

Armut bekämpfen Bericht 2008-2009

Ein Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion

Dienst zur Bekämpfung von Armut,
prekären Lebensumständen und
sozialer Ausgrenzung



Teil 1

Armut bekämpfen **Bericht 2008-2009**

Teil 1

***Ein Beitrag zur politischen Debatte und zur
politischen Aktion***

Dienst zur Bekämpfung von Armut,
prekären Lebensumständen und
sozialer Ausgrenzung



EINLEITUNG	5
I SEINE RECHTE GELTEND MACHEN: EIN LANGER UND STEINIGER WEG	7
EINLEITUNG	9
1.1. EIN BESSERER ZUGANG ZUR GESUNDHEITSPFLEGE DANK OMNIO-STATUT?	11
1.2. MIETGARANTIE: WIE LÄSST SICH DER ZUGANG ZUM WOHNUNGSMARKT TATSÄCHLICH VERBESSERN?	31
1.3. RÜCKFORDERBARKEIT DER RECHTSANWALTSHONORARE: EIN SCHRITT AUF DEM WEG ZU EINEM BESSEREN ZUGANG ZUR JUSTIZ?	49
TRANSVERSALE EMPFEHLUNGEN	63
II DIE SCHULISCHE ORIENTIERUNG: AUFWERTUNG VON KOMPETENZEN ODER VERSTÄRKUNG VON UNGLEICHHEITEN ?	67
III KRITERIEN FÜR EINEN ANGEMESSENEN ARBEITSPLATZ: EIN SCHUTZ VOR PREKÄRER BESCHÄFTIGUNG?	101
IV FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF ENERGIE	139
EINLEITUNG	141
4.1. FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF ENERGIE	143
4.2. FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF WASSER	175
TEILNEHMERSLISTE	209
V ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ARMUT UND JUGENDHILFE : STUDIE UND AUFFORDERUNG ZUM DIALOG	211
SCHLUSSWORT	223
ANHANG 1	
Liste der an der Erstellung des Berichts beteiligten Personen und Organisationen	225
ANHANG 2	
Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut	231

EINLEITUNG

Wie auch die vier vorangehenden Zweijahresberichte verfolgt der Bericht 2008-2009 das Ziel, Anreize für eine kohärente Politik der Armutsbekämpfung zu schaffen. Er richtet sich insbesondere an die föderalen, regionalen und gemeinschaftlichen politisch Verantwortlichen.

Das Besondere an diesem Beitrag zur politischen Debatte und Aktion liegt in seiner Aufbauweise: Dieser Bericht legt Zeugnis ab über einen kollektiven Denkprozess, der in thematischen Gruppen, den so genannten „Konzertierungsgruppen“, stattgefunden hat. Verschiedene vom Thema betroffene Akteure haben hier ihre Meinung zum Ausdruck gebracht mit dem Ziel, ausgehend von den Erfahrungen von in Armut lebenden Menschen, Veränderungen vorzuschlagen. Die Bedürftigen sind demnach als unerlässliche Partner in diesen Dialog eingebunden worden. Dieses Unterfangen war nicht einfach: Ausgehend von individuellen Lebenssituationen haben die Diskussionsteilnehmer die allgemein bestehenden Mechanismen hinterfragt und dann politische Empfehlungen formuliert. Jedes Mal ist die Abfassung des Zweijahresberichts eine neue Herausforderung.

Es waren die in der Praxis mit Armen zusammenwirkenden Akteure, die gemeinsam mit dem Dienst die zu behandelnden Themen festgelegt haben. Diese in der Programmierung des Dienstes vorge-sehene Auswahl wurde dann der Begleitkommission des Dienstes vorgelegt.

Dieser fünfte Zweijahresbericht beginnt mit einem Kapitel, das sich mit der Ausübung von Rechten befasst. Wenn auch Rechtsungleichheiten heutzutage nicht mehr zulässig sind, stellen wir doch fest, dass die formelle Anerkennung eines Rechts in keiner Weise dessen Inanspruchnahme gewährleistet, erst recht nicht, wenn der potenzielle Anspruchsberechtigte in sozioökonomisch ungünstigen Verhältnissen lebt. Welchen Wert hat ein Recht, das man nicht tatsächlich ausüben kann? Ausgehend von drei kürzlich in Kraft getretenen Gesetzen sind hier Überlegungen unternommen und Empfehlungen ausgesprochen worden.

Die Kapitel zwei und drei setzen sich mit dem Unterrichtswesen und dem Thema Beschäftigung auseinander, zwei wesentliche Werkzeuge im Kampf gegen die Armut.

Die Konzertierungsgruppe hat beschlossen, sich mit der schulischen Orientierung beim Eintritt in die Sekundarschule sowie während des Übergangs von der ersten in die zweite Stufe zu befassen, zwei einschneidende Augenblicke im Werdegang eines Schülers. Diese Orientierung, wie auch der schu-

lische Rückstand mit dem sie eng verknüpft ist, werden stark von der sozialen Herkunft der Schüler beeinflusst. Wie kann man aus ihr ein Werkzeug gestalten, das dazu beiträgt, die Ungleichheiten in der Schule zu reduzieren?

Wie bereits die vorangehenden Zweijahresberichte legt auch der vorliegende Bericht Nachdruck auf die Qualität der Beschäftigung. Das dritte Kapitel interessiert sich für die Frage, inwiefern die in der Arbeitslosenregelung enthaltenen Kriterien für eine angemessene Beschäftigung einen Schutz gegen prekäre Beschäftigung darstellen. Der Bericht befasst sich ebenfalls mit dem Kontext in dem diese Gesetzesbestimmungen Anwendung finden, d.h. mit der Aktivierung.

Er mündet folglich in Empfehlungen zur Verbesserung dieser Kriterien aber auch in Vorschlägen, welche die Arbeitsmarktpolitik global betreffen.

Das Kapitel vier behandelt die Themen Energie und Wasser. Gas, Strom und Wasser sind Grundversorgungsgüter, die in unserer Gesellschaft unbedingt erforderlich sind und ohne die ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist. Doch nicht jeder hat Zugriff auf diese Güter. Welches sind die Hindernisse? Wie kann man Abhilfe schaffen? Diese Fragen werden in diesem Teil des Berichts aufgeworfen.

Kapitel fünf ist ganz anders geartet: Hier werden nicht etwa die Überlegungen einer Konzertierungsgruppe wiedergegeben sondern die Ergebnisse einer Forschungsarbeit, die auf Anfrage des Dienstes im Rahmen des Agora-Programms der Wissenschaftspolitik durchgeführt wurde. Auf die Frage nach einer möglichen Verbindung zwischen Armut und Intervention der Jugendhilfe gab es bis hierhin nur empirische Antworten. Die Untersuchung, deren Ergebnisse vorgestellt werden, objektiviert diese Verbindung.

Ein sechstes Kapitel wird Ende März 2010 erscheinen. Auf Anfrage des Staatssekretärs für Armutsbekämpfung hat der Dienst eine Konzertierung über die Problematik von Personen, die entweder in Obdachlosigkeit oder in einer prekären oder unangemessenen Wohnungssituation leben, in die Wege geleitet. Da diese Konzertierung später begonnen hat, war es nicht möglich, sie bis Ende des Jahres abzuschließen.

Dieser Bericht ist das Ergebnis der Mobilmachung zahlreicher Organisationen, reichhaltiger Gespräche, deren Niederschrift den Austausch niemals auf zufrieden stellende Weise wiedergeben könnte. So groß wie die Bemühungen alle jener, die an den Konzertierungsgesprächen teilgenommen haben, waren, so sind auch die Erwartungen, dass diese zur Inspirationsquelle für die politischen Verantwortlichen, egal ob Mitglieder einer Regierung oder eines Parlaments, werden. Auch an die Beratungsorgane, die für die im Bericht behandelten Themen zuständig sind, werden hohe Erwartungen gestellt, denn sie werden aufgefordert sein, gemäß dem Kooperationsabkommen bezüglich der Kontinuität der Armutspolitik, eine Stellungnahme dazu abzugeben. Der Armutsbericht 2008-2009 wird zu einem äußerst gelegenen Zeitpunkt veröffentlicht, nämlich unmittelbar vor Beginn des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und vor dem Start des belgischen EU-Vorsitzes. Beides sind ideale Gelegenheiten, das politische Engagement zu erneuern und der Ausmerzung der Armut einen ausschlaggebenden Impuls zu verleihen.

N.B. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen entsprechen dem Stand vom 30. Oktober 2009.



SEINE RECHTE GELTEND MACHEN: EIN LANGER UND STEINIGER WEG

I SEINE RECHTE GELTEND MACHEN: EIN LANGER UND STEINIGER WEG

Einleitung	9
1.1. Ein besserer Zugang zur Gesundheitspflege dank OMNIO-Statut? ..	11
1.2. Mietgarantie: Wie lässt sich der Zugang zum Wohnungsmarkt tatsächlich verbessern?	31
1.3. Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltshonorare: Ein Schritt auf dem Weg zu einem besseren Zugang zur Justiz?	49
Transversale Empfehlungen	63

EINLEITUNG

In Belgien gelten viele Rechtsvorschriften tendenziell der Umsetzung der in den internationalen Rechtssetzungsinstrumenten und in der Verfassung verankerten Grundrechte. Gerade in den letzten Jahren sind neue Bestimmungen mit dem Ziel einer größeren Effektivität dieser Rechte sowohl in den Regionen und Gemeinschaften als auch auf föderaler Ebene erlassen worden. Wenn man bedenkt, dass die ärmsten Bevölkerungsschichten und Menschen in prekären Verhältnissen auf die meisten Hindernisse stoßen, um ihre Rechte auf eine würdige Unterkunft, auf Schutz der Gesundheit und des Familienlebens, auf Arbeit und soziale Absicherung, auf Bildung... geltend zu machen, muss jede Gesetzesinitiative zur Steigerung der diesbezüglichen Effektivität als Meilenstein der Armutsbekämpfung betrachtet werden. Nichtsdestotrotz ist eine Beurteilung der realen Tragweite dieser Maßnahmen erforderlich; eine derartige Bewertung gehört überdies auch zu den gesetzlichen Aufgabenbereichen des Dienstes¹.

Der äußerst lange und steinige Weg, den arme Menschen zurücklegen müssen, um ihre Rechte durchzusetzen, kam im Rahmen der von dem Dienst durchgeführten Forschung/Aktion/Schulung über die Armutskennzeichen² deutlich zum Vorschein. Dieses Kapitel veranschaulicht die erwähnten Gegebenheiten anhand dreier unlängst in Kraft getretener Gesetze, auf die uns die in der Armutsbekämpfung aktiven Vereine aufmerksam gemacht haben: das Gesetz hinsichtlich des OMNIO-Statuts³, das einen einfacheren finanziellen Zugang zur Gesundheitsfürsorge ermöglichen soll; die Rechtsvorschriften bezüglich der Mietgarantie⁴, die dem Mieter beim Aufbringen selbiger helfen sollen; das Gesetz über die Einführung der Rückforderbarkeit von Rechtsanwalts honoraren und -kosten⁵, das der Gesetzgeber im Kontext eines besseren Zugangs zur Justiz ansiedelt.

Das OMNIO-Statut ist eine Reaktion auf die ausdrückliche Forderung einer Vielzahl der mit Armut konfrontierten Akteure. Die Forderung, eher auf die Einkünfte potenziell Anspruchsberechtigter Bezug zu nehmen anstatt auf deren Statut, kam schon im allgemeinen Armutbericht⁶ zum Ausdruck. Die Veränderungen hinsichtlich der Mietgarantie entsprechen zwar keineswegs den Erwartungen vieler in der Praxis davon Betroffener, da diese sich eher für einen Mietgarantiefonds aussprechen, doch werden ihnen positive Absichten beschieden: die Stigmatisierung von Mietern, deren Mietgarantie vom ÖSHZ übernommen wird, vermeiden; den Garantiebetrug auf zwei Monatsmieten verringern; Ratenzahlungen ermöglichen. Im Gegensatz dazu war die Gesetzgebung bezüglich der Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltskosten und -honorare von den Akteuren der Armutsbekämpfung nicht einstimmig gewünscht und schürte deshalb gar Ängste.

¹ Art. 2 der Kooperationsvereinbarung mit Blick auf die Kontinuität der Armutspolitik.

² Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2004), *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche-action-formation, Brüssel*. Erhältlich auf der Webseite www.luttepauvrete.be

³ Königlicher Erlass vom 1. April 2007 über die Festlegung der Zuteilungsbedingungen für die in Artikel 37, §§ 1 und 19 des Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung aufgeführte und am 14. Juli 1994 koordinierte erhöhte Kostenbeteiligung der Versicherung, und über die Einführung des OMNIO-Statuts, *Belgisches Staatsblatt*, 3. April 2007, abgeändert durch den Königlichen Erlass vom 11. März 2008, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* am 22. April 2008. In Kraft getreten am 1. Juli 2007.

⁴ Gesetz zur Verabschiedung unterschiedlicher Bestimmungen (IV vom 25. April 2007 (Artikel 103), *Belgisches Staatsblatt*, 8. Mai 2007

⁵ Gesetz vom 27. April 2007 über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare und -kosten, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Mai 2007 und

⁶ Königlicher Erlass vom 26. Oktober 2007 zur Tariffestlegung von Verfahrensentzündigungen, *Belgisches Staatsblatt*, 9. November 2007

⁶ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – ÖSHZ-Abschnitt, König- Baudouin-Stiftung (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Brüssel

Der Dienst hat auf den Aufschrei der Basis reagiert und einschlägige Gesprächsrunden organisiert, um die Schwierigkeiten beim Erlangen des OMNIO- Statuts und beim Nutzen der neu vorgesehenen Möglichkeiten für den Erhalt einer Mietgarantie aufzuzeigen und um zu überprüfen, inwieweit die Rückforderbarkeit den ungleichen Zugang zur Justiz noch verstärkt oder nicht. Auf der Grundlage der Überlegungen der drei Gruppen haben sich spezifische und gemeinsame Vorschläge herauskristallisiert, die am Ende dieses Kapitels dargelegt werden.

Die in diesem Kapitel aufgeführten Überlegungen zeigen ganz unumwunden, dass die Ausübung der Rechte für die ärmsten Bevölkerungsgruppen ein steiniger Weg bleibt, eine kaum wahrgenommene und daher oft vergessene Tatsache, obschon sie mit Blick auf die Wirkung der Gesetzesinitiativen von entscheidender Bedeutung ist.

1.1.

EIN BESSERER ZUGANG ZUR
GESUNDHEITSPFLEGE DANK
OMNIO-STATUT?

1.1. EIN BESSERER ZUGANG ZUR GESUNDHEITSPFLEGE DANK OMNIO-STATUT?

Einleitung	13
1. Vorstellung des OMNIO-Statuts	14
1.1. Was ist das OMNIO-Statut, warum wurde es eingeführt?	14
1.2. Wer kann vom OMNIO-Statut profitieren?	15
1.3. Bei welcher Stelle muss der Antrag eingereicht werden?	16
1.4. Wann und für welche Dauer wird das Recht bewilligt?	16
1.5. Welche Vorteile bietet das OMNIO-Statut?	17
2. Feststellungen und Probleme aus der Praxis	17
2.1. Das OMNIO-Statut, die große Unbekannte	18
2.2. Die wachsende Komplexität der Gesetzgebung	20
2.3. Die Schwierigkeit der auszuführenden Behördengänge	21
2.4. Die Hindernisse bei der automatischen Bewilligung des Statuts	22
2.4.1. Angabe aktueller Daten unmöglich	22
2.4.2. Eingeschränkte Daten	23
2.4.3. Schweigepflicht und Respekt der Privatsphäre	23
2.4.4. Charakteristische Hindernisse der OMNIO-Gesetzgebung	23
2.5. Die Diskrepanz zwischen erlebter und gesetzlich berücksichtigter Realität	24
2.5.1. Der Begriff "Haushalt"	24
2.5.2. Der Begriff "Einkommen"	24
3. Empfehlungen	26
3.1. Die unterschiedlichen Mechanismen zugunsten der Erschwinglichkeit der Gesundheitspflege und ihrer Kohärenz global bewerten	26
3.2. Verbesserung des OMNIO-Statuts	26
3.2.1. Eine automatische Bewilligung	27
3.2.2. Die aktuellsten Einkünfte	27
3.2.3. Eine Überarbeitung des Begriffs "Haushalt"	27
3.2.4. Eine maximale Vereinfachung der Behördengänge	27
3.2.5. Eine bessere Qualität und eine bessere Informationsverbreitung	28
Liste der Konzertierungsteilnehmer	29

Einleitung

Der Beweggrund des Dienstes, das OMNIO-Statut als ersten Betrachtungspunkt dieses Kapitels bezüglich der Ausübung der Rechte auszuwählen, ist die erhebliche Diskrepanz zwischen der geschätzten Anzahl der Bezugsberechtigten und der Anzahl der tatsächlichen Begünstigten dieses Statuts. In Schätzungen vom April 2008, als der Dienst erste Überlegungen diesbezüglich anstellte, ist die Rede von 850.000 Anspruchsberechtigten¹, wovon aber lediglich 147.508 das Statut beantragt und erhalten hatten, was weniger als 20 % der potenziellen Anwärter entspricht. Sicherlich nimmt die Anzahl der sozial versicherten Begünstigten des OMNIO-Statuts im Laufe der Zeit zu (am 1. Januar 2009 besaßen 187.987 sozial versicherte Anspruchsberechtigte das OMNIO-Statut²) – zunächst musste die Maßnahme einen größeren Bekanntheitsgrad erlangen – aber die 25 % Marke potenzieller Anspruchsberechtigter wurden immer noch nicht erreicht.

Wir haben uns die Frage nach den Ursachen dieses Phänomens gestellt. Warum verfehlt eine Maßnahme mit dem Ziel einer besseren Erreichbarkeit von Gesundheitsfürsorgeleistungen ihr Ziel bzw. erreicht dieses nur mit Mühe? Im April 2008 stellte die Sozialministerin die Hypothese auf, wonach *„neben dem möglichen Hindernis der vom Anwärter auf das OMNIO-Statut auszuführenden Behördengänge ein weiterer Faktor mit der Art der bezugsberechtigten Zielgruppe zusammenhängt, d.h. teilweise junge Sozialversicherte mit einerseits geringem Einkommen und andererseits kaum vorhandenen Gesundheitspflegebedürfnisse.“*³

Die Gründe für diese Diskrepanz sind zweifellos vielfältiger Natur; wir erheben nicht den Anspruch, sie an dieser Stelle ausnahmslos aufzulisten. Vielmehr verfolgen wir das Ziel, die Schwierigkeiten potenzieller Leistungsempfänger bei der Ausübung ihrer Rechte aufzuzeigen und Empfehlungen für eine verbesserte Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmung auszusprechen. Letztere markiert einen echten Meilenstein mit Blick auf die Erreichbarkeit von Gesundheitspflegeleistungen, eines der konstituierenden Elemente des Rechtes auf Gesundheitsschutz.

Die Erfahrungswerte der in Armut und prekären Verhältnissen lebenden Menschen standen im Zentrum der ersten Sondierungsphase. Anschließend wurde die Beteiligung auf andere betroffene Akteure ausgeweitet: Krankenkassen, Erbringer von Pflegedienstleistungen, Beobachtungsstellen für Gesundheit, eine Leitstelle Gesundheit, Patientenverbände. Wir haben uns auch an das LIKIV, die Zentrale Datenbank der sozialen Sicherheit und den FÖD Finanzen gewandt, deren technisches Know-how äußerst wertvoll war. Die Ergebnisse dieser Überlegungen werden an dieser Stelle dargestellt: Die Feststellungen befinden sich in Punkt 2, die Empfehlungen in Punkt 3. Vorab präsentieren wir, um das Leseverständnis zu erleichtern, die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Einrichtung des OMNIO-Statuts⁴, insbesondere die während der Sondierung thematisierten Aspekte (Punkt 1).

Inzwischen hat die Föderalregierung beschlossen, das OMNIO-Statut zu überarbeiten. Im föderalen Plan zur Bekämpfung der Armut, der am 4. Juli 2008⁵ gebilligt wurde, formuliert der Staatssekretär für Armutsbekämpfung mehrere Ansätze zur Verbesserung der Anwendung dieser Bestimmung. Ihrerseits kündigt die Ministerin für Soziales und Volksgesundheit in ihrem Programm 2009-2010 für

¹ Antwort der Ministerin für Soziales und Volksgesundheit in Bezug auf die Umsetzung des OMNIO-Statuts. Kammer – Ausschuss für Volksgesundheit, 21/04/2008, Dokument CRIV 52 COM 171, S. 25- 26

² Quelle: LIKIV (2009), <http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/general/omnio/beneficiary.htm>

³ Kammer – Ausschuss für Volksgesundheit, 21/04/08, Dokument CRIV 52 COM 171, S. 26.

⁴ Königlicher Erlass vom 1. April 2007 über die Festlegung der Bedingungen für die Bewilligung der erhöhten Kostenbeteiligung der in Artikel 37, Abs. 1. und 19 des Gesetzes aufgeführten Versicherung hinsichtlich der Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung, koordiniert am 14. Juli 1994, und über die Einrichtung des OMNIO-Statuts, *Belgisches Staatsblatt*, 3. April 2007.

⁵ Staatssekretär für Armutsbekämpfung (2009), Föderaler Plan zur Bekämpfung der Armut, Brüssel, FOP Sozialeingliederung, Vorschläge 22 und 23. http://www.mi-is.be/be_fr/02/federaal%20plan%20armoedebestrijding/content/plan_fr-web.pdf

die Verbesserung der Lebensqualität chronisch Erkrankter Initiativen an⁶. Im strategischen Plan für soziale Absicherung⁷ werden ebenfalls potenzielle Verbesserungen in Aussicht gestellt. Die Arbeiten zur Verwirklichung dieser Vorschläge laufen. In Punkt 3 bezüglich der Empfehlungen aus den Konzentrationsgesprächen verweisen wir darauf.

1. Vorstellung des OMNIO-Statuts

1.1. Was ist das OMNIO-Statut, warum wurde es eingeführt?

Mit Hilfe dieses Statuts soll allen Menschen mit niedrigem Einkommen die Möglichkeit gegeben werden, eine bessere medizinische Kostenerstattung zu erhalten (Arztbesuche, Arzneimittel, Kosten einer Krankenhauseinlieferung). Diese Maßnahme soll die Gesundheitsversorgung erschwinglich machen.

Bis zum 31. März 2007 gab es zwei Möglichkeiten⁸ für den Bezug der erhöhten Kostenbeteiligung an den von der Gesundheitspflegepflichtversicherung abgedeckten Gesundheitsleistungen – manchmal als Vorzugsregelung bezeichnet – wodurch der Patientenselbstkostenanteil gesenkt wird:

- (1) *Auf der Grundlage des Erhalts einer Sozialzulage:* Vom ÖSHZ bewilligtes Eingliederungseinkommen oder gleichwertige Sozialhilfe, Einkommensgarantie für betagte Personen (GRAPA) oder Behindertenbeihilfe.
- (2) *Auf der Grundlage einer bestimmten Eigenschaft,* nach Überprüfung der Haushaltseinkünfte: Rentner, Witwe/r, Invalide, Waise, Vollzeitbeschäftigter über 50 Jahre, Person mit Behinderung, vorausgesetzt, dass die Haushaltseinkünfte der Person einen bestimmten Betrag nicht überschreiten.

Dieses System war insofern nicht vollends zufrieden stellend, als der Fall auftreten konnte, dass zwei Personen bei gleichem Einkommen je nach ihrem Statut unterschiedlich behandelt wurden. Ein Arbeitnehmer mit den gleichen Einkünften wie ein GRAPA-Begünstigter hatte beispielsweise kein Anrecht auf die erhöhte Kostenbeteiligung, da er nicht das erforderliche Statut besaß. Gleichermaßen hatte auch ein Arbeitsunfähiger nach dem Verlust seines Statuts keinen Anspruch mehr auf die erhöhte Kostenbeteiligung und alle damit verbundenen Vorteile, auch wenn dessen finanzielle Situation prekär blieb⁹. Diese Einschränkung wurde bereits im allgemeinen Armutsbericht hervorgehoben:

⁶ Kabinett der Vize-Premierministerin und Ministerin für Soziales und Volksgesundheit (23. September 2008), "Priorité aux malades chroniques I Programme pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes d'affections chroniques 2009-2010", Laurette Onkelinx, http://www.laurette-onkelinx.be/articles_docs/20080923_-_propositions_malades_chroniques_F.pdf

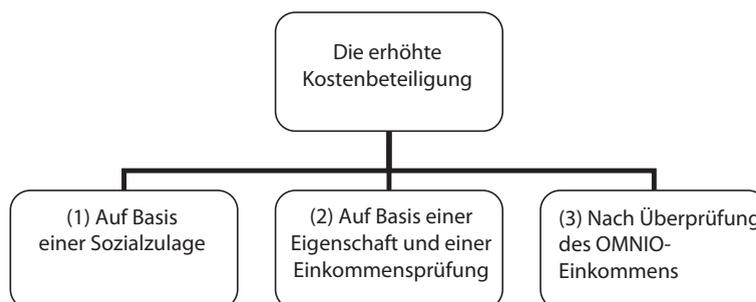
⁷ Öffentlicher Dienst für Soziale Sicherheit (2008). "Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008- 2010 de la Belgique", FOD Soziale Sicherheit, <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm>

⁸ Das allgemeine Konzept der erhöhten Kostenbeteiligung verweist auf die beiden Sachverhalte und bezeichnet sowohl die erhöhte Kostenbeteiligung auf der Grundlage einer Sozialzulage als auch die auf Basis einer bestimmten Eigenschaft, wie des „klassischen“ VIPO-Statuts, der auf Witwen/er, Invalide, Rentner und Waisen angewandten Vorzugsregelung.

⁹ Begründung, Dok. 51 2773/001, S. 122 - 123

“Das Anhören der Schwächsten in der Gesellschaft hat die Partner des Berichtes veranlasst, für eine Ausdehnung der Vorzugsregelung zu plädieren, die fortan nicht länger nach der Kategorie der Bezugsberechtigten sondern nach dem Einkommen, alle Kategorien zusammengenommen, bewilligt würde.”¹⁰

Im Jahr 2007 wurde eine dritte Möglichkeit für den Bezug der erhöhten Kostenbeteiligung geschaffen: Hierbei handelt es sich um das OMNIO-Statut. Künftig kann eine Person die erhöhte Kostenbeteiligung ausschließlich auf der Grundlage ihres Einkommens erhalten, insofern dieses einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreitet. Diese dritte Möglichkeit trägt die Bezeichnung OMNIO-Statut (3)¹¹.



1.2. Wer kann vom OMNIO-Statut profitieren?

Wenn ein Haushalt eine bestimmte Einkommensobergrenze nicht erreicht¹², kann er das OMNIO-Statut erlangen, was jedem Haushaltsmitglied das Anrecht auf eine erhöhte Medizinkostenerstattung verleiht. Das OMNIO-Statut gilt für alle Haushaltsmitglieder, d.h. sämtliche Personen, die laut Angaben des Nationalregisters für natürliche Personen am 1. Januar des Jahres, in dem der Antrag gestellt wird, unter der gleichen Adresse gemeldet waren¹³.

Wie wird die Einkommensobergrenze berechnet? Bei den berücksichtigten Einkünften handelt es sich um die steuerpflichtigen, im Laufe des Jahres vor dem Antragsjahr vom Haushalt bezogenen Bruttoeinkommen. Wenn 2009 ein Antrag gestellt wird, dürfen die steuerpflichtigen Bruttojahreseinkünfte eines Alleinstehenden für 2008 14.339,94 Euro nicht überschreiten, wobei dieser Betrag für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied um 2.654,70 Euro aufgestockt wird.

Für die Berechnung der Haushaltseinkünfte wird das Einkommen aller am 1. Januar des Antragsjahres an der gleichen Adresse wohnhaften Personen ohne Berücksichtigung eines möglichen oder nicht vorhandenen Verwandtschaftsverhältnisses zugrunde gelegt. Alljährlich findet eine Überprüfung des Haushaltseinkommens statt.

Beispiel: Der Antragsteller wohnt mit seiner Mutter, seiner Tochter und deren Freund unter einem Dach. Demnach beläuft sich die Obergrenze für OMNIO auf 22.304,04 Euro (14.339,94 Euro + 3 Mal 2.654,70 Euro).

¹⁰ ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (Abschnitt ÖSHZ), König-Baudouin-Stiftung (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Brüssel: König-Baudouin-Stiftung, S. 145-146.

¹¹ Königlicher Erlass vom 1. April 2007 über die Festlegung der Bedingungen für die Bewilligung der erhöhten Kostenbeteiligung der in Artikel 37, Abs. 1. und 19 des Gesetzes aufgeführten Versicherung hinsichtlich der Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung, koordiniert am 14. Juli 1994, und über die Einrichtung des OMNIO-Statuts, *Belgisches Staatsblatt*, 3. April 2007, abgeändert durch einen Königlichen Erlass vom 11. März 2008, *Belgisches Staatsblatt*, 22. April 2008, vom 10. Juli 2008, *Belgisches Staatsblatt*, 24. Juli 2008, vom 11. Mai 2009, *Belgisches Staatsblatt*, 29. Mai 2009 und vom 19. Mai 2009, *Belgisches Staatsblatt*, 11. Juni 2009.

¹² Die Beträge der Einkommensobergrenzen sind an den Verbraucherpreisindex gekoppelt und können an das Wohlbefinden angepasst werden, und zwar gemäß Art.19 des Königlichen Erlasses vom 1. April 2007. Informationen über die Beträge der Einkommensobergrenzen befinden sich auf den Internetseiten der Krankenkassen und des LIKIV (www.inami.be).

¹³ Königlicher Erlass vom 1. April 2007, *op. cit.*, Art. 40.

Mehrere Teilnehmer der Konzertierungsgespräche plädieren für die Angabe monatlicher anstatt jährlicher Beträge, wodurch die Zahlen wesentlich konkreter und unmissverständlicher würden. Indes mahnen andere wiederum zur Vorsicht: Wenn die Entscheidung zu Gunsten einer Darstellung von Monatsbeträgen ausfällt, müssen die lediglich einmal pro Jahr bezogenen Einkünfte ebenfalls berücksichtigt und auf die zwölf Monate umverteilt werden (z.B. Urlaubsprämie). In rein pragmatischer Hinsicht könnten die Monatsbeträge der Information halber neben den Jahresbezügen aufgeführt werden.

Die Personen, die bereits über das Statut des Begünstigten der erhöhten Kostenbeteiligung (BIM) verfügen, müssen das OMNIO-Statut nicht beantragen. Sie bewahren das BIM-Statut, solange sie die Bewilligungskriterien erfüllen. Das OMNIO-Statut ersetzt keineswegs die erhöhte Kostenbeteiligung, sondern stellt ein neues Statut für Haushalte mit Niedrigeinkommen dar, die nicht die erforderlichen Bedingungen für die Bewilligung des BIM-Statuts erfüllen, d.h. dass sie entweder eine Sozialzulage beziehen (Eingliederungseinkommen, GRAPA, usw.), oder eine festgelegte Einkommensobergrenze nicht überschreiten und gleichzeitig eine bestimmte Eigenschaft besitzen (Rentner, Witwe/er, Waise, usw.).

1.3. Bei welcher Stelle muss der Antrag eingereicht werden?

Das OMNIO-Statut muss bei der Krankenkasse beantragt werden. Ein Haushaltsmitglied kann einen Antrag für den gesamten Haushalt stellen, auch wenn nicht alle Mitglieder der gleichen Krankenkasse angeschlossen sind.

Der Antragsteller erhält von der Krankenkasse ein Formular in Form einer eidesstattlichen Erklärung, das auszufüllen ist. Er muss das steuerpflichtige Bruttoeinkommen aller Familienmitglieder aus dem Jahr vor dem Antrag angeben (also die steuerpflichtigen Bruttoeinkünfte sämtlicher Haushaltsmitglieder aus 2008 für einen 2009 gestellten Antrag). Die eidesstattliche Erklärung muss von allen Haushaltsmitgliedern (oder deren gesetzlichem Vormund) unterzeichnet werden, und ihr müssen in Anlage eine Kopie des letzten Steuerbescheids sowie andere Einkommensbelege für alle Haushaltsmitglieder hinzugefügt werden (beispielsweise der Lohnzettel 281.10, Monatslohnzettel, eine Bescheinigung der Arbeitslosengeldkasse, eine Pensionsbescheinigung).

Die Einkünfte werden von der Krankenkasse überprüft, sobald die eidesstattliche Erklärung und alle Belege eingereicht worden sind. Erfüllt der Antragsteller die Einkommenskriterien, wird er aufgefordert, die elektronischen Daten auf seiner SIS-Karte und auf denen seiner Familienmitglieder anpassen zu lassen.

1.4. Wann und für welche Dauer wird das Recht bewilligt?

Falls die vorschriftsmäßigen Kriterien erfüllt sind, erteilt die Krankenkasse sämtlichen Haushaltsmitgliedern – die Tatsache, als Hauptanspruchs- oder als Unterhaltsberechtigter eingetragen zu sein, hat hierbei keinen Einfluss auf das Anrecht – ab dem ersten Tag des Quartals, das dem Quartal folgt, in dem die eidesstattliche Erklärung und die Belege der Krankenkasse ausgehändigt wurden, das OMNIO-Statut.

Grundsätzlich gilt dieser Rechtsanspruch nach dem Einreichen der Erklärung bis zum 31. Dezember des darauf folgenden Jahres. Eine Person, die das OMNIO-Statut am 1. Oktober 2009 erlangt hat,

behält letzteres bis zum 31. Dezember 2010. Falls eine 2010 durchgeführte automatische Kontrolle durch die Krankenkasse und die Steuerverwaltung ergibt, dass besagte Person weiterhin die Einkommenskriterien erfüllt, wird das Statut ohne weitere Schritte seitens des Begünstigten um ein Jahr verlängert.

1.5. Welche Vorteile bietet das OMNIO-Statut?

Das OMNIO-Statut verleiht seinen Anspruchsberechtigten die gleichen Rechte auf die erhöhte Kostenbeteiligung bei der Erstattung von Gesundheitspflegeleistungen wie im Fall der "klassischen" erhöhten Kostenbeteiligung, die ausgehend von einer Sozialzulage oder einer bestimmten Eigenschaft bewilligt wurde. Die Begünstigten zahlen einen verringerten Eigenanteil (Selbstbeteiligung) bei einer Einlieferung ins Krankenhaus, bei einem Arzttermin, beim Ankauf von Arzneimitteln; sie können von der Anwendung der Drittzahlerregelung¹⁴ profitieren.

Ganz nach dem Abbild der klassischen erhöhten Kostenbeteiligung dient der Anspruch auf das OMNIO-Statut als Sprungbrett zu weiteren Sozialzulagen. Als Beispiele für daraus erwachsende Rechte seien an dieser Stelle der Preisnachlass in öffentlichen Verkehrsmitteln, eine Senkung der Internetanschlusskosten sowie die Befreiung von bestimmten Steuern erwähnt. Da der Beschluss über die Bewilligung dieser Rechte der betroffenen Instanz vorbehalten ist, können diese abgeleiteten Rechte zum Beispiel je nach Provinz oder Gemeinde unterschiedlich ausfallen. Mögliche Unterschiede der abgeleiteten Rechte ergeben sich auf der Grundlage, auf der die erhöhte Kostenbeteiligung bewilligt wird: Eine Person kann etwa auf der Basis der erhöhten Kostenbeteiligung als Witwe oder auf Grundlage des Eingliederungseinkommens Anspruch auf die abgeleiteten Rechte erheben, nicht aber auf Basis des OMNIO-Statuts.

2. Feststellungen und Probleme aus der Praxis

Groß ist die Zahl derer, die nichts von der Existenz dieser Form der erhöhten Kostenbeteiligung namens OMNIO wissen. Und wer sie dennoch kennt, versteht sie häufig nicht und stellt dementsprechend auch keinen Antrag. Der Informationsmangel beziehungsweise die fehlende Anpassung der vorhandenen Informationen an die Zielgruppe haben sich eindeutig herauskristallisiert (Punkt 2.1.). Die mannigfaltigen Sonderstatute, die Diskrepanz der Definitionen zentraler Begriffe wie Haushalt oder Einkommen erschweren die Gesetzgebung, lassen sie in den Augen der potenziellen Leistungsempfänger nur wenig kohärent erscheinen und verhindern den Abgleich von Daten, die mit Blick auf die für den Erhalt des Statuts erforderlichen Behördengänge möglicherweise eine Erleichterung bedeuten (Punkt 2.2.). Die Amtsbesuche werden denn auch als langwierig, schwierig und entmutigend aufgefasst, und die Teilnehmer der Konzertierungsrunde plädieren für eine Automatisierung des Rechtes (Punkt 2.3.). Deren kurzfristiger Verwirklichung stehen allerdings einige technische

¹⁴ Königlicher Erlass vom 9. Februar 2009 in Abänderung des Königlichen Erlasses vom 10. Oktober 1986 über die Anwendung von Artikel 53, §1 Absatz 9 des Gesetzes hinsichtlich der Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung, koordiniert am 14. Juli 1994, Belgisches Staatsblatt, 23. Februar 2009. „Unter Drittzahlerregelung versteht man die Zahlungsformel, wonach der Leistungserbringer, die Dienststelle oder Institution unmittelbar vom Versicherungsträger, bei dem der die Gesundheitsleistungen empfangende Bezugsberechtigte angeschlossen oder eingetragen ist, die Zahlung der im Rahmen der Krankenpflichtversicherung fälligen Intervention erhält.“ (Art. 1)

Hindernisse im Wege (Punkt 2.4.). Und schließlich verblasst die Bedeutung der Maßnahme in den Augen der potenziellen Nutznießer aufgrund der Diskrepanz zwischen der harten Realität und den vom Gesetz berücksichtigten Umständen (Punkt 2.5.).

