährleisten (4).

Im letzten Teil formulieren wir einige Empfehlungen für die öffentlichen Behörden auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, die darauf abzielen, die Aufgaben der öffentlichen Dienste im Hinblick auf das Recht auf Gesundheitsschutz in verschiedenen politischen Handlungsbereichen zu präzisieren und diese optimal zu gewährleisten.

¹⁹⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2013). *Sozialschutz und Armut. Beitrag zur Debatte und zur politischen Aktion. Zweijahresbericht 2012-2013*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/3_sante.pdf

1. Recht auf Gesundheitsschutz

1.1. Definition in den Rechtstexten

Das Recht auf Gesundheitsschutz ist in einigen völkerrechtlichen Instrumenten verankert: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 25), der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Artikel 12), die geänderte Europäische Sozialcharta (Artikel 11) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 35). Es ist auch in spezifischeren Rechtstexten geregelt, wie der Kinderrechtskonvention (Artikel 24) und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Letzteres sieht das Recht vor, einen bestmöglichen Gesundheitszustand zu genießen ohne jede Diskriminierung aufgrund der Behinderung (Artikel 25). Das Recht auf Gesundheitsschutz erscheint auch in Artikel 23 der belgischen Verfassung.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte interpretiert das Recht auf Gesundheit *"als ein globales Recht, das nicht nur die angemessene Gesundheitsversorgung zum richtigen Zeitpunkt umfasst, sondern auch wesentliche Grundfaktoren der Gesundheit, wie den Zugang zu sauberem Trinkwasser und angemessenen Sanitäreinrichtungen, Zugang zu einer ausreichenden Menge gesunder Nahrungsmittel, Ernährung und Wohnraum, Arbeitshygiene und Hygiene des Umfelds und Zugang zu Bildung und Informationen über die Gesundheit, insbesondere die sexuelle und reproduktive Gesundheit. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Teilhabe der Bevölkerung an allen Entscheidungen über Gesundheitsfragen auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene"*¹⁹⁹

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat im Laufe der Zeit die Begriffsbestimmung des Rechts auf Gesundheit beeinflusst. In diesem Rahmen haben die Regierungen die Verantwortung für die Gesundheit ihrer Völker, indem sie die geeigneten

Gesundheits- und Sozialmaßnahmen ergreifen. *„Die Gesundheit ist kein verhandelbares Gut. Sie ist eine Frage der Rechte und eine Verantwortung des öffentlichen Sektors.“*²⁰⁰ Das Recht auf Schutz der Gesundheit erfordert außerdem die Einbindung vieler sozioökonomischer Sektoren neben dem Gesundheitsbereich. Es wurde auch eine neue Form der Steuerung empfohlen, die darauf abzielt, Fragen der Gesundheit, des Wohlbefindens und der Gleichheit bei der Erarbeitung, Umsetzung und Bewertung der Politiken und Dienste zu berücksichtigen²⁰¹.

1.2. Bedeutung für arme Menschen

*„Je ärmer man ist, desto höher ist die Gefahr, dass das Gesundheitskapital - durch die Lebensbedingungen und das Umfeld - leidet. Das fehlende Recht auf Gesundheit hängt mit einer Reihe von Wechselwirkungen zusammen. Beengter Wohnraum in schlechtem baulichem Zustand, schlechte hygienische Bedingungen, wechselnder Zugang zu Strom und Wasser, fehlende sanitäre Anlagen, fehlende Arbeit oder beklagenswerte Arbeitsbedingungen, zu geringe Einkünfte, die keine gesunde und regelmäßige Ernährung erlauben ... alle diese Lebensbedingungen begünstigen Stress, Unfälle, das Auftreten und die Verschlimmerung von Krankheiten. Freizeit- und Urlaubsaktivitäten, die ein Mittel sind, um sich körperlich und geistig zu erholen, bleiben ein „unerschwinglicher Luxus“.*²⁰² Die Gesundheit ist eine große Sorge im Leben armer Menschen. Die in

¹⁹⁹ Allgemeine Bemerkung Nr. 14, U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

²⁰⁰ Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2009). *Comblant le fossé en une génération: instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé : rapport final de la Commission des Déterminants Sociaux de la Santé*, S. 14, http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/fr/

²⁰¹ Verfassung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), beschlossen von der Internationalen Gesundheitskonferenz von 1946. Siehe auch Erklärung von Alma Ata von 1978, die Ottawa-Charta von 1986 und die Richtlinie von Adelaide von 2010.

²⁰² ATD Vierte Welt (1992). *Le Droit à la santé; un cercle vicieux, une double inégalité*, zitiert in ATD Vierte Welt in Belgien, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, König-Baudouin-Stiftung (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Brüssel, S. 119, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

vielerlei Hinsicht schwierigen Lebensumstände (Wohnraum, Lebensumfeld, Beschäftigung, Finanzen etc.) erklären größtenteils den schlechten Gesundheitszustand armer Menschen und ihre vorzeitige Alterung sowie die bei der Gesundheit festgestellten Unterschiede²⁰³. Der Dienst zur Bekämpfung der Armut betont seit seinem ersten Zweijahresbericht (2001) die Notwendigkeit, in die Verbesserung der Lebensbedingungen zu investieren: Wohnraum, Zugang zu gesunder Ernährung, positive Sozialkontakte...

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist für Arme weiterhin ein Problem, trotz Verabschiedung zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitswesen, wie die erhöhte Intervention, der fakturierbare Höchstbetrag, das verallgemeinerte Drittzahlersystem bei den Allgemeinmedizinern für Empfänger der erhöhten Intervention... Die Nichtinanspruchnahme dieser Maßnahmen bleibt weiter hoch, so wie auch die Anzahl der Personen, die darauf keinen Anspruch haben. Ferner übernehmen die Krankenkassen manche Behandlungen oder Leistungen nicht. Die Betroffenen müssen dann zwischen Leistungen oder Behandlungen, die sie brauchen, und anderen für ihr Alltagsleben unabdingbaren Kosten wählen. Diese unmögliche Entscheidung verschärft das Gesundheitsdefizit. *„Ich habe ein Jahr für meine Brille sparen müssen. Ich musste vor allem beim Essen einsparen. Als ich mir die Brille endlich kaufen konnte, musste ich die Untersuchungen noch einmal machen, weil mein Sehvermögen inzwischen noch einmal nachgelassen hatte.“*²⁰⁴

Neben finanziellen und administrativen Hürden sind arme Menschen auch mit kulturellen Hürden konfrontiert und haben daher Angst vor dem Urteil und der Geringschätzung der medizinischen Fachkräfte. Das Gefühl der ‚Enteignung‘ des Körpers, wenn dieser vom Leben hart gezeichnet ist, sitzt tief und löst ein Gefühl der Scham aus. Die

Konzertierungsteilnehmer haben betont, wie schwierig es ist, dieses Gefühl zu überwinden. Ein Erfahrungsexperte verwies auf ein Projekt, das dazu beitragen könnte, diese Hürden zu mindern: Künftig werden Erfahrungsexperten in den gesundheitsbezogenen Diensten arbeiten (Krankenhäuser, ÖSHZ, ...), um die ‚medizinische Entkopplung‘ benachteiligter Menschen zu verhindern und sie besser zu informieren, sodass sie ihr Recht auf Gesundheit besser ausüben können. Eine Pilotphase wird in Gent, Brüssel und Charleroi stattfinden.

Die Lebensbedingungen und Schwierigkeiten beim Zugang zu Gesundheitsdiensten, die Arme erleben, können Stress auslösen und schwere Folgen für die Gesundheit haben. Oft verursacht dies psychische Erkrankungen: *„Die Menschen erzählen uns oft [...] von Terminen, die sie im Leben verpasst haben... Sie sprechen darüber losgelöst von der Frage der psychischen Gesundheit, nur dass die Vielzahl der verpassten Termine manchmal dazu führt, dass andere unausweichlich sind und nicht mehr frei gewählt werden, d.h. die zahlreichen Wege, die zum Beispiel zu einer psychischen Erkrankung, zum Selbstmord, zum Rückzug, zur Abkapselung und zum Unbehagen mit sich selbst führen ...“*²⁰⁵

1.3. Determinanten der Gesundheit

Der Gesundheitszustand eines Menschen wird nicht nur durch die Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten und individuellen Merkmalen bestimmt, sondern auch von unterschiedlichsten Umweltfaktoren, die vom eigenen Lebensumfeld bis zu allgemeinen gesellschaftlichen Faktoren reichen. Die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft sind ursächlich für die sozioökonomischen Unterschiede bei der Gesundheit (siehe 3.)²⁰⁶.

²⁰³ Siehe WHO, Déterminants sociaux de la santé: http://www.who.int/social_determinants/fr/ und EuroHealthNet, Les inégalités de santé: http://www.health-inequalities.eu/HEALTH-EQUITY/EN/about_hi/health_inequalities/

²⁰⁴ Alle Zitate ohne Quellenangaben stammen aus der Konzertierung und den bilateralen Treffen.

²⁰⁵ Dispa, Marie-Françoise (2015). *Exclusion et santé mentale : l'œuf ou la poule*, König-Baudouin-Stiftung, Brüssel, S. 15, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2015/-318068>

²⁰⁶ Dahlgren, Göran und Margaret Whitehead (1991). *Policies and Strategies to promote social equity in health*, Stockholm, Institute for futures studies, <http://core.ac.uk/download.pdf/6472456.pdf>

Die Experten sind sich einig, dass das individuelle Verhalten – Lebensweise, Ernährung, körperliche Bewegung, Tabak- und Alkoholkonsum – den Gesundheitszustand beeinflussen. Wenn der Schwerpunkt einseitig auf diese Verhaltensweisen gelegt wird, kann dies dazu führen, dass der individuellen Verantwortung des Menschen zu viel Gewicht beigemessen wird. Bei armen Menschen wird zum Beispiel oft mit dem Finger auf diese Lebensweisen gezeigt. Im aktuellen Kontext – in dem Menschen mehr denn je selbst für ihre Armut verantwortlich gemacht werden – wird diese Haltung als zusätzlicher Stress empfunden. „Der Druck, der auf diese Menschen ausgeübt wird, ihre Verhaltensweisen zu ändern, ist Teil eines globaleren Denkens, das von armen Menschen verlangt, überperfekt zu sein.“ Jedoch führen die Lebensumstände oft zu „Zwangsgewohnheiten“ und zur Entwicklung von Verhaltensweisen, die Stressausgleich bringen und das Selbstwertgefühl steigern sollen²⁰⁷. Die kumulierte Wirkung von persönlichen Eigenschaften, schwierigen Lebensumständen und Gewohnheiten und deren Zusammenwirken machen die Lage armer Menschen sehr komplex, auch was ihre Gesundheit betrifft.

„Es ist wahrscheinlich, dass beim individuellen Verhalten Ergebnisse erzielt werden können, wenn einerseits die benachteiligten sozialen Gruppen den Eindruck haben, dass die politisch und sozial Verantwortlichen parallel eine Politik zur konkreten Verringerung aller Belastungen verfolgen, denen sie ausgesetzt sind, und man andererseits darauf achtet, ihnen die notwendigen Mittel an die Hand zu geben, um die Verantwortung für ihre

Gesundheit zu übernehmen.“²⁰⁸ Da die Gesundheit von diversen Faktoren bestimmt wird, muss man in unterschiedlichen Bereichen ansetzen. Das ist Ziel der Gesundheitsförderung²⁰⁹.

Die WHO definiert die Gesundheitsförderung als Prozess, der Menschen und Gruppen mehr Kontrolle über die Determinanten der Gesundheit gibt, um sie zu verbessern. In der Konzertierung hat sich jedoch gezeigt, dass man die Rolle der Behörden und öffentlichen Dienste nicht auf die Stärkung der Kapazitäten von Menschen und Gruppen beschränken darf; es wurde festgestellt, dass sie gesellschaftliche Bedingungen schaffen müssen, die dem Wohlergehen aller förderlich sind.

2. Kontext

2.1. Wirtschaftsmaßnahmen

Mehrere Konzertierungsteilnehmer haben auf die aktuelle Krisenstimmung hingewiesen. Ihre Analyse stimmt mit den Erkenntnissen der WHO zu diesem Thema überein: „Die Ungleichheit der täglichen Lebensbedingungen ist das Ergebnis von Strukturen und tiefgreifenden sozialen Prozessen. Die Ungleichheit hat System; sie ist die Folge von Normen, Politiken und sozialen Praktiken, die Unterschiede beim Zugang von Macht, Wohlstand und anderen unerlässlichen sozialen Ressourcen toleriert bzw. begünstigt.“²¹⁰ Maßnahmen, die sie

Marmot, M. (2010). *Fair society, healthy lives*. The Marmot review, <http://www.instituteofhealthequity.org/projects/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review>

²⁰⁷ Deguerry, Muriel, De Spiegelaere, Myriam, et al. (2010). „Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise 2010“, Commission Communautaire Commune de la Région Bruxelloise, Brüssel, http://www.observatbru.be/documents/graphics/tableaux-de-bord-de-la-sante-tableau_de_bord_de_la_sante_en_region_bruxelloise_2010.pdf

²⁰⁸ ATD Vierte Welt in Belgien, Union des Villes et Communes belges – Sektion ÖSHZ, König-Baudouin-Stiftung (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Brüssel, S. 135, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

²⁰⁹ Dieses Kapitel geht vom Begriff der Gesundheitsförderung aus, wie er von der WHO definiert wird. Wir sprechen später auch von Prävention. Förderung und Prävention werden häufig zusammen genannt. Die Prävention soll Krankheiten vermeiden. Für manche ist die Prävention Teil der Gesundheitsförderung. Für andere gilt das Gegenteil. Das variiert von einer Gemeinschaft zur anderen. Die Konzertierung hatte nicht das Bestreben, die Bedeutung der beiden Konzept oder die Beziehung zwischen beiden zu klären; sie konzentrierte sich auf die Rolle der öffentlichen Dienste bei der Gewährleistung des Rechts auf Schutz der Gesundheit.

²¹⁰ Commission des déterminants de la Santé de l'OMS (2008). *Comblent le fossé en une génération*, WHO, http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/fr/

für Sparzwang halten, verschärfen diese Ungleichheit noch mit deutlichen direkten Folgen für die Volksgesundheit, die Gesundheitsdienste und deren Arbeitnehmer²¹¹. Die Maßnahmen erschweren die Aufgabe der Staaten, den universellen Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu gewährleisten²¹².

Die OECD hat die Aufmerksamkeit auf einige Länder gelegt, die die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 hart getroffen hat und deren Gesundheitsausgaben pro Einwohner im Vergleich zu der Zeit vor der Krise deutlich gesunken sind²¹³. Länder, in denen es eine starke Sozialversicherung gibt wie Belgien, haben die Folgen der Krise besser abfangen können und die Zeit besser überstanden. Die WHO schätzt, dass die hohe Lebenserwartung in Europa durch die Wirtschafts- und Sozialkrisen, die mit Kürzungen der Gesundheitsausgaben einhergehen, unter Druck geraten könnte²¹⁴. Einige Konzertierungsteilnehmer zeigten sich außerdem verwundert, dass man immer von steigenden Gesundheits- und Sozialausgaben anstatt von Investitionen spricht. Vor Ort gibt es tatsächlich zahlreiche Initiativen, die einen echten Mehrwert für die Gesundheit bringen.

Während der Konzertierung wurden zwei Beispiele für Folgen von Wirtschaftsmaßnahmen erörtert. Wir sprechen diese hier kurz an.

2.1.1. Wirkung für die Arbeitslosen

Die Arbeitslosigkeit ist ein anerkannter Faktor für schlechte Gesundheit. Sie hat unbestreitbar Folgen für die Lebensbedingungen von Menschen und ihr psychisches Wohlbefinden und löst Stress aus. Die Konzertierungsteilnehmer haben auch festgestellt, dass die Behandlung Arbeitsloser – ihre verstärkte Kontrolle und die Aktivierungsmaßnahmen – ihren Gesundheitszustand verschlechtert. Die jüngsten zur Arbeitslosigkeit beschlossenen Maßnahmen, die die verschärfte Ausgrenzung Arbeitsloser zur Folge haben, können außerdem zu Problemen bei der Rückerstattung von Gesundheitsleistungen führen²¹⁵. Erwerbslose, die keine Beiträge mehr entrichten, laufen Gefahr, das Recht auf Rückerstattung ihrer Gesundheitsleistungen zu verlieren, und zwar ab dem zweiten Jahr nach dem Jahr, in dem sie keine Beiträge mehr entrichten (Referenzjahr = Jahr – 2). Wenn sie sich beim Öffentlichen Sozialhilfzentrum (ÖSHZ) melden, ist eine Regularisierung möglich. Wir stellen jedoch fest, dass von den 15.877 Arbeitssuchenden, die am 1. Januar 2015 durch Anwendung der Maßnahme, die die Eingliederungsbeihilfe auf drei Jahre begrenzt, aus dem Arbeitslosensystem ausgeschlossen wurden, sich viele nicht bei einem ÖSHZ gemeldet haben²¹⁶. Es ist nicht bekannt, wo und wovon sie leben. Diese Situation beunruhigt die Versicherungskassen. Sie versuchen Menschen, die sich in einer solchen Situation befinden – proaktiv, sofern dies möglich ist – über die Folgen ihres Ausschlusses zu informieren.

In einer früheren Veröffentlichung des Dienst²¹⁷ wurde bereits über eine bestimmte Gruppe von Menschen gesprochen, die keinen Anspruch auf Übernahme ihrer Gesundheitsleistungen mehr hat. Es handelte sich vorrangig um Menschen ohne Aufenthaltsstatus – die nur Zugang zur

²¹¹ Mormont, Marinette (2014). „Crise, austérité et régionalisation en Belgique: un mauvais cocktail?“, *Santé Conjuguée*, Nr. 69, S. 68-72, <http://www.maisonmedicale.org/Crise-austerite-et-regionalisation.html>

²¹² Baeten, Rita, Thomson, Sarah (2012). „Politiques des soins de santé: débat européen et réformes nationales“, in David Natali und Bart Vanhercke, *Bilan social de l'Union européenne*, 2011, Brüssel, ETUI und European Social Observatory, S. 199-226, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Livres/Bilan-social-de-l-Union-europeenne-2011>

²¹³ OECD (2013). „Panorama de la santé 2013: Les indicateurs de l'OCDE“, *Éditions OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr

²¹⁴ Weltgesundheitsorganisation (2012). *Rapport sur la santé en Europe 2012. La quête du bien-être*, WHO, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/256632/EHR2012-Fre.pdf?ua=1

²¹⁵ Dechamps, Ivan und Eric, Colle, (2014). „Les personnes qui ne sont plus en ordre de mutualité“, in Ingrid Pelgrims (Red.), *Livre vert sur l'accès aux soins en Belgique*, Waterloo, Wolters Kluwer Belgium, S. 103-120.

²¹⁶ Siehe Kapitel Beschäftigung des Berichts.

²¹⁷ Dienst zur Bekämpfung der Armut, prekären Lebensumstände und sozialen Ausgrenzung (2005). *Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung.

medizinischen Notversorgung haben – und Häftlinge. Ein Teil der Menschen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden, könnten künftig zu dieser Gruppe stoßen.

2.1.2. Folgen für die Gesundheitsdienste

Während der Konzertierung wurden die Tendenz zur Kommodifizierung der Gesundheitsdienste und das Streben nach Rentabilität im Zusammenhang mit Profitmaximierung angesprochen. Dieser Trend wirkt sich auf die Zugänglichkeit der Gesundheitsdienste für Arme aus, aber auch auf ihre Gesundheit.

Die Krankenhäuser sind ein gutes Beispiel. Berichte bezeugen, dass einige Krankenhäuser Praktiken haben, die unter prekären Umständen lebende Menschen daran hindern, sich dort behandeln zu lassen: zum Beispiel die Zahlung von Zuschlägen für den Notdienst oder die Überweisung an einen anderen Notdienst. Dabei ist ein Teil des Haushalts der Krankenhäuser²¹⁸ eigens für die Kosten der Behandlung von Patienten mit einem schwachen sozioökonomischen Profil vorgesehen. Gleichzeitig scheint dieser Korrekturindex (0,3%) nicht ausreichend. Hinzu kommt der Mechanismus zur Finanzierung der Krankenhäuser, der auf der durchschnittlichen Anzahl von Krankenhaustagen pro Krankheitsbild oder Art des Eingriffs beruht. Dieses System soll Missbrauch und Haushaltsproblemen vorbeugen, stellt aber ein Problem für arme Menschen dar. Sie sind häufiger von Multimorbidität betroffen²¹⁹ (Mehrfachkrankung: der Patient hat mehrere (chronische) Krankheiten gleichzeitig), was bei der Finanzierung über Fallpauschalen je Pathologie nicht abgedeckt ist. Außerdem ist dieses System für arme

Menschen, die im Allgemeinen mehr Zeit für die Behandlungen und Nachsorge brauchen, nachteilig. Diese Entwicklungen bergen die Gefahr, eine Medizin mit zwei Geschwindigkeiten zu schaffen. Die Konzertierungsteilnehmer meinen auch, dass die Erstversorgung so organisiert sein muss, dass verheerende Folgen für die Heilung von Patienten, die durch das frühzeitige Verlassen des Krankenhauses entstehen können, vermieden werden. Dies gilt zum Beispiel für die jüngst beschlossenen Maßnahmen zur Verkürzung der Aufenthaltsdauer in der Entbindungsstation.

2.2. Institutioneller Kontext

Die Eigenlogik der Gesundheitsförderung verlangt das Handeln auf Grundlage von Politiken, die in die Zuständigkeit verschiedener Behörden fallen (siehe 3.1). Auf institutioneller Ebene ist der Sektor der Gesundheitsförderung jedoch auf die Gesundheitspolitik beschränkt. Während der Konzertierung betonten mehrere Teilnehmer, dass die Aufteilung der Zuständigkeit für die Gesundheit nicht immer die tägliche Realität ihrer Organisation widerspiegelt und die Kohärenz der Arbeit vor Ort erschwert. Der institutionelle Rahmen wird häufig als Hürde für eine globale Herangehensweise an die Gesundheit gesehen und hat zur Folge, dass die öffentlichen Behörden bei der Erarbeitung ihrer Gesundheitspolitik auf Probleme stoßen. Da die Zuständigkeiten für die Gesundheitsförderung und Prävention einerseits und das Gesundheitswesen andererseits bei verschiedenen Verwaltungsebenen liegen (Teilgliedstaaten und Föderalstaat), sind die lokalen Behörden zum Beispiel in der Ausübung ihrer eigenen Politiken eingeschränkt. Daher haben sie manchmal Probleme bei der Entwicklung von Förderungs- und Präventionsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit der Erstversorgung. Bei der Umsetzung solcher Maßnahmen kann es sogar Zuständigkeitskonflikte geben. Wer ist für eine Maßnahme zuständig, die die körperliche Bewegung fördern soll? Das Ministerium für Sport oder das für Wohlbefinden (in Flandern), das Gesundheitsministerium (Wallonie, COCOF, COCOM)?

²¹⁸ Der Haushalt der Krankenhäuser untergliedert sich in verschiedene Teile, von denen einer die soziale Funktion eines Krankenhauses betrifft, unter der Bezeichnung B8. Königlicher Erlass vom 25. April 2002 über die Festlegung und die Ausgleichung des Finanzmittelhaushalts der Krankenhäuser, *Moniteur Belge*, 30. Mai 2002.

²¹⁹ Van der Heyden, Johan (2014). „Maladies chroniques“ in Johan Van der Heyden und Rana Charafeddine (Hrsg.), *Enquête de santé 2013. Rapport 1: Santé et Bien-être*, Brüssel, WIV-ISP, https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/summ_hs_fr_2013.pdf

Brüssel ist ein besonders aussagekräftiges Beispiel. Sieben Gesundheitsministerien sind hier zuständig, und rechnet man die Ministerien für soziale Angelegenheiten mit ein, kommt man auf mindestens zehn. Eines der Ziele der sechsten Staatsreform war eine größere Kohärenz in der Arbeitsweise des Gesundheitswesens. Davon ist im Institutionellen Abkommen zur sechsten Staatsreform im Teil „Homogenisierung der Politiken“²²⁰ die Rede. Das schafft Möglichkeiten für die Gliedstaaten. So hat zum Beispiel Flandern die Gelegenheit genutzt, um die Erstversorgung neu zu organisieren (siehe 3.2.3.). Die Zuständigkeiten für die Gesundheit bleiben jedoch zerstückelt, insbesondere in Brüssel (zwischen FWB, COCOF, COCOM, der flämischen Gemeinschaft und dem Föderalstaat). Einige Konzertierungsteilnehmer der französischen Seite meinen, dass das Abkommen von Ste Emilie²²¹ die Verstückerung noch verschlimmert, was sich in der Übertragung eines Teils der Zuständigkeiten für die Gesundheitsförderung an die Wallonische Region und COCOF äußert. Die FWB behält nur die Zuständigkeit für die Gesundheitsförderung in der Schule.

Die Haushaltsfrage ist nach der sechsten Staatsreform für viele im Gesundheitssektor eine große Sorge. Sie betonen, dass bei den Finanzierungsmechanismen der Reform ein Wunsch zu beobachten sei, die Gliedstaaten in die Verantwortung zu nehmen und an der Sanierung der Staatsfinanzen zu beteiligen. Die Konzentration des Haushalts auf die Gesundheitsdienste ist ein weiterer Punkt, der besondere Beachtung durch die Konzertierungsteilnehmer erfuhr. Sie meinen, dass ein neues Gleichgewicht zwischen den einzelnen Gesundheitsbereichen gefunden werden muss, zugunsten der Gesundheitsförderung und Prävention. Diese Politiken können der Gesundheit

der Bevölkerung dienen, und sie ermöglichen Einsparungen²²². Die sechste Staatsreform sieht einen Weg für diese Neuausrichtung vor²²³: Die Möglichkeit zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen Föderalstaat und Teilstaaten zur Rückumwandlung von Krankenhausbetten in die ambulante Versorgung von Patienten durch einen Dienst, der in die Zuständigkeit des Teilstaats fällt. Diese Vereinbarung soll die zusätzlichen Mittel für den Teilstaat regeln. Man muss aber darauf achten, dass diese Möglichkeit auch tatsächlich die Verbesserung der Gesundheit armer Menschen ermöglicht. Die Kosten für die ambulanten Gesundheitsdienste können de facto höher als die Krankenhauskosten sein, vor allem bei einer ambulanten Intensivpflege oder wenn der Wohnraum der Betroffenen ungeeignet ist.

3. Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit

Die Gesundheit hat sich insgesamt dank der Anhebung der Lebensstandards und der Gesundheitsversorgung verbessert. Man muss jedoch feststellen, dass nicht jeder von diesem Fortschritt profitiert. Menschen mit geringem sozialem Status (Bildungsniveau, Beschäftigung, Einkommen) haben oft einen schlechten Gesundheitszustand, beschränkten Zugang zur Gesundheitspflege, eine geringere Lebenserwartung bei guter Gesundheit und sterben früher als Menschen, die eine höhere soziale Stellung haben. Die Zahlen zeigen zum Beispiel, dass die Unterschiede der Lebenserwartung im Alter von 50 Jahren je nach Bildungsniveau bei den Männern bei zehn Jahren und bei den Frauen bei vier Jahren liegen. Der Unterschied bei der Lebenserwartung mit guter Gesundheit beläuft sich bei den Männern auf acht Jahre und bei den Frauen auf

²²⁰ Ein effektiverer Föderalstaat und mehr Autonomie für die Teilstaaten. Institutionelles Abkommen für die sechste Staatsreform, 11. Oktober 2011, http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/frtexte%20dirrupo.pdf

²²¹ Décret du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 12. Mai 2014.

²²² Annemans, Lieven (2014). *De prijs van uw gezondheid?*, Lannoo Campus.

²²³ Sondergesetz vom 6. Januar 2014 zur Reform der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen, zur Erweiterung der steuerlichen Autonomie der Regionen und zur Finanzierung der neuen Zuständigkeiten, Artikel 51, §5, *Moniteur belge*, 31. Januar 2014.

sieben Jahre²²⁴. Die Gesundheitsstudie zeigt weiter, dass psychische Probleme bei Menschen, die sozial und bildungsmäßig benachteiligt sind, häufiger vorkommen²²⁵. Diese sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit folgen einem sozialen Gradienten. Mit sinkendem sozioökonomischem Niveau nimmt die Gesundheit allmählich ab und es gibt selbst unter den Schwächsten Unterschiede²²⁶, die in allen sozialen Kategorien bekämpft werden müssen (siehe 4.4.). Außerdem nehmen die sozialen Unterschiede bei der Gesundheit überall zu, selbst in Belgien und in Europa²²⁷. Studien zeigen außerdem, dass sich die sozialen Ungleichheiten und die fehlende Solidarität auf alle Mitglieder der Gesellschaft auswirken, auch auf die, die besser gestellt sind²²⁸. In diesem Teil konzentrieren wir uns auf die Rolle der öffentlichen Dienste in den verschiedenen Lebensbereichen, um gegen die sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit vorzugehen und das Recht auf Schutz der Gesundheit für alle zu gewährleisten.

3.1. Entwicklung der Gesundheitspolitik über alle Fachpolitiken hinweg

Die WHO und die Europäische Union sind überzeugt, dass es notwendig ist, Maßnahmen in anderen Bereichen als der Gesundheit zu ergreifen, um die Gesundheit der Menschen zu verbessern, aber zum Beispiel auch um ihre Produktivität am Arbeitsplatz zu erhöhen²²⁹. Vor diesem Hintergrund haben sie das strategische Konzept ‚*Health in all policies*‘ (Gesundheit in allen Politikbereichen) beschlossen. Dieses Konzept ist in den letzten Jahren als Strategie entstanden, um die sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit zu verringern, indem man die zugrundeliegenden Ursachen und Determinanten behandelt, die in die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche fallen: ein gesundes Umfeld, gute Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit bei der Schulausbildung etc. Dies erfordert die Zusammenarbeit über die verschiedenen Sektoren und politischen Ebenen hinweg. Das Ziel ist, dass sich die Europäische Union sowie ihre Mitgliedstaaten diese Aufgabe zu Eigen machen. Die Konzertierungsteilnehmer meinen, dass eine gewisse Kluft zwischen den Verlautbarungen der Europäischen Union in dieser Frage und ihren Maßnahmen in anderen Bereichen besteht.

Es ist ein ehrgeiziges Ziel, denn es verlangt eine andere Umsetzung der Gesundheitspolitik. In Belgien könnte dieses Ziel zu einer echten Herausforderung werden, bedenkt man die institutionelle Situation. Man muss jedoch sagen, dass auf Antrag der interministeriellen Konferenz Gesundheitswesen (*Conférence interministérielle (CIM) Santé publique*) eine Ad-hoc-Gruppe zum Thema ‚Ungleichheit bei der Gesundheit‘ innerhalb der Bereichsübergreifenden Kommission für nachhaltige Entwicklung (CIDD) eingerichtet wurde. Diese Gruppe erarbeitete 2014-2015 ein nationales Aktionsprogramm, das die sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit abstellen soll. Auf der Tagesordnung der interministeriellen Konferenz steht eine Fortsetzung dieses Plans.

²²⁴ European Health & Life Expectancy Information System (EHLEIS) (2014), *Additional national page for Country Report Issue 7 - Belgium: Van Oyen Herman/Berger Nicolas*, Scientific Institute of Public Health, http://www.eurohex.eu/pdf/Reports_2014/2014_TR4%207_Additional%20national%20page%20for%20CR7

²²⁵ Gisle, Lydia (2014). „Santé mentale“, in Van der Heyden J., Charafeddine R. (Hrsg.) (2014). *Enquête de santé 2013. Rapport 1: Santé et Bien-être*. WIV-ISP, Brüssel, https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/summary_hs_fr_2013.pdf

²²⁶ <http://www.maisonmedicale.org/Inegalites-sociales-de-sante-et.html>

²²⁷ Van Oyen, Herman et al. (Red.) (2010). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Brüssel, Federaal Wetenschapsbeleid, <http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-sociale.ongelijkheden.U1577.pdf>; OECD (2014). *Health at a glance, Europe 2014*, OECD Publishing, http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_2014_en.pdf

²²⁸ Wilkinson, Richard und Pickett, Kate (2013). *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous?*, s.l., Les petits matins. Vadeboncoeur, Alain (2015). "L'austérité rend malade", *L'actualité*, <http://www.lactualite.com/blogues/le-blogue-sante-et-science/lausterite-rend-malade/>

²²⁹ WHO (2010). Adelaide-Erklärung zu Gesundheit in allen Politikbereichen, http://www.who.int/social_determinants/french_adelaide_statement_for_web.pdf

In Kanada wurde ein Gesetz verabschiedet, um die bereichsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Regierung zu fördern. Der Gesundheitsminister hat bei der Gesundheitsförderung eine besondere Aufgabe: Er hat eine Beratungsfunktion für die anderen Ministerien und gibt Stellungnahmen ab. Der Minister muss bei der Erarbeitung von Gesetzen zwingend konsultiert werden, um die Auswirkungen zu prüfen, die Gesetze auf die Volksgesundheit und die Entstehung von Ungleichheiten haben²³⁰. In Belgien verfügt die föderale Regierung über ein Instrument – die Folgenabschätzung von Rechtsakten – um im Vorfeld die möglichen Folgen einer Politik auf ein großes Spektrum von Bereichen zu prüfen, unter anderem die Gesundheit. Bisher gibt es noch wenig Erfahrung mit diesem Instrument und aus dem ersten Bewertungsbericht des Ausschusses für Folgenabschätzung²³¹ (der die Qualität des Prozesses zur Folgenabschätzung von Rechtsakten überwacht) geht hervor, dass die indirekten Folgen für die Gesundheit zum Beispiel für die Verfasser einer solchen Analyse nicht immer leicht zu erkennen sind. Aber umfangreichere Erfahrungen in der Nutzung dieses Instruments und eine geeignete Unterstützung – bei der Schulung, Information und Entwicklung eines Netzwerks von Kontaktpersonen und -organisationen – könnten den Mehrwert dieses Instruments für eine ganzheitliche Politik bestätigen und erhöhen.

Während der Konzertierung wurden der Wohnraum und die Ernährung als Beispiele für andere Bereiche genannt, die einen großen Einfluss auf die Gesundheit haben.

3.1.1. Wohnraum

Der Wohnraum ist eine Grundbedingung für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen. Während der Konzertierung wurde betont, dass viele Menschen Mühe haben, hochwertigen und erschwinglichen Wohnraum zu finden. Die Probleme beim Zugang zu Wohnraum haben Folgen für die Gesundheit der Betroffenen. Aus der Gesundheits-Erhebung von 2013 geht hervor, dass der Verzicht auf Gesundheitspflege aus finanziellen Gründen in Brüssel ausgeprägter ist als in anderen Regionen.²³² Dies könnte daran liegen, dass Mieten einen großen Anteil des Budgets von Haushalten mit geringem Einkommen aufbrauchen. Man kann der Meinung sein, dass die Diskrepanz zwischen den Mieten und der Höhe der Beihilfen ein Faktor für den Nichtzugang zur Gesundheitspflege ist. Die Teilnehmer der Konzertierung haben betont, wie wichtig es ist, dem Recht auf angemessenen Wohnraum gemäß Artikel 23 der Verfassung größere Wirksamkeit zu verleihen. Der Dienst hat mehrfach Empfehlungen zu diesem Thema erarbeitet, insbesondere was die Verbesserung des Zugangs zu hochwertigen und erschwinglichen Wohnungen, den Verbleib der Betroffenen in ihren Wohnungen und die Anerkennung alternativer Wohnformen betrifft²³³.

Menschen, die Probleme mit ihrer Wohnsituation haben – insbesondere weil sie einer Wohnung leben, die in einem schlechten baulichen Zustand ist und in der es Probleme mit der Heizung, mit Feuchtigkeit, Schimmel, fehlendem Licht, dem Fehlen einer Badewanne oder Dusche gibt –

²³⁰ Potvin L., Moquet M.-J., Jones C. (unter Leitung), (2010). *Réduire les inégalités sociales en santé*, Saint-Denis, INPES, coll. Santé en action, <http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/1333.pdf>

²³¹ Dienst für administrative Vereinfachung (Agence pour la Simplification Administrative – ASA) (2015). *Comité d'Analyse d'Impact, rapport 2014*, Brüssel, Secrétariat du Comité d'analyse d'impact (CAI).

²³² Demarest Stefaan (2015). „Accessibilité financière aux soins de santé“ in Sabine Drieskens und Lydia Gisle (Hrsg.), *Enquête de santé 2013. Rapport 3: Utilisation des services de soins de santé et des services sociaux*. Brüssel, WIV-ISP, https://his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/AC_FR_2013.pdf

²³³ Dienst zur Bekämpfung der Armut, Prekären Lebensumstände und Sozialen Ausgrenzung (2011). *Armut bekämpfen. Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion. Zweijahresbericht 2010-2011*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/versio_nintegrale.pdf

Dienst zur Bekämpfung der Armut, Prekären Lebensumstände und Sozialen Ausgrenzung (2013). *Memorandum Logement*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum%20logement_2013.pdf

erleiden eine deutliche Verschlechterung ihres Gesundheitszustands. Sie haben Schwierigkeiten, sich zu pflegen und haben auch keine optimalen Bedingungen, um sich um ihr Wohlbefinden zu kümmern und Krankheiten vorzubeugen. Zum Teil ist der Wohnraum außerdem überbelegt. 19,7% der belgischen Bevölkerung leidet unter ‚schweren Entbehrungen beim Wohnraum‘.²³⁴

Für Menschen, die keine Wohnung haben, ist die Situation noch dramatischer. Man stellt fest, dass Obdachlose eine sehr hohe Schmerztoleranz entwickeln, was es manchmal unmöglich macht, sie rechtzeitig zu behandeln, bevor eine Situation kritisch wird. Daher versuchen manche Fachkräfte aus dem Gesundheitssektor, die Gesundheit der Menschen zu behandeln, die auf der Straße leben, indem sie ihnen Zugang zum Gesundheitswesen geben, was es im Laufe der Zeit möglich machen kann, ihre Gesundheit allgemein anzusprechen. Derzeit läuft ein Pilotprojekt unter dem Titel ‚Housing First‘²³⁵, das darauf abzielt, wieder ihrer aktuellen Lage entsprechenden Wohnraum für Menschen zu finden, ohne dass sie einen Prozess mit mehreren Stufen durchlaufen müssen. Die Bewertungen laufen, daher empfiehlt es sich, die Ergebnisse abzuwarten und Erkenntnisse daraus zu ziehen. Die am Projekt beteiligten Fachkräfte haben bisher positive Erfahrungen gemacht. Um dieses Projekt weiter verfolgen und ausweiten zu können, ist ein ausreichendes Angebot an hochwertigem und erschwinglichem Wohnraum unabdingbar.

3.1.2. Ernährung

Die Ernährung ist auch eine Grundbedingung für die Gesundheit, die viele andere Politikbereiche berührt, wie die Landwirtschaft und Besteuerung von Nahrungsmitteln. Auch wenn diese Aspekte weiterer Überlegungen bedürfen, haben wir uns hier auf zwei andere Fragen konzentriert: den Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Nahrungsmitteln für arme Menschen. Die

Konzertierungsteilnehmer haben zunächst darauf hingewiesen, dass die Verbesserung der Ernährung – als Gesundheitsziel für die gesamte Bevölkerung – zu oft nur von der Warte der persönlichen Wahl betrachtet wird. Man wirft armen Menschen damit vor, dass sie sich für falsch entscheiden, während die Lebensbedingungen größtenteils über die Möglichkeit entscheiden, sich gut ernähren zu können.

In Armut lebende Menschen treffen auf viele Hürden, die es verhindern, dass sie sich gut und gesund ernähren. Die Nahrungsmittelkosten sind ein erstes Hindernis. Untersuchungen zeigen, dass das Budget armer Menschen nicht ausreichend ist, um sich gesund zu ernähren. Der Preis gesunder Produkte im Vergleich zum (oft viel niedrigeren) Preis weniger gesunder Produkte ist ein weiterer Faktor, der berücksichtigt werden muss. Der Posten ‚Nahrungsmittel‘ ist oft der letzte, der nach anderen bedient wird, die für wichtiger gelten, wie Miete, Rechnungen, Gesundheitspflege ... was dazu führt, dass nur wenig Geld für Nahrungsmittel übrigbleibt²³⁶. Eine weitere große Hürde für gute Ernährung ist die Wohnsituation. Menschen, die auf der Straße oder in einem besetzten Haus leben, sind oft die ersten, die unter- oder fehlernährt sind. Menschen, die in minderwertigem Wohnraum leben, haben oft keine Kochgelegenheit. Außerdem ist es in manchen Stadtteilen schwierig, gesunde Nahrungsmittel zu kaufen (Fehlen von Geschäften, wo gesunde Nahrungsmittel angeboten werden) und das Marketing spielt eine große Rolle (Einfluss der Medien, Bewerbung zuckerhaltiger und fetter Lebensmittel). Und man darf schließlich auch nicht vergessen, dass es manchen Menschen bei all den Problemen, die sie erleben, und angesichts des daraus entstehenden Stress unwichtig erscheinen mag, auf ihre Gesundheit zu achten, vor allem wenn sie keinen Zugang zur Gesundheitspflege haben.

²³⁴ Eurostat: Housing deprivation rate by number of item, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?t=ab=table&plugin=1&pcode=tessi291&language=en>

²³⁵ <http://www.housingfirstbelgium.be/>

²³⁶ Pôle Expertise collective de l'Institut National de la Santé et de la recherche médicale, (2014). *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, Expertise collective (INSERM) – Aviesan, <http://www.inserm.fr/index.php/thematiques/sante-publique/expertises-collectives>

„Lange Zeit bestand die Reaktion der Regierungen auf das Problem des Zugangs zu erschwinglichen Nahrungsmitteln darin sicherzustellen, dass die Verbraucher kostengünstige Kalorien kaufen können. Es wurde nicht genug getan, um eine Sozialversicherung zu schaffen, die Menschen wirklich schützt, zum Beispiel über ausreichendes Arbeitslosengeld, das ausreichend lang gezahlt wird, damit die Menschen wieder Arbeit finden können, oder über die Sozialhilfe. In Ermangelung von Sozialpolitiken zur Umverteilung, die alle vor sozialer Ausgrenzung schützen, wollte man, dass die Nahrungsmittel möglichst günstig sind, auch auf Kosten der Qualität der Ernährung. Aber das ist keine Lösung. Oft sind kostengünstige Kalorien die Quelle schlechter Ernährung. Heute zahlen die ärmsten Familien den höchsten Tribut für diesen Ansatz: Sie sind es, die am stärksten von der Fettleibigkeit bedroht sind, und auch von allen damit verbundenen Erkrankungen. Anders gesagt, gibt es keine Alternative zu Sozialpolitiken, die die Menschen wirklich schützen und es ihnen ermöglichen, Zugang zu angemessener Ernährung zu haben.“²³⁷

3.2. Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten im Gesundheitssystem

Um allen Bürgern ein hohes Maß an Gesundheit und Wohlbefinden zu sichern – ein Auftrag des öffentlichen Diensts – wurden verschiedene Dienste und Akteure geschaffen, vor allem im Bereich der Gesundheitsförderung. Darüber hinaus haben auch die Fachkräfte, die an vorderster Front des Gesundheitswesens arbeiten, eine wichtige Rolle im Kampf gegen die sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit. Es sind Partnerschaften und Konzertierungen zwischen den Akteuren der verschiedenen Sektoren entstanden, um diesen Kampf global und multidisziplinär zu unterstützen.

3.2.1. Gesundheitsförderung

Seit den 1990er Jahren ist bei den Gemeinschaften eine Abkehr von der Gesundheitsaufklärung zu beobachten, die sich vorrangig auf die Korrektur individueller Verhaltensweisen konzentriert, und eine Hinwendung zur Gesundheitsförderung, die eine Arbeit an den Determinanten der Gesundheit begünstigt.

In der FWB wird die Gesundheitsförderung wie folgt definiert: „der Prozess, der es dem Einzelnen und dem Kollektiv ermöglichen soll, auf die Determinanten der Gesundheit Einfluss zu nehmen und diese so zu verbessern, indem das gemeinsame und solidarische Engagement der Bevölkerung bei einer kollektiven und solidarischen Bewältigung des Alltags begünstigt wird, die die persönliche Wahl und soziale Verantwortung verbindet“.²³⁸ Es wurden verschiedene Dienste eingerichtet:

- Die Gemeinschaftsdienste zur Gesundheitsförderung haben die Aufgabe der dauerhaften logistischen und methodischen Unterstützung der verschiedenen Akteure der Gesundheitsförderung in Sachen Schulung, Dokumentation, Kommunikation, Forschung und Bewertung;
- Die lokalen Zentren für Gesundheitsförderung koordinieren auf lokaler Ebene die Umsetzung von strategischen Programmen zur Gesundheit in der französischsprachigen Gemeinschaft;

Maßnahmen und Forschungsarbeiten zur Gesundheitsförderung sind förderfähig.

Bei der sechsten Staatsreform wurden die Fragen, die mit der Gesundheitsförderung und -prävention zusammenhängen, von der FWB an die Wallonische Region und die COCOF übertragen. Im Laufe von 2016 soll dem französischsprachigen Parlament Brüssels ein Entwurf für ein Dekret vorgelegt werden. Er legt die prioritären Strategien – Abbau der sozialen Ungleichheiten im Bereich der Gesundheit, sektorenübergreifende Kooperation, Vernetzung, Einbindung der Bevölkerung, Mobilisierung der Gemeinschaft,

²³⁷ De Schutter, Olivier (2015). „Une question de droits de l’homme, pas de charité“, *Partenaire*, n°92, S. 3, http://www.atd-quartmonde.be/IMG/pdf/journal_belgique_92_-_2_mise_en_page_1_basse_resolution.pdf

²³⁸ Artikel 1, Décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française, *Moniteur Belge*, 29. August 1997.

Schulung professioneller und nicht professioneller Multiplikatoren, Arbeit an der Basis mit spezifischen Zielgruppen in ihrem Lebensumfeld – sowie verschiedene Strukturen fest (Struktur der Entscheidungshilfe, Lenkungsgrremium, Dienst für Projektbegleitung, Unterstützungsdienst für Träger, Trägereinrichtungen). Für die Wallonie wurde am 1. Januar 2016 eine Einrichtung öffentlichen Interesses gegründet, die sich ‚Agence pour une Vie de Qualité‘ nennt²³⁹. Im Rahmen dieser Einrichtung soll ein fachübergreifender Ausschuss zur Vorbeugung und Gesundheitsförderung eingerichtet werden, der sich mit der Ausarbeitung eines neuen wallonischen Dekrets befassen soll. In der Zwischenzeit gilt das Dekret der FWB auf der wallonischen Seite weiter.

In der FWB gibt es außerdem ein eigenes Dekret zur Gesundheitsförderung in den Schulen²⁴⁰ (siehe 4.3.)

Das flämische Dekret über die Politik zur vorbeugenden Medizin²⁴¹ behandelt einerseits die Organisation der Gesundheitsförderung und die Vorbeugung von Krankheiten. Es handelt sich um ein Rahmendekret, das verschiedene Akteure der Prävention anerkennt: die Partnerorganisationen (Kompetenzzentren, darunter das flämische Institut für Gesundheitsförderung und Vorbeugung von Krankheiten (VIGeZ)), die lokalen Organisationen (zum Beispiel das Zentrum für Schülerbetreuung (CLB)), ‚*loco-regionaal gezondheidsoverleg en –organisatie*‘ (Lokale und regionale Organisation und Konzertierung der Gesundheit) (‘Logo’), die lokalen Behörden und einzelne Erbringer von Gesundheitsleistungen. Auch in Flandern soll die Gesundheitsförderung die Gesundheit verbessern, schützen oder erhalten, indem Prozesse unterstützt werden, die den Einzelnen und Gruppen in die Lage versetzen, die Determinanten ihrer Gesundheit positiv zu beeinflussen. Um die Gesundheit zu verbessern,

das Leben der Menschen zu verlängern und die Lebensqualität zu erhöhen, verfolgt Flandern seine eigene Politik zur Gesundheitsvorbeugung mithilfe von Gesundheitszielen. Die flämische Regierung hat auch die Grundlagen einer ‚*facettenbeleid*‘ (mehrdimensionale Politik) festgelegt, deren Ziel in der Durchführung von Initiativen liegt, die nicht in den Bereich der Gesundheitspflege fallen und die Determinanten der Gesundheit in anderen Lebensbereichen behandeln. Alle Organisationen, die von der flämischen Regierung bei Aufträgen im Bereich der vorbeugenden Gesundheitspflege gefördert werden, sind gehalten, an der Realisierung der Gesundheitsziele mitzuwirken. Auf lokaler und regionaler Ebene haben die ‚Logo‘ die Hauptaufgabe, die lokalen Kräfte zu koordinieren, um diese Ziele zu verwirklichen. Sie setzen Gesundheitsprojekte auf lokaler Ebene um und unterstützen die Entwicklung einer ganzheitlichen Gesundheitspolitik in den Firmen, den Schulen, den Gemeinden und anderen Orten.