2.1. Das OMNIO-Statut, die große Unbekannte

“Wie kann man denn das OMNIO-Statut beantragen, wenn man nichts von dessen Existenz weiß?”, hieß es von allen Seiten.

Natürlich haben die Krankenkassen ihre Mitglieder von der Existenz des OMNIO- Statuts in Kenntnis gesetzt, und zwar über verschiedene Informationskanäle: ihre eigene Internethomepage, gezielte Schreiben an potenzielle Bezugsberechtigte, Broschüren, Plakate und Faltblätter. Einige haben auch Informationsveranstaltungen für ihre sozial Versicherten und Verbindungsstellen wie die ÖSHZ organisiert.

Organisationen wie die ÖSHZ, medizinische Einrichtungen, Krankenhäuser, die Leitstellen Soziales und die Leitstellen Gesundheit sowie die Gewerkschaften haben ebenfalls Initiativen ergriffen, um die Öffentlichkeit über die Existenz des OMNIO-Statuts zu informieren.

Ungeachtet dieser Fülle an Initiativen zur Informationsverbreitung wissen viele nach wie vor nichts von der Existenz des OMNIO-Statuts.

Vereinigungen mit Kontakten zu Menschen, die in Armut oder prekären Verhältnissen leben, geben zu bedenken, dass gerade sozioökonomisch anfällige Personenkreise bei der Informationsbeschaffung häufig die größten Schwierigkeiten haben. Informationskampagnen erreichen sie nur schwerlich. Die eingesetzten Kommunikations- und Informationsmittel waren für diese Zielgruppe zweifellos nicht immer aussagekräftig genug. Bestimmte Personen lesen nicht oder können die an sie adressierten Schreiben nicht lesen, oder aber werden niemals in der Geschäftsstelle ihrer Krankenkasse vorstellig. Von den Personen, die über die Existenz von OMNIO informiert wurden, versteht eine bestimmte Anzahl die Maßnahme nicht oder falsch. Die Gesetzgebung ist äußerst komplex geworden, und es fällt schwer, einschlägige Informationen zugleich verständlich und vollständig zu vermitteln.

Ein Teilnehmer der Konzertierungsgespräche hat eine kleine Umfrage bei Obdachlosen durchgeführt. Daraus geht hervor, dass diese Personen keinerlei Kenntnis von der OMNIO-Maßnahme haben, oder aber, falls doch, dass sie die Informationen diesbezüglich von einer Organisation oder vom Hörensagen haben.

Die im Rahmen der Konzertierungsrunde geführten Diskussionen haben gezeigt, dass diejenigen, die das Zielpublikum informieren wollen, auf vielfältige Hindernisse stoßen.

Zunächst einmal können die Krankenkassen nicht mit Genauigkeit bestimmen, wer für das OMNIO-Statut bezugsberechtigt ist. Die an den Konzertierungsgesprächen teilnehmenden Krankenkassen weisen auf Folgendes hin:

- Die genaue Erfassung der Zielgruppe gilt als schwierig, da sich die Maßnahme nicht an eine eindeutig definierte Personenkategorie wie Empfänger des Eingliederungseinkommens oder Waisen richtet;

- Die zu Grunde gelegten Einkünfte werden auf der Basis der Einkommen aller Haushaltsmitglieder berechnet. Allerdings besitzen die Krankenkassen weder direkte Informationen über die Haushaltszusammensetzung, noch hinsichtlich des Einkommens jedes einzelnen Haushaltsmitglieds.

Auch die sozialen Akteure sind ihrerseits nicht immer bestens mit dem OMNIO-Statut vertraut. Die Organisationen müssen zusehends mehr Aufgaben übernehmen, und für die Mitarbeiter ist es unmöglich, über alle Rechtsvorschriften und die jüngsten Gesetzesabänderungen in ihren zahlreichen Einsatzbereichen auf dem Laufenden zu sein. Zudem wird das Recht immer komplexer. Die mit den Vorschriften vertrauten Fachkräfte interpretieren diese nicht immer alle einheitlich. Neben gezielten Kontrollen ab dem Moment des Antrags ermöglichen exakte Informationen eine Verringerung der Anzahl Fälle, in denen Zahlungen an Personen mit irrtümlicherweise erhaltenem Statut wieder eingetrieben werden müssen.

Praxisnahe Vereinigungen, die oftmals aktiv werden müssen, um ihre Mitglieder zu informieren, geben an, dafür nicht über ausreichend Mittel zu verfügen. Ist es davon abgesehen überhaupt ihre Rolle, Auskünfte über das OMNIO-Statut zu erteilen? Sie fragen sich deshalb auch, wem diese Verantwortung zukommt.

Eine weitere Ursache für Informationsschwierigkeiten rund um das OMNIO-Statut liegt in der Tatsache begründet, dass kerngesunde Menschen die Vorteile von OMNIO nicht wirklich nachvollziehen, solange sie keine medizinischen Kosten aus eigener Tasche zahlen müssen. Die Vorzüge des Statuts sind nicht ausreichend konkret, um diese Personen dazu zu bewegen, die für den Erhalt des Statuts nötigen Schritte einzuleiten. Im Gegensatz dazu beantragen einige von ihnen die äußerst greifbaren Nebenvorteile (z.B. Preisermäßigung in öffentlichen Verkehrsmitteln).

Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde plädieren für eine Verbesserung der Qualität der Informationen über das OMNIO-Statut und ihrer Verbreitung, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch dem betroffenen Fachpublikum, von dem häufig erwartet wird, dass es Informationen weitergibt, die es selbst gar nicht bekommen hat. Die Informationen müssen korrekt, für alle verständlich und für die Zielgruppe angemessen sein. Diesbezüglich sei als Beispiel die interessante Initiative der Brüsseler Vereinigung Pigment erwähnt. Diese Vereinigung, in der sich arme Menschen wieder finden, hat Zusammenkünfte mit Krankenkassen organisiert. Die abgefassten Erläuterungen zum OMNIO-Statut gingen auf Fragen von Personen zurück, die am Empfang der Vereinigung vorgesprochen hatten.

Nach dem Dafürhalten der Teilnehmer müssen die Informationen über so viele Kanäle und so breit wie möglich vermittelt werden, und zwar von Medien, Fachkräften – insbesondere Apothekern – über verschiedene Organisationen wie Krankenkassen, Gewerkschaften, Gesundheitsinfrastrukturen, Institutionen des sozialen Sektors, bis hin zu Patienten- und Wohlfahrtsverbänden mit Kontakten zu mittellosen Menschen. Die Teilnehmer fordern auch eine intensivere Zusammenarbeit der einzelnen Dienststellen und Organisationen mit Kontakten zur Zielgruppe. Auch die Mundpropaganda sollte nicht unterschätzt werden, vor allem bei schwer erreichbaren Personenkreisen wie Menschen mit niedrigem Bildungsniveau, Analphabeten und Angehörigen anderer Sprachgruppen. Verantwortliche des Tagesaufnahmезentrums für Obdachlose in Charleroi, *Comme chez nous*, betonten die positive Rolle der Gesprächsrunde des *Relais social* bei der Weitergabe von Informationen bezüglich OMNIO.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche unterstrichen auch die bedeutsame Funktion der Krankenkassen bei der Bewilligung des OMNIO-Statuts, insbesondere solange es nicht zwangsweise vergeben wird. Die Krankenkassen müssen gegenüber ihren angeschlossenen Mitgliedern stets eine pro-aktive Rolle spielen können.

Die Teilnehmer schlagen vor, dass die Informationen über den FÖD Finanzen oder jede andere angemessene Instanz weitergeleitet werden. So könnte man etwa dem Steuerbescheid bzw. jeglichem anderen Dokument an die Adresse von Personen mit Niedrigeinkommen ein Schreiben hinzufügen, das sie auf die Möglichkeit des OMNIO-Statuts aufmerksam macht und sie auffordert, sich an ihre jeweilige Krankenkasse zu wenden. Die Vorgehensweise der Gewerkschaften, wonach Mitglieder, die mit ihrem Steuerbescheid vorstellig werden, systematisch Informationen über die etwaige Beantragung des OMNIO-Statuts erhalten, klingt diesbezüglich interessant.

Die Konzertierungspartner baten um die Evaluierung der verschiedenen Initiativen zur Verbreitung von Informationen. Ermöglichten diese Initiativen den potenziellen Begünstigten den Erhalt des OMNIO-Statuts? Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Praxisbeispielen mit Modellcharakter ableiten?

2.2. Die wachsende Komplexität der Gesetzgebung

Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde prangerten die wachsende Komplexität der Gesetzgebung an, die dem richtigen Verständnis des Systems und der Effektivität der getroffenen Maßnahmen schadet.

Beispielsweise gibt es heute drei unterschiedliche Methoden, um die erhöhte Kostenbeteiligung in Anspruch zu nehmen, drei spezifische Statussituationen mit unterschiedlichen Zulassungskriterien. Oftmals wirkt dieses System kaum überschaubar, nicht nur für die breite Öffentlichkeit, sondern auch das betroffene Fachpublikum. Es kommt noch stets zu Verwechslungen der Statute, und es gibt gewisse Fehlbezeichnungen (häufig ist noch die Rede von VIPO, die Bezeichnungen BIM oder OMNIO werden beispielsweise für Sachverhalte verwendet, die nicht darauf zutreffen).

Die Schwierigkeit rührt auch von der Tatsache her, dass mit den verschiedenen Regelungen jeweils eigene Begriffsbestimmungen entstanden sind. Das OMNIO- Statut basiert z.B. auf einer Definition des Haushalts, die nicht mit der für die übrigen erhöhten Kostenbeteiligungsformen übereinstimmt.

BIM-Statut (Begünstigter der erhöhten Kostenbeteiligung)	OMNIO
Haushalt bestehend aus miteinander verwandten Personen	Haushalt laut Nationalregister: An gleicher Adresse wohnhafte Personen, ohne zwangsläufig miteinander verwandt zu sein
Haushalt, so wie er sich bei der Einreichung des Antrags zusammensetzt	Haushalt, so wie er sich am 1. Januar des Antragsjahres darstellt

Der für das OMNIO-Statut verwendete Begriff Haushalt entspricht dem, der im Rahmen des fakturierbaren Höchstbetrages¹⁵ zu Grunde gelegt wird: Es handelt sich um die Haushaltszusammensetzung auf der Grundlage der Angaben des Nationalregisters. Diese Begrifflichkeit unterscheidet sich vom "Steuerhaushalt".

Ein Haushaltsmitglied kann bei seiner Krankenkasse das OMNIO-Statut für den gesamten Haushalt beantragen, selbst wenn nicht alle Personen des Haushalts der gleichen Krankenkasse angeschlossen sind. Im Rahmen der BIM-Regelung gilt der Anspruch auf die erhöhte Kostenbeteiligung für die

¹⁵ Der fakturierbare Höchstbetrag (FHB) bietet jeder Familie die Garantie, dass sie für ihre Gesundheitspflege nicht mehr als einen festgelegten Höchstbetrag ausgeben muss (Obergrenze). Der genaue Betrag hängt vom Haushaltseinkommen ab. Der FHB wird jedes Jahr berechnet. Weitere Informationen zum FHB finden Sie auf der Homepage des LIKIV: http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/SANTH_4_3.htm

Person, die die Zulassungskriterien erfüllt, sowie deren Gatten/Lebenspartner und die unterhaltsberechtigten Personen. Der Begriff Haushalt ist also einschränkender definiert.

Abgesehen von der Tatsache, dass diese zahlreichen Definitionen zur Komplexität des Systems beitragen, erschweren sie den Datenabgleich und bilden ein Hemmnis für die Zusammenarbeit der einschlägigen Instanzen, welche die Behördengänge des Antragstellers erleichtern würde.

Für Sozialarbeiter werden die Rechtsvorschriften geradezu undurchdringlich, wodurch die Betreuung der betroffenen Personen unweigerlich Schaden nimmt.

Darüber hinaus unterstrichen die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche das Problem der Fülle selektiver Maßnahmen und bedauerten die Tatsache, dass Personen vielfach Anträge stellen müssen, um zugesicherte Zulagen zu erhalten. Verwiesen wurde auch auf die Ängste der Betroffenen hinsichtlich der sie betreffenden Datensammlungen. Unser System der sozialen Sicherheit sieht Rechte in Hülle und Fülle vor, doch sind diese stets mit spezifischen Kriterien verbunden und andersartigen Verfahren unterworfen, wodurch einige Personen befürchten, dass sie einen bestimmten Anspruch verlieren, wenn sie angeben, die Zulassungskriterien für einen anderen zu erfüllen.

Auf dem Gebiet der Gesundheitspflegeversicherung wurden mehrere selektive Maßnahmen schrittweise und stets als Reaktion auf einen Bedarf eingeführt. Mitunter entsteht der Eindruck, dass die nächste Maßnahme ergriffen wurde, um die Personen zu schützen, die vom Geltungsbereich der vorangegangenen Maßnahme nicht erfasst wurden, wobei ihre Situation aber derjenigen der Begünstigten stark ähnelt. Schlussendlich wirft das die Frage auf, inwieweit das System kohärent ist.

2.3. Die Schwierigkeit der auszuführenden Behördengänge

Das Verfahren zum Erhalt des OMNIO-Statuts wird als zu komplex bewertet.

Einige Personen, die einen Antrag bei ihrer Krankenkasse gestellt hatten, warfen während des Verfahrens das Handtuch. So müssen etwa alle Haushaltsmitglieder das Formular der eidesstattlichen Erklärung unterzeichnen und es müssen auch Einkommensbelege eingereicht werden. Allerdings ist die geltende Haushaltszusammensetzung diejenige vom 1. Januar des Antragsjahres, wobei es zwischenzeitlich vorkommen kann, dass einige Haushaltsmitglieder nicht länger mit dem Antragsteller unter ein und demselben Dach wohnen. Daher kann das Verfahren durch Zwistigkeiten ins Schleppen geraten oder letztlich ganz aufgegeben werden.

Manchmal fällt es den Betroffenen schwer, alle angeforderten Beweisstücke zu sammeln. Die Krankenkassenvertreter erläuterten denn auch, dass einige Akten in der Schwebe wären, weil die Betroffenen die angeforderten Schriftstücke nicht vorlegen könnten. Beispielsweise wären mehrere Personen nicht (mehr) imstande, ihren Steuerbescheid über die Einkünfte des Vorjahres aufzutreiben. Beim Verlust dieses Dokumentes ist es zweifellos möglich, eine Kopie davon zu erhalten, doch muss man dies einerseits wissen und dann auch die nötigen Schritte einleiten. In diesem Zusammenhang tauchte auch die Frage auf, warum der Steuerbescheid als offenbar bevorzugte Beweismethode für die Einkünfte herhalte. Es geht auch anders: die vom Arbeitgeber ausgestellte Jahresübersicht, eine Bescheinigung des ÖSHZ...

Für Obdachlose ist es ungemein schwierig, die erforderlichen Beweisstücke vorzulegen. Nicht immer verfügen sie über einen Personalausweis, und sie besitzen erst recht keine SIS-Karte.

Zu wenige kommen in den Genuss einer echten Begleitung bei ihren Behördengängen, was aber oftmals nötig wäre. Es sei darauf hingewiesen, dass der Anteil der Begünstigten des OMNIO-Statuts in jenen Gesundheits- und Sozialzentren größer ist, in denen eine Betreuung angeboten wird. Diese Erkenntnis bestätigt auch die *„Vereniging van de wijkgezondheidscentra“*. In Begleitungsfragen spielen die primären Versicherungsträger eine große Rolle. Nach Aussage vieler Vereinigungen, die bei der Konzertierungsrunde vertreten waren, gerät die notwendige Begleitung aber häufig durch Zeit- oder Personalmangel ins Hintertreffen. Dagegen bestätigen die meisten Krankenkassen, zahlreiche Anstrengungen zu unternehmen, um ihren Mitgliedern bei den Behördengängen mit Rat und Tat zur Seite zu stehen.

Um die Behördengänge im Sinne des Antragstellers zu vereinfachen, müssen Möglichkeiten zum Datenaustausch geschaffen werden, insbesondere über die Zentrale Datenbank der sozialen Sicherheit (BCSS) oder jede andere adäquate Struktur. Die größtmögliche Anzahl Informationen soll so leichter und rascher abrufbar sein, wodurch die Akte des Sozialversicherten ohne dessen Zutun vollständig bearbeitet werden kann.

2.4. Die Hindernisse bei der automatischen Bewilligung des Statuts

Nach Einschätzung der Teilnehmer der Konzertierungsgespräche ist die automatische Zuteilung eines Rechtes die beste Garantie dafür, dass die potenziellen Begünstigten effektiv davon Gebrauch machen.

Im vorliegenden Fall ließe sich durch eine automatische Bewilligung des OMNIO- Statuts verhindern, dass so viele Bezugsberechtigte nicht von der Maßnahme profitieren. Die Automatisierung des Rechtes stößt zwar auf die ungeteilte Zustimmung der verschiedenen Interessengruppen, doch ist deren konkrete Umsetzung kein Kinderspiel.

Um die Hindernisse, die einer solchen Anwendung im Wege stehen, genau zu identifizieren, haben wir eine Vertreterin des FÖD Finanzen zur Konzertierungsrunde eingeladen. Bei diesem Anlass wurden vier Punkte angesprochen.

2.4.1. Angabe aktueller Daten unmöglich

Der FÖD Finanzen ist durch gesetzliche Fristen mit Blick auf das Einreichen der Steuererklärung und die Besteuerung gebunden.

Die Einkünfte aus 2007 sind demnach Gegenstand einer Einkommenssteuererklärung der natürlichen Personen, die bis Anfang Juli 2008 eingereicht werden muss. Einige Erklärungen dürfen sogar mit einer zusätzlichen Frist hinterlegt werden (z.B. Ende Oktober 2008 für Erklärungen, die von Mandatsträgern eingereicht werden). Auf der Grundlage dieser Erklärungen und möglicher anderer Auskünfte im Besitz des FÖD Finanzen werden die Steuerbescheide erstellt. Die Steuerbescheide hinsichtlich der Einkünfte von 2007 werden mehrheitlich also erst ab Anfang 2009 erstellt. Andererseits muss erwähnt werden, dass die gesetzliche Veranlagungsfrist für gültig eingereichte Erklärungen grundsätzlich der 30. Juni 2009 ist.

• A.d.Ü.: Das flämische Pendant des Verbandes der Gesundheits- und Sozialzentren.

Wenn das Ziel zudem darin besteht, rascher an die Angaben bezüglich der Haushaltseinkünfte zu gelangen, ist der FÖD nicht in der Lage, stichhaltige Informationen zu liefern.

2.4.2. Eingeschränkte Daten

Die auf dem Steuerbescheid ausgewiesenen Angaben sind weniger umfangreich als die auf der eidesstattlichen Erklärung. Der Steuerbescheid gibt also nur eine Teildarstellung der Vermögenssituation des Steuerpflichtigen, da einige Einkünfte von der Steuer der natürlichen Personen befreit sind, zum Beispiel Kapitalerträge oder das Katastereinkommen der Unterkunft, die der Steuerzahler bewohnt und deren Eigentümer er ist.

2.4.3. Schweigepflicht und Respekt der Privatsphäre

Beim jetzigen Stand der Gesetzgebung ist der FÖD Finanzen nicht befugt, die in seinem Besitz befindlichen Datensätze gleich welchem Antragsteller zu übermitteln. Für den FÖD gilt die Einhaltung der Schweigepflicht. Die Erteilung von Auskünften ist grundsätzlich für ganz bestimmte Instanzen möglich, und zwar aus den Reihen staatlicher, gemeinschaftlicher oder regionaler Verwaltungsstellen oder aber für öffentliche Organismen. Da die Krankenkassen in der Regel nicht als öffentliche Einrichtungen gelten, ist der FÖD demnach nicht befugt, ihnen Datensätze zu liefern. Das LIKIV ist unterdessen eine öffentliche Einrichtung, und somit ist es gesetzlich zulässig, ihm Auskünfte zu erteilen.

Beim aktuellen Stand der Dinge ermöglicht darüber hinaus die Beantragung des OMNIO-Statuts durch die betroffene Person (eidesstattliche Erklärung mit Einwilligung der Person) die Anfrage gegenüber dem FÖD Finanzen. Will man einen Informationsfluss ohne die Anfrage der betroffenen Person organisieren, könnte dieses Vorhaben ein Problem im Hinblick auf die Wahrung der Privatsphäre verursachen.

2.4.4. Charakteristische Hindernisse der OMNIO-Gesetzgebung

Das OMNIO-Statut gilt nicht nur für eine bestimmte Einzelperson sondern auch für einen Haushalt. Allerdings stimmt die Definition von "Haushalt" in der OMNIO-Version nicht mit der steuerlichen Haushaltsdefinition überein. Aus diesem Grund ist es für den FÖD Finanzen unmöglich, unmittelbar und ohne Fehlerrisiko zu erkennen, für welche Personen eine Überprüfung des Einkommensniveaus in Frage kommt.

Aus dem Beitrag des FÖD Finanzen geht hervor, dass eine auf Basis einer Datenübertragung durch den FÖD Finanzen organisierte Automatisierung der Bewilligung des OMNIO-Statuts kurzfristig nur äußerst schwer zu verwirklichen sei.

Vertreter der Zentralen Datenbank der Sozialen Sicherheit pflichteten dem bei und sagten, dass eine Vollautomatisierung kurzfristig nicht machbar sei. Die in der multifunktionalen Erklärung (DmfA-Er-

klärung)¹⁶ aufgeführten Informationen entsprechen nicht allen erforderlichen Angaben, um die Haushaltseinkünfte gemäß OMNIO-Regelwerk zu bestimmen. Beispielsweise sind einige Daten vor allem im Hinblick auf bewegliche und unbewegliche Güter, bestimmte Zulagen wie etwa das Kindergeld nicht oder nur unvollständig über das Netzwerk der Zentralen Datenbank der Sozialen Sicherheit abrufbar.

Beim jetzigen Stand der Dinge können überdies die Einkünfte der Erwerbstätigen mit einem Selbstständigensstatut unmöglich ohne eine bestimmte Wartefrist ermittelt werden. Nichtsdestotrotz gilt das OMNIO-Statut auch für diese Beschäftigten.

Die Hindernisse hinsichtlich einer automatischen Bewilligung des OMNIO-Statutes können zwar nicht vollends beseitigt werden, jedoch plädieren die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche für eine Teilautomatisierung des Statuts. In diesem Fall müsste ebenfalls die Informations- und Kommunikationspolitik in Bezug auf OMNIO optimiert werden.

2.5. Die Diskrepanz zwischen erlebter und gesetzlich berücksichtigter Realität

Haushalt und Einkommen sind zwei Elemente, von denen die Bewilligung des OMNIO-Statuts abhängt. Allerdings handelt es sich weder um den Haushalt des Antragstellers zum Zeitpunkt der Einreichung seines Gesuchs, noch um die zu diesem Zeitpunkt von ihm bezogenen Einkünfte. Die Bewilligung des Statuts erfolgt anhand einer Situation, die nicht mehr immer der Realität entspricht.

2.5.1. Der Begriff "Haushalt"

Zwecks Erhalt des OMNIO-Statuts werden jene Personen als Haushalt betrachtet, die unabhängig von ihrem Verwandtschaftsgrad an der gleichen Adresse wohnhaft sind. Der berücksichtigte Haushalt ist derjenige, der am 1. Januar des Antragsjahres im Nationalregister geführt wird. Falls nach dem 1. Januar des Antragsjahres ein neues Mitglied zum Haushalt hinzukommt, wird dieses nicht berücksichtigt (ausgenommen bei einem Neugeborenen oder einem Adoptivkind unter 16 Jahre). Falls ein Mitglied den Haushalt nach dem 1. Januar des Antragsjahres verlässt, werden dessen Einkünfte bei der Berechnung des Haushaltseinkommens noch stets zu Grunde gelegt.

Die Konzertierungspartner sprechen sich dafür aus, dass man sich auf die Zusammensetzung des Haushalts zum Zeitpunkt der tatsächlichen Antragseinreichung beruft, damit die tatsächliche Situation der Betroffenen bestmögliche Berücksichtigung findet.

2.5.2. Der Begriff "Einkommen"

Die zu Grunde gelegten Einkünfte sind jene des Antragsvorjahres. Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde sprechen sich dafür aus, dass die Verleihung des OMNIO-Statuts auf den aktuellsten Einkommen aufbaut, d.h. auf den Einkünften zum Zeitpunkt der Antragseinreichung, wodurch die

¹⁶ Der Arbeitgeber übermittelt anhand dieser multifunktionalen Erklärung (DmfA) die Lohn-/Gehalts- und Arbeitszeitangaben seiner Beschäftigten. Diese Daten sind dergestalt definiert und gruppiert, dass sämtliche Institutionen der sozialen Sicherheit mit den gleichen Informationen arbeiten können. Die auf diese Weise übermittelten Angaben werden von den einzelnen Einrichtungen genutzt, und nicht länger separat von jeder Instanz angefragt. Diese Erklärung trägt die Bezeichnung multifunktional, da sie von allen Institutionen genutzt werden kann. Weitere Informationen finden Sie diesbezüglich auf: https://www.socialsecurity.be/site_fr/Applics/dmfa/general/about.htm

tatsächliche Finanzlage des Haushalts in Betracht gezogen wird. Die Einkünfte von Menschen, die in armen oder prekären Verhältnissen leben, unterliegen starken Schwankungen. Allem Anschein nach stellt aber gerade diese Forderung nach einer Berücksichtigung der aktuellsten Einkommen ein großes Hindernis für eine automatische Bewilligung des Statuts dar. Weder der FÖD Finanzen, noch irgendeine andere Instanz wird imstande sein, auf Knopfdruck zuverlässige Daten bezüglich der Einkünfte von Personen/Haushalten zum Zeitpunkt der Antragseinreichung zu liefern.

Es sei auch daran erinnert, dass diese Bezugnahme auf die Einkünfte des Antragsvorjahres vom Gesetzgeber bewusst gewählt wurde, um Fälle zu vermeiden, in denen Personen ihren Antrag dann stellen, wenn sie sich vorübergehend in einem finanziellen Engpass befinden, zum Beispiel nach dem Verlust des Arbeitsplatzes. Allerdings bleibt dies nicht ohne Folgen: Einige Personen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung die Kriterien erfüllen und das Statut benötigen, empfangen es nicht unmittelbar und müssen notgedrungen das nächste Jahr abwarten.

3. Empfehlungen

Derzeit arbeitet die Föderalregierung an der Verbesserung des OMNIO-Statuts¹⁷. Bereits im März 2009 haben wir der Ministerin für Soziales und Gesundheit die meisten an dieser Stelle dargelegten Empfehlungen zukommen lassen. Nachstehend präsentieren wir jene Empfehlungen, die Gegenstand politischer Erwägungen sind.

3.1. Die unterschiedlichen Mechanismen zugunsten der Erschwinglichkeit der Gesundheitspflege und ihrer Kohärenz global bewerten

Die zunehmend komplexeren Rechtsvorschriften im Bereich des Zugangs zur Gesundheitspflege und zu den Statuten stellt unbestritten ein Problem dar.

Es ist unbedingt darauf zu achten, dass keine Vervielfältigung der Maßnahmen zustande kommt, sondern stattdessen vielmehr eine Harmonisierung und eine Vereinfachung in die Wege geleitet werden.

Darüber hinaus ist eine Vereinheitlichung der in den verschiedenen Rechtstexten verwendeten Konzepte (Definition von Einkommen, Haushalt, usw.) in Betracht zu ziehen.

Die Teilnehmer an der Konzertierung plädieren für:

- eine globale Evaluierung der einzelnen Maßnahmen zur Förderung der Erschwinglichkeit der Gesundheitspflege und deren Kohärenz untereinander;
- eine Harmonisierung/Vereinfachung der verschiedenen Methoden zum Erhalt der erhöhten Kostenbeteiligung, nach Möglichkeit ohne gleichzeitigen Abbau der Rechte für die Bezugsberechtigten des aktuellen Systems;
- eine Harmonisierung der aus den drei Formen der erhöhten Kostenbeteiligung abgeleiteten Rechte, nach Möglichkeit ohne gleichzeitigen Abbau der Rechte für die Bezugsberechtigten des aktuellen Systems.

Die Ministerin für Soziales und Volksgesundheit hat bereits vorgeschlagen, die Inanspruchnahme der erhöhten Kostenbeteiligung (BIM, ehemaliges VIPO-Statut) und das OMNIO-Statut *“in einem einzigen und einheitlichen Statut ausschließlich auf der Grundlage des steuerbaren Haushaltseinkommens“* zu verschmelzen.

3.2. Verbesserung des OMNIO-Statuts

Eine Verbesserung des Zugangs zum OMNIO-Statut ist wünschenswert.

¹⁷ Hinsichtlich einer Bestandsaufnahme zur Umsetzung der im föderalen Plan für die Bekämpfung der Armut enthaltenen Vorschläge in Bezug auf das OMNIO-Statut verweisen wir auf den zeitlichen Ablauf dieses Plans:

<http://www.presscenter.org/repository/news/46f/fr/46fd953f109bb89bad96c798eb1dcb91-fr.pdf>

Der Geschäftsführungsvertrag 2006 – 2008 zwischen dem Staat und dem LIKIV sieht einen Entwurf für ein einfacheres und zugänglicheres OMNIO-Statut vor (siehe 2. Nachtrag – Jahr 2009 – im zweiten Geschäftsführungsvertrag 2006 – 2008:

<http://www.inami.fgov.be/presentation/fr/management>)

Vor diesem Hintergrund hat das LIKIV beim Föderalen Fachzentrum für Gesundheitspflege (KCE) auch ein Forschungsprojekt eingereicht, um das OMNIO-Statut zu bewerten. Siehe Studie 2009-23 (HSR) Evaluierung des OMNIO-Statuts in Verbindung mit dem System des fakturierbaren Höchstbetrages (FHB) und der Pauschale „chronisch Kranke“,

http://www.kce.fgov.be/index_fr.aspx?SGREF=3442&CREF=12377

Die Studie wurde 2009 durchgeführt, ihre Ergebnisse sollen 2010 vorliegen. Unter den laufenden Arbeiten muss auch auf den Gesetzesvorschlag hingewiesen werden, der darauf abzielt, die „klassische“ erhöhte Kostenbeteiligung Alleinerziehenden mit Niedrigeinkommen und Langzeitarbeitslosen (ohne Altersbeschränkung) zuzugestehen.

Diese Verbesserung, die aller Wahrscheinlichkeit nach über eine Gesetzesabänderung erfolgen wird, muss den folgenden Aspekten Rechnung tragen:

3.2.1. Eine automatische Bewilligung

Nach Einschätzung der Teilnehmer der Konzertierungsgespräche ist die automatische Zuteilung eines Rechtes die beste Garantie dafür, dass die potenziellen Begünstigten effektiv davon Gebrauch machen.

Bislang verhindern mehrere Faktoren eine vollautomatische Bewilligung des OMNIO-Statuts (Verfügbarkeit der Datensätze, technische Aspekte, usw.) für alle potenziellen Begünstigten.

Die Hindernisse hinsichtlich einer automatischen Bewilligung des OMNIO-Statuts können zwar nicht vollends beseitigt werden, jedoch plädieren die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche für eine Teilautomatisierung des Statuts, d.h. eine Automatisierung der Bewilligung des Statuts für jene Kategorien von Bezugsberechtigten, bei denen es sich als machbar herausstellt, wobei gleichzeitig eine Bewilligung auf Anfrage für jene Personenkategorien beibehalten wird, für die eine Automatisierung unmöglich ist.

Die automatische Verleihung des Statuts ohne jedes Zutun des Betroffenen hat sich bereits zu einem Ziel der Politik entwickelt¹⁸.

3.2.2. Die aktuellsten Einkünfte

Die Teilnehmer plädieren für eine Verleihung des OMNIO-Statuts anhand der nach Möglichkeit aktuellsten Einkünfte. Um aber der Anforderung zu genügen, das OMNIO- Statut keinen Personen zu gewähren, die sich nur äußerst kurzzeitig in prekären Verhältnissen befinden, schlagen die Teilnehmer der Konzertierungsrunde vor, einen bestimmte Zeitraum zur Auflage zu machen.

3.2.3. Eine Überarbeitung des Begriffs "Haushalt"

Die Teilnehmer äußern auch den Wunsch einer Überarbeitung der Definition des Haushalts, damit die Haushaltszusammensetzung zum Zeitpunkt der Überprüfung des Anspruchs zu Grunde gelegt wird, und nicht länger der Sachstand am 1. Januar des Antragsjahres. Sie plädieren ebenfalls für eine Harmonisierung der Haushaltsdefinition in den einzelnen Rechtstexten.

3.2.4. Eine maximale Vereinfachung der Behördengänge

Die Teilnehmer fordern eine maximale Vereinfachung der Behördengänge. Sie befürworten die Einführung von Möglichkeiten zum Datenaustausch, insbesondere über die Zentrale Datenbank der

¹⁸ Staatssekretär für Armutsbekämpfung (2009). *Föderaler Plan zur Bekämpfung der Armut*, Brüssel, FÖP Sozialeingliederung, Vorschlag 23, S. 27.

sozialen Sicherheit (BCSS) oder jede andere adäquate Struktur. So viele Informationen wie möglich sollen dadurch leichter und rascher abrufbar sein, wodurch die Akte des Sozialversicherten vollständig bearbeitet werden kann.

Diese Vereinfachung befindet sich auch als Vorschlag im föderalen Plan zur Bekämpfung der Armut¹⁹.

3.2.5. Eine bessere Qualität und eine bessere Informationsverbreitung

Die Teilnehmer plädieren für eine bessere Qualität und eine bessere Verbreitung der Informationen über das OMNIO-Statut, sowohl in der Öffentlichkeit als auch beim betroffenen Fachpublikum.

Die Informationen müssen korrekt, für alle verständlich, für die Zielgruppe angemessen sein, und über so viele Kanäle und so breit wie möglich vermittelt werden (Medien, Fachkräfte – insbesondere Apotheker – und verschiedene Organisationen wie Krankenkassen, Gewerkschaften, Gesundheitsinfrastrukturen, Sozialhilfeeinrichtungen, Patientenverbände, repräsentative Vereinigungen der Ärmsten).

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche unterstreichen die bedeutsame Funktion der Krankenkassen bei der Bewilligung des OMNIO-Statutes, insbesondere solange es nicht automatisch vergeben wird. Sie sprechen sich dafür aus, dass die Krankenkassen gegenüber ihren angeschlossenen Mitgliedern stets eine pro-aktive Rolle spielen können. *“Den Versicherungsträgern zu ermöglichen, die potenziellen Begünstigten des OMNIO-Statutes aus den Reihen der Mitglieder herauszufinden”* ist auch ein Wunsch der Ministerin für Soziales und Volksgesundheit.

Die Teilnehmer schlagen vor, dass die Informationen über den FÖD Finanzen oder jede andere denkbare Instanz weitergeleitet werden. So könnte man etwa dem Steuerbescheid bzw. jeglichem anderen Dokument an die Adresse von Personen mit Niedrigeinkommen ein Schreiben hinzufügen, das sie auf die Möglichkeit des OMNIO- Statutes aufmerksam macht und sie auffordert, sich an ihre jeweilige Krankenkasse zu wenden.

Die Verbesserung der Informationspolitik bezüglich der OMNIO-Maßnahme, der Vorzugsregelung bei der Kostenerstattung, ist ebenfalls ein Ziel der Politik²⁰.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., Vorschlag 22, S. 27.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

Apotheker ohne Grenzen
ATD Quart Monde
Beobachtungsstelle für Gesundheit Hennegau
Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales Brüssel-Hauptstadt
Comme Chez Nous – Le Rebond
De Fakkel vzw
De Vrolijke Kring vzw
Dignitas asbl
Flämischer Städte- und Kommunalverband (VMSG)
Front Commun des Sans Domicile Fixe
Hilfskasse für Kranken- und Invalidenversicherung (CAAMI)
Infirmiers de Rue asbl
Landesverband der christlichen Krankenkassen
La Rochelle
Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS) V.o.E.
Luttés Solidarités Travail (LST)
Nationaler Bund der sozialistischen Krankenkassen
Open Huis - deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw
ÖSHZ-Verband des Wallonischen Städte- und Kommunalbundes (UVCW)
Pigment vzw
Relais Santé - ÖSHZ Lüttich
Solidarités Nouvelles Bruxelles
Sozialbetreuungszentrum Abbe' Froidure – Les Petits Riens
Stadt- und Kommunalverband der Region Brüssel-Hauptstadt – Abteilung ÖSHZ
Verband der Gesundheits- und Sozialzentren
Vereniging van Wijkgezondheidscentra
Vlaams Patientenplatform vzw
Wijkpartenariaat vzw De Schakel

Das Landesinstitut für Kranken- und Invaliditätsversicherung '(LIKIV), die Zentrale Datenbank der sozialen Sicherheit (BCSS) und der Föderale Öffentliche Dienst Finanzen (FÖD Finanzen) waren als Experten beteiligt.

1.2.

MIETGARANTIE: WIE LÄSST SICH DER
ZUGANG ZUM WOHNUNGSMARKT
TATSÄCHLICH VERBESSERN?