3.2.2. Erstversorgung

Auf die Frage, an wen sie sich allgemein in Sachen Gesundheit wenden, sagten die an der Konzertierung teilnehmenden armen Menschen, dass dies vorrangig ihr Hausarzt sei, ungeachtet davon, ob er in einem Gesundheitszentrum arbeitet oder nicht. Wir sprechen nachfolgend zwei Akteure der Erstversorgung an – den Hausarzt und die Gesundheitszentren – sowie die Hindernisse bei der Ausübung ihrer Aufgaben und die damit verbundenen Bedingungen. Wir setzen mit zwei anderen, etwas spezifischeren Akteuren der Erstversorgung fort: ONE und ‚*Kind en Gezin*‘ sowie einem niederschweligen Gesundheitsangebot.

• *Der Allgemeinmediziner*

Der Allgemeinmediziner spielt in der Gesundheitsförderung eine wichtige Rolle. Die Teilnehmer der Konzertierung haben einige Bedingungen genannt, um den Zugang zum Allgemeinmediziner und die Beziehung zwischen ihm und dem Patienten zu verbessern:

²³⁹ Décret du 2 décembre 2015 relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, noch nicht veröffentlicht.

²⁴⁰ Décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école, *Moniteur Belge*, 17. Januar 2002.

²⁴¹ Décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive, *Moniteur Belge*, 3. Februar 2004.

- Finanzielle Zugänglichkeit: Das obligatorische Drittzahlersystem beim Allgemeinmediziner für alle Patienten, die Anrecht auf die erhöhte Kostenbeteiligung haben, ist am 1. Juli 2015 in Kraft getreten. Neben dieser erst kürzlich beschlossenen Maßnahme gibt es zahlreiche andere, die die finanzielle Zugänglichkeit der Ärzte zum Gegenstand haben. Es bestehen aber weiterhin Probleme für Menschen, die in Armut leben, weil nicht alle Maßnahmen für jeden gelten oder weil immer noch die Nichtinanspruchnahme bleibt.
- Niederlassung im Stadtteil: Es gibt staatliche Zuschüsse zur Entwicklung der Erstversorgung in benachteiligten oder entfernt gelegenen Stadtteilen, wie den Impulseo-Fonds. Einige Konzertierungsteilnehmer meinten, dass es interessant wäre, diese Hilfe auf andere Berufe auszudehnen, die ebenfalls einen Beitrag zur Gesundheitsförderung leisten können.
- Notwendige Zeit mit dem Patienten: Die Konzertierungsteilnehmer haben festgestellt, dass es zu wenig Allgemeinmediziner gibt. Diese sind häufig überbeansprucht und können sich nicht die für die Ausübung der einzelnen Aufgaben notwendige Zeit nehmen. Aber ein Arzt muss sich die Zeit nehmen können, um zu erklären, zu informieren, die Therapie zu vermitteln, den Patienten zu beruhigen und eine ganzheitliche Herangehensweise an den Gesundheitszustand des Patienten zu haben. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Anzahl der Allgemeinmediziner erhöht und ein Teil der Gesundheitspflege ggf. an andere Erbringer übertragen werden, zum Beispiel Pflegekräfte.
- Multidimensionaler Ansatz: Diese Art von Ansatz ist für benachteiligte Menschen wichtig, da ihre Situation häufig komplex ist und von unterschiedlichen Parametern bestimmt wird. Man kann sich vorstellen, dass sich Ärzte angesichts des Umfangs und der Komplexität bestimmter Situationen, in denen sich ihre Patienten befinden, hilflos fühlen. Daher ist es für den Arzt sehr wichtig, im Netzwerk mit anderen Ärzten oder anderen Stellen arbeiten zu können, die arme Menschen unterstützen.

Es ist wichtig, Plattformen zu schaffen, die die verschiedenen Akteure aus dem Bereich der Gesundheit und sozialen Fragen bündeln.

- Entwicklung vertrauensvoller Beziehungen: Der Arzt kann ein wichtiger Partner für die Gesundheitspflege und das Wohlbefinden sein, sofern zwischen der Fachkraft und ihrem Patienten ein vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut wurde, was nicht immer der Fall ist.

- *Die Gesundheitszentren*

Für viele in Armut lebende Menschen bieten die Gesundheitszentren einen Zugang zur gesamten Erstversorgung und einen globalen Ansatz an ihr Wohlbefinden²⁴². Die offene Einstellung der Mitarbeiter der Gesundheitszentren gegenüber den medizinischen Problemen, die mit den Lebensbedingungen und dem Status der armen und unter prekären Umständen lebenden Menschen zusammenhängen, ist für den Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung und einen gleichberechtigten Austausch zwischen Patienten und Erbringern der Gesundheitspflege vorteilhaft. Das multidisziplinäre Angebot erleichtert ebenfalls den Zugang. Die Gesundheitszentren setzen sich aus interdisziplinären Teams zusammen, die eine breit gefächerte Primär- und Dauerversorgung bieten, die für die gesamte Bevölkerung zugänglich ist. Ihre Arbeit zielt auch auf eine globale Herangehensweise an die Gesundheit ab, bei der die körperliche, psychische und soziale Dimension berücksichtigt werden, sowie einen Ansatz, der sowohl Heilung, Vorbeugung, Datenerhebung und lokale epidemiologische Analyse umfasst. Sie entwickeln außerdem konkrete Projekte zur Gesundheitsförderung. Die Gesundheitszentren stützen sich auf eine Dynamik der Gemeinschaftsbeteiligung, die auf der gleichberechtigten Einbindung des Individuums basiert, dessen familiäres, kulturelles, berufliches und sozioökono-

²⁴² Dienst zur Bekämpfung der Armut, Prekären Lebensumstände und Sozialen Ausgrenzung (2014). *Rôle de la carte médicale et des maisons médicales dans l'accès aux soins des personnes pauvres et précarisées*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, <http://www.luttepauvrete.be/publications/Carte%20médicale%20et%20maisons%20médicales.pdf>

misches Umfeld berücksichtigt werden, und betten ihre Maßnahmen in die lokalen Partnernetzwerke in einem eingegrenzten Gebiet ein. Die meisten Gesundheitszentren arbeiten heute nach Pauschalen, was sie erschwinglich macht und die Vorbeugungs- und Förderungsmaßnahmen unterstützt.

Nach Aussage der befragten Akteure ist die Nachfrage nach Gesundheitszentren sowohl im städtischen Raum (mit einer hohen Konzentration von Menschen mit prekären Lebensumständen und demografischem Wachstum) sowie in den ländlichen Regionen höher als das Angebot. Einige Vereinigungen, in denen die Armen ihre Stimme erheben, äußern sich leicht skeptisch über die Arbeitsweise der Gesundheitszentren. Sie haben bisweilen Mühe, sich zwischen dem Gesundheitszentrum einerseits, in dem sie Zugang zu einem multidisziplinären Team haben, und ihrem Arzt oder ihrer Pflegekraft andererseits zu entscheiden, die nicht an ein Gesundheitszentrum angeschlossen ist. Diese Wahl kann einen Bruch in einem Vertrauensverhältnis oder in der Kontinuität der Gesundheitspflege darstellen.

- *ONE/Kind en Gezin*

ONE und ‚Kind en Gezin‘ entwickeln Dienste, die auf eine Zugänglichkeit für alle und die Gesundheit und das Wohlergehen von Kindern ausgelegt sind. Außerdem gilt ihr besonderes Augenmerk armen Familien, unter anderem über die pränatalen Plattformen, auf das Gemeinwesen spezialisierte Dolmetscher bei Arztgesprächen, die Übernahme der Schwangerschaftsbegleitung nicht versicherter (Krankenversicherung) und mittelloser Frauen, Gemeinschaftsaktivitäten zur Förderung der Elternschaft, Gesundheitsförderung und medizinisch-soziale Prävention bei Konsultationen der ONE. Diese Dienste erkennen an, dass ihre Aufgabe der Gesundheitsförderung und Vorbeugung erschwert wird, wenn Familien in Armut ihr Grundbedürfnisse nicht decken können. „Die psychosoziale Belastung ist angesichts der Komplexität und Schwere mancher Situationen erheblich.“ Um der schwierigen Lebenswirklichkeit

armer Familien Rechnung zu tragen, finden die Aktionen lokal statt und stützen sich auf Partnerschaften mit den Sozialdiensten und den ÖSHZ. Bei armen Familien kann diese Zusammenarbeit die Angst vor Kontrolle und der Heimunterbringung der Kinder verschärfen, umso mehr wenn sie außen vor gehalten werden²⁴³. Die Dienste versuchen, dieses Gefühl bei ihrer Arbeitsweise zu berücksichtigen.

- *Niederschwelliges Angebot*

Menschen fallen wegen unterschiedlichsten Gründen aus dem System der Sozialversicherung heraus oder können ihm nicht beitreten: ihre Lebensbedingungen, Abhängigkeiten, Verlust des Rechts auf Rückerstattung der Gesundheitspflege, Status (kein Aufenthaltsrecht). Es ist besondere Wachsamkeit angezeigt, um den Zugang dieser Menschen zur Gesundheitspflege zu sichern.²⁴⁴ keinerlei Bedingung für den Zugang zu einer Behandlung, keine Zahlungs- oder administrativen Forderungen. Es gibt Dienste, die heilende und vorbeugende Gesundheitspflege anbieten, aber auch die Gesundheitsförderung mit einer multidisziplinären Versorgung. Für arme Menschen ist es wichtig, dass eine solche ‚Zwischenebene‘ von vorübergehender Dauer ist und nur die Erstversorgung ergänzt und sie schließlich wieder in das Sozialversicherungssystem integriert werden. Sie betonen, dass das traditionelle System der Sozialversicherung erweitert und so gestärkt werden sollte, das es die Basis für alle bietet.

In Brüssel ist eine sogenannte ‚niederschwellige‘ Konzertierung – zwischen MASS BXL, Projet Lama und Transit – entstanden, um eine bessere Berücksichtigung benachteiligter Gruppen zu gewährleisten, die Ausrichtung und Kontinuität der Gesundheitspflege zu verbessern und neue für alle zugängliche Einrichtungen zu unterstützen. In der Wallonie gibt es in sieben größeren Städten die

²⁴³ Siehe das Kapitel zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter in diesem Bericht.

²⁴⁴ Inami und Ärzte der Welt (2014). *Livre blanc sur l'accès des soins en Belgique*, Brüssel, INAMI, <http://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/livre-blanc.pdf>

„Relais-Santé“, die Zugang zur Gesundheitspflege für die Schwächsten bieten. Sie bringen auch die verschiedenen lokalen Akteure der Gesundheit mit dem Ziel der ganzheitlichen Versorgung von Menschen zusammen, die nicht mehr in der Gesundheitspflegeversicherung sind oder kurz vor dem Ausschluss stehen. Die „Relais-Santé“ sind selbst Partner der „Relais-Sociaux“ (Sozialstellen), die von der Wallonie unterstützt werden, um die Koordinierung und die Vernetzung der öffentlichen und privaten Akteure zu gewährleisten, die ausgegrenzte Menschen unterstützen.

Obwohl verschiedene lokale Initiativen eine wichtige Rolle dabei spielen können, Menschen Zugang zur Gesundheitspflege zu geben, ist es der Grundauftrag der Krankenkassen und der HKIV. Sie haben außerdem eine proaktive Rolle, wenn es darum geht zu verhindern, dass Menschen ihren Anspruch auf Erstattung der Gesundheitspflege verlieren. Diese Strukturen kennen dank des elektronischen Datenaustauschs die Situation der Menschen und können eingreifen. Solche Situationen treten vor allem bei Veränderungen auf: Verlust des Arbeitsplatzes, Ausschluss aus dem Arbeitslosensystem usw. Die Versicherungsträger sind sich der Folgen der beschlossenen Maßnahmen zum Arbeitslosengeld bewusst und haben sich organisiert, um weitestgehend zu vermeiden, dass Menschen aus dem Sozialversicherungssystem fallen.

3.2.3. Netzwerk der Akteure

Alle Akteure im sozialen und Gesundheitsbereich spielen eine wichtige Rolle. Die Fachkräfte, die an der Konzertierung teilgenommen haben, möchten vor allem auf lokaler Ebene ein Netzwerk zwischen Fachkräften entwickeln, die mit armen Menschen in Kontakt stehen.

Die Zusammenarbeit setzt voraus, dass die Fachkräfte sich die Zeit nehmen, um sich kennenzulernen und ihre Arbeitsweise anzupassen, damit sie zusammenarbeiten können. Die Konzertierungsteilnehmer haben darauf hingewiesen, dass die politischen Behörden den Anpassungs- und Organisationsaufwand für die Zusammenarbeit selten berücksichtigen. Das ist

ein Problem, vor allem unter dem Aspekt des Budgets. Außerdem kann der Aufbau solcher Partnerschaften zu einer Veränderung der Rollen führen. Dies kann vor Ort innovative Lösungen ermöglichen, aber dabei besteht ein echtes Risiko, den Rechtsrahmen zu verlassen, der die Zulassungs- und Förderbedingungen regelt. In der Konzertierung wurde das Beispiel des Brüsseler Projekts des ‚globalen Gesundheitszentrums‘ angesprochen. Dieses Projekt soll an einem Ort ein ganzheitliches Sozial- und Gesundheitsangebot bündeln. Ausgehend von einer umfassenden und integrativen Sicht der Gesundheit soll das Zentrum Schwache unterstützen, die Schwierigkeiten haben, sich von einem Dienst zum nächsten zu hangeln. Das Projekt wurde vor kurzem den politischen Behörden vorgestellt, aber die institutionelle Komplexität scheint ein Hindernis für die Umsetzung solcher Projekte zu sein.

Einige Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, haben die Angst betont, die viele von ihnen gegenüber dieser Art von Projekten verspüren, wenn mehrere Akteure mitwirken. Sie fürchten zum Beispiel, dass bestimmte Informationen über ihr Leben ohne ihr Wissen zwischen den Fachkräften ausgetauscht werden und dies zu ihrem Nachteil ist. Daher ziehen sie es vor, dass bestimmte Dienste – wie die ÖSHZ, angesichts der Spannungen zwischen den Kontroll- und den Unterstützungsaufträgen – nicht Teil des kollektiven Raums werden, aber dennoch im Netzwerk bleiben. Vor diesem Hintergrund haben einige Konzertierungsteilnehmer vorgeschlagen, Begleiter vorzusehen, um die Nutzer bei ihren Schritten bei unterschiedlichen externen Stellen zu unterstützen.

Mehrere Konzertierungsteilnehmer haben die Notwendigkeit unterstrichen, die Bereiche Soziales und Gesundheit neu zu gestalten, um es den verschiedenen Strukturen zu ermöglichen, globaler zu arbeiten. Die öffentlichen Behörden beginnen, diese Logik zu unterstützen. So möchte zum Beispiel die flämische Regierung die Erstversorgung reformieren und einen individuellen, ganzheitlichen Ansatz anstelle einer an der Krankheit ausgerichteten Vorgehensweise

verfolgen. Der Mensch, der die Gesundheitspflege braucht, steht im Mittelpunkt des Prozesses; der Erbringer der Pflegeleistungen und die Person, die diese Leistungen nachfragt, sprechen über die Bedürfnisse und Ziele für das Wohlbefinden und die Gesundheit. Das heißt, dass die Erstversorgung als Ganzes (Wohlbefinden, psychische Gesundheit, fachärztliche Gesundheitspflege, Vorbeugung) mit anderen politischen Handlungsfeldern neben dem Wohlbefinden, der Volksgesundheit und Familie (Arbeit, Bildung und Wohnraum etc.)²⁴⁵ gesehen wird. Auf kommunaler Ebene sieht der Plan für den sozialen Zusammenhalt in der Wallonie auch den Zugang zur Gesundheit und die Behandlung von Abhängigkeiten über Maßnahmen vor, die mit verschiedenen Akteuren umgesetzt werden.

Für die Entwicklung eines Netzwerks sind nach Meinung der Fachleute die Koordinierung und Konzertierung auf lokaler Ebene nötig. Ihrer Meinung nach können die ÖSHZ über die ‚soziale Koordinierung‘ eine Rolle zwischen den diversen sozialen und medizinischen Akteuren in der Gemeinde spielen²⁴⁶. Aber die Vereinigungen, in denen die Armen zu Wort kommen, weisen auf das Risiko hin, dass im Rahmen einer verstärkten Konzertierung zwischen den Fachkräften der Gesundheit kein Raum mehr für die Armen selbst bleibt. Sie fordern, dass diese Konzertierungen auch für andere Betroffene geöffnet werden. Die Erfahrung der ‚lokalen Konzertierungsrunden‘, die in Montreal entwickelt wurde, ist ein interessantes Beispiel. Diese Rundtischgespräche bringen lokale Akteure und die Bevölkerung zusammen, die sich über die Maßnahmen zum Abbau der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit abstimmen. Sie sprechen auch über lokale Projekte, bevor diese beschlossen werden, ausgehend von einer Lesart, die sich an den sozialen Determinanten der Gesundheit orientiert.

3.2.4. ÖSHZ

Für einen Großteil der armen Bevölkerung ist die Rolle des ÖSHZ beim Zugang zu einem besseren möglichen Gesundheitszustand wichtig. Es kann auf die Lebensbedingungen der Menschen über verschiedene Beihilfen einwirken. Es kann auch durch Ausstellung einer Gesundheitskarte für die Nutzer Einfluss auf die Zugänglichkeit zur Gesundheitspflege nehmen und Projekte entwickeln, um den Menschen mehr Eigenständigkeit zu geben (Verbraucherbildung, Projekt gemeinsamer Gemüsegärten, ...).

Neben den positiven Erfahrungen berichten die Armen, dass die vom ÖSHZ gewährte Hilfe bei der Rückerstattung der Gesundheitskosten von einem ÖSHZ zum anderen stark variiert, was den Eindruck der Willkür erweckt und zu Rechtsunsicherheit führt. Daher plädieren die Armen für ein verstärktes Sozialversicherungssystem für alle. Diejenigen, die sich bei den ÖSHZ melden, meinen, dass die Sozialhilfe an zu viele Bedingungen geknüpft sei, was sich auf ihre Recht auf Schutz ihrer Gesundheit auswirkt. Die 'VVSG' (*Vereniging van vlaamse steden en gemeenten*) betonte, dass diese Erfahrungen aus dem Rahmen heraus getrennt werden können, innerhalb dessen ein ÖSHZ arbeiten muss. Der Föderalstaat erstattet die Kosten für die medizinische Nothilfe. In allen anderen Fällen, in denen die ÖSHZ medizinische Kosten übernehmen, gehen diese Kosten zu Lasten der lokalen Behörden. Abhängig vom Umfang der sozialen Nachfrage in dem Gebiet und den Mitteln, die die Gemeinde dafür aufwenden kann, kann die Übernahme medizinischer und pharmazeutischer Kosten variieren.

²⁴⁵ Reorganisatie van de eerstelijnszorg in Vlaanderen situering en veranderingstraject 2015-2019, (2015), <https://www.zorgzoeker.be/nieuws/reorganisatie-van-de-eerstelijnszorg-in-vlaanderen-situering-en-veranderingstraject-2015-2019>

²⁴⁶ In Anwendung von Artikel 62 des Grundlagengesetzes über die die öffentlichen Sozialhilfezentren vom 8. Juli 1976, *Moniteur Belge*, 5. August 1976.

4. Bedingungen für eine höhere Effektivität des Rechts auf Schutz der Gesundheit

Die prekären Lebensumstände von Menschen, die von Armut betroffen sind, und die Häufung von Schwierigkeiten, die sie von Kindheit an erleben, können dazu führen, dass sie sich nicht genug um ihre Gesundheit kümmern. Dies gilt umso mehr, wenn der Zugang zum Gesundheitswesen nicht garantiert ist. *„Wozu auf seine Gesundheit achten, wenn man weiß, dass man keinen Zugang zur Gesundheitspflege hat?“* Der besondere Ansatz und die Arbeitsweise der Gesundheitsförderung geben den öffentlichen Behörden einen Rahmen, um auf alle Determinanten der Gesundheit einzuwirken und die Maßnahmen von Einzelnen und Gruppen daran zu verstärken.

4.1. Gesamthafter Ansatz

„Wir brauchen einen Ansatz zur Förderung des Menschen und die Gesundheit ist Teil davon.“ Die Schwierigkeiten, auf die arme Menschen treffen, sind dergestalt, dass es unmöglich ist, das Recht auf Gesundheit zu verwirklichen, wenn sich ihre Lebensbedingungen nicht verändern: Wohnraum, Ernährung, ... Die Gesundheitsförderung muss einen gesamthaften Ansatz verfolgen: Sie muss nicht nur alle Faktoren berücksichtigen, die sich auf die Lebensbedingungen eines Menschen auswirken, sondern sie auch so angehen, dass diesem Menschen ein hohes Maß an Gesundheit gewährleistet wird. Der gesamthafte und bereichsübergreifende Ansatz erfordert eine besondere Organisation der Zuständigkeiten aller beteiligten Parteien, der Dienste und der Rolle, die diese spielen können. Dieser Ansatz erfordert eine Koordinierung. Um auf die Anforderungen des multidisziplinären Charakters, der mit dem Konzept der Gesundheitsförderung einhergeht, einwirken zu können, muss nach Meinung der Fachleute die Möglichkeit zur Bildung eines lokalen Netzwerks bestehen.

4.2. Emanzipatorischer Ansatz

Die Armen, die an der Konzertierung teilnahmen, haben die Bedeutung eines emanzipatorischen Ansatzes hervorgehoben. Sie meinen, dass ihre Lebensbedingungen und die Gesellschaft sie der Möglichkeit beraubt haben, ein Leben als eigenständige, verantwortungsbewusste Bürger zu führen. Sie scheinen keine Kontrolle mehr über ihr Leben zu haben. Die Organisation der Gesellschaft und die steigenden Anforderungen, die in verschiedenen Rechtsvorschriften verankert sind, verhindern Maßnahmen, die früher selbstverständlich waren und für das Erlernen einer Reihe von Fähigkeiten sehr hilfreich sind. *„Was soll dieser Wunsch, die ganze Welt fortbilden zu wollen? Wir haben Wissen, Fähigkeiten. Man muss sie uns zurückgeben.“*

Durch die Bearbeitung der Emanzipationsfrage können die Menschen das Vertrauen in sich selbst und Kontrolle über ihr Leben zurückgewinnen. Das ist ein Prozess, der Zeit erfordert. Manche Dienste zur Gesundheitsförderung und Vorbeugung sind der Meinung, dass die Priorität nicht darin besteht, das Verhalten der Menschen zu ändern, was oft zu stigmatisierend und kontraproduktiv ist und soziale Ungleichheiten bei der Gesundheit noch verschärft. Sie entscheiden sich für die Arbeit mit Maßnahmen, die auch die Perspektive einer Änderung beinhalten und sich auf das Umfeld richten. *„Damit sie Wirkung entfalten können, müssen sie (die Maßnahmen) im Zusammenspiel mit Maßnahmen geplant werden, die auf das Verständnis der vielfältigen mit der Gesundheit verbundenen Herausforderungen, das Hinterfragen der Vertretungen, auf gemeinsame Bedenken, die Entwicklung psychosozialer Kompetenzen (Selbstwertgefühl, Ergreifen von Initiativen, Dynamik, das Wort ergreifen, sich selbst in Beziehung zu anderen und dem Umfeld stellen ...), Engagement in Projekten, die die Gemeinschaft mobilisieren, und Stärkung der Handlungsfähigkeit im jeweiligen Umfeld abstellen.“*²⁴⁷

²⁴⁷ Cultures et Santé (2014). „L'alimentation au cœur des actions de promotion de la santé“, *Focus Santé*, n°3,

4.3. Lebenslanger Ansatz

Für die Vereinigungen, in denen Arme zu Wort kommen, ist dauerhafte Aufmerksamkeit für die Gesundheit während des gesamten Lebens des Menschen wichtig. Die Gesundheitsförderung entlang der gesamten Lebensschiene zu betrachten, ermöglicht es, *„die engen Bindungen besser zu verstehen, die Menschen während ihrer gesamten Existenz zu ihrem Umfeld pflegen, und welche Wirkung sie auf ihren Gesundheitszustand haben.“*²⁴⁸ Der Gesundheitszustand eines Menschen ist das Ergebnis all dessen, was er erlebt hat. Die sozialen und gesundheitlichen Risiken akkumulieren sich nicht nur, sondern sie verstärken sich auch. Umso früher man handelt, desto höher sind die Chancen, von Anfang an die Lebensbedingungen oder Verhaltensweisen unter Kontrolle zu halten, bevor sie sich negativ auf die Gesundheit eines Menschen auswirken. Daher ist es so wichtig, in das Gesundheitskapital zu investieren, das *„die ererbte und in den ersten Lebensjahren erworbene Gesamtheit aller Ressourcen körperlicher und psychosozialer Gesundheit darstellt, die für die Zukunft entscheidend sein können“*²⁴⁹. Eltern, die in Armut leben, möchten wie alle Eltern nur das Beste für ihre Kinder, auch für ihre Gesundheit. Maßnahmen zur Gesundheitsförderung zielen bisweilen auf die Kinder armer Familien ab. Man stellt recht häufig fest, dass die betroffenen Familien diesen Initiativen gegenüber zögerlich sind, da sie sich auf die Situation der Kinder konzentrieren und damit Gefahr laufen, die Gesamtsituation der Familie aus den Augen zu verlieren, in der das Kind aufwächst. Die Eltern fühlen sich verkannt und manchmal auch kontrolliert, verurteilt und verachtet. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen mit den

Diensten ist es für in Armut lebende Familien oft schwierig, mit Sozial- und Gesundheitsdiensten zusammenzuarbeiten. Um die Wirksamkeit der Förderungs- und Vorbeugungsmaßnahmen für die ganze Familie zu steigern, ist es notwendig, auch die Eltern einzubinden.

Da es so wichtig ist, den Prozess der Kumulation sozialer und gesundheitlicher Risiken möglichst schnell einzudämmen, haben die Teilnehmer an der Konzertierung die große Rolle betont, die die Schule und das Bildungswesen bei der Förderung der Gesundheit der Kinder und ihrer Familien spielen. Wir sprechen diesen Punkt hier nur kurz an, aber er würde ein eigenes Kapitel verdienen. Die Schule bietet nicht nur die Aufklärung über Gesundheit und Wohlbefinden, sondern engagiert sich auch im Alltag durch konkrete Aktionen zur Verbesserung der Gesundheit der Jugendlichen. Die Rolle der Schule ist sehr breit gefächert und erfordert oft die Unterstützung der öffentlichen Behörden (Gesundheitsmaßnahmen, Ernährung, Sport, ...) und anderer professioneller Akteure (Gefühls- und Sexualleben, Suchtprävention, ...). Die Teilstaaten haben spezifische Dienste für die Gesundheitsförderung in der Schule entwickelt²⁵⁰, die Aufgaben im Bereich der medizinischen Beobachtung, Erkennung von Krankheiten, Entwicklung eines gesunden schulischen Umfelds etc. haben. Auch andere Fachkräfte können zum Einsatz kommen, wie die Dienste aus dem Bereich der Gesundheitsförderung (lokale Zentren für die Gesundheitsförderung (CLPS, VIGeZ)). Die Aufgabe all dieser Fachkräfte wird durch den schulischen Kontext erschwert, der von starken Ungleichheiten geprägt ist. Verschiedene Untersuchungen, die unter anderem auf den PISA-Studien basieren²⁵¹, haben gezeigt, dass Belgien zu den Ländern in Westeuropa mit den stärksten Ungleichheiten im Bildungswesen gehört.

Veränderungen im Leben sind besonders heikle Moment, denn sie können gesundheitliche

<http://www.cultures-sante.be/index.php/nos-outils/focus-sante/467-l-alimentation-au-coeur-des-actions-de-promotion-de-la-sante.html>

²⁴⁸ Weil, Barbara und Favre Kruit, Catherine, (2014). „Promouvoir la santé tout au long de notre vie: Parcours de vie et promotion de la santé“, *Bulletin des médecins suisses*, S. 1801, https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/page/1411_bms.pdf

²⁴⁹ Pôle Expertise collective ITMO Santé publique, *op. cit.*

²⁵⁰ In der französischsprachigen Gemeinschaft: services de promotion de santé à l'école et les centres psychosociaux. In der flämischsprachigen Gemeinschaft: Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB)

²⁵¹ <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>

Probleme verschlimmern. Es ist notwendig, darauf zu achten, damit solche Zeiten keine irreversiblen Folgen für das Gesundheitskapital der Menschen haben.

4.4. Verhältnismäßiger Universalismus

Die konkret auf Zielgruppen ausgerichtete Arbeit ist oft davon geprägt, dass Fachkräfte darauf hinwirken, Verhaltensweisen zu ändern. Viele Vereinigungen, in denen Armen zu Wort kommen, meinen, dass ein zielgruppenspezifischer Ansatz häufig den Betroffenen für die Wahl seiner Lebensweise verantwortlich macht. „Für die Betroffenen stellen diese Verhaltensweisen oft eine Reaktion zur Anpassung an ein schwieriges Lebensumfeld dar.“²⁵² Auch wenn ein spezifischer Ansatz zur Bewältigung der Probleme, denen diese Menschen gegenüberstehen, hilfreich sein kann, kann er auch manchmal zu ihrer Stigmatisierung führen.

Arme Menschen ziehen einen allgemeinen Ansatz vor, der auf ein Recht auf Gesundheit für alle abzielt, denn sie befürchten, dass sonst ein System mit zwei Geschwindigkeiten entsteht. Um Stigmatisierung zu verhindern, arbeiten manche Fachkräfte universell. Anders gesagt, entscheiden sie sich gegen einen zielgruppenspezifischen Ansatz bei ihren Maßnahmen und Diensten. Man kann sich jedoch fragen, ob man auf diese Weise nicht Gefahr läuft, spezifische Probleme der Menschen außer Acht zu lassen.

Angesichts dieses Dilemmas fördern manche Maßnahmen für die gesamte Bevölkerung mit einem besonderen Augenmerk auf den Schwachen der Gesellschaft. Diesen Ansatz nennt man ‚verhältnismäßigen‘ oder ‚progressiven Universalismus‘. Die Programme, Dienste und Politiken sind universell, aber mit einem Maßstab und einer Intensität, die proportional zur Bedürftigkeit der Menschen oder Gruppen sind. Über eine spezifische Begleitung und die Erfahrung

der Gesundheitsfachkräfte kann man den verschiedenen Bedürfnissen der Menschen Rechnung tragen, die je nach sozialem Gradienten variieren.²⁵³

In der Konzertierung hat sich gezeigt, dass es möglich sein muss, spezifische Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen und für die Schwächsten zu entwickeln, in Abhängigkeit bestimmter Kriterien wie zum Beispiel Alter, sozioökonomische Bedingungen, körperliche Merkmale. Wir denken hier unter anderem an Kinder, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Suchtkranke, Obdachlose und Menschen ohne Aufenthaltsstatus.

4.5. Partizipation

„Die Einbindung der Öffentlichkeit muss eine der Grundlagen für die Verringerung der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit bilden. Das ist der Weg, um Effizienz und Ethik in Einklang zu bringen.“²⁵⁴ Es bringt einen gewissen Mehrwert, die Begünstigten von Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit bei der Auswahl des Projekts und bei seiner Verwirklichung einzubinden. Ein partizipativer Prozess kann aber nicht improvisiert werden, sondern erfordert eine spezifische Methodik, vor allem für Organisationen, die mit Beteiligungsprozessen wenig oder gar nicht vertraut sind, oder Menschen, die häufig bei der Einrichtung eines solchen Prozesses vergessen werden, was oft für die Armen gilt. Bevor man überhaupt mit der Information und Aufklärung beginnt, sollte man die Probleme der Menschen berücksichtigen, unter anderem mit dem Selbstvertrauen, indem man ihre Erfahrung als echtes Wissen anerkennt, das genauso wertvoll ist wie das der Fachkräfte des Gesundheitswesens. Einige Konzertierungsteilnehmer haben darauf

²⁵² De Spiegelaere, Myriam, (2002). „Prévention médicale = promotion de la santé?“, *Revue Quart Monde*, N°184, <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2481>

²⁵³ Vereniging van wijkgezondheidscentra, Netwerk tegen Armoede en ViGEZ (2015). *Hoe de socio-economische gezondheidskloof dichten? Het 'proportioneel universalisme' als strategie voor de aanpak van de toenemende gezondheidsongelijkheid*, visietekst.

²⁵⁴ Conseil supérieur de promotion de la santé (April 2011). *La réduction des inégalités sociales de santé, un défi pour la promotion de la santé*, Brüssel, CSPS, S. 18, <http://www.sante.cfwb.be/index.php?id=cspso0>

hingewiesen, wie wichtig es ist, dorthin zu gehen, wo die Menschen sind, um die Beteiligung zu begünstigen, anstatt darauf zu warten, dass Menschen zu den Strukturen kommen, die die Beteiligung organisieren.

Die Verbesserung des Lebensumfelds läuft nicht ausschließlich über individuelle Maßnahmen. Es sind auch kollektive Maßnahmen und Aktionen gegenüber der Politik erforderlich. So ermöglichen Initiativen mit den Bewohnern eines Stadtteils vor Ort die *Bottom-up*-Arbeit und führen zu politischen Entscheidungen, die die Lebensbedingungen verbessern: das Anlegen eines Parks in der Gemeinde nach der Feststellung, dass es keinen Raum gibt, in dem junge Menschen sich körperlich betätigen können, oder zum Beispiel die Einrichtung einer Tafel. Die Teilnehmer der Konzertierung haben die Idee unterstützt, dass man die bestehenden Praktiken ändern muss, um die Einwohner, Gesundheitsfachkräfte und politischen Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, gemeinsam an der Verbesserung der Lebensbedingungen zu arbeiten²⁵⁵. So wird die Partizipation zum Instrument für sozialen Wandel.

Empfehlungen des Dienstes auf Basis der Konzertierung

1. Behandlung der sozioökonomischen Determinanten der Gesundheit in allen Politiken

- Verbesserung der Lebensbedingungen armer Menschen durch einen globalen, systemischen Ansatz
- Bekämpfung der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit nach dem Grundsatz des verhältnismäßigen Universalismus.
- Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechts auf Wohnraum, um über alle möglichen Mittel den Zugang zu angemessenem, erschwinglichem Wohnraum zu ermöglichen, z. B. Erhöhung der Anzahl der Sozialwohnungen, Schaffung eines zentralen Fonds für Mietbürgschaften, einer Tabelle mit Referenzmieten für private Wohnungen, Förderung der AIS (soziale Immobilienagenturen), ...
- Lebenslange Maßnahmen von der Geburt bis zum Alter unter besonderer Beachtung des Lebensbeginns, um das Phänomen der Akkumulation und Verstärkung gesundheits-schädlicher Faktoren einzu-dämmen, das das Gesundheitskapital von Menschen beeinträchtigt.
- Mainstreaming der Gesundheitspolitik:
 - o Ex-ante-Bewertung von Gesetzesentwürfen der Regierungen unter dem Aspekt ihrer Folgen für die Gesundheit und das Wohlergehen von Menschen, insbesondere armer Menschen. Stärkung der aktuellen Folgenabschätzung von Rechtsakten;
 - o Umsetzung des Ansatzes des nationalen Plans, der in der bereichsübergreifenden Kommission für nachhaltige Entwicklung auf Forderung der interministeriellen Kommission öffentliche Gesundheit erarbeitet wurde;
 - o Förderung der Koordinierung zwischen den Fachkräften durch Bereitstellung von Räumen für den Austausch und die

²⁵⁵ Potvin L., Moquet M.-J., Jones C. (unter Leitung), *op. cit.*, S. 380

Konzertierung. Gemeinsame Bewertung der Wirkung dieser Koordinierung auf die Effektivität des Rechts auf Schutz der Gesundheit mit den Patienten.

2. Besseres Erstversorgungsangebot als Form der Gesundheitsförderung bei Armen

- Stärkere Aufklärung über die Vorbeugung und Aufnahme der Information zur Gesundheitsförderung in die Grundkurse des Medizinstudiums mit besonderer Beachtung der sozialen Ungleichheiten bei der Gesundheit
- Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen den Allgemeinmedizinerinnen und anderen Heilberufen, damit sich die Ärzte mehr Zeit für ihre Patienten nehmen können, sowohl für die Heilung wie auch die Vorbeugung und die Gesundheitsförderung, und ein gutes Verhältnis zwischen Arzt und Patient entstehen kann.
- Die Entwicklung von Gesundheitszentren verfolgen.
- Auf die geografische Erreichbarkeit der Erstversorgung achten:
 - o Bewertung der Wirkung des Impulsefonds und Ableitung von Erkenntnissen anlässlich des Kompetenztransfers
 - o Dort, wo es sich als notwendig erweist, die Unterstützung der Niederlassung junger Allgemeinmediziner verstärken, d.h. in abgelegenen Regionen und benachteiligten Stadtteilen
 - o Steigerung der Attraktivität der Allgemeinmedizin, um das Risiko des Ärztemangels zu vermeiden.

3. Auf die Zugänglichkeit des Systems der Sozialversicherung achten

- Gewährleistung des universellen Zugangs zur Gesundheitspflegepflichtversicherung und der Entschädigungsversicherung innerhalb des Sozialversicherungssystems:
 - o Sicherstellung, dass Arme über ihre Rechte informiert werden und Zugang haben
 - o Vereinfachung der Regulierung und Neuanmeldung bei der Versicherungskasse.

- Lockerung der Zugangskriterien zur Sozialversicherung und Sozialhilfe, um den Zugang aller zum Sozialschutz zu sichern.

4. Investitionen in die Gesundheit

- Herstellung eines neuen haushalterischen Gleichgewichts durch Erhalt eines hohen Investitionsniveaus bei der Gesundheitspflege und Erhöhung der Investitionen für die Gesundheitsförderung und Vorbeugung.
- Festlegung von Begleitnormen für alle (öffentlichen und privaten) Gesundheitsdienste bezüglich des Preises und der Art der Dienste, des geografischen Angebots, des Personals und der Qualitätskontrolle.

5. Förderung der Partizipation

- Mitgestaltung der Projekte und Instrumente zur Gesundheitsförderung über den gesamten Prozess von der Festlegung der Prioritäten und der Umsetzung der Projekte bis zu ihrer Bewertung.
- Einbindung der in Armut lebenden Menschen in die Konzertierungen mit den Fachkräften und den öffentlichen Behörden, was die Verbindung aus beruflichem und auf eigener Erfahrung basierendem Wissen ermöglicht, da beide für die Ausarbeitung von Politiken für die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen sehr wichtig sind.
- Entwicklung von kollektiven und *Bottom-up*-Maßnahmen in Richtung der verschiedenen Entscheidungsebenen, um gesellschaftliche Veränderungen zu fördern, die für die Gesundheit der Bevölkerung förderlich sind.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

- Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)
- Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)/Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)
- Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)
- Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)
- Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH)/ Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)
- Cultures&Santé
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération des maisons médicales
- Fondation contre les Affectations Respiratoires et pour l'Education à la Santé (FARES)
- Inclusion
- Infirmiers de rue/ Straatverplegers
- Kind en Gezin
- Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)
- Médecins du Monde/Dokters van de wereld
- Mutualité Chrétienne (MC)/Christelijke Mutualiteiten (CM)
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale/ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad
- OCMW Gent
- Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)
- Plate-forme d'action santé et solidarité/Actieplatform Gezondheid en Solidariteit
- Projet Lama
- Prospective Jeunesse
- Réseau Santé Diabète
- Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant
- SPF Sécurité social/ FOD Sociale Zekerheid
- SPP Intégration Sociale - Service Experts du vécu
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)
- Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)
- Vlaamse Ouderenraad
- Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)

Bilaterale Contacte

- De Fakkel
- Ecole de santé publique ULB
- Luttes Solidarité Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire Wallon de la Santé (OWS)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)

V. Arbeit

Das Recht auf Arbeit wird als Grundrecht in unterschiedlichen internationalen Texten, die der belgische Staat unterzeichnet hat, sowie in der Verfassung anerkannt. In diesem Zusammenhang haben wir untersucht, wie die öffentlichen Dienste dazu beitragen (können), die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit für die Arbeitssuchenden zu gewährleisten. Armutsbetroffene Menschen hegen den Wunsch nach Arbeit. Ein hochwertiger Arbeitsplatz ist ein wichtiges Hilfsmittel, um der Armut zu entfliehen. Heute, genau wie vor 20 Jahren. Was im Allgemeinen Bericht über die Armut (ABA) betont wurde, ist noch immer aktuell. Sie *„setzen sich für das Recht auf Arbeit ein, für eine Stelle mit allem, was dieses Statut beinhaltet, Entlohnung, soziales Ansehen, individueller und kollektiver Nutzen, um so die menschliche Würde zu finden, die in einer Berufstätigkeit Gestalt annimmt“*²⁵⁶.

Dieses Kapitel berichtet vom Austausch, der über vier Zusammenkünfte hinweg stattgefunden hat, die von unserem Dienst organisiert wurden, und an denen unterschiedliche Organisationen teilgenommen haben (siehe Liste am Ende des Kapitels). Es zieht die Bilanz des Dialoges, der dort stattgefunden hat.

Wir beginnen mit einer Untersuchung dessen, was das Recht auf Arbeit beinhaltet. Es folgt eine Ausführung des aktuellen Kontexts, welcher Auswirkungen auf die Arbeitsweise der öffentlichen Dienste hat: die Aktivierung, die zunehmende Kategorisierung der Arbeitssuchenden und die Tendenz zur Ausschreibung bestimmter Aufträge öffentlicher Dienste an Privatakteure.

Im dritten Abschnitt geht es um die drei Aufträge der öffentlichen Dienste: Begleitung, Ausbildung und Beschäftigung. Wir zeigen auf, dass die von den öffentlichen Diensten getroffenen Maßnahmen gleichermaßen breit gefächert und komplex sind.

Während der Konzertierungsgespräche wurde betont, dass die Auswirkungen der Aktionen der öffentlichen Dienste auf die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit von den verfolgten Zielsetzungen sowie den Voraussetzungen abhängen, unter welchen sie durchgeführt werden. Diese Zielsetzungen und Voraussetzungen werden im vierten Abschnitt besprochen.

Die Voraussetzungen, die identifiziert wurden, dienen mit als Grundlage für die Empfehlungen gegenüber den verschiedenen zuständigen Behörden.

²⁵⁶ ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting (1994). *Allgemeiner Bericht über die Armut*, Brüssel, Koning Boudewijnstichting, S. 163 <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

1. Recht auf Arbeit

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) bestimmt in Artikel 23, §1, dass jeder das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit hat. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 6 und 7) bestimmt noch genauer, welche Maßnahmen Staaten ergreifen müssen, um dieses Recht voll und ganz umzusetzen: fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Einzelnen schützen. Er sieht weiterhin vor, dass Staaten „das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen anerkennen“ (Artikel 6), was erfordert, dass Staaten die folgenden Bedingungen entwickeln:

„a) *Verfügbarkeit: Die Vertragsstaaten müssen spezialisierte Dienste einrichten, um Individuen beizustehen und sie zu unterstützen, um sie in die Lage zu versetzen, eine verfügbare Anstellung zu finden.*

b) *Zugänglichkeit: Der Arbeitsmarkt muss für jeden zugänglich sein, die unter die Zuständigkeit der Vertragsstaaten fallen (keine Diskriminierung).[...]*

c) *Annehmbarkeit und Qualität: Der Schutz des Rechts auf Arbeit besteht aus unterschiedlichen Komponenten, insbesondere das Recht des Arbeitnehmers auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, in erster Linie auf sichere Arbeitsbedingungen, das Recht auf die Bildung von Gewerkschaften und das Recht, Arbeit frei zu wählen und anzunehmen.*²⁵⁷

²⁵⁷ General Comment No. 18 (Abschnitt 12), verabschiedet am 24. November 2005 vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, hinsichtlich Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Ssab0oXTdimnsJZZVQfUK>

Die Europäische Sozialcharta sieht ein Recht auf Arbeit in ihrem ersten Artikel vor. Es wird ebenfalls in Form von Verpflichtungen für seine Staaten formuliert: *„im Hinblick auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstands zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen; das Recht des Arbeitnehmers wirksam zu schützen, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen; unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrechtzuerhalten; eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern.“*

Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 15) erkennt das Recht auf Arbeit an: das Recht auf frei gewählte Arbeit, das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst, das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen.

Im nationalen Recht erkennt Artikel 23 der belgischen Verfassung das Recht auf Arbeit und das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit *„im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik [an], die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen.“*

2. Kontext

2.1. Aktivierung

Seit den 2000er Jahren konzentrierte man sich auf europäischer Ebene auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote und einen „aktivierenden“ Sozialschutz, der im Jahr 2003 noch weiter verstärkt wurde durch die Überarbeitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Diese

europäische Politik wurde auch in der belgischen Politik umgesetzt. Der Nachdruck liegt hierbei auf dem Konzept, Menschen verstärkt zur Verantwortung zu ziehen, kollektiv gegenüber individuell²⁵⁸. Aus dieser Verantwortung ergeben sich Verpflichtungen für alle. Einerseits gibt es die Verpflichtungen für die Behörden und öffentlichen Dienste, Arbeitsplätze zu schaffen und Begleitung und Ausbildung für Personen ohne Arbeit zu gewährleisten; andererseits gibt es die Verpflichtung der Arbeitssuchenden, alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um (erneut) Arbeit zu finden. Die Gesetzgebung und die Praxis auf nationaler Ebene (Plan zur Aktivierung des Verhaltens bei der Arbeitssuche, individualisiertes Projekt für Sozialintegration) und auf internationaler Ebene (EBS) gehen in diese Richtung und haben eine verstärkte Tendenz zu Vertragsabschlüssen und zur Knüpfung von Bedingungen an die Rechte zur Folge²⁵⁹. Diese Entwicklungen werden sich auch auf die Aufgaben von Sozialarbeitern auswirken.

2.1.1. Vertragsabschlüsse

Ein Vertrag wird immer häufiger als Instrument für die Aktivierung des Verhaltens bei der Arbeitssuche eingesetzt, sowie im Rahmen der Unterstützung, die Öffentliche Sozialhilfezentren (ÖSHZs) bieten. Der Vertrag wird verwendet, um gegenseitige Verpflichtungen des Arbeitssuchenden oder des ÖSHZ-Leistungsempfängers und des öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienstes oder des ÖSHZ festzulegen. Dabei wird die individuelle Situation berücksichtigt²⁶⁰.

Bei den ÖSHZs ist die Nutzung eines „Eingliederungsvertrages“²⁶¹ - der mit dem Gesetz vom 12. Januar 1993 eingeführt wurde und in erster Linie für eine beschränkte Anzahl an Fällen bestimmt war (nämlich für Personen unter 25 Jahren) - und mit dem Gesetz vom 26. Mai 2002 erweitert und in ein „individualisiertes Projekt zur sozialen Eingliederung“ (IPSE) umgewandelt wurde. Diese zunehmende Verwendung von Vertragsabschlüssen betrifft vor allem die Suche nach Arbeit, Studien- und Ausbildungsplätzen. Die heutige Regierung hat die Fortsetzung dieser Erweiterung in ihre Koalitionsvereinbarung aufgenommen.

Im Rahmen der Regelung der Arbeitslosigkeit (Aktivierung des Verhaltens bei der Arbeitssuche) beinhaltet der Vertrag für den Arbeitssuchenden Verpflichtungen, denen er innerhalb einer bestimmten Frist nachkommen muss²⁶².

Diese Vertragsabschlüsse stehen vielfach in der Kritik. Ein erster Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die beiden Parteien nicht auf gleichem Fuß stehen. Im ABA wurde bereits auf die Notwendigkeit eines stärkeren Rechtsschutzes betont, um die Abhängigkeit der schwächeren Partei zu verhindern²⁶³. Um die Ungleichheit zwischen den Parteien zu beheben, muss die Vertragsfreiheit durch gesetzliche Bedingungen eingeschränkt werden. Zweitens sind die Verträge nicht immer ausreichend personalisiert. Es hat sich erwiesen, dass diese die Situation, in der die Arbeitssuchenden sich befinden, nur unzureichend berücksichtigen. Während der Konzertierungsgespräche gaben die Teilnehmer an, dass sie den Eindruck hatten, dass es sich bei den Verträgen

²⁵⁸ Dumont, Daniel (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Brüssel, La Charte.

²⁵⁹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2013). *Sociale bescherming en armoede*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 35, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag7/volledigverslag.pdf>

²⁶⁰ • Begründung des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung, Abgeordnetenkammer, 50-1603 – 2001/2002, S. 6.

• Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Juli 2002.

• Königlicher Erlass vom 11. Mai 2002 zur Einführung einer allgemeinen Regelung in Sachen Recht auf soziale Eingliederung, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Juli 2002.

• Königlicher Erlass vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Dezember 1991.

²⁶¹ Gesetz vom 12. Januar 1993 zur Einführung eines Sofortprogramms für mehr Solidarität in der Gesellschaft, *Belgisches Staatsblatt*, 4. Februar 1993.