1.2. MIETGARANTIE: WIE LÄSST SICH DER ZUGANG ZUM WOHNUNGSMARKT TATSÄCHLICH VERBESSERN?

Einleitung	33
1. Kurzdarstellung der Gesetzgebung	34
1.1. Absichten des Gesetzgebers	34
1.2. Drei Garantieforneln	34
1.3. Entscheidungsfreiheit des Mieters	35
1.4. Neutrales Formular	35
1.5. Evaluierung nach einem Jahr	35
1.6. Möglichkeit einer staatlichen Garantie nach der Evaluierung	35
1.7. Vor dem Verfassungsgerichtshof anhängige Streitsachen	36
2. Feststellungen aus der Praxis	36
2.1. Eine praxisnahe Untersuchung	36
2.2. Einige vorgesehene Garantiefornen werden nicht angeboten	37
2.3. In der Praxis haben nicht alle die gleiche Entscheidungsmöglichkeit	38
2.4. Das neutrale Formular wird kaum benutzt	38
2.5. Die Zusatzauskünfte über das sozioökonomische Profil führen oft zur Ablehnung	39
2.6. In vielen Fällen greift man auf eine andere Garantieforn zurück	39
3. Empfehlungen	40
3.1. Einen zentralen Mietgarantiefonds einrichten	40
3.2. Kurzfristig die Gesetzgebung abändern, um praktische Probleme zu lösen	41
3.3. Die Situation evaluieren	46
Teilnehmerliste der Arbeitsgruppe	47

Einleitung

Bei der Wohnungssuche ist die Mietgarantie ein maßgebliches Element. Vielen Mietanwärt*innen fällt es schwer, diese Garantie aufzubringen, was in der Praxis ihren Zugang zum Wohnungsmarkt beeinträchtigen kann. Man kann also mit Fug und Recht behaupten, dass der Garantie bei der Ausübung des Rechtes auf eine menschenwürdige Unterkunft eine grundlegende Bedeutung zukommt.

Personen mit bescheidenem Einkommen und/oder Begünstigte eines Sonderstatuts (zum Beispiel ein Empfänger des Eingliederungseinkommens, ein Erwerbsloser) können auf mehrere Probleme stoßen:

- (1) Um die Garantie hinterlegen zu können, muss der Mieter eine mehreren Monatsmieten entsprechende Summe aufbringen, wobei mitunter zusätzlich die Garantie der vorherigen Wohnung noch nicht erstattet wurde und schon die erste Monatsmiete fällig ist;
- (2) die Beschaffenheit der Garantie – im Falle einer/(s) vom ÖSHZ zur Verfügung gestellten Garantie-(Briefes) – kann beim Vermieter den Eindruck entstehen lassen, dass der Mietanwärt*in nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, um die Garantie aufzubringen. Es besteht die Gefahr, dass der Vermieter daraus eine unzureichende Zahlungsfähigkeit des potenziellen Mieters ableitet, was ihn möglicherweise dazu bewegt, das Mietgesuch abzulehnen.

Diese Problematik wurde bereits im allgemeinen Armutsbericht thematisiert:

„Häufig ist das Mieten einer Immobilie eine dringliche Angelegenheit, für die in kürzester Zeit eine Lösung möglich sein muss: Man muss sozusagen den Kautionsbetrag bei der Besichtigung eines Appartements in der Tasche haben. Es herrscht kein Zweifel, dass Mietinteressenten, die sich vor Ort entscheiden und die Kautionszahlung unmittelbar zahlen können, den Vorzug erhalten. Allerdings müssen mittellose Personengruppen in der Regel das ÖSHZ aufsuchen, und zwar ohne jedwede Garantie, ob die Vermietung dann wirklich zustande kommt. Das Verfahren für die Einwilligung des ÖSHZ, die Kautionszahlung vorzustrecken, ist zu langwierig und zu kompliziert (Antrag beim Sozialdienst, Prüfung durch den ÖSHZ-Rat...). Die Erfahrung zeigt, dass die jeweilige Immobilie schon längst vermietet ist, wenn endlich grünes Licht erteilt wird. Auf diese Weise müssen viele Menschen zusehen, wie ihnen gute Häuser, die für sie noch erschwinglich wären, vor der Nase weggeschnappt werden (...). Die Opfer von Armut lassen auch durchblicken, dass eine vom ÖSHZ vorgestreckte Kautionszahlung sie automatisch abstempelt. Einige Vermieter lehnen tatsächlich Mieter ab, die Hilfe vom ÖSHZ beanspruchen. Andere sehen genau darin wiederum eine willkommene Gelegenheit, um den mit offenen Armen empfangenen Opfern Häuser anzudrehen, die sich nur schwer vermieten lassen.“¹

Das System der Mietgarantieregelung hat die mit der Wohnungsproblematik beschäftigten Organisationen aus der Praxis dazu veranlasst, mehrere Initiativen zu ergreifen. Eine davon war die Einsetzung einer Arbeitsgruppe im 'Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen', um über die Anregung eines zentralen Mietgarantiefonds zu diskutieren. 'Antwerps Platform Generatie-armen', der Initiator dieser Idee, hat anschließend der Dienst gebeten, die politische Nachbetreuung dieser Arbeit zu unterstützen. Darüber hinaus wurde der Ansatz eines zentralen Mietgarantiefonds in den Berichten des Dienstes von 2003, 2005 und 2007 systematisch hervorgehoben.

¹ ATD Quart Monde, Belgischer Städte- und Gemeindebund (Abteilung Sozialhilfe), König-Baudouin-Stiftung (1994). *Allgemeiner Armutsbericht*, Brüssel, König-Baudouin-Stiftung, S. 215-216.

Der Dienst ergriff die Initiative und bat um einen Gesprächstermin mit Kabinettsvertretern des Föderalministers für den Haushalt und die Verbraucherpolitik, der damals bei der interministeriellen Konferenz zum Wohnungswesen den Vorsitz der Arbeitsgruppe 'Einen besseren Zugang zum Wohnungsmarkt garantieren' innehatte. Bei dieser Zusammenkunft vom 8. Juni 2006 betonten der Dienst und viele Organisationen aus der Praxis einmal mehr die Notwendigkeit eines zentralen Mietgarantiefonds.

In der Erklärung zur föderalen Politik vom 17. Oktober 2006 taucht wiederum ein anderes System auf: Es soll eine neue Mietgarantieregelung eingeführt werden, in der die Garantie entweder mittels Einmalzahlung oder aber in Monatsraten bei der die Bankbürgschaft anbietenden Bank entrichtet werden kann; gegebenenfalls bürgt auch das ÖSHZ².

Dieser Vorschlag hat bei einer Vielzahl von Organisationen Enttäuschung hervorgerufen. Anschließend hat der Dienst eine weitere Zusammenkunft mit dem gleichen Kabinett in die Wege geleitet (am 4. Dezember 2006), um eine Reihe von Fragen, Sorgen und kritischen Äußerungen von Vereinigungen aus der Praxis weiterzureichen. Dennoch orientiert sich die neue Mietgarantieregelung³ an dem Kurs, der in der Erklärung zur föderalen Politik angekündigt worden war.

1. Kurzdarstellung der Gesetzgebung

1.1. Absichten des Gesetzgebers

"Auf einen Schlag den Gegenwert von vier Monatsmieten aufzubringen, reißt eine beträchtliche Lücke ins Budget oder stellt für den Haushalt eine ganz und gar untragbare Belastung dar. Natürlich schreitet das ÖSHZ in einigen Fällen ein, allerdings ist damit ein Wermutstropfen verbunden: Der Mieter wird in den Augen seines zukünftigen Vermieters stigmatisiert. Daher ist es erforderlich, Vorkehrungen zu treffen, die dieses Hindernis zum Wohnungsmarktzugang überwinden helfen."⁴

Mit Hilfe der neuen Rechtsvorschrift wollte der Gesetzgeber den finanziellen Zugang zum Mietwohnungsmarkt erleichtern: Zum einen durch eine Beschränkung des Garantiebetrags auf höchstens zwei Monatsmieten im Falle eines auf den Namen des Mieters individualisierten Kontos; zum anderen durch die Möglichkeit, die Mietgarantie über einen Zeitraum von drei Jahren bei einem Höchstbetrag von drei Monatsmieten anhand monatlicher Ratenzahlungen aufzubringen.

Ein zweites Ziel des Gesetzes war, dank eines neutralen Formular, die Bekämpfung der Ausgrenzung aufgrund der Herkunft der Garantie. Auf diesem Vordruck wird nicht erwähnt, ob die Garantie vorgestreckt, oder durch einen Beitrag des ÖSHZ aufgebracht wurde.

1.2. Drei Garantieformeln

Seit der Einführung des neuen Systems haben die Mieter die Auswahl aus drei verschiedenen Methoden, um ihrer Mietgarantieverpflichtung nachzukommen:

² Pressedienststelle des Premierministers (2006), *Erklärung zur allgemeinen Politik vom 17. Oktober 2006*, Presscenter.org.

³ Gesetz über unterschiedliche Bestimmungen (IV) vom 25. April 2007 (Artikel 103), *Belgisches Staatsblatt*, 8. Mai 2007.

⁴ Abgeordnetenversammlung (2006-2007), Parlamentsdokument, DOC 51-2873/001, S. 77.

1. Der Mieter zahlt die Garantie auf ein Sperrkonto ein, was voraussetzt, dass er selbst über ausreichende Mittel verfügt. In diesem Fall beläuft sich die Kautions auf höchstens zwei Monatsmieten;
2. Der Mieter bittet seine Bank, die Garantie mittels monatlicher Rückzahlung über einen Zeitraum von höchstens drei Jahren vorzustrecken. In diesem Fall wird der Garantiebetrags auf maximal drei Monatsmieten festgelegt. Es handelt sich hier zwangsmäßig um die Bank, bei der das Konto des Mieters gemeldet ist, und wo sein Berufs- bzw. Ersatzeinkommen eingezahlt wird;
3. Der Mieter verfährt über das ÖSHZ. Das ÖSHZ kann mit einer Bank eine Vereinbarung treffen, wonach die Bank die Garantie zum Vorteil des Vermieters stellt. Das ÖSHZ bürgt für die Rückzahlung durch den Mieter.

1.3. Entscheidungsfreiheit des Mieters

In dem Gesetz wird darauf hingewiesen, dass der Mieter die Wahl zwischen den drei erwähnten Garantieförmungen hat, allerdings *„unabhängig von den in Artikel 1752 des Zivilgesetzbuches vorgesehenen Sicherheiten“*. Diese Entscheidungsfreiheit ist also nicht gegeben, wenn es sich um andere Sicherheiten (z.B. Wertpapiere) als die drei weiter oben beschriebenen Garantieförmungen handelt.

1.4. Neutrales Formular

Der Gesetzgeber hat ein neutrales Formular vorgesehen, um der Gefahr vorzubeugen, dass der Vermieter den Mietkandidaten unter dem Vorwand ablehnt, die Garantie sei durch das ÖSHZ aufgebracht worden. Auf diesem Vordruck, dessen Gestaltung durch Königlichen Erlass festgelegt wurde, ist lediglich vermerkt, dass der Mieter seiner Garantieverpflichtung ungeachtet der jeweiligen Vorgehensweise nachgekommen ist.

1.5. Evaluierung nach einem Jahr

Das Gesetz sieht ein Jahr nach Inkrafttreten des Systems eine Evaluierung vor.

1.6. Möglichkeit einer staatlichen Garantie nach der Evaluierung

Aus dem Gesetz geht hervor, dass, nach der gesetzlich vorgesehenen Evaluierung und nach der Beratung im Ministerrat, durch Königlichen Erlass der Beschluss gefasst werden kann, eine Staatsgarantie zu organisieren. Dies, zur Absicherung der Garantien, die von den Finanzinstituten an einige Mieterkategorien gemäß bestimmter Finanzierungsmodalitäten erteilt werden. Hierbei handelt es sich um die Möglichkeit, *„einer Rückversicherung der Banken für bestimmte Mieterkategorien“*⁵.

⁵ Abgeordnetenkammer (2006-2007), *Parlamentsdokument*, DOC 51-2873/020, S. 14.

1.7. Vor dem Verfassungsgerichtshof anhängige Streitsachen

Die führenden belgischen Banken haben die Verfassungsmäßigkeit der Bankgarantie für das Anmieten einer Unterkunft angefochten und eine Nichtigkeitsklage gegen diese Rechtsvorschriften angestrengt. Der Verfassungsgerichtshof hat diesen Antrag für unbegründet befunden⁶. Nach Aussage des Verfassungsgerichtshofes ermöglichen die Rechtsvorschriften bezüglich der Bankgarantie das Erfüllen einer legitimen Zielvorgabe im Allgemeininteresse: Die Verbesserung des finanziellen Zugangs zum Wohnungsmarkt. Bei diesem Ziel kommt der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine menschenwürdige Unterkunft zur Anwendung (Artikel 23 der Verfassung). Der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, dass die getroffenen Maßnahmen objektiv, relevant und nicht unverhältnismäßig sind, da diese Verpflichtung den Banken zufällt, unter der Voraussetzung, dass der Mieter sein Gehalt, seine Bezüge oder sein Ersatzeinkommen auf ein Konto der entsprechenden Bank einzahlen lässt. Solange der Mieter darüber hinaus seine Monatsraten entrichtet, muss ihm die Bank keine Habenzinsen anrechnen. Nach Maßgabe dieses Erlasses sind die Banken demnach verpflichtet, einem Mieter auf dessen Antrag hin eine Mietgarantie zu gewähren, vorausgesetzt der besagte Mieter erfüllt die gesetzlichen Auflagen für die Vergabe solch einer Garantie. Wie im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, darf die Bank keine Mietgarantie ablehnen, weil der Mieter verschuldet und damit zahlungsunfähig ist. Die Bank darf auch keine Sollzinsen anrechnen, solange der Mieter dabei ist, die Bankgarantie aufzubringen. Nichtsdestotrotz vertritt der Verfassungsgerichtshof die Auffassung, dass die Bank Kosten für die Bewilligung einer Bankgarantie berechnen darf, da der Gesetzesartikel diesbezüglich keine genauen Angaben enthält, und insofern, als diese Kosten im Verhältnis zum Kostenpunkt der Dienstleistung stehen.

2. Feststellungen aus der Praxis

Die Ankündigung dieses neuen Systems in der Erklärung zur föderalen Politik hat heftige Kritik hervorgerufen, sowohl auf Seiten der Organisationen, die sich für die Belange von Armen und Mietern einsetzen, als auch im Lager der Vermieterverbände und der Immobilienagenturen.

2.1. Eine praxisnahe Untersuchung

Eine Reihe von Organisationen zur Verteidigung der Interessen von Mietern und Menschen in armen Verhältnissen hat eine Untersuchung in die Wege geleitet, um zu ergründen, ob dieses Gesetz seinen Ansprüchen gerecht wird. Wie bereits erwähnt, sieht das Gesetz selbst eine Evaluierung nach einjähriger Geltungsdauer vor. Diese Organisationen wollten den Stichtag allerdings nicht abwarten. Die – vor allem mit Blick auf mittellose Haushalte⁷ durchgeführte – Untersuchung kann getrost als Praxisbewertung betrachtet werden und sollte Antworten auf drei maßgebliche Fragen liefern:

⁶ Verfassungsgerichtshof (2008), Auszug aus dem Erlass Nr. 130/2008 vom 1. September 2008, Belgisches Staatsblatt, 19. September 2008, S. 48885-48888.

⁷ Durchgeführt wurde diese Studie hinsichtlich Personen, die auf die eine oder andere Weise die Hilfe von Sozialdiensten und Mietervereinen in Anspruch genommen haben. Es handelt sich nicht um den Bevölkerungsdurchschnitt. Das Profil dieser Gruppe ist ökonomisch eher schwach. Aus zwei Gründen stellt das aber kein Problem dar: (1) Das Gesetz verfolgt das Ziel, den Zugang aller zu den Mietgarantien zu erleichtern und insbesondere den Zugang jener Personen, die im Vorgängersystem auf Probleme stießen; (2) Aus Studien geht hervor, dass das sozioökonomische Profil der Mieter im ganzen Land sinkt. Folglich bilden Mieter mit beschränktem Einkommen sicherlich keine Randgruppe in unserer Gesellschaft.

- Inwiefern kann dieses neue System der Ausgrenzung vorbeugen?
- Wird das Recht auf freie Wahl einer der drei gesetzlichen Garantieforneln angewendet?
- Welche ist die meistverwendete Form der Mietgarantie?

Durchgeführt wurde die Untersuchung in den drei Regionen auf der Grundlage eines Fragebogens, den soziale Dienste, Mietervereine, usw. direkt im Internet ausfüllen konnten⁸. Der Dienst hat diese Initiative aus nächster Nähe verfolgt und sie unterstützt. Am 28. Oktober 2008 hat der Dienst eine Pressekonferenz einberufen, in deren Verlauf die betroffenen Organisationen ihre Resultate dargelegt haben⁹. Seitdem treffen sich diese Organisationen in einer von dem Dienst unterstützten Arbeitsgruppe mit dem Titel "Mietgarantie".

Als Reaktion auf die Erkenntnisse der Erhebung, die ein breites Medienecho erfahren hat, gründete Febelfin, der Verband der belgischen Finanzinstitute, eine Anlaufstelle für die Mieter, deren Gesuch auf Bankgarantie abgelehnt wurde. Am 19. Mai 2009 hat der Dienst eine Zusammenkunft zwischen Febelfin und Mitgliedern der Arbeitsgruppe 'Mietgarantie' organisiert, um Näheres über die Erfahrungen dieser Anlaufstelle und den aktuellen Standpunkt von Febelfin mit Blick auf das Garantiesystem zu erfahren.

Am 29. Juni 2008 fand auf Anfrage des Dienstes auch ein Treffen zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe und einem Vertreter des Kabinetts des Justizministers hinsichtlich der praktischen Probleme und der möglichen Lösungsansätze statt.

2.2. Einige vorgesehene Garantiefornen werden nicht angeboten

Die Untersuchung der praxisnahen Organisationen offenbart, dass die Bankgarantie, eine der drei theoretischen Optionen, in der Praxis keine echte Option darstellt. Eine einzige Garantie wurde von einer Bank bewilligt. Nichtsdestotrotz wurden in 25 Einzelfällen Versuche in diese Richtung unternommen.

Ein Test der Gruppe 'Austausch praktischer Erfahrungen' des Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) und der Gruppe *Alarm* aus Molenbeek hat zudem deutlich gezeigt, dass die Banken und ihre Angestellten überhaupt nicht mit dem System vertraut sind:

"Um herauszufinden, ob die Banken dieses neue System der Bankgarantie respektieren, haben wir beschlossen, einen Test durchzuführen, indem wir einen Bankgarantieantrag bei unseren Banken stellen, entweder am Schalter oder per Telefon. Im Sinne unterschiedlicher Antragsbedingungen wurde dieser Test nicht nur von Mitgliedern des RBDH, also von Sozialarbeitern, durchgeführt, sondern auch von Personen des Komitees Alarm, einer im Bürgerhaus Bonnevie entstandenen Anwohnergruppe mit aktivem Einsatz für erschwingliches Wohnen in Molenbeek. Insgesamt haben 17 Personen versucht, eine Mietgarantie bei ihrer Bank zu erhalten (Die Bank-Die Post, Dexia, Fortis, ING, Record Bank). Elf Personen haben einen negativen Bescheid erhalten, entweder weil die Bank "diese Dienstleistung nicht anbietet", oder weil die Person nicht den Kriterien entspricht (zum Beispiel gewährt Fortis Kunden von weniger als 30 Jahren nur ein Darlehen, wenn sie Arbeit haben). In drei Fällen waren die Bankangestellten über dieses System nicht

⁸ Toolbox war für die technische Nachbearbeitung zuständig. Diese Organisation bringt Ehrenamtliche des Privatsektors in Kontakt mit sozialen Einrichtungen, um sie bei der Verwirklichung eines konkreten Projektes zu unterstützen.

⁹ Insgesamt wurde der Fragebogen von rund hundert Diensten in den drei Regionen 299 Mal ausgefüllt. Wir erhielten 37 Rückmeldungen aus Wallonien, 145 aus Brüssel und 117 aus Flandern. Die Texte der Pressekonferenz sind nachzulesen auf www.luttepauvre.be

auf dem Laufenden und gaben an, Informationen einholen zu wollen, allerdings ohne Rückmeldung. Und in den letzten drei Fällen akzeptierten die Banken das Gesuch, allerdings mit beträchtlichen Kosten (mehr als 130 Euro), und der Antragsteller musste zu Prüfzwecken seiner Akte einen Termin anfragen.“¹⁰

Bestätigung finden diese Feststellungen in einer kürzlich von Test-Achats durchgeführten Untersuchung hinsichtlich der vier größten belgischen Banken:

“Sie bringen die Mieter von der Beantragung dieser Garantie ab, indem sie Kosten für die Eröffnung einer Akte geltend machen, zu denen dann auch noch Quartalskosten für Geschäftsführung und/oder eine Jahresprovision hinzukommen können. (...), die Hauptgeschäftssitze können noch so sehr beteuern, dass sie die Bankgarantie vorschriftsmäßig anbieten, aber der Ottonormalverbraucher findet nicht unbedingt alle zweckdienlichen Informationen diesbezüglich im Internet (...), anscheinend wissen die Bankangestellten nicht, dass die Banken verpflichtet sind, die Möglichkeit einer Mietgarantie in Ratenzahlungen anzubieten.“¹¹

Der rund um diese Garantieförmel herrschende Informationsmangel sowie die anfallenden hohen Kosten entsprechen offensichtlich nicht dem Ziel des Gesetzgebers, der aus eben jener Formel ein Mittel machen wollte, um Mieter mit bescheidenem Einkommen den Zugang zum Wohnungswesen zu erleichtern.

Febelfin reagiert darauf, indem man betont, die Bankgarantie habe in den Augen vieler Vermieter ein ähnlich negatives Image wie die Kautio des ÖSHZ. Dabei glaubte der Gesetzgeber doch, gerade dieses Problem durch die Einführung des neutralen Formulars (das selbst aber auch an Umsetzungsproblemen zu leiden scheint, siehe 2.4.) vermeiden zu können.

2.3. In der Praxis haben nicht alle die gleiche Entscheidungsmöglichkeit

Auch wenn die Bankgarantie für den Mieter eine echte Alternative darstellen würde, so offenbart die Untersuchung der praxisnahen Organisationen dennoch, dass lediglich 35 % der Mieter eine der gesetzlich vorgesehenen Garantieförmeln selbst aussuchen können. Alle anderen waren gezwungen, den Vorschlag des Vermieters zur Garantieförmel anzunehmen, oder auf den Mietvertrag zu verzichten, weil dieser Vorschlag im Widerspruch zu ihrer Präferenz stand.

2.4. Das neutrale Formular wird kaum benutzt

Eine weitere Erkenntnis der von den praxisnahen Organisationen durchgeführten Untersuchung ist, dass man das neutrale Formular quasi nicht verwendet (mit Mühe fünf Mal).

¹⁰ http://www.luttepauvrete.be/publications/garantielocative/081026_texte_organisations_garantie_lo_cative.pdf

¹¹ “Garantie bancaire : un coup dans l’eau” (Bankgarantie: Ein Schlag ins Wasser), *Budget & droits*, Juli/August 2009 – Nr. 205, S. 38-41.

2.5. Die Zusatzauskünfte über das sozioökonomische Profil führen oft zur Ablehnung

Untersucht wurde auch, ob die Vermieter vor der Verhandlung über den Mietvertrag Zusatzauskünfte über das sozioökonomische Profil des potenziellen Mieters anfragen. Das trifft auf 119 Personen der 299 Antwortgeber zu. Ein beträchtlicher Prozentsatz der Vermieter (40 %) fragt demnach Zusatzauskünfte an. Diese betreffen vor allem das Einkommen und die Herkunft/die Staatsangehörigkeit des potenziellen Mieters, was in 73 Fällen zur Ablehnung des Kandidaten führte. Die häufigsten Ablehnungsgründe sind Einkommen und Herkunft des Mietkandidaten.

Vor kurzem hat sich die Kommission für den Schutz der Privatsphäre in einer Empfehlung hinsichtlich der Verarbeitung der Daten von potenziellen Mietern an die Vermieter und Immobilienmakler gewandt¹². Das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung hat in diesem Kontext einige Anmerkungen bezüglich der Auslegung der Anti-Diskriminierungsgesetzgebung abgegeben¹³.

Nach dem Dafürhalten der praxisnahen Organisationen zeigt die bei der Untersuchung zutagegekommene Feststellung, dass eine effiziente Garantieregelung das Problem eines erschwerten Mietwohnungsmarktes für bestimmte sozioökonomische und ethnische Gruppen nicht lösen würde. Benötigt wird ein viel breiterer Ansatz, um dieses Problem aus der Welt zu schaffen.

2.6. In vielen Fällen greift man auf eine andere Garantief orm zurück

Im Gesetz sind drei Systeme vorgesehen. Aus der Untersuchung geht hervor, dass diese drei Systeme für weniger als die Hälfte der aufgebrachten Garantien (47,5 %) verwendet werden:

- In 23 % der Fälle handelt es sich um eine Bargeldgarantie (in Brüssel liegt dieser Prozentsatz bei 29 %). Allerdings ist diese Garantief orm seit 25 Jahren untersagt. Es zeigt sich also, dass die abschreckende Wirkung der in solchen Fällen vorgesehenen Sanktionen nicht ausreicht. Zudem wurde der für zivilrechtliche Angelegenheiten vorgesehene gesetzliche Zinssatz seit dem 1. Januar 2009 auf 5,5 % gesenkt (7 % 2008)¹⁴.
- 9 % der Garantien bestehen aus einem Lebensversicherungsprodukt (in der Regel Korfina), für das man nach Aussage einiger Kenner, mindestens drei Monate Garantie beantragen kann. Die Vereinigung 'Vlaams Overleg Bewonersbelangen' verweist auf eine zuletzt durchgeführte Studie über die von ihr betreuten Personen, aus der hervorgeht, dass dieses Produkt im vergangenen Jahr in Flandern stark auf dem Vormarsch gewesen sei.
- Es gibt 4 % Garantiebriefe der ÖSHZ, die also immer noch nicht auf das neutrale Formular zurückgreifen. Durch das System der Garantiebriefe vermeiden die betroffenen ÖSHZ, das Geld zur Zahlung der Garantie selber vorstrecken zu müssen.
- Schließlich betreffen 16,5 % der Fälle andere Sachverhalte. Zum Beispiel: keine Garantie, drei oder vier Monate gesperrt, zwei Monate durch ein ÖSHZ gesperrt, keine Antwort...

¹² Kommission für den Schutz der Privatsphäre (2009), Empfehlung an Vermieter und Immobilienmakler über die Verarbeitung von Daten der potenziellen Mieter (Empfehlung Nr. 01/2009 vom 18. März 2009).

¹³ Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (2009), Anmerkungen zur Empfehlung an die Vermieter und Immobilienmakler hinsichtlich der Verarbeitung von Daten potenzieller Mieter.

¹⁴ Stellungnahme des Föderalen Öffentlichen Dienstes Finanzen in Bezug auf den gesetzlichen Zinssatz, *Belgisches Staatsblatt*, 16. Januar 2009.

3. Empfehlungen

3.1. Einen zentralen Mietgarantiefonds einrichten

Für zahlreiche Akteure bleibt ein zentraler Fonds weiterhin das beste Mittel, um das Garantieproblem zu lösen. In seinen früheren zweijährlichen Berichten hat der Dienst bereits die Relevanz eines derartigen Fonds hervorgehoben: Einerseits ist er eine Hilfestellung für Mieter beim Aufbringen der Garantie, andererseits wird eine Unterscheidung anhand der Herkunft der Garantie nicht mehr möglich sein¹⁵. Vereinigungen¹⁶, Forschungsinstitute¹⁷ und Parlamentarier¹⁸ haben sich auch schon mit der Schaffung eines solchen Fonds auseinandergesetzt.

Auf der Grundlage einer ersten Diskussion hat die Arbeitsgruppe folgende Prinzipien festgelegt:

- der Fonds steht allen offen und ist obligatorisch, falls eine Garantie aufgebracht wird;
- es darf keine Stigmatisierung gegenüber den Mietern aufgrund ihres Einkommens oder ihres Statuts geben;
- es dürfen nur Geldgarantien gebildet werden;
- die Garantie kann rasch eingebracht und freigemacht werden;
- für die Personen, die nicht in der Lage sind, die Garantie in ihrem vollen Umfang zu zahlen, wird ein dem Einkommen angepasster Tilgungsplan erstellt;
- falls jemand auf eine Tilgungsmaßnahme zurückgreifen muss, gilt es, diese Frage zwischen Fonds und Mieter (und also nicht dem Vermieter) zu klären;
- die Garantiedeckung muss klar sein;
- die Mietgarantie deckt alle Verpflichtungen des Mieters ab (Mietschäden, Mietzahlungsverzug...), ohne jedoch die gesetzlichen Verpflichtungen in ihrer Gänze zu überschreiten;
- es wird eine angemessene Sanktion vorgesehen, wenn die Garantie nicht an den Garantiefonds gezahlt wird; diese könnte so aussehen, dass der Mieter befugt ist, den Mietgarantiebetrag als eine Miete zu betrachten und mit dem Mietbetrag der Folgemonate eine neue Garantie im Rahmen des Fonds zu bilden;
- niemand darf vom Fonds ausgeschlossen werden, sogar bei Zahlungsschwierigkeiten einer früheren Mietgarantie;
- der Fonds wird von einer ausreichend verfügbaren und zugänglichen Institution verwaltet.

Der Dienst will ab Anfang 2010 eine breitere Konzertierung in die Wege leiten, um diesen Ansatz eines zentralen Fonds weiterzuerfolgen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe 'Mietgarantie' legen Nachdruck darauf, dass einige Dringlichkeitsmaßnahmen bis zur Einrichtung dieses Fonds ergriffen werden, um die aus der Praxis berichteten Probleme zu beheben (siehe 3.2.).

¹⁵ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Die Armut abschaffen, ein politischer Diskussions- und Aktionsbeitrag*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 82-83.

¹⁶ Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (2006), *Kommentare der Arbeitsgruppe zum Vorschlag eines föderalen Mietgarantiefonds*; Antwerps Platform Generatiearmen und Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006). *Mietgarantiefonds. Anmerkungen, Anregungen und Fragen von 12 repräsentativen Wohlfahrtsvereinigungen zum Gesetzesvorschlag von Fatma Pehlivan*, dem Senat am Donnerstag, 23. März 2006, vorgelegt.

¹⁷ Lemahieu, Pieter (2007). *Naar een centraal huurwaarborgfonds*, Leuven, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.

¹⁸ Verschiedene Gesetzesvorschläge wurden diesbezüglich bereits eingereicht: Gesetzesvorschlag zur Einrichtung eines Mietgarantiefonds, am 14. Juli 2005 im Senat hinterlegt (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy und Jacinta De Roeck); Gesetzesvorschlag zur Einrichtung eines 'föderalen Mietgarantiefonds' in Abänderung der Vorschriften des Zivilgesetzbuches über die vom Mieter eingebrachten Garantien für dessen Hauptwohnsitz, hinterlegt in der Abgeordnetenversammlung am 10. Mai 2006 (Jean-Jacques Viseur und Joëlle Milquet).

3.2. Kurzfristig die Gesetzgebung abändern, um praktische Probleme zu lösen

Bis zur Einrichtung des zentralen Mietgarantiefonds kann eine Abänderung des Artikels 10 im Gesetz über Mietverträge kurzfristig eine verstärkte Angleichung der Praxis an die Ziele des Gesetzgebers ermöglichen.

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Vorschläge zur Anpassung des Textes entwickelt¹⁹:

- (1) Die Garantioptionen auf die aufgelisteten Bürgschaftsformen beschränken.

Das Gesetz über Mietverträge eröffnet die Möglichkeit, neben den in Artikel 10 vorgesehenen Mietgarantietypen mit anderen Sicherheiten aufzuwarten. Die Arbeitsgruppe verweist darauf, dass einige Vermieter dieses Hintertürchen wählen, um den Mietgarantiehöchstbetrag zu überschreiten (drei Monatsmieten oder sogar mehr) und um die Sperrverpflichtung des Mietgarantiebetrages zu umgehen. Ihrer Meinung nach unterliegt die Mietgarantie in Form eines Versicherungsproduktes oder von Wertpapieren nicht dem Gesetz über Mietverträge.

Daher schlägt die Arbeitsgruppe vor, im französischen Wortlaut zu Beginn von Absatz 1 des Artikels 10 das Wort *“si”* und den folgenden Satzteil *“indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil”* zu streichen, damit auf diese Weise nur noch die in Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes aufgezählten Bürgschaftsformen akzeptiert werden.

- (2) Die gesetzlichen Formen ausdehnen, indem natürliche oder juristische Personen die Möglichkeit erhalten, als Bürge aufzutreten.

Wie in der Praxis festzustellen ist, wählen mehrere ÖSHZ die Arbeitsmethode des Garantiebriefes, was bedeutet, dass sich das ÖSHZ für einen Betrag zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen des Mieters verbürgt. Dies entspricht einer Form von Kautions- oder Bürgschaft. Zahlreiche ÖSHZ entscheiden sich für diese Variante, da anders als bei der Bankgarantie keine Aufwandsentschädigung für die Bank fällig ist, und im Gegensatz zur Bargeldsicherheit keine klingende Münze zu Kautionszwecken aufgewendet werden muss.

Im Falle einer Bürgschaft durch das ÖSHZ ist der Bürge dem Vermieter natürlich bekannt, und von der Bank kann nicht die Vorlage eines Bürgschaftsbelegs gefordert werden, da die Bank an der Sache unbeteiligt ist. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe geben in Anlehnung an Erfahrungen aus der Praxis zu bedenken, dass einige Vermieter es ablehnen, an Leistungsempfänger des ÖSHZ zu vermieten, während andere Vermieter es wiederum darauf anlegen, an letztere zu vermieten, da sie um die Bürgerrolle des ÖSHZ wissen.

In dem Vorschlag werden die bestehenden gesetzlichen Garantievarianten (das Sperrkonto auf den Namen des Mieters, die Bankgarantie und die mit dem ÖSHZ ausgehandelte Bankgarantie) um eine vierte Garantioption erweitert, und zwar die Bürgschaft durch eine natürliche beziehungsweise juristische Person.

¹⁹ Arbeitsgruppe 'Mietgarantie' (2009). *Vorschlag der Arbeitsgruppe 'Mietgarantie' zur Abänderung der aktuellen Gesetzgebung hinsichtlich der Mietgarantie*. Diese Stellungnahme wurde dem Kabinett des Justizministers am 3. November 2009 im Rahmen einer Aktion der Arbeitsgruppe vorgelegt.

Bei der Entscheidung für die Aufnahme der durch das ÖSHZ gestellten Bürgschaft in den Geltungsbereich von Artikel 10 des Gesetzes über Mietverträge kommt es in erster Linie darauf an, dass der Mieter mit Blick auf die Garantieforn die freie Wahl hat, und die ÖSHZ sind aufgerufen, diese Wahl zu respektieren. Die Einführung der Bürgschaft (im vorliegenden Fall durch das ÖSHZ) in Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes bietet allerdings den Vorteil, dass diese Form der Sicherheit zukünftig verbindlich für sämtliche aus dem Mietvertrag erwachsenden Verpflichtungen des Mieters gilt, wie etwa die Entschädigung für Mietschäden oder die Zahlung der Miete und der Kosten. Früher entschieden sich einige ÖSHZ für eine Begrenzung der Sicherheiten auf die Entschädigung für Mietschäden, was laut Bürgschaftsgesetz ohne weiteres möglich ist. Durch die Aufnahme der Bürgschaft in den Geltungsbereich von Artikel 10 ist diese Einschränkungsmöglichkeit hinfällig, da die Vorschriften zwingend sind. Eine derartige Begrenzung ist nicht wünschenswert, da sie die Mieter fälschlicherweise in Sicherheit wiegt. Darüber hinaus betrachten die Gerichte diese von den ÖSHZ eingeschränkten Sicherheiten mit äußerst kritischen Augen, wenn das jeweilige ÖSHZ vor Abschluss des Mietvertrages nicht unmissverständlich mitgeteilt hat, dass sich die Sicherheit auf die Entschädigungsgarantie für Mietschäden beschränkt.

Dieser Vorschlag spricht für die Aufnahme der Bürgschaften durch andere juristische oder natürliche Personen in den Geltungsbereich von Artikel 10 des Gesetzes über Mietverträge. Einige Vermieter stellen die Forderung auf (manchmal zusätzlich zu einer der drei gesetzlichen Garantiefornen), dass sich noch eine andere Person (für gewöhnlich aus der Familie) für die vom Mieter einzuhaltenden Verpflichtungen verbürgt, und zwar ohne irgendeine Beschränkung bezüglich des Betrags, für den der Bürge einsteht. Jeder andere Verstoß des Mieters als ein rein finanzieller hat mitunter gravierende finanzielle Folgen für den Bürgen, dem die weitreichenden Konsequenzen dieser Verpflichtungen, zu deren Übernahme er sich bereit erklärt hatte, nicht immer klar waren. In ihrem Vorschlag spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, dass die Bürgschaft als Sicherheitsvariante in den Rahmen der zwingenden Vorschriften von Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes aufgenommen wird. Dies hat zur Folge, dass der Betrag, für den der Bürge einsteht, nach dem Abbild der Bankgarantie auf drei Monatsmieten beschränkt ist, und dass die Wahl einer Sicherheit mittels Kautio n nicht länger mit einer der drei anderen gesetzlichen Garantiefornen kombiniert werden darf.

Im Hinblick auf einen besseren Schutz der als Bürgen auftretenden natürlichen Personen macht die Arbeitsgruppe zudem den Vorschlag, falls die Kautio n von einer natürlichen Person ausgeht, diese noch mehr Schutz durch das Gesetz vom 3. Juni 2007 über die unentgeltliche Bürgschaft erfährt²⁰. Nichtsdestotrotz weicht der Vorschlag der Arbeitsgruppe ausdrücklich von zwei anderen Punkten des Gesetzes ab:

- der Höchstbetrag der Kautio n ist auf drei Monatsmieten begrenzt;
- die Dauer der unentgeltlichen Bürgschaft ist auf die Laufzeit des Mietvertrages begrenzt.