²⁶² Königlicher Erlass vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, *op.cit.*

²⁶³ ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting (1994), *op.cit.*, S. 80.

häufig um vorgedruckte Formulare handelte, und dass die Schritte, die der Arbeitssuchende erfüllen muss, nicht immer mit der Person und deren Situation übereinzustimmen scheint. Des Weiteren werden die Kosten, die dem Arbeitssuchende dabei entstehen, nicht ausreichend berücksichtigt. Drittens finden manche, dass der Vertrag ein Zwangsmittel gegenüber dem Arbeitssuchenden darstellt, ein Mittel, um ihm die Verantwortung zu geben für die Situation, in der er sich befindet, und ein Mittel, um sein derzeitiges Arbeitslosengeld an Bedingungen zu knüpfen²⁶⁴. Ein vierter Kritikpunkt betrifft den Übergang zu einer Arbeit. Wenngleich die Aktivierung für eine bestimmte Gruppe (mit dem höchsten Bildungsniveau) unter bestimmte Umständen (ein Arbeitsmarkt mit genügend Arbeitsplätzen) positiv zu sein scheint²⁶⁵, könnte diese den umgekehrten Effekt auf andere Gruppen haben. Aktivierung ist nur dann sinnvoll, wenn sie zielführend ist. Wenn Menschen lange keine Arbeit haben und ihre Arbeitssuche ergebnislos bleibt, stellen wir häufig fest, dass ein Gefühl der Entmutigung und der Ablehnung entsteht²⁶⁶. Während der Zusammenkünfte wurde mehr als einmal auf das Problem des Arbeitsplatzmangels verwiesen.

Die regionalen Begleitungsdienste²⁶⁷ betonen, dass sie eine umfassende Begleitung bieten möchten, die den Arbeitssuchenden genügend Zeit und Freiraum lässt. Indem sie mit einem Vertrag

arbeiten, können die Dienste diese spezifische Begleitung in die Tat umsetzen. Manche Sozialarbeiter sehen dieses Instrument als Leitlinie sowohl für den Benutzer als auch für sich selbst; Sozialarbeiter geben jedoch zugleich an, dass nicht genügend Zeit und Mittel zur Verfügung gestellt werden, um eine wirkliche Begleitung zu bieten.

2.1.2. Knüpfung an Bedingungen

In den letzten Jahren sehen die Vorschriften stets strengere Bedingungen vor. Dies ist beispielsweise der Fall bei den Eingliederungszulagen, wo Veränderungen der Bedingungen in Sachen Berufseingliederungszeit, Bewertungsgesprächen, Altersgrenzen sowie Bewilligungsdauer der Eingliederungszulage vorgenommen wurden.

Die Tatsache, dass immer mehr Bedingungen an die Gewährung einer Leistung geknüpft werden, hat für Menschen in Armut perverse Auswirkungen. Es ist für sie häufig schwierig, die schriftlichen Bestimmungen des Vertrages zu verstehen, diesbezüglich zu verhandeln und die vertraglichen Bedingungen zu erfüllen. Es ist für sie häufig nicht einfach, die erforderlichen Beweise für ihre Arbeitssuche zu erbringen und sich gegenüber den Vermittlern zu rechtfertigen. Dass so viele Menschen ihre Gesprächstermine beim Landesamt für Arbeitsbeschaffung (LAAB) nicht wahrnehmen, erklärt sich unter anderem dadurch, dass ihre Adresse sich häufig ändert, dass sie von ihrer bisher ergebnislosen Arbeitssuche entmutigt sind, dass sie den Inhalt der Verwaltungsformulare nicht oder kaum verstehen oder sie Probleme haben, diese zu lesen. Häufig sind die Arbeitslosen, die sanktioniert werden, die schwächsten Personen²⁶⁸. Indem sie sanktioniert werden, wird ihre Situation nur noch aussichtsloser gemacht.

Die Änderungen der Vorschriften hinsichtlich der Eingliederungszulagen haben Anfang 2015 zum Ausschluss von 15.877 Personen geführt²⁶⁹. Der ABVV hat errechnet, dass 38.000 Personen ihre

²⁶⁴ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2001). *Im Dialog, sechs Jahre nach dem Allgemeinen Bericht über die Armut (Bericht Juni 2001)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 184, <http://www.armutsbekaempfung.be/Zweijahresbericht2001.htm>

²⁶⁵ Cockx, Bart, Muriel Dejemeppe und Bruno Van der Linden (Februar 2011). „L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?“, *Regards économiques*, Nr. 85.

²⁶⁶ Van Asbrouck, B. (2012). *Une journée d'étude sur l'activation : être activé, voie passive ?* Brüssel, 25. Oktober 2012, <http://www.florainfo.be/rubriques/actualites-et-analyses/article/journee-d-etude-sur-l-activation?lang=fr>

²⁶⁷ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem), Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris) und Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG).

²⁶⁸ Cockx, Bart, Muriel Dejemeppe und Bruno Van der Linden, *op.cit.*

²⁶⁹ LAAB (2015). *De federale cijfers van de vergoede werklozen - januari 2015*, <http://www.rva.be/nl/de-federale-cijfers-van-de-vergoede-werklozen-januari-2015>

Eingliederungszulage im Jahr 2015 verloren (Ausschlüsse, Personen über 25 Jahren und mit zu niedrigem Bildungsniveau)²⁷⁰. Über eine Studie, die Mitte März bei den 589 ÖSHZs durchgeführt wurde, wird geschätzt, dass 35% der Personen, die keine Berufseingliederungszulage mehr erhielten, sich bei einem ÖSHZ gemeldet haben, um dort Unterstützung zu erhalten²⁷¹. Ein großer Teil der vom Recht auf eine Eingliederungszulage ausgeschlossenen Personen haben sich also nicht an die ÖSHZs gewandt. Problematisch ist, dass diese Gruppe durch die betreffenden öffentlichen Dienste (regionale Arbeitsvermittlungsdienste, ÖSHZs, ...) nicht mehr erreicht werden und so auch keine Unterstützung mehr in Sachen Arbeitssuche und allgemeiner Hilfeleistung erhalten kann.

„Menschen müssen bei ihrer Eingliederung mit einbezogen werden. Doch momentan ist das nicht der Fall, da diese Menschen zusätzliche Aufgaben erledigen müssen. Bedingungen wären akzeptabel, wenn Menschen dadurch nicht länger auf Hilfe angewiesen sind und besser auf eigenen Beinen stehen könnten. Wir merken jedoch, dass Bedingungen sie noch abhängiger machen, und dadurch sind sie noch stärker auf Hilfe angewiesen.“²⁷²

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche sind ebenfalls besorgt über die Vorschläge im föderalen Koalitionsvertrag der derzeitigen Legislaturperiode, nämlich den Gemeinschaftsdienst für Langzeitarbeitslose²⁷³ sowie für Empfänger des Eingliederungseinkommens²⁷⁴. Die Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, weisen darauf hin, dass dieses Projekt

bezeichnend ist für eine Entwicklung, die die letzten Jahre zunehmend zu beobachten ist und die darauf abzielt, den Zugang zu Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Eingliederungseinkommen, ...) einzuschränken: *„Die Projekte der heutigen föderalen Regierung bestätigen unsere Befürchtungen in dieser Angelegenheit. Die neuen Formen des Einsatzes von Arbeitslosen und sogenannten Unterstützungsberechtigten unter der Bezeichnung „Gemeinschaftsdienst“ beweisen, dass man diejenigen, die von einer Sozialleistung abhängig sind, um jeden Preis zum Arbeiten zwingen will. Die Tatsache, dass dafür derselbe Begriff verwendet wird wie für den Dienst, der als Strafe bei bestimmten Verurteilungen verhängt wird, bestätigt darüber hinaus die Befürchtung, dass Armut und die Menschen, die dieser zum Opfer fallen, ‚kriminalisiert‘ werden.“²⁷⁵*

2.1.3. Folgen für öffentliche Dienste

Zahlreiche Sozialarbeiter finden, dass die zunehmenden Vertragsabschlüsse und Knüpfung an Bedingungen ihnen gegenüber den Benutzern eine Aufgabe der Kontrolle auferlegt, die sie weiter von ihrer eigentlichen Aufgabe, der Begleitung, entfernt. Diese Aufgabenverwässerung wirkt sich doppelt aus: einerseits auf die Vertrauensbeziehung zwischen dem Sozialarbeiter und dem Benutzer und andererseits auf die Arbeit des Sozialarbeiters. Viele sind der Ansicht, dass die Aufgabenverwässerung der Vertrauensbeziehung zwischen einem Sozialarbeiter und dem Benutzer schaden kann, während gerade dieses Vertrauen unentbehrlich ist, um die Probleme zielführend angehen zu können. Um dieses Vertrauen zu gewährleisten, ist das Berufsgeheimnis ein wichtiges Instrument der Sozialarbeiter. Sie sind der Meinung, dass das Berufsgeheimnis eine der Grundlagen der Sozialarbeit darstellt. Viele Sozialarbeiter sorgen sich daher über die unterschiedlichen Fragen der diversen Behörden,

²⁷⁰ http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p_id=14124

²⁷¹ Webumfrage bei den 589 ÖSHZs vom 1/1/15 bis zum 10/3/15 mit Beantwortungsquote von 75,4 % oder 444 ÖSHZs. Quelle: ÖPD Sozialeingliederung (2015). *Statistisch rapport*, Nr. 12, September 2015, S. 11, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.3_bulletin_nl.pdf

²⁷² Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de armoede (2010). *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden*. Collectief werk, Brüssel, ATD Vierte Welt, S. 26. http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010_Partners_AVA_Voorwaardelijk_van_Rechten.pdf

²⁷³ Föderaler Koalitionsvertrag vom 9. Oktober 2014, S. 14.

²⁷⁴ *Ibid.*, S. 51.

²⁷⁵ Mouvement LST (2014). *1994-2014: 20 ans de dialogue. Regard des plus pauvres sur la répression et la « criminalisation » de la pauvreté*. Journée mondiale du refus de la misère, 17. Oktober 2014, S. 37, http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17_JMRM_LST_criminalisation_pauvrete.pdf

die das Berufsgeheimnis dieser Berufsgruppe gefährden. Unterschiedliche Initiativen werfen Fragen auf in Bezug auf das Berufsgeheimnis, darunter auch der elektronische Sozialbericht und die Bekämpfung des Betrugs im Zusammenhang mit Sozialleistungen.

Das Projekt elektronischer Sozialbericht hat den Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen ÖSHZs des Landes zum Ziel, um zu verhindern, dass dieselben Aufgaben erneut ausgeführt werden müssen, wenn ein Benutzer von einer Gemeinde in eine andere umzieht. Diese Informationen erstrecken sich von praktischen Informationen (beispielsweise Kontaktdaten) bis hin zu Beschlüssen des ÖSHZ und Begründungen (tatsächlich und rechtlich), auf denen die Beschlüsse basieren. Es können jedoch noch weitere Informationen enthalten sein, wie etwa die Informationen über soziale Aktivierung, Aktivierungsmaßnahmen, Verwaltung der Schuldenvermittlung, usw. Diese Initiative ist im Bestreben nach administrativer Vereinfachung und der Verwendung neuer Informationsquellen und Standardisierung von Verfahren angesiedelt²⁷⁶. Der Sektorielle Ausschuss der sozialen Sicherheit und der Gesundheit - Abteilung „Soziale Sicherheit“ des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens hat eine Stellungnahme²⁷⁷ zu diesem Thema abgegeben mit der Aussage, dass dieses Projekt das Zweckprinzip sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip erfüllt. Die ÖSHZ-Verbände sind jedoch der Ansicht, dass das Projekt im Bereich Sozialarbeit, Sozialuntersuchung und Umsetzung der Sozialpolitik keinen großen Mehrwert mit sich bringt und stattdessen eine

gewisse administrative und finanzielle Belastung für die ÖSHZs verursache. Sie würden selbst andere Prioritäten setzen²⁷⁸. Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen weisen auf das Risiko hin, dass man in einem solchen System auf der Grundlage einer vorherigen Sozialuntersuchung weiterarbeitet, inklusive eventueller Fehler.

Hinsichtlich der Bekämpfung des Betrugs mit Sozialleistungen sieht die derzeitige Regierung das Berufsgeheimnis, wie es derzeit vom Strafprozessgesetzbuch vorgesehen ist, als Problem an, da es den Austausch von Daten zwischen ÖSHZ-Mitarbeitern und anderen Einrichtungen der sozialen Sicherheit und/oder Justizbehörden nicht zulässt. Die Regierung möchte daher das Strafprozessgesetzbuch ändern²⁷⁹. Die ÖSHZ-Verbände haben Widerstand gegen diesen Wunsch geleistet, das Strafprozessgesetzbuch zu ändern und möchten das Berufsgeheimnis als wichtiges Element unserer Demokratie schützen. Die ÖSHZs finden, dass sie bereits über alle Mittel verfügen, um Sozialbetrug zu verhindern²⁸⁰.

Die Verwässerung der Aufgaben macht die Arbeit von Sozialarbeitern und Arbeitsvermittlungsdiensten sowie deren Partnern besonders komplex. Organisationen, die in der Begleitung von Arbeitssuchenden tätig sind²⁸¹, haben angegeben,

²⁷⁶ ÖPD Sozialeingliederung (2014). *Elektronisch Sociaal Verslag*, Präsentation während der Provinciale ontmoetingsdagen, <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/de-pod-maatschappelijke-integratie/elektronisch-sociaal-verslag>

²⁷⁷ Sektorieller Ausschuss der sozialen Sicherheit und der Gesundheit - Abteilung „Soziale Sicherheit“ (2015). *Aanbeveling nr. 12/02 van 4 september 2015 met betrekking tot de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Openbare Centra voor Maatschappelijke Welzijn in het kader van het „Elektronisch Sociaal Verslag“*, SCSZ/12/272, https://www.ksz-bccs.fgov.be/binaries/documentation/nl/organisation/sc_2012/2012_09/12-02-n272.pdf

²⁷⁸ • Brief der drei ÖSHZ-Verbände vom 4. Juli 2014 über den elektronischen Sozialbericht, http://www.avcb-vsbg.be/nl/actualites-full.html?cmp_id=7&news_id=3876;
• Brief der drei ÖSHZ-Verbände vom 2. Juli 2015 über den elektronischen Sozialbericht, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf

²⁷⁹ Erklärung zur Politik des Ministers des Mittelstands, der KMB, der Selbständigen, der Landwirtschaft und der Sozialen Eingliederung, Abgeordnetenversammlung, 5. Januar 2015, Doc 54 0020/059, S. 17, <http://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020059.pdf>

²⁸⁰ Brief der drei ÖSHZ-Verbände vom 11. Juni 2013 mit Bezug auf das Rundschreiben über die Bekämpfung des Sozialbetrugs infolge fiktiver Domizilierungen und Vademekum, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf

²⁸¹ Wir werden diesen allgemeinen Begriff für diese Art von Organisation verwenden. In den Regionen und Gemeinschaften werden manchmal jedoch spezifische Begriffe verwendet, wie beispielsweise „organismes

dass die Aktivierung sich nachteilig auf die Effektivität ihrer Arbeit auswirkt und den Druck auferlegt, die Programme zu formalisieren, obwohl diese ihren Erfolg gerade ihrer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu verdanken haben.

Die Übertragung der Überprüfung der Verfügbarkeit des Arbeitssuchenden und die Frage einer möglichen Verwässerung der Aufgaben (Kontrolle und Begleitung) waren Elemente der sechsten Staatsreform, die während der Konzertierungsgespräche besonders besprochen wurden. Für die Mehrheit der Teilnehmer ist bei der Ausführung des Auftrages wichtig, dass eine Verwässerung der Rollen der regionalen Arbeitsvermittlungsdienste (Forem, Actiris, VDAB, ADG) vermieden wird. Einige weisen darauf hin, dass man sich in der Vergangenheit dafür eingesetzt hat, die beiden Zuständigkeitsbereiche voneinander zu trennen, da die Ausübung von Letzterem durch das LAAB in der Praxis zu Problemen führte. Da die Übertragung der Zuständigkeiten die Klarheit dieser Rollen zu untergraben droht, haben die regionalen Arbeitsvermittlungsdienste eine Trennung dieser Aufgaben vorgesehen; sie sollen jeweils von unterschiedlichen Abteilungen übernommen werden. Die Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, sind der Ansicht, dass eine klare Trennung der beiden Rollen von fundamentaler Wichtigkeit ist. Sie sind beunruhigt darüber, dass die neuen Strukturen noch zu wenige Sicherheiten bieten hinsichtlich einer solchen klaren Trennung. Zugleich weisen sie darauf hin, dass eine Abstimmung zwischen der Strategie der beiden Dienste vorhanden sein muss, um eine konsequente Strategie handhaben zu können, die den Arbeitssuchenden zum Vorteil gereicht. Es handelt sich also um ein Thema, bei welchem es sich sicherlich lohnt, dessen Entwicklung nachzuverfolgen und zu evaluieren.

d'insertion socio-professionel" in der Wallonischen Refion und in Brüssel.

2.2. Kategorisierung der Arbeitssuchenden

Immer häufiger wird - im Rahmen des Wunsches, bestimmten Eigenschaften von bestimmten Arbeitssuchenden entgegenzukommen - ein besonderes Begleitungsangebot für Gruppen ausgearbeitet. Auf der Grundlage des „*employability*“-Konzeptes (Einsetzbarkeit auf dem Arbeitsmarkt) des Betreffenden werden spezifische Kategorien festgelegt. Basierend auf diesen Kategorien können Personen, die als weit vom Arbeitsmarkt entfernt eingeschätzt werden eine besondere Begleitung erhalten, die es ermöglicht, ein besseres „*employability*“-Niveau zu erreichen. Die verschiedenen regionalen Arbeitsvermittlungsdienste haben in den vergangenen Jahren besondere Begleitungsprogramme ausgearbeitet, bei welchen in manchen Fällen spezialisierte Partner eingeschaltet wurden.

Im Jahr 2010 traf sich eine Arbeitsgruppe bestehend aus ONEM, Actiris, VDAB, FOREM und ADG mit dem Ziel, in allen Regionen eine spezifische Herangehensweise für Personen auszuarbeiten, die nur schwer Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Es wurde vorgeschlagen, Arbeitssuchende, die sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, in drei Kategorien einzuteilen, für welche das Aktivierungsverfahren für eine gewisse Zeit aufgeschoben würde: MMPPs (Personen mit Problemen medizinischer, mentaler, psychischer oder psychiatrischer Natur), Arbeitssuchende mit schwerwiegenden Sozialisierungsproblemen; „nicht orientierbare“ Arbeitssuchende.

Im Jahr 2014 wurde ein Gesetz verabschiedet²⁸² - das in Richtung der Überlegungen der Konzertierungsgruppe geht - in welchem vorgesehen ist, dass das Kontrollverfahren der Verfügbarkeit des Arbeitssuchenden für eine maximale Dauer von 39 Monaten aufgeschoben werden kann, während derer der Arbeitssuchende ein spezifisches Begleitungsprogramm erhält,

²⁸² Artikel 59 bis, §5 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, geändert durch den Königlichen Erlass vom 26. Juni 2014, *Belgisches Staatsblatt*, 10. Juli 2014.

welches ihm der zuständige regionale Arbeitsvermittlungsdienst vorgeschlagen hat. Es muss sich um einen Arbeitssuchenden handeln, der vom regionalen Arbeitsvermittlungsdienst als weit vom Arbeitsmarkt entfernt eingestuft wurde aufgrund einer Kombination aus psychischen, medizinischen und sozialen Faktoren, welche seine Gesundheit und/oder soziale Integration - und folglich seinen Einsatz im Beruf - dauerhaft beeinträchtigen. Es besteht eine Vereinbarung zwischen dem föderalen Staat und den föderierten Teilgebieten, in dieser Maßnahme die Kategorie der „MMPP“-Arbeitssuchenden zu integrieren, sowie solche Arbeitssuchende, die schwerwiegende Probleme psychosozialer Natur haben. Es besteht jedoch noch keine Vereinbarung hinsichtlich der Situation der Arbeitssuchenden, die am Ende einer spezifischen Begleitung oder in deren Verlauf als „nicht orientierbar“ betrachtet werden.

Diese Kategorisierung stellte jedoch den Gegenstand von Diskussionen dar. Obwohl die Sektoren bereits seit Jahren eine so individuell wie mögliche Begleitung der Arbeitssuchenden fordern, sorgt die Einstufung in diese Kategorien - auf Basis der „employability“ einer Person - für Probleme, nämlich durch die Stigmatisierung, die sie verursacht. Man müsste eine Begleitung nach Maß bieten, ohne dass der Betreffende in eine bestimmte Schublade gesteckt wird, was verhindert, dass er oder sie genau die verschiedenen Möglichkeiten erhält, um eine hochwertige Stelle oder Aktivität zu bekommen. Wir müssen uns jedoch dessen bewusst sein, dass das 2014 verabschiedete Gesetz dafür gesorgt hat, dass Arbeitssuchende mit dem Statut einer MMPP von Sanktionen befreit werden, während sie sich im spezifischen Begleitungsprogramm befinden²⁸³. Andere Gruppen erhalten keine solche Befreiung, wie beispielsweise die zu 33 % Arbeitsunfähigen (was vor 2013 sehr wohl noch der Fall war). Die zu 33 % Arbeitsunfähigen können jedoch, genau wie

die „MMPP“-Gruppe, einen Anspruch auf eine Verlängerung Ihres Rechts auf eine Eingliederungszulage um 24 Monate geltend machen, unter der Bedingung, dass sie in diesem Zeitraum positiv an einem vom regionalen Dienst anerkannten und angepassten Programme mitarbeiten²⁸⁴. Es handelt sich also um eine äußerst komplexe Regelung mit unterschiedlichen Statuten und verschiedenen Rechten, wobei wir eine gewisse Ungleichheit feststellen können zwischen Gruppen, die allerdings häufig in ähnlich schwierigen Situationen leben.

2.3. Ausschreibung von Aufgaben

In den letzten Jahren erhalten die Arbeitsvermittlungsdienste immer expliziter die Rolle eines Regisseurs auf dem Arbeitsmarkt. Der Schwerpunkt liegt bei dieser Regisseursrolle auf der Koordinierung, wobei verschiedene Akteure - neben den regionalen Arbeitsvermittlungsdiensten selbst auch andere Organisationen und Unternehmen -, welche für die Durchführung der Begleitung und Ausbildung von Arbeitssuchenden im Rahmen einer gemeinsamen Strategie sorgen.

Zugleich zeigt sich auch ein internationaler Trend, eine steigende Anzahl an Diensten an den Privatsektor auszulagern. In Flandern begann der VDAB beispielsweise 2004 mit einem Experiment zum „Tendering“, wobei bestimmte Dienste über eine Marktfunktion öffentlich vergeben wurden an private Organisationen mit und ohne Gewinnorientierung. Mittlerweile erfolgen 2/3 aller Begleitungen intern bei der VDAB und 1/3 wird an externe Organisationen (mit und ohne Gewinnorientierung) ausgelagert. Mit dieser Vorgehensweise möchte man einerseits innerhalb einer kurzen Zeitspanne eine größere Kapazität bieten können, und andererseits von den besonderen Fachkenntnissen der Partner profitieren. Der VDAB bezahlt die Partner für die erbrachten Leistungen: eine Aufwandsentschädigung auf Basis der Anzahl der beginnenden

²⁸³ Collectif contre l'exclusion (2013). *L'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs est-il soluble dans la chasse aux chômeurs?*, Dezember 2013, <http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE2013B.pdf>

²⁸⁴ Königlicher Erlass vom 28. März 2014, der den Art. 63 §2 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit ändert.

Teilnehmer, und eine Ergebnisvergütung auf Basis der erzielten Resultate (Aktivierung, Weiterführung zu Arbeit und/oder kompetenzvertiefenden Ausbildungen)²⁸⁵.

Internationale Studien zeigen, dass die Auslagerung von Aufgaben seitens öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste an private Organisationen (mit oder ohne Gewinn-orientierung) keine oder negative Auswirkungen auf die Vermittlungschancen hat. Eine französische Studie kam 2014 zu dem Ergebnis, dass die Begleitung von Personen mit einem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit durch öffentliche Dienste die Vermittlungschance verdoppelte im Vergleich zu Privatunternehmen. Im Gegensatz zu dieser internationalen Studie zeigte eine kürzlich durchgeführte flämische Studie, welche die Programme von Arbeitssuchenden beobachtete, welche zwischen 2005 und 2007 eine Begleitung erhielten, dass die Organisationen mit Gewinnorientierung im flämischen Versuch „Trajecttendering“ die effizientesten Dienstleister waren. Die Forscher weisen jedoch auch darauf hin, dass die Steigerung der Effizienz unter Berücksichtigung der Organisationskosten der öffentlichen Ausschreibung sehr gering ist²⁸⁶.

Während der Konzertierungsgespräche innerhalb unseres Dienstes wurden mehrfach Kritik und Besorgtheit geäußert hinsichtlich einer öffentlichen Ausschreibung der Dienstleistungen in Sachen Begleitung und Ausbildung.

Als erster Kritikpunkt wird das Risiko einer weiteren Fragmentierung des Angebots genannt. Dadurch droht die Kontinuität des Angebots, der Methodik und Erfahrung zu schwinden. Auch die Kenntnisse über die Armutsthematik und die

Begleitung in Armut lebender Menschen drohen so bei den regionalen Arbeitsvermittlungsdiensten verloren zu gehen.

Manche fürchten, dass eine Zerteilung der Begleitung verursacht wird. Wenn die Finanzierung zu stark an eine Erfolgspflicht gebunden ist, besteht das Risiko, dass man sich - bei einem Gewinnstreben - eher für eine „einsetzbare“ Arbeitslose entscheidet, mit einem „Absahnen“ dieser Gruppe als Konsequenz, und dass der nicht-kommerzielle Sektor und die ÖSHZs sich - ohne ausreichende finanzielle Mittel - hauptsächlich mit den Personen beschäftigen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind: *„Unrealistische Ergebniserwartungen und -finanzierung sorgen dafür, dass Organisationen sich auf stärkere Profile konzentrieren, um die Erwartungen zu erfüllen. Die derzeitige Ausschreibungspolitik baut unzureichende Garantien ein, um diesen Absahnungseffekt zu vermeiden und lässt Menschen mit großem Abstand vom Arbeitsmarkt im Stich.“*²⁸⁷

Der *Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken (SLN)* weist ebenfalls auf sinkende Richtpreise hin, was sich auf die Begleitung auswirkt²⁸⁸. Anbieter fühlen sich nämlich durch den relativ niedrigen Programmpreis und die wichtige Rolle, die dem Preis bei der Auftragsvergabe beigemessen wird, unter Druck gesetzt, ihr Angebot stark den finanziellen Grenzen des Projektes anzupassen²⁸⁹.

Des Weiteren wird die Frage gestellt, was Arbeitssuchende dagegen unternehmen können, wenn die Begleitung oder Ausbildung die Erwartungen oder bestimmte Qualitätsstandards nicht erfüllt. An wen können sie sich wenden, können sie - innerhalb des vorgesehenen Verfahrens - mit der Ausbildung aufhören oder die Ausbildung wechseln, riskieren sie dann Sanktionen, ...? *Recht-Op in Antwerpen* und

²⁸⁵ VDAB (2015). *VDAB en Partners vieren 10 jaar tenderbeleid*, Pressemitteilung vom 28. Oktober 2015, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/vdab-en-partners-vieren-10-jaar-tenderbeleid>

²⁸⁶ Cockx, B. und S. Baert (2015). *Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?*, WSE Report 2015, Nr. 6, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie / Gent, SHERPPA, Universiteit Gent, S. 8-17 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698581

²⁸⁷ SLN – Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken Opleiding en Tewerkstelling (2015). *Naar een vernieuwd tenderbeleid*, S. 2.

²⁸⁸ *Ibid.*, S. 2.

²⁸⁹ IDEA Consult, DLA Piper (2009). *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport*, Brüssel, S. 7.

andere Jugendgruppierungen innerhalb des *Netwerk tegen Armoede* beklagten beispielsweise kürzlich, dass verschiedene Teile der Begleitung und Ausbildungen über das Ziel hinausschießen²⁹⁰.

Verschiedene Teilnehmer der Konzertierungsgespräche betonten die Wichtigkeit der Schaffung von Partnerschaften mit den Ausbildungs- und Begleitungsdiensten, um die Personen, die weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, zu begleiten. Derzeit haben in den spezifischeren Ausschreibungen Partnerschaften einen hohen Stellenwert, doch durch die Marktkräfte verschiebt sich der Schwerpunkt von der Zusammenarbeit hin zur Konkurrenz. Die Begleitung spezifischer Zielgruppen erfolgt am besten in einem Kontext des „*Erfahrungsaustausches, des Austausches von Know-how und des Gedankenaustauschs*“²⁹¹. Sie sind der Ansicht, dass solchen Partnerschaften der Vorzug zu geben ist gegenüber Ausschreibungen.

3. Drei Aufgaben der öffentlichen Dienste

Die Behörden sorgen für ein breit gefächertes Angebot für Arbeitssuchende, um deren Weg hin zum Arbeitsmarkt über Begleitungs-, Ausbildungs- und Vermittlungsmaßnahmen zu begleiten. Darüber hinaus möchten sie über allerlei Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitgeber eine Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen.

3.1. Begleitung

3.1.1. Begleitung durch öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste

Während der Konzertierungsgespräche erläuterten die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste ihre Aufgabe der Begleitung von Arbeitssuchenden. Diese Darlegungen stellten für die Debatte eine große Bereicherung dar. Wir haben uns bei der

Verfassung dieses Abschnitts vor allem auf diese Darlegungen berufen sowie auf den Austausch, der dabei stattgefunden hat.

In ihrer Geschäftsführungsvereinbarung wurde für öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste die Aufgabe aufgenommen, Arbeitssuchende bei der Suche nach einer anhaltenden und hochwertigen Arbeitsstelle zu begleiten. Jeder Dienst hat relativ parallel verlaufende Strategien entwickelt, teilweise mit unterschiedlichen Mitteln. Die Arbeitsvermittlungsdienste haben es sich zum Ziel gesetzt, die Begleitung auf das Individuum abzustimmen. Sie müssen mit anderen Worten die persönliche Situation des Arbeitssuchenden (Probleme, Bildungsniveau, Erfahrung, usw.) berücksichtigen.

Jeder gemeldete Arbeitssuchende hat einen Vermittler oder Berater²⁹², der ihm oder ihr während des gesamten Begleitungsprogramms zugeteilt ist, auch dann, wenn die Begleitung durch eine Ausbildung unterbrochen wird oder als Follow-up bei einem spezifischen Problem. Die Begleitung muss dem Arbeitssuchenden innerhalb einer bestimmten Frist angeboten werden, welche je nach Bildungsniveau variiert. Die Art der Begleitung der Person hängt vom Grad ihrer Selbstständigkeit oder von anderen Eigenschaften wie beispielsweise dem Alter ab. Personen, die selbstständig genug sind, können beim VDAB beispielsweise einen Teil der Begleitung über die Website erhalten. Bei Actiris gibt es im Rahmen des Jugendgarantieplans eine spezifische Begleitung, die Jugendlichen anhand eines „individuellen Aktionsplans“ vorgeschlagen wird.

Die Begleitungsschritte verlaufen bei allen Arbeitsvermittlungsdiensten größtenteils parallel: Bestandsaufnahme, Erstellung eines Aktionsplans und Follow-up des Aktionsplans. Die Begleitung beginnt mit einer Analyse der Situation der Person. Anschließend wird bestimmt, welche Aktionen

²⁹⁰ Netwerk tegen Armoede (2015). *Begeleiding werkzoekenden schiet vaak zijn doel voorbij*, 21. Oktober 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunt--dossier/werk-en-sociale-economie/nieuws/begeleiding-werkzoekenden-schiet-vaak-zijn-doel-voorbij>

²⁹¹ SLN, *op.cit.*, S. 3.

²⁹² Die verschiedenen Arbeitsvermittlungsdienste verwenden unterschiedliche Begriffe. Bei Forem verwendet man „conseiller référents“ (Referent), beim VDAB „bemiddelaar“ (Vermittler) und bei Actiris „consulent“ (Berater). Im Folgenden verwenden wir den Begriff „Berater“ für die Begleiter in den drei regionalen Diensten.

erforderlich sind, um diese Person erneut an den Arbeitsmarkt vermitteln zu können. Die Schritte können unterschiedlich sein: Erstellung eines Lebenslaufs, Teilnahme an einer Ausbildung, Problemlösung (Wohnungssituation, gesundheitliche Probleme, usw.).

Eine weitere Aufgabe besteht darin, zu ermitteln, ob es Stellenangebote gibt, die dem Profil des Arbeitssuchenden entsprechen. Dieser Vorgang wird als „*Matching*“ bezeichnet. Der Dienst kann auch bei Bewerbungen helfen. Der VDAB arbeitet auch mit dem Arbeitgeber zusammen hinsichtlich der Anforderungen und kann diesen um eine Rückmeldung bezüglich eines Bewerbungsgesprächs mit dem Arbeitssuchenden bitten.

Bei spezifischen Problemen in Sachen Lebensumstände oder Gesundheit kann der Berater dem Arbeitssuchenden vorschlagen, dass ein anderer - interner oder externer - Dienst sich an seiner Begleitung beteiligt. Actiris hat beispielsweise einen ärztlichen Dienst eingerichtet. Dieser kann Arbeitssuchenden, welche unter medizinischen Problemen leiden, hinsichtlich der Orientierung bei der Berufswahl beraten. Forem hat beispielsweise ein Partnerschaftsnetzwerk mit IFAPME, den ÖSHZs, der Erwachsenenfortbildung, den „*Régies des quartiers*“, EFT, OISP, MIRE, CISP usw. eingerichtet. Das ADG hat ebenfalls eine Herangehensweise ausgearbeitet, und zwar in Zusammenarbeit mit den ÖSHZs und der Dienststelle für Personen mit Behinderung (DPB). Wichtig ist auch die Erkennung von Hinweisen auf Armut während der Begleitung. Auf diesem Gebiet hat es Fortbildungen gegeben und innerhalb mancher öffentlicher Einrichtungen sind Sachverständige tätig.

Während der Präsentationen lenkten die regionalen Arbeitsvermittlungsdienste die Aufmerksamkeit auf ein spezifisches Instrument für Jugendliche unter 25 Jahren, nämlich die Jugendgarantie. Diese wird im weiteren Verlauf dieses Textes besprochen (siehe 3.1.3.).

3.1.2. Begleitung durch die ÖSHZs

Die ÖSHZs haben im Laufe der Zeit eine Begleitung für ihre Klienten entwickelt durch die Aktivitäten einer sozioprofessionellen Eingliederung. Das ÖSHZ kann dem Klienten vorschlagen, ihm bei der Einschätzung der Situation behilflich zu sein, sowie dabei, sich eine Übersicht seiner Kompetenzen und Bedürfnisse zu verschaffen, über seine Erwartungen nachzudenken, sein Projekt auszuarbeiten und dieses letzten Endes während des Eingliederungsprogramms sein Projekt zu evaluieren.

Die drei ÖSHZ-Verbände haben das Sozioprofessionelle Gleichgewicht ausgearbeitet²⁹³. Dessen Entwicklung muss im Kontext des Bedarfs an Mitteln und Methodiken beim ÖSHZ gesehen werden, einen Programmplan zu erstellen, der die Art der Dienstleistung in den ÖSHZs berücksichtigt, wo die Beschäftigungsperspektiven stark mit den Aspekten des Wohlbefindens in Zusammenhang stehen. Es ist ein Mittel, dass so gut wie möglich die Persönlichkeit des Benutzers berücksichtigen soll (indem Informationen über seine persönliche Situation, seine Kapazitäten, seine Hoffnungen, seine Fertigkeiten und seine Bedürfnisse gesammelt werden), um zielführende sozioprofessionelle Eingliederungsprojekte festzulegen und zusammenzustellen. Es werden sechs Phasen im Eingliederungsprogramm des Klienten unterschieden: die Aufnahme, die Ausarbeitung und Definition des Programms, die Vorausbildung, die Ausbildungs-/Fortbildungsmaßnahme, die Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitserfahrung. Um das Eingliederungsprogramm festlegen zu können, muss man sich genügend Zeit für den Nutzer nehmen, „*um ihn und seine Situation kennenzulernen. Diese Zeit, die in die Person investiert wird, ist von unschätzbarem Wert. Sie ermöglicht es nämlich, ein persönliches Programm zu umreißen, das dem Nutzer die*

²⁹³ Libert, Vincent (2005). *Référentiel méthodologique: Bilan Socio-Professionnel en CPAS, s.l., VVSG, AVCB, UVCW, ÖPD SE*, http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=120&vID=250

Möglichkeit bietet, seinen Platz in der Gesellschaft einzunehmen. Dabei steht das Angebot individueller und hochwertiger Hilfe im Vordergrund²⁹⁴. Diese sechs Phasen sind nicht geradlinig: Das sozioprofessionelle Eingliederungsprogramm muss der spezifischen Situation des Nutzers angepasst und auf seine eigene Entwicklung abgestimmt werden. Das Sozio-professionelle Gleichgewicht ist eine Methodologie, die an den eigenen Kontext jedes ÖSHZs oder jeder Region angepasst werden kann. Auf der wallonischen Seite hat die „*Union des villes et communes wallonnes*“ eine neue Version ausgearbeitet. Auf flämischer Seite wird das „Gleichgewicht“ weniger häufig verwendet, denn es kommen auch andere Mittel zum Einsatz. Die ÖSHZs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft verwenden eine angepasste Version des „Gleichgewichts“, je nach der spezifischen Situation des Arbeitssuchenden. Es wurden auch andere Mittel auf der Grundlage des „Gleichgewichts“ ausgearbeitet.

Die ÖSHZs beschreiben ihre Begleitung als globale Herangehensweise, welche sich der Person als Ganzes zuwendet. In diesem Rahmen können ÖSHZs, falls erforderlich, spezifische Kosten hinsichtlich Transport, Kinderbetreuung, Schule, etc. übernehmen. Sie können auch Personen beschäftigen, um soziale Sicherheitsrechte zu eröffnen oder aber ihrer Berufserfahrung entsprechend.

3.1.3. Schwerpunkte

- **Jugendgarantie**

Diese Garantie ist im Rahmen der europäischen Maßnahme mit dem Namen „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ angesiedelt, welche speziell arbeitslosen Jugendlichen, die keine Ausbildung machen und nicht zur Schule gehen, helfen möchte, vor allem in den Regionen der Europäischen Union, wo die Jugendarbeitslosenquote 2012 über 25% lag. Die Europäische Union sieht ein Budget von sechs Milliarden Euro für

diese Maßnahme vor. Im Rahmen der Ausführung der Jugendgarantie wurden die Mitgliedsstaaten gebeten, Maßnahmen zu treffen, welche gewährleisten, dass alle Jugendlichen bis zum Alter von 25 Jahren innerhalb von 4 Monaten nach dem Verlassen einer formellen Bildungseinrichtung oder, nachdem sie arbeitslos geworden sind, ein hochwertiges Angebot in Form einer Stelle, einer weiterführenden Ausbildung, einem Ausbildungsplatz oder eines Praktikums erhalten.

Diese Maßnahme ist ein Schwerpunkt der Beschäftigungspolitik für Jugendliche. Ein großer Teil der öffentlichen Maßnahmen zielt darauf ab. Bestimmte Organisationen betrachten es als eine gute Gelegenheit, die Jugendgarantie weiter auszuarbeiten. So hat ATD Vierte Welt die Europäische Union darum gebeten, „*dass die Empfehlung für die Jugendgarantie zur verbindlichen Richtlinie für die Mitgliedsstaaten wird und dass die Garantiepläne sich in erster Linie an die verletzlichsten Jugendlichen richten.*“²⁹⁵ Dies kann jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen funktionieren, nämlich dass diese Jugendlichen Zugang zu Ausbildungsprogrammen und vollwertigen Stellen mit hochwertiger Begleitung und ausreichenden Mitteln erhalten müssen, um damit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Um diese Begleitung wirklich hochwertig zu machen, müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein: Zunächst einmal muss das vorgeschlagene Programm so weit wie möglich auf die individuelle Person abgestimmt sein. Zweitens muss es mehrere Elemente umfassen, die dem Jugendlichen die Möglichkeit bieten, schrittweise zu einer dauerhaften Beschäftigung zu gelangen. Drittens muss er während des Eingliederungsprogramms durch ein solides soziales Statut abgesichert sein, sodass der Nutzer den Kurs halten kann²⁹⁶.

²⁹⁴ *Ibid.*, S. 67.

²⁹⁵ ATD Vierte Welt (2014). *Penser et bâtir ensemble une Europe sans pauvreté ni exclusion*, S. 4, <http://atd-quartmonde.org/penser-et-batir-ensemble-une3738>

²⁹⁶ Nicaise, Ides (März 2015), „Europa wil geen enkele jongere laten verkommen“, *Vierde Wereldblad*, Nr. 190, S. 9-10, http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde_wereldblad_maart_2015_lr.pdf

Über die Einstiegsphase wurde sehr viel diskutiert. Die Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen beklagen sich über schlechte Arbeitsbedingungen und sehr flexible Arbeitszeiten. Hinzu kommt, dass die Jugendlichen, die im Rahmen der Jugendgarantie beschäftigt werden, eine monatliche Entlohnung in Höhe von 698 Euro erhalten, bezahlt vom LAAB, und 200 Euro netto vom Arbeitgeber. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche betonten, dass dies kein vollwertiger Lohn ist und einen beträchtlichen Druck für andere Arbeitnehmer schafft. Kann man, wie im ABA bereits für vergleichbare Maßnahmen erwähnt, sagen, dass die Jugendgarantie als perverser Effekt eine verschärfte Konkurrenz unter den am meisten benachteiligten Arbeitssuchenden zur Folge hat²⁹⁷?

Das *Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid* hat eine Längsschnittstudie über die Arbeitssuchenden durchgeführt, die ein Einstiegspraktikum in einem Unternehmen machten, um ihren Beschäftigungsstatus zu untersuchen, und inwiefern die Praktika erfolgreich beendet werden konnten. Es stellte sich heraus, dass 30% der Jugendlichen nach drei Monaten eine Stelle gefunden hatten. Dieser Prozentsatz betrug sogar 45,8% bei denjenigen, die ein sechsmonatiges Praktikum absolvierten. Es besteht also ein Zusammenhang zwischen der Dauer des Praktikums und dem erfolgreichen Übergang zu einer Arbeit. Obwohl diese gezielte Studie uns interessante Informationen über die sozioprofessionelle Eingliederung der Praktikanten bietet, gibt es einige Einschränkungen, die das *Observatorium* selbst hervorhebt:

- Die Übergangsziffern hin zu einer Arbeitsstelle beziehen sich auf alle Arten von Stellen, egal für welche Dauer (auch ein einziger Tag wurde hier berücksichtigt);

- Es besteht ein Stichprobenproblem, da die besten Kandidaten mit ähnlichen Profilen in die Stichprobe aufgenommen wurden;
- Diese Analyse hat es nicht ermöglicht, die Verbesserung der Kompetenzen des Praktikanten am Ende des Praktikums zu evaluieren;
- Die Analyse hat es ebenfalls nicht ermöglicht, Substitution zu untersuchen²⁹⁸.

Es ist erforderlich, eine tiefgehendere Evaluierung dieser Maßnahme durchzuführen, die auf den vom *Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid* gestellten Fragen basiert.

Substitutions- oder „*deadweight*“-Effekte (die Maßnahme führt zur Schaffung von Stellen, die auch ohne die Maßnahme geschaffen worden wären), „Karussell“-Stellen (der Arbeitssuchende hat eine befristete Stelle nach der anderen) und prekäre Lebensumstände (niedrige Löhne) scheinen zu den Risiken dieser Maßnahme zu gehören, während die Initiativnehmer gerade zum Ziel haben, den Jugendlichen eine starke Verbindung zum Arbeitsmarkt zu bieten.

Durch die Herausforderungen, die diese Maßnahme mit sich bringt, ist ihre Einführung eine große Aufgabe für die Regionen. Hinzu kommt - infolge der sechsten Staatsreform - noch ein Mechanismus für ein größeres Verantwortungsbewusstsein der Regionen²⁹⁹, der bestimmt, dass wenn in einer Region im Laufe eines Jahres die Anzahl der freigestellten Tage für Ausbildung, Studien oder Praktikum gegenüber der Anzahl der Tage vollständig vergüteter Arbeitslosigkeit desselben Jahres mehr als 12% beträgt, die Region der föderalen Regierung eine Entschädigung zahlen muss.

²⁹⁷ ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, S. 177.

²⁹⁸ Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2015). *Analyse longitudinale des stagiaires STE*, Februar 2015, <http://asbl-csce.be/documents/analyseSTE.pdf>

²⁹⁹ Artikel 35 nonies §2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 zur Reform der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen, zur Erweiterung der steuerlichen Autonomie der Regionen und zur Finanzierung der neuen Zuständigkeiten, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Januar 2014.

- **Vertrauensbeziehung**

Den Teilnehmern der Konzertierungsgespräche zufolge ist Vertrauen für die Begleitung von essenzieller Wichtigkeit. Dieses Vertrauen ist jedoch nicht selbstverständlich. Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, verweisen auf die Angst davor, nach vorhergehenden negativen Erfahrungen erneut zu vertrauen. Dies erfordert Zeit. Die verschiedenen Dienste wissen, dass sie sich die erforderliche Zeit nehmen müssen, doch wir können uns natürlich die Frage stellen, ob die Maßnahmen in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und vor allem diejenigen hinsichtlich der verstärkten Degressivität des Arbeitslosengeldes, es nicht erschweren, dieses Ziel zu erreichen.

Darüber hinaus wird dem Vertrauen auch geschadet, wenn der Berater oder Sozialarbeiter selbst bei der Kontrolle des Aktivierungs- oder Eingliederungsprogramms involviert ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn diese Informationen weitergeben, auf deren Grundlage Sanktionen verhängt werden. Die regionalen Arbeitsvermittlungsdienste sind sich dieses Problems bewusst und haben daher - anlässlich der sechsten Staatsreform - beschlossen, die Kontrollaufgaben einer anderen Abteilung anzuvertrauen. Zuvor wiesen wir jedoch auf die große Besorgnis hin, die sich in diesem Bereich auf mögliche Verbindungen zwischen der Vermittlung und der Kontrolle innerhalb des regionalen Arbeitsvermittlungsdienstes erstreckt.

- **Personalisierte Begleitung**

Während der Konzertierungsgespräche betonten die Arbeitsvermittlungsdienste und ÖSHZs, dass sie ein individuelles Begleitungsprogramm ausarbeiten, das auf die Bedürfnisse des Arbeitssuchenden abgestimmt ist, sowohl, was die vorgeschlagenen Aktionen, als auch die erforderliche Zeit betrifft. Trotzdem sind einige der Ansicht, dass diese Aktionen noch zu gleichförmig seien, und dass Berater sehr viele Fälle zu bearbeiten haben, wodurch sie zu wenig Zeit mit

der Begleitung der einzelnen Arbeitssuchenden verbringen können.

Bei einer personalisierten und multidisziplinären Begleitung müssen mehr Parteien mit einbezogen werden. Wir stellen fest, dass die „klassischen“ Instanzen (VDAB, Forem, Actiris, ADG) und andere Akteure immer häufiger zusammenarbeiten. Der Informationsaustausch, der im Rahmen dieser Zusammenarbeit erforderlich ist, wirft jedoch auch Fragen auf und bereitet Anlass zur Sorge. Diese Partnerorganisationen befürchten, dass die Informationen im Rahmen anderer Zielsetzungen als der der Begleitung verwendet werden und dass dies der freiwilligen Vertrauensbeziehung mit ihren „Kunden“ schaden könnte.

Die Diversität und Spezialisierung der Akteure für sozioprofessionelle Eingliederung können als positiv betrachtet werden: Die Begleitung kann so nämlich besser auf die spezifische Situation der Arbeitssuchenden abgestimmt werden. Für die verletzlichsten Personen ist es jedoch häufig schwierig zu begreifen, wofür welcher Partner genau zuständig ist, und zwischen deren Aufgaben unterscheiden zu können.

Mehrere Teilnehmer der Konzertierungsgespräche verwiesen auf die „integrierten Arbeits- und Wohlbefindensprogramme“ in Flandern. Diese Form der personalisierten Begleitung entstand aus der Feststellung, dass die klassische Dienstleistung nicht ausreichend individualisiert war und häufig nicht zu einer dauerhaften Anstellung führte, und dass ein Bedarf an spezifischen Programmen für in Armut lebende Menschen bestand. Das Fundament dafür bildet das „WAW-Programm“ (integrierte Herangehensweise „*Werk, Armoede, Welzijn*“ - Arbeit, Armut, Wohlbefinden), ein Projekt, das von der Viertewelt-Gruppe *Mensen voor Mensen* mit der Unterstützung des Europäischen Sozialfonds in der Gemeinde Aalst gestartet wurde. In diesem Projekt wurde eine neue Begleitungsmethode ausgearbeitet, um Menschen, die in Armut leben, dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Begleitungsarbeit wird innerhalb eines weiträumigeren Emanzipationsprozesses angesiedelt. Man

konzentriert sich auf drei Bereiche: Arbeit, Armut und Wohlbefinden. Der Betreffende wird eine Zeit lang in diesen drei Bereichen begleitet, also innerhalb einer multidisziplinären Herangehensweise. Bei diesem Projekt werden diverse Partner mit einbezogen³⁰⁰. Gleichzeitig wurde das W²-Konzept auch forschungsmäßig von HIVA unterbaut³⁰¹. Auf der Grundlage dieser Arbeit - und nach vielfacher Beratschlagung mit dem *Netwerk tegen Armoede* - entwickelte der VDAB „integrierte Arbeits- und Wohlbefindensprogramme“ für Menschen in Armut, mit den folgenden spezifischen Elementen: Begleitung durch eine Ankerperson, beschränkte Anzahl an Fällen pro Begleiter, spezifisch für Menschen in Armut, Aufmerksamkeit für Arbeits- und Wohlbefindensaspekte, ganzheitliche und strukturierte Herangehensweise, auf Verstärkung der Kompetenzen und/oder Beschäftigung gerichtet, Kombination mit emotional-expressiver Unterstützung. Im Jahr 2014 realisierte der VDAB 944 „integrierte Arbeits- und Wohlbefindensprogramme“³⁰². Das neue Flämische Dekret „Fürsorge- und Arbeitsprogramme“ sollte diese Art der Begleitung für Menschen in Armut strukturell verankern, jedoch weist das *Netwerk tegen Armoede* auf fundamentale Unterschiede hin zwischen dem „integrierten Arbeits- und Wohlbefindensprogramm“ und dem, was im Dekret vorgesehen ist. Es kommt zu dem Ergebnis, dass die strukturelle Verankerung des „Arbeits- und Wohlbefindensprogramm“ für Menschen in Armut mit diesem Arbeits- und Fürsorgedekret nicht umgesetzt wird³⁰³.