Dieser Vorschlag verfolgt das Ziel – dank dieser zusätzlichen Schutzbestimmungen und der Begrenzung des Kautio nsbetrages – dass von der Bürgschaft nur selten Gebrauch gemacht wird. Sollte die Aufnahme in den Geltungsbereich von Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes

²⁰ Gesetz vom 3. Juni 2007 über die unentgeltliche Bürgschaft, *Belgisches Staatsblatt*, 27. Juni 2007.

nicht erfolgen, geht die Arbeitsgruppe von einer echten Gefahr aus, dass diese Form der Bürgschaft erneut häufiger gewählt wird, um die verbindliche Gesetzesvorschrift von Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes zu umgehen.

Im Bürgschaftsvorschlag der Arbeitsgruppe werden die oben aufgeführten Bestimmungen folgendermaßen in Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes übernommen:

- im zweiten Absatz von Artikel 10, §1, geht es anstelle der drei Garantieförmlichkeiten fortan um vier, und die Bürgschaft wird ausdrücklich als vierte Variante erwähnt;
- ein neuer Absatz sechs wird eingebaut in Artikel 10, §1, mit Ausführungen zur Bürgschaft, und in dem festgelegt wird, dass die Bürgschaft auf einen Betrag von drei Monatsmieten und auf die Laufzeit des Mietvertrages begrenzt ist. Unter Vorbehalt dieser abweichenden Bestimmungen gelten die anderen gesetzlichen Bestimmungen über die unentgeltliche Bürgschaft im Rahmen der Bürgschaft für Mietverträge, wenn es sich bei dem Mieter um eine natürliche Person mit unentgeltlicher Bürgschaft handelt, und auch wenn der Vermieter kein Kaufmann ist;
- im (zukünftig) siebten und letzten Absatz von Artikel 10, §1, wird festgelegt, dass das Bankformular als Garantiebeleg nicht für Bürgschaften gilt, da die Bank an der Sache unbeteiligt ist.

(3) Das neutrale Formular verwenden.

Ein neutrales Formular wurde ausgearbeitet. Auf diesem Vordruck erklärt die Bank, dass die Verpflichtung zur Erbringung einer Mietgarantie erfüllt ist. Durch diese Vorgehensweise soll der Vermieter nicht erfahren, ob das ÖSHZ bei der Bildung einer Mietgarantie eingeschritten ist. Die Banken müssen stets dieses Formular verwenden, auch wenn die Mietgarantie auf einem Sperrkonto hinterlegt wird.

Die Arbeitsgruppe legt den Nachdruck darauf, dass dieses neutrale Formular tatsächlich genutzt wird.

Erst nach der Unterzeichnung des Mietvertrages durch Mieter und Vermieter darf letzterer das Formular zur Sperrung des Garantiebetrages unterschreiben.

(4) Die Verweigerungsgründe bei der Bewilligung der Bankgarantie auf die gesetzlichen beschränken und die der Bank geschuldete maximale Aufwandsentschädigung durch Königlichen Erlass festlegen.

Aus der zur Anwendung der Bankgarantie durchgeführten Untersuchung geht hervor, dass die Banken sie manchmal nur widerwillig erteilen. Dennoch listet das Gesetz unmissverständlich die Kriterien auf, unter denen die Bank zur Vergabe verpflichtet ist. Das trifft zu, wenn der Mieter seine Berufseinkünfte oder sein Ersatzeinkommen auf ein Konto bei der entsprechenden Bank einzahlen lässt. Überdies besagt Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes ganz klar, dass die Bank die Bankgarantie nicht aufgrund von Gründen in Bezug auf die Mietersolvenz ablehnen darf, und dass das Gesetz über den Verbraucherkredit nicht anwendbar ist.

Der Verfassungsgerichtshof hat eine von einigen Großbanken eingereichte Nichtigkeitsklage abgewiesen (siehe Punkt 1.7.) und – unter bestimmten Bedingungen – die Verpflichtung zum Angebot einer Bankgarantie bekräftigt. Dennoch behaupten einige Banken oder Filialen, dass

den Banken zwar laut Gesetz die Ablehnung einer Bankgarantie aus Gründen der Mietersolvenz ausdrücklich verboten sei, wobei das Gesetz allerdings andere Gründe für eine solche Ablehnung nicht ausdrücklich ausschließe. Einige Banken geben beispielsweise an, dass es ihnen frei stehe, das Produkt der Bankgarantie für Mietverträge zu entwickeln oder auch nicht.

An dieser Stelle nimmt die Arbeitsgruppe unter anderem Bezug auf die Absicht des Gesetzes: Wenn die Banken die Bewilligung einer Bankgarantie aus anderen Beweggründen ablehnen dürfen, läuft die Entscheidungsfreiheit Gefahr, ein rechtliches Lippenbekenntnis zu bleiben, und weniger gut situierte Mieter stoßen möglicherweise bei der Suche nach einer erschwinglichen Unterkunft auf Probleme, weil es genau jene Personen sind, die sich an die Bank wenden müssen, um die erforderlichen Summen Garantie halber vorzustrecken. Um jede erdenkliche Diskussion diesbezüglich auszuschließen und die gesetzliche Absicht zu respektieren, lautet der Vorschlag der Arbeitsgruppe, in das Gesetz eine Formulierung aufzunehmen, wonach das Finanzinstitut diese Garantieförm nicht aus anderen als den in Artikel 10, §1, vierter Absatz, festgelegten Gründen ablehnen darf, und ganz besonders nicht aus den Mieter betreffenden Solvenzgründen.

Wenn sie eine Bankgarantie erteilen, berechnen bestimmte Banken relativ hohe Kosten, was so manchen Mieter von dem Vorhaben abbringt, eine Bankgarantie zu beantragen. In seinem Urteilsspruch bekräftigt der Verfassungsgerichtshof diesbezüglich: *„Wenn die angegangene Bestimmung letztlich anscheinend nicht ausschließt, dass die betroffenen Finanzinstitute Kosten für die Gewähr einer Bankgarantie in Rechnung stellen, was man vom Schweigen des Gesetzgebers in diesem Punkt ableiten könnte, so wäre es aber gegen das Gesetz, wenn diese Kosten im Vergleich zur Natur des Vorgangs unverhältnismäßig wären, wobei dem Richter gegebenenfalls die Überprüfung obliegt.“*²¹

Zu diesem Zweck schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass die Regierung die zulässigen Höchstkosten für die Gewähr einer Bankgarantie durch königlichen Erlass festlegt. Vor diesem Hintergrund gilt es, nicht nur die Kosten dieses Vorgangs zu berücksichtigen, sondern auch die Tatsache, dass der Antrag auf eine Bankgarantie im Zuge zu hoher Kosten zu einem utopischen Recht würde, sowie den Umstand, dass die Banken dem Mieter keine Zinsen anrechnen müssen, solange er die Garantie in Rate zahlt.

(5) Aus der Entscheidungsfreiheit des Mieters eine zwingende Vorschrift machen.

Eine gewisse Einstimmigkeit herrscht in der Anschauung, wonach der Mieter die freie Auswahl unter den verschiedenen in Artikel 10 des Gesetzes über Mietverträge festgelegten Garantieförm besitzt. Naturgemäß existiert diese einhellige Meinung nicht länger, wenn andere Garantien im Mietvertrag gefordert werden, die nach Ansicht der Autoren nicht in den Geltungsbereich von Artikel 10 des Mietvertragsgesetzes fallen, da die besagte Willenseinigung der Parteien gegebenenfalls als Gesetz dient.

Laut Arbeitsgruppe ist die Entscheidungsfreiheit für den Mieter ein maßgebliches Prinzip. Um jede denkbare Diskussion auszuschließen, soll auf Vorschlag der Gruppe ein Absatz 4 zum Artikel 10 hinzugefügt werden, in dem die Rechtsfolge der Nichtigkeit einer vertraglichen

²¹ Verfassungsgerichtshof (2008). *Op.cit.*

Bestimmung klar festgelegt wird, wenn letztere die freie Wahl des Mieters einschränkt. Es handelt sich um die logische Sanktionsmaßnahme bei einem Widerspruch mit einer zwingenden Mieterschutzbestimmung.

Als Reaktion auf die obigen Vorschläge unterstreicht die Vereinigung der Vermieter den hohen Stellenwert der Garantie beim Anmieten einer Unterkunft. Die Garantie muss die vom Vermieter eingegangenen Risiken von Zahlungsausständen und Schäden abdecken. Form und Betrag der Mietgarantie sind beide gleichermaßen wichtig:

- was die Garantief orm betrifft, geht die Vereinigung der Vermieter davon aus, dass diese Entscheidung im Rahmen der Vertragsfreiheit mit dem Vermieter getroffen werden muss;
- was den Betrag angeht, vertritt die Vereinigung die Auffassung, dass zwei Monatsmieten eine zu geringe Summe darstellen, um als Garantie herzuhalten. Die Vereinigung der Vermieter plädiert für eine Mietgarantie über drei Monatsmieten mit der Möglichkeit einer Bürgschaftskombination.

Die Vereinigung befürwortet eine Rückkehr zu den Mietgarantievorschriften, so wie sie vor den gesetzlichen Anpassungen 2007 bestanden.

3.3. Die Situation evaluieren

Die vorangegangene Föderalregierung hat sich verpflichtet, die neuen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Mietgarantie nach einem Jahr zu evaluieren. Durch einen auszuarbeitenden Königlichen Erlass ist die Föderalregierung zudem befugt, eine Garantie zur Deckung von risikoreichen Bankgarantien vorzusehen. Dies sind Garantien, die Kunden gewährt werden, bei denen das Risiko besteht, dass sie ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Banken nicht nachkommen werden. Die Regierung besitzt das Recht, die einschlägigen Kriterien sowie die Modalitäten ihrer Intervention festzulegen.

Derweil hat der Konzertierungsausschuss eine Arbeitsgruppe zur Begutachtung des Mietgarantiesystems eingerichtet. Es erscheint uns wichtig, darauf hinzuweisen, dass bei dieser Begutachtung ein starkes Engagement seitens der verschiedenen Akteure erwartet wird und die Schlussfolgerungen innerhalb einer annehmbaren Frist vorgelegt werden.

Teilnehmerliste der Arbeitsgruppe

Antwerps Platform Generatiearmen
Centrum Algemeen Welzijnswerk Mozaiek vzw - Woonbegeleiding
Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
Samenlevingsopbouw Brussel
Solidarités Nouvelles Wallonie
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen

Es wurden auch bilaterale Kontakte zwischen Febelfin, der ÖSHZ-Abteilung der Stadt- und Kommunalverbände und der Vermietervereinigung organisiert.

1.3.

RÜCKFORDERBARKEIT DER
RECHTSANWALTSHONORARE: EIN SCHRITT
AUF DEM WEG ZU EINEM BESSEREN
ZUGANG ZUR JUSTIZ?

1.3. RÜCKFORDERBARKEIT DER RECHTSANWALTSHONORARE: EIN SCHRITT AUF DEM WEG ZU EINEM BESSEREN ZUGANG ZUR JUSTIZ?

Einleitung	51
1. Kurzdarstellung des Gesetzes	51
1.1. Die Absichten des Gesetzgebers	52
1.2. Die Vergütungsbeträge	52
1.3. Die Ermessensbefugnis des Richters	53
1.4. Der rechtsuchende Empfänger des juristischen Beistands	53
2. Feststellungen im Zuge der Konzertierungsgespräche	54
2.1. Die Unkenntnis des Gesetzes	54
2.2. Ein zusätzlicher Hemmschuh für den Zugang zur Justiz	55
2.3. Die Verschlechterung der Vermögenssituation	57
3. Empfehlungen	59
3.1. Die Auswirkungen des Gesetzes mit Wenigverdienern evaluieren	59
3.2. Die Begünstigten des weiterführenden juristischen Beistands vom Geltungsbereich des Gesetzes ausschließen	59
3.3. Die Behördengänge für die Beantragung des weiterführenden juristischen Beistands und die Gerichtskostenhilfe vereinfachen	60
3.4. Im Gesetz die Möglichkeit für den Richter verankern, den durch den Königlichen Erlass festgelegten Mindestbetrag zu verringern	60
3.5. Die breite Öffentlichkeit und die Sozialakteure über die Auswirkungen des Gesetzes informieren	61
3.6. Die Mechanismen der Schlichtung und Vermittlung bevorzugen	61
Teilnehmerliste	62

Einleitung

„Die Rückforderbarkeit (d.h. die Übernahme der Rechtsanwaltshonorare und -kosten der siegreichen Prozesspartei durch die unterlegene) stellt für arme Menschen ein zusätzliches Hindernis beim Zugang zur Justiz dar. Solidarités Nouvelles merkt an, dass diese Rechtsvorschrift eine Katastrophe für diese Bevölkerungsgruppe ist; arme Menschen wagen es nicht mehr, die Gerichte zu bemühen, um z.B. eine nicht erstattete Mietgarantie zurückzuerhalten. Die einzige Verteidigungsmöglichkeit der aus ihren Wohnungen Vertriebenen führt über die Justiz, deren Zugang mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Rückforderbarkeit weiter erschwert wurde.“¹ „Für eine derart entscheidende Frage mit Blick auf den Zugang zur Justiz für die ärmsten Menschen gab es vor der Verabschiedung dieser Maßnahme nicht die geringste Rücksprache mit den Vereinigungen oder dem Dienst...“²

Als Reaktion auf diesen Brennpunkt hat der Dienst eine Konzertierungsrunde zu den Folgen dieser seit dem 1. Januar 2008 wirksamen Gesetzesänderung³ für die Ausübung des Grundrechtes auf ein faires Verfahren organisiert. In der Praxis äußert sich die neue Vorschrift durch einen starken Anstieg der Verfahrensschädigung⁴.

Die Erfahrungen von Menschen, die in armen oder prekären Verhältnissen leben, dienen als Ausgangspunkt der Überlegungen und wurde dem Standpunkt von Rechtsanwälten, Magistraten, Gewerkschaften, Rechtsbeistandsdiensten und einem Mieterbund bei einem von der Plattform *Justice pour tous* organisierten Rundtischgespräch gegenübergestellt⁵.

Vor der Präsentation der Erkenntnisse, Analysen (Punkt 2) und Empfehlungen (Punkt 3) aus der Konzertierungsrunde erläutern wir kurz das Gesetz und den Königlichen Erlass (Punkt 1).

Diese Gesetzgebung ist seit weniger als zwei Jahren in Kraft. Daher ist es angemessen, die Art und Weise ihrer Anwendung und die Konsequenzen für die in Armut lebenden Menschen äußerst aufmerksam zu verfolgen. Der Beitrag armer Bevölkerungsgruppen zu der vom Justizminister organisierten Bewertung der Auswirkungen der Rückforderbarkeit ist demnach unumgänglich.

1. Kurzdarstellung des Gesetzes

An dieser Stelle werden lediglich die von den Teilnehmern der Konzertierungsgespräche vorgebrachten Elemente, die auch für das Verständnis des folgenden Textes zweckdienlich sind, erwähnt⁶. Zunächst geht es um die Absichten des Gesetzgebers (1.1.). Danach gilt das Augenmerk den Beträgen der Verfahrensschädigung, da deren deutliche Erhöhung Fragen aufwirft (1.2.). Schließlich

¹ Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Begleitkommission der Dienst zur Bekämpfung von Armut von 3. Juli 2008.

² Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Begleitkommission der Dienst zur Bekämpfung von Armut von 24. September 2008.

³ Gesetz vom 21. April 2007 über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltshonorare und -kosten, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Mai 2007, in Kraft getreten am 1. Januar 2008 (Art.1022 des Gerichtsgesetzbuches) und Königlicher Erlass vom 26. Oktober 2007 über die Festlegung der Tarife der Verfahrensschädigung, *Belgisches Staatsblatt*, 9. November 2007.

⁴ Die Verfahrensschädigung existierte bereits vor dem Gesetz vom 21. April 2007, sie gehörte seit jeher zu den Gerichtskosten (Artikel 1018 und folgende, insbesondere 1022 des Gerichtsgesetzbuches). Allerdings handelte es sich dabei um eine bescheidene Summe, die ausschließlich die Durchführung bestimmter materieller Handlungen durch den Rechtsanwalt abdeckte, keineswegs aber die Anwaltshonorare für die eigentliche Verteidigung.

⁵ *Rückforderbarkeit der Honorare... Ein besserer Zugang zur Justiz für wen?* Diskussionsrunde auf Initiative der Plattform *Justice pour tous*, am 15. Januar 2009 im Haus der Parlamentarier.

⁶ Für eine vollständige Darstellung des Gesetzes siehe insbesondere Artikel von: Van Compernelle, Jacques und Francois Glansdorff (Dezember 2007) in De Leval, Georges (Dir.). *L'accès à la justice*, Commission Université -Palais, S. 229-259.

werden zwei Mechanismen einer versuchten Risikominimierung für die Rechtsuchenden mit geringen Einkünften thematisiert: die Ermessensbefugnis des Richters (1.3.) und die Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um einen Begünstigten des weiterführenden juristischen Beistands handelt⁷ (1.4.).

1.1. Die Absichten des Gesetzgebers

Das Gesetz vom 21. April 2007 und der Königliche Erlass vom 26 Oktober 2007 sollen die Rechtsunsicherheit beenden, die nach einem Urteilsspruch des Kassationshofes⁸ in der Frage der Rückforderbarkeit vorherrschte und zu einer kontrastreichen Rechtsprechung geführt hatte. Das Gesetz sieht ein System vor, das auf alle vor Gericht gebrachten Streitigkeiten gleichermaßen zur Anwendung kommt⁹. Die Harmonisierung erfolgte im Sinne einer allgemeinen Einführung der Übernahme der Rechtsanwalts honorare und -kosten durch die Partei, der kein Recht zugesprochen wird. Ganz konkret äußert sich das Gesetz durch eine Zunahme der Verfahrenschädigung.

Die parlamentarischen Arbeiten machen deutlich, dass die Verabschiedung dieses Gesetzes heftige Diskussionen ausgelöst hat.

„In der Debatte über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare und -kosten ist die Meinung bezüglich der Frage des Rechtes auf Zugang zur Justiz gespalten. Die Befürworter gehen davon aus, dass die Möglichkeit der Rückforderbarkeit von Rechtsanwalts honoraren und -kosten den Zugang zur Justiz erleichtern wird, insbesondere für Menschen mit eingeschränkten finanziellen Mitteln, die aber kein Anrecht auf kostenlosen Rechtsbeistand haben... Nach Meinung der Gegner wird der Zugang zur Justiz dadurch nur erschwert. Das Risiko der unterlegenen Partei, neben den eigenen Rechtsanwaltskosten die Anwaltskosten der Gegenpartei (oder einen Teil davon) zahlen zu müssen, bildet einen zusätzlichen Hemmschuh, der den Zugang aller weniger vermögenden Menschen zur Justiz beeinträchtigen wird...“¹⁰

Die Argumente der Befürworter der Rückforderbarkeit haben sich durchgesetzt. Der letztlich verabschiedete Text zeigt den Willen des Gesetzgebers, die Frage der Übernahme der Rechtsanwalts honorare und -kosten ohne eine Einschränkung des Zugangs zur Justiz zu klären.

1.2. Die Vergütungsbeträge¹¹

Die starke Aufwertung der Verfahrenschädigung ist eines der Hauptmerkmale des fortan im Gerichtsgesetzbuch verankerten Systems der Rückforderbarkeit.

Man muss zwischen geldlich zu beziffernden und nicht zu beziffernden Rechtssachen unterscheiden. Innerhalb dieser beiden Kategorien gibt es jeweils drei Beträge: Basisbetrag, Mindestbetrag und Höchstbetrag.

- Für geldlich zu beziffernde Verfahrensgegenstände liegen die Beträge zwischen 75 Euro (Mindestbetrag für Rechtsstreitigkeiten über Summen bis 250 Euro) und 30.000 Euro (Höchstbetrag für

⁷ Der weiterführende juristische Beistand ist derjenige, der einer natürlichen Person in Form einer ausführlichen juristischen Stellungnahme bewilligt wird, bzw. der juristische Beistand im Rahmen eines Verfahrens oder nicht, oder der Beistand einschließlich Vertretung im Rahmen eines Prozesses (Artikel 508/1 und folgende des Gerichtsgesetzbuches, eingeführt durch das Gesetz vom 23. November 1998 über Rechtsbeistand).

⁸ Kass., 2. September 2004, W.R., 2004-05, 535.

⁹ In Strafsachen gilt der Grundsatz der Rückforderbarkeit nur für die Beziehungen zwischen Beschuldigtem und Zivilpartei.

¹⁰ Belgischer Senat, 3-1686/1 – 2005/2006, S.8.

¹¹ Königlicher Erlass vom 26. Oktober 2007 über die Festlegung der Tarife der Verfahrenschädigung, *Belgisches Staatsblatt*, 9. November 2007.

Rechtsstreitigkeiten über Summen von mehr als 1.000.000,01 Euro). In einer Rechtssache, bei der es beispielsweise um 12.000 Euro geht (z.B. Prozess wegen ungerechtfertigter Entlassung), beläuft sich der von der unterlegenen Partei geschuldete Basisbetrag auf 2.500 Euro, ggf. ermäßigt um 625 Euro. Die vormalige Verfahrenschädigung betrug 218,64 Euro.

- Für geldlich nicht zu beziffernde Rechtssachen (z.B. eine Scheidung) beträgt der Basisbetrag 1.200 Euro, während sich die frühere Verfahrenschädigung auf 121,47 Euro belief; der Mindestbetrag auf 75 Euro und der Höchstbetrag auf 10.000 Euro. Der Höchstbetrag ist deutlich niedriger als bei geldlich zu beziffernden Rechtssachen. Für unsere Zwecke ist es interessant, auf die Ursache dieser Differenz hinzuweisen: Der vorhersehbare Charakter des Betrages der Verfahrenschädigung wird als grundlegendes Element des Zugangs zur Justiz bewertet. *“Die unterschiedliche Behandlung lässt sich darauf zurückführen, dass es unmöglich ist, ausreichend vorhersehbare und proportionierte Kriterien für den Rechtsuchenden aufzustellen, der eine Rechtssache anstrengen möchte oder sich im Rahmen einer Rechtssache verteidigen muss, deren Gegenstand man nicht in Geld beziffern kann. Weil das gerichtliche Risiko derart schwer absehbar ist, ergibt sich notgedrungen eine unverhältnismäßige Einschränkung des Zugangs zur Justiz für die mit einer solchen Situation konfrontierten Rechtsuchenden, und ganz besonders aber nicht ausschließlich für die Schwächsten. Aber die Reform ist Bestandteil einer Politik, die einen besseren Zugang zur Justiz gewährleisten soll. Und der vorhersehbare Charakter des Betrages der Verfahrenschädigung spielt diesbezüglich eine grundlegende Rolle. Die Begrenzung des Höchstbetrages der Verfahrenschädigung für derartige Rechtssachen auf 10.000 Euro hat sich als einzige Möglichkeit herauskristallisiert, um dieses Ziel zu erreichen.”¹²*

1.3. Die Ermessensbefugnis des Richters

Sogar von Amts wegen muss der Richter zur Zahlung der Verfahrenschädigung verurteilen, also auch, wenn keine Partei dies beantragt. In diesem Fall greift stets der Basisbetrag. Eine Reduzierung bzw. Erhöhung dieses Basisbetrages kann von der betreffenden Partei beantragt werden. Dieser Antrag wird gegebenenfalls auf Interpellation des Richters gestellt: Ursprünglich war diese richterliche Initiativbefugnis nicht im Gesetz vorgesehen, aber von zahlreichen betroffenen Akteuren gewünscht¹³. Durch eine besonders begründete Verfügung kann der Richter den Entschädigungsbetrag also reduzieren oder aber erhöhen, indem er insbesondere die Vermögenssituation der unterlegenen Partei (ausschließlich zur Reduzierung des Betrags, niemals aber zur Erhöhung) beziehungsweise die Komplexität der Rechtssache (geldlich nicht zu beziffernde Rechtssachen) berücksichtigt.

1.4. Der rechtsuchende Empfänger des juristischen Beistands

Falls der Rechtsuchende, der juristischen Beistand genießt, den Prozess gewinnt, erhält dessen Rechtsanwalt die Verfahrenschädigung. Anschließend vermerkt der Anwalt dies im Bericht, den er dem Büro für juristischen Beistand erstattet, und der Betrag der Entschädigung wird ihm von seinen Staatsbezügen abgehalten.

Verliert der Rechtsuchende seinen Prozess, ist die Verfahrenschädigung auf das Minimum festgelegt, *“ausgenommen bei einem offenkundig unsinnigen Sachverhalt.”¹⁴* Im Laufe der parlamentari-

¹² Stellungnahme des Staatsrates Nr. 43.215/2 vom 18. Juni 2007.

¹³ Siehe Abänderung von Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches durch das Gesetz vom 22. Dezember 2008 in Abänderung des Gerichtsgesetzbuches bezüglich der Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare und -kosten, *Belgisches Staatsblatt*, 12. Januar 2009.

¹⁴ Art. 1022, Absatz 4 des Gerichtsgesetzbuches.

schen Arbeiten¹⁵ wurde die Meinung geäußert, dass diese Ausnahme dem Richter die Möglichkeit gebe, die Entschädigung über das Minimum hinweg anzuheben, sie aber niemals zu reduzieren. Im Gegensatz hat der Verfassungsgerichtshof ein Urteil gesprochen, aus dem hervorgeht, dass solch eine Interpretation nicht rechtsverbindlich ist und dass davon auszugehen ist, dass der Richter den vom rechtsuchenden Empfänger eines weiterführenden juristischen Beistands geschuldeten Verfahrensschädigungsbetrag auf weniger als das im Königlichen Erlass vom 26. Oktober 2007 vorgesehene Minimum und sogar auf einen symbolischen Betrag festlegen kann¹⁶.

2. Feststellungen im Zuge der Konzertierungsgespräche

Die bei der Konzertierungsrunde vertretenen Vereinigungen bekundeten zunächst ihre lückenhafte Kenntnis des Gesetzes, wobei der Bogen von völliger Unkenntnis bis hin zu einem reinen Teilverständnis reichte (2.1.). Die Befürchtung eines weiteren Hindernisses für benachteiligte Menschen beim Zugang zur Justiz (2.2.) steht im Zentrum der Überlegungen. Ausgelöst werden diese Ängste insbesondere durch die eventuellen finanziellen Konsequenzen des Gesetzes über die Rückforderbarkeit (2.3.).

2.1. Die Unkenntnis des Gesetzes

Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche ließen durchblicken, dass viele Personen gar nicht von der Existenz dieses Gesetzes wissen. Beispielsweise erklärten die Vertreter einer Vereinigung mit einer ständigen Rechtsberatung im Brüsseler Zentralbahnhof, dass *“die Berater von ‘Droit sans toit’ nur äußerst selten mit den im Zuge des Gesetzes über die Rückforderbarkeit eingeführten Veränderungen konfrontiert werden: Das Konzept der Verfahrensschädigung ist ihnen unbekannt, und von dem Gesetz haben sie auch noch nichts gehört... Oftmals mangelt es den Ärmsten an Vertrauen in die Justiz, und sie haben auch nicht den Eindruck, dass sie imstande sind, ihre Rechte effizient geltend zu machen. Da ist die Verfahrensschädigung nur ein weiterer Mechanismus, durch den das System weiter an Glaubwürdigkeit verliert: Es kommen Zusatzkosten auf Menschen zu, die mittellos sind und häufig wegen einer strukturellen Verschuldung vor Gericht zitiert werden.”*

Darüber hinaus offenbarte die im April 2008 von der Redaktion von *“Justement”* und der *“Juristenkrant”* durchgeführte Umfrage bei Rechtsanwälten¹⁷, dass nur etwas mehr als ein Viertel (28 %) von ihnen der Meinung ist, dass die Mehrheit ihrer Klienten (zwischen 60 und 100 %) schon vom Gesetz über die Rückforderbarkeit gehört haben. Zudem gehen die Rechtsanwälte davon aus, dass unter den Klienten, die bereits von dem Gesetz gehört haben, lediglich 29 % eine mittlere oder weitreichende Kenntnis von dessen Tragweite hätten; ihnen scheint, dass Einzelpersonen weniger über das Gesetz und dessen Konsequenzen auf dem Laufenden sind als Unternehmen. Und schließlich meinen viele Rechtsanwälte, dass die den Einzelpersonen bekannten Gesetzes Elemente fehler- oder bruchstückhaft seien.

¹⁵ Parl. Dok., Kammer, 2006-2007, DOC 51-2891/002, S. 14.

¹⁶ Urteilsspruch Nr. 182/2008 des Verfassungsgerichtshofes vom 18. Dezember 2008.

¹⁷ Siehe insbesondere die Internetseite <http://communities.kluwer.be/legalworld/content.aspx?id=3062>

In der Konzertierungsrunde wurde ganz unumwunden die Frage aufgeworfen, wem die Verantwortung für diese Information zukommt. Die staatlichen Behörden sind nicht imstande, diese Aufgabe gegenüber den Vereinigungen wahrzunehmen; dazu fehlt ihnen das nötige Rüstzeug, und sie sind selbst mit einer Fülle an Gesetzesmaßnahmen konfrontiert, weshalb sie sich folglich nicht in allen auskennen. Die Rechtsanwälte und Büros für juristischen Beistand sind zwei genannte Akteure, die eine maßgebliche Informationsrolle spielen können und müssen, insbesondere in Bezug auf die Gerichtskostenhilfe.

Eine Interessenvereinigung mittelloser Mieter hat angemerkt, dass die besser Informierten ihre gesetzlichen Kenntnisse verwenden können, um weniger oder gar nicht informierte Menschen einzuschüchtern und diese so von gerichtlichen Schritten abzubringen. Das gilt heute für einige Vermieter gegenüber ihrem Mieter, sogar wenn der Mieter von einer Vereinigung unterstützt wird.

2.2. Ein zusätzlicher Hemmschuh für den Zugang zur Justiz

Einige hauptamtliche Vertreter von Vereinigungen erläuterten, dass sie die Betroffenen nicht mehr ohne weiteres zu gerichtlichen Schritten ermutigten: Sie befürchten, dass sich ihre Situation letztlich nach einer möglichen Verurteilung zur Übernahme der Rechtsanwaltshonorare und -kosten der Gegenpartei nur noch weiter verschärft. Für Menschen, die in Armut oder prekären Verhältnissen leben, wiegt die Angst vor einem größeren finanziellen Risiko bei einem gescheiterten Prozess schwerer als die Aussicht auf eine mögliche Teilerstattung ihrer Rechtsanwaltskosten im Falle eines siegreichen Ausgangs.

Die Frage nach dem Zugang zur Justiz ist nicht nur grundlegend sondern auch äußerst komplex. Wiederholt haben die Teilnehmer der Konzertierungsrunde darauf hingewiesen, dass es bei der Problematik des Rechtes auf ein faires Verfahren für die Ärmsten der Armen nicht ausschließlich um finanzielle sondern auch noch um andere Aspekte geht.

Die richterliche Instanz wird generell zu wenig von mittellosen Personen angerufen, insbesondere wegen eines Informationsmankos, der Unkenntnis des eigenen Statuts als Rechtssubjekt, der Angst vor einem Gerichtsauftritt, der Angst vor den Auswirkungen eines Urteilspruchs (sogar eines günstigen) für die Zukunft (z.B. beim Einspruch gegen eine Instanz, von der die Person weiterhin abhängen wird). Für die ärmsten Menschen häufen sich diese Hindernisse¹⁸. Außerdem bedeutet eine Verteidigung vor Gericht, Dokumente zu sammeln, einen Antrag auf Gerichtskostenhilfe zu stellen, einen Rechtsanwalt zu finden, usw. – so viele Schritte, die für einige nur sehr schwer realisierbar sind.

Für einen Teil der Bevölkerung *„liegt und bleibt die Justiz noch ‚außer Reichweite‘. Die Hindernisse sind zahlreich: finanzielle Hürden, soziokulturelle Hürden, psychologische Hürden, die so häufig aufgezwungene defensive Rolle, mangelndes Vertrauen, usw.“*¹⁹ *„Durch den förmlichen und ritualartigen Charakter der Geschehnisse vor Gericht wird nicht nur eine offenkundige Distanz aufgebaut. Als Rechtsuchender muss man zunächst die Gesetze, Rechte und Verfahren kennen. Die Tatsache, dass die Welt und die Sprache der Rechtsanwälte andersartig sind, bleibt ein Hindernis.“* Die psychologischen Hürden

¹⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 83; vom gleichen Autor *Lance débat – 10 ans Rapport Général sur la pauvreté*, Brüssel, S. 157 und folgende; vom gleichen Autor, *Pauvreté- Dignité-Droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Brüssel, S. 49 bis 64.

¹⁹ Beitrag von Recht Op, stellvertretend für die teilnehmenden Vereinigungen bei der Konzertierung, beim Rundtischgespräch vom 15. Januar 2009, 'Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare... Ein besserer Zugang zur Justiz für wen?'

wiederum *“stammen von negativen Erfahrungen. Die Kontakte der armen Menschen mit dem Recht entwickeln sich oft zu deren Nachteil. Da ihnen das Recht mit all seinen Facetten als Bedrohung erscheint, neigen arme Menschen weniger dazu, sich diesem System zuzuwenden beziehungsweise es in Anspruch zu nehmen. Sie machen ihre Rechte auch wegen der Angst weniger geltend. Die Furcht vor allem, was mit Recht oder dem Gericht zusammenhängt, lähmt sie förmlich: Angst vor der Kontaktaufnahme mit einem Rechtsanwalt, einer Gerichtsvorladung zu folgen, das ÖSHZ um Hilfe zu bitten. Armen Menschen ermöglicht das Recht nicht die Lösung ihrer Probleme. Ganz im Gegenteil: Es verursacht einen Haufen Probleme, aus denen sie keinen Ausweg finden. Daher hüten sie sich vor der Gerichtsbarkeit. In ihren Augen will letztere ihnen ihre Kinder wegnehmen, sie bestrafen und wird ohnehin immer für den Stärkeren Partei ergreifen.”*²⁰

Nach Auffassung der bei der Konzertierungsrunde vertretenen Vereinigungen besteht die Gefahr, dass das Gesetz über die Rückforderbarkeit Menschen mit geringen Mitteln veranlasst, schlicht und einfach auf die Ausübung ihrer Rechte vor Gericht zu verzichten. Demnach ist für diese Personen die finanzielle Unwägbarkeit von Verfahren mit einem generell ungewissen Ausgang keine Option. Rechtsanwälte gelangen zu der Feststellung, dass sich dieses Risiko bewahrheitet hat. Ihrer Aussage zufolge ist die Entscheidung für rechtliche Schritte nur noch um so schwerer zu treffen, sobald der Klient die Information erhalten hat, welche Summe zusätzlich zu einer Niederlage von der Gegenpartei zur Deckung der Rechtsanwaltskosten eingefordert werden könnte²¹. Vereinigungen für ersten juristischen Beistand läuteten auch die Alarmglocke und erklärten, dass die Kandidaten im Zuge der Besprechung der Rechtsanwaltskosten im Laufe eines Beratungsgesprächs ihre Rechte nur widerwillig verteidigen wollen, auch wenn sie handfeste Argumente vorweisen können. Die Verabschiedung des Prinzips der Rückforderbarkeit und die erhebliche Zunahme der damit einhergehenden Entschädigungen erschweren nur noch mehr die Aufgabe der Vereinigungen, die arme Menschen zur Verteidigung ihrer Rechte vor Gericht ermutigen wollen.

*“Das Gesetz über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltskosten bildet zweifellos nur noch ein weiteres Hindernis beim Zugang zur Justiz, wobei die Gefahr besteht, dass die Folgen für benachteiligte Personen oder solche mit niedrigem Einkommen leider eine sehr schwere Bürde sind.”*²² Anders ausgedrückt: Der ungleiche Zugang zur Justiz nimmt mit der Rückforderbarkeit weiter zu. *“Es muss sogar die Frage gestellt werden, ob dieses System nicht eine indirekte Diskriminierung auf Basis der Vermögenssituation darstellt.”*²³

Es sei darauf hingewiesen, dass *“der Europäische Menschenrechtsgerichtshof vor kurzem nicht ausgeschlossen hat, dass die Verurteilung der unterlegenen Partei zur Erstattung der Rechtsberaterhonorare der siegreichen Partei bei einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen dem Betrag der Verurteilung und den finanziellen Mitteln dieser unterlegenen Partei zu einer Verletzung von Artikel 6 der Konvention²⁴ führen kann.”*²⁵

Nach Meinung der Konzertierungsteilnehmer reduziert die Rückforderbarkeit de facto die dank des Gesetzes über die Einführung des juristischen Beistands erzielten Fortschritte, und dies ungeachtet der Tatsache, dass der Richter den Entschädigungsbetrag unter das Minimum senken und sogar auf eine symbolische Summe veranschlagen kann.

²⁰ Recht-Op Dam (2007). Het recht van de sterkste: Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht' komen? Antwerpen, dam@recht-op.be
²¹ Beitrag der Vereinigung *Syndicat des avocats pour la démocratie* bei dem Rundtischgespräch vom 15. Januar 2009 'Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltshonorare... Ein besserer Zugang zur Justiz für wen?'
²² Beitrag von *Recht Op* beim Rundtischgespräch.
²³ Beitrag der CSC und der FGTB bei dem Rundtischgespräch vom 15. Januar 2009 'Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltshonorare... Ein besserer Zugang zur Justiz für wen?'
²⁴ Art.6 der Europäischen Menschenrechtskonvention: Recht auf einen fairen Verfahren.
²⁵ Tulkens, Françoise und Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). "Pauvreté et Droits de l'homme. Contribution de la Cour européenne des droits de l'homme" in Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). *Pauvreté-Dignité-Droits de l'homme. Les 10 ans de l'Accord de coopération*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 68.

2.3. Die Verschlechterung der Vermögenssituation

Nach Meinung der Konzertierungsteilnehmer birgt das Gesetz auch in finanzieller Hinsicht negative Konsequenzen für die mittellosesten Menschen: Je bescheidener die Einkünfte eines Rechtsuchenden sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass er auf der Verliererseite landet.

Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Person Probleme haben wird, ihren Verpflichtungen bei der Zahlung der Miete, der medizinischen Kosten, der Energieversorgung usw. nachzukommen, ist deutlich höher. Für diese Person ist das Risiko also viel größer, sich als Beklagter vor Gericht wieder zu finden und schlussendlich wegen der Missachtung dieser oder jener Verpflichtung verurteilt zu werden. Bei einem verlorenen Gerichtsprozess wird die Person auch noch zur Zahlung der Verfahrensschädigung gemäß Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches verurteilt.

Bei der Konzertierung wurde der folgende konkrete Fall von der V.o.E. *Recht Op* dargelegt:

“Am 9. September 2008 wird Herr X für die Zahlung einer Medizinkostenrechnung über 53,23 Euro vor den Friedensrichter seiner Kommune zitiert. Herr X bleibt der Anhörung fern. Er wird in Abwesenheit zur Zahlung der Rechnung über 53,23 Euro verurteilt. Aber der Urteilsspruch geht noch weiter: Zuzüglich zum Rechnungsbetrag fallen noch Verzugszinsen von 7 %, eine Schadenersatzsumme von 20 Euro, 28,76 Euro Mahngebühr, 83,39 Euro Vorladungskosten und schließlich noch 75 Euro Verfahrensschädigung an. Unter dem Strich beträgt die Endrechnung jetzt über 250 Euro! Für Herrn X, der erwerbslos ist und als Auskommen nur Arbeitslosengeld bezieht, ist die Zahlung dieser Summe ein Ding der Unmöglichkeit. Nichtsdestotrotz ist die von ihm zu zahlende Verfahrensschädigung gemäß der Anwendung des Gesetzes über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltskosten (75 Euro) auf den Tiefstbetrag festgelegt.”

In diesem Beispiel einer Rechtssache vor einem Friedensgericht wegen einer unbezahlten Krankenhausrechnung muss der Schuldner laut Urteilsspruch letztlich eine weitaus höhere Summe als die ursprünglich geschuldete zahlen. Durch eine Vermittlung und Zahlungsfristen hätte diese Eskalation vermieden werden können. Aber derzeit neigen die Krankenhäuser dazu, ihr Geld rasch einzutreiben und die Drittzahlerregelung nicht anzuwenden.

Dieses Beispiel veranschaulicht die Gefahr für manche Personen, durch die Anwendung der neuen Bestimmungen in eine noch schlimmere Lage zu geraten. Einige werden natürlich einwerfen, Herr X hätte sich doch durch einen vom Gericht gestellten Rechtsanwalt vertreten lassen können, anstatt der Verhandlung fernzubleiben. Allerdings schätzt man dabei völlig falsch ein, was ein Leben in Armut bedeutet.

“...vor Gericht zu ziehen, kann in einem schwierigen Alltag nur als ein Schritt ohne jeglichen Mehrwert betrachtet werden.” Manchmal äußern Richter ihren Unmut darüber, tagelang Versäumnisurteile zu verkünden. Die tagtäglich mit der Armut konfrontierten Menschen *“fühlen sich nicht wirklich als ‘Rechtssubjekte’, sondern eher als Spielball von Verfahren, vor denen sie letztlich kapitulieren. Im Alltag sind sie gezwungen, Überlebensstrategien zu entwickeln, ohne allen von der Gesellschaft auferlegten sozialen und finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können. Folglich entstehen ihre Kontakte mit der Justiz durch zahlreiche Vorladungen – mal wegen offener Schulden, mal wegen Schwarzarbeit...”*²⁶

Bei dem Rundtischgespräch äußerten Rechtsanwälte, Richter, Vereinigungen für juristischen Beistand und der Mieterbund auch die Befürchtung, dass das Gesetz die prekäre Situation der anfälligsten Rechtsuchenden weiter verschärft: der Arbeitnehmer, der seinen Arbeitsplatz verloren hat

²⁶ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Lance Débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Brüssel, S. 158.

und die Gültigkeit seiner Entlassung anfechten will; der mit seinem Vermieter auf Kriegsfuß stehende Mieter; der mit Zahlungsproblemen konfrontierte "kleine" Selbstständige, usw. So betonte der Mieterbund beispielsweise, es sei aufgrund der Wirtschaftskrise und der Verarmung eines Teils der Bevölkerung zu befürchten, dass viele mietrechtliche Verfahren Mietrückstände betreffen. Allerdings werden die Mieter nicht nur zur Zahlung der Rückstände sondern auch zur Entrichtung einer Verfahrensschädigung verurteilt.

3. Empfehlungen

Die Widersacher des Gesetzes über die Rückforderbarkeit haben mobil gemacht, um dessen Aufhebung zu erreichen. Mehrere Einspruchsverfahren wurden beim Verfassungsgerichtshof und beim Staatsrat eingereicht, doch sie wurden allesamt verworfen. Auch wenn die Teilnehmer der Konzertierungsrunde diese von der Rechtsanwaltskammer und dem Hohen Justizrat unterstützte Gesetzesabänderung nicht eingefordert hatten, empfehlen sie keineswegs deren Abschaffung. Nach ihrem Dafürhalten entspricht sie einer gewissen Logik und dem Interesse vieler. Die weiter unten aufgelisteten Vorschläge zielen auf einen besseren Schutz der anfälligsten Rechtsuchenden ab, für die die Rückforderbarkeit de facto ein zusätzliches Hindernis beim Zugang zur Justiz darstellt.

3.1. Die Auswirkungen des Gesetzes mit Wenigverdienern evaluieren

Es gilt zu überprüfen, in welchem Maße die Anwendung des Gesetzes über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare Einzelpersonen nicht systematisch von der Ausübung ihrer Rechte gegenüber ihrem Arbeitgeber, Vermieter, usw. abhält und inwieweit sie andererseits nicht doch die Situation der Menschen mit niedrigem Einkommen verschlimmert, indem sie für eine kleine Brieftasche ohnehin schon schwer zu ertragenden Urteilssanktionen unnötigerweise erschwert. Wenn man auswertet, warum eine Maßnahme nicht in Anspruch genommen wird, läuft man stets Gefahr, Dinge zu unterschätzen. Dennoch ist die Evaluierung in diesem Fall relevant und notwendig.

Der Justizminister hat eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Es wird darum gebeten, die an vorderster Front Betroffenen daran teilhaben zu lassen, die Rechtsuchenden und ganz besonders jene, die sich mit einem niedrigen Einkommen durchschlagen müssen. Diese Gruppe wurde anders als die der Rechtsanwälte bei der Ausarbeitung des Gesetzes nicht angehört, obgleich dem Gesetzgeber die Risiken für Menschen in armen bzw. prekären Verhältnissen bewusst waren. Die bei der Konzertierungsrunde vertretenen Vereinigungen erinnern daran, dass das Kooperationsabkommen über die Bekämpfung der Armut²⁷ die Beteiligung der Armen und ihrer Fürsprecher an der Ausarbeitung von Politiken vorsieht.

3.2. Die Begünstigten des weiterführenden juristischen Beistands vom Geltungsbereich des Gesetzes ausschließen

Ungeachtet der Tatsache, dass der Richter jetzt die Möglichkeit besitzt, die Verfahrensentzündung auf einen symbolischen Betrag festzulegen, wenn die unterlegene Partei juristischen Beistand genießt, wünschen sich die Konzertierungspartner die Beibehaltung dieses Vorschlags als Priorität. Das simple Risiko einer fälligen Verfahrensentzündung, von der man vorher nicht weiß, ob sie reduziert wird oder nicht, erschwert den ohnehin schon ungleichen Zugang zur Justiz noch weiter, wenn man zudem bedenkt, welche negative Vorstellung die in Armut und in prekären Verhältnissen lebenden Menschen von der Justiz haben, und wie selten sie diese nur in Anspruch nehmen. Den Betrag der Entschädigung vorhersehen zu können, spielt eine grundlegende Rolle beim Zugang zur Justiz: Das gilt noch mehr für die Ärmsten.

²⁷ Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut, *Belgisches Staatsblatt*, 16. Dezember 1998 und 10. Juli 1999.

3.3. Die Behördengänge für die Beantragung des weiterführenden juristischen Beistands und die Gerichtskostenhilfe vereinfachen

Es gilt, die finanziellen Zahlungsrisiken der Verfahrensentzündung bei einer Verurteilung zu verringern: Der Rechtsuchende muss die Möglichkeit haben, die Übernahme dieser Entzündung als Gerichtskosten durch den Staat zu beantragen. Um rasch die Dienste eines Rechtsanwalts und die Gerichtskostenhilfe in Anspruch nehmen zu können, ist eine Vereinfachung der anfallenden Behördengänge unabdingbar²⁸. Zwar ist diese Empfehlung nicht neu, und einige Verbesserungen wurden bereits eingebracht, doch ist der Vorschlag seit der allgemeinen Einführung der Rückforderbarkeit aktueller denn je. Es sei auch daran erinnert, dass eine der Anregungen des von der Regierung verabschiedeten föderalen Plans zur Bekämpfung der Armut in diese Richtung geht: *„Der Justizminister wird eine zentrale Anlaufstelle für den juristischen Beistand und die Gerichtskostenhilfe schaffen, um so die Behördengänge zu vereinfachen. Diese Reform wird insbesondere in Absprache mit der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften sowie der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften erfolgen“ (Vorschlag 52)*. Verwaltungsintern wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die mit der Verbesserung des juristischen Beistands beauftragt ist. Die zentrale Anlaufstelle zählt zu den Verbesserungen, die untersucht werden.

3.4. Im Gesetz die Möglichkeit für den Richter verankern, den durch den Königlichen Erlass festgelegten Mindestbetrag zu verringern

Solange die zweite Empfehlung (Ausschluss der Begünstigten des weiterführenden juristischen Beistands vom Geltungsbereich des Gesetzes) nicht positiv beschieden wird, fordern die Konzertierungspartner, die durch den Verfassungsgerichtshof in Absatz 4 von Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches gegebene Interpretation in das Gesetz aufzunehmen: Dieser Artikel kann nur so ausgelegt werden, dass der Richter die Möglichkeit hat, den vom Rechtsuchenden mit weiterführendem juristischen Beistand geschuldeten Betrag der Verfahrensentzündung unterhalb des vom König vorgesehenen Minimums festzulegen, oder gar einen symbolischen Betrag zu veranschlagen, wenn er diesbezüglich mittels besonders begründeter Verfügung die Auffassung vertritt, dass es unsinnig wäre, diese Entzündung auf das vom König vorgesehene Mindestmaß festzulegen. Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde fordern eine entsprechende Abänderung von Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches, damit dem Richter diese Befugnis ganz ausdrücklich zugesprochen wird, wodurch dieser Schutz des Rechtsuchenden deutlicher erkennbar würde. Diese Klarstellung ist insofern noch notwendiger, als die während der vorbereitenden Arbeiten gegebene Interpretation nicht in die gleiche Richtung ging.

²⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Brüssel, S. 86, Resolution 64.

3.5. Die breite Öffentlichkeit und die Sozialakteure über die Auswirkungen des Gesetzes informieren

Die Feststellung drängt sich auf, dass das Gesetz über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare und -kosten noch zu wenig bekannt ist bzw. verkannt wird. Um falschen Interpretationen vorzubeugen, wäre es angebracht, sowohl die breite Öffentlichkeit als auch die an vorderster Front vertretenen Sozialakteure richtig über die Auswirkungen des Gesetzes und über die darin enthaltenen Möglichkeiten zu informieren, damit sich Menschen mit geringem Einkommen nicht auf finanziell untragbare Verurteilungen einstellen müssen.

Man denkt zum Beispiel an die Wahlmöglichkeit, dass die gesamten Gerichtskosten, einschließlich der Verfahrensentzündung, im Rahmen der Gerichtskostenhilfe²⁹ auf Antrag vom Staat übernommen werden könnten, und daran, dass die Rechtsuchenden mit weiterführendem juristischen Beistand eine Reduzierung der Verfahrensentzündung anfordern können. Diese entscheidenden Informationen werden unzulänglich verbreitet.

3.6. Die Mechanismen der Schlichtung und Vermittlung bevorzugen

In den Fällen und Bereichen, in denen dies machbar ist, wäre es vor Gerichtsverfahren angebracht, die Mechanismen der Schlichtung ins Spiel zu bringen. Insbesondere im Hinblick auf mietrechtliche Fragen haben bei der Konzertierung vertretene Vereinigungen positive Erfahrungen mit paritätischen Mietkommissionen gemacht, die Mietern und Vermietern Gelegenheit zu einem Dialog geben. Auch wenn die Parteien keine Einigung erzielen, führt eine Vermittlung oft genug zu der Einsicht, dass rechtliche Schritte die Mühe wert sind, da die Beteiligten die Gelegenheit erhalten haben, ihre Rechte in Erfahrung zu bringen, und nicht länger der Überzeugung sind, dass sie von vornherein verlieren werden. Die Vermittlung sorgt für eine Aufwertung der Situation armer Bevölkerungsgruppen: Ihre Meinung ist gefragt. Durch die Vermittlung entstehen wieder soziale Bindungen. Auch bei familienrechtlichen Fragen oder Überschuldung sind Schlichtung und Vermittlung interessant.

Seit der Abschaffung der obligatorischen Schlichtung vor einem Prozess glauben viele, dass sie während des Verfahrens keine Daseinsgrundlage mehr hat, was aber nicht stimmt. Es wird darum gebeten, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit korrekte Informationen verbreitet werden.

²⁹ Die Gerichtskostenhilfe besteht darin, denjenigen, die mit Blick auf die Kosten eines Verfahrens, auch außergerichtlich, nicht über die nötigen Einkünfte verfügen, die Entrichtung diverser Gebühren, der Registrierungs-, Kanzlei- und Ausfertigungsgebühr sowie der anderen dadurch anfallenden Gerichtskosten ganz oder teilweise zu erlassen. Sie sichert den Betroffenen auch die Unentgeltlichkeit der öffentlichen und ministeriellen Amtsträger zu, und ermöglicht ihnen ebenfalls, bei Gerichtsgutachten vom unentgeltlichen Beistand eines technischen Beraters zu profitieren (Art. 664 und folgende des Gerichtsgesetzbuches).

Teilnehmerliste

An den Konzertierungsgesprächen beteiligten sich:

Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie
Comme Chez Nous
Dignitas
Droits sans toit
Recht-Op
Solidarités Nouvelles Wallonie
Trempline
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Am Rundtischgespräch der Plattform 'Justiz für alle' beteiligten sich:

CSC und FGTB
Dienststellen für ersten juristischen Beistand
Die Richtervereinigung "Association syndicale des Magistrats"
Mieterbund
Recht Op und Solidarités Nouvelles Wallonie im Namen der Konzertierungsteilnehmer
Syndicat des avocats pour la démocratie

TRANSVERSALE EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel wurden die Schwierigkeiten der in Armut und prekären Verhältnissen lebenden Menschen bei der Ausübung ihrer Rechte aufgezeigt. Die Arbeiten der drei Konzertierungsgruppen führten nicht nur zu themenspezifischen Empfehlungen, sondern auch zu gemeinsamen Vorschlägen.

1. Die ausbleibende Inanspruchnahme evaluieren

Nicht von seinem Recht Gebrauch zu machen, kann für einen potenziellen Begünstigten schwerwiegende Konsequenzen haben, und gewiss wenn er in äußerst prekären Verhältnissen lebt. Wenn man also die Auswirkungen eines Gesetzes evaluiert, gilt das Augenmerk notwendigerweise auch jenen Personen, die das im Text verankerte Recht nicht geltend machen, obschon sie in dessen Geltungsbereich fallen. Wie groß ist diese Gruppe? Welche Ursachen hat die ausbleibende Inanspruchnahme? Sind mehrere Rechte im Spiel? Handelt es sich um eine zeitweilige oder um eine eher dauerhafte Situation?

2. Die Akteure aus der Praxis an der Ausarbeitung und der Evaluierung von Gesetzesinitiativen beteiligen

Die Erfahrung aller betroffenen Akteure, und ganz besonders jene der in Armut lebenden Menschen, ist ein Element, das berücksichtigt werden muss, wenn eine Gesetzesinitiative ergriffen und im späteren Verlauf evaluiert wird. Die Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen ist notwendig, damit die Maßnahme diejenigen erreicht, die ihre Rechte nur schwerlich geltend machen, und um anschließend herauszufinden, ob die Maßnahme sie auch tatsächlich erreicht hat.

3. Besser informieren

Das Informationsmanko wird als eines der Hindernisse für die Ausübung der Rechte identifiziert. Es wird gefordert, die Rechte jedes Einzelnen unmissverständlich und wiederholt zu erläutern. Man empfiehlt, die Informationen nicht auf einmal zu liefern, sondern während des gesamten Prozesses der Ausübung eines Rechts. Die Informationen müssen korrekt, verständlich und auf alle Zielgruppen zugeschnitten sein. Darüber hinaus wird darum gebeten, die Informationen über die größtmögliche Anzahl von Kanälen zu verbreiten, und nicht nur über das Internet. Neben der schriftlichen Vermittlung bleibt auch die mündliche Weitergabe wichtig. Es sollte nicht nur die breite Öffentlichkeit informiert werden, sondern auch die Fachkräfte, insbesondere die Akteure an vorderster Front. Die Information ist ein vollwertiger Aufgabenbereich: Die damit Beauftragten müssen klar identifiziert werden.

4. Die Gesetzgebung harmonisieren und vereinfachen

Die wachsende Komplexität der Gesetzgebung schadet der Ausübung der Rechte, gewiss im Falle von Personen, die in prekären oder armen Verhältnissen leben. Nur mit Mühe erfahren sie, worauf sie Anspruch haben. An der Vereinfachung und, im Maße des Möglichen, der Harmonisierung der Gesetzgebung führt kein Weg vorbei. Die drei in diesem Kapitel behandelten Gesetzesbereiche unterliegen der föderalen Zuständigkeit. Allerdings betreffen viele Gesetzesinitiativen Materien, für die mehrere Machtebenen zuständig sind. Daher wird darum gebeten, die interministeriellen Konferenzen verstärkt als Gelegenheit zu nutzen, um kohärentere Politiken zu betreiben und so die Ausübung der Rechte besser zu gewährleisten.

5. Den automatischen Erwerb der Rechte anstreben

Je nach Möglichkeit wird ein pro-aktiver Ansatz empfohlen. Das setzt voraus, dass sich die zuständigen Behörden selbst auf die Suche nach den potenziellen Begünstigten machen und diese kontaktieren, damit sie von ihren Rechten Gebrauch machen können. Eine der am weitesten vorangetriebenen Formen einer pro-aktiven Strategie ist die automatische Erteilung eines Rechtes, bei der die potenziellen Nutznießer keinerlei Behördengänge mehr durchzuführen brauchen. Nach dem Dafürhalten der Teilnehmer bildet die automatische Erteilung eines Rechtes die beste Garantie, dass die potenziellen Bezugsberechtigten effektiv davon Gebrauch machen können. Kopplung und Austausch von Datensätzen bieten viele Möglichkeiten für eine automatische Zuteilung der Rechte.

Allerdings muss man auch die eventuellen Mängel eines derartigen Systems im Auge behalten. In dieser Hinsicht ist es wichtig, parallel ein 'klassisches' Antragsverfahren zu bewahren, um bei möglichen Fehlern der automatischen Prozedur leicht Abhilfe zu schaffen.

Es wird darum gebeten, den automatischen Zugang zu diesen Rechtsarten auszuweiten.

6. Die Behördengänge größtmöglich vereinfachen

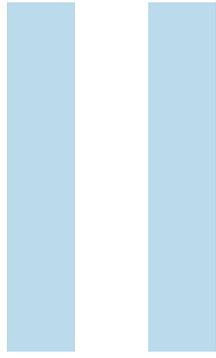
Es wird um eine größtmögliche Vereinfachung der Behördengänge gebeten, wenn die automatische Gewährung des Rechts unmöglich ist. Das setzt wiederum eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe voraus. Um dies zu verwirklichen, kommt es darauf an, den Datenaustausch zwischen den betroffenen Instanzen ohne vorherigen Antrag oder Zutun des Begünstigten zu fördern, wobei gleichzeitig die Privatsphäre respektiert wird. So lässt sich leicht und schneller ein Maximum an Daten erhalten, um die Akte eines potenziellen Bezugsberechtigten zusammenzustellen. Auch im Falle einer fortgeschrittenen Computerisierung muss der Betroffene zweifellos noch selbst einige Formulare ausfüllen. Es wird darum gebeten, diese Vordrucke leserlich und so klar wie möglich zu verfassen. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, die Formulare Personen vorzulegen, die Armut oder prekäre Verhältnisse gekannt haben.

7. Auf die Öffentlichkeit zugehen

In Anbetracht der vielen Hindernisse für Menschen, die ihre Rechte ausüben wollen, ist eine pro-aktive Vorgehensweise der zuständigen Behörden zwar notwendig aber unzureichend. Dieser Ansatz muss durch Aktionen weiterer Akteure flankiert werden, wie Krankenkassen, Gewerkschaften, Rechtsanwälte, ÖSHZ, Personal psychiatrischer Einrichtungen, Aufnahmezentren, Gefängnisse, usw. Bindeglieder wie die Kulturvermittler oder Erfahrungsexperten, eignen sich dazu, die Arbeit dieser Akteure zu erleichtern. Es gilt, ständig mit dem Umfeld potenzieller Nutznießer in Verbindung zu stehen, sie zu identifizieren und zu begleiten, damit sie ihre Rechte geltend machen können. Die politischen Entscheidungsträger werden aufgefordert, die Entwicklung dieses Ansatzes zu unterstützen.

8. Besser begleiten

Die Begleitung bildet eine wichtige Unterstützung für Personen, denen es schwer fällt, ihre Rechte auszuüben. Es wird darum gebeten, auf die Zugangsmöglichkeiten zu Diensten, die eine solche Begleitung anbieten, zu achten. Denn nur allzu oft versperren sozioökonomische Hindernisse anfälligen Personengruppen den Zugang. Stadtviertelstrukturen und bevölkerungsnahe Organisationen mit einer spezifischen Zielgruppe spielen möglicherweise eine Vermittlerrolle zwischen der Bevölkerung und diesen Dienststellen. In dieser Hinsicht verdienen sie besondere Aufmerksamkeit. Die politischen Entscheidungsträger werden aufgefordert, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Begleitdienste optimale Arbeit leisten können.



DIE SCHULISCHE
ORIENTIERUNG:
AUFWERTUNG VON
KOMPETENZEN ODER
VERSTÄRKUNG VON
UNGLEICHHEITEN ?

II DIE SCHULISCHE ORIENTIERUNG: AUFWERTUNG VON KOMPETENZEN ODER VERSTÄRKUNG VON UNGLEICHHEITEN ?

Einleitung	68
1. Entscheidende Augenblicke in der Laufbahn eines Schülers: die Orientierung stricto sensu	70
1.1. Definitionen: von der Theorie zur Praxis	70
1.2. Die erste Stufe des Sekundarunterrichts	71
1.3. Der Übergang von der ersten zur zweiten Stufe des Sekundarunterrichts	73
1.3.1. Die verschiedenen Unterrichtsformen	73
1.3.2. Die Orientierungsbescheinigungen	75
1.4. Die für Orientierung zuständigen Akteure	77
2. Schulische Orientierung: ein Prozess mit zahlreichen Facetten	78
2.1. Die Distanz zwischen Unterrichtswesen und Menschen in Armut	78
2.1.1. Die Schule: ein schwieriger Lernprozess	78
2.1.2. Brücken zwischen dem Unterrichtswesen und Menschen in Armut	80
2.2. Die Externalisierung von Stützkursen	82
2.2.1. Außerfamiliäre und -schulische Stützkurse	82
2.2.2. Stützkurse in der Schule	83
2.3. Schularbeiten zuhause als Faktor für Ungleichheiten	84
2.3.1. Zuhause oder in der Schule?	84
2.3.2. Hausaufgabenbetreuung im außerfamiliären und -schulischen Umfeld	85
2.4. Die Schule und ihr Umfeld: unklare Verantwortlichkeiten	86
2.4.1. Die Schule und das außerfamiliäre und -schulische Umfeld	86
2.5. Ungleiche Chancen im Unterricht	87
2.6. Schulkosten, ein zusätzliches Hindernis einer positiven Orientierung	89
3. Empfehlungen	91
3.1. Den Grundschulunterricht stärken, um die Häufung schulischer Rückstände und eine spätere Fehlorientierung zu vermeiden	91
3.2. Die derzeitigen Orientierungsmechanismen, insbesondere ihre Auswirkung auf Schüler aus benachteiligten Gesellschaftsschichten, evaluieren und anpassen	91



3.2.1. Neuer Denkansatz zum System der Orientierungsbescheinigungen B und Bewertung der Auswirkungen der Kompetenzberichte	91
3.2.2. Konsolidierung des gemeinsamen Grundbestands an Fächern und Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten vor dem Alter von 16 Jahren	92
3.2.3. Bewertung der Reform der ersten Stufe sowie des Abschlusszeugnisses der Grundschule	92
3.2.4. Anpassung der Arbeitsweise des Klassenrates	93
3.3. Chancengleichheit im Unterricht verbessern	93
3.4. Den technischen und berufsbildenden Unterricht aufwerten	93
3.5. Lehrer unterstützen und begleiten	94
3.6. Eltern bei der schulischen Orientierung ihrer Kinder informieren und begleiten	94
3.7. Die Rolle der Akteure, die an der schulischen Laufbahn der Kinder beteiligt sind, verdeutlichen	95
3.8. Garantien für den kostenlosen Unterricht	95
Liste der Konzertierungsteilnehmer	97

Einleitung

Zur Bekämpfung von Armut sind Bildung und Unterricht mit die wichtigsten Hebel und somit ein Thema, dass in den Arbeiten des Dienstes regelmäßig zurück zu finden ist. Darüber hinaus ist dieses Thema außerordentlich weitreichend. Aus diesem Grund haben wir die Themenstellung für die Konzertierung leicht eingeschränkt, indem wir einen wichtigen Aspekt, der auch politisch aktuell ist¹, für die Bildungschancen von Personen in Armut herausgegriffen haben. Als besonderer Ansatz wurde die schulische Orientierung im Sekundarunterricht ausgewählt².

Warum der Sekundarunterricht? Der Sekundarunterricht ist sehr vielschichtig und von der Welt der Menschen, die in Armut leben, weit entfernt. Die Eltern sind mit dieser Form des Unterrichts noch weniger vertraut als mit dem Grundschulunterricht. Sie haben Schwierigkeiten, sich genau zu informieren und mit den Lehrkräften und der Schule Kontakte anzuknüpfen. Die Schüler fühlen sich hier nicht zuhause, haben kein Durchhaltevermögen, scheitern oder springen ab.

Seit Beginn der Konzertierung haben die Teilnehmer darauf verwiesen, dass Orientierung im engsten oder im weitesten Sinne verstanden werden kann:

- ‚Orientierung‘ *lato sensu* betrifft alles, was den Lernprozess der Schüler während der gesamten Schulzeit sinnvoll gestalten kann, wobei die Auswahl des Bildungsweges lediglich eine Begleitkomponente der gesamten schulischen Laufbahn ist;
- ‚Orientierung‘ *stricto sensu* bezeichnet Orientierung die Art und Weise, wie Schulen ihre Schüler zu bestimmten Übergangszeiten (beim Übergang vom Grundschul- zum Sekundarunterricht und zwischen den verschiedenen Stufen des Sekundarunterrichts) an eine Schule, eine Unterrichtsform bzw. eine bestimmte Richtung verweisen.

In Belgien werde die Schüler im Allgemeinen aufgrund ihrer Leistungen, nicht aber aufgrund ihrer Kompetenzen oder Interessensgebiete orientiert. Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass der Sekundarunterricht zu stark als ‚Sortieranlage‘ funktioniert. Schüler mit Schwierigkeiten werden zu häufig in andere Richtungen bzw. praktischere Ausbildungsformen verwiesen (die häufiger als ‚schwächer‘ oder als ‚einfacher‘ angesehen werden) oder werden auf eine andere Schule geschickt.

Es ist zwar normal, dass eine Selektion auf der Grundlage der Kompetenzen der Schüler stattfindet, problematisch wird es jedoch, wenn diese Auswahl sozioökonomische Ungleichheiten widerspiegelt und verstärkt. Aber es ist eine Tatsache: Im technischen und im berufsbildenden Unterricht, die im Augenblick wenig Anerkennung finden, sind Schüler aus Familien, die in Armut leben, viel stärker vertreten als Schüler aus sozial besser gestellten Schichten. Eine solche Orientierung wirkt sich unheilvoll auf die Fortsetzung der Schullaufbahn aus: fehlendes Interesse, Abwesenheit und Schulverweigerung.

Eigentlich sollte die Entscheidung für das Thema ‚schulische Orientierung im Sekundarunterricht‘ die von der Konzertierungsgruppe behandelte Themenstellung begrenzen. Jedoch schon bei ihrer ersten Sitzung hat die Konzertierungsgruppe klar bestätigt, dass sie das Thema wie oben definiert,

¹ Sowohl in der Französischen als auch in der Flämischen Gemeinschaft stellt die Förderung einer positiven schulischen Beratung verstärkt eine politische Priorität dar. Zur Schule: Fordern Sie die Programme (2009) an. *Beilage zur Zeitung „Le Soir“*, 4. Juni; Ausschuss: ‚Accent sur le talent‘ der König Baudouin Stiftung (<http://www.kbs-frb.be/otheractivity.aspx?id=193914&LangType=2067>); ‚Competentieagenda 2010‘ der Flämischen Regierung und der Flämischen Sozialpartner (<http://www.werk.be/beleid/competentiebeleid/competentieagenda/?SMSESSION=NO>); Vlaanderen in Actie (<http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/default.asp>).

² Der Zweijahresbericht 2007 zeigte bereits, dass die schulische Orientierung ein aktuelles, brennendes Thema für Menschen in Armut ist. Der Übergang vom Grundschul- zum Sekundarunterricht ist problematisch, insbesondere für Menschen in Armut. Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2007): *Armut bekämpfen. Entwicklungen und Perspektiven*. Brüssel, S. 82-83.



also umfassend, behandeln möchte. Denn in der Tat, eine Begrenzung auf die schulische Orientierung im Sekundarunterricht wäre zu einschränkend und hätte es nicht ermöglicht, das Problem schulischer Rückstände und Misserfolge bestimmter Schülergruppen zu analysieren bzw. zu lösen. Die Teilnehmer an der Konzertierung verweisen darauf, dass die Ursachen für eine schlechte Orientierung häufig bereits im Vorfeld und an anderer Stelle zu suchen sind.

Deshalb wurde dieses Kapitel diesem Anliegen entsprechend strukturiert. Im ersten Teil behandeln wir die schulische Orientierung im eigentlichen Sinne. Auch wenn wir uns vergegenwärtigen, dass die Grundlagen für eine richtige Orientierung im Primarunterricht gelegt werden, sind beim Übergang zum Sekundarunterricht und auch während des Sekundarunterrichts Entscheidungen angesagt. Diese Übergangsperioden sind oft problematisch. Wir untersuchen im Detail die Überlegungen der Konzertierungsgruppe über Strukturen (Organisation der ersten Stufe des Sekundarunterrichts, die verschiedenen Unterrichtsformen), Mechanismen (Vergabe der Orientierungsbescheinigungen A, B und C und der Kompetenzberichte) sowie die Akteure, die bei der Orientierung der Schüler eine Rolle spielen.

Im zweiten Teil stellen wir den Kontext vor, in dem Orientierungsprozesse stattfinden. Besondere Bedeutung wird den Beziehungen zwischen Schulkultur und Unterrichtspraxis einerseits und dem familiären Milieu der Schüler aus Familien in Armut andererseits beigemessen. Da schulische Rückstände häufig zu falschen Orientierungen führen, untersuchen wir, wie sie sich vermeiden lassen. Denn auch andere Akteure als nur die Schule sind dafür verantwortlich, die Chancengleichheit aller Schüler zu garantieren. Die Gemeinschaften ergreifen strukturpolitische Maßnahmen, um sie zu fördern. Mit politischen Empfehlungen schließen wir dieses Kapitel ab.

Dieses Kapitel ist das Ergebnis der Arbeiten der Konzertierungsgruppe über Armut und Unterricht, die ihre Arbeiten in den beiden letzten Jahren fortgesetzt hat. Zwischen Juni 2008 und Oktober 2009 hat sie sich neun Mal getroffen. Ihr gehören nicht nur Sprachrohrorganisationen an, in denen Personen in Armut sich erkennen können, sondern auch Vertreter von Einrichtungen, die reflektieren und Lehrkräfte sowie Schüler unterstützen und begleiten³ (*Centrum voor leerlingenbegeleiding* / CLB, Psycho-Medizinisch-Soziale Zentren / PMS-Zentren, Verwaltungen, Forschungsinstitute sowie das außerfamiliäre und -schulische Umfeld⁴).

Es wurde festgestellt, dass eine Reihe von wichtigen Akteuren nicht in der Konzertierungsgruppe vertreten waren (Lehrkräfte, Direktoren, Schulvermittler usw.); deshalb wurde eine zusätzliche Begegnung mit ihnen veranstaltet, um über den Vorentwurf dieses Textes zu diskutieren, sowie die Analyse und die Empfehlungen zu verbessern und zu bereichern⁵.

Zur Ausarbeitung dieses Berichtes wurden ebenfalls bilaterale Kontakte mit Fachleuten aus dem Bereich Chancengleichheit im Unterricht in den drei Gemeinschaften geknüpft. Darüber hinaus hat der Dienst die entsprechende Literatur geprüft und die Aktualität in der Unterrichtspolitik der drei Gemeinschaften, vor allem durch Kontakte mit den entsprechenden Verwaltungen, beobachtet. Auf der Grundlage der so erhaltenen Informationen wurde ein Informationsmerkblatt mit einem Vergleich der Unterrichtssysteme in den drei Gemeinschaften verfasst⁶.

³ Die vollständige Teilnehmerliste befindet sich am Ende dieses Kapitels.

⁴ Das außerfamiliäre und -schulische Umfeld (frz. *troisième milieu*) bezeichnet alle Orte und erzieherischen Einrichtungen außerhalb von Schule und Familie: Stadtviertel, CLB und PMS-Zentren, Jugendzentren, AMO, Pfadfinder, Sportvereine, Kulturkreise,...

⁵ Zukünftig ist vorgesehen, die verschiedenen Akteure des Unterrichtssektors im weitesten Sinne von Anfang an zu beteiligen. Der Dienst folgt hier der Empfehlung des Flämischen Unterrichtsrates (VLor). Vgl. Vlaamse Onderwijsraad (2008). *Advies over het verslag 'Strijd tegen armoede, evoluties en perspectieven, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie'*, Brussel, Vlor, 16 S. (A.d.U.: dieser Text besteht nur in Niederländisch).

⁶ Dieses Merkblatt enthält die für die Aufnahme der Konzertierung erforderlichen Informationen. Der Dienst hat die Absicht, es weiter zu verbessern und diesen Text in Zusammenarbeit mit den Verwaltungen der verschiedenen Gemeinschaften weiter zu bearbeiten. Sie können es auf der Website des Dienstes (<http://www.luttepauvrete.be>) abrufen.

Es ist in unseren Augen wichtig, noch darauf zu verweisen, dass die Konzertierungsgruppe den Übergang vom Primar- zum Sekundarunterricht sowie von der ersten Stufe (Beobachtungsstufe) zur zweiten Stufe (Orientierungsstufe) des Sekundarunterrichts behandelt hat.

Obwohl der Sonderschulunterricht⁷ in der Orientierung von Schülern aus Familien in Armut eine einschneidende Rolle spielt, wurde er, genauso wie der duale Unterricht, hier nicht behandelt.

1. Entscheidende Augenblicke in der Laufbahn eines Schülers: die Orientierung *stricto sensu*⁸

1.1. Definitionen: von der Theorie zur Praxis

In der Französischen Gemeinschaft definiert der Conseil de l'éducation et de la formation (CEF / Rat für Bildung und Unterricht) die Orientierung folgendermaßen: *“Die Orientierung besteht darin, es einer Person zu ermöglichen, sich in die Lage zu versetzen, sich ihrer persönlichen Eigenschaften bewusst zu werden und diese im Hinblick auf die Auswahl ihrer Studien, ihrer Ausbildungsgänge und ihrer beruflichen Aktivitäten in allen Situationen ihrer Existenz mit dem gemeinsamen Anliegen um die solidarische Zukunft und die Entfaltung ihrer Persönlichkeit sowie ihrer Verantwortlichkeit zu entwickeln”*⁹.

Der CEF definiert die Orientierung als einen kontinuierlichen Prozess, bei dem Lernende und ihre Orientierungsbedürfnisse im Mittelpunkt stehen sollen. Er verweist auf die Schlüsselrolle der PMS-Zentren in diesem Prozess, unterstreicht jedoch gleichzeitig den Mangel an Mitteln (Finanzen und Mitarbeiter), über die die Zentren verfügen, um diesen Prozess zu gewährleisten. Er würdigt ebenfalls die Schlüsselrolle der Lehrkräfte und lenkt die Aufmerksamkeit auf diese Übergänge, die im Wesentlichen am Ende des Sekundarunterrichts und beim Übergang zum Hochschulunterricht zu sehen sind.

In der Flämischen Gemeinschaft ist die Begleitung der Schullaufbahn eine vorrangige Aufgabe der CLB¹⁰. Hierzu arbeiten sie in enger Partnerschaft mit den Schulen und Eltern zusammen. Die Begleitung des schulischen Werdeganges soll jedem Kind und jedem Jugendlichen ermöglichen, eine Schullaufbahn zu absolvieren, die ihm ein Maximum an möglichen Entfaltungschancen bietet und sich nicht darauf beschränkt, es / ihn in entscheidenden Augenblicken bei der Auswahl einer Richtung zu unterstützen.