³⁰⁰ <http://www.netwerktegenarmoede.be/vereniging-in-beeld/vierdewereldgroep-mensen-voor-mensen>

³⁰¹ Steensens, K., Sannen, L., Ory, G und Ides Nicaise (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid, S. 127-140, http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/Eindversie_Integrale_Trajecten.pdf

³⁰² VDAB (2015). *Samen sterk voor werk. Jaarverslag 2014*, VDAB, S. 37, <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/VDABjaarverslag2014.pdf>

³⁰³ *Netwerk tegen Armoede* (2014). *Voorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12. März 2014, 6 S.,

In Brüssel läuft von 2014 bis Mitte 2015 ein Pilotprojekt, das von einem Netzwerk niederländischsprachiger Organisationen durchgeführt wird und vom WAW-Programm inspiriert wurde.

„Die meisten Besucher unserer Vereinigungen sitzen fest in einem Netz von Problemen, Ausschluss und Benachteiligung auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Gebieten. Diese Probleme sind meist nicht vorhersehbar und bedingen bzw. erschweren einander. Menschen in Armut leben daher dauerhaft im Überlebensmodus. Ihre prekäre Situation zwingt sie ständig dazu, kleinere und größere Krisen zu lösen, wodurch die kurzfristige Perspektive alles beherrscht. Menschen in Armut brauchen jemanden, der ihnen dabei hilft, die auf kurze Sicht gerichteten Denkmuster zu durchbrechen, der mit am Steuer sitzt und der langfristige Perspektiven und dauerhafte Lösungen anreicht. Was die Arbeitserfahrungen betrifft, so finden wir in unseren Vereinigungen viele Menschen in Armut, die keinen Abschluss haben oder gering qualifiziert sind, die bei der Suche nach Arbeit Schwierigkeiten haben und/oder häufig in prekären Arbeitsstellen landen. Häufig wirkt sich dies auch auf emotionaler Ebene aus. Sie sind frustriert, unsicher, entmutigt, wütend ...“³⁰⁴

• *Mangel an Arbeitsplätzen*

„Es besteht ein großer Unterschied zwischen Arbeit suchen und Arbeit finden.“

Während der Konzertierungsgespräche wiesen einige Teilnehmer darauf hin, dass Menschen nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Mitarbeiter von Arbeitsvermittlungsdiensten und ÖSHZs setzen alles daran, den Arbeitssuchenden zu helfen. Manchmal sind sie jedoch machtlos, da einfach nicht genügend hochwertige Stellen vorhanden sind. Begleitung wirft erst dann Früchte ab, wenn sie zu einer Anstellung führt. Sonst hat

<http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

³⁰⁴ *Netwerk tegen Armoede, op.cit.*, S. 1.

der Prozess sowohl für den Sozialarbeiter als auch für den Arbeitssuchenden wenig Nutzen.

Die Schere zwischen der Beschäftigungsrate gering qualifizierter Personen gegenüber der von höher qualifizierten ist groß. Diese Kluft hat sich noch verbreitert durch das stetige Sinken der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften³⁰⁵. Es gibt sehr wohl Stellenausschreibungen für Personen ohne genau definierte Qualifikationen, doch häufig enthalten diese Anforderungen hinsichtlich Studium, Arbeitserfahrung, Führerschein, Zeugnis oder Sprachkenntnissen. Die Arbeitgeber suchen Menschen, die „einsatzbereit“ sind: „Menschen, die einsetzbar und polyvalent sind und die imstande sind, selbstständig zu lernen“³⁰⁶.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche sorgen sich im Übrigen über die Tatsache, dass stets höhere Anforderungen gestellt werden, die häufig eigentlich nicht relevant sind für die zu besetzende Stelle. Daher ist es wichtig, die erforderlichen Kompetenzen korrekt festzulegen. Die Arbeitsvermittlungsdienste versuchen mehr und mehr, den Dialog mit Arbeitgebern einzugehen und Instrumente für die korrekte Bestimmung der erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Teilnehmer der Konzertierungsgespräche fordern, dass Arbeitgeber zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um auch die Arbeit an die Kompetenzen des betreffenden Arbeitnehmer anzupassen.

3.2. Ausbildung

Unterricht, Ausbildung und Arbeit sind essenzielle Mittel im Kampf gegen die Armut.

Im Jahr 2011 hatten 19,8% aller Arbeitnehmer geringe Qualifikationen. Die Beschäftigungsrate dieser gering qualifizierten Personen betrug im selben Jahr 38,4%. Dieselbe Gruppe war in den

Arbeitslosigkeitsstatistiken (41,7%) und der inaktiven Bevölkerung (52,9%) übermäßig stark vertreten. Der Prozentsatz derer, die erneut ihren Weg zum Arbeitsmarkt fanden, lag ebenfalls niedriger bei den gering Qualifizierten. Studien, die eine Gruppe von Nicht-Studierenden zwischen 15 und 64 Jahren untersuchten, erwiesen, dass das Bildungsniveau ein ausschlaggebender Faktor für den Zugang zu Unterricht und Ausbildung ist. Die Wahrscheinlichkeit des Zugangs zu einer Ausbildung (sozialer Aufstieg, ...) ist bei gering qualifizierten Personen drei mal niedriger als bei hoch qualifizierten³⁰⁷. Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen jedoch darauf hin, dass die Beschreibung „gering qualifiziert“ die Kompetenzen des Betreffenden nicht immer korrekt darstellen. Manchmal haben Menschen sehr viel Berufserfahrung gesammelt und ist ihr (vor langer Zeit gemachter) Abschluss nicht aussagekräftig hinsichtlich ihrer Fertigkeiten. Es wird kein hinreichender Unterschied gemacht zwischen einerseits dem schulischen Niveau, das das anfängliche Bildungsniveau (vor Beginn einer beruflichen Laufbahn) angibt und dem Schulungsniveau (Fachkenntnisse), das die Summe der verschiedenen Berufserfahrungen und Ausbildungen während der gesamten beruflichen Laufbahn darstellt. Während der Konzertierungsgespräche wird angemerkt, dass solche Kompetenzen nur unzureichend berücksichtigt werden, dass Menschen immer wieder an Ausbildungsprogramme verwiesen werden und dass diese Ausbildungen nicht zur Schaffung der fehlenden Stellen führen.

3.2.1. Ausbildung von Arbeitssuchenden

Immer häufiger kommt es vor, dass jemand im Rahmen der Begleitung von Arbeitssuchenden oder ÖSHZ-Klienten eine Ausbildung machen muss. Um die unterschiedlichen Bedürfnisse zu erfüllen, haben die öffentlichen Dienste das Ausbildungsangebot entwickelt und diversifiziert:

³⁰⁵ Hoher Rat für Beschäftigung (2013). *Bericht 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*, Brüssel, Föderaler Öffentlicher Dienst Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung, S. 11, <http://www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=39095>

³⁰⁶ *Ibid.*, S. 100.

³⁰⁷ *Ibid.*, S. 106 und S. 150.

- Alphabetisierung bietet Personen, die nicht lesen oder schreiben können, die Möglichkeit, diese Grundfertigkeiten zu erwerben;
- die Grundausbildung, Nachholausbildung oder Vorausbildung bieten Rechen- und andere Kurse an, die als Vorbereitung auf eine Berufsausbildung oder Arbeitsstelle gedacht sind;
- die qualifizierende Ausbildung soll die erforderlichen Fertigkeiten für das Erlangen einer Anstellung vermitteln.

Die Organisationen, die Ausbildungen anbieten, sind ebenfalls breit gefächert: die öffentlichen Einrichtungen für Beschäftigung und Ausbildung, die ÖSHZs, die privaten Organisationen mit und ohne Gewinnorientierung. Einige Organisationen haben sich spezialisiert und haben mit der Zusammenarbeit begonnen, um besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse eingehen zu können.

Die Aktionen der ÖSHZs auf dem Gebiet der Ausbildung können ebenfalls sehr umfangreich sein und variieren je nach ÖSHZ³⁰⁸: Orientierung hin zu anderen Operatoren, Begleitung von Personen, Finanzierung von Ausbildungen für ÖSHZ-Klienten bei anderen Operatoren, Organisation eigener Ausbildungen. Es wurden auch Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen den regionalen Arbeitsvermittlungsdiensten und den ÖSHZs ausgearbeitet, um eine größere Kohärenz bei der Begleitung von Arbeitssuchenden zu erreichen.

3.2.2. Ausbildung am Arbeitsplatz

Ausbildung am Arbeitsplatz kann einen echten Mehrwert bieten. Diese Art von Ausbildung ermöglicht es auf lange Sicht, eine hochwertigere Arbeit zu bekommen. Das Versprechen der Sozialpartner, ihre Fortbildungsmaßnahmen zu verstärken, wurde festgelegt im Artikel 30 des

³⁰⁸ Commission Consultative Formation Emploi Enseignement - CCFEE (2014). *Interventions des CPAS dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de l'insertion. Avis 117 adopté le 23 septembre 2014*, Brüssel, CCFEE, S. 13, http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18

Gesetzes vom 23. Dezember 2005 über den Solidaritätspakt zwischen den Generationen, geändert durch das Programmgesetz vom 29. März 2012. Dieses verpflichtet den Privatsektor dazu, Fortbildungsmaßnahmen in Höhe von 1,9 % der gesamten Lohnmasse des Sektors anzustreben. Dies gilt für formelle, informelle und initiale Ausbildungen³⁰⁹.

In seinem Bericht aus dem Jahr 2013 versichert der Hohe Rat für Beschäftigung, dass das Bildungsniveau ein Schlüsselement für die Jobstabilität ist³¹⁰. Die Alphabetisierungsmodule, Vorausbildung, Nachholausbildung und Ausbildung am Arbeitsplatz können zur Verbesserung des Schulungsniveaus des betreffenden führen.

3.2.3. Duale Ausbildung

Lernen und Arbeiten ist eine duale Berufsausbildung, bei der der Auszubildende Fertigkeiten teils am Arbeitsplatz und teils in der Schule erlernt. Dies ermöglicht Jugendlichen - für die der traditionelle Unterricht nicht passt - über ein Programm mit abwechselndem Lernprozess in der Schule und im Rahmen der Arbeit. In den meisten Fällen besuchen die Jugendlichen zwei Tage pro Woche einen allgemeinen, beruflich ausgerichteten Unterricht in einem Ausbildungszentrum, was sie mit drei Tagen Lernen am Arbeitsplatz bei einem Unternehmen kombinieren.

Auf föderaler Ebene haben die Sozialpartner eine Empfehlung ausgesprochen, mit einer Definition von dualen Ausbildungen und den dabei anwendbaren essenziellen arbeitsrechtlichen und sozialsicherheitsrechtlichen Elementen³¹¹. Die

³⁰⁹ Expertengroep "Concurrentievermogen en Werkgelegenheid" (EGCW) (Juli 2013). *Verslag aan de Regering. Arbeidskosten, loonsubsidies, arbeidsproductiviteit en opleidingsinspanningen van ondernemingen*, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport_g_ece_verslag%20egcw_201301.pdf

³¹⁰ Hoher Rat für Beschäftigung (2013), *op.cit.*, S. 150.

³¹¹ • Nationaler Arbeitsrat und Zentraler Wirtschaftsrat (25. Mai 2011). *Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt - Opvolging van advies nr. 1.702 - Alternerend leren, Gemeenschappelijke raadszitting*, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1770.pdf>

föderale Regierung hat diese Empfehlung drei Jahre später teilweise befolgt. Der *Verbond van Belgische Ondernemingen* fordert, diese Empfehlung in ihrer Gesamtheit zu befolgen mit dem Ziel, „die Klarheit und Attraktivität für Arbeitgeber, Eltern und Jugendliche zu erhöhen, sodass dies in größerem Umfang in Anspruch genommen wird“³¹².

Die *Federatie Wallonië-Brussel* hat die Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit hinsichtlich der dualen Ausbildung zwischen der Französischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission (COCOF) im Jahr 2014 neu gefasst, um eine gemeinschaftliche duale Vereinbarung einzuführen³¹³. Der Anhang sieht „die Harmonisierung des Jugendlichen-Status zwischen Anbietern von Berufsausbildungen und Bildungseinrichtungen durch die Einführung einer gemeinschaftlichen dualen Vereinbarung in Kombination mit einem Ausbildungsplan“ vor³¹⁴. Die duale Vereinbarung regelt die Rechte und Pflichten des Lehrlings in einer dualen Ausbildung sowie des Unternehmens, wo er die praktische Ausbildung erhält. Die folgenden Vereinbarungen fallen unter die gemeinschaftlichen dualen Vereinbarungen: die Vereinbarung für sozioprofessionelle Eingliederung, der Mittelstandslehrvertrag in der Wallonischen Region und der Mittelstandslehrvertrag in der Region Brüssel-Hauptstadt. Dank dieser Reform werden alle Jugendlichen, die eine duale Ausbildung machen,

im sozialen Sicherheitssystem auf dieselbe Art und Weise behandelt. Zuvor hatte jede Ausbildung eigene Musterverträge und ein gesondertes Sozialversicherungsstatut³¹⁵. Der Anhang trat am 1. September 2015 in Kraft.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist das System der „Mittelstandsausbildung“ traditionell stark im Bildungssystem verankert und der Anteil der Jugendlichen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die diese Art von Ausbildung erhält, ist beträchtlich höher als in den anderen Gemeinschaften. Es hat sich erwiesen, dass diese Ausbildung gute Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt erzielt mit einer durchschnittlichen Anstellungsquote von über 90%.

3.2.4. Schwerpunkte

- **Ein Ausbildungsangebot, das sich auf Mangelberufe richtet**

Manchmal werden Menschen Ausbildungen vorgeschlagen, die nicht zu ihren Erwartungen oder Fertigkeiten passen, die jedoch auf Mangelberufe gerichtet sind, die die Region festgelegt hat. Jeder Arbeitsvermittlungsdienst erstellt jährlich ein Inventar der Mangelberufe in der jeweiligen Region. Ziel dessen ist es, die regionalen Arbeitsvermittlungsdienste und die Instanzen, die für Eingliederung und Ausbildung zuständig sind, in die Lage zu versetzen, ihre Aktionen auf diesen Bedarf abzustimmen.

Trotzdem fühlen manche sich nicht wohl bei dieser Vorgehensweise, da es schwierig ist, einem Arbeitssuchenden im Rahmen der ganzheitlichen Begleitung mit Respekt für das Individuum, eine Ausbildung aufzudrängen, die auf einen Mangelberuf gerichtet ist, wenn der Arbeitssuchende diese Ausbildung nicht machen möchte oder diese sich nicht mit seinen

• Siehe auch die Arbeit des Dienst zur Bekämpfung von Armut hinsichtlich dem dualen Bildungssystem im Zweijahresbericht 2010-2011, http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf

³¹² <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Arbeitsmarkt-en-werkgelegenheid/Vorming---Opleiding--->

³¹³ Onderwijs/Creatie-federale-sokkel-alternerend-leren-/ Dekret vom 28. April 2014 zur Billigung des Anhangs vom 27. März 2014 zur Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit hinsichtlich der dualen Ausbildung, abgeschlossen am 24. Oktober 2008 zwischen der Französischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission, *Belgisches Staatsblatt*, 30. Juli 2014.

³¹⁴ Morreale Christie (2015). *Rapport présenté au nom de la commission de l'Education, Parlement de la Communauté Française*, Dok. Nr. 79 (2014-2015) Nr. 2, <http://archive.pfwb.be/10000000200a023>

³¹⁵ UCM (2015). *Un nouveau contrat de formation en alternance voit le jour ce 1er septembre 2015*, <http://www.ucm.be/Actualites/Un-nouveau-contrat-de-formation-en-alternance-voit-le-jour-ce-1er-septembre-2015>

Qualifikationen oder seiner Grundausbildung deckt.

Die Problematik der Mangelberufe wird systematisch als Problem betrachtet, was die Ausbildung und Kompetenzen von Arbeitssuchenden betrifft. Studien zeigen jedoch, dass die Qualität der Arbeitsumstände (die Schwere der Arbeit, der niedrige Lohn usw.) bei manchen Berufen dazu beitragen, dass diese zum Mangelberuf werden. Manchen zufolge ist das Problem ebenfalls eine Folge organisatorischer Schwierigkeiten in Sachen Erhalt von Beschäftigung und Laufbahnentwicklung. Die Regierung scheint „keine Fragen stellen zu wollen über die Arbeitsorganisation und die Vorschriften sogenannter Mangelsektoren; sie betrachtet diese als unabänderliche Variablen, als feststehende Tatsachen, die nicht geändert werden können“³¹⁶.

Auffällig ist in einer Studie der HIVA bei ehemaligen Kursteilnehmern, dass einerseits der Beruf und die Arbeitsbedingungen einiger Personen nicht mit den Erwartungen übereinstimmen und dass andererseits Arbeitgeber die Kompetenzen und Arbeitserfahrungen einiger ehemaliger Kursteilnehmer für nicht ausreichend befinden. Es wird auch auf die mangelnde Dauerhaftigkeit einer Anstellung nach der Ausbildung hingewiesen: Ein geringer Anteil der befragten ehemaligen Kursteilnehmer hatte in den ersten sechs Monaten nach der Ausbildung eine Stelle, jedoch behielt keiner von ihnen diese. Auf der Grundlage dieser Feststellung plädiert HIVA für eine längerfristige Unterstützung, auch nach der Einstellung³¹⁷.

³¹⁶ Zune, Marc (2014). "Editorial: De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom?", *Revue Française de Socio-Economie*, 2014/2, Nr. 14, S. 5-14, <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2014-2-page-5.htm>

³¹⁷ De Rick, K. et al. (2014). *Geen werk na een opleiding voor een knelpuntberoep? Een analyse van hefboomen voor tewerkstelling bij wie niet doorstroomt naar werk*, Leuven, KU Leuven – HIVA, p. 54-55, S. 76, https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/456193/2/R1583_Niet-uitstroom%20naar%20werk.pdf

- *Zugang zu Ausbildung*

Manchmal ist es für Menschen in Armut schwierig, eine Ausbildung zu machen, da sie im täglichen Leben mit ernstesten finanziellen Schwierigkeiten oder schwierigen Lebensbedingungen zu kämpfen haben. Viele Menschen in einer Ausbildung sind darüber hinaus der Ansicht, dass das geforderte Niveau für technischere Ausbildungen zu hoch ist. Bestimmte Ausbildungen scheinen auch vor allem auf die „Einsetzbarkeit“ ausgerichtet zu sein. Einige Teilnehmer der Konzertierungsgespräche wiesen darauf hin, dass das Personal der Ausbildungseinrichtungen nicht immer ausreichend ausgebildet ist, um Personen, die in Armut leben oder weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, zu betreuen.

Es wird ebenfalls festgestellt, dass gering qualifizierte Personen weniger Zugang zu Ausbildungen im Rahmen ihrer Arbeitsstelle haben als höher qualifizierte. Wenn ihnen Ausbildungen vorgeschlagen werden, beschränken sich diese häufig auf die Kenntnisse und Fertigkeiten, die für die derzeit ausgeübte Arbeit erforderlich sind, jedoch keine Perspektive auf ein Aufsteigen in andere Stellen bieten.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche meinen, dass Ausbildungen nicht systematisch für den Schritt auf den Arbeitsmarkt angeboten werden müssen, sondern auch im Rahmen einer bereits besetzten Arbeitsstelle. Doch für manche Personen ist es erforderlich, unterschiedliche Ausbildungsphasen zu durchlaufen, bevor Sie an die Arbeit gehen können. Verschiedene Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen auf Fehlschläge hin, wenn bestimmte Phasen übersprungen wurden.

- *Ein Mangel an (passenden) Plätzen*

Während der Konzertierungsgespräche wurde auf die Tatsache hingewiesen, dass man Arbeitssuchende um jeden Preis dazu bringen möchte, eine Ausbildung zu machen, während der Mangel an Ausbildungsplätzen wirklich problematisch ist. Es gibt unterschiedliche Gründe für

diesen Mangel an Ausbildungsplätzen. So werden immer mehr Menschen dazu ermutigt, eine Ausbildung zu machen, vor allem im Rahmen der Jugendgarantie. Darüber hinaus gibt es eine recht große Gruppe an Jugendlichen, die die Schule vorzeitig verlassen. Im Jahr 2014 hatten 12% der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren in Belgien die Schule voll und ganz hinter sich gelassen³¹⁸: Sie besuchten keinen Unterricht, machten keine Ausbildung und hatten keine Arbeit (Brüssel: 15,8 %; Wallonien: 14,7 %; Flandern: 9,8%³¹⁹). Es handelt sich dabei nicht nur um in Armut lebende Personen.

Wir stellen fest, dass die Nachfrage das Angebot stark übersteigt, was teilweise Wartezeiten von mehreren Monaten zur Folge hat. Hierdurch melden sich Kandidaten für diese Ausbildungen bei mehreren Bildungseinrichtungen an, was das Problem noch verschärft.

Für einige Bildungsorganisationen ist es unter diesen Umständen schwierig, ihre Aufgabe zu erfüllen. Die Nachfrage steigt und die Anforderungen, die die Behörden den in Ausbildung befindlichen Personen auferlegt, sorgen nicht immer für ein Klima, das zum Lernen ermutigt.

- **Die Rolle von Ausbildung in Übergangsmomenten**

Wir müssen auch die Probleme berücksichtigen, die mit dem Verlassen der Schule und dem Übergang von Schule zu Arbeit einhergehen. Eine Vielzahl an Maßnahmen wurden in der Absicht ergriffen, den Übergang von der Schule ins aktive Berufsleben so reibungslos wie möglich verlaufen

zu lassen. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche betonten die Wichtigkeit einer vielseitigen Vorgehensweise, um den Übergang zu erleichtern. Es darf nicht ausschließlich um eine Verbesserung der „Einsetzbarkeit“ der Jugendlichen gehen. Einige Teilnehmer weisen darauf hin, dass man nicht aus den Augen verlieren darf, dass Unterricht und Ausbildung in erster Linie auf Emanzipation ausgerichtet sein sollten und allen Schülern ein eigenständiges Denken und Handeln vermittelt werden sollte.

Die duale Ausbildung kann aus diesem Gesichtspunkt von Interesse sein. Ein Jugendlicher kann sich aus unterschiedlichen Gründen für eine duale Ausbildung entscheiden. Die meisten Jugendlichen tun dies nach einigen negativen Erfahrungen. Für sie handelt es sich meist um die letzte Chance. Den Teilnehmern zufolge – und Studien bestätigen dies – wählen Jugendliche immer häufiger aus positiven Gründen diese konkrete Ausbildungsform und tun dies nicht, weil Schule sie nicht länger interessiert. Wer nicht abspringt, entscheidet sich für dieses System, weil seine Arbeit entsprechend ihrem Wert geschätzt wird, und man dabei einen Lohn verdient. Für sie erscheint die duale Ausbildung wie eine ausgestreckte Hand, was im Vollzeitunterricht nicht länger der Fall war. Die Konzertierungsgespräche und Studien zeigen jedoch auch, dass die soziale Situation von Jugendlichen ein durchschlagender Faktor sein kann. Dies ist eine negative Folge des Systems. Manche benachteiligten Jugendlichen entscheiden sich nicht für eine duale Ausbildung, weil der praktische Teil ihnen eine Erfüllung bietet oder um ihre Zukunftsprojekte umzusetzen, sondern deswegen, weil sie benachteiligt sind: Die duale Ausbildung bietet Ihnen und Ihrer Familie ein Einkommen³²⁰.

³¹⁸ Häufig verwendet man die Bezeichnung „NEETS“ („Not in Education, Employment or Training“). Diese Bezeichnung stammt von den europäischen Einrichtungen; Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen betrachten diese Bezeichnung jedoch als zu stigmatisierend und einige fordern die Änderung des Begriffs.

³¹⁹ Die Europäische Kommission und die belgischen Arbeitsvermittlungsdienste vereinen ihre Kräfte für die Jugendlichen in Schwierigkeiten, die keine Arbeit oder Ausbildung haben (NEETs), https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP_NEET_%288AC%29.pdf

³²⁰ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2011). „Prekarierte Jugendliche und das duale Bildungssystem“, in *Armut bekämpfen. Ein Beitrag zur politischen Debatte und zu politischen Aktion*. Zweijahresbericht 2010-2011, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 87-128, http://www.armoede-bestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf

Viele Jugendliche landen in einer dualen Ausbildung mit einer recht negativen Vorgeschichte: Sie haben keinen Grundschulabschluss und keinen Abschluss der unteren Sekundarstufe. Manchmal beherrschen sie die Unterrichtssprache auch nur unzureichend, oder können diese kaum lesen oder schreiben. Genau aus diesem Grund ist Sprachunterricht in der theoretischen Ausbildung von größter Wichtigkeit.

Die ÖSHZs spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei Übergangsmomenten, die sich im Laufe des gesamten Lebens ereignen können (nach der Schule, nach einer Zeit der Arbeitslosigkeit, usw.). Der Schritt oder die Rückkehr zum Arbeitsmarkt kann nicht immer schnell vollzogen werden. Häufig müssen in einem vorabgehenden Programm Maßnahmen ergriffen werden: Ausbildungen sind immer häufiger ein notwendiger Schritt auf dem Weg zu einem professionellen Projekt.

3.3. Beschäftigungsmaßnahmen

Für Personen, die sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, sind bestimmte spezifische Maßnahmen vorgesehen. Wir sehen uns nur einige davon im Detail an, wie etwa die „Arbeits Sorge“, die Lokale Beschäftigungsagentur (LBA) und „Artikel 60“. Die Analyse dieser Maßnahmen ist komplex und muss nuanciert durchgeführt werden. Manchen zufolge sorgen sie dafür, dass Menschen, die möglicherweise auf dem gewöhnlichen Arbeitsmarkt niemals Arbeit gefunden hätten, interessante Erfahrungen sammeln und neues Vertrauen gewinnen können. Anderen zufolge handelt es sich um deregulierte Formen der Beschäftigung über Verträge mit weniger günstigen Arbeitsbedingungen und Löhnen. Es sieht danach aus, dass Menschen in Existenzunsicherheit häufiger das Opfer eines Beschäftigungskarussells werden: Sie gehen vom einen Statut ins andere über, wechseln zwischen Zeiten der Beschäftigung und Zeiten der Inaktivität, landen von der Arbeitslosigkeit beim ÖSHZ usw. Lutte Solidarité Travail (LST) wies in diesem Zusammenhang im ABA bereits darauf hin: „Mit solchen unsicheren Verträgen sorgt man

*dafür, dass die verfügbaren Arbeitsplätze, die verfügbare Arbeitszeit zum Nachteil der ärmsten Arbeitnehmer verteilt werden. Es gelingt der Regierung nämlich nicht, darüber umfassende Gesetze zu erlassen ...*³²¹

Neben diesen Maßnahmen auch noch Verringerungen des Arbeitgeberanteils. Manche dieser Verringerungen sind dazu bestimmt, die Einstellung von Arbeitssuchenden zu stimulieren, die zu Zielgruppen gehören, über die die Regierung sich einen Überblick verschafft hat.

3.3.1. Arbeits Sorge

In Flandern gibt es bereits seit mehr als 20 Jahren ein System, das „Arbeits Sorge“ genannt wird. Über dieses System können Menschen, die nicht, nicht mehr oder noch nicht imstande sind, eine bezahlte Arbeit auszuführen, unbezahlte Freiwilligenarbeit ausüben, und erhalten dabei eine spezifische Begleitung. Es handelt sich ausschließlich um Personen, welche mentale oder psychiatrische Probleme haben, jedoch eine gewisse Leistung erbringen können, die also in eingeschränktem Maße „einsetzbar“ sind. Dieses System hat sich im Laufe der Legislaturperiode 2009-2014 durch das Dekret über Arbeits- und Fürsorgeprogramme geändert³²². Mit diesem neuen System erhalten Menschen, die sich im früheren „Arbeits Sorge“-System befinden eine zusätzliche Aktivierungsbegleitung (Versorgung, Empowerment, Praktikum, ...), die sie in die Lage versetzen soll, in normale Wirtschaftskreise einzusteigen. Wie bereits zuvor erwähnt, erfüllt diese politische Entwicklung jedoch nicht die Forderung der Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, nach einer Verankerung der „integrierten Arbeits- und Wohlbefindensprogramme“, die der VDAB 2010 entwickelt hat – nach einigen Testprojekten und in Absprache mit dem *Netzwerk tegen Armoede* – und

³²¹ ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, S. 180.

³²² Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten vom 25. April 2014, *Belgisches Staatsblad*, 14. August 2014.

spezifisch auf in Armut lebende Menschen ausgerichtet hat³²³.

3.3.2. LBA³²⁴

Während der Konzertierungsgespräche haben die Teilnehmer die Aufmerksamkeit auf das besondere Statut der LBAs gerichtet. Die LBAs sind lokale Beschäftigungsagenturen, welche von den Gemeinden eingerichtet werden.

Diese LBAs haben zwei Zielsetzungen: Einerseits möchten sie die Aktivitäten anbieten, die in normalen Arbeitskreisen nicht zu finden sind sowie lokale Dienste und Beschäftigung anbieten, andererseits möchten sie Langzeitarbeitslose, Empfänger von Sozialhilfe und Sozialfürsorge wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. Die Agenturen haben die Form einer VoG, die in gleichem Maße aus Mitgliedern zusammengestellt ist, die vom Gemeinderat ausgewählt wurden und von Vertretern der Organisationen, die im Nationalen Arbeitsrat vertreten sind.

Der Langzeitarbeitslose erhält ein allgemeines Monatseinkommen, welches dem Betrag seines Arbeitslosengeldes entspricht, plus einem steuerfreien Betrag von 4,10 Euro pro geleisteter Stunde. Das zusätzliche Einkommen beläuft sich bei 45 geleisteten Arbeitsstunden also auf 184,50 € pro Monat (und 287 € für 70 geleisteter Arbeitsstunden). So erhalten Sozialhilfeempfänger und Personen, die eine finanzielle Sozialunterstützung erhalten, ein höheres Einkommen.

Es werden unterschiedliche Aktivitäten (Haushaltshilfe, Gartenpflege, Kinderbetreuung, Präventions- und Sicherheitsassistent, Verkehrsregelung am Ausgang von Schulen, ...). Bei diversen Arbeitgebern zugelassen, darunter beispielsweise Privatpersonen, lokale Behörden

oder andere Vereinigungen, ... Privatpersonen, welche das LBA-Themen nutzen, haben ein anderes Profil als die des Dienstleistungsschecksystems (Daten für Flandern): Mehr als die Hälfte ist pensioniert oder inaktiv (gegenüber 1/3 bei den Dienstleistungsschecks) und etwa 42 % haben ein Familieneinkommen unter 24.000 € (31 % bei Dienstleistungsschecks)³²⁵.

Doch die Beschäftigung dieser Agenturen nimmt ab: so beschäftigten die lokalen Beschäftigungsagenturen in Brüssel zu Beginn der Jahre 2000 etwa 1000 Menschen, während es im Jahr 2013 nur noch 15.000 waren³²⁶.

Im Rahmen der sechsten Staatsreform, die bestimmt, dass die Zuständigkeit für die LBAs an die Regionen übertragen wird, muss der Zukunft dieser Agenturen Aufmerksamkeit geschenkt werden, jedoch auch dem Verantwortungsmechanismus für die Regionen, der im Finanzierungsänderungsgesetz vorgesehen ist³²⁷. Das Gesetz sieht nämlich eine Kompensation seitens der Regionen an die Föderalbehörde vor, wenn die Anzahl der Personen, die im LBA-System beschäftigt sind, im Jahresdurchschnitt höher ist, als die Anzahl, die 2012 für die Regionen festgelegt wurde. Dieser Mechanismus ermöglicht es, „zu garantieren, dass falls die Regionen beschließen, eine LBA-Einrichtung zu behalten, die Föderalbehörde die Finanzierung des Arbeitslosengeldes der LBA-Arbeitnehmer fortsetzen wird, dass diese jedoch den Betrag zurückerhält, der dem Arbeitslosengeld der Anzahl der LBA-Arbeitnehmer über die heutige Anzahl der

³²³ Für eine Analyse dieser Maßnahmen, siehe: Network tegen Armoede (2014). *Voorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12. März 2014, S. 6. <http://www.networktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

³²⁴ Artikel 8 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, ergänzt durch das Gesetz vom 30. März 1994 zur Festlegung sozialer Bestimmungen, *Belgisches Staatsblatt*, 31. März 1994.

³²⁵ Idea Consult (2015). *Het PWA-stelsel in kaart gebracht. Eindrapport*, 30. Juni 2015, S. 29, <http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/2012-2015/eindrapportviona-onderzoek-pwa-stelsel-30062015.pdf>

³²⁶ LAAB (2014). *De RVA in 2013. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, Brüssel, Landesamt für Arbeitsbeschaffung, 2014, S. 154 und S. 161, http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2013/2013_2NL.pdf

³²⁷ Artikel 35 nonies §3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 zur Reform der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen, zur Erweiterung der steuerlichen Autonomie der Regionen und zur Finanzierung der neuen Zuständigkeiten, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Januar 2014.

Begünstigten hinaus entspricht³²⁸. Diese Verantwortlichkeitsregel wird sich zweifelsohne auf die von den Regionen geführte Politik auswirken.

3.3.3. Artikel 60§7

Artikel 60, § 7 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren bestimmt, dass „wenn eine Person den Beweis einer Beschäftigungsperiode erbringen muss, um bestimmte Sozialleistungen voll und ganz in Anspruch nehmen zu können, oder um die Arbeitserfahrung des betreffenden zu fördern, ergreift das öffentliche Zentrum für Sozialhilfe sämtliche Maßnahmen, um ihr (...) eine Stelle zu beschaffen. In diesem Fall sorgt es selbst für diese Form der Dienstleistung, in dem es während des besagten Zeitraums als Arbeitnehmer auftritt. Der Beschäftigungszeitraum wie im vorhergehenden Absatz erwähnt darf nicht länger sein, als der Zeitraum, der für die beschäftigte Person erforderlich ist, um einen Anspruch auf die vollständige Sozialleistung erheben zu können“³²⁹.

Diese Art von Arbeitsvertrag „Artikel 60“ stellt das wichtigste Beschäftigungsinstrument für Sozialleistungsempfänger dar. Es ermöglicht ihnen, (vorübergehend) über ein höheres Einkommen zu verfügen und Arbeitserfahrung zu sammeln. Diese Verträge sind von befristeter oder unbefristeter Dauer, jedoch werden sie in dem Moment beendet, in dem der Betroffene (erneut) einen Anspruch auf das vollständige Arbeitslosengeld hat. Diese Art von Vertrag sorgt auch für eine große Anzahl an Jobs, mit welchen bestimmte Dienste innerhalb der ÖSHZs umgesetzt und erweitert werden.

³²⁸ Bayenet, Benoît (2014). *Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte Emille*, Collection Etat de question, Brüssel, Institut Emile Vandeveld, S. 48, <http://www.iev.be/getattachment/9624719e-522a-47da-92f9-ed6f6435ca7f/Les-nouveaux-mecanismes-de-financement-des-entites.aspx>

³²⁹ Grundlagengesetz vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, *Belgisches Staatsblatt*, 5. August 1976.

Im Rahmen der sechsten Staatsreform wurde die Zuständigkeit für die Artikel 60-Beschäftigung übertragen. Diese Übertragung an die Regionen verläuft über die Zuständigkeit für die Beschäftigung; manche sorgen sich über dieses Konzept, da sie der Ansicht sind, dass die Artikel 60-Beschäftigung nicht nur eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme war, sondern vor allem eine Maßnahme im Rahmen der Sozialarbeit der ÖSHZs; man kann sich also die Frage stellen, ob die Übertragung dieser Zuständigkeit innerhalb der Beschäftigungspolitik Folgen für die Organisation dieser Maßnahme haben wird. Man kann ebenfalls die Frage stellen, ob es nützlich wäre, diese Übertragung dazu zu nutzen, um die Maßnahme neu zu betrachten und wo nötig zu verbessern.

3.3.4. Maßnahmen zur Entlastungen bei den Lohnkosten und Verringerung des Arbeitgeberanteils

Es gibt zwei Arten der Verringerung des Arbeitgeberanteils: Verringerungen, die für alle gelten, und Verringerungen für Personen, die zu einer bestimmten Zielgruppe gehören und welche Arbeitgeber zu niedrigeren Kosten anstellen können (Anstellungsprogramm für Langzeitarbeitslose, SINE-Maßnahme (soziale Eingliederungswirtschaft), Activa-Plan, usw.).

Es gibt zudem Unterstützungsmaßnahmen für Risikogruppen: Dabei handelt es sich um Maßnahmen, bei denen in Form sozialer Beiträge 0,10 % der Gesamtlohnsumme einbehalten werden, um Arbeitsplätze zu schaffen, Ausbildungen zu organisieren und Risikogruppen in den Arbeitsprozess einzugliedern.

Insgesamt handelt es sich um mehr als 100 Maßnahmen, die von Kriterien abhängen, die den Arbeitssuchenden (Alter, Abschlüsse, Berufserfahrung) und den Arbeitgeber (KMU, non-profit, Sozialwirtschaft, usw.) betreffen³³⁰.

Im Rahmen der sechsten Staatsreform wurde die Zuständigkeit für die Verringerung des

³³⁰ Siehe Website „Aan de slag“, <http://www.autravail.be/web4/fot2web/userProfile.do?method=load&language=nl&viewPoint=employee>

Arbeitgeberanteils, die auf Basis bestimmter Eigenschaften des Arbeitnehmers gewährt wird, an die Regionen übertragen. Auch die Entlastungen bei den Lohnkosten wie Dienstleistungsschecks wurden im Rahmen der sechsten Staatsreform an die Regionen übertragen.

Die flämische Regierung möchte die Verringerung des Arbeitgeberanteils auf drei Zielgruppen beschränken: Jugendliche (-25 Jahre), Über-55-jährige und Personen mit Arbeitsbehinderung. Damit sind jedoch andere Gruppen außen vor, wie beispielsweise die Langzeitarbeitslosen zwischen 25 und 55 Jahren. Die Sozialpartner bewerten die Vereinfachung und transparentere Gestaltung des Zielgruppennachlasses als positiv, fordern jedoch einen zusätzlichen Nachlass für Jugendliche mit niedrigem Bildungsniveau sowie eine Maßnahme für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen zwischen 25 und 55 Jahren³³¹.

3.3.5. Schwerpunkte

- **Das Statut der Arbeitnehmer in diesen Verträgen**

Das spezifische Statut der beschriebenen Verträge ist komplex und gibt Anlass zu Debatten.

Es gibt bei dieser Art von Vertrag positive Elemente: Sie geben dem Arbeitnehmer ein zusätzliches Einkommen und dank der flexiblen Arbeitsbedingungen kann die Situation der Person berücksichtigt werden. Manche dieser Verträge ermöglichen die Wiederherstellung des Anspruchs auf ein Arbeitslosengeld (Artikel 60-Verträge). Viele betonten, dass dies einen Zugang zu einer bereichernden Erfahrung ermöglicht, welche darüber hinaus befriedigend ist, wenn jemand sich nützlich fühlt. *„Ob eine bestimmte Arbeit einen Nutzen hat, hängt davon ab, ob man bei deren Verrichtung eine gewisse Würde verspürt; die*

Arbeit muss einen Wert haben, für einen selbst und für andere.“³³²

Die prekären Arbeitsbedingungen, die in manchen dieser Verträge zu finden sind, stimmen jedoch nachdenklich. Manche Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, sind der Ansicht, dass es nicht um einen Job geht, sondern um Almosen und die Legalisierung eines informellen Sektors.

Darüber hinaus werfen diese Verträge noch einige Fragen auf:

- hinsichtlich LBA: die Personen arbeiten einige Stunden, fühlen sich manchmal nützlich und erwerben dabei ein eingeschränktes zusätzliches Einkommen, doch dies führt nur selten zu einem richtigen Arbeitsvertrag. Während der Konzertierungsgespräche wurden Zweifel über die Zielsetzung der LBA-Maßnahme des Übergangs der Langzeitarbeitslosen zum Arbeitsmarkt geäußert. Diese Verträge müssen mit dem Streben nach einer Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze verbunden werden sowie mit einer Zusammenarbeit mit den regionalen Diensten, mit VoGs und Unternehmen, um so einen nachhaltigen Übergang wirkliche Zukunftsperspektiven zu schaffen. Ist dies nicht der Fall, so riskiert die Maßnahme lediglich eine Phase in einem Teufelskreis zwischen prekärer Beschäftigung und Inaktivität zu sein, die den betreffenden auf Dauer entmutigt.
- hinsichtlich Artikel 60: Am Ende eines Artikel 60 herrscht häufig ein Gefühl der Enttäuschung, gerade dann, wenn alles gut verlaufen ist. Die Beendigung eines Vertrages bringt häufig psychologische Schwierigkeiten mit sich: Die Person hat sich auf ihre Arbeit eingestellt, hat sich mit Kollegen angefreundet, und landet nun erneut in der Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es wichtig, den Übergang zwischen dem Auslaufen eines Artikel 60-Vertrages und einer eventuell folgenden Arbeitslosigkeit mit dem

³³¹ SERV (2015). *Banenpact. Akkoord Vlaamse sociale partners*, 21. Oktober 2015, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021_Banenpact.pdf

³³² ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, S. 171.

ÖSHZ und dem öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienst gut vorzubereiten. Actiris hat zu diesem Zweck den Dienst „Link“ entwickelt, um am Ende eines Artikel 60-Vertrages mit einer spezifischen Begleitung für einen Übergang zum Arbeitsmarkt zu sorgen.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche haben ebenfalls die Aufmerksamkeit auf das Problem gerichtet, dass manche LBA-Arbeitnehmer bei der Anwendung der föderalen Maßnahmen haben, die die Eingliederungszulage zeitlich beschränken. Diese Maßnahmen haben nämlich zur Folge, dass Personen, die keine Eingliederungszulage mehr erhalten, ebenfalls den Anspruch verlieren, für eine Lokale Beschäftigungsagentur zu arbeiten. Diejenigen, die einen Anspruch auf Sozialhilfe bekommen konnten, können jedoch erneut bei einer LBA arbeiten. Man darf jedoch nicht die Situation vieler Zusammenwohnender aus den Augen verlieren, die möglicherweise keinen Anspruch auf Sozialhilfe erhalten haben. Den Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, zufolge ist diese Situation für die Betroffenen katastrophal; sie haben kein Recht mehr auf eine Eingliederungszulage, sie haben jedoch auch nicht das Recht, sich für die Gesellschaft nützlich zu machen. Die ADG hat eine spezifische Begleitung ausgearbeitet für Personen, die sich am Ende eines Artikel 60-Vertrages befinden.

- **Die Komplexität des Systems**

Manche Teilnehmer der Konzertierungsgespräche betonen, dass sowohl Arbeitssuchende als auch ÖSHZ-Kunden und Sozialarbeiter manchmal den Wald vor Bäumen nicht sehen, da es so viele Maßnahmen gibt und das System äußerst komplex geworden ist. Dies ist für eine hochwertige Begleitung keinesfalls förderlich.

- **Substitutionseffekte**

Die Beschäftigungsmaßnahmen sollen dazu dienen, mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Es gibt jedoch wenige oder keine Bedingungen bei dieser Maßnahme, um die Schaffung von nachhaltigen

und hochwertigen Arbeitsplätzen zu garantieren, was Fragen aufwirft. Dies führte während der Konzertierungsgespräche zu Diskussionen: Manche Teilnehmer fragten sich, ob diese Maßnahmen wirklich dazu gedacht sind, Arbeitsplätze zu schaffen. Andere wiesen wiederum darauf hin, dass manche Arbeitgeber ohne diese Maßnahmen niemals jemanden einstellen könnten. Diesbezüglich betonte der Hohe Rat für Beschäftigung 2014 Folgendes: *„Das Wachstum der vergüteten Beschäftigung im Zeitraum 2008-2013 war ausschließlich den direkt von der Regierung finanzierten oder stark subventionierten Branchen zu verdanken, da die Anzahl der Arbeitnehmer in den konjunkturabhängigen Industriezweigen um 33.000 Personen sank.“*³³³

Im ABA wurde bereits festgestellt, dass Beschäftigungsmaßnahmen verhängnisvolle Folgen für Menschen in Armut haben können. Dort lesen wir: *„Es ist nicht nur so, dass zahllose Stellenanzeigen diesen Zielgruppen vorbehalten sind, sondern darüber hinaus werden Arbeitnehmer sogar entlassen und durch Personen aus derselben Zielgruppe ersetzt, bei welchen der Arbeitgeber ein Recht auf eine Verringerung der sozialen Beiträge hat.“*³³⁴

Diese Debatte kam erneut auf, als die föderale Regierung im Juli 2015 Haushaltsmaßnahmen bewilligte. Die Regierung möchte die Lohnkosten von 33 % auf 25 % senken. Da diese Maßnahme für alle gilt, finden manche sie weniger interessant für Arbeitsplätze mit den niedrigsten Löhnen, die häufig durch Personen mit den niedrigsten Bildungsniveau besetzt werden³³⁵.

Es ist ebenfalls wichtig, Unterstützungsmaßnahmen für die unterschiedlichen Gruppen zu ergreifen, die nur schwer eine Arbeit finden können. In Flandern ist beispielsweise mit dem

³³³ Hoher Rat für Beschäftigung (2014). *Bericht 2014*. S. 9.

³³⁴ ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Abteilung Gesellschaftlicher Wohlstand), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, S. 183.

³³⁵ Dejemeppe, Muriel und Bruno VanderLinden (2015). „Réduction des cotisations patronales: tout miser sur les bas salaires!“, *Regards économiques*, Oktober 2015, Nr. 118, S. 1-15.

Verschwinden der „Wep+-Maßnahme“ eine wichtige Unterstützung für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen weggefallen. Teilnehmer der Konzertierungsgespräche verwendeten das Sinnbild einer Treppe, bei welcher jedoch keine Stufe fehlen darf. Es muss nach maßgeschneiderter Unterstützung für jeden gesucht werden. Dabei ist es wichtig, den gesamten Arbeitsmarkt und die Population der Arbeitssuchenden in Augenschein zu nehmen und auch weiterhin nach der Schaffung hochwertiger Stellen zu streben.

4. Bedingungen, unter denen Maßnahmen funktionieren können

Mehrere Teilnehmer der Konzertierungsgespräche haben betont, dass die Stellen fehlen, jedoch nicht die Arbeit selbst. Trotzdem müssen wir feststellen, dass die Behörden in Sachen Arbeitslosigkeit ein großes Engagement zeigen, indem sie eine Vielzahl an Maßnahmen ergreifen, um die Beschäftigung von Menschen mit niedrigem Bildungsniveau oder die weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, zu unterstützen (siehe Punkt 2). Auf der Grundlage der vorhergehenden beiden Punkte in diesem Kapitel und dem Austausch darüber in der Konzertierungsgruppe können einige Bedingungen formuliert werden, um dafür zu sorgen, dass diese Maßnahmen tatsächlich zur Umsetzung des Rechts auf Arbeit für alle beitragen können.

4.1. Eine ausgewogene und partizipative Beziehung zwischen Arbeitssuchenden und Fachkräften

Eine Beziehung, die auf gegenseitigem Vertrauen beruht, die nicht durch das Gefühl, kontrolliert zu werden und eine Sanktion zu riskieren, belastet wird, stellt eine fundamentale Grundlage für jeglichen sozioprofessionellen Eingliederungsprozess dar. Die Trennung der Aufträge der Kontrolle und der Begleitung ermöglicht es, eine solche Vertrauensbeziehung zu entwickeln. Das Eingliederungsprogramm muss daher gemeinsam

mit der betreffenden Person entwickelt werden, unter Berücksichtigung von deren eigenem Rhythmus, und gewiss nicht dadurch, per Definition die kurzfristige Beschäftigung anzustreben³³⁶. Diese partizipative Vorgehensweise passt ebenfalls zum Prozess des (Zurück-)Gewinnens von Selbstvertrauen, was eine grundlegende Bedingung für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt darstellt.