⁷ Hierbei handelt es sich um eine einschneidende Frage: Kinder aus Familien in Armut befinden sich verhältnismäßig häufiger im Sonderschulunterricht. Eine Studie von Nicaise zeigt darüber hinaus, dass das Risiko, in den Sonderschulunterricht verwiesen zu werden, für Kinder aus Familien in Armut 5 bis 6 Mal höher ist, als für Kinder aus flämischen Durchschnittsfamilien. Vgl. Nicaise, Ides (2001). *Onderwijs en armoede, op zoek naar een nieuwe adem*. In: Vranken, J. e.a. (2001). *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*. Acco: Leuven.

⁸ Für alle weiteren Informationen vgl. Merkblatt unter Fußnote 6.

⁹ Dabei handelt es sich um eine Definition der Unesco, die vom CEF (Conseil de l'éducation et de la formation) weiter entwickelt wurde. Stellungnahme Nr. 98 des Conseil de l'éducation et de la formation, L'orientation des l'école obligatoire et tout au long des études, Rat vom 18. Januar 2008. http://www.cef.cfwb.be/fileadmin/sites/cef/upload/cef_super_editor/cef_editor/Avis/CEF_Avis_098.pdf

¹⁰ A.d.U.: Das flämische Pendant des Verbandes der Gesundheits- und Sozialzentren.

¹⁰ Décret du 1er décembre 1998 relatif aux CLB (centra voor leerlingenbegeleiding), (Dekret vom 1. Dezember 1998 über die CLB) *Belgisches Staatsblatt*, 10. April 1999. Ende Juni 2009 hat die Flämische Regierung endgültig das neue Dekret zur Sammlung und Aktualisierung der operativen Ziele der CLB verabschiedet. Es beschreibt die Aufgabenstellung der CLB bei der individuellen Begleitung der Schüler, Fördermaßnahmen in der Schule, die vorbeugende Gesundheitsvorsorge, Impfungen sowie prophylaktische Maßnahmen.

Die Begleitung der Schullaufbahn ist multidimensional und umfasst nicht nur die Weitergabe vollständiger, objektiver Informationen über Fachbereiche, Richtungen und Übergänge, über Berufe und berufliche Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch einen erzieherischen Aspekt, der es dem Schüler ermöglichen soll, seinen Weg¹¹ in aller Unabhängigkeit zu planen. Die Sichtweise des Steunpunt Gelijke Onderwijskansen (GOK) entspricht diesem Konzept. Neben der Aufgabe, die darin besteht, Perspektiven zu erweitern (Information über Studienmöglichkeiten und Beschäftigungsperspektiven) betont der Steunpunt GOK, dass Schüler Kompetenzen entwickeln müssen, um Entscheidungen treffen und ein realistisches, positives Bild ihrer selbst (Selbstverständnis)¹² erarbeiten zu können.

Nach Meinung der Teilnehmer beschreiben diese Definitionen eine Idealsituation. Die Realität vor Ort ist jedoch völlig anders: Heutzutage werden Schüler anhand ihrer schulischen Leistungen orientiert, die von unterschiedlichen Faktoren, und vor allem von ihrer sozioökonomischen Lage beeinflusst werden¹³: Sie erhalten keine ausreichende Hilfestellung, um auf der Grundlage ihrer eigenen Interessen und Kompetenzen eine positive Entscheidung zu fällen. Der leistungsbezogene Ansatz gilt, auch wenn es so aussieht, als ob die Theorie sich nach und nach in die richtige Richtung entwickelt, indem sie Begriffe aufgreift, wie ‚Begleitung bei der Wahl der Ausbildung‘, ‚Begleitung während der Schullaufbahn‘, oder auch ‚Management der Schullaufbahn‘ und sogar ‚Management des beruflichen Werdeganges‘¹⁴. Aber in der Praxis gleicht die Orientierung häufig einer Selektion der Schüler, die dem Profil, dem Angebot und dem guten Ruf der Schule am ehesten entsprechen.

1.2. Die erste Stufe des Sekundarunterrichts

In diesem Teil stellen wir Ihnen die Analyse sowie die Überlegungen der Konzertierungsgruppe über die Art und Weise vor, wie der Übergang von der Grundschule zum Sekundarunterricht organisiert wird.

In der Flämischen, Französischen und Deutschsprachigen Gemeinschaft ist die erste Stufe (Beobachtungsstufe) des Sekundarunterrichts eine gemeinsame Stufe. In der Flämischen Gemeinschaft werden die meisten Schüler in die erste A-Klasse eingeschult. Im zweiten Jahr bereiten eine Reihe von Kursen die Schüler darauf vor, eine bestimmte Richtung auszuwählen. Die erste B-Klasse ist für Jugendliche bestimmt, die bereits seit dem Grundschulunterricht Rückstände haben. Somit ist dieses Jahr eine Übergangsklasse. Nach dem ersten Jahr in der B-Klasse werden die Schüler entweder ins erste Jahr der A-Klasse oder in ein zweites berufsbildendes Jahr orientiert, das auf eine der Richtungen vorbereitet, die im berufsbildenden Sekundarunterricht angeboten werden.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft werden alle Schüler, die aus der Grundschule kommen, im allgemeinen Sekundarunterricht eingeschult (erste gemeinsame Stufe (Beobachtungsstufe), Klasse A), der vor allem darauf abzielt, allen Schülern eine umfassende Grundausbildung zu gewährleisten. Hier können die Lehrer ihre Schüler beobachten, um die Entwicklung ihrer spezifischen Fähigkeiten zu entdecken und zu fördern und ihnen somit während ihrer Schullaufbahn eine optimale Orientierung zu ermöglichen. Schüler, die jedoch besondere Lücken aufweisen, werden in eine erste differenzierte Stufe eingeschult.

11 http://vclb.bmgroupp.be/index.php?referer_ID=29605&ID=31395&marker=schoolloopbaanbegeleiding

12 http://www.steunpuntgok.be/downloads/opstart_doorstroming_orientering_secundair.pdf

13 Vgl. unter anderem: Visée-Leporcq Dominique (2008). *Grande pauvreté et droits de l'enfant.. Les enfants pauvres et leurs familles, des droits fondamentaux en friche...*, ATD Quart Monde. <http://www.atd-quartmonde.be/Liste-des-publications.html>

Die Centra voor leerlingenbegeleiding, entsprechen den Psycho-Medizinisch-Sozialen Zentren PMS.

14 Vgl. Arbeitsgruppe 'Kiespijn', Conferentie Leerlingenbegeleiding, Vlaamse Onderwijsraad, 23/03/2009.

In der Französischen Gemeinschaft ist in den Jahren 2008 / 2009 schrittweise die Reform der ersten Stufe ¹⁵ eingeführt worden. Sie enthält zahlreiche Neuerungen. Nachstehend fassen wir die wichtigsten Komponenten zusammen:

- Das Dekret organisiert eine differenzierte erste Stufe, die vorrangig darauf abzielt, dass die Schüler nach dem Ende des Grundschulunterrichtes die erforderlichen Fähigkeiten beherrschen. Die Hauptzielsetzung dieser ersten differenzierten Stufe besteht vor allem darin, den Schülern, die nicht über das Grundschulabschlusszeugnis (GAZ) verfügen, es noch zu erhalten. Sobald der Schüler dieses Abschlusszeugnis erhalten hat, wird er in den gemeinsamen Unterricht einbezogen. Diese differenzierte erste Stufe soll es jedem ebenfalls ermöglichen, Zugang zum Befähigungsunterricht, aber auch zum Übergangsunterricht zu erhalten;
- am Ende des ersten oder zweiten gemeinsamen Jahres wird für die Schüler, die Schwierigkeiten haben, die am Ende der ersten Stufe (Beobachtungsstufe) erforderlichen Kompetenzen zu erreichen, ein zusätzliches Jahr eingeführt, dabei finden die spezifischen Bedürfnisse des Schülers in einem individuellen Lernplan ('plan individuel d'apprentissage')¹⁶ Berücksichtigung.
- zum ersten Mal wird ein Orientierungssystem eingeführt, das es dem Klassenrat ermöglicht, den Schüler positiv in die Unterrichtsformen und Richtungen zu leiten, die seinem zukünftigen Werdegang am ehesten entsprechen und gleichzeitig alternative Orientierungsmöglichkeiten enthalten. In seinen Orientierungsmaßnahmen darf der Klassenrat nicht mehr in Form einer Zugangsbeschränkung äußern, sondern muss Orientierungsmöglichkeiten für den Schüler anbieten.

Die Konzertierungsgruppe stellt fest, dass die Tatsache, dass der Schüler eventuell im Primarunterricht Rückstände hat, entscheidend dafür ist, in welches erste Sekundarjahr er eingeschult wird. Sie merkt an, dass das erste B-Jahr in der Flämischen Gemeinschaft nicht so funktioniert, wie ursprünglich vorgesehen war. Denn Schüler mit einem wirklichen Schulrückstand, die das Abschlusszeugnis der Grundschule nicht erhalten haben, werden zu Recht in das erste B- Jahr orientiert. 95% dieser Schüler jedoch kommen anschließend in den berufsbildenden Unterricht. Der Übergang von der B-Klasse zur A-Klasse funktioniert also nicht, obwohl in der Theorie das erste B-Jahr als Übergangsjahr konzipiert ist, das den Übergang in die A-Klasse ermöglichen soll. Darüber hinaus sind die Teilnehmer der Meinung, dass die Existenz der B-Klassen negative Auswirkungen auf eine Reihe von Grundschullehrern hat, die wenige oder überhaupt keine Anstrengungen unternehmen, um jene Schüler zu fördern, die in der vierten oder fünften Grundschulklasse Rückstände aufgelaufen haben. Für die Konzertierungsgruppe könnte die Integration der ersten Stufe des Sekundarunterrichts in den Primarschulunterricht eine Lösung darstellen.

In der Französischen Gemeinschaft sind die Auswirkung der vor kurzem stattgefundenen Einführung einer gemeinsamen Prüfung zur Erhaltung des Abschlusszeugnisses der Grundschule (GAZ) sowie die Reform der ersten Stufe zu evaluieren. Verfügbare Zahlen scheinen aufzuzeigen, dass nur ein sehr geringer Prozentsatz von Schülern in der ersten differenzierten Stufe (Beobachtungsstufe) das GAZ (Grundschulabschlusszeugnis) durch eine externe Prüfung zu erhalten scheint.

¹⁵ Décret du 7 décembre 2007 organisant la différenciation structurelle au sein du premier degré afin d'amener l'ensemble des élèves à la maîtrise des socles de compétences (Dekret vom 7. Dezember 2007 zur Organisation der strukturellen Differenzierung innerhalb der ersten Grades, um allen Schülern die Beherrschung von Kompetenzgrundlagen zu ermöglichen). *Belgisches Staatsblatt*, 26. Februar 2008.

¹⁶ Individueller Lernplan (Plan d'apprentissage individuel PIA): vom Begleiterrat erarbeiteter Plan, der den bis zum Ende des Schuljahres und für das folgende Schuljahr einzurichtenden Stützunterricht vorsieht. Der Begleiterrat revidiert und passt den Individuellen Lernplan vor allem entsprechend der Entwicklung des persönlichen Bildungsprojekts des Schülers an.

1.3. Der Übergang von der ersten zur zweiten Stufe des Sekundarunterrichts

1.3.1. Die verschiedenen Unterrichtsformen

In der Flämischen, der Französischen wie auch in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist der Sekundarunterricht in verschiedene Unterrichtsformen, in den allgemeinen, den technischen, den künstlerischen und den berufsbildenden Unterricht aufgeteilt.

Nach der ersten Stufe kann der Schüler in der Französischen Gemeinschaft zwischen der Übergangsabteilung (allgemeinbildende und technische Unterrichtsformen, die im Wesentlichen auf Hochschulstudien vorbereiten) und dem Befähigungsunterricht (technische und berufsbildende Unterrichtsformen, die im Allgemeinen auf den Einstieg in das Berufsleben vorbereiten) auswählen.

In der Flämischen Gemeinschaft unterscheidet man ab der zweiten Stufe (Orientierungsstufe) vier Unterrichtsformen: den allgemeinen Sekundarunterricht (ASO), den berufsbildenden Sekundarunterricht (BSO), den künstlerischen Sekundarunterricht (KSO) und den technischen Sekundarunterricht (TSO). Der Schüler, der das zweite Jahr der dritten Stufe (Bestimmungsstufe) ASO, TSO bzw. KSO oder das dritte Jahr der dritten Stufe (Bestimmungsstufe) BSO abschließt, erhält ein Diplom über den erfolgreich absolvierten Sekundarunterricht.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft können die zweite Stufe (Orientierungsebene) und die dritte Stufe (Entscheidungsebene) zwischen dem allgemeinbildenden, dem technischen und dem berufsbildenden Unterricht aufgeteilt werden. Der Unterricht, der auf ein Studium vorbereitet (Übergangsunterricht), wird im allgemeinbildenden und im technischen Unterricht angeboten und bereitet an erster Stelle auf ein Hochschulstudium vor, ermöglicht aber auch den Zugang zum beruflichen Leben. Berufsorientierte Unterrichte (Befähigungsunterricht) werden im Rahmen des technischen und berufsbildenden Unterrichts angeboten und bereiten an erster Stelle auf das Berufsleben vor, ermöglichen jedoch unter bestimmten Bedingungen ebenfalls den Zugang zu einem Hochschulstudium. Der Richtungswechsel zwischen den verschiedenen Formen des Sekundarunterrichts ist während der beiden ersten Stufen, im beschränkten Umfang auch in der dritten Stufe möglich. Für Schüler aus einem beruflich orientierten Sekundarunterricht bestehen ebenfalls Übergänge zu anderen Bildungsmöglichkeiten. In den letzten Jahren wurde eine Zunahme der Anzahl Schüler in den Klassen mit beruflicher Orientierung verzeichnet.

• Hierarchisierung

Bereits seit einiger Zeit wird Kritik an der Aufteilung des Sekundarunterrichts in verschiedene Unterrichtsformen laut. Sie führte bereits zu einer weit reichenden Hierarchisierung dieser verschiedenen Unterrichtsformen. Der allgemeinbildende Unterricht hat den Ruf, die meisten Perspektiven zu bieten, denn sie bereitet auf ein Hochschulstudium vor. Anschließend folgt der technische, und erst danach der berufsbildende Unterricht, der dazu gedacht ist, einen arbeitsmarktorientierten Unterricht zu erteilen. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass man im berufsbildenden Unterricht vor allem die Schüler findet, die weniger gute Schulergebnisse verzeichnen und die aus gesellschaftlich benachteiligten Gruppen kommen. Nur selten erhalten sie ein Diplom oder absolvieren ein Hochschulstudium.

Diese Konzertierung hat wiederum bestätigt, dass das Unterrichtssystem als solches die sozialen Ungleichheiten verstärkt. Der technische und berufsbildende Unterricht leiden unter ihrem schlechten Ruf, und in der Praxis ist der berufsbildende Unterricht wirklich für die schwächsten Schüler bestimmt. Er ist zu einer Art 'Abfalleimer – Unterricht' geworden.

• Aufwertung

Bereits in seinem Zweijahres-Bericht 2005 plädierte der Dienst zur Bekämpfung von Armut für eine Aufwertung des technischen und berufsbildenden Unterrichts und für den Abbau der Trennungen zwischen dem allgemeinen, dem technischen und dem berufsbildenden Unterricht. Die Teilnehmer an der Konzertierung plädieren wieder für die Notwendigkeit eines umfassenden Unterrichts mit einem wirklich gemeinsamen Grundbestand an Fächern bis zum Alter von 14 oder sogar 16 Jahren, sowie für einen neuen Denkansatz über die verschiedenen Unterrichtsformen¹⁷. Im Vergleich mit Unterrichtssystemen anderer europäischer Länder findet die Orientierung *stricto sensu* in Belgien schon relativ früh statt. Ein Hinauszögern der Entscheidung für die Ausbildung sollte eine passendere und positive Entscheidung ermöglichen. Internationale Vergleiche¹⁸ haben gezeigt, dass schulische Ungleichheiten direkt mit einer zu frühen Orientierung verbunden sind.

Auf der Grundlage des Gedankens, dass der Unterricht die allgemeine Entfaltung der Schüler fördern soll, fordern die Teilnehmer mehr Aufmerksamkeit für technisches Wissen und technische Kenntnisse im Allgemeinen und mehr Aufmerksamkeit für die Allgemeinbildung im technischen und berufsbildenden Unterricht. Darüber hinaus ist das Niveau des berufsbildenden Unterrichts zu verbessern, damit alle Jugendlichen Anreize erhalten, das notwendige Wissen und die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben, die für den Zugang zum Arbeitsmarkt erforderlich sind. Denn jede dieser Unterrichtsformen muss den Schülern ermöglichen, Basiskompetenzen zu beherrschen, aber auch Kritikfähigkeit zu entwickeln, um die Welt, in der sie leben, besser zu begreifen.

Die Teilnehmer haben übrigens angemerkt, dass ein umfassender Unterricht nur dann zum Erfolg führen kann, wenn alle Unterrichtsformen in ein und derselben Schule angeboten werden, sonst bleibt die soziale Segregation zwischen Schulen weiter bestehen. Denn die Existenz einer Art ‚Schulmarktes‘¹⁹ stimuliert sie, Nischen zu finden, d.h. Angebote zu entwickeln, die auf eine bestimmte Zielgruppe zugeschnitten sind. So entstehen sozial homogene Schulen.

Bezüglich des Übergangs von einer Unterrichtsform zur anderen sind einige Teilnehmer der Ansicht, dass Schüler sich einfacheren, aber auch schwierigeren Richtungen zuwenden können müssten. Aber im Gegensatz dazu kam der Gedanke auf, keinen Richtungswechsel zuzulassen²⁰. Denn dann wären die Lehrkräfte verantwortlich für den Erfolg ihrer Schüler, da sie die Schüler, die Misserfolge haben, nicht in andere Richtungen orientieren könnten.

• Information

Aus der Konzertierung ergibt sich ebenfalls, wie wichtig es ist, die Eltern gut über die Möglichkeiten und Mechanismen der Orientierung zu informieren. Denn vor allem Eltern aus benachteiligten

¹⁷ Diese Empfehlung finden wir in verschiedenen Memoranden zurück, die anlässlich der Regional- und Gemeinschaftswahlen verfasst worden waren.

¹⁸ Nicaise, Ides und Desmedt Ella (Verf.) (2008). *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*, Mechelen, Plantyn, 500 S.

¹⁹ Hirtt, Nico (2008). "Sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs", *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Uitsluiting en uitsluiting in het onderwijs*, Kinderrechtenforum Nr. 5, S. 37-51.

²⁰ Grootaers, Dominique (2006). "Au-delà d'une méritocratie épuisée", *La Revue Nouvelle*, Nr. 4, http://www.revueouvelle.be/rvn_abstract.php?id_article=87, <http://www.meta-educ.be/textes/Meritocratie-epuisee.pdf>

Gruppen haben Schwierigkeiten bei der Entscheidung für die Ausbildung. Aufgrund fehlender Informationen haben sie eine verfälschte, parzellierte Wahrnehmung der verschiedenen Unterrichtsformen.

• Evaluierung

Im Mai 2008 gründete der Unterrichtsminister der Flämischen Gemeinschaft einen Ausschuss, den er damit beauftragte, ein Projekt für die Zukunft des Sekundarunterrichts zu erarbeiten. Ein Jahr später veröffentlichte dieser Ausschuss seinen Bericht über die Qualität des Unterrichts und die Erfolgchancen für alle Schüler²¹.

In der Französischen Gemeinschaft hat sich der 'Schulvertrag'²² schon 2005 das Ziel gesetzt, die verschiedenen Unterrichtsrichtungen gleichzustellen, damit die Entscheidung für eine Richtung zur positiven Entscheidung wird. Die Prioritäten drei: „*Jeden Jugendlichen effizient orientieren*“ und vier: „*In der Schule einen Beruf auswählen und erlernen*“ sind diesem Ziel gewidmet. Verschiedene Maßnahmen wurden ergriffen, um den Orientierungsprozess zu verbessern und die technischen und berufsbildenden²³ Richtungen aufzuwerten, und, wie bereits oben erläutert, fand vor kurzem bereits die Reform der ersten Stufe des Sekundarunterrichts statt.

Welche Folgen wird dieser Text des Ausschusses für den Sekundarunterricht der Flämischen Gemeinschaft²⁴ de facto haben? Welche Auswirkungen haben oder werden der Schulvertrag sowie die Reform der ersten Stufe auf die Orientierung der Schüler und insbesondere auf die Orientierung der ärmsten Schüler haben? Eine Bewertung dieser Maßnahmen ist erforderlich.

1.3.2. Die Orientierungsbescheinigungen

In der Flämischen Gemeinschaft stellt der Klassenrat²⁵ ab dem zweiten Jahr des Sekundarunterrichts Orientierungsbescheinigungen aus, die für den Übergang ins nächste Schuljahr ausschlaggebend sind.

In der Französischen Gemeinschaft wurde das System der Orientierungsbescheinigungen A, B und C-Bescheinigungen für die erste Stufe vor kurzem abgeschafft (ab dem dritten Jahr bleibt es jedoch noch immer gültig). Denn seit Beginn des Schuljahres 2008 stellt der Klassenrat keine Orientierungsbescheinigungen A, B oder C-Bescheinigungen mehr aus, sondern einen Kompetenzbericht, der darüber entscheidet, ob die vom Schüler erworbenen Kompetenzen ausreichen, um ins nächst höhere Jahr überzuwechseln, oder ob ein zusätzliches Jahr erforderlich ist.

In der Flämischen Gemeinschaft (und über die erste Stufe hinaus auch in der Französischen Gemeinschaft) bedeutet eine Orientierungsbescheinigung A, dass der Schüler das Jahr erfolgreich abgeschlossen hat. Er kann somit ohne weitere Beschränkung ins folgende Jahr überwechseln, d.h. er kann frei die Richtung wählen, die er einschlagen möchte. Eine Orientierungsbescheinigung B bedeutet ebenfalls, dass der Schüler das Jahr erfolgreich abgeschlossen hat, aber dass er im

²¹ Vgl. <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2009/0424-visienota-SO-Monard.htm> (A.d.Ü.: Dieser Text ist nur in Niederländisch erhältlich).

²² Von der Regierung der französischen Gemeinschaft am 31. Mai 2005 verabschiedet.

²³ *Contrat pour l'école*, (Der Schulvertrag) <http://www.contrateducation.be>

²⁴ Nach dem Namen des Vorsitzenden des Ausschusses auch „Monard – Note“ genannt.

²⁵ Der Klassenrat arbeitet unter Vorsitz des Schulleiters, er besteht aus allen Lehrkräften, die einem bestimmten Schüler Unterricht erteilen.

folgenden Jahr bestimmte Unterrichtsformen oder Richtungen nicht einschlagen kann. Er kann beschließen, sein Jahr noch einmal zu machen, um zu versuchen, ein A-Zeugnis zu erhalten. Eine Orientierungsbescheinigung C bedeutet, dass der Schüler erfolglos geblieben ist. Er muss das Jahr wiederholen.

Die Mitglieder der Koordinierungsgruppe stellen die Ausstellung der Orientierungsbescheinigung B in Frage. Ursprünglich waren sie dazu gedacht, das Wiederholen eines Schuljahres zu vermeiden, indem sie den Schülern die Möglichkeit einräumten, die Richtung zu ändern, inzwischen sind sie jedoch ein Instrument zur Förderung der Selektion und des ‚Kaskaden-Effekts‘ geworden.

Darüber hinaus ist die Auswirkung der Orientierungsbescheinigung A, B und C auch eine soziale Entscheidung. Schüler aus sozioökonomisch begünstigteren Klassen, die eine Orientierungsbescheinigung B erhalten, entscheiden sich eher für eine Wiederholung ihres Schuljahres, während Schüler aus ärmeren Gesellschaftsschichten eher die Richtung wechseln und vom allgemeinen zum technischen oder berufsbildenden Unterricht übergehen. Weniger gut informierte Eltern, die in Armut leben, können die Folgen einer Orientierungsbescheinigung B nicht immer richtig einschätzen. Für sie ist die Tatsache, dass ihr Kind ins folgende Schuljahr geht, häufig wichtiger als die Unterrichtsform, an der es teilnimmt.

Übrigens wurde während der Konzertierung festgehalten, dass die Orientierungsbescheinigungen der Schule viel Macht im Bezug auf die Studienauswahl verleihen. Denn Schulen, die z.B. nur den allgemeinen Unterricht anbieten, können die Lage nutzen, um schwächere Schüler in andere Schulen zu schicken. So können sie das Ansehen ihres Unterrichts wahren.

Im Lauf der Zeit sind die Orientierungsbescheinigung A, B oder C wirkliche Bescheinigungen über den Erfolg oder Misserfolg in der Schule geworden. Die Orientierung kann nicht als einfaches Ergebnis schulischer Leistungen bewertet werden. So hat der Begriff Orientierung seine Bedeutung und seine Reichweite verloren.

In seiner Stellungnahme zur Zulassungs- und Orientierungspolitik im normalen Sekundarunterricht²⁶ zeigt sich der Flämische Unterrichtsrat (VLOR) ebenfalls über irrationelle Ausbildungsentscheidungen und ineffiziente Übergänge besorgt. Er plädiert für eine verstärkte Begleitung bei der Auswahl der Richtung und während der schulischen Laufbahn sowie für eine bessere Koordination zwischen den Klassenräten, die für die Zulassung, Begleitung und Benotung zuständig sind. Bei der Benotung kann es nur dann um eine wirkliche Orientierung gehen, wenn die Meinung des Rates das Ergebnis eines während der ganzen Schulzeit ununterbrochenen Begleitprozesses widerspiegelt.

Die Teilnehmer an der Konzertierung schlagen vor, die Ausstellung der Orientierungsbescheinigung B, Orientierungsbescheinigung einschränken und nennen eine Reihe bewährter Beispiele. Bestimmte Schulen sind sich zum Beispiel bewusst, dass diese Bescheinigungen die Auswahlmöglichkeiten ihrer Schüler einschränken und entscheiden sich für konstruktivere Methoden zur Begleitung des Schülers bei Entscheidungen über seine Orientierung²⁷. Die neuere Entwicklung in der Französischen Gemeinschaft scheint in die Richtung einer positiven Orientierung zu gehen, aber die Einrichtung dieses neuen Mechanismus sollte unterstützt, und die Praxis sowie die Ergebnisse regelmäßig bewertet werden.

²⁶ <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/rso-adv006-0506.pdf>

²⁷ Vgl. Brüsseler Kurrikula im niederländischsprachigen Unterricht, wo Schüler zum Beispiel drei Jahre Zeit haben, um die erste Stufe abzuschließen (<http://www.ond.vlaanderen.be/secundair/brusselscurriculum/>) und die Initiative der *StAMscholen*, (Studiegroep Authentieke Middenscholen Vlaanderen) - <http://www.stam-vlaanderen.be/>.



1.4. Die für Orientierung zuständigen Akteure

Für die Teilnehmer ist deutlich, dass die Schule für die Schüler der wichtigste Akteur der Orientierung ist. Dazu kommt, dass sie dazu neigt, ihren Einfluss auf die Orientierungsentscheidungen zu behalten und weiterhin für sich zu beanspruchen. Mit der Orientierungsbescheinigung B kann sie die Auswahl der Schüler beschränken, ohne letztere zu verpflichten, die Klasse zu wiederholen. Viel zu häufig gleicht die Orientierung einem Sortieren oder einer Selektion von Schülern, die in dieser Schule ‚zu Hause sind.‘ Zwischen den Schulen erhalten Orientierungsmechanismen die großen Ungleichheiten zwischen Angebot, Qualität und Schulbesuchern.

In der Flämischen sowie in der Französischen Gemeinschaft haben die Schulen die Verantwortung dafür, die Schüler bei der Wahl ihrer Studien gut zu begleiten. Obwohl Lehrkräfte nicht dafür geschult sind, ihre Schüler zu begleiten, entscheidet der Klassenrat über die Vergabe der Orientierungsbescheinigungen. Die PMS-Zentren in der Französischen Gemeinschaft sowie die CLB in Flandern haben die Aufgabe, die Schulen zu unterstützen und Schüler und Eltern beim Auswahlprozess zu informieren und zu begleiten.

In Flandern spielen die CLB bei der Orientierung eine zweitrangige Rolle. Das Dekret über die Arbeit der CLB lässt ihnen genügend Raum, für Schüler aus Familien in Armut einen zukunftsorientierteren Ansatz zu entwickeln²⁸. Aber die Teilnehmer an der Konzertierung fordern, genauso wie im Zweijahresbericht 2005, eine deutlichere Formulierung der Rolle der CLB und ihrer Begleitfunktion. Um Schülern aus benachteiligten Gesellschaftsschichten mehr Aufmerksamkeit widmen zu können, muss man wissen, welche Schüler vom Dekret über die Chancengleichheit im Unterricht betroffen sind, wie sie erreicht werden können, usw. Hierzu ist eine gute Zusammenarbeit mit den Schulen erforderlich. Die gleiche Situation gilt für die PMS-Zentren der Französischen Gemeinschaft. Ein neueres Dekret²⁹ stellt den PMS-Zentren auf der Grundlage der Zahl der zu begleitenden Schüler, die im dualen Bildungssystem sind, und aufgrund des sozioökonomischen Index des Zentrums zusätzliche Mitarbeiter zur Verfügung.

Teilnehmer berichten, dass Eltern von Schülern aus Familien in Armut sich von der schulischen Orientierung ihres Kindes nicht betroffen fühlen. Häufig sind sie nicht (gut) informiert und haben das Gefühl, verloren zu sein. Anstatt an die Schule richten sie ihre Fragen an die ‚Hausaufgabenschulen‘, zu denen sie häufig gute Kontakte haben. Dies führt zu Verlusten von Zeit und Informationen. Die Eltern wissen auch nicht, ob sie das Recht haben, gegen eine Stellungnahme oder eine Orientierungsentscheidung Einspruch zu erheben, und wenn ja, wie sie dabei vorgehen sollen. Also akzeptieren sie resigniert die Entscheidungen der Schule.

In Flandern verfügen die kommunalen Gebietskörperschaften über Mittel im Rahmen der lokalen Politik für Förderunterricht³⁰, um Informationsveranstaltungen zu organisieren. In Antwerpen zum Beispiel wurde auf Initiative von ‚Studiewijzer‘ mit Unterstützung der Stadt und in Verbindung mit den wichtigsten von diesem Problem betroffenen Akteuren eine neutrale, zukunftsorientierte Infor-

²⁸ Ende Juni 2009 hat die flämische Regierung das neue Dekret zur Sammlung und Aktualisierung der operativen Ziele der CLB endgültig verabschiedet. Dieses Dekret beschreibt die Aufgabenstellung der CLB bezüglich der individuellen Begleitung der Schule, der Unterstützung in der Schule, die Gesundheitsvorsorge, Impfungen sowie prophylaktische Maßnahmen (vgl. Zusammenfassung des Programms der flämischen Behörden vom 3. Juli 2009).

²⁹ Décret du 19 février 2009 organisant le renforcement différencié du cadre du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux. (Dekret vom 19. 2. 2009 zur Organisation der differenzierten Verstärkung des Rahmens für technische Mitarbeiter in den psycho-medizinisch-sozialen Zentren), *Belgisches Staatsblatt*, 15. April 2009.

³⁰ In Flandern erhalten die lokalen Gebietskörperschaften Mittel sowie die Aufgabe, Initiativen zu ergreifen, um für alle Kinder aller Schulen auf ihrem Grundgebiet Schulrückstände und soziale Rückstände zu reduzieren. Alle weiteren Informationen unter: <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/Wat%20is%20lokaal%20flankerend%20onderwijsbeleid/> sowie <http://www.vvsg.be/onderwijs/flankerendonderwijsbeleid/Pages/flointro.aspx> (A.d.U: nur auf Niederländisch).

mation über alle Netzwerke, alle Schulen und alle bestehenden Auswahlmöglichkeiten in Form von Besuchen in Stadtvierteln organisiert – so können Personen erreicht werden, die im Allgemeinen nicht auf formellen klassischen Informationsveranstaltungen anzutreffen sind.

2. Schulische Orientierung: ein Prozess mit zahlreichen Facetten

Die Konzertierungsgruppe hatte den Wunsch, das Thema schulische Orientierung wieder in seinen Kontext zu situieren.

Auch wenn im Sekundarunterricht die Orientierung im eigentlichen Sinne zu früh³¹ stattfindet und als Anerkennung der vorhergegangenen Schulzeit gilt, sollte sie als Begleitprozess im weitesten Sinne schon viel früher im schulischen Werdegang erfolgen. Denn Rückstände bestimmter Schüler am Ende der Grundschule sind eine der Hauptursachen für eine obligatorische Orientierung *stricto sensu* in der Sekundarschule. Die Qualität der Grundschule ist nicht der einzige Faktor für schulische Rückstände – nicht alle Grundschulen bereiten ihre Schüler auf die gleiche Weise auf den Sekundarunterricht vor. Der große Unterschied zwischen der Einstellung der Familie und dem natürlichen Lernprozess von Schülern einerseits sowie der Einstellung der Schule und dem schulischen Lernprozess andererseits spielt ebenfalls eine Schlüsselrolle. Für diese Probleme muss lange vor dem entscheidenden Augenblick Abhilfe geschaffen werden, an dem die *stricto sensu*-Orientierung zwischen dem Primar- und dem Sekundarunterricht oder innerhalb des Sekundarunterrichts greift.

Die Orientierung zur Vorbereitung auf den Übergang vom Primar- zum Sekundarunterricht oder von der ersten Stufe zur zweiten Stufe, darf sich nicht auf Aktivitäten beschränken, die mit der Auswahl der Ausbildung verbunden sind. Im Idealfall umfasst die Orientierung von Beginn der Schulzeit an alles, was in der Klasse bzw. in der Schule geschieht, aber auch die Art und Weise, wie die Schule und das familiäre Umfeld des Schülers aufeinander zugehen können. Faktoren, die die Orientierung beeinflussen, betreffen somit auch die Art und Weise, wie Beziehungen zwischen der Schule und den Familien (insbesondere zu Familien in Armut) verlaufen, den Stützunterricht, die Hausarbeiten, die Rolle der Akteure der außerfamiliären und -schulischen Jugendarbeit, sowie die Schulkosten. Diese Faktoren werden auf den folgenden Seiten behandelt.

2.1. Die Distanz zwischen Unterrichtswesen und Menschen in Armut

2.1.1. Die Schule: ein schwieriger Lernprozess

Die Zweijahresberichte 2005 und 2007 haben bereits im Detail die große Distanz angesprochen, die die Welt der Schule und die der Menschen in Armut trennt. *“(...) ist diese problematische Beziehung darauf zurückzuführen, dass das Unterrichtswesen immer noch auf dem Wertesystem der Mittelschicht basiert. Diesen Aspekt darf man nicht übersehen, denn allzu häufig legen die Schulen ihr eigenes*

31 Vgl. Punkt 1.3.1 dieses Kapitels

begrenzt Modell als Wertesystem zugrunde. Da Schulen nach Prüfungs- und Evaluierungsergebnissen vorgehen, fällt es ihnen schwer, insbesondere Familien, deren Kinder nicht mithalten können, objektiv und unvoreingenommen zu betrachten und Verständnis für sie aufzubringen³².

Die Teilnehmer an der Konzertierung verweisen darauf, dass 'zur Schule gehen' für alle Kinder einen schwierigen Übergang vom im Haus erlebten Gefühlsleben (eine individuelle, zärtliche, spezifische und selbstverständliche Beziehung) zum Lernprozess in der Klasse (kognitive, kollektive, universale Beziehung im Zeichen der Evaluierung)³³ bedeutet. Kinder müssen lernen, dass es zwei Logiken und zwei Welten gibt, die beide ihre Existenzberechtigung haben. Sie müssen ebenfalls lernen, von einer Logik zur anderen über zu wechseln. Dabei können die Eltern, Lehrkräfte und andere Personen ihnen im Prinzip helfen. Aber für Kinder aus Familien in Armut scheint dies weniger deutlich zu sein. Lehrkräfte haben nur wenige Kontakte zu Kindern und deren Eltern aus benachteiligten Gesellschaftsschichten. Die Zweijahresberichte 2005 und 2007 erwähnten bereits, wie wichtig es ist, (zukünftige) Lehrkräfte auf die soziale Vielfalt und Ungleichheit aufmerksam zu machen.

Der Übergang von der Familie zur Schule ist schwierig, aber der Übergang vom Primar- zum Sekundarunterricht ebenfalls. Denn sogar für Schüler, die im Prinzip ausreichend vorbereitet³⁴ sind, stellt der Eintritt in die 'große Schule' häufig einen wirklichen Kulturschock dar. Jetzt lernen die Schüler einzeln, anstatt in Gruppen zu arbeiten oder Bündel von praxisorientierten Aufgaben zu lösen. Mehrere Lehrer wechseln sich ab, während die Schüler die Gewohnheit hatten, nur eine Grundschullehrkraft zu haben. Häufig liegt die Schule vom Stadtviertel weiter entfernt. Es gilt, nicht nur eine spezifische Schule, sondern auch eine Richtung zu wählen.