4.2. Eine maßgeschneiderte Herangehensweise

Während der Konzertierungsgespräche wurde betont, dass die Maßnahmen hinsichtlich Begleitung und Ausbildung für Menschen, die weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, dann Früchte trugen, wenn sie auf die einzelne Person zugeschnitten waren und die unterschiedlichen Lebensbereiche berücksichtigten. Wohnen und Gesundheit sind beispielsweise fundamentale Elemente, denen eine Priorität gewährt werden muss, bevor man mit einer Ausbildung oder der aktiven Suche nach Arbeit beginnen kann. Die Analyse der Gesamtsituation der Person wird daher als erste auszuführende Phase betrachtet. Auf der Grundlage dieser Analyse können die unterschiedlichen Schritte im Programm für diese Person entwickelt werden.

„Personen mit niedrigem Bildungsniveau haben häufig Schwierigkeiten beim Besuchen einer Ausbildung, auch beispielsweise diejenigen, die aus dem Sonderschulwesen kommen. Die Ausbildungen müssen daher ihrer Situation angepasst werden.“

Diese Aussage eines Teilnehmers der Konzertierungsgespräche zeigt, dass eine maßgeschneiderte Herangehensweise nicht nur bei der Entwicklung der durchzuführenden Schritte gehandhabt werden muss, sondern auch beim Ausbildungsangebot und den Begleitungsmaßnahmen auf der Suche nach Arbeit.

³³⁶ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2004). *Een bijdrage tot evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 45, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/evaluatie/ocmwn.pdf>

Für eine solche Herangehensweise – maßgeschneidert und multidimensional – drängt sich eine Zusammenarbeit mit Organisationen auf, die in unterschiedlichen Bereichen aktiv sind und jeweils ein Fachwissen bei der Begleitung und Unterstützung von Menschen in Armut entwickelt haben.

4.3. Bedingungen bezüglich anderer Bereiche

4.3.1. Mobilität

Mobilität – der Besitz eines Transportmittels oder eines ausreichenden Angebots der öffentlichen Verkehrsmittel – ist ein wichtiges Glied in der Kette beim Finden und Ausführen eines dauerhaften Jobs. Einer Studie von *Mobiel 21* und dem *Netwerk tegen Armoede* zufolge sei die Mobilität ein Hindernis für die Arbeitssuche bei 67 % der in Armut lebenden Personen³³⁷. Vor allem in ländlichen Gebieten und der Provinz Luxemburg gibt es keinen ausreichenden öffentlichen Nahverkehr³³⁸.

Es ist wichtig, die Mobilitätspolitik mit Hinblick auf Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen in Armut und prekären Lebensumständen zu evaluieren. Auf diesem Gebiet gibt es interessante Initiativen. In Houthalen-Helchteren (Limburg) arbeiteten Armutvereinigung *Warm hart* und der Seniorenrat zusammen, um eine bessere Kenntnis und Verwendung der Transportmöglichkeiten zu erzielen, unter anderem durch die Ausarbeitung einer Erreichbarkeitskarte. Sie berücksichtigten dabei auch nachhaltige Lösungen für abgelegene Industriegebiete (lokale Gemeinschaftsfahrräder, in Einsatz von Gemeindebussen, usw.)³³⁹.

In diesem Rahmen muss zusätzlich auf die Änderung der Kriterien für ein passendes Arbeitsverhältnis hingewiesen werden. Diese Kriterien dienen zum Schutz der Arbeitnehmer gegen prekäre Arbeitsplätze. Sie bestimmen, wann jemand einen Arbeitsplatz ausschlagen kann, ohne sein Arbeitslosengeld zu verlieren. Eines der Kriterien bezieht sich auf die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz und es wurde von der vorherigen föderalen Regierung von 25 km auf 60 km erhöht, unabhängig von der Fahrzeit. Der derzeitige Koalitionsvertrag sieht vor, die Definition eines „passenden Arbeitsverhältnisses“ nach einer Evaluierung neu zu formulieren, um die Arbeitsmobilität anzuregen³⁴⁰. Die (weitere) Erhöhung der Anzahl der Kilometer kann jedoch für Menschen in Armut sehr problematisch sein. Sie sind häufiger auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, während Arbeitsplätze nicht immer mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sind, oder nur nach einer sehr langen Fahrzeit.

4.3.2. Kinderbetreuung

Für viele Menschen ist Kinderbetreuung eine wichtige Bedingung, um arbeiten gehen zu können, eine Ausbildung zu machen oder das Arbeits- und Familienleben miteinander zu kombinieren. Der Zugang zu Kinderbetreuung ist jedoch nicht für die gesamte Bevölkerung gegeben. Es herrscht nicht nur ein Mangel an Betreuungsplätzen, sondern vor allem an hochwertiger Betreuung, die auf den Bedarf von Familien zugeschnitten sind, die diese in Anspruch nehmen wollen. So herrscht beispielsweise ein Mangel an flexibler und gelegentlicher Betreuung für Menschen, deren Beschäftigungssituation von den geläufigen Arbeitszeiten abweicht, oder die von Zeitarbeit abhängig sind. Im Kapitel über Kinderbetreuung gehen wir auf die unterschiedlichen Aspekte ein, welche die Effizienz des Rechts auf Kinderbetreuung für Familien in Armut

³³⁷ Mobiel 21 und Netwerk tegen Armoede (2013), *MOBIKANSEN – Duurzame mobiliteit voor mensen in armoede*, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

³³⁸ • Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (2008). *Accès et exercice des droits à la santé, au logement, et à l'emploi: Constats et propositions aux pouvoirs publics*, S. 62.
• Siehe auch: Pans Michèle (2009). *Note documentaire: La mobilité géographique de la main-d'oeuvre*, Zentraler Wirtschaftsrat (ZW).

³³⁹ Siehe Aktionsprogramm ‚Mobikansen – Duurzame ontwikkeling voor mensen in armoede‘, ein Projekt von

Mobiel 21 gemeinsam mit dem Netwerk tegen Armoede und Welzijnsschakels, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

³⁴⁰ Siehe Föderaler Koalitionsvertrag vom 9. Oktober 2014, S. 5.

gefährden und auf verschiedene Bedingungen, die erfüllt werden müssen, um dieses Recht für alle umzusetzen.

4.4. Erforderliche Zeit

Für manche Menschen wichtig, in Phasen zu arbeiten; eine zu schnelle Beschäftigung bestimmter Menschen, ohne dabei die nötigen Schritte zu beachten, endet häufig in Fehlschlägen und Enttäuschung. Manchmal ist es unverzichtbar, an anderen Lebensaspekten der Arbeitssuchenden zu arbeiten, bevor eine (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfolgen kann: Wohnung, Gesundheit, usw.

„Ausbildung ist wie eine Treppe; man muss alle Stufen nutzen, bevor man eine Stelle bekommen kann.“

Diese Begleitung in Phasen ist ebenfalls im Rahmen der Weiterbildung wichtig. Manche weisen jedoch auf die Gruppe der Jugendlichen hin, die schulmüde sind und sich dafür entscheiden, im Rahmen einer Arbeitsstelle zu lernen, anstatt Fortbildungen zu machen.

Arbeitssuchende, die seit Langem nicht am Arbeitsmarkt teilgenommen haben, benötigen häufig für einen ausreichend langen Zeitraum Unterstützung, um Zugang zu einer hochwertigen Arbeit zu haben.

Die verstärkte Degressivität der Arbeitslosenversicherung kann diese Bedingung des ausreichend langen Zeitraums für den Begleitungsprozess unter Druck setzen.

4.5. Die freie Wahl

Die Mitsprache der Betroffenen bei den unterschiedlichen Schritten und der Form seines oder ihres Programmes hin zu einer Arbeit hat sich als essenzieller Faktor für den Erfolg dieser Programme erwiesen.

Das Element der freien Wahl ist auch bezüglich der Eigenschaften der angestrebten Arbeitsstelle wichtig. Ein Teilzeitvertrag ist nicht per Definition negativ: Für bestimmte Personen kann eine solche

Art von Vertrag mit einem Wunsch und bestimmten Lebensentscheidungen übereinstimmen, wie etwa die Kindererziehung oder den Wunsch, eine andere Aktivität auszuüben. Doch für einen Großteil der Angestellten, die einen solchen Vertrag haben – und häufig handelt es sich dabei um Menschen mit einem niedrigen Bildungsniveau – handelt es sich nicht um eine bewusste Entscheidung. In der Praxis landen Teilzeitangestellte (die Mehrzahl in dieser Art von Jobs sind Frauen) häufig in Berufen (beispielsweise in Supermärkten), wo eine Anstellung für mehr Stunden nicht möglich ist. Der Antritt eines zweiten Teilzeitjobs ist aus Mobilitätsgründen, aufgrund der Arbeitszeiten oder der Abstimmung zwischen Familien- und Berufsleben auch selten machbar. Darüber hinaus darf man nicht aus den Augen verlieren, dass die Arbeitsteilung in der Familie Frauen häufig noch immer dazu zwingt, in der Nähe der familiären Umgebung zu arbeiten, was die Beschäftigungsmöglichkeiten verringert. Diese Situation hat negative Auswirkungen auf die prekären Lebensbedingungen der Betroffenen sowie ihre berufliche Laufbahn.

4.6. Der Sinn des Programmes

Menschen stellen manchmal die Frage nach dem Sinn der Begleitung, die sie erhalten oder der Ausbildungen, die sie machen, oder mit anderen Worten, welches Ziel diese Aktivitäten haben: *„Ich weiß nicht, wie viele Ausbildungen ich bereits gemacht habe, doch keine Einzige davon hat zu einer Anstellung geführt.“*

Falls die Maßnahmen – Begleitung, Ausbildungen oder Beschäftigungsmaßnahme – nicht zu einer hochwertigen Arbeitsstelle führen, kann dies die Enttäuschung und den Motivationsverlust bei der betroffenen Person zur Folge haben. Das Ergebnis eines solchen Programms kann sie dazu bringen, sich außerhalb der Gesellschaft zu stellen. Man nennt dies das *„Sherwoodisation-Phänomen“*. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf die Gruppe verwiesen, die aus dem Arbeitslosigkeitssystem ausgeschlossen wurde,

jedoch anschließend nicht ihren Weg zum ÖSHZ fand³⁴¹.

4.7. Qualität der Arbeit

Arbeit ist ein besonders wichtiges Hilfsmittel im Kampf gegen die Armut. Trotzdem geht die Erhöhung des Beschäftigungsgrades – und die Verringerung der Arbeitslosigkeit – nicht immer mit einer Verringerung der Armut einher. Eine Arbeitsstelle bringt nicht immer eine Verbesserung der Lebensumstände mit sich. Es ist die Qualität dieser Arbeitsstelle, die diese zu einem wirklichen Mittel im Kampf gegen die Armut macht.

Obwohl das Thema der Qualität von Arbeit zu Beginn der 2000er Jahre bei der europäischen Politik auf der Tagesordnung stand (besonders während des belgischen Vorsitzes 2001 und der Ausarbeitung der Laeken-Indikatoren), hat sich die Debatte in den letzten Jahren – vor allem durch die Krise ab 2008 – neu orientiert hin zur Anzahl der Arbeitsplätze. Dem Konzept der „Flexicurity“ wurde größere Bedeutsamkeit beigemessen; das Konzept möchte Flexibilität und Sicherheit auf der Grundlage der folgenden drei Elemente kombinieren: Flexibilität des Arbeitsmarktes, ein großzügiges Arbeitslosengeld-System, eine aktivierende Beschäftigungspolitik. Dieses System beruht auf einem starken sozialen Dialog.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont in seiner General Observation Nr. 18, dass *„die spezifischen Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen, keine Prekarisierung der Arbeit und Verringerung des Schutzes der Arbeitnehmer zur Folge haben dürfen.“*³⁴²

Kann man sagen, dass die „Flexicurity“ in Belgien zu einer größeren Prekarisierung und Fragilisierung

der Arbeitnehmer geführt hat? Manche sind tatsächlich der Ansicht, dass bei der Anwendung des „Flexicurity“-Konzeptes die Flexibilitätslogik überhandgenommen und sich gegenüber den anderen Elementen durchgesetzt hat. Dies soll unter anderem zu einer Zunahme der Zeitarbeits- und Teilzeitstellen geführt haben³⁴³.

Eine hochwertige Stelle ist eine Stelle, die es einem Menschen ermöglicht, seine Lebensbedingungen dauerhaft zu verbessern. Wie oben erwähnt waren die Arbeiten im Rahmen der Laeken-Indikatoren wichtig für die Ausarbeitung und Förderung der Qualität der Arbeit auf europäischem Niveau. Diese 31 Indikatoren mit Bezug auf die Qualität von Arbeit wurden 2001 vom Rat „Beschäftigung“ (der Rat, in welchem die Arbeitsminister der europäischen Mitgliedsstaaten vertreten sind), unter belgischem Vorsitz verabschiedet. Anhand dieser Indikatoren werden die Bemühungen der Mitgliedsstaaten gemessen, welche diese im Bereich der Arbeit, im Rahmen der Ausführung der europäischen Beschäftigungsstrategie unternehmen.

Die Indikatoren betreffen die zehn Dimensionen der Qualität von Arbeit³⁴⁴:

1. Intrinsische Qualität der Arbeit
2. Qualifikationen und lebenslanges Lernen und Aufbau der Laufbahn
3. Gleiche Chancen für Männer und Frauen
4. Sicherheit und Gesundheit
5. Flexibilität und Sicherheit
6. Eingliederung und Zugang zum Arbeitsmarkt
7. Organisation der Arbeit und Gleichgewicht zwischen Berufs- und Familienleben
8. Sozialer Dialog und Teilnahme der Arbeitnehmer
9. Vielfalt und Nicht-Diskriminierung
10. Allgemeine wirtschaftliche Leistungen und Produktivität

³⁴¹ Cherenti, Ricardo (2015). *Les sanctions Onem et les fins de droits aux allocations d'insertion. Etude 2015*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, S. 39-40, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf

³⁴² General Comment No. 18, verabschiedet am 24. November 2005 vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, betrifft Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,

³⁴³ ETUI (2011). *Les syndicats et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Guide pédagogique*, Bruxelles, ETUI, S. 64, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Guides/Les-syndicats-et-la-lutte-contre-la-pauvrete-et-l-exclusion-sociale>

³⁴⁴ FÖD Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung, Indikatoren Kwaliteit van de Arbeid, <http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=23800>

Unser Dienst war in den vergangenen Jahren ebenfalls auf dem Themengebiet der Qualität der Arbeit tätig. Auf der Grundlage dieser Tätigkeiten nennen wir hier einige der Kriterien, die es ermöglichen, diese Zielsetzung der Qualität der Arbeit zu erreichen³⁴⁵.

- **Ein normales Arbeitsstatut**

Jede Stelle muss durch eine Vereinbarung geregelt werden, die klar und deutlich die Rechte und Pflichten aller Parteien definiert. Eine Bedingung dafür, von einem normalen Arbeitsstatut sprechen zu können, ist der Respekt für die Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeitsvertrages (gesetzliche Bestimmungen und Bestimmungen der Tarifverträge).

- **Eine Stelle, welche Sozialversicherungsrechte erschließt**

Die Stelle muss den Zugang zur sozialen Sicherheit und sämtlichen Rechten von Arbeitnehmern gewähren.

- **Ein angemessenes Einkommen durch die Arbeit**

Eine Arbeitsstelle muss solide bezahlt werden. Gemeinsam mit anderen Einkünften (beispielsweise Kindergeld) muss der Lohn des Arbeitenden ihn selbst und seine Familie in die Lage versetzen, ein würdiges Leben zu führen. Dieses Kriterium ist im Licht der Problematik der armen Arbeitenden wichtig. Im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union weist Belgien eine schlechte Punktzahl für den

betreffenden Indikator (*in-work at-risk-of-poverty rate*) auf, nämlich 4,8 %³⁴⁶. Dieser niedrige Prozentsatz muss jedoch nuanciert werden. In absoluten Zahlen gesehen ist die Gruppe der Arbeitenden mit Armutsrisiko recht groß, nämlich 209.000 Personen³⁴⁷. Soziale Dienste und Organisationen berichten auch von einer größeren Verletzlichkeit und Armut bei Menschen, die arbeiten.

- **Stabilität und Flexibilität, um mehr Lebensqualität zu erreichen**

Es ist wichtig, dass ein Job dem Betroffenen eine gewisse Stabilität bieten kann, um den Ausbau einer Laufbahn und eines hochwertigen Lebensplans zu ermöglichen. Flexibilität kann – falls diese in Absprache mit dem Arbeitnehmer festgelegt wird – wiederum positive Auswirkungen auf seine oder ihre Lebensqualität haben.

- **Partizipation und Weiterbildung am Arbeitsplatz**

Das Partizipationsniveau eines Arbeitnehmers in der Arbeitsorganisation und die Mitsprache, die er bei der Ausübung seiner Arbeit hat, kann sowohl für seine weiteren Beschäftigungschancen als auch für seine Partizipation in anderen gesellschaftlichen Bereichen Folgen haben. Die Weiterbildung, die man innerhalb einer Organisation erhält, bestimmt für Arbeitnehmer – genau wie für Arbeitssuchende – in großem Maße die Aufstiegschancen des Betroffenen.

³⁴⁵ • Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-vorming*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 86-88, <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm>

• Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2005). *Debat Opener. 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, <http://www.armoedebestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

³⁴⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesov110&plugin=1>

³⁴⁷ Quelle: Statistics Belgium, basierend auf SILC 2014.

Empfehlungen unseres Dienstes auf Basis der Konzertierungsgespräche

Die hier folgenden Empfehlungen betreffen die Bedingungen, unter welchen die Maßnahmen der öffentlichen Dienste optimal sein können. Diese Maßnahmen dürfen jedoch nicht aus dem Kontext gerissen werden, welcher deren Auswirkungen nämlich stark beeinflussen kann.

1. Gewährleistung einer ausgewogenen und partizipativen Beziehung zwischen Arbeitssuchenden und Diensten

1.1. Trennung der Aufträge der Kontrolle und Begleitung, um eine Begleitung auf Vertrauensbasis zu gewährleisten

Organisation dieser Trennung auf eine solche Art und Weise, dass die Vertrauensbeziehung zwischen dem Begleiter und dem Arbeitssuchenden nicht erschwert wird.

1.2. Gewährleistung des Berufsgeheimnisses und der Diskretionspflicht

- Garantieren, dass im Rahmen des sozialen elektronischen Berichtes die Daten ausschließlich an ein anderes ÖSHZ weitergegeben werden und nicht an andere Einrichtungen.
- Respektieren der deontologischen Bedingungen bei der Weiterleitung von Daten des sozialen elektronischen Berichtes: Diese muss unter Personen erfolgen, die an das Berufsgeheimnis gebunden sind; die Einrichtungen, denen sie angehören, müssen die gleichen Zielsetzungen haben; die Weiterleitung muss im Interesse des Nutzers geschehen, welcher vorab informiert sein und sein Einverständnis gegeben haben muss; die Weiterleitung darf sich ausschließlich auf erforderliche und nützliche Daten beziehen.
- Respektieren der Diskretionspflicht für Personen, die nicht an das Berufsgeheimnis gebunden sind.

1.3. Umgestaltung des Vertrages in einen ausgewogenen Begleitungsplan

- Erstellung eines Begleitungsplans (mit den unterschiedlichen Phasen der Begleitung), die gemeinsam durch den Begleiter und den betreffenden Arbeitssuchenden erfolgt, ohne dass dies die Form eines Vertrages annimmt, da eine vertragliche Beziehung einer Vertrauensbeziehung zwischen den beiden Parteien im Wege stehen kann.
- Möglichkeit, den Plan durch den Begleiter und den Arbeitssuchenden zu revidieren, um diesen den Bedürfnissen und Schwierigkeiten anzupassen.
- Den Begleitungsplan nicht mit Sanktionen in Verbindung bringen.

2. Gewährleistung einer maßgeschneiderten Herangehensweise

2.1. Personalisierung der Begleitung

- Fortsetzung der Arbeit mit einem Berater oder Vermittler, wie dies momentan bei den regionalen Arbeitsvermittlungsdiensten der Fall ist, um auf diese Art die Entwicklung einer Vertrauensbeziehung zu ermöglichen und die Möglichkeiten für einen Wechsel des Beraters erleichtern, falls keine Vertrauensbeziehung entsteht.
- Verbesserung der Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Initiativen, die in den Problembereichen ergriffen werden, mit denen die Person konfrontiert wird (Lebensumstände, Gesundheit, Bildungsniveau, Kompetenzen, usw.) mit starker Einbindung des Arbeitssuchenden. Dabei kann man sich von den Kernelementen des WAW-Projektes inspirieren lassen.
- Sensibilisierung von Fachkräften, die den Arbeitssuchenden empfangen und begleiten, über die Auswirkungen eines Lebens in Armut sowie Integration dieser Sensibilisierung in deren Ausbildung.
- Bei der Begleitung von – insbesondere – Zielgruppen, die weit vom Arbeitsmarkt

entfernt sind, auf die Partnerschaften zwischen den regionalen Diensten und Organisationen einspielen anstelle von öffentlichen Ausschreibungen (Tendering).

2.2. Genügend Zeit für die Begleitung

- Die Betroffenen systematisch vorab informieren über die Vorschriften hinsichtlich des Anspruchs auf ein Arbeitslosengeld, insbesondere Jugendliche in Bezug auf den Anspruch auf eine Eingliederungszulage.
- Informieren von Arbeitssuchenden vor dem Ausschluss der Arbeitslosigkeit über die Folgen davon, sowie der Vorschlag, eine Begleitung bei den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten in Anspruch zu nehmen.
- Fortsetzung der Begleitung nach der Anstellung, falls der Arbeitende dies wünscht, unter anderem in Sachen Organisation des täglichen Lebens und Dialog mit dem Arbeitgeber.

2.3. Unterstützung des Arbeitssuchenden bei der Begleitung und den Ausbildungen

- Übernahme der Kosten der Schritte, die der Arbeitssuchende unternehmen muss.
- Unterstützung des Arbeitssuchenden in Sachen Mobilität für eine neue Stelle: Heraussuchen von Mobilitätsmöglichkeiten, Ausarbeitung kreativer Lösungen, usw.
- Gewährleistung einer adäquaten, zugänglichen und hochwertigen Kinderbetreuung und Betreuung anderer Personen zu Lasten.
- Investition in die Grund- und weiterführende Schule: Sowohl in dualen Ausbildungen und Ausbildungen am Arbeitsplatz als auch in anderen Arten von Ausbildungen haben die Schüler häufig einen Rückstand und eine Abneigung gegenüber der Schule infolge wiederholter negativer Erfahrungen.

2.4. Validierung der Kompetenzen und Valorisierung der gemachten Ausbildungen

- Validierung von Kompetenzen, die bei unterschiedlichen Berufserfahrungen und

Ausbildungen im Laufe der beruflichen Laufbahn erworben wurden.

- Zertifizierung der unterschiedlichen Ausbildungen und Weiterbildungen sowie durchgängiger Anspruch auf Unterstützungsleistungen für den betreffenden.

3. Genügend Zeit nehmen

3.1. Erhöhung der Anzahl der Berater bei den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten

Zurverfügungstellung von ausreichendem Personal für die Personen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, deren Begleitung häufig mehr Zeit und spezifische Hilfsmittel erfordert, um so den Druck auf die Arbeitssuchenden und Fachkräfte zu senken.

3.2. Schutz während des Begleitungs- und Ausbildungsprogramms

- Erneute Überarbeitung der Bedingungen bezüglich des Aufhebens von Kontrollen des Suchverhaltens, während eine Ausbildung gemacht wird, die im königlichen Erlass vom 25. November 1991 vorgesehen sind.
- Erleichterung der Gewährung einer Freistellung durch den Kontrolldienst, insbesondere für Ausbildungen unter 20 Stunden.
- Gewährung derselben Möglichkeit für bestimmte Phasen in der Begleitung, in denen es wünschenswert wäre, die Kontrollen aufzuheben, sodass Arbeitssuchende diese spezifische Begleitung erfolgreich abschließen können.

3.3. Jugendlichen genügend Zeit für die berufliche Orientierung bieten

Verstärkung und Verallgemeinerung der Initiativen, die sich an Jugendliche richten, welche mehr Zeit für ihre berufliche Orientierung benötigen.

4. Respektieren der freien Wahl

- Unterstützung der Arbeitssuchenden, die aus freien Stücken an einer Freiwilligentätigkeit

teilnehmen möchten, sowie Erweiterung der Möglichkeiten zu Freiwilligenarbeit.

5. Sinnggebung für Programme

5.1. Erhöhung der Anzahl der Plätze für Ausbildungen und hochwertige Praktika

- Zugänglichere Gestaltung des Ausbildungsangebots: Besondere Aufmerksamkeit muss der finanziellen Zugänglichkeit von Ausbildungen sowie dem erforderlichen Niveau (besonders für diejenigen, die aus dem Sonderschulwesen kommen) gewidmet werden.
- Erhöhung der Anzahl der Ausbildungsplätze und Vergrößerung des Angebots der Ausbildungen am Arbeitsplatz.
- Stimulierung der Arbeitgeber und Behörden, mehr Praktikumsplätze zu schaffen, insbesondere für duale Ausbildungen.
- Gewährleistung der Qualität von Praktika: Die Praktikanten müssen nach dem Tarif der Funktion bezahlt werden, die sie ausüben; die Praktikumsplätze müssen im Rahmen des sozialen Dialogs verhandelt werden, um so den Schutz von sowohl Praktikanten als auch Arbeitnehmern zu gewährleisten.

5.2. Schaffung von Arbeitsplätzen

- Entwicklung von Anreizen für Arbeitgeber in der sozialen und regulären Wirtschaft zur Schaffung hochwertiger Stellen, wobei darüber gewacht wird, dass keine Substitutions- und Drehtüreffekte entstehen.
- Fokussierung der Senkung der Lohnkosten auf Gruppen mit niedrigem Lohn und diese mit Verpflichtungen zur Schaffung von Stellen verbinden.
- Neubewertung der Beschäftigungsmaßnahmen, darunter die Senkung der Lohnkosten, im Längsschnittverfahren.
- Neubewertung der Praktika im Längsschnittverfahren, mit unter anderem der Fortsetzung von Evaluierungen des *Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid* mit

Hinblick auf deren Vorschläge zur Verbesserung der Bewertung von Kompetenzen des Praktikanten am Ende des Praktikums sowie eventueller Drehtüreffekte.

5.3. Breit angelegte Folgemaßnahmen der Programme

- Gewährleistung von ausreichender Aufmerksamkeit und Unterstützung, früh genug im Begleitungs- und Ausbildungsprozess, für den Übergang hin zur Begleitungs-, Ausbildungs- oder Beschäftigungsmaßnahme.
- Evaluierung des Angebots an Begleitung, Ausbildung und Beschäftigungsmaßnahmen, und mehr auf die breit angelegten Folgemaßnahmen für die Programme der Arbeitssuchenden setzen. Die unterschiedlichen Kriterien in Sachen hochwertiger Arbeit können hier ebenfalls als Basis dienen.
- Zulassung von Personen, die vom Recht auf ein Arbeitslosengeld ausgeschlossen wurden, für die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen.
- Optimierung des Übergangs zwischen Zeiträumen mit und ohne Arbeit.

6. Wachen über die Qualität der Arbeitsplätze.

- Verbinden der Beschäftigungsmaßnahmen mit den erwähnten Kriterien für hochwertige Arbeitsplätze.
- Förderung der erwähnten Kriterien für hochwertige Arbeitsplätze und Stimulierung von deren Anwendung.

7. Weitere Entwicklung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zwischen den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten und den Arbeitgebern

- Unterstützung der Arbeitgeber in der Anwerbungsphase.
- Verbesserung der Stelleangebote, indem die realen Anforderungen für die Stelle genannt werden.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche

- Actiris
- Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)
Öffentliche Dienste
- Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)
Federale Studiedienst / Fédération générale
du travail de Belgique (FGTB) Service d'études
fédéral
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Fédération bruxelloise des organismes
d'insertion socioprofessionnelle et d'économie
sociale d'insertion (FéBisp)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
(FBLP)
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn
Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé
et du Social Bruxelles-Capitale
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) /
Office Nationale de l'Emploi (ONEM) /
Landesamt für Arbeitsbeschaffung (LAAB)
- Service public wallon de la Formation
professionnelle et de l'Emploi (FOREM)
- Sterpunt Inclusief Ondernemen (zuvor
Steunpunt Lokale Netwerken)
- Vereniging van Vlaamse Steden en
Gemeenten (VVSG)
- Vereniging van de Stad en de Gemeenten van
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) /
Association de la Ville et des Communes de la
Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)
- Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en
beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaamse Ouderenraad vzw

Bilaterale Kontakte

- Arbeitsamt der Deutschsprachigen
Gemeinschaft
- l'Interfédé – Partenaire pour l'insertion
- Netwerk tegen Armoede
- Verbond van Belgische Ondernemingen
(VBO)/ Fédération des Entreprises de Belgique
(FEB)

VI. Energie und Wasser

In diesem Kapitel geht es um die Rolle der öffentlichen Dienste für Energie und Wasser, aus der Perspektive der Armut betrachtet. Wir erinnern daran, dass wir öffentliche Dienste in diesem Bericht im weitesten Sinne definieren und auch alle Organisationen berücksichtigen, denen die Regierung einen öffentlichen Auftrag anvertraut hat.

Unser Dienst hat sich in den vergangenen Jahren bereits mit dem Thema Energie und Wasser befasst. Im Zweijahresbericht 2008-2009 ist ein Kapitel dazu enthalten. Der vorliegende Text basiert auf früheren Arbeiten, der Aktualisierung der Daten, Erkenntnisse und Empfehlungen und breit angelegten Konzertierungsgesprächen mit diversen Akteuren. Die Liste dieser Akteure findet sich am Ende dieses Kapitels.

Im ersten Teil nehmen wir den aktuellen Stand der Dinge in Sachen Recht auf Energie und Recht auf Wasser und Sanitärversorgung (sanitäre Anlagen) in Augenschein, sowohl in Belgien als auch international, und welche Akteure zur Umsetzung dieser Rechte beitragen. Bei Energie und Wasser handelt es sich um jeweils unterschiedliche Kontexte: Die Gas- und Elektrizitätsmärkte sind in den drei Regionen vollständig liberalisiert, während Wasser von öffentlichen Einrichtungen - den Wassergesellschaften - geliefert wird.

Der zweite Teil handelt von den unterschiedlichen Aspekten des Verbraucherschutzes, wobei wir der Situation von Verbrauchern, die in Armut und Existenzunsicherheit leben, besondere Aufmerksamkeit schenken. Es geht dabei um Verkaufstechniken (ausschließlich zutreffend auf Energie), Rechnungen, Kautionen, Zahlungspläne sowie Information und Begleitung.

Viele arme Haushalte leben in einer Situation, in der ihr eigener Energie- oder Wasserverbrauch durch einen Mangel an individuellen Zählern oder den Einsatz einer gemeinschaftlichen Heizungsanlage nicht gemessen werden kann. Dies führt dazu, dass die Rechnung nur schwer berechnet werden kann. In solchen Situationen treten auch Probleme bei der Anwendung von sozialen Höchsttarifen und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf.

Der vierte Teil beschäftigt sich mit der Festlegung und Regulierung der Preise. Dieser preisliche Rahmen bestimmt natürlich, in welchem Maße Haushalte von der Lieferung von Energie und Wasser profitieren können. Wir identifizieren in diesem Teil einige Elemente, die als Basis für eine Tariffestsetzung dienen können, welche soziale, solidarische und Umweltkriterien erfüllt; dies beinhaltet ebenfalls den Bereich der sozialen Tarife und Freistellungen.

Einige Haushalte haben jedoch Schwierigkeiten, ihre Energie- und Wasserrechnung zu bezahlen und haben mit Zahlungsrückständen zu kämpfen. Die Frage ist, wie eine minimale Dienstleistung – eine Mindestlieferung – am besten gestaltet werden kann, sodass Haushalte weiterhin Energie und Wasser zur Verfügung haben und so unter menschenwürdigen Umständen leben zu können. Des Weiteren befassen wir uns in diesem Teil mit dem Umgang mit Zahlungsschwierigkeiten. Das Augenmerk liegt dabei auf einer dauerhaften Lösung, welche die Rechtsposition des Kunden respektiert. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei auch – auf Basis von Praxiserfahrungen – Situationen gewidmet, in welchen Forderungen an spezialisierte Eintreibungsunternehmen verkauft werden.

Die Höhe der Rechnung wird stark durch die Eigenschaften der Wohnung bestimmt. In Teil sechs dieses Kapitels gehen wir tiefer auf die Dienstleistung ein, um Energie- und Wassereffizienz der Wohngelegenheiten zu verbessern, insbesondere für Menschen in Armut und prekären Lebensumständen.

Das Kapitel schließt mit einigen Empfehlungen ab, die sich an die verschiedenen Behörden und Akteure richten.

1. Recht auf Energie und Recht auf Wasser und Sanitärversorgung

„Ein Politiker sagte einmal, dass das Thema Energie das Herz unserer Gesellschaft bildet. Ein Herz lässt man nicht einfach so im Stich. Ein Herz, das gut pumpt, sorgt für Blutzirkulation im Gehirn, sodass wir Sauerstoff in all den wichtigen Organen unseres Körpers erhalten. Es ist also lebenswichtig. Genau wie Energie.“³⁴⁸

„Wasser und Energie sind kein Handelsgut, sondern lebenswichtige Rechte. Jede Empfehlung, jede Vorschrift muss aus dieser Perspektive betrachtet werden: Gewährleistet sie dieses Recht?“³⁴⁹

1.1. Im nationalen Recht

Das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung sowie das Recht auf Energie werden in unserer Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, es kann jedoch juristisch argumentiert werden, dass diese im Artikel 23 der Verfassung enthalten sind, welche bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Diese Rechte können mit dem Recht auf angemessene Wohnverhältnisse in Verbindung gebracht werden, sowie mit dem Recht auf den Schutz der Gesundheit. Beide werden von Artikel 23 unserer Verfassung gewährleistet. Ohne ausreichenden Zugang zu Wasser und Energie kann nämlich nicht die Rede von angemessenen Wohnverhältnissen sein, und ein Mangel an Wasser und Energie kann zu gesundheitlichen Schäden führen. In früheren Berichten unseres Dienstes berichten Vereinigungen, in denen Menschen in Armut zusammenkommen, dass viele ihrer gesundheitlichen Probleme auf die schlechten Lebensbedingungen zurückzuführen sind, wie

³⁴⁸ Beitrag von Mieke Clymans von *Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie* während der Konzertierungsgespräche vom 27. Juni 2014.

³⁴⁹ Beitrag der Arbeitsgruppe Wasser und Energie ATD Vierte Welt am 5. Oktober 2015.

beispielsweise ein Mangel an Wasser oder Heizung³⁵⁰.

In Sachen Wasser hat Belgien bereits 1999 das „Protocol on Water and Health“ des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen unterzeichnet und 2004 ratifiziert; die Zielsetzung, Wasser als gesetzlich verankertes Menschenrecht zu bestätigen, wurde jedoch noch immer nicht erreicht.

Das Recht auf Energie wird implizit über andere Vorschriften anerkannt, wobei eine garantierte Mindestlieferung als Teil eines effektiven Rechts auf Energie angesehen werden kann³⁵¹. In den regionalen Wohngesetzbüchern finden wir Normen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Wasser, Sanitärversorgung und Energie.

Anträge auf Abschaltung an den Friedensrichter werden von diesem nicht immer akzeptiert, mit einem Verweis auf das Recht auf ein menschenwürdiges Leben. Einige Urteile zeigen, dass eine minimale Versorgung gegeben sein muss. 2009 bat eine wallonische Wassergesellschaft den Friedensrichter, das Wasser abdrehen zu dürfen, da der fragliche Kunde einige Zahlungsrückstände angesammelt hatte. Die Richter verweigerte die vollständige Abstellung des Wassers, da eine solche Maßnahme das Recht auf Wasser unter Druck setzt: Das Recht auf Wasser wird nämlich in der Interpretation unterschiedlicher Menschenrechtstexte anerkannt und wird auch mit dem Recht auf ein menschenwürdiges Leben in Verbindung gebracht, welche in Artikel 23 der Verfassung gewährleistet wird. „Dieses Recht ist der Kern eines höheren

³⁵⁰ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2003). Im Dialog, (Bericht vom Dezember 2003), Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 91, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag2.htm>

³⁵¹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2009). Armut bekämpfen. Bericht 2008-2009. Teil 1. Ein Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 135, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

Prinzips, welches sich allen Akteuren des Wirtschaftslebens aufdrängt, sowohl im Privat- als auch im öffentlichen Sektor, jedoch umso mehr, wenn diese die von den öffentlichen Diensten einen Auftrag erhalten haben, der mit den Grundrechten eines jeden Menschen in Berührung kommt,“ so der Richter³⁵².

1.2. Im internationalen Recht

Auch auf internationaler Ebene ist ein Grundrecht oder Menschenrecht auf (ausreichend) Energie und Wasser nicht explizit als selbstständiges Recht in die internationalen Menschenrechtsverträge aufgenommen³⁵³. In den letzten Jahren wurden jedoch Schritte hin zu deren Erkennung als Menschenrechte unternommen.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1966 (IPwskR) enthält keinen expliziten Verweis auf Energie oder Wasser. Jedoch wird in Artikel 11, § 1 das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und seine Familie genannt, darunter ausreichende Nahrung, Kleidung und Wohnung, sowie eine stetige Verbesserung der Lebensumstände. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) verdeutlichte bereits, dass er Elektrizität als Grunddienstleistung im Rahmen einer angemessenen Wohnung ansieht, wodurch die Regierung den Zugang dazu mit den maximal verfügbaren Mitteln gewährleisten muss, mit vorrangiger Aufmerksamkeit für die Rechte der verletzlichen Gruppen in der Gesellschaft, wie etwa Menschen in Armut. Dasselbe gilt für den Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen. Der Ausschuss bringt das Recht auf Wasser nicht

ausschließlich mit Artikel 11 in Verbindung, sondern auch mit dem Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit wie bestimmt unter Artikel 12 des Paktes. Der Ausschuss geht hierbei davon aus, dass das Recht auf Wasser erforderlich ist, um das eigene Leben unter menschenwürdigen Bedingungen führen zu können und eine Voraussetzung dafür, andere Menschenrechte konkret umsetzen zu können³⁵⁴. In seinem „General Comment Nr. 4“ zitiert der Ausschuss unterschiedliche Elemente in Verbindung mit dem Recht auf Wohnen, die unter allen Umständen respektiert werden müssen, darunter auch das Vorhandensein von Dienstleistungen, Material, Geräten und Infrastruktur, die einen Zugang zu natürlichen und öffentlichen Quellen ermöglichen (Trinkwasser, Energie um zu kochen, für Heizung und Licht, sanitäre Anlagen sowie die Möglichkeit zu waschen)³⁵⁵.

Das Recht auf Wasser wird jedoch explizit in den Bestimmungen einiger thematischer Menschenrechtsverträge erwähnt, wie etwa in Artikel 14, § 2 der UN-Frauenrechtskonvention und in Artikel 24, § 2 der UN-Kinderrechtskonvention, wird jedoch in keinem einzigen Menschenrechtsvertrag als selbstständiges Recht erwähnt³⁵⁶.

Resolutionen des Menschenrechtsrats und der UN-Generalversammlung in Sachen Recht auf Wasser und Sanitärversorgung bedeuten einen weiteren Schritt in Richtung der Anerkennung auf internationaler Ebene. Im Juli 2010 erkannte die UN-Generalversammlung das Recht auf Wasser

³⁵² Friedensgericht Fontaine-l'Évêque, 15. Oktober 2009, nicht herausg. Diese und andere Urteile können in der Rubrik „Rechtspraak Grondrechten en armoede“ auf der Website unseres Dienstes in niederländischer und französischer Sprache nachgelesen werden, http://www.armoedebestrijding.be/recht_vreder_fontaine_eveque_20091015.htm

³⁵³ Vandenhole, Wouter (2009). „Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?“ in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven, Acco, S. 237.

³⁵⁴ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2002). *General Comment No. 15, The right to water* (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003), <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom15.htm>

³⁵⁵ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1992). *General Comment No. 4, The right to adequate housing* (art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/1992/23, <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>

³⁵⁶ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2009), *op.cit.*, S. 165, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

und Sanitärversorgung als Menschenrecht an, das für die vollständige Ausübung des Rechts auf Leben und aller anderen Menschenrechte von essenzieller Wichtigkeit ist³⁵⁷. Im September 2010 bestätigt der UN-Menschenrechtsrat, dass das Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard abzuleiten ist und unabdinglich ist für das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit, sowie das Recht auf Leben und auf Menschenwürde. Die Resolution bestätigt das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung als Teil des bestehenden internationalen Rechts. Dies bestätigt auch, dass die Staaten die Verantwortung haben, die vollständige Ausübung aller Menschenrechte zu gewährleisten, und dass die Tatsache, dass Dienste in Sachen Trinkwasser- und/oder Sanitärversorgung an Dritte delegiert wurden, den Staat nicht von seiner Verpflichtung in Sachen Menschenrechte befreit. Er erinnert daran, dass Staaten darüber wachen müssen, dass nicht-öffentliche Lieferanten von Diensten:

- a) ihrer Verantwortung auf dem Gebiet der Menschenrechte bei ihren Aufgaben nachkommen, indem sie sich unter anderem engagieren, in Zusammenarbeit mit dem Staat und den Akteuren potenzielle Verletzung der Menschenrechte zu erfassen und zu beseitigen;
- b) zur Versorgung mit Trinkwasser beitragen, sowie einer Sanitärversorgung, welche angemessen, zugänglich und bezahlbar, hochwertig sowie ausreichend verfügbar ist;
- c) die Menschenrechte in Folgenabschätzungen aufzunehmen, um Probleme in Bezug auf die Menschenrechte zu erfassen und dazu beizutragen, diese zu beseitigen;
- d) auf Organisationsniveau Beschwerdemechanismen für Verbraucher entwickeln, und jegliche

Behinderung des Zugangs zu Rechenschaftsmechanismen des Staates zu unterlassen³⁵⁸.

Am 25. September 2015 hat die UN die „2030 Agenda for Sustainable Development Goals“ verabschiedet, um bis 2030 die Armut auszuradieren, Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu bekämpfen und den Klimawandel einzudämmen. Unter den 17 „Sustainable Development Goals“, welche weltweit auf der Grundlage eines auf Rechten basierenden Gesamtansatzes formuliert wurden, befassen sich zwei mit Wasser und Sanitärversorgung sowie mit Energie³⁵⁹.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält keinerlei Bestimmungen bezüglich Energie, Wasser und Sanitärversorgung, jedoch kann indirekt eine Verbindung des Rechts auf Energie mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK) und dem Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 3 EMRK) gezogen werden.

Ein zusätzlicher gesetzlicher Rahmen findet sich in der überholten Europäischen Sozialcharta von 1996, wobei der Europäische Ausschuss für Sozialrechte davon ausgeht, dass das Recht auf angemessene Wohnverhältnisse einen impliziten Verweis auf eine (aus gesundheitlicher Sicht) sichere Wohnung enthält, was unter anderem eine Grundversorgung mit Elektrizität voraussetzt. Dieser Ausschuss wies ebenfalls auf die Verantwortung der Regierung hin, über die Unterbrechung essenzieller Dienste wie Wasser und Elektrizität zu wachen.

Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat erklärt, dass der Zugang zu Wasser als Grundrecht anerkannt werden muss, da dies essenziell ist für das Leben auf der Erde und ein Gut ist, welches die Menschheit teilen muss³⁶⁰. Die

³⁵⁷ Vereinte Nationen, Generalversammlung (2010), *Resolution 64/292. The human right to water and sanitation*, A/RES/64/292, , <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>

³⁵⁸ Human Rights Council (2010), *Resolution 15/9. Human rights and access to safe drinking water and sanitation*, A/HRC/RES/15/9, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement>

³⁵⁹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

³⁶⁰ Resolution 1693/2009 der parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Europäische Union bestätigte, dass „auf dem Gebiet der Menschenrechte alle Staaten Verpflichtungen haben bezüglich des Zugangs zu Trinkwasser, welches verfügbar, zugänglich, bezahlbar und von angemessener Qualität sein muss“³⁶¹.

Als Antwort auf die Europäische Bürgerinitiative (*European Citizens' Initiative*) „Wasser und Sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein Öffentliches Gut, keine Handelsware“³⁶² publiziert die Kommission im März 2014³⁶³, in welcher sie auf die erste Überlegung in der EU-Wasserrahmenrichtlinie - „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“³⁶⁴ - sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Charta erkennt bestimmte Rechte und Prinzipien an, die als direkt relevant für den Zugang zu sicherem Trinkwasser und besseren sanitären Anlagen gesehen werden können: der mangelnde Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitären Anlagen ist eine klare Verletzung der Grundrechte wie das Recht auf Menschenwürde (Artikel 1) und Recht auf Leben (Artikel 2). Die Kommission unterstreicht unter anderem, wie wichtig es ist, dass der Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen ein Menschenrecht ist, dass dessen Bezahlbarkeit von

essenzieller Wichtigkeit ist³⁶⁵, und die Wichtigkeit von Wasser als öffentlichem Gut.

Die Reaktionen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses – ein Beratungsorgan der Europäischen Union – auf diese Mitteilung waren gemischt: positiv, beispielweise hinsichtlich des Ausschlusses von Trinkwasser von den neuen EU-Vorschriften hinsichtlich der Vergabe von Konzessionen, jedoch auch negativ, da die Kommission keine neuen Vorschläge über ein EU-Instrument für die Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung gemacht hat (innerhalb der europäischen Gesetzgebung, wodurch der Zugang zu Wasser unsanierten Anlagen als Menschenrecht bestätigt wird im Sinne der Definition der UN). Der Ausschuss richtet die Aufmerksamkeit auf den Mangel an Informationen über den Umfang verletzlicher Gruppen, wie beispielsweise Obdachlose, Roma, usw.³⁶⁶

In seiner Stellungnahme hat das Europäische Parlament einige positive Elemente der Antwort der Europäischen Kommission erwähnt, man ist jedoch der Meinung, dass die Kommission in ihrer Anerkennung des öffentlichen Charakters der Wasserversorgung nicht weit genug geht. Das Europäische Parlament „erkennt an, dass Dienstleistungen auf dem Gebiet der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung Leistungen der Daseinsvorsorge sind, und dass Wasser keine Ware, sondern ein öffentliches Gut ist und daher zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung gestellt werden sollte, die dem Recht der Menschen auf eine Mindestqualität des Wassers Rechnung tragen und gestaffelte

³⁶¹ Erklärung der Hohen Vertreterin Catherine Ashton im Namen der EU bei der Feierlichkeit anlässlich des Weltwassertags am 22. März 2010, Doc. 7810/10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/113472.pdf.

³⁶² www.right2water.org

³⁶³ Europäische Kommission (2014). Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware!“ Brüssel, COM/2014/0177 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0177>

³⁶⁴ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 22. Dezember 2000, S. L 327/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060&from=DE>

³⁶⁵ Die Bezahlbarkeit von Wasser wird als fester Teil der Politik der Mitgliedsstaaten beschrieben, um Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, unterstützt und ergänzt auf EU-Ebene, wobei auf das Paket der sozialen Investitionsmaßnahmen verwiesen wird.

³⁶⁶ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014). *Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware!“* (COM(2014) 177 final), NAT/644, <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2014-02361-00-00-ac-tra-de.doc>

*Gebühren im Verhältnis zur Menge des verbrauchten Wassers vorsehen; fordert die Mitgliedstaaten auf, für die Anwendung einer gerechten, fairen, transparenten und angemessenen Tarifstruktur für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu sorgen, damit alle Bürger unabhängig von ihrem Einkommen Zugang zu erstklassigen Dienstleistungen haben*³⁶⁷.

1.3. Akteure für die Umsetzung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung und das Recht auf Energie

Die Lieferung von Wasser und Energie ist unterschiedlich organisiert und die Aufträge werden in zwei Sektoren von Akteuren unterschiedlicher Art ausgeführt.

Die Gas- und Elektrizitätsmärkte sind in den drei Regionen vollständig liberalisiert. Ein Haushalt schließt einen Vertrag mit einem Versorger (einem Unternehmen) ab. Darüber hinaus gibt es Netzbetreiber – öffentliche Einrichtungen – welche sich um den Betrieb der Verteilungsnetze der Leitungen und Kabel kümmern. Sie haben ebenfalls Aufträge zur Förderung sparsamen Energieverbrauchs und fungieren zudem als sozialer Lieferant. Ende 2012 wurde der Brüsseler Netzbetreiber (SIBELGA) von einem gemischt interkommunalen zu einem rein öffentlichen Dienst umgewandelt, der sich vollständig in öffentlicher Hand befindet. Die Elektrizitäts- und Gasmärkte werden durch die föderalen und regionalen Regulatoren kontrolliert (die Elektrizitäts- und Gasregulierungskommission (CREG), der *Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt* (VREG), die *Commission wallonne pour l’Energie* (CWAPE) und der *Brusselse regulator voor de gas- en elektriciteitsmarkt* (BRUGEL)).