Zahlreiche Eltern, die in Armut leben, empfinden Schwierigkeiten, persönlich ihre Kinder zu orientieren³⁵. Sie kennen weder die Schulen noch deren Bildungsangebote. Häufig wählen sie eine bestimmte Schule, anstatt die richtige Richtung auszuwählen. Bestimmte Kinder werden in den technischen oder berufsbildenden Unterricht geschickt, weil vor allem ihre Eltern denken, das sie nichts anderes leisten können oder weil sie einfach nichts anderes kennen. Die Eltern sind der Meinung, dass sie unzureichend und zu spät über die Fähigkeiten, die Leistungen und das Verhalten ihrer Kinder informiert werden. Sie kennen die Auswirkungen der Auswahl einer Sekundarschule, einer Unterrichtsform und einer Richtung nicht. Häufig verläuft die Kommunikation zwischen der Schule, den Begleitzentren (wie CLB in Flandern oder den PMS-Zentren in der Französischen Gemeinschaft) und den Eltern sowie deren Beteiligung nicht optimal und ermöglicht somit keine kindgerechte Orientierung. Bestimmte Eltern kennen die Orientierungsverfahren nicht oder verstehen sie nicht gut. Der Graben zwischen der Schule und der Familie scheint sich beim Übergang zum Sekundarunterricht weiter zu vertiefen, anstatt aufgefüllt zu werden.

Wie im vorhergehenden Punkt bereits angesprochen, sind bestimmte lokale Initiativen interessante Denkansätze: zum Beispiel die gemeinsame Initiative mehrerer Netzwerke aus Antwerpen, 'Studiewijzer', die Eltern in Armut durch eine Anpassung der Informationskanäle korrekt informieren kann.

³² Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2007), *op.cit.* S. 72 ff

³³ Mouraux, Danielle (2009). *Élèves, parents, enseignants: en scène, les acteurs*, Politique, Nr. 60, S. 27-29

³⁴ CODE (2008). *Evaluation du rapport triennal de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant pour la période 2005-2007*, Brüssel, Communauté française de Belgique. Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, 141 S.; Jagers, Jan (2009). *Naar de grote school*. Dossier onderwijs, Knack, 24. Juni, S. 52-53.

³⁵ Vgl. z.B. die Begegnung der Konzertierungsgruppe über den Unterricht im Flämischen Unterrichtsnetz vom 19.09.2008; die Brochüre 'Vorming en Onderwijs' des Vereines 'De Vrienden van het Huizeke', den Bericht über ein Gespräch mit Eltern, das vom Verein Zuidpoort in Gent organisiert worden war. Vgl. ebenfalls CODE, *op.cit.*

2.1.2. Brücken zwischen dem Unterrichtswesen und Menschen in Armut

Nach Ansicht der Konzertierungsteilnehmer ist es vor allem Aufgabe der Lehrkräfte, die Distanz zwischen Schule und Familie zu verringern und die Schüler während der gesamten Schulzeit zu begleiten. Auch der Generaldelegierte für Kinderrechte bestätigt, dass das Problem der Distanz zwischen Schule und Familie dort, wo es sich stellt, d.h. innerhalb der Schule gelöst werden muss³⁶. Kinder müssen zuerst die Institution, ihre Regeln, ihre Kultur und ihre Funktionsweise kennen lernen. Anschließend müssen sie lernen, in der Schule zu lernen. Denn diese hat den Auftrag, das Kind zu unterrichten. Nur so können auch weniger gut vorbereitete Kinder sich voll entfalten. Die Meinung besteht, dass es für Kinder aus Familien in Armut erforderlich ist, Vorbedingungen zum Lernen zu schaffen. Dies ist machbar, wenn ein weiterführender Ansatz gewählt wird und man auch ihrem affektiven Lernprozess und ihren außerfamiliären und -schulischen Fähigkeiten aufgeschlossen gegenübersteht.

Die Konzertierungsgruppe spricht sich nicht nur dafür aus, Lehrkräfte zu schulen und zu unterstützen, damit sie in der Lage sind, alle Schüler, einschließlich der Schüler aus Familien in Armut, zu begleiten, sondern auch dafür, Lehrkräfte grundsätzlich im Team und in ihrer Schule zu sehen. Gleichzeitig verweist sie darauf, dass ein globaler Ansatz erforderlich ist, um den Übergang von der Familie zur Schule zu erleichtern, der nicht nur die Eltern, sondern auch andere beteiligte Akteure betrifft (CLB, PMS—Zentren, ...). In der Französischen Gemeinschaft zum Beispiel sind die ‚Mitbestimmungsräte‘ ein formelles Instrument, das für Personen in Armut unzugänglich ist, auch wenn sie eigentlich die verschiedenen Parteien mit dem Ziel der Information, Konzertierung und Sensibilisierung zusammenbringen sollen.

Schulen müssen den Kindern und ihren Eltern, und vor allem denjenigen, die in Armut leben, ihre ‚Spielregeln‘ erklären. Gleichzeitig müssen sie ihnen gegenüber guten Willen an den Tag legen und sich der familiären Situation der Schüler besser anpassen. In diesem Hinblick kann der Einsatz von Erfahrungsexperten³⁷ einen Wertzuwachs darstellen. Dies ergibt sich vor allem aus dem in Zusammenarbeit mit ‚Erfahrungsexperten‘ durchgeführten Projekt aus Leuven³⁸, De Drieklap, zum Thema Kommunikation zwischen den Eltern, dem CLB und der Schule. Die Konzertierungsteilnehmer möchten jedoch einige Anmerkungen machen. Die Arbeit der ‚Erfahrungsexperten‘ muss vor Ort unterstützt werden, indem ihnen zum Beispiel Partner vorgeschlagen oder indem sie in ein Team einbezogen werden. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass ‚Erfahrungsexperten‘ ihre Vermittlerrolle zwischen den Eltern und der Schule korrekt wahrnehmen und nicht persönlich Stellung nehmen.

In der Konzertierung kam das Problem der Beziehungen zwischen Familie und Schule ständig wieder auf den Tisch. Vor kurzem haben politische Entscheidungsträger in beiden Gemeinschaften die Existenz dieses Problems anerkannt. Das Parlament der Französischen Gemeinschaft hat einen Vorschlag für ein Dekret verabschiedet, das die Zulassung und Finanzierung von Elternvereinen stärken soll, um den Dialog zwischen den Eltern und der Schulgemeinschaft zu verbessern³⁹. In Flandern müssen die Eltern, die ihr Kind für das Schuljahr 2010-2011 anmelden, eine Schulordnung sowie eine Verpflichtungserklärung⁴⁰ unterschreiben, die gegenseitige Vereinbarungen über Elternversamm-

36 Der Generaldelegierte für Kinderrechte (2009). Pour une attention accrue aux droits de l'enfant dans les futures politiques communautaires et régionales, Bruxelles, 49 S.

37 Menschen mit Armutserfahrung, Experts du vécu, Ex-médiateurs de terrain.

38 Vgl. <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/projecten/Centrumsteden/Projectfiches/leuven2.htm>

39 Décret du 30 avril 2009 portant sur les associations de parents d'élèves et les organisations représentatives d'associations de parents d'élèves en Communauté française, (Dekret vom 30. 4. 2009 über Elternvereine und repräsentative Organisationen von Elternvereinen in der Französischen Gemeinschaft) *Belgisches Staatsblatt*, 6. August 2009.

40 Décret du 20 mars 2009 relatif aux conditions d'admission à l'enseignement primaire ordinaire et à la déclaration d'engagement entre l'école et les parents dans l'enseignement fondamental et secondaire, (Dekret vom 20. 4. 2009 über die Zulassungsbedingungen zum Grundschulunterricht und zur Verpflichtungserklärung zwischen der Schule und den Eltern im Primar- und Sekundarunterricht). *Belgisches Staatsblatt*, 09. April 2009.

lungen, die Anwesenheit der Schüler in der Schule, die individuelle Begleitung sowie eine Verpflichtung enthält, Niederländisch zu lernen. Die Dachverbände der Elternvereine tragen dieses Projekt vollständig mit und sehen eine Reihe von Aktionen vor, um vor allem wenig beteiligten Eltern die Bedeutung der Verpflichtungserklärung nahe zu bringen⁴¹

Auch wenn die Stärkung der Rolle der Elternvereinigungen und die Erweiterung ihrer Aufgabenstellung, alle Eltern einzubeziehen, positiv sind, ist dies nur ein Teil der Lösung. Der Zweijahresbericht 2007 erwähnte bereits die Schwierigkeiten von Eltern aus benachteiligten Gesellschaftsschichten, sich voll und ganz an der Arbeit der Elternvereinigungen zu beteiligen.

Die Bindungen zwischen Familie und Schule können nur im Alltagsleben gestärkt werden. Zunächst bei der Anmeldung, wenn die Eltern über das pädagogische Schulprojekt, die Schulordnung und verschiedene (vor allem finanzielle) Verpflichtungen, die von ihnen erwartet werden, informiert werden. Dann im Lauf des gesamten Schuljahres, durch die Kommunikation mit den Eltern über den Verlauf der schulischen Laufbahn ihres Kindes, über seine eventuellen Schwierigkeiten und über Lösungsvorschläge, um den Schwierigkeiten abzuweichen. Auch über die Verpflichtungserklärung kann man sich Fragen stellen. Die flämischen Sprachrohrverbände, in denen Menschen in Armut vertreten werden, verweisen darauf, dass, wenn Eltern und Schule miteinander in Verbindung stehen, beide Parteien sich auf Augenhöhe gegenüberstehen müssen. Auch Eltern müssen Vertragsmodalitäten definieren können. Darüber hinaus machen umfassende vertragliche Bindungen Personen, die in Armut leben, Angst. Sie begreifen nicht immer die Reichweite der Vereinbarungen, die sie abschließen.

In Folge des Schulvertrages⁴² wurde 2006 von der Französischen Gemeinschaft ein Aufruf zur Einreichung von Projekten zur Finanzierung von Initiativen gestartet, die dazu bestimmt sind, die Beziehungen zwischen Schule und Familie zu verbessern. Heute wäre es sinnvoll, diese verschiedenen Projekte zu bewerten, daraus zu lernen und eventuelle bewährte Praktiken, die sich abgezeichnet haben, bekannt zu machen.

Auch wenn die Mitglieder der Konzertierungsgruppe sich für eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den Lehrkräften und den Eltern, die in Armut leben, aussprechen, sind die Meinungen in Bezug auf Lehrkräfte, die direkt mit den Familien in ihrer Schüler in Verbindung zu treten versuchen, geteilt. Einige sind der Ansicht, als Vorbedingung für die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses sei ein Hausbesuch ein Mittel, um die schwierigen Lebensbedingungen der Schüler (und ihre Auswirkungen auf das Verhalten in der Schule) besser kennen und verstehen zu lernen. Im Gegensatz dazu sind andere der Meinung, dass ein Hausbesuch des Lehrers als Kontrolle und Bedrohung verstanden werden kann. Denn hier wird die Grenze zwischen dem Privatleben und dem öffentlichen Leben überschritten. Sie befürchten, dass Hausbesuche die Stigmatisierung weiter fördern. Nach Berichten des Flämischen Netzwerks zur Bekämpfung von Armut wissen die meisten Menschen in Armut das Interesse, das ihrem Leben entgegen gebracht wird, nur dann zu schätzen, wenn sie mit dem Hausbesuch einverstanden sind. Die Konzertierung ist der Meinung, dass Instanzen wie CLB oder die PMS-Zentren die richtige Stelle sind, um Informationen über Schüler zu sammeln und sie so zu verwalten, dass den Interessen und dem Schutz des Kindes Vorrang eingeräumt werden⁴³.

⁴¹ Vgl. die Pressemeldung des Kabinetts des Flämischen Ministers für Bildung und Unterricht vom 5. Mai 2009 'Engagement ouders wordt kerntaak koepels ouderverenigingen'

⁴² Vgl. <http://www.contrateducation.be/index.asp>

⁴³ Im Rahmen des Pilotprojekts 'Leren en Kiezen' haben die Schulgemeinschaft der Katholischen Schulen von Löwen und die Vrije Koepel CLB gemeinsam das Merkblatt 'BaSo' entwickelt. Dabei handelt es sich um ein Instrument zur Weitergabe von Informationen über die schulische Laufbahn in der Grundschule an die Sekundarschule – mit Zustimmung der Eltern. Vgl. Verleyen, Misjoe und Jan Jagers (2009). *De BaSo-fiche maakt school. Dossier onderwijs*. Knack, 24. Juni, S. 54-58. Vgl. ebenfalls S. 39. <http://www.ond.vlaanderen.be/proeftuinen/algemeen/inspectierapportproeftuinen%20.doc>

2.2. Die Externalisierung von Stützkursen

2.2.1. Außerfamiliäre und -schulische Stützkurse

Wäre Pädagogik wirklich differenziert, wäre jeder Stützkurs überflüssig, so lautet die Meinung der Konzertierungsgruppe. Dann könnten alle Kinder ihre Schulsachen außerhalb der Zeit, die sie in der Schule verbringen, in die Ecke stellen. Aber in der Praxis ist festzustellen, dass Stützkurse schon ab dem Beginn des Grundschulunterrichts erforderlich sind. Denn schon dann haben bestimmte Kinder große Rückstände. Die Föderale Regierung möchte vor allem das Schulpflichtalter auf fünf Jahre senken, um diesen Rückständen vorzubeugen. Dieser Vorschlag wurde mit gemischten Gefühlen aufgenommen⁴⁴.

Die Konzertierungsgruppe verweist darauf, dass Stützunterricht für Schüler mit Lernschwierigkeiten ein entscheidendes Instrument zur Bekämpfung von schulischen Misserfolgen ist. Gleichzeitig stellt sie fest, dass es im normalen Unterricht nur wenig Raum für eine angepasste, sofortige Begleitung von Schülern gibt, die Schwierigkeiten oder Rückstände haben. Sie werden viel zu häufig in Schulen minder guter Qualität oder in den Sonderunterricht geschickt. Dann beginnen sie in B-Klassen (Flämische Gemeinschaft) oder in einer differenzierten Klasse (Französische Gemeinschaft⁴⁵) oder suchen außerhalb der Schule Hilfe, um weiter folgen zu können.

Die Konzertierungsgruppe stellt fest, dass trotz verschiedener politischer Initiativen⁴⁶, Stützkurse in der Schule zu organisieren, dieser in der Praxis doch häufig ausgelagert wird. Nachhilfe wird meistens auf individueller Grundlage und kommerzieller Basis außerhalb der Schule organisiert. Im Juni 2009 schrieb die flämische Tageszeitung *De Standaard* als Schlagzeile: *„Nachhilfeunterricht ab der Grundschule“*⁴⁷. Für private Nachhilfedienste ist die Aufgabenhilfe eine Marktlücke. Nicht nur, weil Eltern Außenstehenden die Sorge dafür anvertrauen, dass ihre Kinder gut mitkommen, sondern auch, weil die Schulen dieses Spiel mitspielen. Denn die Auslagerung beginnt, Bestandteil der Praxis und auch der Einstellung der Lehrkräfte selbst zu werden. Sie stimulieren ihre Schüler, während der Nachhilfestunden zusätzliche Erklärungen einzuholen, anstatt den Unterrichtsstoff selbst noch einmal zu erklären.

Die Teilnehmer sprechen sich gegen ein solches Vorgehen aus, denn auf diese Weise entledigt sich die Schule ihrer Aufgabenstellung zu Lasten externer Akteure, und die Eltern werden für das Lernen (bzw. für den Stützunterricht) ihrer Kinder verantwortlich gemacht. Außerdem müssen sie für eine Betreuung zahlen, die im Prinzip in der Schule oder in Vereinen kostenlos angeboten wird. Diese Kosten sind für Eltern mit geringem Einkommen wiederum ein Problem.

Die Konzertierungsgruppe möchte eine Regelung für Privatprojekte, die Schülern mit Lernschwierigkeiten außerhalb der Schule und gegen Vergütung Nachhilfeunterricht anbieten. Diese Art Unterricht stört das kollektive Lernen der Schüler in der Schule und verstärkt die Ungleichheit zwischen den Schülern, denn nicht jeder hat Zugang zur Nachhilfe. Rahmenbedingungen und Regeln müssen festgeschrieben werden, um das Auswuchern privater, kommerzieller Initiativen an Bande zu legen. Darüber hinaus denkt die Konzertierungsgruppe an einen Ethik-Codex für Lehrer, um den Nachhil-

⁴⁴ Der Gedanke an das Absenken des Alters zur Schulpflicht ist nicht neu. Schon 2006 hatte der Dienst dem damaligen Minister für soziale Integration eine Stellungnahme überreicht. Vgl.

http://www.luttepauvrete.be/publications/note_%C3%A2ge_scolarit%C3%A9_obligatoire_060522.pdf

⁴⁵ Vgl. Punkt 1.2 dieses Kapitels.

⁴⁶ Die positive Diskriminierung (D+), das Prinzip der Chancengleichheit im Unterricht (GOK) sowie der Stützunterricht in Verbindung mit dem Unterricht verpflichten alle Schulen, alle Formen des Stützunterrichtes anzubieten.

⁴⁷ Droeven, Valerie (2009). *Privé les ook al in de basisschool*, *De Standaard*, 9. Juni, S. 38.

feunterricht, der außerhalb der Schule erteilt wird, zu regeln. Die Mitglieder der Gruppe möchten jedoch nicht einfach alle Initiativen zur außerfamiliären und -schulischen Begleitung abschaffen. Denn es gibt auch soziale Organisationen, die, häufig in Zusammenarbeit mit Schulen, gute Arbeit leisten. Viel versprechende Tutorat-Initiativen sind in letzter Zeit entstanden: Eine Reihe von Einrichtungen, die zukünftige Lehrer ausbilden, haben eine Art Aufgabenbegleitung zuhause entwickelt. Zukünftige Lehrer übernehmen für Schüler aus benachteiligten Familien die Funktion von Tutoren. Seit dem Schuljahr 2007–2008 betreut die König Baudouin Stiftung eine Reihe solcher Projekte⁴⁸. Erste Bewertungen dieser Projekte in Flandern sind vorsichtig positiv⁴⁹. Schüler werden beim Lernen gefördert, während zukünftige Lehrkräfte sich mit dem Familienmilieu von armen Schülern vertraut machen und lernen, mit vielfältigen Situationen umzugehen. Aufgrund dieser ‚Gegenseitigkeit‘ äußern auch Menschen in Armut sich positiv über diese Form der Aufgabenhilfe, wie man es in der Arbeitsgruppe Unterricht der Flämischen Regierung im ‚Vlaams Netwerk van verenigen waar armen het woord nemen‘ sehen konnte. Der vorherige Unterrichtsminister hatte die erforderlichen Mittel vorgesehen, um solche Projekte zu begleiten und Qualitätskriterien zu erarbeiten⁵⁰.

2.2.2. Stützkurse in der Schule

Die Konzertierungsgruppe spricht sich vor allem für eine Wiederaufwertung der Schule als Ort des kollektiven Lernens aus. Wenn die Schule ihrer Hauptaufgabe gerecht werden will, müssen Lehrkräfte dafür ausgebildet werden, mit den unterschiedlichsten Populationen und heterogenen Schülergruppen umzugehen. Klassische Unterrichtsmethoden lassen sich ergänzen durch neue Methoden wie kooperatives Lernen, das auf Praxis und Projektarbeit aufbaut. Im Zweijahresbericht 2007 sprach sich der Dienst für eine pädagogische Differenzierung aus. Mit unterschiedlichen pädagogischen Methoden und didaktischen Materialien – und unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Schülern im Bezug auf Arbeitsrhythmus, schnelles Verstehen des Unterrichtsstoffes, des Schwierigkeitsgrades, mit dem die Schüler umgehen können – können Lehrkräfte jedem Kind, seinem Bedarf und seiner Möglichkeiten entsprechend, beim Lernen helfen. Die Konzertierungsgruppe möchte jedoch eine Warnung aussprechen: ‚Differenzierung‘ darf nicht zum Synonym für ‚Individualisierung‘ werden. Denn gerade die gemeinsam in einer Gruppe in der Schule durchgeführten Aktivitäten fördern den Lernprozess.

Sollten Stützkurse wirklich erforderlich sein, müssen sie innerhalb der Schule, während der Unterrichtszeiten organisiert und als Bestandteil der pädagogischen Praxis angesehen werden. Denn eine sofortige Stütze in der Schule verbessert die Chancen auf eine normale schulische Laufbahn. Dann erhalten alle Schüler Zugang zu zusätzlicher Begleitung, und diejenigen, die diese Begleitung benötigen, werden nicht dafür gestraft, dass sie zusätzlichen Unterrichtsbedarf haben. Der Stützunterricht muss auch nicht unbedingt individuell erteilt werden. Hier gibt es eine Reihe interessanter Denkansätze, wie z.B. der gemeinsame Unterricht durch zwei Lehrer in einer Klasse.

Nach Meinung der Konzertierungsgruppe können Stützkurse durch eine Optimierung der differenzierten Pädagogik im Großen und Ganzen überflüssig gemacht werden. In ihrer Bewertung des Dreijahresberichtes der Französischen Gemeinschaft über die Umsetzung der Internationalen

48 Van Keer, Hilde und De Backer Liesje (2008). *Tutors maken het verschil. Tutorings- en begeleidingsinitiatieven in het Vlaamse onderwijs*, Brüssel, König-Baudouin-Stiftung, 150 S., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=229338&LangType=2067>. Auch in der Französischen Gemeinschaft wurden eine Reihe von Erfahrungen gemacht. Lepage Pascale und Romainville Marc (2009). *Le tutorat en Communauté Française de Belgique. États des lieux des pratiques de tutorat en Communauté française*, Brüssel, König-Baudouin-Stiftung, 86 S., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=245930&LangType=2060>

49 Damit befasste sich der Studientag 'L'égalité des chances dans l'enseignement, un levier pour lutter contre la pauvreté' des Contactcomité van Organisaties voor Jeugdzorg und der Fakultät Psychologie und Pädagogische Wissenschaften der Universität Gent am 27 März 2009.

50 Pressemeldung vom 27. März 2009 des Kabinetts des Flämischen Ministers für Unterricht und Bildung über die Begleitung von armen Schülern durch Studenten.

Kinderrechtskonvention im Zeitraum 2005 – 2007⁵¹ verteidigt die Koordination der nichtstaatlichen Organisationen für Kinderrechte (CODE) ebenfalls den Gedanken, dass die Schule sich auf ihre ursprüngliche Aufgabe, den Unterricht, konzentrieren muss und über die erforderlichen Mittel verfügen muss, um diese Aufgabe jedem Kind gegenüber wahr zu nehmen. Die Betonung liegt auf ‚jedes Kind‘, in seiner Klasse, ab Beginn der Schuljahre und während der gesamten Schulzeit. Die Lehrkräfte müssten lernen, die Schüler zu kennen und mit ihren Familien in Verbindung zu treten, Schwierigkeiten zu erkennen, sobald sie sich abzeichnen, und Mittel und Wege zu finden, diese Schwierigkeiten über einen differenzierten Ansatz, vorzugsweise im Rahmen des Unterrichts zu lösen.

Die Teilnehmer an der Konzertierung beharren darauf, dass Lehrkräfte dafür ausgebildet werden, Probleme der Schüler korrekt aufspüren und analysieren zu können, ohne dabei das Thema Stütz-kurse ausschließlich unter dem medizinischen Blickwinkel anzugehen. Denn zahlreiche in der Schule angetroffene Schwierigkeiten sind keine pädagogischen, sondern soziale Schwierigkeiten. Manchmal ist es nicht einfach, zwischen Lernschwierigkeiten bedingt durch Störungen wie Dyslexie oder Hyperaktivität und Lernschwierigkeiten wegen einer benachteiligten sozioökonomischen Situation zu unterscheiden, in der manche Schüler leben. Zahlreiche arme Kinder werden an den Sonderschulunterricht verwiesen, weil sie zu Unrecht als Schüler mit psychischen Störungen betrachtet werden. Die Lehrkräfte müssen also Sorge dafür tragen, keine zu voreilige und eventuell verfälschte Diagnose zu stellen, die die Schüler stigmatisieren könnte.

Die Konzertierungsgruppe ist der Ansicht, dass die in den Schulen anwesenden Begleitstrukturen (CLB und PMS-Zentren) verstärkt werden sollten, um diese Herausforderung aufzugreifen. Auch mehr kollektive Begleitung und Feed-back für den Lehrkörper ist erforderlich, nicht nur auf psychologischer, sondern auch auf professioneller Ebene. Für Lehrkräfte ist zu wenig Zeit zur Konzertierung vorgesehen, und häufig werden in dieser Zeit ausschließlich organisatorische Aspekte behandelt. Eine solche Änderung erfordert eine Aktualisierung und Erweiterung der Lehrerausbildung und eine entsprechende Anpassung des Fortbildungsangebots.

2.3. Schularbeiten zuhause als Faktor für Ungleichheiten

2.3.1. Zuhause oder in der Schule?

Die Teilnehmer an der Konzertierung sind der Ansicht, dass Hausaufgaben ein Faktor für Ungleichheit sind. Denn nicht alle Kinder verfügen zuhause über die gleichen Möglichkeiten für die Hausaufgaben (ein ruhiger Ort zum Arbeiten, Kenntnis der Schulkultur, motivierte und gebildete Eltern, Internetzugang ...). Welchen Nutzen haben Kinder darüber hinaus von Hausaufgaben, wenn sie bereits in der Klasse den Lehrstoff nicht verstanden haben? Bestimmte Eltern haben große Schwierigkeiten damit, dass sie ihren Kindern bei den Hausaufgaben nicht helfen können, denn sie müssten ihre Inkompetenz zugeben. Aber Hausaufgaben können ein Instrument sein, mittels dessen Eltern die Schullaufbahn ihrer Kinder begleiten können. Zahlreiche Eltern messen den Hausaufgaben, die eine Verbindung zwischen der Schule und der Familie schaffen können, besondere Bedeutung bei.

⁵¹ Communauté française de Belgique (2009). Rapport du Gouvernement de la Communauté française au Parlement de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, Bruxelles, Communauté française de Belgique. Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse 194 S. CODE, *op.cit.*

Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe haben weder für noch gegen Hausaufgaben Stellung bezogen, jedoch eine Reihe Bemerkungen über ihre Beschaffenheit und Zielsetzung formuliert. Hausaufgaben dürften nicht als Stützunterricht dienen. Um sinnvoll zu sein, sollten sie nur bereits erlernten Stoff betreffen, und zuhause auch ohne die Hilfe der Eltern gemacht werden können. Sonst bauen Schüler, die in der Klasse nicht folgen können, abends zuhause weitere Rückstände auf. Lernen müssen sie in der Schule.

Die Teilnehmer haben ebenfalls eine andere Art Hausaufgaben angesprochen, d. h. sozial oder kulturell ausgerichtete Aufgaben. Diese Art Aufgaben sind dazu gedacht, dem, was in der Klasse erlernt wurde, einen Sinn zu geben. Wie kann das, was man in der Schule gelernt hat, zuhause und in der Freizeit angewandt werden? Aber auch diese Art von Hausaufgaben kann Ungleichheiten verfestigen oder sogar vergrößern. Denn für Menschen in Armut ist es nicht einfach, der Schulkultur in den Alltagsaktivitäten einen Platz und einen Sinn zu geben.

Die Konzertierungsgruppe verweist darauf, dass die Situation im Sekundarunterricht etwas anders ist. Dort dienen Hausaufgaben unter anderem dazu, den Sekundarschülern beizubringen, allein zu arbeiten.

2.3.2. Hausaufgabenbetreuung im außerfamiliären und -schulischen Umfeld⁵²

Hausaufgaben machen Schüler nicht nur zuhause. Häufig organisieren Schulen nach dem Unterricht noch eine Zeit für Hausaufgaben. Zahlreiche Akteure bieten ebenfalls immer häufiger - als Ausgleich zu fehlenden Überlegungen über den Sinn und Zweck von Hausaufgaben und die Begleitung durch die Schule - Hilfestellung bei Hausaufgaben an.

In Flandern⁵³ wird Hilfe bei den Hausaufgaben vor allem im Rahmen von Projekten oder von so genannten *huiswerkklussen* (Hausaufgaben-Klassen) angeboten. Sie werden zum Beispiel von Jugendverbänden, Viertelszentren oder Verbänden zur Entwicklung von Gemeinschaften angeboten, die im Bildungssektor tätig sind. Diese Initiativen verfolgen ein soziales Ziel und zielen auf die Emanzipation der Betroffenen ab. Häufig arbeiten sie mit der Schule zusammen, aber stellen sich in diesem Zusammenhang auch Fragen bezüglich ihrer Rolle. In der Französischen Gemeinschaft⁵⁴ gibt es Hausaufgabenschulen in Form der ‚écoles de devoirs‘, ein allgemeiner Ausdruck für verschiedene Initiativen, deren ursprüngliche Zielsetzung darin besteht, Kinder aus Familien in Armut zu fördern. Die ‚écoles de devoirs‘ verstehen sich als Ergänzung zur Schule und bieten eine ganze Skala an Aktivitäten an, damit Kinder sich auch außerhalb der Schule entfalten können. Aber sie werden zwischen den Erwartungen der Eltern, die auf schulische Ergebnisse hoffen, und dem Prozess der Auslagerung der schulischen Aufgaben immer stärker geknebelt.

Zu häufig entziehen sich Schulen ihrer Verantwortung, die darin besteht, den Schülern geeignete Hausaufgaben zu geben und ihnen zu helfen, sie auch zu machen. Sie verstehen die ‚Hausaufgabenschulen‘ als eine natürliche und erforderliche Verlängerung der Schule, sozusagen als eine Art Notausgang. Somit sehen sich letztere gezwungen, dem Trend zu folgen, auf Schüler mit Schwierigkeiten abzielen und deren Defizite abzubauen, anstatt ihrer eigentlichen, weitergehenden Aufgabenstellung zu folgen. Wie auch CODE⁵⁵ finden die Teilnehmer an der Konzertierung diese

⁵² Zur Erinnerung: Als außerfamiliäres und -schulisches Umfeld (frz. *troisième milieu*) bezeichnet man alle erzieherischen Orte und Einrichtungen außerhalb von Schule und Familie.

⁵³ Claes Ludo (2008). "Huiswerk is een zichtbare indicator van kansarmoede op school" in Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *op.cit.*, S. 141-148.

⁵⁴ Vgl. Website <http://www.enseignement.be/index.php?page=25426>

⁵⁵ CODE (2008), *op.cit.*

Entwicklung beunruhigend. Sie unterstützen die Stellungnahme des Flämischen Unterrichtsrates (VLOR) über den Zweijahresbericht 2007⁵⁶. Schulen können ihre Verantwortung nicht auf externe Stellen abwälzen, die Hausaufgabenhilfe organisieren, und können deren Bestehen nicht als Vorwand benutzen, um nicht selbst über den Sinn und Zweck von Hausaufgaben reflektieren zu müssen.

2.4. Die Schule und ihr Umfeld: unklare Verantwortlichkeiten

2.4.1. Die Schule und das außerfamiliäre und -schulische Umfeld

Wie hier aufgezeigt wurde, sind die Eltern, Schüler, Lehrkräfte und Schulleiter nicht die einzigen Akteure im Kampf gegen schulische Misserfolge, die daran arbeiten, die Beziehungen und die Kommunikation zwischen Eltern und Schule zu verbessern. Die Teilnehmer an der Konzertierung verweisen darauf, dass auch die Zusammenarbeit mit den Organisationen und Akteuren im außerfamiliären und -schulischen Umfeld nicht außer Acht bleiben darf. Aber im Augenblick ist, besonders weil die Schule, ihre Schüler, ihre Lehrkräfte und ihr Umfeld vor einer ganzen Reihe von Herausforderungen stehen, nicht immer deutlich, wer welche Verantwortung inne hat und wer für welche Aufgabe zuständig ist.

Allein kann die Schule das Problem der Schulverweigerung und des schulischen Misserfolges im Kontext der sozialen Vielfältigkeit und Ungleichheit nicht lösen. Der Unterricht entspricht nicht dem Bedarf aller Schüler. Es ist wesentlich, dass Eltern und Lehrkräfte gute Beziehungen zu einander aufbauen. Aber in manchen Fällen ist es nicht nur für die Eltern, sondern auch für die Schüler besser, einen Vermittler zu Rate zu ziehen, der die Verbindung zwischen Schule und Familie herstellen kann. Natürlich leisten zahlreiche Projekte bei der Hausaufgabenbetreuung und der Arbeitsbetreuung in der Schule wertvolle Arbeit. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Schule diese Schlüsselfunktion abwälzen kann. Die in der Konzertierungsgruppe geführten Diskussionen über die Schule und ihr Umfeld haben vor allem die Kluft zwischen dem aufgegriffen, was in der Schule und dem, was außerhalb der Schule geschieht, wo andere Akteure beteiligt sind.

Die Teilnehmer verweisen auf die Notwendigkeit, die spezifische Aufgabenstellung der Schule anzuerkennen und zu verstärken. Der Schüler und sein Lernprozess müssen im Mittelpunkt des Anliegens der Schule stehen. Lehrkräfte müssen dafür ausgebildet werden, heterogene Schülergruppen zu unterrichten. Leider lagert die Schule ihre Aufgaben verstärkt aus und monopolisiert somit die Freizeit der Kinder. Parallel dazu wird die Zeit, die in der Schule zu verbringen ist, nach und nach verkürzt. Somit stellt sich die Frage, ob sich dieser Trend nicht umkehren lässt und ob die Zeit, die in der Schule verbracht wird, wieder verlängert werden sollte.

Für die Flämische Gemeinschaft geht die Konzertierungsgruppe das Problem unter einem etwas anderen Gesichtspunkt an. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf Potenziale, die außerhalb der Schule zu finden sind, um Kindern zu helfen, ihre Schullaufbahn erfolgreich zu absolvieren. Kindern von Familien in Armut, die Schwierigkeiten in der Schule haben, können beispielsweise Aktivitäten angeboten

⁵⁶ Vlaamse Onderwijsraad (2008), Stellungnahme vom 23. Oktober 2008 über den Bericht 'Armut bekämpfen, Entwicklungen und Perspektiven, ein Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion'.



werden, damit ihre Begegnung mit der Schule positiv verläuft und sie anschließend mehr Freude am Schulbesuch haben. So entstehen Rahmenbedingungen für den schulischen Erfolg. Auch die Schule kann einen umfassenden Beitrag zur Schaffung dieser Vorbedingungen leisten.

Die Konzertierungsgruppe ist sich einig in der Aussage, dass die verschiedenen Akteure des außerfamiliären und -schulischen Umfelds identifiziert werden müssen, dass geprüft werden muss, wie nah sie der Schule stehen und welche Rolle und Aufgabenstellung sie im Rahmen genau umrissener Ziele haben. Diese Empfehlung finden wir auch im Memorandum des Delegierten für Kinderrechte⁵⁷ zurück. Aber eine Bestandsaufnahme der Akteure des außerfamiliären und -schulischen Umfelds reicht nicht aus. Die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der Schule muss durch die Erarbeitung gemeinsamer Ziele, das Festlegen von Mitteln, den Erfahrungs- und Materialaustausch usw. erleichtert werden. Ein Bericht der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Kinderarmut⁵⁸ ruft zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Schule und den außerfamiliären und -schulischen Organisationen im Sinne der offenen Schule auf.

Die Konzertierungsgruppe hat das Phänomen der offenen Schule⁵⁹ in Flandern anhand dieser Vision einer Zusammenarbeit zwischen der Schule und ihrem Umfeld behandelt. Die offene Schule möchte ein umfassendes Netz von Partnern ansprechen, um allen Kindern und Jugendlichen mehr Raum zum Leben und Lernen anzubieten, in dem sie sich global entfalten können. 2006 hatte der damalige Minister für Unterricht Forscher beauftragt, die offene Schule⁶⁰ zu konzipieren, die verschiedenen Pilotprojekte in Flandern und Brüssel zu unterstützen und ihre Begleitung zu sichern.

Erste Bemerkung der Teilnehmer: Die Verwendung des Begriffs ‚Schule‘ kann in die Irre führen. Es klingt, als ob die Schule ihre Verantwortung umfassend erweitern müsste. Aber die Teilnehmer denken eher, dass die Schule sich wieder auf ihre eigentliche didaktische Aufgabenstellung zurückbesinnen muss. Sie darf die Freizeit der Kinder auch nicht monopolisieren. Im System der offenen Schule kann die Schule jedoch eine Reihe von Rollen übernehmen und Aufgaben erfüllen: Sie kann die Initiative ergreifen, mit anderen Akteuren zusammen zu arbeiten, sie kann die Arbeit der verschiedenen Partner koordinieren und Räume zur Verfügung stellen. Darüber hinaus kann eine offene Schule sowohl schulische als auch Gemeinschaftsziele verfolgen.

Eine zweite Bemerkung betrifft das ursprüngliche Ziel der offenen Schule, zum Zeitpunkt ihrer Gründung in den Niederlanden: Sie sollte in Armut lebenden Kinder in allen Lebensbereichen unterstützen (Gesundheitsvorsorge, Kultur, Sport, Integration,...), um ihre Chancen auf schulische Erfolge zu vergrößern. Die Teilnehmer erinnern daran: Dieses Ziel darf nicht aus den Augen verloren werden. Wenn man die Entfaltung aller Kinder fördern möchte, darf man die Interessen armer Schüler nicht außer Acht lassen. Aber die Schule darf auch nicht zur Stelle für eine gut organisierte außerfamiliäre und -schulische Kinderbetreuung für begünstigte Familien werden, in denen beide Eltern arbeiten. Und letztendlich merken die Teilnehmer an, dass vor allem Grundschulen sich an solchen Projekten beteiligen. Für den Sekundarunterricht scheint dies deutlich schwieriger zu sein. Die Idee der offenen

57 Der Generaldelegierte für Kinderrechte (2009). *Op.cit.*

58 Belgisches Rotes Kreuz (2007) Ausgeschlossen?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 77 S. http://www.dglive.be/PortalData/2/Resources/downloads/soziales/Bericht_Kinderarmut_endfassung.pdf

59 Die offene Schule ist eine Schule, die ein bereicherndes Lernumfeld schafft und mit Partnern zusammenarbeitet, die helfen, jedem die Möglichkeit zu bieten, die Welt zu verstehen, in der er lebt.