Es hat einige Jahre gedauert, bis die Verbraucher die neue Situation – mit Wahlfreiheit des Gas- und Stromversorgers – vollständig begriffen hatten. Jährlich wechselt eine große Zahl an Haushalten den Versorger. Trotzdem ist es für den Verbraucher – und die Helfer – häufig nicht leicht, sich bei der Menge an Akteuren in den Vorschriften zurechtzufinden. Gerade Gruppen, die in Armut oder unter prekären Lebensumständen leben, sehen sich mit einem Mangel an Informationen, einer komplexen Gesetzgebung usw. konfrontiert.

Während der Konzertierungsgespräche wurde ebenfalls auf die schwierige Rolle der öffentlichen Dienste hingewiesen. Sie beschäftigen sich mit der Beseitigung von Problemen des derzeitigen Systems des liberalisierten Energiemarktes – sowohl auf finanzieller Ebene (Schulden) als auch auf der Ebene der Verfahren (Beratung, Vermittlung zwischen den Spielern auf dem Markt) – und den Informationen für die Öffentlichkeit, auf eine popularisierte Art und Weise.

Was das Wasser angeht, so haben in Belgien die Gemeinden bereits seit 1836 die Aufgabe, ihren Einwohnern Zugang zu Trinkwasser zu verschaffen. Seit 1907 ermutigt das Gesetz über die Interkommunalen die Gemeinden zur Zusammenarbeit. Es wird damals schon erwähnt, dass die Versorgung mit Trinkwasser im öffentlichen Interesse ist. In Belgien hat die Wasserversorgung also - wie in den meisten Ländern - einen öffentlichen Charakter. Die Wasserversorgungsgesellschaften von heute sind aus diesem System entstanden. Es gibt nicht mehr viele Gemeindegesellschaften, die meisten Gesellschaften haben sich zu Interkommunalen vereinigt (eine einzige Gesellschaft für mehrere Gemeinden) oder in regionale Gesellschaften.

Auf europäischer wie regionaler Ebene wird ein gesetzlicher Rahmen geboten, doch mehrere Akteure weisen darauf hin, dass es große Unterschiede in der Politik und den Praktiken der unterschiedlichen Wassergesellschaften gibt. In jeder Region wurde eine Instanz für die Rolle des Regulators ernannt. Die Teilnehmer der

³⁶⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 zu den Folgemaßnahmen zu der Europäischen Bürgerinitiative zum Recht auf Wasser (2014/2239(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0//DE>

Konzertierungs-gespräche betonen in jedem Fall die Wichtigkeit des öffentlichen Charakters der Wassergesellschaften.

Sowohl für Energie als auch für Wasser sind mittlerweile Organisationen entstanden, welche einen Beitrag an die Umsetzung des Rechts auf Energie und auf Wasser und Sanitärversorgung liefern möchten. Sie sind tätig auf den Gebieten Information, Begleitung und Durchführung von Sparmaßnahmen, usw. Eine besondere Rolle spielen die ÖSHZs, welche einen separaten Dienst für Energie und Wasser gegründet haben.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen auch auf die Wichtigkeit dessen hin, eine Verbindung mit den Akteuren in der Wohnungspolitik zu schaffen (Wohnungsqualität, sparsamer Energie- und Wasserverbrauch, usw.).

2. Verbraucherschutz

„In den letzten vier Jahren wurden viele Zusammenkünfte zum Thema Zugang zu Energie organisiert: Bewertung der sozialen Maßnahmen, gestaffelte Tariffestsetzung, intelligente Zähler, usw. Die sozialen Organisationen und die Verbraucherorganisationen wurden dazu eingeladen, an diesen unterschiedlichen Prozessen teilzunehmen, mit sehr variablen Formen und Fristen, und haben diese im Rahmen ihrer eingeschränkten Mittel getan. Doch die Verbrauchervertreter werden noch zu häufig als „Vermittler“ angesehen, deren Aufgabe es ist, die soziale Akzeptanz der Entschlüsse von „denjenigen, die es am besten wissen“ zu vergrößern. Häufig verbergen diese Debatten, die rein technokratisch erscheinen, eine Reihe an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen.“³⁶⁸

Es ist wichtig, die Entwicklung eines kollektiven Fachwissens zu ermöglichen, eine echte Verbrauchervertretung in allen Fragen, die diese betreffen, zu gewährleisten, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und deren Teilnahme an Konzertierungsplattformen zu

³⁶⁸ Beitrag von Aurélie Ciuti von RWADE während der Konzertierungsgespräche vom 27. Juni 2014.

verstärken. Die anderen Akteure auf dem Markt verfügen selbst über die finanziellen und menschlichen Mittel, um diese Fragen zu untersuchen und sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen.

Es ist gleichzeitig auch wichtig, strukturelle Konzertierungsgespräche – auf regionaler Ebene – zu schaffen, mit unterschiedlichen Akteuren, mit besonderer Aufmerksamkeit für die Vertreter von Verbrauchern, die in Situationen der Armut oder prekären Lebensumständen leben³⁶⁹.

Wir betrachten im Folgenden einige Aspekte, die bei der Beziehung zwischen Kunde und Energie- und Wasserversorgern von Bedeutung sind.

2.1. Verkauf

Für Energie gibt es das Verbraucherabkommen³⁷⁰, sowie den Verhaltenskodex für „Verkauf außerhalb des Unternehmens“ und „Fernverkäufe“. 2013 wurden neue Versionen davon unterzeichnet, die einige Verbesserungen enthielten, wie beispielsweise keine Vertragsbruchentschädigungen mehr, eine bessere Umzugsregelung, ... Der FÖD Wirtschaft weist auf die Durchsetzbarkeit über das Gesetz vom 14. Juli 1991 über die Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz der Verbraucher hin. Das Problem ist jedoch, dass dies in der Praxis nur wenige Früchte trägt. Das Abkommen und der Verhaltenskodex sind bei den Verbrauchern und Helfern nämlich nicht bekannt genug. Verbraucher müssen bei Problemen selbst handeln. Das Abkommen und der Verhaltenskodex wurden nicht von allen Versorgern unterzeichnet, und auch nicht durch die Netzbetreiber (welche jedoch die Rolle des sozialen Versorgers innehaben). Die Frage ist auch weiterhin, ob die Durchsetzbarkeit

³⁶⁹ Centre d'Appui SocialEnergie (2014). *Consultation publique lancée par Hydrobru concernant le plan de gestion publique de l'eau*, Juni 2014, S. 4, http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Liens/ConsultationPublique_Eau_Hydrobru.pdf

³⁷⁰ Akkoord "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits-gasmarkt", http://economie.fgov.be/nl/binaries/accord_electricity_nl_tcm325-41209.pdf

dieser Absprachen nicht besser über Vorschriften erfolgen sollte. Der föderale Koalitionsvertrag sieht eine Evaluierung des Abkommens sowie des Verhaltenskodex vor.

Vor allem in Bezug auf den Verkauf an der Haustüre werden einige Missstände festgestellt.

„Ein Verkäufer von ... kam vorbei mit ... „Relax 3-Jahres-Paketen“. Ich unterschrieb, denn der Verkäufer sagte: „Das hier ist kein Vertrag, das ist nur, damit mein Chef weiß, dass ich wirklich hier war.“ Hinterher stellte sich heraus, dass ich einen Vertrag unterschrieben hatte.“³⁷¹

Der Ombudsdienst Energie nahm im Jahr 2014 um die 100 Beschwerden über den Verkauf an der Haustüre auf, und gibt dabei an, dass es sich bei den eingereichten Beschwerden lediglich um die Spitze des Eisbergs handelt³⁷². In manchen Fällen führen Beschwerden zur Entlassung des Verkäufers, doch häufig werden diese Verkäufer dann von einem anderen Versorger eingestellt. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche betonen die Verantwortung der Versorger und plädieren für ein Verbot des Verkaufs an der Haustüre. Der zuständige Minister deutete an, dass kein Verbot eingeführt werden kann, da die europäische Gesetzgebung dies nicht zulässt³⁷³. Sollte ein Verbot nicht möglich sein, so drängt sich in jedem Fall eine Sensibilisierung und Rechenschaftspflicht der Versorger auf, die Verschärfung der bereits vorhandenen Kontrollen und die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten (wie in England, wo dies zur Selbstregulierung unter den Versorgern geführt hat). Einige Gebietsorganisationen haben – in Zusammenarbeit mit dem FÖD Wirtschaft – bereits mit einer Sensibilisierungskampagne begonnen, indem sie Haushalten Aufkleber zur Verfügung stellen, die keinen Kontakt mit

Verkäufern an der Haustüre wünschen (analog zu den „Keine Reklame“-Aufklebern).

2.2. Rechnungen

Ein häufig auftretendes Problem betrifft die Verständlichkeit der Zwischen- und Endabrechnungen sowie deren Zahlungsmodalitäten. Es ist gesetzlich verpflichtend, bestimmte Elemente – je nach Region – auf der Rechnung zu erwähnen, um so den Verbraucher hinreichend zu informieren. Andererseits handelt es sich um sehr viele Informationen, sodass die Rechnung unlesbar wird. Es muss ein Gleichgewicht zwischen hinreichender Information sowie deren Verständlichkeit gesucht werden.

Was Energie betrifft, so hat die Europäische Kommission einen Rechnungsvordruck vorgeschlagen; dieser Vordruck wird von den Mitgliedsstaaten noch nicht in die Praxis eingesetzt, sollte jedoch als Grundlage dienen können. Mit einer einheitlichen und lesbaren Rechnung sollten Konsumenten die abgesprochenen und angerechneten Preise, Tarife und Nachlässe noch besser beurteilen und vergleichen können³⁷⁴. Dies gilt nicht nur für die Versorger, sondern auch für die Netzbetreiber.

Die Versendung von Rechnungen sowie die Kommunikation verlaufen immer häufiger per E-Mail. Es verfügen jedoch nicht alle Kunden über einen Internetanschluss oder sind mit dem Internet vertraut. Eine Anmeldung für digitale Dienstleistung oder Verträge bietet im Übrigen häufig finanzielle Vorteile, die bestimmte Gruppen also nicht in dem Maße in Anspruch nehmen können.

Auch bei Wasserrechnungen besteht keine Einheitlichkeit. Sie sind für Kunden häufig nur schwer zu verstehen. In Flandern gilt seit 2012 eine neue Wasserverkaufsregelung³⁷⁵ - in welcher

³⁷¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2014). *Huis-aan-huis verkoop van gas en elektriciteit*, nicht publizierter Bericht, 25. Juni 2014.

³⁷² Ombudsdienst für Energie (2015). *Activiteitenverslag 2014*, Brüssel, Ombudsdienst für Energie, S. 120-123, http://www.ombudsmanenergie.be/sites/5073/files/content/download/files/jaarrapport_2014.pdf

³⁷³ Minister Kris Peeters als Antwort auf parlamentarische Fragen, Belgische Abgeordnetenversammlung, 3. Februar 2015, <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac078.pdf>

³⁷⁴ Ombudsdienst für Energie (2015), *op.cit.*, S. 115-116.

³⁷⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de

auch Bestimmungen bezüglich der Rechnung aufgenommen sind –, jedoch müssen in Sachen Einheitlichkeit und Lesbarkeit noch weitere Schritte unternommen werden. In der Wallonischen Region gibt es seit 2007 ebenfalls eine Verkaufsregelung, welche eine Vereinheitlichung der Rechnungen vorsieht³⁷⁶.

Es ist wichtig, den Entwicklungsprozess für einheitliche und verständliche Rechnungen (welche Elemente müssen aufgenommen werden, die Auswahl einer geeigneten Schriftart, ...) gemeinsam mit Menschen in Armut zu durchlaufen. Während der Konzertierungsgespräche wurden die folgenden Elemente genannt: deutliche Erwähnung der Information über den sozialen Tarif für Elektrizität und Gas, falls dieser angewendet wird (dies steht beispielsweise nicht immer auf den monatlichen Rechnungen), Klarheit über die Art des erwähnten Zählerstandes (handelt es sich um den tatsächlichen Stand oder um eine Schätzung), einheitliche Zusammenfassung auf der ersten Seite, separate Rechnungen für Elektrizität und Gas, Weglassen der Änderungen der Vertragsbedingungen (diese müssen separat mitgeteilt werden).

2.3. Kauttionen

Versorger verlangen gelegentlich von Kunden mit (vermutlichen) Zahlungsproblemen eine zu hohe Kauttion, um Kunde bleiben zu können oder zu werden. Es ist häufig unklar, wann diese zurückerstattet wird³⁷⁷. Im neuen Verbraucherabkommen ist diesbezüglich keine Regelung enthalten. Während der Konzertierungsgespräche wurde die Wichtigkeit von strengen und

klaren Regeln für Kauttionen betont. Nur so kann gewährleistet werden, dass Menschen in Armut nicht durch hohe Kauttionsbeträge daran gehindert werden, sich bei einem Versorger anzumelden. Es wurde auf das System der Region Brüssel verwiesen, in welchem die Versorger nur dann eine Kauttion verlangen dürfen, wenn der Kunde bei ihm Schulden hat und diese Kauttion ähnlich einer Mietkauttion auf ein blockiertes Bankkonto eingezahlt wird. Obwohl dies eine gute Regelung zu sein scheint, wurde sie angeblich bisher noch nie angewendet. In der Praxis sollen Versorger Kunden mit Schulden ablehnen. In Wallonien wurde mittlerweile die Kauttion auf drei Monate beschränkt, Versorger müssen Kunden ein Angebot auf nicht-diskriminierende Art und Weise machen.

In jedem Fall müssen weitere Untersuchungen der unterschiedlichen Praktiken erfolgen und es muss nach passenden Lösungen gesucht werden. Strengere Regeln können – für ganz Belgien – in das Verbraucherabkommen³⁷⁸ aufgenommen werden, oder aber in die regionalen Regelungen.

2.4. Zahlungspläne

In den unterschiedlichen Regelungen für Energie und Wasser ist die Möglichkeit vorgesehen, dass ein Kunde mit Zahlungsrückständen um einen Zahlungsplan bitten kann. Essenziell ist dabei jedoch, inwiefern dieser Zahlungsplan für den betreffenden Kunden machbar ist, und wie diese Machbarkeit und Angemessenheit definiert wird.

In der Region Brüssel sind die Auswirkungen dessen, wenn ein Kunde einen Zahlungsplan nicht einhält, noch stärker, da Sibelga seit 2014 geschützten Kunden einen Höchstarif anrechnet, wenn sie ihrem Zahlungsplan für ihren kommerziellen Versorger mehr als 6 Monate lang nicht nachkommen³⁷⁹.

saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement (*Belgisches Staatsblatt*, 10. Juni 2011) geändert durch Besluit van de Vlaamse Regering van 6 december 2013, *Belgisches Staatsblatt*, 10. Januar 2014.

Siehe auch: <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>

³⁷⁶ Ministerieller Erlass vom 18. Mai 2007 über Allgemeine Regelung zur Wasserversorgung in der Wallonischen Region für die Abnehmer und Benutzer (*M.E. vom 31/07/2007, S. 40528*), Artikel 37.

³⁷⁷ Deekens, Patrick et al. (2011). *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem, EPO, S. 16.

³⁷⁸ Ombudsdienst für Energie (2015), *op.cit.*, S. 114.

³⁷⁹ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Info-fiche. Application, par Sibelga, des tarifs maximaux aux client protégés*, Anderlecht, S. 19.

„Zahlungspläne für Energieversorger müssen häufig innerhalb von sechs Monaten (oder nach einigem Drängen innerhalb eines Jahres) abbezahlt werden. Dies sorgt für monatliche Zahlungen von manchmal mehr als 100 Euro über die monatliche Rechnung hinaus. Dadurch müssen Menschen mit einem niedrigen Einkommen und/oder Schulden warten, bis die Schuld von einem Inkasso-Unternehmen oder Gerichtsvollzieher verwaltet wird, bevor ein ihrer Lage angepasster Zahlungsplan entworfen wird, was zusätzliche Kosten mit sich bringt.“³⁸⁰

In Flandern untersuchte die VREG Zahlungspläne für Energie und erarbeitete einen Abschlussbericht mit guten Praktiken³⁸¹. Mehrere Versorger befolgen diese Praktiken allerdings nicht. In Wallonien wurde eine Bestimmung zum Thema „angemessene“ Zahlungspläne eingeführt, sowie eine Möglichkeit zur Berufung. Diese verpflichtet Versorger dazu, Kunden angemessene Zahlungspläne vorzuschlagen, bevor sie das Verfahren für den Einsatz eines Budgetmesszählers einleiten. Die Wallonische Regierung muss die Bedeutung des Begriffs „angemessen“ noch definieren. In dieser Sache wurde jedoch noch kein Beschluss gefasst. Das Dekret sieht auch eine Möglichkeit der Berufung vor. Es muss in Augenschein genommen werden, wie diese Möglichkeit von Haushalten unter prekären Lebensumständen genutzt wird (es ist beispielsweise ein Mindestbetrag vorgesehen, wodurch bestimmte Situationen nicht in Berufung behandelt werden können). Auch die Brüsseler Ordonnanzen für Elektrizität, Gas und Wasser sehen die Möglichkeit eines Zahlungsplans vor, jedoch ohne zusätzliche Bestimmungen.

Was das Wasser angeht, so ist auch in Flandern ein „Zahlungsplan nach Maß“ in der Gesetzgebung

vorgesehen, jedoch muss dieser auch hier noch konkretisiert werden. Aus den Sozialstatistiken geht hervor, dass 2014 47% der gewährten Zahlungspläne nicht korrekt erfüllt wurden, da der Kunde wenigstens 1 Mal nicht, zu wenig oder zu spät zahlte. Der durchschnittliche Zahlungsbetrag pro Monat betrug 111 Euro³⁸².

Gebietsorganisationen weisen darauf hin, dass eine gute Zahlungsregelung weniger teuer ist für alle Beteiligten und gleichzeitig respektvoller von einer Rechtslogik her als beispielsweise ein Budgetmesszähler.

Die Debatte um die Angemessenheit von Zahlungsplänen ist in jedem Fall wichtig für Haushalte, die mit einem niedrigen Einkommen leben müssen. Ein Zahlungsplan darf das Leben in menschlicher Würde nicht hypothekarisch belasten. Für die Bestimmung eines „Lebensminimums“ werden unterschiedliche Vorschläge gemacht, wie beispielsweise: Eingliederungseinkommen plus Familienbeihilfen³⁸³, der Mindestbetrag, der von der Region Brüssel im Rahmen der Definition eines geschützten Kunden gehandhabt wird³⁸⁴, usw. Auch wird auf die Wichtigkeit der Unterstützung durch soziale Organisationen beim Verfahren sowie die Notwendigkeit einer Kenntnis des gesetzlichen Rahmens sowie der Methoden der Schuldenvermittlung hingewiesen.

2.5. Informationen und Begleitung

„Hilfe zu erhalten, auf die man einen Anspruch hat, beinhaltet mehrere Schritte, was dazu führt, dass die Menschen, die es am schwierigsten haben, die Hilfe nicht erhalten, da die Schritte für sie nicht machbar sind (sie wissen nicht, worauf sie einen

³⁸⁰ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, nicht publizierter Bericht, 27. Februar 2015, S. 4.

³⁸¹ VREG (2014). Mededeling van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 5 augustus 2014 met betrekking tot goede praktijk betaalplannen bij commerciële leveranciers, MEDE-2014-05, <http://www.vreg.be/sites/default/files/mededelingen/mede-2014-05.pdf>

³⁸² Vlaamse Milieumaatschappij (2015). *Statistieken - Toepassing Algemeen Watervkoopreglement – jaar 2014*, S. 23, <https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-watervkoopreglement-jaar-2014>

³⁸³ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Dette d'énergie et plan d'apurement raisonnable. Analyse et recommandations*, Anderlecht, S. 19.

³⁸⁴ <http://www.socialenergie.be/index.php?page=berekening-van-het-bedrag>

*Anspruch haben, sie wissen nicht, was sie tun müssen, um Hilfe zu erhalten, sie können nicht gut lesen oder schreiben, sie haben die Mittel – Zeit Geld, Transportmittel – nicht, um die Fahrten zu unternehmen und die erforderlichen Dokumente zu sammeln, ...) oder weil sie zu entmutigt sind, um diese Schritte zu unternehmen.*³⁸⁵

Seit dem Bericht 2008-2009 gibt es einen föderalen Ombudsdienst für Energie und einige regionale Informations- und Begleitungsdienste. Diese Dienste haben einen klaren Mehrwert und deren Kontinuität muss sichergestellt werden. In den letzten Jahren wurden auch einige Kampagnen geführt. Neben den Anstrengungen der regionalen Regulatoren, Menschen dazu zu ermutigen, die Preise zu vergleichen, gab es 2012 auch eine föderale Kampagne „*Durf vergelijken*“ (Trau' Dich zu vergleichen), die 2014 wiederholt wurde.

Obwohl bei Wasser keine Preise verglichen werden müssen, gibt es trotzdem einen Bedarf an ausreichenden Informationen und sind zusätzliche Initiativen auf diesem Gebiet erforderlich.

Es wird auch auf die Wichtigkeit von Diensten hingewiesen, die Kontakt mit der Öffentlichkeit haben und die Rolle eines Vermittlers spielen können. Bei der Idee von Wohn-, Energie- und Wasserschaltern bleibt es wichtig, darüber zu wachen, dass die entwickelten Initiativen Menschen in Armut wirklich erreichen. Auch die Möglichkeit einer personalisierten Begleitung ist wichtig.

Es gibt lokale Initiativen – wie etwa den Dienst REGent in Gent – wobei Information und Begleitung in Sachen energiesparende Maßnahmen und die dazugehörigen Prämien gebündelt werden, inklusive der Möglichkeiten des *Fonds ter Reductie van de Energiekost* (FRGE). Der FRGE wurde im Rahmen der sechsten Staatsreform seit dem 1. Januar 2015 regionalisiert.

*„Wichtig ist, dass Informationen in der Nähe verfügbar sind, daher spielen Zwischenpersonen eine wichtige Rolle.“*³⁸⁶

Besondere Aufmerksamkeit muss Umzugs-situationen gewidmet werden. Menschen in Armutssituationen sind nämlich häufig zu einem Umzug gezwungen. Dies kann zu allerlei Problemen führen, wie eine schlecht verlaufene Übernahme, Verwirrung in Sachen Rechnungen, usw. Die regionalen Regulatoren haben ein gemeinschaftliches Umzugsformular für ganz Belgien erstellt, das verpflichtend von allen Versorgern zur Verfügung gestellt wird, wie im Verbraucherabkommen festgelegt: *„Der Versorger stellt dem Verbraucher das vereinheitlichte Energieübernahmedokument sowohl in gedruckter als auch in elektronischer Form zur Verfügung. Dieser verwendet es, um bei einem Umzug den Zählerstand mitzuteilen.“*

Die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Energieversorgern und Wassergesellschaften bleibt auch weiterhin ein wichtiger Punkt. In Brüssel ist jeder Energieversorger mit mehr als 10.000 Abnehmern, so auch Sibelga, dazu verpflichtet, ein öffentlich zugängliches Büro zu führen.

Die Kunden- und Beschwerdedienste der Energie- und Trinkwasserversorger müssten über eine Gratis-Rufnummer verfügen, sodass Kunden kostenlos über Probleme kommunizieren können. Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen auf die Tatsache hin, dass die Kommunikation auch immer häufiger digital verläuft. Für viele Menschen, die mit den digitalen und elektronischen Möglichkeiten wenig vertraut sind, führt dies zu Problemen. Eine personalisierte Herangehensweise ist auch weiterhin wichtig.

³⁸⁵ Beitrag der Arbeitsgruppe Wasser und Energie ATD Vierte Welt am 5. Oktober 2015.

³⁸⁶ Die Zitate ohne Referenz verweisen auf Aussagen von Teilnehmern der Konzertierungsgespräche.

3. Zähler und Anlagen

3.1. Die Zähler und Übermittlung des Verbrauchs

Die Verbrauchszahlen eines Haushalts sind natürlich die Grundlage für die Kalkulation der Rechnung. In manchen Situationen ist es jedoch nicht möglich, den eigenen Verbrauch des Haushalts zu ermitteln. Dies ist beispielsweise der Fall bei Situationen mit einem Gemeinschaftsanschluss mit einem Zähler für mehrere Wohneinheiten. Es muss dann jeweils eine Neuverteilung der Kosten zwischen Eigentümer und Vermietern aufgestellt werden, wofür es keinen gesetzlichen Rahmen gibt. Die betroffenen Haushalte erhalten also nur schwer eine Übersicht darüber, wie ihr Verbrauch und ihre Rechnung berechnet werden. Die flämischen Trinkwassergesellschaften berichteten für das Jahr 2011, dass 8% der Gemeldeten über einen Gemeinschaftsanschluss versorgt werden (mit sehr unterschiedlichen Zahlen, je nach Trinkwassergesellschaft, bei der Gesellschaft „Antwerpse Waterwerken“ handelt es sich beispielsweise um 43,21%)³⁸⁷.

In der regionalen Gesetzgebung sind bei einem Neubau individuelle Zähler verpflichtend, bei bereits vorhandenen Wohnungen gibt es jedoch weiterhin Problemsituationen. Auch auf verschiedenen Tourismusergeländen und ehemaligen Tourismusergeländen, wo permanentes Wohnen erfolgt, besteht dieses Problem. Die Konzertierungsgruppe betont, dass kollektive Anlagen entmutigt werden und offizielle individuelle Zähler angebracht werden müssen. In Wallonien sehen neue Elektrizitäts- und Gasdekrete die Möglichkeit vor, dass ein Endabnehmer einen individuellen Zähler fordern kann. In jedem Fall muss jeder Eigentümer eines Mehrfamilienhauses spätestens zum 1. Januar

2024 solche individuellen Zähler anbringen³⁸⁸. Die Region Brüssel zielt mit einer Änderung der Ordonnanz über die Wasserlieferung auch auf das Anbringen von individuellen Wasserzählern ab, jedoch sind die Auswirkungen dieser Maßnahme noch abzuwarten³⁸⁹.

Eine andere problematische Situation ergibt sich, wenn dem Mieter der Zugang zu Elektrizitäts-, Gas- oder Wasserzähler verwehrt wird. Zähler stehen beispielsweise in der Garage oder im Keller eines anderen Mieters oder des Eigentümers, oder sie werden hinter Schloss und Riegel angebracht. Die betroffenen Haushalte können sich als nicht regelmäßig die Zählerstände notieren, um Wasser und Energie zu sparen oder auf Lecks zu prüfen.

Ein anderes Thema ist die mögliche Einführung von intelligenten Zählern, worüber während der Konzertierungsgespräche viele Fragen gestellt wurden. Solche intelligenten Zähler bieten Informationen über den Elektrizitäts- und/oder Gasverbrauch, in der Annahme, dass auf diese Weise Energieersparnisse erzielt werden können. Sie verringern zudem den Personaleinsatz für die Aufnahme von Zählerständen. Europa ermutigt die Einführung der intelligenten Zählensysteme unter der Voraussetzung einer positiven Kosten-Nutzen-Analyse. Der Beschluss, den intelligenten Zähler einzuführen, wurde in den drei Regionen noch nicht definitiv gefasst. In Flandern läuft ein Testprojekt bei 50.000 Haushalten. Kunden mit einem Budgetmesszähler wurden noch nicht bei diesem Projekt mit einbezogen, doch nun wird auch ein Testprojekt mit „intelligenten Budgetmesszählern“ geplant³⁹⁰. Bestimmte

³⁸⁷ SERV (2014). *Tarifering van drinkwater. Analyse en aanbevelingen*, verabschiedet am 16. Juni 2014, Brüssel, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_20140616_watertarieven_0.pdf

³⁸⁸ Siehe beispielsweise Art. 24 des Dekrets zur Änderung des Dekrets vom 19. Dezember 2002 über die Organisation des regionalen Gasmarktes, *Belgisches Staatsblad*, 21. Mai 2015.

³⁸⁹ Ordonnanz vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung vom 8. September 1994 zur Regelung der Trinkwasserversorgung über das Wasserleitungsnetz in der Region Brüssel-Hauptstadt, *Belgisches Staatsblatt*, 6. März 2014.

³⁹⁰ VREG (2015). *Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 8 april 2015 met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het plaatsen van slimme meters*, ADV-2015-03,

Wassergesellschaften testen ebenfalls eine Art intelligenten Zähler für die Trinkwasserversorgung.

Während der Konzertierungsgespräche wurden unterschiedliche Bedenken hinsichtlich der intelligenten Zähler geäußert:

- die geringe Ersparnis, die man damit erzielt;
- die hohen Kosten der Geräte und die Verrechnung dieser Kosten über die Tarife;
- die Möglichkeit, Tarife auf der Grundlage des einzelnen Tagesverbrauchs zu entwickeln (was stets komplexere Tarifpläne zur Folge haben könnte);
- der Wegfall menschlichen Kontakts bei der Zähleraufnahme und Abschaltung;
- Risiken in Sachen Verbraucherschutz bei Entfernung der Leistungsbegrenzung und vollständigen Abschaltung auf die Entfernung³⁹¹;
- die Frage, welche Informationen standardmäßig auf den Zählern abgelesen werden können;
- Fragen in Sachen Verwaltung der Datensammlung (Verletzung der Privatsphäre, Verkauf der Daten, Nutzung der Daten für andere Ziele).

„Das Thema Datenschutz ist bei intelligenten Zählern sehr wichtig. Wir müssen wissen, zu welchen Daten die Versorger Zugang haben: Müssen sie wissen, um wie viel Uhr wir duschen, wann wir zu Hause sind und wann nicht?“

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche stellen sich Fragen bei der Bezeichnung „intelligent“, denn manchmal scheint es sich eher um eine Fernbedienung zu handeln. Man muss sich bei den unterschiedlichen Funktionen gründlich überlegen, für wen diese einen Mehrwert bieten können, und

ob dies in einem Verhältnis zu den Mehrkosten steht. Es ist daher wichtig zu beurteilen, ob ein intelligenter Zähler für die Benutzer überhaupt einen Fortschritt darstellt, besonders für Menschen in Armut. Man muss alle Funktionen der intelligenten Zähler auf ihre Auswirkungen auf Armut überprüfen. Die Debatte zu diesem Thema muss öffentlich weitergeführt werden, sowohl im Bereich der Energie als auch (eventuell) im Bereich des Wassers. Dabei müssen Verbraucherorganisationen (für Menschen in Armut) konsultiert werden.

3.2. Probleme bei der Anwendung sozialer Maßnahmen bei Gemeinschaftsanlagen und -zählern

Ein wichtiger Punkt ist auch die Anwendung der sozialen Maßnahmen in Situationen mit Gemeinschaftszählern und -anlagen. Es werden beispielsweise immer häufiger „Zentralheizungs“-Managementsysteme eingesetzt. Dabei handelt es sich um Wohngebäude, die mit „Wärme“ beliefert werden. Bei solchen Gemeinschaftsanlagen stellt sich jedoch die Frage, wie die Verpflichtungen der öffentlichen Dienste und sozialen Tarife umgesetzt werden. Im Falle einer Wärmeanlage wird beispielsweise Wärme anstatt Gas und Elektrizität verkauft. Menschen können keine sozialen Tarife in Anspruch nehmen oder – im Falle ausbleibender Zahlungen – kein festgelegtes Verfahren. Dasselbe Problem tritt bei den neuen Wärmenetzwerken auf.

In Flandern gibt es ein interessantes System der Freistellung vom gemeindeübergreifenden Beitrag der Wasserrechnung. Verbraucher, die im Prinzip das Recht auf eine Freistellung haben, doch durch den Einsatz eines Gemeinschaftszählers selbst kein Kunde sind (die Person wohnt beispielsweise in einem Mehrfamilienhaus mit einem gemeinschaftlichen Wasserzähler), erhalten einen Pauschalausgleich, der dem Betrag für 30 m³ Wasser entspricht. 2013 wurde dies (über eine automatische Gewährung) bei 63.324 Haushalten angewendet (auf insgesamt 223.508 Haushalte,

http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03_ontwerp_van_besluit_uitrol_slimme_meters.pdf
³⁹¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie und Netwerk tegen Armoede (2015). „Slimme“ budgetmeters. *Standpunt*, 4. Mai 2015, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504_SAP-NTA_slimme_budgetmeter_nota.pdf

die einen Anspruch darauf haben)³⁹². Ein solches Ausgleichssystem wird im neuen Tarifsysteem erhalten bleiben, welches ab dem 1. Januar in Flandern gilt.

4. Preisfestsetzung und -regulierung

4.1. Bezahlbarkeit von Energie und Wasser

Von dem Standpunkt her, bei dem Energie und Wasser als Grundrechte angesehen werden - und als Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben -, hat die Konzertierungsgruppe mehrmals die Wichtigkeit eines erschwinglichen Tarifs für Energie und Wasser betont. In den letzten Jahren sind die Rechnungen für die beiden grundlegenden Güter jedoch stark angestiegen. So stieg die Wasserrechnung zwischen 2009 und 2013 in Flandern um 14%, in Wallonien um 25% und in Brüssel um 46%. Zwischen 1999 und 2012 erhöhte sich der Anteil der Wasserrechnung gegenüber dem Einkommen um durchschnittlich 76%. 2012 gaben 5,25% der belgischen Familien mehr als 3% ihres verfügbaren Einkommens (was auf internationaler Ebene als Grenzwert gehandhabt wird) aus, um ihren Wasserbedarf zu decken³⁹³. Auch die Rechnungen für Energie stiegen in den vergangenen Jahren. In Flandern ist ein weiterer starker Anstieg ab 2016 zu erwarten. Aus dem kürzlich veröffentlichten Barometer der Energiearmut geht hervor, dass 2013 21,3% der belgischen Familien potenziell mit einer Form der Energiearmut konfrontiert waren. Das Barometer berücksichtigt dabei sowohl die Auswirkungen der Energierechnung als auf die Wohnkosten und stützt sich zu diesem Zweck auf unterschiedliche Indikatoren: Einen zu großen Teil des verfügbaren Einkommens für Energiekosten ausgeben („gemessene Energiearmut“: 14% der Haushalte), beträchtliche Sparmaßnahmen beim Energie-

verbrauch im Vergleich zu Familien, die in einer ähnlichen Situation leben („versteckte Energiearmut“: 4,6% der Haushalte), angeben, dass man finanzielle Schwierigkeiten damit hat, die Wohnung angemessen zu heizen („subjektive Energiearmut“: 5,7% der Haushalte). Die Entwicklung der Indikatoren zeigt, dass die Situation sich seit 2009 nicht gebessert hat: Vor allem in Flandern und Wallonien ist die subjektive Energiearmut stark angestiegen, und immer mehr Familien haben Schwierigkeiten, ihre Heizungsrechnung zu bezahlen³⁹⁴.

In den folgenden Abschnitten geht es um die Rechnung, genauer gesagt um Tariffestsetzung und soziale Tarife. Unter Punkt 6 wird die Wohnungsqualität besprochen.

4.2. Tariffestsetzung

Bei der Ausarbeitung eines Tarifsystems ist einer der Diskussionspunkte, ob die Tariffestsetzung progressiv sein sollte (unterschiedliche Verbrauchsstufen, mit jeweils steigendem Preis) oder auf eine andere Weise den sparsamen Energie- und Wasserverbrauch zu ermutigen. Bei Elektrizität und Gas gibt es bislang vor allem eine degressive Tariffestsetzung, also günstig für Großverbraucher. Die Flämische Region hat zwar eine Regelung mit einer kostenlosen Menge an Elektrizität von 100 kWh pro gemeldeter Person und pro Familie (was auch eine Form der progressiven Tariffestsetzung darstellt, wobei die erste Stufe zum Nulltarif geliefert wird), doch diese wird 2016 gestrichen. Die Wallonische Region sieht ab 2017 eine progressive, solidarische und familiäre Tariffestsetzung vor³⁹⁵. Bei dieser Tariffestsetzung wird der geschützte Status einiger Gemeldeten berücksichtigt, auf der Grundlage

³⁹² Quelle: Vlaamse Milieumaatschappij.

³⁹³ Koning Boudewijnstichting (2015). *Waterarmoede wordt steeds nijpender probleem*, 18. September 2015, https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2015/20151005_AJ2

³⁹⁴ Delbeke Bart und Sandrine Meyer (2015). *Barometer Energiearmoede (2009-2013)*, November 2015, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2015/20151124ND>

³⁹⁵ Erlass der Wallonischen Regierung vom 16. Januar 2014 bezüglich der den Betreibern von Verteilernetzen obliegenden Verpflichtung öffentlichen Dienstes zur Förderung der rationellen Energienutzung, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Januar 2014.

einer Momentaufnahme pro Jahr. Die Region Brüssel-Hauptstadt sieht ebenfalls eine progressive und solidarische Tariffestsetzung vor, spätestens zum 1. Januar 2018³⁹⁶.

Die Wasserrechnung wird in der Wallonischen und Brüsseler Region progressiv berechnet. In Flandern gibt es eine kostenlose Lieferung von 15 m³ pro gemeldeter Person und pro Familie (dies kann also als eine Form der progressiven Tariffestsetzung betrachtet werden, wobei die erste Stufe zum Nulltarif geliefert wird), die ab 2016 gestrichen wird. Es wurde gerade eine neue Preisstruktur ausgearbeitet, welche eine progressive Tariffestsetzung vorsieht. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie verlangt nämlich – im Rahmen des sparsamen Wasserverbrauchs – eine Preispolitik des Prinzips „Der Verschmutzer zahlt“.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgruppe betonen, dass eine degressive Preisstruktur mit einem sinkenden Preis in höheren Verbrauchsstufen keinesfalls zu rechtfertigen ist.

In diese Diskussion steht die Frage im Mittelpunkt, welche Auswirkungen eine progressive Tariffestsetzung auf die Situation – die Rechnungen – der Menschen in Armut und prekären Lebensumständen hat. Alles hängt von den Wohnverhältnissen ab. So gibt es beispielsweise viele soziale Wohnungen, in welchen elektrisch geheizt wird. Menschen mit einem niedrigen Einkommen fehlt es häufig an den Mitteln für die Anschaffung energie- und wassersparender Geräte. Mieter – jedoch auch Hausbesitzer, die in Armut leben – wohnen häufig in Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz (wenig isoliert, einfache Verglasung, ...) und ohne Regenwassernutzung. Wir verfügen jedoch über wenige Daten hinsichtlich des Verbrauchs von Energie und Wasser von Gruppen in Armut (und

³⁹⁶ Verordnung vom 8. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung vom 19. Juli 2001 über die Organisation des Elektrizitätsmarkt in der Region Brüssel-Hauptstadt und der Verordnung vom 1. April 2004 über die Organisation des Gasmarktes in der Region Brüssel-Hauptstadt, über den Netzbeitrag für Gas und Elektrizität und über die Änderung der Verordnung vom 19. Juli 2001 über die Organisation des Elektrizitätsmarkts in der Region Brüssel-Hauptstadt, *Belgisches Staatsblatt*, 11. Juni 2014.

die Auswirkungen einer progressiven Tariffestsetzung auf deren Rechnung). In der Praxis werden ebenfalls Situationen wahrgenommen, in denen arme Haushalt wenig verbrauchen, indem sie systematisch das absolute Minimum verbrauchen, das sie sich leisten können³⁹⁷. Im Rahmen der neuen Preisstruktur in Flandern wurde eine Armutsprüfung unter Einbeziehung von *Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (Project Armoede en Water)* und dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung³⁹⁸ durchgeführt. Innerhalb kurzer Zeit konnten im Rahmen dieser Armutsprüfung Statistiken angesammelt werden über die Empfänger einer sozialen Korrektur (Sozialhilfeempfänger, Empfänger einer Behindertenbeihilfe oder eines garantierten Einkommens für Betagte) und über Kunden ohne Anspruch auf eine soziale Korrektur, die von der Lokalen Begutachtungskommission (LBK) vorgeladen wurden (jedoch ohne den Beschluss, eine Abschaltung durchzuführen). Die Statistiken zeigten mögliche Auswirkungen der neuen Tarifpläne auf diese Gruppen auf der Grundlage ihrer Verbrauchsdaten. Was die Empfänger einer Behindertenbeihilfe und eines garantierten Einkommens für Betagte angeht, so fällt auf, dass diese Gruppe einen niedrigen bis sehr niedrigen Verbrauch hat. Bei der oben genannten „LBK-Gruppe“ wurde hingegen ein eher hoher Verbrauch festgestellt³⁹⁹.

³⁹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw – Project Armoede en Water.

³⁹⁸ Siehe unter anderem „Eerste feedback op de plannen rond een nieuwe tariefstructuur water, vanwege het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, op vraag van het kabinet van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw“, <http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm>

³⁹⁹ Armutsprüfung „*Tariefstructuur en tariefregulering*“. Veröffentlicht in: Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke

Es ist in jedem Fall wichtig, über die Ungleichheiten nachzudenken, die in Sachen Wohnsituation bestehen (Ungleichheiten in Sachen Möglichkeiten zu Energieeinsparungen (siehe energiesparende Investitionen) und Wassereinsparungen (siehe Verwendung von Regenwasser, die Situation von Mietern, usw.), um hier weitere Einblicke zu erhalten und eine deutliche Verbindung zu schaffen zwischen Energie- und Wasserpolitik und Wohnungspolitik. Die Auswirkungen einer Maßnahme müssen also untersucht und mit den betreffenden Akteuren besprochen werden⁴⁰⁰. Eine „Ex ante-Bewertung“ kann dabei ein nützliches Instrument sein.

Um zu einer Tariffestsetzung zu gelangen, welche soziale, solidarische und ökologische Kriterien erfüllt, hebt die Konzertierungsgruppe eine Kombination der folgenden Elemente hervor:

- ein Abonnement oder ein Pauschalpreis, der so niedrig wie möglich gehalten werden soll - mit Freistellung für bestimmte Gruppen -, um den Zugang zu Energie und Wasser und die Möglichkeit eines sparsamen Energie- und Wasserverbrauchs zu gewährleisten⁴⁰¹;
- eine Grundmenge an Energie und Wasser zu einem niedrigen Preis;
- ein höherer Preis für die nächsthöhere(n) Verbrauchsstufe(n);
- die Größe der Familie wird berücksichtigt;
- soziale Tarife für Gruppen in Armut und prekären Lebensumständen;
- ein Fonds, der im Rahmen besonderer Unterstützungsmaßnahmen entgegenkommen kann (sowohl auf finanzieller als auch auf

technischer Ebene) (siehe Sozialer Waterfonds in der Wallonischen und Brüsseler Region);

- ein Solidaritätsbeitrag im Rahmen der Nord-Süd-Problematik (siehe Region Brüssel);
- eine starke Verbindung mit einer Wohnungspolitik, welche darauf abzielt, eine Verbesserung der Energie- und Wassereffizienz der Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen zu erreichen.

Was die Energierechnung angeht, so gibt es hier auch einen föderalen Aspekt. Derzeit gilt eine Preisregulierung variabler Energieprodukte, die am besten fortgesetzt und auch auf feste Tarife angewendet werden sollte⁴⁰². Die Konzertierungsgruppe betont die Wichtigkeit bezahlbarer Energie für Menschen, die keinen Anspruch auf soziale Tarife haben. Darüber hinaus stellt sich ebenfalls die Frage der MwSt.-Erhebung: vom 1. April 2014 bis zum 31. August 2015 galt eine Senkung der MwSt. auf Elektrizität von 21% auf 6%. Die föderale Regierung hat beschlossen, diese MwSt.-Senkung aufzuheben und ab dem 1. September 2015 erneut 21% MwSt. auf Elektrizität einzuführen. Man kann Elektrizität - genau wie Wasser - jedoch als lebenswichtiges Gut betrachten. Einige Akteure weisen auch auf den interessanten Weg eines Höchstbetrages für die Preise hin, wie dies beispielsweise während eines gewissen Zeitraums in der vorherigen Legislaturperiode der Fall war. Die Netzbetreiber weisen jedoch auf die Schwierigkeit hin, dass die Regierung häufig Maßnahmen ergreift, die die Netzbetreiber Geld kosten, was nur schwer mit einem Höchstbetrag zu kombinieren ist. Sie betonen, dass Flandern beispielsweise etwa die Hälfte der Netztarife für Elektrizität für die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen verwendet.

Die Konzertierungsgruppe geht auf das Thema Finanzierung öffentlicher Aufträge ein. Jeder Verbraucher sollte mit für die gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen aufkommen müssen. Diese sollten eigentlich über allgemeine Mittel finanziert werden. Durch das Steuersystem

sanering, Vlaams Parlement, 562 (2015-2016) – Nr. 1, eingereicht am 30. Oktober 2015, S. 24-58, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g562-1.pdf>

⁴⁰⁰ • Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (2015). *Cahier de revendications. Concernant les matières régionales*, April 2015, S. 8-9, http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Revendications_CGEE_final.pdf,
• SERV en Minaraad (2015). *Advies. Tariefregulering drinkwater*, 7. September 2015, Brüssel, S. 20, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Minaraad_20150907_watertarieven_ADV.pdf

⁴⁰¹ Siehe auch SERV (2014), *op.cit.*, S. 31.

⁴⁰² Ombudsdienst für Energie (2015), *op.cit.*, S. 124.

trägt jeder dann eigentlich – progressiv – dazu bei, je nach Einkommen. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bezüglich des sparsamen Energieverbrauchs in Flandern wurden früher beispielsweise auch über allgemeine Mittel finanziert. Ein anderer Vorschlag betrifft die Einführung einer Abgabe – welche zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dienen soll –, von der gewisse Gruppen freigestellt werden. Auch SERV und *Minaraad* stellen sich anlässlich der neuen Wassertarife die Frage, ob soziale Korrekturen und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht auf eine andere Art finanziert werden sollten und schlagen vor, andere Möglichkeiten – wie Abgaben, Gebühren, Zuschläge, separate Beiträge, usw. – zu untersuchen⁴⁰³.

4.3. Soziale Tarife und Freistellungen

Für Gas und Elektrizität gibt es auf föderaler Ebene die sozialen Höchstpreise, deren Gewährung größtenteils automatisch erfolgt. Die Wallonische Region und die Region Brüssel haben der Gruppe der auf föderaler Ebene anerkannten geschützten Kunden noch einige andere Gruppen hinzugefügt. Flandern hat hingegen vor einigen Jahren seine Gruppen mit denen gleichgestellt und beschränkt auf diejenigen, die auf föderaler Ebene anerkannt werden. In Brüssel besteht die Möglichkeit für einen Haushalt – mit niedrigem Einkommen und vom Versorger in Verzug gesetzt – über das ÖSHZ, den regionalen Regulator oder Sibelga das Statut eines geschützten Kunden zu beantragen. Die Anzahl der Haushalte mit diesem Statut ist jedoch beschränkt (2.721 im Juni 2015), wahrscheinlich durch den geringen Bekanntheitsgrad dieser Maßnahme, den komplexen Status, verstärkte Kontrollmaßnahmen sowie die verpflichtende Installation eines Leistungsbegrenzers⁴⁰⁴. Mehrere

Akteure weisen jedoch darauf hin, dass es sich um eine interessante Maßnahme handelt, auch wenn sie eventuell noch verbessert werden kann. So plädiert Brugel dafür, die Vorteile und Nachteile für den Verbraucher besser ins Gleichgewicht zu bringen⁴⁰⁵.

Auch Gruppen, die andere Energiequellen nutzen, müssen berücksichtigt werden. Für Heizöl, Propangas als Massengut und Heizpetroleum gibt es den Sozialfonds für Heizungen. In Aussagen von Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Unterstützung ausschließlich auf Vorlage von Rechnungen erfolgt (es muss also durch die Haushalte vorfinanziert werden, und auch bei einem gemeinsamen Kauf gibt es Probleme) und dass einige Energiequellen nicht gefördert werden (wie etwas Gas in Flaschen und Steinkohle). Es wird vorgeschlagen, die Unterstützung auf andere Energiequellen zu erweitern und diese auch in Form einer Pauschalunterstützung zu Beginn des Winters zu ermöglichen.

Was das Wasser angeht, so wurde in Flandern ein Statut des geschützten Kunden mit bestimmten Vorteilen eingeführt. Es gibt ebenfalls eine soziale Korrektur in Form von Freistellungen für bestimmte Gruppen, die in der neuen Tariffestsetzung ab 2016 durch einen Nachlass von 80% auf die gesamte Wasserrechnung ersetzt wird⁴⁰⁶. Diese soziale Korrektur wird automatisch angewendet. Leider hat man bei der kürzlich erfolgten Änderung der Tariffestsetzung nicht die Gelegenheit ergriffen, die Zielgruppe der geschützten Kunden und die der sozialen Korrektur vollständig gleichzustellen, und sie wurde auch nicht auf eine größere Bevölkerungsgruppe erweitert (2013 erhielten 7,6% der Flamen soziale

⁴⁰³ SERV und Minaraad (2015), *op.cit.*, S. 27-28.

⁴⁰⁴ Misselyn, Pascal (2015). *De belangrijkste vaststellingen van BRUGEL*, Präsentation auf der Konferenz vom 9. November 2015 im Brüsseler Parlament "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/1-brUGEL_PMISSSELYN_138112_1-NL.pdf

⁴⁰⁵ Misselyn, Pascal, *op.cit.*

⁴⁰⁶ Die oben genannte Armutsprüfung der neuen Preisgestaltungspläne zeigte, dass die ursprünglich vorgesehene soziale Korrektur von 75 % für Haushalte mit mittlerem und hohem Verbrauch eine Verbesserung darstellte, jedoch für Menschen, die wenig verbrauchen einen relativ hohen Kostenanstieg zur Folge hatten. Daraufhin beschloss die Flämische Regierung, die Korrektur von 75 auf 80 Prozent zu erhöhen.

Korrekturen, einer SILC-Umfrage zufolge hatten 10,8% der Flamen im selben Jahr ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze⁴⁰⁷). Wallonien und die Region Brüssel haben sich dafür entschieden, Kunden über einen Sozialen Wasserfonds zu helfen. In Brüssel gibt es darüber hinaus eine Freistellung vom Klärbeitrag für einige Zielgruppen, doch die Sozialarbeiter sind über diese Möglichkeit anscheinend unzureichend informiert.

Die Konzertierungsgruppe drängt auf die Erweiterung der Zielgruppe der sozialen Tarife, sowohl für Energie als auch Wasser. Der Umfang der berechtigten Gruppen in den derzeitigen Regelungen liegt beträchtlich unter den Statistiken bezüglich der Armutsgefährdung. Die Zielgruppen können auf die des Sozialfonds für Heizungen abgestimmt werden, nämlich alle Berechtigten der erhöhten Leistungen der Krankenkassen und Menschen in einer kollektiven Schuldenregelung oder die eine Schuldenhilfe in Anspruch nehmen. Dem Ombudsdienst für Energie zufolge könnte man damit knapp 1 Million verletzlichen Familien einen sozialen Tarif anbieten, was sich in etwa mit der Anzahl der belgischen Familien deckt, die einem Armutsrisiko ausgesetzt sind und die in sozialer Ausgrenzung leben müssen (20% der Familien in Belgien). Was die Energie betrifft, so müssen auch die Haushalte berücksichtigt werden, die sich anderer Energiequellen bedienen⁴⁰⁸. Im Flämischen Aktionsplan zur Armutsbekämpfung ist die Einrichtung eines Prozesses zur Bestimmung der Zielgruppen für soziale Korrekturen in den unterschiedlichen Regelungen vorgesehen. Unterschiedliche Organisationen beanstanden, dass die „kostenlose“ Menge an Elektrizität ab dem 1. Januar 2016 in Flandern abgeschafft wird, ohne dass eine ausgleichende Maßnahme vorgesehen ist. Die neue Politik richtet sich stark auf einen sparsamen Energieverbrauch, was natürlich eine wichtige Zielsetzung ist, jedoch drängen sich in Anbetracht der großen Ungleichheiten, mit denen Gruppen in Armut konfrontiert werden (wohnen in

Privatwohnungen schlechter Qualität, keine Rücklagen für die Investitionen in Sparmaßnahmen und Geräte, ...) soziale Unterstützungsmaßnahmen in Erwartung der Realisierung hochwertiger und energie-effizienter Wohnungen für alle auf.

5. Umgang mit Zahlungsschwierigkeiten

Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, merken an, dass man eigentlich thematisieren müsste, wie Rechte umgesetzt werden können, während sich die Diskussion häufig darum dreht, wie man dafür sorgen kann, dass Schulden abbezahlt werden. Es gibt eine Tendenz, Menschen die Schuld zuzuschieben; der Schritt von Rechenschaftspflicht zur Schuldzuschiebung wird schnell vollzogen. Man verweist ebenfalls auf die Aufregung bezüglich des „Blackouts“: Menschen sorgen sich derzeit sehr darüber, was passieren wird, wenn sie keine Elektrizität mehr haben, sie denken jedoch nicht darüber nach, dass Menschen in Armut häufig mit diesem Risiko konfrontiert sind (z. B. Budgetmesszähler ohne Mindestlieferung sowie Abschaltungen).

Der Energiemarkt ist liberalisiert. Dabei wird angemerkt, dass die Dienste mit öffentlichem Charakter, die bei der Lieferung von Energie selbst nicht mit einbezogen sind, sondern sich eigentlich mit der Lösung der Probleme des derzeitigen Systems des liberalisierten Energiemarktes befassen. So entstehen ebenfalls Probleme durch Fehler in der Rechnungsstellung, die Komplexität von Verfahren, ...

Es wird darauf hingewiesen, dass die ÖSHZs stark unter dem Druck stehen, eine Art Beitreibungsdienst für Energie und Wasser zu werden. Häufig mangelt es an der Möglichkeit, die Situation „anzuhalten“. In Brüssel gibt es interessante Praktiken von Friedensrichtern, die sechs Wochen Zeit geben, um mit einer Begleitung zu beginnen oder diese zu intensivieren. Der Status des geschützten Kunden in Brüssel ist wiederum dafür vorgesehen, dem Haushalt die Chance zu

⁴⁰⁷ SERV und Minaraad, *op.cit.*, S. 27.

⁴⁰⁸ Ombudsdienst für Energie (2015), *op.cit.*, S. 112-113.

geben, finanziell aufatmen zu können und so zu sparen, dass eine Abbezahlung möglich wird. Es muss ebenfalls ermöglicht werden, Zahlungspläne unter Einbeziehung der sozialen Dienste der ÖSHZs und anderer Gebietsorganisationen zu verhandeln.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche finden es wichtig, systematisch dafür zu sorgen, dass das ÖSHZ informiert wird, wenn ein Haushalt von seinem Energieversorger fallen gelassen wird. In jedem Fall drängt sich die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren auf, die auf diesem Gebiet anwesend sind.

5.1. Mindestlieferung

In den drei Regionen ist eine Mindestlieferung von Elektrizität in Form des Einbaus eines Leistungsbegrenzers vorgesehen. Positiv ist, dass in Brüssel die Leistung des Begrenzers von 6 auf 10 Ampere erhöht wurde (was in der Flämischen und Wallonischen Region bereits der Fall war).

Was Gas angeht, so wurde in Flandern über einen Zuschuss des ÖSHZ während der Wintermonate ein System ausgearbeitet. Es nehmen jedoch nicht alle ÖSHZs an diesem System teil. Maximal 70% der Rechnung können vom Netzbetreiber bezahlt werden. Für die übrigen 30% muss der Kunde oder das ÖSHZ aufkommen. In der Wallonischen Region ist ebenfalls eine Mindestbelieferung mit Gas vorgesehen, und zwar in Form einer „*carte d'alimentation*“, und zwar ausschließlich für geschützte Kunden. Die „*Commission locale pour l'énergie*“ (CLE) entscheidet über die Gewährungs- und Abzahlungsbedingungen. Maximal 70% der Rechnung werden übernommen. Diese Regelung wird in der Praxis jedoch als unzureichend betrachtet. Da die ÖSHZs unterschiedliche Herangehensweisen haben und die Berechtigten meist selbst den Schritt machen müssen, diese Unterstützung zu beantragen, ist das *non take-up* wahrscheinlich recht groß. Die Frage ist also, wie diese Unterstützung weiter optimiert werden kann.

In der Flämischen und Wallonischen Region gibt es ebenfalls Budgetmesszähler für Elektrizität und

Erdgas. Im Budgetmesszähler für Elektrizität kann eine Mindestlieferung eingestellt sein, es gibt jedoch auch Situationen, in denen diese Mindestlieferung ausgeschaltet ist. In Flandern gab es 2014 11.076 Budgetmesszähler ohne Mindestlieferung (26,17%)⁴⁰⁹. In der Wallonischen Region verfügen ausschließlich geschützte Kunden über einen Budgetmesszähler mit Mindestlieferung; bei 87% der 2014 eingebauten Budgetmesszähler ist keine Mindestlieferung vorgesehen⁴¹⁰. Beim Budgetmesszähler für Gas kann - aus technischen Gründen - keine Mindestlieferung eingestellt werden. Diese „nackten“ Budgetmesszähler (Budgetmesszähler ohne Mindestlieferung) haben für den Kunden zur Folge, dass dieser nur dann Gas und/oder Elektrizität zur Verfügung hat, wenn er die finanziellen Mittel hat, um den Budgetmesszähler aufzuladen. Mangelt es an den Mitteln dazu, schaltet der Kunde die Lieferung quasi selbst ab. Dabei handelt es sich um Situationen der versteckten Energiearmut, die alle Aufmerksamkeit verdienen.

In Flandern und Brüssel gibt es für Wasser keine Mindestlieferung. In der Wallonischen Region werden in bestimmten Gebieten, vor allem in Lüttich, Absatzbegrenzer eingesetzt. Deren Anwendung ist jedoch nicht ganz einfach: Entweder ist der vorgesehene Absatz sehr klein, wodurch das Risiko der Verstopfung besteht (was wiederum einer Abschaltung gleichkommt) oder der vorgesehene Absatz ist etwas größer, was bedeutet, dass es beispielsweise einfach länger dauert, eine Badewanne zu füllen.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen darauf hin, dass es bei einer Mindestlieferung nicht leicht ist, ein menschenwürdiges Leben zu

⁴⁰⁹ VREG (2015). *Statistiek van huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbare dienstverplichtingen 2014*, S. 36, <http://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2015-07.pdf>

⁴¹⁰ CWaPE (2015). *Rapport annuel spécifique 2014. L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, S. 18, <http://www.cwape.be/docs/?doc=2426>

führen, und dass mit solchen Maßnahmen vorsichtig umgegangen werden muss⁴¹¹.

5.2. Budgetmesszähler

In der Flämischen und Wallonischen Region werden im Laufe des Verfahrens bei Zahlungsverzug Budgetmesszähler für Elektrizität und Erdgas installiert. In der Wallonischen Region gab es Ende 2014 61.836 aktive Budgetmesszähler für Elektrizität und 21.684 aktive Budgetmesszähler für Gas⁴¹², in Flandern gab es am 1. November 2015 41.053 aktive Budgetmesszähler für Elektrizität und 27.980 aktive Budgetmesszähler für Gas⁴¹³. In der Region Brüssel gibt es keine Budgetmesszähler.

Mehreren Teilnehmern der Konzertierungsgespräche zufolge bringt der Einsatz von Budgetmesszählern jedoch die folgenden Probleme mit sich:

- setzt den Haushalt dem Risiko der Selbstabschaltung aus, wenn der Budgetmesszähler keine Mindestlieferung beinhaltet und der Haushalt nicht in der Lage ist, seine Karte aufzuladen;
- macht den Zugang zur Energie von den zu diesem Zeitpunkt verfügbaren finanziellen Mitteln des Haushaltes abhängig;
- bietet dem Haushalt, der nicht über die entsprechenden Mittel verfügt, nur zwei Möglichkeiten: keine Energie haben oder bei anderen Ausgaben Schulden machen; damit

wird faktisch keine strukturelle Lösung geboten;

- führt in der Wallonischen Region zu Abschaltungen bei unterstellter Verweigerung: 6.160 im Jahr 2014 in bei der Elektrizität und 756 beim Gas⁴¹⁴, sowohl im Sommer als auch im Winter, wobei nicht zwischen geschützten und nicht geschützten Kunden unterschieden wird;
- kostet die Gemeinschaft sehr viel (beispielsweise mehr als 32 Millionen Euro im Jahr 2012 in der Wallonischen Region⁴¹⁵).

„Man sollte angeben müssen, wie ein menschenwürdiges Leben geführt werden kann. Menschen in der Gruppe fanden sowohl positive als auch negative Elemente bezüglich der Verwendung von Budgetmesszählern, aus der Armutsperspektive gab es jedoch keinen einzigen positiven Punkt: Mangel an Mitteln zur Aufladung, Analphabetismus und daraus resultierende Probleme beim Umgang mit einem solchen Zähler, usw. Man müsste sich daran ausrichten, dass das, was für Menschen in Armut gut ist, auch für alle gut ist. Bei einem Budgetmesszähler hat man keinen Menschen mehr vor sich, sondern eine Maschine mit Zahlen. Menschen möchten keinen einfachen Zähler mehr, da man bei einem Budgetmesszähler nur den Verbrauch bezahlt, den man auch bezahlen kann. So verbraucht man eigentlich nicht auf Basis seines Bedarfes, sondern seiner verfügbaren Mittel. Die Liberalisierung hat das verstärkt.“

Andere Akteure weisen darauf hin, dass die Budgetmesszähler ein Instrument sein können bei der Prävention und den Verfahren bei Energieschulden, und es ermöglichen, den Verbrauch besser nachzuvollziehen.

Eigentlich wissen wir wenig über die Auswirkungen eines Budgetmesszählers, Prepaid-Zählers und intelligenten Zählers auf das Leben in Armut. Es wäre sinnvoll, weitere Daten darüber zu sammeln – besonders auf der Grundlage der

⁴¹¹ Der *Gezinsbond* schätzte kürzlich die Mengen an Energie und Wasser ein, welche eine Familie für ein menschenwürdiges Leben benötigt: Gezinsbond (2015). *Energie- en watertarieven. Standpunt van de Gezinsbond*, 27. Oktober 2015, <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/standpunten/Documents/Energie-%20en%20watertarieven.pdf>

⁴¹² CWaPE, *op.cit.*, S. 19, 21.

⁴¹³ Zahlen der VREG, <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistieken/20151208-e-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders-5fbudgetmeter5fvoor5fpublicatie.pdf> und <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistieken/20151208-g-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudgetmeter5fvoor5fpublicatie1.pdf>

⁴¹⁴ CWaPE, *op.cit.*, S. 29.

⁴¹⁵ <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>

Erfahrungen der derzeitigen Benutzer und der Einblicke von Menschen in Armut – und diese einer Armutsprüfung unterziehen.

5.3. Abschaltungsantrag

In der Fortsetzung der Debatte über eine Mindestlieferung wurde in der Konzertierungsgruppe darum gebeten, die Argumentation, dass man abschaltet, wenn der Haushalt verfügt nicht über die Mittel verfügt, um die Rechnung oder Schulden zu bezahlen, umzukehren in die Argumentation, nicht abzuschalten, wenn der Haushalt über die erforderlichen Mittel verfügt.

Anträge auf Abschaltung von Elektrizität und Gas werden in den Flämischen und Wallonischen Regionen von lokalen Begutachtungskommissionen (respektive LAC und CLE genannt) behandelt. In der Flämischen Region wurden 2014 1.247 Zugänge zur Elektrizität und 1.763 Zugänge zum Gasnetz auf eine LAC-Empfehlung hin abgeschaltet. Diese Abschaltungen können mit Armutssituationen zusammenhängen (insgesamt gab es 23.815 Abschaltungen von Elektrizität und 21.101 Abschaltungen von Gas, jedoch auch aus anderen Gründen wie Leerstand, Unsicherheit und problematische Umzüge)⁴¹⁶. In der Wallonischen Region wird die CLE nur für einen geringen Anteil der Abschaltungen angesprochen, nämlich die Abschaltungen infolge eines Verlusts des Status als geschützter Kunde. Davon gab es 2014 301 Fälle bei Elektrizität und 187 bei Gas (die Mehrzahl der Abschaltungen – mehr als 90% der 10.923 Abschaltungen von Elektrizität und 3.174 Abschaltungen von Gas im Jahr 2014 – fand ihren Grund in der unterstellten Verweigerung einer Installation eines Budgetmesszähler oder einem problematischen Umzug)⁴¹⁷.

In Brüssel gibt es keine lokale Begutachtungskommission für Energie. Wenn die Schulden beim Verteilungsnetzbetreiber (VNB) unbeglichen bleiben, so kann dieser beim

Friedensrichter den Antrag stellen, eine Abschaltung einzuleiten. Jede Abschaltung von Energie für den Wohnverbrauch ist daher nur nach einer Entscheidung des Friedensrichters möglich und kann im Winter aufgeschoben werden, entweder durch die Entscheidung des Friedensrichters oder nach Eingreifen des ÖSHZ. Im Falle der Energie kann das Friedensgericht den VNB darüber hinaus dazu verpflichten, die Familie vorübergehend mit Energie zu beliefern, die sonst im Winter keine Elektrizität/kein Gas erhält, wenn es der Ansicht ist, dass die Menschenwürde verletzt wird. Wichtig ist es dabei, zu erwähnen, dass der Versorger zwecks Abschaltung sich nicht an den Friedensrichter wenden muss, wenn kein Lieferungsvertrag besteht. Der VNB ist jedoch der Einzige, der die tatsächliche Abschaltung durchführen kann, da dieser die Zähler verwaltet, und nicht der Versorger selbst⁴¹⁸. 2014 führt Sibelga 785 Abschaltungen von Elektrizität und 693 Abschaltungen von Gas durch⁴¹⁹.

Was das Wasser angeht, so werden in Flandern die Abschaltungsanträge ebenfalls von der lokalen Begutachtungskommission (LAC Wasser) behandelt. 2014 wurde das Wasser in 3.127 Haushalten (mit 7.169 gemeldeten Personen) auf Empfehlung der LAC abgeschaltet, jedoch mit einer starken Variation unter den einzelnen Wassergesellschaften (70% der Abschaltungen erfolgten bei zwei Wassergesellschaften)⁴²⁰.

In der Wallonischen Region und der Region Brüssel müssen die Anträge auf Abschaltung des Wassers dem Friedensrichter vorgelegt werden. Für die Wallonische Region verfügen wir nicht über aktuelle Statistiken bezüglich der Abschaltungen.

⁴¹⁸ Brugel (2010). *De bescherming van de energieverbruiker in het Brussels Gewest*, Brüssel, Brugel, S. 5, 15 und 21, http://www.brugel.be/Files/media/imports/5_protection_brugel_light_nl_v4.pdf

⁴¹⁹ Lefere, Raphaël (2015). *Sibelga: sociaal leverancier, focus op een afnemende activiteit van openbaar nut*, Präsentation auf der Konferenz vom 9. November 2015 im Brüsseler Parlament „Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?“, http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/5.-SIBELGA---Lefere--Colloque-BRUGEL---protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf

⁴²⁰ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, S. 28.

⁴¹⁶ VREG, *op.cit.*, S. 39, 49.

⁴¹⁷ CWaPE, *op.cit.*, S. 33.

Eine Umfrage des Dienstes für Armutsbekämpfung⁴²¹ ergab 674 Abschaltungen im Jahr, durchgeführt von den Wassergesellschaften CILE (570) und IECBW (104). Für 2013 berichteten diese Wassergesellschaften von insgesamt 1.291 Abschaltungen (respektive 1.259 und 32)⁴²². In Brüssel wurde 2014 die Wasserversorgung bei 617 Privatkunden abgeschaltet⁴²³.

Bei den Abschaltungsverfahren ergeben sich einige Probleme.

Erstens kann die Vorgehensweise der LACs und CLEs sich je nach Gemeinde unterscheiden⁴²⁴. Dies führt zu Situationen, in denen Menschen mit Problemen auf unterschiedliche Weise durch die Kommissionen mit einbezogen werden, wobei keine eindeutige Beschlussbildung erfolgt⁴²⁵. Manche Kommissionen entscheiden sich beispielsweise dafür, eine eingeschränkte Anzahl an Fällen zu behandeln, um genügend Zeit für die Behandlung des einzelnen Falles zu haben. Inzwischen wurde in Flandern ein Leitfaden für die LACs für Energie ausgearbeitet⁴²⁶ und es wurde eine ähnliche Initiative für die LACs für Wasser gestartet. Wichtig ist auch, dass regelmäßige

Fortbildungen stattfinden, sodass die betreffenden Akteure (ÖSHZ-Mitarbeiter und -Ratsmitglieder, Mitarbeiter der Wassergesellschaften und Netzbetreibern und Mitarbeiter von Gebietsorganisationen) stets auf dem Laufenden sind über die unterschiedlichen Bestimmungen sowie die Rollen aller Beteiligten.

Eine wichtige Frage bezüglich der Herangehensweise der Kommissionen ist die, welche Rechtsmittel einer Person, deren Anschluss auf Empfehlung der LAC abgestellt wird, zur Verfügung stehen. Wenngleich viel von der Empfehlung der LAC abhängt, sind in Flandern keine Berufungsmöglichkeiten vorgesehen. Die Wallonische Gesetzgebung sieht seit 2014 sehr wohl eine Berufungsmöglichkeit gegen die Entscheidungen der lokalen Begutachtungskommission für Elektrizität und Gas vor, nämlich beim Friedensrichter⁴²⁷, dies gilt jedoch ausschließlich für Situationen, die von der CLE behandelt werden.

Ein Argument in der Debatte ist, dass die LACs keine Verfügungsgewalt haben, jedoch streng juristisch gesehen lediglich eine Empfehlung aussprechen, was keine administrative Rechtsbehandlung ist, gegen welche man Berufung einlegen kann⁴²⁸. Man kann diese Argumentation jedoch infrage stellen, da die Empfehlung der LAC faktisch sehr wohl eine Entscheidung ist: Nur nach einer positiven Empfehlung kann der Netzbetreiber oder die Wassergesellschaft die Energie bzw. das Wasser abschalten. Die Argumentation, dass man Berufung beim Arbeitsgericht gegen jede Entscheidung des ÖSHZ einlegen kann, scheint kaum umsetzbar zu sein, da die Empfehlung, abgesehen von der Tatsache, dass es sich im

⁴²¹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2012). *Resultaten van een bevraging bij de watermaatschappijen in België met betrekking tot de tarieven en de sociale aspecten*, 1. Oktober 2010, S. 49, www.armoedebestrijding.be/publications/water_enquete.pdf

⁴²² Sia Partners (2015). *Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique*, im Auftrag der Koning Boudewijnstichting, August 2015, S. 21.

⁴²³ Hydrobru (2015). *Aktivitätsbericht 2014*, S. 17, <http://www.hydrobru.be/wp-content/uploads/2015/06/Activiteitsverslag-2014-FINAL-2015-05-29.pdf>

⁴²⁴ Clymans, Mieke et al. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaardienstverplichtingen Energie*, Mechelen, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, S. 110, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011_EA_evaluatieSOD_V_rapport.pdf

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2008). *Een goede praktijk van de lokale adviescommissie. Leidraad voor de hulpverlening*, überarbeitet in Deekens, Patrick, *op.cit.*

⁴²⁷ Artikel 41 des wallonischen Dekrets zur Abänderung des Dekrets vom 12. April 2001 bezüglich der Organisation des regionalen Elektrizitätsmarkts, *Belgisches Staatsblatt*, 11. April 2014, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/-2013_2014/PARCHEMIN/1020.pdf

⁴²⁸ VREG (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbaardienstverplichtingen (RAPP-2011-11)*, Brüssel, http://www.vreg.be/sites/default/files/document/reports/rapp-2011-11_1.pdf, S. 55.

streng juristischen Sinne nicht um eine Empfehlung handelt, keine einseitige ÖSHZ-Entscheidung ist, da auch der Netzbetreiber oder die Wassergesellschaft stimmberechtigt sind. Probleme im Zusammenhang mit der Energie- und Wasserversorgung erfordern meist eine schnelle Lösung, doch die Behandlungsfrist bei einer Berufung vor dem Arbeitsgericht ist von solcher Natur, dass eine schnelle Lösung ausgeschlossen ist⁴²⁹.

In der Flämischen Region haben in Armut lebende Menschen also wenig Berufungsmöglichkeiten gegen die tatsächliche Abschaltung, wenngleich dies ein sehr einschneidendes Ereignis darstellt. Um Menschen in Armut zu einer stärkeren Rechtsposition und Klarheit zu verhelfen, scheint es erforderlich, ein klares Berufungsverfahren gesetzlich festzulegen.

Bei der lokalen Begutachtungskommission ist darüber hinaus eines der Mitglieder, nämlich der Netzbetreiber/die Wassergesellschaft, auch eine klagende Partei und spielt das ÖSHZ eine Doppelrolle, nämlich einerseits die des Hilfeleisters und andererseits die des Mitbeschließers bei den Sanktionen⁴³⁰. Mehrere Organisationen fordern, dass für eine Entscheidung über eine Abschaltung ausschließlich der Friedensrichter befugt sein soll, da ein Richter gewährleistet, dass die Rechte und Pflichten aller Parteien berücksichtigt werden, wie dies bei Energie und Wasser in der Region Brüssel-Hauptstadt und beim Wasser in der Wallonischen Region der Fall ist.

Ein dritter Punkt betrifft die Einbeziehung des Kunden – und eventuell einer unterstützenden Organisation – beim Verfahren. Sowohl die lokalen Begutachtungskommissionen als auch die Friedensgerichte kämpfen mit dem Problem, dass der Kunde in so vielen Fällen nicht anwesend ist. In den LACs für Wasser in Flandern waren beispielsweise lediglich 2.326 Kunden anwesend

oder vertreten, bei einer Gesamtanzahl von 22.438 Fällen⁴³¹. Eine Studie von Infor GazElec aus dem Jahr 2010 spricht von 129 Entscheidungen in Abwesenheit bei 197 Verfahren in Brüsseler Friedensgerichten⁴³².

Die Studie zeigt jedoch auch eine gute Praxis in den Friedensgerichten von Vorst und dem fünften Kanton von Brüssel, wobei Sitzungen, bei denen es spezifisch um Energiefälle geht, vorbehalten werden, und dass eine Vereinbarung mit dem ÖSHZ getroffen wurde, dass stets ein Vertreter des ÖSHZ am Sitzungstag anwesend ist. Falls erforderlich, verweist der Richter dann den Betroffenen an den Vertreter des ÖSHZ, um den Status des geschützten Kunden zu beantragen. Beim Friedensgericht Anderlecht wird angemerkt, dass Richter häufig einen Zahlungsplan akzeptieren, falls dies angeboten wird, und dass ein Kunde niemals für die Kosten der Inverzugsetzung verurteilt wird. Ebenfalls bemerkenswert ist die Tatsache, dass Richter in Anderlecht zulassen, dass soziale Dienste den Abnehmern zur Seite stehen.

Die Frage ist also, wie man erreichen kann, dass der Kunde tatsächlich bei einer Sitzung der Begutachtungskommission oder des Friedensgerichts anwesend ist. Auf diese Weise kann auch die Unterstützung des Kunden – beispielsweise die Begleitung durch einen Mitarbeiter der Organisation – weiter verstärkt werden. Das „Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie“ (RWAE) schlägt darüber hinaus vor, die Zusammenstellung der Begutachtungskommissionen dahin gehend zu ändern.

Wir verweisen hier auch auf die neue Bestimmung in der Wallonischen Region, dass – auf Antrag des Kunden, des Versorgers oder des Netzbetreibers, und falls es um einen geschützten Kunden oder einen ÖSHZ-Fall geht – das CLE sich für oder gegen einen Zahlungsplan aussprechen kann, sowie über die Maßnahmen, wenn ein Budgetmesszähler aus unterschiedlichen Gründen nicht eingesetzt werden kann.

⁴²⁹ *Fr. und Antw.* Fl.Parl. 2010-11, 1 juli 2011 (Fr. nr. 384 L. Ceyssens vom 2. Mai 2011).

⁴³⁰ Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2009), *op.cit.*, S. 148, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

⁴³¹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, S. 75.

⁴³² Infor GazElec (2010), nicht veröffentlichtes Dokument.

5.4. Übertragung von Schuldforderungen

Unterschiedliche Teilnehmer der Konzertierungsgruppe haben auf Praktiken hingewiesen, bei welchen Versorger ihre Schuldforderungen an andere Unternehmen verkaufen, welche einen Gerichtsvollzieher zur Beitreibung der übernommenen Schulden einsetzen. Häufig handelt es sich dabei um internationale Unternehmen, die von einer belgischen Filiale aus tätig sind. Während der Konzertierungsgespräche wurde beispielsweise die schwedische Gesellschaft HOIST angesprochen, die von einer belgischen Gerichtsvollzieherkanzlei aus tätig ist, um alle Schuldner zu verfolgen. Ähnliche Praktiken sind in größerem Maßstab bei den sogenannten „Aasgeierfonds“ zu beobachten, welche Schulden von Ländern aufkaufen, um anschließend auf dem Rechtsweg zu versuchen, diese zurückzuerlangen.

Gesellschaften mit internationalem Charakter bedienen sich darüber hinaus des europäischen Mahnverfahrens (in Kraft seit dem 12. Dezember 2008)⁴³³ für die Beitreibung der Schuldforderung. Das europäische Verfahren ist einseitig: Der Gläubiger reicht über ein Standardformular seinen Antrag beim Gericht ein, wobei er sich auf eine Beschreibung der Beweisstücke beschränken kann, über die er verfügt. Der Richter fällt seine Entscheidung auf der Grundlage des von Gläubiger ausgefüllten Formulars, ohne den Schuldner anzuhören und ohne die Forderung gründlich zu prüfen. Der Schuldner verfügt über eine Frist von 30 Tagen ab dem auf den Zustellungstag folgenden Tag, um eine Klageerwiderung einzureichen. Reagiert der Schuldner nicht, so wird das (einseitige) Verfahren fortgesetzt. Wenn doch eine Erwiderung eingereicht wird, wird das Verfahren nach dem normalen Zivilprozessrecht (mit Anhörung beider Seiten).

Dieses Verfahren bevorteilt den Gläubiger stark: Dieser kann nämlich einseitig einen Zahlungsbefehl

erwirken, ohne dass der Beklagte auch nur über den Beginn des Verfahrens informiert wurde. Wenn der Schuldner nicht reagiert, indem er eine Klageerwiderung einreicht, hat dieser keine andere Wahl, als die Beträge zu bezahlen. Falls der Schuldner doch eine Klageerwiderung einreicht, kann der Gläubiger das Verfahren kostenlos einstellen und vermeidet so weitere Kosten.

Bei diesen Praktiken der Schuldenübertragung können mehrere Einwände erhoben werden⁴³⁴.

Artikel 1690 des Zivilgesetzbuchs bestimmt, dass die Übertragung der Schuldforderung gegen den Schuldner nur dann erfolgen kann, wenn der Schuldner in Kenntnis gesetzt wurde oder dies seinerseits anerkannt wurde. Die Rechtslehre verdeutlicht, dass keinerlei Zustimmung oder Mitarbeit seitens des Schuldners erforderlich ist, dieser sich also nicht gegen die Übertragung wehren kann, es sei denn, dies wurde ausdrücklich in den Liefervertrag zwischen Kunde und Versorger aufgenommen. Standardvereinbarungen mit allgemeinen Geschäftsbedingungen und mangelndes Wissen bei (verletzlichen) Kunden stehen hier jedoch im Weg. Das Zivilgesetzbuch sieht jedoch vor, dass der Schuldner durch die Übertragung keinesfalls eine schlechtere Bilanz erleiden darf.

Durch die Übertragung wird Kunden das Recht entzogen, mit dem Versorger (vernünftige) Zahlungspläne zu vereinbaren, und es wird unmittelbar der gerichtliche Beitreibungsweg eingeschlagen, was auch den Druck auf die Justiz erhöht. Damit werden faktisch Zahlungsverzugsverfahren, wie sie durch die gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen sind, umgangen. Dem Schuldner dürfen die Rechte, die ihm auf der Grundlage der Vorschriften in Sachen Energie zustehen, jedoch nicht versagt werden. Interessant

⁴³³ Artikel 6, Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 30. Dezember 2006.

⁴³⁴ Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, Centre d'Appui Social Energie (2015). *Note d'analyse. Les pratiques de recouvrement mises en œuvre par la société HOIST KREDIT AB et l'application de la procédure européenne d'injonction de payer, notamment dans le cadre de dettes énergétiques*, http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note_d_analyse_hoist_et_la_procedure_europ_injonction_de_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f68d1a18a199607f0fd

ist die Anmerkung, dass ein Versorger in einer Akte beim Föderalen Ombudsman selbst betont, dass eine Forderungsabtretung die Rechte des Schuldners, die sich aus den Vorschriften in Sachen Energie ergeben, nicht verletzt.

Spezialisierte (Inkasso-)Unternehmen, die diese Schuldforderungen aufkaufen, werden darüber hinaus mehr Zeit und Mittel haben, um den Kunden schneller vor Gericht zu bringen, ohne dabei die spezifische (finanzielle) Situation des Schuldners zu berücksichtigen. Obwohl der Schuldenbetrag sich nicht ändert und sich übrigens auch nicht ändern darf, wird eine gewisse Änderung bezüglich der Rechtsstellung des Schuldners die Folge sein, da dieser mit einem anderen Gläubiger konfrontiert wird, der sich bei der Einforderung der Schulden möglicherweise strenger aufstellt als der ursprüngliche Gläubiger⁴³⁵.

Bei einem solchen Verfahren ist es maßgeblich, dass der Schuldner reagiert, was sich jedoch für Menschen in einer Situation der Armut und prekären Lebensumständen nicht ganz einfach gestaltet. Es ist auch nicht so einfach, innerhalb der vorgesehenen Frist von 30 Tagen genügend Informationen und Unterstützung für eine mögliche Erwiderung zu finden. Das Verfahren bringt wiederum Kosten mit sich für Menschen, die bereits Zahlungsprobleme haben.

Durch eine kürzlich erfolgte Gesetzesänderung ist vorgesehen, dass alle Forderungen bezüglich der Beitreibung einer Geldsumme, die von einem Versorger von Elektrizität, Gas, Wärme oder Wasser gegenüber einer natürlichen Person gestellt werden, vom Richter des Wohnorts dieser Person behandelt werden müssen⁴³⁶. Situationen, in denen das Verfahren beim Friedensrichter am Sitz der Gerichtsvollzieherkanzlei eingeleitet wurde

– und nicht am Wohnort des Beklagten – verstoßen also gegen die gesetzlichen Bestimmungen. Die Frage ist, ob dies angefochten werden kann, da der Kläger kein Gas- oder Elektrizitätsversorger ist, sondern ein Inkassobüro.

Bezüglich des europäischen Mahnverfahrens präsentieren sich noch zusätzliche Fragen und Probleme. Ein solches Verfahren darf ausschließlich in grenzüberschreitenden Sachen angewendet werden. Man kann sich jedoch bei den Maßnahmen eines belgischen Tochterunternehmens (eines ausländischen Unternehmens) die Frage stellen, ob dies der Fall ist. Die europäische Verordnung sieht ebenfalls vor, dass dieses Verfahren grundsätzlich günstiger sein müsste als ein gewöhnliches Verfahren. Doch in der Praxis rechnen manche Gerichtsvollzieher zusätzliche Kosten für die Antragstellung an (wengleich es sich um ein einfaches Formular handelt, das lediglich an die Gerichtskanzlei gesandt werden muss) und für die Zustellung der Entscheidung (wengleich eine Empfangsbestätigung ausreicht). Es muss sich zudem um sichere und unangefochtene Schuldforderungen handeln, während es sich in manchen Fällen um Forderungen bezüglich Abschlagsrechnungen handelt (welche also noch nicht dem tatsächlichen Verbrauch angeglichen wurden), angefochtene Rechnungen (Diskussionen bezüglich der Berechnung von Zinsen, Schadensersatz, Umzüge, ...) sowie verjährte Rechnungen⁴³⁷.

Die Empfehlung kann lauten, dass Schuldner sich bei der Übertragung ihrer Energieschulden auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aufgrund der regionalen Vorschriften berufen. Unabhängig von der Frage nach der Gesetzmäßigkeit der Übertragung müssen gemeinwirtschaftliche

⁴³⁵ Feltkamp, Regine (2005). *De overdracht van schuldvorderingen*, Antwerpen, Intersentia, S. 151.

⁴³⁶ Artikel 11 und 12 des Gesetzes zur Abänderung des Gerichtsgesetzbuches und des Gesetzes vom 2. August 2002 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr im Hinblick auf die Zuweisung der Zuständigkeit an den natürlichen Richter in verschiedenen Angelegenheiten, *Belgisches Staatsblatt*, 22. Mai

⁴³⁷ Siehe ebenfalls den interessanten Entscheid des Friedensgerichts von Antwerpen vom 13. März 2014, in welchem die Ausstellung einer Zahlungsaufforderung im Rahmen des europäischen Mahnverfahrens verweigert wird, sowie den Entscheid des Friedensgerichts Elseno vom 27. Juli 2015. Diese können in der Rubrik „Rechtspraak“ auf der Website des Dienstes für die Armutsbekämpfung in niederländischer und französischer Sprache nachgelesen werden:
<http://www.armoedebestrijding.be/rechtspraak.htm#Energie en water>

Verpflichtungen erfüllt und angewendet werden. Eine kürzlich gefasste Entscheidung von Februar 2015 des Streitsachendienstes von Brugel bestätigt, dass eine Schuldenübertragung den Versorger nicht von seinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entbindet. Versorger müssten den betreffenden Schuldner explizit die Anwendbarkeit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mitteilen – wie das bei einem einzigen Versorger der Fall ist – und sie haben ebenfalls eine Informationspflicht bezüglich des Umfangs und der Art der Schulden, die sie weiterhin erfüllen müssen.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche weisen ebenfalls auf die kürzlich durchgeführte Änderung des Gerichtsgesetzbuches (neuer Artikel 1394/20 ff) hin, demzufolge eine Schuldforderung von „unangefochtenen Geldschulden“ vorgesehen wird, durchgeführt durch einen Gerichtsvollzieher und ohne das Eingreifen eines Richters. Diese Änderung gilt einzig für Schulden von Unternehmen und Selbstständigen, doch es wird befürchtet, dass dies einer Anwendung bei Schulden von Privatpersonen in der Zukunft Tür und Tor öffnet.

6. Sparsamer Energie- und Wasserverbrauch

6.1. Informationen und Begleitung

Die Einschränkung des Energie- und Wasserverbrauchs wirkt sich auf die Rechnung der betroffenen Haushalte aus, ist jedoch auch wichtig vom Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit her. Die Gruppen, die in Armut und prekären Lebensumständen leben, wohnen häufig in Wohnungen von schlechter Qualität und verfügen selten über Geräte mit niedrigem Verbrauch. In der Konzertierungsgruppe wurde ebenfalls auf die Tatsache hingewiesen, dass elektrische Heizungen in sozialen Wohnungen und ländlichen Gebieten sehr verbreitet sind.

In den unterschiedlichen Regionen werden regelmäßig Informationskampagnen zum Thema

Energie- und Wasserverbrauch geführt, jedoch ist es nicht ganz einfach, damit spezifische Zielgruppen zu erreichen. In der Flämischen Region wurde eine Broschüre zum Thema Wasser für schwieriger zu erreichende Gruppen ausgearbeitet⁴³⁸. Darüber hinaus gibt es den Energiescan und den Wasserscan als Instrument. Der Energiescan wird mittlerweile seit einigen Jahren angewendet. Eine kürzlich durchgeführte Studie des VVSG ergab, dass in den ÖSHZs das Instrument Wasserscan jedoch wenig bekannt ist und selten beantragt wird. Dies bestätigt die Anzahl der 2014 durchgeführten Wasserscans, nämlich 44⁴³⁹. Der Mehrwert der unterschiedlichen Initiativen kann sicherlich noch erhöht werden, indem man den Zeitpunkt voll ausnutzt, an dem ein Fachmann („Energiescanner“, Sozialarbeiter, Mitarbeiter eines Netzbetreibers oder einer Wassergesellschaft) zu den Menschen nach Hause kommt, indem man Instrumente (beispielsweise den Energie- und Wasserscan) aufeinander abstimmt und in lokale Begleitung und Auskunftsstellen investiert.

Ein weiterer Punkt betrifft die Werbung für Leitungswasser als Trinkwasser. Viele Menschen – und gerade auch in den Gruppen, die in Armut und prekären Lebensumständen leben – befürchten, dass das Trinken von Leitungswasser gefährlich sei. Sie greifen zu Wasser in Flaschen, welches viel teurer ist.

Über Informationskampagnen muss diese Information an die Sozialdienste weitergegeben und an Orte verbreitet werden, wo sich Menschen in Armut häufig aufhalten. Es muss dabei der Analphabetismus berücksichtigt werden und die Informationsgeber müssen sich selbst zu den Menschen begeben.

6.2. Investition in Sparmaßnahmen

Größere Sparmaßnahmen können beispielsweise aus Isolierungsarbeiten, dem Ankauf energie- und

⁴³⁸ <http://www.vmm.be/waterloket/campagnemateriaal/brochure-goed-geregeld-geld-gespaard/view>

⁴³⁹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, S. 31.

wassersparender Geräte, der Installation von Regenwassersystemen usw. bestehen. Andere Eingriffe sind kleiner, wie beispielsweise das Anbringen eines Sparduschkopfes, die Suche nach Lecks in der Wasseranlage, usw. Die Regionen bieten für gewisse Eingriffe Prämien. Während der Konzertierungsgespräche wurde auch spezifisch auf den wallonischen „Fonds social de l'eau“ hingewiesen, wo 5% der Mittel für technische Eingriffe eingesetzt werden.

Haushalte mit niedrigem Einkommen verfügen jedoch häufig nicht über die Mittel, um solche Sparmaßnahmen in ihrer Mietwohnung zu ergreifen, wobei man vom Willen zur Investition des Eigentümers oder der Wohnungsbaugesellschaft abhängig ist. Mit Bezug auf die Begleitung von Familien in Armut gibt es bereits mehrere interessante Projekte. Essenziell ist dabei, dass Investitionen vorfinanziert werden, dass Prämien – jedoch auch eine eventuelle Steuersenkung oder Pauschalausgleichszahlung – im Verfahren sofort verrechnet werden können (der übereinstimmende Betrag muss daher nicht vorfinanziert werden) und dass die Abzahlung des verbleibenden Betrags über einen machbaren Zahlungsplan erfolgt, der reelle Einsparungen und das verfügbare Einkommen berücksichtigt.

Der FRGE wurde mittlerweile regionalisiert. Dieser Fonds kann mit anderen Unterstützungsmaßnahmen kombiniert werden und könnte auch mit Bezug auf Wassereinsparungen eingesetzt werden. Die lokalen Einheiten, die im Rahmen des FRGE errichtet wurden („Energiehuizen“ in Flandern), können sicherlich eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der lokalen Politik gegenüber Haushalten in Armut spielen, in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Organisationen, die diese Haushalte erreichen und mit begleiten können.

Zur Unterstützung von Mietern drängen sich spezifische Maßnahmen auf. Eigentümer sind nicht immer bereit, Investitionen zu tätigen oder erhöhen anschließend den Mietpreis. Natürlich profitiert der Mieter durch die Investition von der Einsparung. Sowohl bei den belohnenden Politikmaßnahmen (beispielsweise steuerliche

Anreize, Prämien) als auch bei der verpflichtenden Politik wurden bereits mehrere Initiativen gestartet. Es gibt auch experimentelle Projekte, welche eine ausgeglichene Win-win-Situation für Eigentümer und Mieter zum Ziel haben. Es könnte sich lohnen, die unterschiedlichen Erfahrungen zu vergleichen, um zu sehen, wie der Mietmarkt gleichzeitig in seiner Rolle bestätigt werden kann und die Mieter mehr Qualität und auch Sicherheit (siehe Verlängerung von Mietverträgen) erhalten können. Eine Politik in Sachen sparsamer Energie- und Wasserverbrauch muss eng mit der Wohnungspolitik verknüpft sein. Dabei ist auch die Rolle der Wohnungsbaugesellschaften wichtig.

Empfehlungen unseres Dienstes auf Basis der Konzertierungsgespräche

1. Stärkung des Rechts auf Energie sowie des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung

- Explizite Erwähnung des Rechts auf Energie in der Verfassung, als Teil des Rechts auf angemessene Wohnverhältnisse.
- Aufnahme des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung in die Verfassung.
- Unterstützung jeglicher Initiative auf internationaler oder europäischer Ebene, um das Recht auf Energie sowie das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung zu stärken.
- Wachen über den öffentlichen Charakter der Lieferung von Wasser auf nationaler sowie internationaler Ebene, fortdauernde Evaluierung der Liberalisierung des Energiesektors.
- Schaffung von genügend Wasserstellen und Sanitäreinrichtungen in jeder Gemeinde (in Städten an mehreren Orten). Es ist nämlich (lebens)wichtig, dass Menschen in jeder Situation Zugang zu Trinkwasser haben, inklusive der Personen, die nicht mehr über eine Wohnung verfügen und auf der Straße leben. In Brüssel gibt es beispielsweise um die dreißig Trinkwasserbrunnen, jedoch sind diese lediglich von Mai bis September in Betrieb. Inspiration bieten interessante Praktiken in anderen Ländern (beispielsweise kostenlose Nutzung von Toiletten in Gaststätten in Italien).
- Sammlung von Informationen über Situationen, in denen Menschen keinen Zugang zu Energie und Wasser/Sanitärversorgung haben – beispielsweise Situationen mit einem Budgetmesszähler ohne Mindestbelieferung, Obdachlosigkeit, usw. – über die Dauer der Situation, wie Menschen damit umgehen und wie sich dies auf ihre Lebensumstände auswirkt. Über quantitative und qualitative

Studien können neue Einsichten gewonnen werden, um Energie- und Wasserarmut zu überwachen.

2. Stärkung der Rechte des Verbrauchers

2.1. Organisation einer strukturellen Konzertierung mit den unterschiedlichen Akteuren

Schaffung einer strukturellen Konzertierung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, mit einer starken Vertretung von Bürgern und Verbrauchern in Armut und prekären Lebensumständen. Letztere Organisationen sollten auch über die Mittel zur Weiterentwicklung ihrer Fachkompetenzen verfügen können.

2.2. Bessere Regulierung von Verkaufspraktiken

- Bessere Bekanntmachung des Verbraucherabkommens und des Verhaltenskodex für Elektrizität und Gas bei Kunden und Hilfeleistern und Schaffung von mehr Garantien für die Einhaltung seitens aller Versorger. Das Abkommen ebenfalls den Netzbetreibern vorlegen (als soziale Versorger).
- Verbot des Verkaufs von Lieferverträgen für Gas und Elektrizität beim Haushaltskunden zu Hause, da dort über den Verhaltenskodex und dessen Überwachung niemals genügend Garantien bestehen können, sodass Verbraucher (in Armut oder prekären Lebensumständen) nicht benachteiligt werden. Falls dies sich – durch die europäischen Vorschriften – als unmöglich herausstellt, weitere Rechenschaftspflicht für die Versorger (durch Aufnahme der Verantwortung des Versorgers in das Wirtschaftsgesetzbuch), Verstärkung bestehender Kontrollen, Einführung einer Möglichkeit, Sanktionen durch den Regulator vorzusehen.

2.3. Erhöhung der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Energie- und Wasserversorgern

- Dafür sorgen, dass jeder Energieversorger, Netzbetreiber und jede Wassergesellschaft über eine Zweigstelle verfügt, die für Kunden zugänglich ist, über einen klaren Ansprechpartner verfügt, sowie eine

kostenlose Telefonnummer für seine Kunden und einen Beschwerdedienst zur Verfügung stellt.

2.4 Schaffung von einheitlichen und lesbaren Rechnungen für Energie und Wasser

- Organisation einer Debatte mit den Regulatoren, den Behörden und unterschiedlichen Akteuren (unter Einbeziehung von Menschen, die in Armut und prekären Lebensumständen leben) bezüglich einer einheitlicheren und verständlicheren Rechnung, sodass der Verbraucher die angerechneten Preise, Tarife und Nachlässe beurteilen und vergleichen kann. Was die Energie angeht, so kann die Modellrechnung, welche die Europäische Kommission vorgeschlagen hat, als Basis dienen. Dies gilt nicht nur für Energieversorger, sondern auch für die Netzbetreiber und Wassergesellschaften. Ein Schwerpunkt ist dabei auch, wie Kunden, welche nicht auf dem neuesten Stand der digitalen Entwicklung sind, auf eine gleichwertige Art und Weise unterstützt werden können.
- Zusammenlegen von Erfahrungen und Einsichten über einheitlichere und lesbarere Rechnungen, unter den verschiedenen Regionen und unter den Energie- und Wassersektoren, mit spezifischer Berücksichtigung der Kommunikation mit Menschen, die in Armut leben.

2.5 Überprüfung der Praktiken in Sachen Kauttionen und Schaffung strenger Bestimmungen

Prüfung dessen, welche Praktiken in Sachen Kauttionen bestehen und untersuchen, wie diese strenger geregelt werden können. Eine solche Regelung könnte in das Verbraucherabkommen aufgenommen werden, oder aber in den regionalen Regelungen weiter ausgearbeitet werden.

2.6 Ausarbeitung eines verbindlichen Konzeptes angemessener Zahlungspläne für Energie und Wasser

- Ausarbeitung verbindlicher Richtlinien, sowohl über die Bestimmung der Angemessenheit des Zahlungsplans als auch des Zahlungszeitpunktes, die Übersicht der Abzahlung und die Möglichkeit der Unterstützung durch Sozialdienste.
- Zusammenlegen von Erfahrungen und Einsichten über angemessene Zahlungspläne (welche die Menschenwürde nicht gefährden) unter den verschiedenen Regionen und unter den Energie- und Wassersektoren.

2.7 Ausreichende Versorgung mit Informationen und Begleitung für Energie und Wasser

- Schaffung lokaler Wohnschalter – unter Einbezug von Energie und Wasser – für Informationen und Begleitung.
- Berücksichtigung von Problemen in Sachen Analphabetismus und der digitalen Kluft, sowie dauerhafte Investition in eine personalisierte Herangehensweise.
- Schaffung und Fortführung der regionalen und föderalen Informationsdienste, und darüber hinaus Prüfung dessen, wie diese Information über ein Webportal allen Benutzern in Belgien zur Verfügung gestellt werden kann, und zwar bezüglich aller Energiequellen und Wasser.

3. Wachen über die Rechte des Kunden bei der Installation intelligenter Zähler.

3.1 Anbringen individueller, zugänglicher Zähler für alle Wohnungen

- Stufenweise Einführung individueller Zähler für bereits vorhandene Wohnungen.
- Verpflichtung, diese auf Tourismusgeländen und ehemaligen Tourismusgeländen anzubringen, wo permanent gewohnt wird, um die individuelle Zählung zu ermöglichen.
- Aufnahme der Verpflichtung in die Gesetzgebung, dass Zähler für die jeweiligen Haushalte jederzeit zugänglich sein müssen.

3.2. Anwendung sozialer Höchstpreise und gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen bei Gemeinschaftssystemen

- Dafür sorgen, dass die Person, die einen Anspruch auf einen sozialen Tarif hat, in einem Gebäude mit einem Gemeinschaftssystem wohnt – ob es sich nun um sozialen Wohnungsbau handelt oder nicht – das Recht auf einen sozialen Tarif für Wasser oder Gas wahrnehmen kann. Derzeit ist es so, dass ausschließlich Mieter einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus, dessen Gasheizung über eine Gemeinschaftsanlage funktioniert und in der Wohnungen für soziale Zwecke von einer sozialen Wohnungsbaugesellschaft vermietet werden, einen Anspruch auf einen sozialen Tarif für Gas hat.
- Anwendung der regionalen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bei Gemeinschaftsheizungssystemen und in Gebäuden auf Tourismusgelände, wo die Energie durch einen Verwalter verwaltet wird (Hausverwalter, ...).
- Bewusstmachung für soziale Wohnungsbaugesellschaften über deren Informationspflicht diesbezüglich.

3.3. Evaluierung der Auswirkungen intelligenter Zähler auf Armut

Führung einer gründlichen und öffentlichen Debatte mit Kosten-Nutzen-Analyse bezüglich intelligenten (Budgetmess-)Zählern; dabei eine Armutsprüfung durchführen, um die Folgen intelligenter Zähler (und deren unterschiedlichen Funktionen) für Menschen in Armut einzuschätzen.

4. Ausarbeitung einer Tariffestsetzung, welche soziale, solidarische und ökologische Kriterien erfüllt.

4.1. Wachen über die Bezahlbarkeit von Energie- und Wasserrechnungen, auch für Menschen in Armut

4.2. Ausarbeitung eines ausgewogenen Tarifsystems

- Weiterführung der Prüfung und Auswertung des Verbrauchs der Kunden in einer Situation der Armut und prekären Lebensumständen,

um die Auswirkungen einer bestimmten Tariffestsetzung besser einschätzen zu können.

- Ausarbeitung einer Tariffestsetzung mit den folgenden Elementen: eine niedrige Pauschalgebühr (Abonnement), eine Grundmenge an Energie und Wasser zu einem niedrigen Preis, ein höherer Preis für die nächsthöhere(n) Verbrauchsstufe(n), wobei die Familiengröße berücksichtigt wird, soziale Tarife, Fonds für Unterstützungsmaßnahmen (bezüglich unbezahlter Rechnungen und technischer Eingriffe), ein Nord-Süd-Solidaritätsbeitrag, und eine starke Verbindung zur Wohnungspolitik in Bezug auf sparsamen Energie- und Wasserverbrauch.
- Fortsetzung der Regulierung für die variablen Energiepreise und Anwendung auch auf feste Energiepreise.

4.3. Erweiterung und Optimierung sozialer Tarife

- Erweiterung der Zielgruppe für soziale Höchsttarife für Elektrizität und Gas. Die Zielgruppen können auf die des Sozialfonds für Heizungen abgestimmt werden, nämlich alle Berechtigten der erhöhten Leistungen der Krankenkassen und Menschen in einer kollektiven Schuldenregelung oder die eine Schuldenhilfe in Anspruch nehmen.
- Schaffung eines Status für geschützte Kunden in Sachen Wasserversorgung, mit einem sozialen Tarif, basierend auf denselben Kriterien wie oben erwähnt.
- Schaffung der Möglichkeit, über ein Parallelverfahren – beispielsweise beim ÖSHZ und regionalen Regulator – Haushalten ein geschütztes Statut zu gewähren, basierend auf Einkommenskriterien.
- Schaffung eines Fonds für ein Eingreifen bei Zahlungsschwierigkeiten und technischen Eingriffen (z. B. bei einem Wasserleck). Die Erfahrungen mit einem Sozialen Wasserfonds sind in Brüssel und Wallonien positiv.
- Erneute Prüfung der Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, unter Berücksichtigung des Wegs einer Finanzierung über allgemeine Mittel oder über eine Abgabe

mit Freistellung für die Gruppen mit geschütztem Statut.

- Bewertung der Modalitäten des sozialen Heizölfonds basierend auf den Erfahrungen der Benutzer und der betreffenden Fachkräfte und Ausweitung auf andere Energiequellen.

5. Behandlung von Zahlungsschwierigkeiten im Dialog, mit Respekt für die Rechte des Kunden.

5.1. Schaffung einer Mindestversorgung

- Dafür sorgen, dass – ausgehend von einer Perspektive des Rechts auf Energie und auf Wasser und Sanitärversorgung – Menschen Zugang zu einer Mindestversorgung haben, welche ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht. Einige Akteure fordern ein Verbot von Abschaltungen oder Budgetmesszählern ohne Mindestversorgung. Falls die Möglichkeit auch weiterhin besteht, muss für diese Maßnahmen der Rechtsweg eingeschlagen werden, entweder über den Friedensrichter oder über die Einleitung eines Berufungsverfahrens beim Friedensrichter.

5.2. Umgang mit Zahlungsschwierigkeiten im Dialog

- Weitere Untersuchung der Auswirkungen des Einsatzes eines Budgetmesszählers und eines solchen Prepaid-Systems für Gruppen in Armut und prekären Lebensumständen, unter Anwendung einer Armutsprüfung. Führung einer weiteren Debatte über den Einsatz solcher Zähler.
- Stärkung der Rechtsposition des Kunden in den Verfahren bei Zahlungsschwierigkeiten, durch Schaffung von Berufungsmöglichkeiten und den möglichen Einbezug einer unterstützenden Organisation in der lokalen Begutachtungskommission.
- Stärkung der Begleitungs- und Vermittlungsrolle der lokalen Begutachtungskommissionen, durch eine ausreichende Unterstützung und Ausbildung der unterschiedlichen Akteure in den Kommissionen. Forschung nach einem Austausch von Praktiken unter den lokalen Kommissionen zwecks weiterer Abstimmung.

- Nachdenken darüber, wie man Menschen mit Zahlungsproblemen erreichen kann, sodass Entscheidungen in Abwesenheit (bei lokalen Kommissionen und Friedensrichtern) weitestgehend vermieden werden können. Darüber nachdenken, wie Menschen dazu ermutigt werden können, Hilfe zu suchen, und wie eine größere Erscheinungsrate erzielt werden kann bei einer Vorladung zu einer lokalen Begutachtungskommission oder bei einer Rechtssache beim Friedensrichter.

5.3. Stärkung der Position des Kunden in Fällen der Schuldübertragung

- Dafür sorgen, dass der Schuldner sich in jedem Fall auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen berufen kann, gemäß den regionalen Vorschriften. Versorger müssen die Anwendbarkeit dieser Verpflichtungen explizit mitteilen und behalten ihre Informationspflicht bezüglich des Umfangs und der Art der Schulden.
- Prüfen, ob die derzeitige Gesetzgebung ein zweckmäßiges Vorgehen gegen solche Praktiken ermöglicht, oder ob ein zusätzlicher Rechtsschutz eingesetzt werden muss, indem man dem Liefervertrag eine Klausel hinzufügt, die solche Übertragungen ausschließt.

6. Verstärkung der Politik bezüglich sparsamem Energie- und Wasserverbrauch bei Haushalten in Armut und prekären Lebensumständen.

- Führen von Informationskampagnen über die entsprechenden Kanäle (siehe Orte und Organisationen, die von Menschen in Armut besucht werden).
- Einrichtung örtlicher Wohn-, Wasser- und Energieschalter, wo jeder Bürger seine/ihre Fragen stellen kann und erforderlichenfalls auch eine Begleitung bei der Suche nach konkreten Lösungen erhalten kann.
- Fortsetzung von Informationskampagnen zur Förderung von Leitungswasser als Getränk, über die entsprechenden Kanäle.
- Erhöhung des Mehrwerts des Energie- und Wasserscans, unter anderem, indem beide aufeinander abgestimmt werden, und indem

- man diese Momente des Kontakts zwischen Haushalten und Fachkräften aus dem Energie- und Wassersektor optimal nutzt.
- Sorgen für eine globale Herangehensweise mit Vorfinanzierung, unmittelbarer Verrechnung der finanziellen Anreize sowie einen machbaren Finanzierungsplan unter Berücksichtigung der tatsächlichen Ersparnisse und des verfügbaren Einkommens. Prüfung dessen, welchen Stellenwert bestehende Instrumente wie FRGE – gerade erst regionalisiert - in dieser Herangehensweise erhalten können. Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Unterstützung und Begleitung von Haushalten, die in Armut leben, aus einer Zusammenarbeit zwischen lokalen Akteuren heraus.
 - Austausch von Erfahrungen in Sachen geeignete Maßnahmen zur Unterstützung von Mietern und Vermietern im Rahmen von Sparmaßnahmen und zwecks Schaffung hochwertiger und bezahlbarer Mietwohnungen, sowohl auf dem privaten als auch auf dem sozialen Markt.
 - Schaffung einer starken Verbindung zwischen Wohnpolitik und der Politik bezüglich sparsamem Energie- und Wasserverbrauch, mit besonderer Berücksichtigung von Haushalten in Armut und prekären Lebensumständen.

Teilnehmer der Konzertierungsgespräche

- Aquaflanders
- Aquawal
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (FDSS)
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Commission Wallonne pour l'Energie (CWaPE)
- Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)
- Eandis
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération des Services Sociaux (FDSS) – Zelle Energie
- Front Commun des SDF
- Gezinsbond
- Infor GazElec
- Infrac
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- ÖSHZ Antwerpen
- ÖSHZ Brussel
- Ombudsdienst für Energie
- Project energie en armoede
- Protos - Water maakt vrij (NGO)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
- Samenlevingsopbouw Riso Vlaams Brabant
- SIBELGA
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Université libre de Bruxelles (ULB)
- Universiteit Antwerpen (UA)
- Universiteit Gent (Ugent)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaams Energieagentschap
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)
- Vlaamse Ombudsdienst
- Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG)

Als Schlussfolgerung

In diesem Text präsentieren wir Ihnen das themenübergreifende Ergebnis der sechs Kapitel dieses Berichts über die Rolle der öffentlichen Dienste bei der Armutsbekämpfung. Wir haben uns dafür entschieden, die Elemente, die aus allen Kapiteln hervorgehen und die für die öffentlichen Dienste relevant sind, in vier Punkten zusammenzufassen. Um den Text lesbarer zu gestalten, haben wir diese Punkte mit Beispielen aus den Themenabschnitten illustriert.

Bestätigung der Menschenrechte als Fundament der Armutsbekämpfung

Zahlreiche Teilnehmer der Konzertierungsgespräche, besonders armuts-betroffene Menschen und deren Vereinigungen, sind der Ansicht, dass die Feststellungen und Analysen - die vor 20 Jahren im Allgemeinen Bericht über die Armut ausgesprochen wurden - noch immer aktuell sind, und dass die Durchsetzung der Grundrechte heutzutage nicht besser erfolgt, sondern eher schlechter.

Sie stellen fest, dass viele Rechte immer häufiger an Bedingungen geknüpft sind, wodurch sie immer weniger als tatsächliche Rechte empfunden werden. So sprachen die Mitglieder der Konzertierungsgruppe Kultur über die Tendenz, die Kulturpartizipation der Begünstigten des ÖSHZ mit einem Aktivierungsprogramm zu verbinden. Es kann passieren, dass die Begünstigten zur Teilnahme an kulturellen Aktivitäten verpflichtet werden, und umgekehrt, dass sie erst dann an kulturellen Aktivitäten teilnehmen dürfen, wenn sie ihre Aktivierungsverpflichtungen erfüllt haben. Für in Armut lebende Menschen wird Kultur häufig als Luxus betrachtet, obgleich es sich um ein Grundrecht handelt. Mit anderen Worten, Kultur ist eine Notwendigkeit, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

Rechte in Texte zu fassen reicht nicht aus, damit sie respektiert werden, jedoch ist dies ein unverzichtbarer Schritt. Zahlreiche Grundrechte sind sowohl international (UN, Europarat, Europäische Union) als auch national anerkannt. Andere Rechte jedoch - wie das Recht auf Energie sowie das Recht auf Wasser und Abwasser (sanitäre Einrichtungen) - sind noch nicht explizit in den Menschenrechtstexten verankert, obwohl sie durch die Interpretation anderer Rechte als solche anerkannt werden. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche unseres Dienstes haben ebenfalls darauf hingewiesen, dass Mobilität im Allgemeinen als notwendiges Mittel angesehen wird, um seine Rechte auszuüben. Es ist jedoch nicht als Recht an sich anerkannt, obwohl die Möglichkeit der Fortbewegung von essenzieller Wichtigkeit ist, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

Unser Dienst empfiehlt, die Menschenrechte bei der Ausarbeitung von Gesetzestexten explizit als Bezugspunkt heranzuziehen: man müsste systematisch die Frage nach den Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme auf die Respektierung der Menschenrechte, besonders die von armutsbetroffenen Menschen, stellen. Diese Frage ist auch bei der Evaluierung bereits getroffener Maßnahmen sachdienlich.

Unser Dienst empfiehlt daher auch, das Recht auf Energie, Wasser und Abwasser sowie das Recht auf Mobilität in den Artikel 23 des Grundgesetzes aufzunehmen als essenzielle Aspekte der menschlichen Würde. Er empfiehlt ebenfalls, Schritte zu unternehmen, die zur Anerkennung dieser Rechte in den internationalen Menschenrechtstexten führen.

Bestätigung der Durchsetzung von Rechten als Aufgabe der öffentlichen Dienste

Der belgische Staat hat sich durch die Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenrechtstexte dazu verpflichtet, alle daraus hervorgehenden Rechte umzusetzen. In diesem Bericht wird die Frage gestellt, wie der Staat als erster Verantwortlicher für diese Durchsetzung seine Verpflichtungen erfüllen kann: Welche Aufträge in Sachen öffentliche Dienste vergibt er? Wen betraut er mit deren Erfüllung? Mit welchen Mitteln? Wir identifizieren im Folgenden fünf Aspekte, die die Aufgabe der öffentlichen Dienste erschweren und eine Durchsetzung der Rechte gefährden.

Übertragung der Verantwortung auf eine lokalere politische Ebene

Während der Konzertierungsgespräche wurde festgestellt, dass Behörden ihre Verantwortung für die Durchsetzung der Rechte in einigen Fällen auf andere Behörden, nämlich lokalere, übertragen. So verlagert ein kürzlich erlassenes Dekret beispielsweise die Mittel für unter anderem die lokale Kulturpolitik von der Flämischen Gemeinschaft an die Gemeinden. Für viele Teilnehmer ist dies ein Anlass zur Sorge. Sie fürchten, dass die Gestaltung der Kulturpolitik sehr vom lokalen politischen Kontext und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängen wird. Darüber hinaus droht eine Abschwächung der Aufmerksamkeit, die der Kulturpolitik für armutsbetroffene Menschen zukommt. Diese Entwicklung setzt den gleichen Zugang zu Rechten unter Druck und schafft Rechtsunsicherheit für die Betroffenen.

Übertragung der Verantwortung auf das Individuum

Die Verantwortung wird zudem immer häufiger auf das Individuum übertragen. Während der Konzertierungsgespräche wurde etwa das Beispiel der Budgetmessgeräte angeführt: wenn keine Minimumlieferung im Budgetmessgerät

vorgesehen ist, ist die Verfügbarkeit von Gas oder Elektrizität davon abhängig, ob der Haushalt die finanziellen Mittel aufbringen kann, um dieses aufzuladen. In der Wallonischen und Flämischen Region leben recht viele Haushalte mit einem solchen Budgetmessgerät mit dem ständigen Risiko eines "Blackouts", einer Aussetzung der Energielieferung. Im letzten Jahr wurde über einen möglichen "Blackout" ein besonders großes Aufheben gemacht. Politiker und Bürger sorgten sich darüber, was passieren würde, wenn sie keinen Strom mehr hätten. Sie denken jedoch nicht einmal daran, dass schon jetzt viele armutsbetroffene Menschen mit diesem Risiko leben.

Ein weiteres Beispiel ist die Mobilität. Sich fortbewegen zu können ist zur gesellschaftlichen Norm geworden: es wird davon ausgegangen, dass man für Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Bildung, kulturelle Angebote, usw. mobil ist. Durch Entwicklungen in der Raumordnung und durch Zentralisierung bestimmter Dienste und Organisationen in zentralen Städten müssen Menschen immer häufiger Fahrten unternehmen. Zugleich wird Mobilität auch immer stärker als eigene Verantwortung betrachtet. Die Verschärfung der Arbeitslosigkeitsvorschriften bezüglich des Kriteriums der Entfernung von der Wohnung zum Arbeitsplatz für eine "angemessene Beschäftigung" ist dafür exemplarisch. Das Kriterium wurde im Jahr 2012 von 25 km auf 60 km erhöht, unabhängig von der Fahrdauer. Für Menschen ohne Transportmittel oder auf dem Land lebende Menschen sind solche Fahrten nicht selbstverständlich. Sie sind von der öffentlichen Dienstleistung auf diesem Gebiet abhängig.

Übertragung der Verantwortung auf den Markt

In einigen Fällen wurde die Entscheidung getroffen, Dienste über "den Markt" ausführen zu lassen. Dabei zeigt sich deutlich der Einfluss der Europapolitik. Auf europäischer Ebene wurden Rahmenbedingungen für "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" entwickelt, jedoch ist dies nicht zutreffend für die

"sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse". Es ist nicht einfach zu unterscheiden, welche Dienstleistungen von allgemeinem sozialen Interesse sind, was zur Folge hat, dass diese manchmal mit in die Rahmenbedingungen für Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse einbezogen werden. Das Recht auf Kinderbetreuung wurde beispielsweise explizit im Flämischen Dekret über Kinderbetreuung verankert, jedoch als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche bedauern dies und fürchten, dass die Regierung auf diese Weise keine hinreichenden Garantien für die Durchsetzung des Rechts auf Kinderbetreuung für alle bietet. Die Verantwortung für die Gestaltung einer sozialen Regelung wird nämlich an die Organisatoren der Kinderbetreuung weitergereicht.

Über die Auswirkungen einer öffentlichen Ausschreibung auf die Effizienz der Dienstleistung bestehen geteilte Meinungen. In Armut lebende Menschen berichten von Schwierigkeiten aufgrund der Tatsache, dass sie sich an unterschiedliche Akteure wenden müssen. Durch den möglichen Wechsel der Akteure in der Dienstleistung gerät auch die Kontinuität unter Druck, sodass Kenntnisse und Erfahrung verloren gehen könnten. Dies ist beispielsweise ein klares Risiko bei der öffentlichen Ausschreibung der Begleitung von Arbeitssuchenden. Ein weiteres Beispiel ist der liberalisierte Energiemarkt. Auf diesem finden sich mittlerweile viele Akteure und Marktspieler mit unterschiedlichen Tarifen, bei denen Verbraucher - und gerade solche, die in einer Situation der Armut und Existenzunsicherheit leben - sich nur schwer zurechtfinden. Neue und immer stärker verfeinerte (jedoch auch immer komplexere) Regeln sollen bestimmten Praktiken auf dem Markt entgegenwirken (wie etwa dem Tür-zu-Tür-Verkauf, unrealistischen Zahlungsplänen, ...) und versuchen so, Garantien für eine hochwertige, kundenfreundliche und einschließende Dienstleistung zu erwirken.

Fragmentierung der Zuständigkeiten

Menschen werden in der Ausübung ihrer Rechte immer häufiger mit verschiedenen Einrichtungen und Organisationen konfrontiert. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zeigt dabei eine verstärkende Wirkung. Besonders stark kommt dies in der Region Brüssel zum Ausdruck, wo sieben Minister für die Gesundheit zuständig sind.

Die Fragmentierung der öffentlichen Dienste schränkt die Tragweite ihrer Maßnahmen sehr stark ein. Maßnahmen, die das Energiesparen ermutigen, haben beispielsweise wenig bis keinen Einfluss auf Menschen, die in einer minderwertigen Mietwohnung leben. Diese sind von der Initiative und dem Willen ihres Vermieters abhängig, energiesparende Eingriffe zu unternehmen, und das auf einem Wohnungsmarkt, der von einem Mangel an vernünftigen und bezahlbaren Wohnungen geprägt ist. In der Praxis entstehen unterschiedliche Zusammenarbeiten. Der Zusammenarbeit und Vernetzung wird in den Vorschriften jedoch meist keine Rechnung getragen, beispielsweise in Form von zusätzlichen Mitteln für die Zeit, die eine solche Zusammenarbeit in Anspruch nimmt. Andererseits erlegt die Regierung immer häufiger eine Vernetzung auf, was in der Praxis jedoch nicht immer positive Auswirkungen hat.

Rollenverwässerung

Menschen, die ein Recht ausüben möchten, werden immer häufiger durch öffentliche Dienste kontrolliert. Von öffentlichen Diensten wird nämlich immer häufiger verlangt, dass Sie Rechte kontrollieren, wodurch Unklarheiten über ihr eigentliches Mandat sowie die Beziehung entstehen, die sie mit dem Hilfesuchenden eingehen können. Dieses Phänomen tritt beispielsweise sehr stark bei der Begleitung der Arbeitssuchenden auf. In wiefern können Fachkräfte auf der Grundlage einer Gleichstellung und Vertrauensbeziehung arbeiten, wenn sie gleichzeitig die Rolle des Kontrolleurs für ihr Gegenüber spielen müssen? Dies wurde im Zuge der Konzertierungsgespräche zum Thema Arbeit

deutlich, die von den Verträgen handelten, die im Rahmen des "individualisierten Projekts für Sozialintegration" und dem Aktivierungsplan für Arbeitssuchverhalten angewendet werden. Diese Fragestellung ist nicht neu, drängt sich jedoch - durch neue Vorschriften - nun noch stärker auf.

Unser Dienst empfiehlt, die Aufgaben der öffentlichen Dienste deutlicher zu formulieren und diese wieder auf die Durchsetzung der Grundrechte für alle auszurichten. Er empfiehlt ebenfalls, klarzustellen, wie der Unterschied zwischen einer sozialen Dienstleistung und einer Dienstleistung von wirtschaftlichem Interesse mit oder ohne wirtschaftlichem Charakter definiert wird. Eine klare Antwort auf diese Frage kann mehr Garantien für den Zugang zu und die Qualität der Dienste geben.

Investitionen in öffentliche Dienste

Die unterschiedlichen Themengruppen sind zu dem Schluss gelangt, dass die öffentlichen Dienste in den letzten Jahren immer stärker unter Druck geraten sind, und das auf unterschiedliche Arten und stets zum Leidwesen der Benutzer.

Sozialarbeiter können nun weniger Zeit als zuvor für den einzelnen Benutzer aufwenden, da sie eine solche Vielzahl an Dossiers bearbeiten müssen. Sie haben also keine andere Wahl, als ihnen weniger Aufmerksamkeit zu schenken. Sie werden zusätzlich unter Druck gesetzt durch die Einführung oder Verstärkung ihrer Rolle als Kontrolleur, die sich mit ihrer Rolle als Begleiter vermischt.

Wegen der sinkenden Budgets werden die Bedingungen für die Gewährung von Rechten sowie die Kontrollen verschärft. In Sachen Rechtsbeistand plant das Justizministerium beispielsweise die Abschaffung der "unwiderlegbaren Vermutung der Bedürftigkeit". Dies könnte zur Folge haben, dass Menschen, deren Statut per Definition ein niedriges Einkommen voraussetzt, noch einmal auf ihr Einkommen hin überprüft werden. Dies steht im starken Gegensatz zu den Absichten der Verein-

fachung und Automatisierung, die oftmals ausgesprochen wurden.

In den letzten Jahren wurden in vielen Sektoren Sparmaßnahmen getroffen, um der Krise entgegenzuwirken. Auch die Europäische Union hat ihren Einfluss darauf. Auch wenn der soziale Aspekt zu den Zuständigkeitsbereichen der Mitgliedsstaaten zählt, hat die europäische Finanzpolitik (unter anderem wegen des Stabilitätspakts) einen großen Einfluss auf die nationale Ausgabenverteilung und auf finanzielle Entscheidungen, die in unserem Land, auch in Sachen Sozialpolitik, getroffen werden.

Ausgaben für öffentliche Dienste können jedoch auch als Investitionen betrachtet werden anstatt als Kosten. Im letzten Zweijahresbericht unseres Dienstes - über den Sozialschutz - erinnerten wir an die Rolle der Sozialversicherung und der Sozialfürsorge bei der Zurückdrängung der Armut. Die Sozialtransfers sorgten im Jahr 2014 für eine Verringerung des Armutsrisikos in Belgien um 44% (basierend auf EU-SILC, Eurostat). Zudem verweist eine Studie der OECD auf den großen Einfluss der öffentlichen Dienste. Obwohl die Europäische Union auf eine strenge Finanzpolitik hinsteuert, wird die wichtige Rolle der Dienste im "Social Investment Package" (SIP) betont.

Unser Dienst empfiehlt daher, stärker in öffentliche Dienste zu investieren.

Gleichen Zugang zu Rechten garantieren

Für in Armut und Existenzunsicherheit lebende Menschen ist die Ausübung ihrer Rechte ein regelrechter Hindernislauf. Diese Feststellung gilt sowohl dann, wenn eine öffentliche Einrichtung für die Umsetzung der Rechte einsteht, als auch, wenn es sich um einen Auftrag des öffentlichen Dienstes handelt, der an den Privatsektor delegiert wurde. So ist es beispielsweise für eine arme Familie schwieriger, einen Kinderbetreuungsplatz zu bekommen, als für andere Familien.

In den verschiedenen Sektoren werden immer mehr Informationen digital zur Verfügung gestellt oder wird der Zugang zum Recht und dessen Weiterverfolgung in eine digitale Form gebracht.

Obwohl wir die Vorteile der digitalen Revolution nicht leugnen können, müssen wir auch auf die Probleme hinweisen, die viele Menschen bei digitalen Anwendungen der Dienstleistungen haben. Eine Evaluierung der Zugänglichkeit bedeutet eine systematische Analyse dessen, ob jeder die Dienstleistung auf dieselbe Art und Weise nutzen kann, oder ob es eine Alternative oder die Möglichkeit zur Entwicklung einer ergänzenden Initiative gibt. Darüber hinaus müssen auch diejenigen berücksichtigt werden, die große Probleme mit dem Lesen und Schreiben haben. Ein Begleitungsangebot, um diesen Menschen dabei zu helfen, Briefe zu verstehen, ihre Rechte zu kennen und ihnen alle Informationen zu vermitteln, die sie benötigen, ist auch weiterhin erforderlich.

Trotz der vielfach beabsichtigten Vereinfachung der Vorschriften und maximalen automatischen Gewährung von Rechten werden Hilfesuchende und auch die Dienste selbst noch immer mit einer besonders komplexen Gesetzgebung konfrontiert.

Während der Konzertierungsgespräche kam die vorhandene Tendenz zum Informationsaustausch immer wieder zur Sprache. Einerseits besteht die Forderung, dass vermieden werden soll, dass Menschen immer wieder die gleichen Informationen übermitteln müssen, um in Fällen, wo dies möglich ist, Rechte automatisch zu gewähren. Andererseits wird von unterschiedlichen Problemen im Zusammenhang mit einem Informationsaustausch berichtet: der Austausch kann tiefer gehen als nur das Teilen von objektiven Daten und sich auf Interpretationen von Fachkräften, die Kontrolle des Privatlebens und detaillierte Informationen über Personen ausweiten. Dabei könnten wichtige Prinzipien wie das Berufsgeheimnis der Sozialarbeit unter Druck geraten, was wiederum die Vertrauensbeziehung untergräbt, die ein Sozialarbeiter mit dem Hilfesuchenden aufbauen möchte. Während der Konzertierungsgespräche wurde betont, dass armutsbetroffene Menschen - mehr noch als andere - mit Fragen nach Information und mit Kontrollen konfrontiert werden.

Die Gleichheit beim Zugang zu Rechten droht auch unter Druck zu geraten, wenn Qualitätsanforderungen bei der Dienstleistung nicht erfüllt werden. Das gilt besonders dann, wenn eine Aufgabe des öffentlichen Dienstes an einen kommerziellen Akteur delegiert wird. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass eine qualitativ hochwertige Dienstleistung zugunsten der Kosteneffizienz geopfert wird, usw. Je nachdem, ob beim Ausführenden ein Erwerbszweck verfolgt wird, kann er sich dafür entscheiden, sich auf die Zielgruppen zu konzentrieren, die einfacher zu erreichen sind, sodass Ergebnisse schneller erzielt werden können oder eine größere Einkommenssicherheit besteht.

Die Position in Armut lebender Menschen ist jedoch in Bezug auf einen Dienst besonders heikel. Es stellt sich hier die Herausforderung, die Beziehung ausgewogen zu gestalten und zusätzliche Mittel zu suchen, um die Rechtsposition der Betroffenen zu stärken. Dieser Aspekt wurde beispielsweise im Zusammenhang mit dem Verfahren besprochen, das für die Abstellung von Energie und Wasser vorgesehen ist, sowie den Verfahren und Praktiken bei Zahlungsrückständen, die nicht mit der Situation und Tragkraft von armutsbetroffenen Menschen vereinbar sind (z. B. unrealistische Zahlungspläne und Schuldenübertragung bei Energieschulden).

Unser Dienst empfiehlt eine allgemeingültige und zugängliche Dienstleistung, ergänzt durch eine angemessene Unterstützung sowie Maßnahmen für diejenigen, die diese benötigen. Eine solche Herangehensweise wird mitunter als "progressiver Universalismus" bezeichnet. Aus dieser Perspektive empfiehlt unser Dienst ebenfalls, bei der Gewährung von Unterstützung - soweit möglich - gestaffelte Einkommensgrenzen einzuführen. So verläuft die Unterstützung nicht nach dem "Alles oder nichts"-Prinzip und können unterschiedliche Gruppen eine angemessene Hilfeleistung erhalten. Unser Dienst schlägt auch eine Fortsetzung des Dialogs mit verschiedenen Akteuren vor, darunter armutsbetroffene Menschen, um die weitere Stärkung von deren Position zu fördern.

Unser Dienst empfiehlt, die öffentlichen Dienste zu stärken und ihr Angebot in Sachen Durchsetzung von Rechten zu evaluieren, um sich einem gleichen Zugang zu Rechten anzunähern. So werden öffentliche Dienste im Stande sein, ihre besonders wichtige Rolle beim Kampf gegen Armut und Ungleichheiten effektiv zu spielen.

Anlagen

1. Liste der an der Erstellung des Berichts beteiligten Personen und Organisationen

Wir möchten uns bei allen Personen bedanken, die auf die eine oder andere Art und Weise an der Abfassung des Berichts beteiligt waren.

Leen ACKAERT (Kinderrechtencommissariaat); Laurence ADAM (Article 27 Bruxelles); Jennifer ADDAE (Vluchtelingenwerk Vlaanderen); Anneleen ALLART (Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)); Geert ALOY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Trees AMELOOT (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Dirk AVONTS (Universiteit Gent (UGent)); Stephanie BAWIN (Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Diensteconomie); Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeits-verzekering (HZIV)); Marie-Paule BERHIN (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Patrica BERNAERT (Prospective Jeunesse); Guy BERTRAND (Solidarités Nouvelles); Mathieu BEYS (Caritas International); Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Anouck BILLIET (Observatoire wallon de la Santé (OWS)); Paul BIOT (Mouvement du théâtre-action, Culture & Démocratie); Bart BOCKSTAELE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Antoine BORIGHEM (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Véronique BOUDLET (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelin BOULARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Laurence BOUVIN (Musée royal

de Mariemont); Anne-Françoise BOUVY (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Anja BRAES (Den Draai); Griet BRIELS (Netwerk tegen Armoede); Katrien BRUGGEMAN (Nederlands-talige Vrouwenraad); Marc BUYASSE (Aqua-Flanders); Freddy CABARAUX (Confédération des organisations de jeunesse (COJ) - Inspecteur général des organisations de jeunesse - Direction générale de la Culture - a.i.); Thijs CALLENS (Netwerk tegen Armoede); Erwin CARLIER (Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Dolly CEUPPENS (Den Draai); Marie-Claude CHAINAYE (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Naima CHARKAOUI (Kinderrechten-coalitie Vlaanderen en Kinderrechten-commissariaat); Marie CHARLES (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Corinne CHEVROT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Aurélie CIUTI (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Patricia CLARYSSE (Infrax); Michèle CLAUS (Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) / Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO); Muriel CLAVIE (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Nivelles); Didier CLERBOIS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Chantal CORNET (Luttés Solidarités Travail (LST)); Veerle CORTEBEECK (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG)); Marc COUILLARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Monique COUILLARD-DE SMEDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Peter COUSAERT (Vereniging van

Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Pauline COUSIN (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Geneviève CULOT (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Magda CUPPENS (Warm Hart); Thomas DABEUX (Inclusion); Celine D'AMBROSIO (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Karen DANIELS (Dagopvang De Wurpskes); Brigitte DANKERS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine DAPSENS (Le Pivot); Jonathan DE BECKER (Le Pivot); Carine DE BOUBERS-VANDENELSHOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Chantal DE BREMAEKER (Présidente du Bureau d'Aide Juridique (BAJ) du barreau de Bruxelles); Lien DE BRUYCKER (Wijkcentrum De Kring); Noemi DE CLERCQ (Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)); Stijn DE COCK (Christelijke Mutualiteiten (CM) / Mutualité Chrétienne (MC)); Cédric DE JONGHE (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Claudette DE KONINCK (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); An DE LOBEL (Sterpunt Inclusief Ondernemen (voorheen SLN)); John DE MAESSCHALCK (Actieplatform gezondheid en solidariteit / Plate-forme d'action santé et solidarité); François DE MESMAEKER (Le Pivot); Kelly DE MESMAEKER (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); Wim DE MOOR (OCMW Gent); Baptiste DE REYMAEKER (Culture & Démocratie); Karel DE RUDDER (Cultuurnet Vlaanderen); Frans DE WACHTER (Landelijke Gilden); Sabine DE WILDE (Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)); Laurence DE ZUTTER (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Kathleen DEBRUYNE (Dokters van de wereld / Médecins du Monde); Mireille DEBURE (Le Pivot); Alain DECAMPS (AquaFlanders); Philippe DECLERCQ (Orde van Vlaamse Balies); Marijke DECUYPERE (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde); Andrée DEFAUX (Luttés Solidarités

Travail (LST)); Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui Service médiation de dettes (RBC)); Bart DELBEKE (Universiteit Antwerpen (UA)); Claudine DELNAISSE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Michel DELVAUX (Les Ateliers populaires); Olivier DEMANET (Sibelga); Nathalie DEMULDER (Le Pivot); Brigitte DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Johann DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Denis DESBONNET (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)); Chloé DESPAX (Musées royaux des Beaux Arts de Belgique - Musée sur Mesure - Projet Sésame / Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België - Museum op maat - Sesam); Myriam DESPIEGELAERE (Ecole de santé publique ULB); Sibylle DESSAIN (Cabinet d'avocats du Quartier des libertés); Delphine DEURDROECK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Luk DEVOS (Vlaamse Ouderenraad); Amandine DEWEZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Natacha DEWITTE (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Philippe D'HAERYERE (Plate-forme "Justice pour tous"); Bert D'HONDT (Welzijnzorg); Laura DI TERMINI (Le Pivot); Vincent DIEUDONNE (Sibelga); Petra DOMBRECHT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Pierre DOYEN (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project Water en Armoede); Véronique DUCHENNE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Damien DUPUIS (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Bruxelles); Mireille EGGERICKX (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Imane EL MOKHTARI (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Sandra EVRARD (Action et Recherche Culturelles

(ARC)); Raphaël FANUEL (Luttés Solidarités Travail (LST)); Karin FATZAUN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Christine FAURE (Kind en Gezin); Gille FEYAERTS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale); Robert FONTAINE (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Maarten FRANCOIS (Stad Kortrijk - directie Welzijn); Bart FRET (OCMW Antwerpen); Veerle FROONINCKX (OCMW Wemmel); Michael FRYNS (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Jean-François FUNCK (Tribunal de première instance de Bruxelles); Lut GAILLY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Stéphanie GENTEUIL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); François GERADIN (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Michel GERARD (Luttés Solidarités Travail (LST)); Eddy GHYSELINCK (Luttés Solidarités Travail (LST)); Laura GHYSELINCK (Luttés Solidarités Travail (LST)); Sofie GIEDTS ('t Lampeke - Buurthuis); Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Isabelle GILLARD (Federation Pluraliste des Centres d'Expression et de Creativité (FPCEC)); Fernand GODART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Sandrine GOETHALS (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Sylvie-Anne GOFFINET (Lire et Écrire Communauté française); Vanessa GOMEZ (Maison d'enfants d'Actiris); Vinciane GREGOIRE (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); François GREVISSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Badya GUERTI (OCMW Antwerpen); Hector GUICHART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-Maatschappelijk Werkers); Marie HANSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie);

Peter HEIRMAN (Netwerk tegen Armoede); David HERCOT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Marja HERMANS (Welzijnsschakels); Chrystelle HERSCHDÖRFER (Le Pivot); Sabine HERZET (Fachbereich Kultur und Jugend des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Elvira HEYEN (Bureau d'Aide Juridique (BAJ)); Hélène HIESSLER (Culture & Démocratie); Bart HOLLEVOET (OCMW Brugge); Benoit HOSSAY (Solidarités Nouvelles); Rachida HOURY (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Eric HOUTMAN (Ombudsdienst voor Energie); Bernard HUBEAU (Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)); Eric HUSSON (La Concertation Bas Seuil (CBS) - Projet Lama); Isaline HUTEREAU (Atout Couleur); Stijn HUYSMANS (Actiris - Direction Chercheurs d'emploi / Directie Werkzoekenden); Hanah JABLOUNE (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Kathy JACOBS (Kind en Gezin); Carine JANSEN (SPW - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS/SPW)); Katrien JANSSEN (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); André JANSSENS (Den Draai); Erwin JANSSENS (Vlaamse Ombudsdienst); Alain JEUKENS (Luttés Solidarités Travail (LST)); Carmen JONNART (Luttés Solidarités Travail (LST)); Alain JOYE (Liga voor de Mensenrechten); Oumar KANE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Thérèse KEMPENEERS - FOULON (L'Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)); Didier KETELS (Droits Quotidiens); Myrrhine KULCSAR (CPAS St.- Gilles); Anne LAMBRECHTS (Elmer); Kristine LANDUYT (OCMW Antwerpen); Dominique LANGLOIS (La Rochelle - Maison de Quartier); Yasmina LANSMAN (Soleil du Nord - Commune de Schaerbeek); France LEBON (Service général de l'Education permanente et de la Jeunesse); Anne LECLERQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelle LEDIEU (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Pauline LEFEBVRE (Luttés

Solidarités Travail (LST)); Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Marleen LEFEVRE (Landelijke Kinderopvang); Annette LEGAYE (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Catherine LEGROS (Article 27 Wallonie); Anne-Sophie LELOUP (Service Droit des Jeunes (SDJ)); Christiane LENTZ (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Joris LERMYTTE (Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) - Openbare diensten); Marijke LEYE (Stad Gent - Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning); Lien LIBIN (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - Steunpunt Kinderopvang); Hilde LINSSEN (Netwerk tegen Armoede); Stéphanie LOMBART (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Marjolaine LONFILS (Cultures & Santé); Geneviève LOOTS (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Judith LOPES CARDOZO (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Jamila LOUBAA (Speelhuis Elief); Mieke LOUWETTE (CAW Oost-Brabant); Karina LUYTENS (Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC)); Julie MAENAUT (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Céline MAES (Orde van Vlaamse Balies); Pol MARESCHAL (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales et collectifs de santé francophones (FMMCSF)); Hélène MAROT (Droits Quotidiens); Yves MARTENS (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Laurence MASSART (Cour d'appel de Bruxelles); Claire MASSON (MIVB - STIB); Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring); Véronique MEIRSSCHAERT (Daklozen Aktie Komitee (DAK) - Antwerpen); Daniël MEULEMAN (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine MEYER (Université libre de Bruxelles (ULB)); Aurélie MEYS (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Elvis MIHALOWITCH (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Eric MIKOLAJCZAK (L'Interfédé - Partenaires pour l'insertion); Mie MOERENHOUT (Vlaamse

Ouderenraad); Herlindis MOESTERMANS (Nederlandstalige Vrouwen-raad); Cécile MORMONT (Revers); Martine MOSSELMANS (Vrederegerecht te Brussel); Karin NELISSEN (Buurthuis t' Lampeke); Jean-François NEVEN (Magistrat de la Cour de Travail de Bruxelles); Delphine NOEL (Luttes Solidarités Travail (LST)); Laurence NOEL (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Murielle NORRO (Réseau Santé Diabète); Joseph NTAMAHUNGIRO (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kristien NYS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee); Marc OTJACQUES (Luttes Solidarités Travail (LST)); Paul PALSTERMAN (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études); Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst); Cécile PARENT (Luttes Solidarités Travail (LST)); José PASCAL (Solidarités Nouvelles); Domenico PASQUARELLI (Solidarités Nouvelles); Paul PATAER (Liga voor de Mensenrechten); Carolien PATYN (Netwerk tegen Armoede); Luigi PEDINELLI (Luttes Solidarités Travail (LST)); Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Gérard PETRE (Société Régionale Wallonne du Transport (TEC)); Jean-Marc PICARD (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nicolas PONCIN (Infor GazElec); Jacques PONJÉE (Groupement des Usagers des Transports publics à Bruxelles (GUTIB)); David PRAILE (Solidarités Nouvelles); Cédric PREVEDELLO (Aquawal); Arne PROESMANS (Netwerk tegen Armoede); Alain PYCK (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Wim RAEYMAEKERS (Vlaamse Ombudsdienst); Anne RAMBOUX (SPF Sécurité social / FOD Sociale Zekerheid); Christine REDANT (Réseau Coordination Enfance (RCE)); Catherine RIJS (Magistrat honoraire de la Justice de Paix

d'Uccle); Michèle ROBSON (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Xavier ROLIN (Cabinet d'Avocats du Quartier des libertés); Brigitte ROMBAUX (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-op Borgerhout - Project energie en armoede); Caroline ROUSSEAU (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWAE)); Catherine RUELLE (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Pierre RYCKMANS (Infirmiers de rue / Straatverplegers); Cecilia SANCHEZ (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Patrick SAROLEA (Luttes Solidarités Travail (LST)); Hilde SCHOCKAERT (Kinderdagverblijf Mezenestje); Chantal SCHOKKAERT (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)); Matteo SEGERS (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Paul SERGIER (Vereniging Vlaamse Cultuur- en gemeenschapscentra (VVC)); Els SILVERANS (De Lijn); Grégory SLEGGERS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Nathalie SLUYTS (Vlaamse Ouderenraad); Odette SOENS (SIVI - 't Vindcentje); Martine SPITAEELS (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Alicia SPITAEELS (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes - Service Experts du vécu / POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid - Dienst Ervaringsdeskundigen); Hugo STEVENS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)); Karen STROSSE (Eandis); Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)); Ria SZEKER (De Fakkel); Henk TERMOTE (Actiris); Silvia TERRA RAFAEL (Service Justice de Proximité - Commune de Saint-Gilles); Laurence THEIZEN (Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)); Patricia THIÉBAUT (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Johanne TILMAN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Daniel TRESEGNIE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Paul TRIGALET (Solidarités

Nouvelles); Stijn TUYPENS (Eandis); Jessica URBAIN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Sonia VALZANIA (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Jean-Philippe VAN AELBROUCK (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Sabine VAN BEVER (Espace Social Télé-Service); Emilie VAN DAELE (SOCIUS - Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk); Veronique VAN DE LOO (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Isabelle VAN DE MAELE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Kris VAN DEN BELT (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); An VAN DEN BERGH (Demos); Els VAN DEN BROECK (Mobiel 21); Véronique VAN DER PLANCKE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie, avocat); Karin VAN DER STRAETEN (Délégué général aux droits de l'enfant); Isabelle VAN DOOREN (Maison Ouverte); Dirk VAN EVERCOOREN (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Rita VAN GOOL (Nederlandstalige Vrouwenraad); Marijke VAN HASSEL (Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie); Katrien VAN LAERE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Patricia VAN LAMOEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Lindsay VAN MIRLO (STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)); Marnix VAN SEVENCOTEN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Romain VANDEBROEK (Orde van Vlaamse Balies); Ankie VANDEKERCKHOVE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Kristof VANDEN BERGHE (Eandis); Michel VANDENBROECK (Universiteit Gent (Ugent) - Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek); Nils VANDENWEGHE (Vlaamse Ouderenraad); Emmanuel VANDERICKEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Steven VANDERWAEREN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Lief VANDEVOORT (Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Inge VANDEWALLE (Demos); Adelheid VANHILLE (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Paul

VANLERBERGHE (Infor GazElec); Géry VANLOMMEL (Infrac); Marc VANTHUYNE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Cathérine VEGAIRGINSKY (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Didier VERBEKE (Luttés Solidarités Travail (LST)); Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)); Thomas VERDEBOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Elke VERDOODT (Felines); Lucy VEREERTBRUGGHEN (Locusnet); Denise VERHAERT (De Fakkel); Christel VERHAS (Gezinsbond); Joke VERMEERSCH (Wijkcentrum De Kring); Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap (VEA)); Quentin VERNIERS (Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP)); Johan VERSTRAETE (Protos - Alles begint met water); An VICTOIR (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Isabelle VINCKE (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Bruno VINIKAS (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Lutgard VRINTS (Gezinsbond); Barbara WAETERLOOS (Office national de l'emploi (ONEM) / Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); Solvejg WALLYN (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)); Lionel WATHELET (Solidarités Nouvelles); Lilas WEBER (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Christiane WELING (Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand); Colette WERTZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Tatiana WILFART (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Jan WILLEMS (OCMW Brussel); Ruben WISSING (Belgische Comité voor hulp aan vluchtelingen); Sandrine XHAUFLAIRE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)); Mirjam ZOMERSZTAJN (Théâtre Royal de la Monnaie - Un pont entre deux mondes / Koninklijke Muntchouwborg - Een brug tussen twee werelden); Hinda ZOUAOUI (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)).

Obwohle diese Liste möglichst sorgfältig erstellt wurde, kann es sein, dass einige Personen oder Organisationen in diesem Anhang nicht oder fehlerhaft erwähnt sind. Wir bitten hierfür um Entschuldigung.

Wir danken ebenfalls den Mitgliedern der Begleitskommission.

2. Kooperationsabkommen 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

Aufgrund von Artikel 77 der Verfassung;

Aufgrund des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, insbesondere des Artikels 92bis, § 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 55bis, eingefügt durch das Gesetz vom 18. Juli 1990 und abgeändert durch das Gesetz vom 5. Mai 1993;

Aufgrund des Beschlusses des Konzertierungsausschusses der Föderal-, 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:**ART. 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:

- 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, Anhang 2 275
- 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 indexiert. 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 Studierendendienste 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.

Zweijahresbericht 2014-2015

Öffentliche Dienste und Armut

EIN BEITRAG ZUR POLITISCHEN DEBATTE UND ZUR POLITISCHEN AKTION

Brüssel, dezember 2015

Verfasser Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen
und sozialer Ausgrenzung
Rue Royale 138, 1000 Brüssel

Tel.: 02 212 30 00
Fax: 02 212 30 30

luttepauvrete@cntr.be
www.luttepauvrete.be
www.armutsbekaempfung.be

Redaktion Françoise De Boe, Magali Plovie, Veerle Stroobants und
Henk Van Hootegem

*Dokumentations-
recherche* Ghislaine Adriaensens

Layout Martine De Raedt

Dieser Bericht kann auch von der Internetseite heruntergeladen werden:
www.armutsbekaempfung.be.

Eine gedruckte Version erhalten Sie auf Anfrage.

Ce rapport est également disponible en français.

Dit Tweejaarlijks verslag is eveneens in het Nederlands beschikbaar.

Der Dienst fördert den Austausch von Kenntnissen, legt aber Nachdruck auf den Respekt gegenüber den Verfassern und Mitwirkenden der Beiträge dieser Veröffentlichung. Dieser Text darf als Informationsquelle nur unter Angabe des Autors und der Quelle des Auszugs verwendet werden. Eine Vervielfältigung, die kommerzielle Nutzung, die Veröffentlichung oder die teilweise oder integrale Übernahme der Texte, Graphiken oder jedes anderen mit Autorenrechten einhergehenden Bestandteils darf nicht ohne vorherige, schriftliche Genehmigung des Dienstes für die Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen oder sozialer Ausgrenzung stattfinden.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2015). Öffentliche Dienste und Armut. Ein Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion. Brüssel: Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung.



**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**

DIENT ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT, PREKÄREN LEBENSUMSTÄNDEN
UND SOZIALER AUSGRENZUNG

Rue Royale 138, 1000 Brüssel



WWW.ARMUTSBEKAEMPfung.BE