60 Die offene Schule wurde vom Steunpunt Gelijke Onderwijskansen entwickelt. Den Text zur Vorstellung dieses Konzepts können Sie unter der folgenden Adresse konsultieren: <http://www.ond.vlaanderen.be/bredeschool/default.htm>
Für weitere Informationen, konsultieren Sie die folgenden Websites: <http://www.bredeschool.be/>. Vvgl. auch Eralsteen, Veerle et al (2009). "It takes a village to raise a child." De brede school" in Ides Nicaise et al. (dir) op. cit., S. 87-105; Van Roy, Wim (2008). "Dossier 1: Brede School in Vlaanderen", *Terzake*, Nr. 3, S. 5-12; Verlinden, Joris (2008). "Marco Polo's XXL. Een Brede School voor een breed publiek", *Welwijs*, Nr. 1, S. 26-29. Dieses Konzept findet auch in der Französischen Gemeinschaft Verwendung, vgl.: *Projet de déclaration de politique communautaire 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*.
http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/images/declaration_politique_communautaire.pdf

Schule ist auch in der Regierungsvereinbarung der Flämischen Regierung 2009-2014 als viel versprechender Denkansatz zur Eingliederung der Schule in die lokale Gemeinschaft enthalten⁶¹. Die Konzertierungsgruppe bittet darum, diese Bemerkungen bei der Umsetzung der Politik zu berücksichtigen.

2.5. Ungleiche Chancen im Unterricht

Die Konzertierungsgruppe verweist darauf, dass die Ursachen für eine verfehlte Orientierung und die Lösung dieses Problems häufig in den Anfängen der Schullaufbahn und auch im außerfamiliären und -schulischen Kontext zu suchen sind. Allen Schülern gleichen Chancen bieten, kann dem Orientierungsprozess nur zugute kommen. Die Flämische sowie die Französische Gemeinschaft entwickeln Finanzhilfen für Schulen, v. a. entsprechend der sozialen Herkunft der Schüler.

In der Flämischen Gemeinschaft sieht das Dekret über die Chancengleichheit (GOK)⁶² unter anderem zusätzliche Mittel für Schulen vor, damit sie Begleit- und Fördermaßnahmen anbieten und einen Unterricht konzipieren können, der den Kapazitäten der Schüler entspricht. Die Schulen können über die Zweckbindung der Mittel, die für Vorbeugung und Stützkurse vorgesehen sind, frei entscheiden. Allerdings ist Kindern aus der Zielgruppe vorrangige Aufmerksamkeit zu widmen. Seit der Anpassung des GOK-Dekrets⁶³ ist ein neues Finanzierungssystem in Vorbereitung. Für das Schuljahr 2008-2009 galt die neue Verordnung bereits zur Finanzierung der Betriebskosten des Pflichtunterrichts⁶⁴. Zur Berechnung der Begleitmaßnahmen wird das neue Finanzierungssystem frühestens ab dem Schuljahr 2011-2012 in Kraft treten. Es sieht auf der Grundlage des Schülerprofils zusätzliche strukturelle Betriebsmittel vor. In Betracht kommen vier Schlüsselindikatoren über die sozioökonomische Herkunft der Schüler: das Bildungsniveau der Mutter, der eventuelle Erhalt einer Erziehungsbeilage, die zuhause gesprochene Sprache und der Wohnsitz. An die Vergabe dieser bzw. den Erhalt dieser strukturellen Mittel sind keine weiteren Bedingungen gebunden.

Die Teilnehmer bewerten positiv, dass die an die Profile der Schülerpopulationen gebundenen Mittel zu strukturellen Mittel werden. Sie haben jedoch Bemerkungen bezüglich fehlender Bedingungen zur Verwendung dieser Mittel und fordern deutliche Leitlinien. Denn sonst werden die den Schulen nach Schülerprofil gewährten Mittel eben nicht der Zielgruppe, d.h. den in Armut lebenden Schülern, zugute kommen. In seiner Bewertung der Gleichstellungspolitik spricht sich auch der Rechnungshof⁶⁵ für klare, quantifizierbare Ziele aus, die es ermöglichen, zu prüfen, ob die zusätzliche Begleitung den Schülern wirklich hilft, ihre Schullaufbahn fortzusetzen und mit einem Diplom abzuschließen. Darüber hinaus rät er den politischen Entscheidungsträgern, die Schulen dazu zu verpflichten, eine Politik der Chancengleichheit fort zu setzen, denn sonst laufen die Bemühungen Gefahr, zunichte gemacht zu werden.

Die Teilnehmer sind der Meinung, dass die Finanzierung nicht nur mit einer spezifischen Aufgabenstellung und Evaluierung, sondern auch mit einer entsprechenden pädagogischen Unterstützung verbunden sein muss. Deshalb sind sie der Meinung, dass das neue Finanzierungssystem in der

⁶¹ Flandern 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, S. 24.,

⁶² Décret du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation-I, (Dekret vom 28. Juni 2002 über die Chancengleichheit in der Bildung-I), *Belgisches Staatsblatt*, 14. September 2002.

⁶³ Décret du 15 juillet 2005 modifiant le décret du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation-I, (Dekret vom 15. Juli 2005 zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 2002 über die Chancengleichheit in der Bildung-I), *Belgisches Staatsblatt*, 30. August 2005.

⁶⁴ Décret du 4 juillet 2008 relatif aux budgets de fonctionnement dans l'enseignement secondaire et modifiant le décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental en ce qui concerne les budgets de fonctionnement (Dekret vom 4. Juli 2008 über die Betriebshaushalte im Sekundarunterricht, zur Abänderung des Dekrets vom 25. Februar 1997 bezüglich des der Betriebshaushalte des Basisunterrichts), *Belgisches Staatsblatt*, 20. Oktober 2008.

⁶⁵ Im August 2008 hat der Rechnungshof dem Flämischen Parlament seinen Bewertungsbericht über die Gleichstellung im Unterricht vorgelegt (Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs). Vgl. http://www.ccrek.be/docs/Reports/2008/2008_20_GOKBeleid.pdf A.d.Übers: eine französische Zusammenfassung ist einzusehen unter: http://www.ccrek.be/DOCS/REPORTS/2008/2008_20_GOKBELEID_ABSTRACT_FR.PDF

Flämischen Gemeinschaft auch die CLB und die Verantwortlichen für die Fort- und Weiterbildung betreffen muss. Denn auch sie benötigen eine klare und spezifische, auf die Schüler aus benachteiligten Gesellschaftsschichten fokussierte Aufgabenstellung.

Auch in der Französischen Gemeinschaft ist vor kurzem ein Entwurf für ein Dekret über eine differenzierte Begleitung in den Schulen der Französischen Gemeinschaft verabschiedet worden⁶⁶, um jedem Schüler gleiche Chancen zur sozialen Emanzipation in einem pädagogisch hochwertigen Umfeld zu gewährleisten. Dieses Dekret soll dasjenige ersetzen, das zur Einrichtung von Schulen führte, für die Maßnahmen zur positiven Diskriminierung⁶⁷ in Frage kamen. Aber der Grundgedanke bleibt der gleiche: Schulen, die Schüler aus benachteiligten Gesellschaftsschichten aufnehmen, zusätzliche Mittel (je nach Entscheidung der Schule mehr Personal oder auch zusätzliche Betriebsmittel) zur Verfügung stellen, um die ungleichen Ausgangsbedingungen zwischen Schülern aufzufangen. Das neue Dekret erhöht den Gesamtbetrag an verfügbaren Mitteln. Es bewilligt diese progressiven und der Situation jeder einzelnen Schule angepassten Mittel im Rahmen eines automatischen und transparenten Verfahrens.

Die Teilnehmer sehen es als positiv an, dass die PMS-Zentren ebenfalls unter diese differenzierte Finanzierung der Französischen Gemeinschaft fallen. Sie merken jedoch an, dass hier eine Finanzierungspolitik durch eine andere ersetzt wird, ohne dass es eine grundlegende Evaluierung unter Einbeziehung aller Akteure gegeben habe.

Die Teilnehmer erkennen an, dass Schulen zusätzliche Mittel benötigen, um Schüler aus Familien in Armut, die häufiger schulische Probleme oder Rückstände haben können, zu fördern. Sie haben jedoch Fragen über die Aufteilung dieser Mittel. Sie fragen sich, welches Finanzierungssystem in allen Schulen das Recht armer Kinder bzw. von Kindern mit Lernschwierigkeiten auf Chancengleichheit garantieren kann. Bestimmte Teilnehmer widersetzten sich der Aufteilung dieser Mittel auf eine große Anzahl von Schulen. Im Gegensatz dazu sprechen sie sich für eine Mittelkonzentration aus, um das Problem an der Wurzel zu packen. Andere sind der Meinung, dass in allen Schulen, sogar in jenen, die nicht vom vorgesehene Prozentsatz Kinder aus der Zielgruppe besucht und somit nicht als „Ghetto-Schulen“ angesehen werden, sozial benachteiligte Kinder zu finden sind, und auch diese Schulen benötigen zusätzliche Mittel.

Die von der Öffentlichen Hand vorgesehenen Finanzierungssysteme bauen auf dem Grundgedanken auf, alle Kinder einzubeziehen (ein globaler Ansatz, der jedem Schüler zugute kommt). Die Konzentrierungsgruppe hat hierzu eine nuanciertere Meinung. Sie spricht sich für die Verbindung eines globalen Ansatzes mit einer besonderen, zusätzlichen Aufmerksamkeit für Schüler in Armut aus. Denn für Schüler mit Schwierigkeiten oder Lernrückständen reicht es nicht aus, einen Ansatz allgemein zu verbessern. Auch wenn allgemeine, lineare Maßnahmen einem Jeden Fortschritte ermöglichen, wird dadurch nicht gleichzeitig die Kluft zwischen Schülern aufgrund ihrer unterschiedlichen sozialen Herkunft und schulischen Möglichkeiten abgebaut.

⁶⁶ Décret organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité. (Dekret zur Organisation eines differenzierten Begleitrahmens in Schulen der Französischen Gemeinschaft, um jedem Schüler gleiche Chancen zur sozialen Emanzipation in einem pädagogisch hochwertigen Umfeld zu gewährleisten). *Belgisches Staatsblatt*, 09. Juli 2009.

⁶⁷ Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives. (Dekret vom 30. Juni 1998 zur Zusicherung gleicher Chancen für die soziale Emanzipation für alle Schüler, vor allem durch die Einführung der positiven Diskriminierung). *Belgisches Staatsblatt*, 22. August 1998.

2.6. Schulkosten, ein zusätzliches Hindernis einer positiven Orientierung

Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass für zahlreiche Familien mit geringen Einkommen der Schulbesuch eines Kindes noch immer zu teuer ist, ob es nun Schulmaterialien, Ausgaben für Aktivitäten, Ausflüge o. a. betrifft. Insbesondere in Bezug auf bestimmte Schulen, die in diesem Bereich eine gewollt abschreckende Politik betreiben, können sich die Schulkosten ebenfalls auf die Entscheidung der Eltern auswirken. Die verschiedenen Behörden haben im Laufe der beiden letzten Jahre Maßnahmen ergriffen. Aber bestimmte Kosten sind immer noch so hoch, dass sie die Ausgrenzung der mittellosesten Schüler zur Folge haben.

Die flämischen Behörden haben bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Schulkosten einzudämmen und im Maße des Möglichen den kostenlosen Pflichtunterricht zu ermöglichen: fakturierbarer Höchstbetrag, Schaffung von Erziehungszulagen für den Basisunterricht, Erleichterung der finanziellen Bedingungen für die Vergabe von Erziehungszulagen (für den Kindergarten und den Pflichtunterricht), Erhöhung der Erziehungszulagen und der Kindergeldbeträge ... Aber bestimmte Schulkosten belasten auch weiterhin stark den Haushalt von Personen in Armut; aus diesem Grund sind die Bemühungen fortzusetzen, diese Kosten weiter zu senken.

Auch in der Französischen Gemeinschaft haben Forschungsergebnisse gezeigt, dass der Schulbesuch eines Kindes für zahlreiche einfache Familien noch zu kostspielig ist. Im technischen und berufsbildenden Unterricht sind vor allem teure Werkzeuge erforderlich. Diese Richtungen müssten somit zuerst behandelt werden. Berufsbildende Schulen müssten die erforderlichen Mittel erhalten, um selbst das notwendige Material anzuschaffen, damit würde vermieden, dass Eltern auf teuren, aber unnützen Geräten sitzen bleiben, wenn ihr Kind im Lauf seiner Schullaufbahn die Richtung wechselt.

3. Empfehlungen

Schüler aus sozial gefährdeten Gruppen häufen während ihrer Schullaufbahn mehr Rückstände an. Sie werden, v. a. aufgrund des ‚Kaskadeneffekts‘, häufiger in den technischen, vor allem aber in den berufsbildenden Unterricht verwiesen. Sie werden ebenfalls viel schneller in den Sonderunterricht geschickt und verlassen die Schule viel häufiger ohne Diplom oder Abschluss. Schulische Rückstände sowie die Orientierung im Sekundarunterricht werden somit stark von der sozialen Herkunft geprägt. Die neuesten gemeinschaftspolitischen Erklärungen der Regierungen sind in Bezug auf die zahlreichen mit der Orientierung verbundenen und in der Konzertierungsgruppe angesprochenen Probleme ein Schritt in die richtige Richtung. In der Französischen Gemeinschaft zum Beispiel spricht man von einer Verallgemeinerung sofortiger Stützkurse, von einer Konsolidierung des gemeinsamen Grundbestands an Fächern bis zum Alter von 14 Jahren und möchte dabei multidisziplinären (künstlerischen, wissenschaftlichen und technologischen) Aspekten mehr Aufmerksamkeit widmen, um qualifizierende Richtungen auf diese Weise aufzuwerten. In der Flämischen Gemeinschaft bestätigt die Regierung erneut die Prioritäten Chancengleichheit und Diversität sowie die Schlüsselrolle des CLB. Es wird interessant sein, die konkrete Umsetzung dieser Erklärungen in den kommenden Monaten und Jahren zu beobachten und ihre reelle Auswirkung auf Schüler aus benachteiligten Gesellschaftsschichten zu bewerten.

3.1. Den Grundschulunterricht stärken, um die Häufung schulischer Rückstände und eine spätere Fehlorientierung zu vermeiden

Investitionen in den Grundschulunterricht müssen zur Priorität werden. Wir haben gesehen, die schulische Orientierung *stricto sensu* wird von der schulischen Laufbahn bestimmt, die entscheidenden Augenblicken vorweg geht. Diese Schullaufbahn wird entweder von Erfolg, oder von Rückständen oder von schulischem Misserfolg geprägt. Soll die Orientierung positiv und auf der Grundlage der Begabungen und Interessen der Schüler verlaufen, muss ab der Einschulung gehandelt werden und jeder Schüler die Möglichkeit erhalten, seine schulische Laufbahn erfolgreich abzuschließen.

3.2. Die derzeitigen Orientierungsmechanismen, insbesondere ihre Auswirkung auf Schüler aus benachteiligten Gesellschaftsschichten, evaluieren⁶⁸ und anpassen

3.2.1. Neuer Denkansatz zum System der Orientierungsbescheinigung B und Bewertung der Auswirkungen der Kompetenzberichte

In der Flämischen Gemeinschaft ist die Orientierungsbescheinigung B ein Instrument, das den ‚Kaskadeneffekt‘ fördert. Die Teilnehmer an der Konzertierung möchten, dass dieser Mechanismus

⁶⁸ Die Bewertung erfordert einen gemeinsamen Ansatz aller beteiligter Akteure, einschließlich der Begünstigten, deren Schlüsselrolle bei der Erarbeitung, der Umsetzung und der Bewertung der öffentlichen Politiken seit dem allgemeinen Bericht über die Armut anerkannt wird. Die Bewertung untersucht die Politiken auf ihre Triftigkeit, ihre Effizienz, ihre Kohärenz und ihre Nachhaltigkeit, um die Qualität von Entscheidungen zu verbessern, verfügbare Mittel besser zu vergeben und den Bürgern darüber Rechenschaft abzulegen. Sie erfordert die Beteiligung eines jeden. Sie lässt sich einem Ansatz zur Aneignung durch die Akteure selbst vergleichen und ermöglicht somit, ständig Stellung zu nehmen.

neu durchdacht und beschränkt wird. In der Französischen Gemeinschaft ist die Orientierungsbescheinigung B durch die neuesten Abänderungen des Dekrets zu Umorganisation der ersten Stufe abgeschafft worden. Seit 2009 muss der Klassenrat nach jedem Jahr in der ersten Stufe einen Kompetenzbericht für jeden Schüler erstellen. Diese neue Entwicklung der Gesetzestexte geht somit in Richtung einer positiven Orientierung, aber die Einrichtung dieses neuen Mechanismus muss unterstützt und seine Praxis und die Ergebnisse müssen regelmäßig bewertet werden. Die Orientierungsbescheinigung B bleibt jedoch in der zweiten Stufe des Unterrichts in der Französischen Gemeinschaft weiter bestehen: Wie in der Flämischen Gemeinschaft sollte auch hier darüber nachgedacht und ihre Reichweite beschränkt werden.

3.2.2. Konsolidierung des gemeinsamen Grundbestands an Fächern und Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten vor dem Alter von 16 Jahren

Internationale Vergleiche zeigen, dass Schulsysteme mit einem relativ langen gemeinsamen Grundbestand an Fächern, in denen die Orientierung später stattfindet (mit 16 Jahren) eine weniger starke schulische Segregation zur Folge haben, als Schulsysteme, die diese erste Entscheidung früher vorsehen.

In der Theorie findet in Belgien die erste Orientierung nach der ersten Stufe (Beobachtungsstufe) statt, wenn die Schüler das Alter von 14 Jahren erreichen. Aber ab der ersten Stufe ist mit der Koexistenz der ersten A- und B-Stufe in der Flämischen Gemeinschaft und dem ersten gemeinsamen, differenzierten Jahr in der Französischen Gemeinschaft eine verschleierte Form der Orientierung zu beobachten. In beiden Fällen hat diese Organisationsform zum Ziel, alle, d.h. gute wie schlechte Schüler, dazu zu bringen, gemeinsame Kompetenzgrundlagen zu erwerben. Aber in der Praxis scheint diese Differenzierung für Schüler, die die erste B-Klasse oder die erste differenzierte Klasse besuchen, einen ersten Schritt in Richtung auf eine spätere Orientierung in den technischen oder Berufsunterricht darzustellen. Eigentlich müssten die Schüler einen „umfassenden“ gemeinsamen Grundbestand an Fächern erhalten, der ab Beginn des Schulbesuchs ebenfalls technische Aspekte hervorhebt, um ihnen eine wirkliche positive Entscheidung auf der Grundlage ihrer Kompetenzen und Interessensgebiete, aber auch auf der Grundlage einer gemeinsamen hochwertigen Basisbildung zu ermöglichen.

3.2.3. Bewertung der Reform der ersten Stufe sowie des Abschlusszeugnisses der Grundschule

In der Französischen Gemeinschaft hat sich die Reform der ersten Stufe auf zahlreiche, für die Schule wichtige Schlüsselfragen ausgewirkt. Sie wurde zu Beginn des Schuljahres 2007 eingeführt. Die Auswirkungen dieser Reform auf die Orientierung und die schulische Chancengleichheit sind noch zu bewerten. Es ist übrigens grundlegend wichtig, auch diese externe Bewertung in Form des Grundschulabschlusszeugnisses, die seit September 2008 besteht, zu evaluieren, und sicher zu stellen, dass sie vor Ort wirklich den Zielsetzungen gerecht wird, die Gleichheit im Unterricht zu stärken.

3.2.4. Anpassung der Arbeitsweise des Klassenrates

Der Klassenrat stellt in der Flämischen Gemeinschaft die Orientierungsbescheinigungen B, in der Französischen Gemeinschaft die Kompetenzberichte aus; darüber hinaus trägt er die Verantwortung für die Orientierung der Schüler im Sekundarunterricht. Innerhalb des Klassenrates ist die regulierende Rolle der PMS-Zentren und von CLB, aber auch die Rolle, die das außerfamiliäre und -schulische Umfeld⁶⁹ spielen könnte, zu stärken. Die Orientierungsentscheidung bleibt natürlich Aufgabe der Lehrkräfte, aber bei diesen Überlegungen könnten sie dann von Dritten unterstützt werden.

3.3. Chancengleichheit im Unterricht verbessern

In der Flämischen Gemeinschaft wurde im Rahmen des GOK-Dekrets ein neues Finanzierungsprojekt vorgelegt. Dieses neue System sieht ab sofort strukturelle Finanzmittel zur Begleitung auf der Grundlage des sozioökonomischen Profils der Schüler vor; dies ist positiv. Aber diese zusätzlichen Mittel werden ohne Vorbedingungen zur Mittelbindung gewährt. Somit besteht die große Gefahr, dass diese Budgets nicht für die Schüler zum Einsatz kommen, für die sie vorrangig bestimmt sind. Die Konzertierungsgruppe schlägt vor, diese Finanzmittel mit einer spezifischen Aufgabe, aber auch einer Evaluierung und einer entsprechenden pädagogischen Unterstützung zu verbinden. Aus diesem Grunde sollte dieses neue Finanzierungssystem auch die CLB und die Akteure der Fort- und Weiterbildung betreffen.

Auch in der Französischen Gemeinschaft wurde vor kurzem ein neues Dekret zur Organisation der differenzierten Begleitung in den Schulen verabschiedet, um die Chancengleichheit zwischen den Schülern sicherzustellen. Es sieht für bestimmte Schulen, je nach sozioökonomischem Profil der Schüler, zusätzliche Finanzmittel und Mitarbeiter vor. Dieses System zur differenzierten Begleitung ersetzt das seit 1998 bestehende System der positiven Diskriminierung. Es sieht eine kontinuierliche Evaluierung der Maßnahmen vor.

Diese neuen Dekrete scheinen sich somit beim Kampf um die Chancengleichheit in der Schule zu bewähren, aber in der Flämischen wie in der Französischen Gemeinschaft heißt es, bezüglich Mittelbindung und effektiver Nutzung von Finanzmitteln und Mitarbeitern, die genehmigt worden sind, wachsam zu bleiben und eine regelmäßige Bewertung dieser Maßnahmen vorzunehmen.

3.4. Den technischen und berufsbildenden Unterricht aufwerten

Hierzu ist ein Schulsystem einzurichten, das die verschiedenen Unterrichtstypen nicht mehr voneinander abgrenzt. Zum Beispiel ist im Grundschulunterricht – im Rahmen eines wirklich gemeinsamen Grundbestands an Fächern für unterschiedliche Schülergruppen - verstärkt auch auf technischen Unterricht und handwerkliche Arbeit zu setzen. Dann wird es möglich, auch das Interesse der jüngsten Schüler für technische Orientierungen zu wecken. Sollten sie sich dann berufsbildend oder technisch orientieren, ist das das Ergebnis einer positiven Entscheidung.

⁶⁹ Zur Erinnerung: Man bezeichnet als außerfamiliäre und -schulisches Umfeld (*frz. le troisième milieu*) alle Orte und erzieherischen Kreise außerhalb von Schule und Familie.

Übrigens, auch wenn in den Gesetzestexten Übergänge zwischen den verschiedenen Schulsystemen vorgesehen sind, müssen sie in der Praxis durch wirklich geeignete, effiziente Fördermechanismen erst möglich gemacht werden.

3.5. Lehrer unterstützen und begleiten

Die Konzertierungsgruppe spricht sich dafür aus, dass die Öffentliche Hand Vorbedingungen schafft, damit Lehrkräfte eine solide Ausbildung, Unterstützung und Begleitung erhalten. Diese Ausbildung sollte ihnen die Mittel an die Hand geben, unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Schwierigkeiten von Menschen, die in Armut leben, ein Vertrauensverhältnis zu den Schülern und ihren Familien aufzubauen.

Die Grundausbildung sowie die Fortbildung von Lehrkräften müsste eine soziologische Analyse der Beziehung zwischen Familie und Schule sowie der armutsgebundenen Problemstellungen enthalten. Diese Ausbildung müsste es ermöglichen, Fähigkeiten aufzubauen, die Beziehungen, Kommunikation, Mitgefühl und Teamarbeit ermöglichen. Auch im Bereich des Stützunterrichts müssten Lehrkräfte besser geschult werden, damit sie während des Unterrichts sofort entsprechend eingreifen können.

Es erscheint ebenfalls wünschenswert, die Lehrkräfte in ihren Teams und in ihrer Schule besser zu unterstützen. In der Flämischen Gemeinschaft bestehen Unterstützungs- und Coaching-Systeme, aber sie sind zu wenig verbreitet und zu beschränkt. In der Französischen Gemeinschaft müssten Schulprojekte diesem Aspekt Unterstützung und Begleitung von Lehrkräften ein Kapitel widmen.

Und letztlich müssten Lehrkräfte auch außerhalb der Schule, in den Schaltstellen der PMS-Zentren oder im CLB oder im außerfamiliären und -schulischen Umfeld Unterstützung finden. In der Flämischen Gemeinschaft spielt vor allem der Steunpunt GOK in diesem Zusammenhang eine sehr wichtige Rolle. Die Konzertierungsgruppe zeigt sich besorgt darüber, dass diese Stelle im Dezember 2009 geschlossen werden soll.

3.6. Eltern bei der schulischen Orientierung ihrer Kinder informieren und begleiten

Die Konzertierung hat aufgezeigt, wie wichtig die Information der Schüler und ihrer Eltern bezüglich positiver, durchdachter Orientierungsentscheidungen ist.

In Zusammenarbeit mit den PMS-Zentren und dem CLB ist die Information der Eltern über mögliche angebotene Richtungen die Aufgabe jeder einzelnen Schule.

Zum Zeitpunkt des Überganges vom Grundschul- zum Sekundarunterricht sowie im Sekundarunterricht sollten die Schulleiter sowie die Lehrkräfte übrigens auch klare Informationen über die Regeln und Mechanismen erteilen, die der Orientierung zugrunde liegen. Wir haben gesehen, dass diese Information insbesondere für benachteiligte Familien fehlt, denn diese sind schwerer zu informieren und zu sensibilisieren, da sie sich in schulfernen Kreisen bewegen.

Auch auf lokaler Ebene sollte jeder neutrale, objektive und vollständige Informationen erhalten können: Wie ist der Unterricht strukturiert, welche Schulen stehen in den einzelnen Netzwerken auf dem Grundgebiet der Kommune zur Verfügung, welche Richtungen werden angeboten, usw.

Über die Information über mögliche Richtungen hinaus müssen die Eltern ebenfalls über die Bedeutung der Orientierung für ihre Kinder und deren Folgen sensibilisiert werden. Eine Stärkung der Rolle der CLB und der PMS-Zentren würde dazu beitragen, die Information für die Familien, und insbesondere für Familien in Armut zu verbessern. Auf Seiten der Flämischen Gemeinschaft werden im letzten Dekret über die strategischen Ziele der CLB die Aufgaben Begleitung und Information genannt, jedoch der Rahmen bleibt undeutlich. Diese Aufgaben müssten auch in Bezug auf die Zielgruppe präzisiert und die Finanzierung müsste in diesem Rahmen verbessert werden. Bezüglich der PMS-Zentren ist die neue differenzierte Begleitung, die sie anbieten können, ein Fortschritt, aber praktisch bleibt vor Ort zu bewerten, ob damit wirklich die Familien erreicht werden, die sie auch benötigen.

3.7. Die Rolle der Akteure, die an der schulischen Laufbahn der Kinder beteiligt sind, verdeutlichen

Natürlich ist der erste Akteur die Schule selbst, das heißt ihr Schulleiter sowie die Lehrkräfte. Idealerweise müsste die Schule sich auf ihre Basisaufgabe konzentrieren und Verantwortung für den Lernprozess ihrer Schüler übernehmen. Wenn Schüler trotz eines geeigneten pädagogischen Ansatzes Lernschwierigkeiten haben, ist es wichtig, so schnell wie möglich zu reagieren. Die in die pädagogische Praxis integrierten Stützkurse müssen zur strukturellen Komponente zur Bekämpfung schulischer Misserfolge werden. Alle Schüler mit Lernschwierigkeiten müssen - vorzugsweise in der Schule und während der Unterrichtsstunden - Zugang zu einem hochwertigen Stützunterricht erhalten.

Übrigens, wie schon in der vorhergehenden Empfehlung erwähnt wurde, müssen Begleitstrukturen wie die CLB in Flandern und die PMS-Zentren in der Französischen Gemeinschaft gestärkt werden. Ihre Aufgabenstellungen sind deutlicher zu formulieren; eine Begleitung ist erforderlich und für diese erforderliche Betreuung von Schülern in Armut sind zusätzliche Mittel vorzusehen.

3.8. Garantien für den kostenlosen Unterricht

Für zahlreiche Familien in Armut sind die Schulkosten ein beträchtliches Hindernis in der Schullaufbahn ihrer Kinder. Obwohl die Öffentliche Hand bereits auf verschiedenen Ebenen Maßnahmen ergriffen hat, bestehen weiterhin große Schwierigkeiten. Die Öffentliche Hand wird aufgefordert, ihre Bemühungen fortzusetzen, um zu einem absolut kostenlosen Unterricht zu kommen.

In der Flämischen Gemeinschaft sind Projekte zur Kostensenkung in Sekundarschulen lobenswerte Initiativen, die jedoch von strukturellen Maßnahmen begleitet werden müssen:

- Einführung des Systems eines fakturierbaren Höchstbetrages im Sekundarunterricht und Evaluierung seiner Umsetzung;
- den Schulen, die technischen und berufsbildenden Unterricht anbieten, die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, um teure Materialien und Werkzeuge anzuschaffen und den Schülern zur Verfügung zu stellen.

Die flämischen Behörden müssen auch die lokalen Behörden anregen, ebenfalls einen Beitrag dazu zu leisten, dass Familien in Armut die Schulkosten bestreiten können.

In der Französischen Gemeinschaft ist besonders auf die Schulkosten für Familien zu achten, die Kinder im technischen und berufsbildenden Unterricht haben. Die zuständigen Behörden werden gebeten, ihre Bemühungen fortzusetzen, um die Schule vollständig kostenlos zu gestalten.



Liste der Konzertierungsteilnehmer

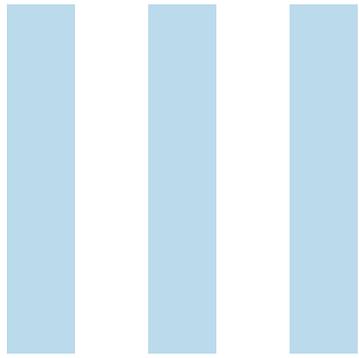
Konzertierungsgruppe:

Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen
ATD Quart Monde
Bouillon de Cultures
Brussels Platform Armoede
Centre d'action interculturelle Namur
Centre psycho-médico-social de la Communauté française
Centre régional d'intégration du Brabant wallon
Changements pour l'égalité
Coordination des écoles de devoirs de Bruxelles
Hiva (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)
Ligue des droits de l'enfant
Ligue des familles
LOOA (Limburgs Overleg Onderwijs Arbeidsmarkt)
SOS Schulden op School
Steunpunt Gelijke Onderwijskansen – Centrum voor ervaringsgericht onderwijs
Teledienst Ninove
VCLB Koepel - Kansenbevordering
Vierdewereldgroep Mensen voor mensen
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Beiträge zu den Überlegungen kamen ebenfalls von:

ACW – studiedienst
APED/OVDS (Appel pour une école démocratique / Oproep voor een democratische school)
Departement Onderwijs en vorming – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen
Departement Onderwijs en vorming
Fapeo (Fédération des associations de parents de l'enseignements officiel)
Ligue des Droits de l'enfant
OVSG (Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap vzw)
Pedagogische begeleidingsdienst brugfigurenproject
Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent
Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen
Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs
Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs
Vlaamse scholierenkoepel

Der Dienst erhielt die Hilfe der drei Gemeinschaftsverwaltungen für Unterricht und Bildung.



KRITERIEN FÜR EINEN ANGEMESSENEN ARBEITSPLATZ: EIN SCHUTZ VOR PREKÄRER BESCHÄFTIGUNG?

III KRITERIEN FÜR EINEN ANGEMESSENEN ARBEITSPLATZ: EIN SCHUTZ VOR PREKÄRER BESCHÄFTIGUNG?

Einleitung	104
1. Definitionen von angemessener Beschäftigung	105
1.1. Angemessene Beschäftigung gemäß der Arbeitslosenregelung	106
1.2. Angemessene Beschäftigung gemäß der Internationalen Arbeitsorganisation	107
1.3. Angemessene Beschäftigung nach Auffassung der Teilnehmer	108
2. Angemessene Beschäftigung im Lichte der Aktivierungsförderung	109
2.1. Aktivierungsförderung im Jahr 2004	109
2.2. Ein kritischer Blick auf die Auswirkungen der Aktivierungsförderung	110
2.2.1. Der zunehmend mit Bedingungen und Verträgen verknüpfte Anspruch auf Arbeitslosengeld	111
2.2.2. Weniger "gesichertes" Arbeitslosengeld	112
2.2.3. Sanktionen, die die Prekarität fördern	113
2.2.4. Auswirkungen auf den Betreuungsansatz	114
2.2.5. Einfluss der europäischen Strategie auf die Beschäftigung	114
2.3. Auf dem Weg zu einer Reform für angemessene Beschäftigung	115
3. Die gesetzlichen Kriterien für angemessene Beschäftigung unter der Lupe	116
3.1. Kriterien im Zusammenhang mit dem Berufsvorhaben	116
3.1.1. Die Notwendigkeit einer dauerhaften, zugeschnittenen und qualitativen Betreuung	117
3.1.2. Anspruch auf Berufsberatung	118
3.2. Kriterien im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsstatus	119
3.2.1. Beginn einer anderen Beschäftigung	119
3.2.2. Gehaltshöhe, Einhaltung der Arbeitgeberpflichten und Sozialversicherungspflicht	119
3.2.3. Arbeitszeit	121
3.3. Kriterien im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben	123
3.3.1. Familiäre Erwägungen	123
3.3.2. Tägliche Abwesenheit und Fahrtzeit	125
3.3.3. Nachtarbeit	126
4. Empfehlungen	127
4.1. Empfehlungen zur globalen Arbeitsmarktpolitik	127



4.1.1. Eine "angemessene" Betreuung zwecks struktureller Verbesserung der Lebensbedingungen statt einer Zwangsaktivierung mit dem einseitigen Ziel eines schnellen Einstiegs in den Arbeitsmarkt anstreben	127
4.1.2. Eine "angemessene" Kontrolle der Unfreiwilligkeit von Arbeitslosigkeit anbieten, die das Gleichgewicht zwischen Verantwortlichkeit des Einzelnen und der Gesellschaft wieder herstellt	128
4.1.3. Mehr angemessene Arbeitsplätze schaffen	130
4.1.4. Mindestbeihilfen und Niedriglöhne garantieren, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen	130
4.2. Speziell auf den Begriff angemessene Beschäftigung ausgerichtete Vorschläge	131
4.2.1. Das Kriterium "Erhalt der Berufswahl" in ein breiter gefasstes Kriterium "Erhalt der Entscheidung für eine Berufskarriere" einbinden	131
4.2.2. Versuchen die Qualität des Arbeitnehmerstatus zu verbessern	132
4.2.3. Arbeitsplätze anbieten, die es erlauben, das Recht auf ein Familienleben in Anspruch zu nehmen	132
Liste der Konzertierungsteilnehmer	134
ANHANG	
Kriterien für eine angemessene Beschäftigung	135
1. Elemente ohne Einfluss auf die Angemessenheit einer Beschäftigung	135
1.1. Die wöchentliche Arbeitszeit (Art. 22)	135
1.2. Familiäre Erwägungen (Art. 32, 1)	135
1.3. Die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit in einem anderen Beschäftigungsverhältnis (Art. 32, 2)	135
2. Elemente mit Einfluss auf die Angemessenheit einer Beschäftigung	136
2.1. Wahrung der Berufswahl für entschädigte Arbeitslose und junge Hochschulabsolventen (Art. 23)	136
2.2. Vergütung und Sozialversicherung (Art. 24 und 26)	136
2.3. Fahrtzeit und tägliche Abwesenheit vom Wohnsitz (Art. 25)	137
2.4. Teilzeitbeschäftigung (Art. 27)	137
2.5. Nachtarbeit (Art. 29)	137

Einleitung

Bereits seit langem kämpfen zahlreiche praxisnahe Organisationen - darunter Vereinigungen, in denen Menschen in Armut sich wiedererkennen, – für den Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsqualität. Unter "qualitativer Beschäftigung" verstehen die Teilnehmer der Konzertierungsgruppe "Sozioprofessionelle Eingliederung" eine Beschäftigung, die es ermöglicht, die eigenen Lebensbedingungen zu verbessern, in Würde zu leben und Zukunftspläne zu schmieden. In den vergangenen Jahren hat diese Thematik mehr denn je an Bedeutung gewonnen: die Konzertierungsgruppe stellt in der Tat fest, dass zahlreiche, im Kontext der aktuellen Aktivierungspolitik für Arbeitslose angebotene Arbeitsplätze den Ansprüchen an die Beschäftigungsqualität nicht gerecht werden. Genauer gesagt zeigen sich die Teilnehmer darüber besorgt, dass die Bedürftigsten die ersten sind, die gezwungen sind, stets prekärere Arbeitsplätze anzunehmen.

Seit nunmehr 10 Jahren wird in den Zweijahresberichten des Dienstes immer wieder die Verfechtung der Beschäftigungsqualität behandelt. Wenn Beschäftigung in der Tat als wesentlicher Bestandteil im Kampf gegen Armut gilt (Nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung – NAP-Eingl. – 2008-2010¹), so wurde im Allgemeinen Bericht über die Armut² und den einzelnen Zweijahresberichten des Dienstes jedoch auch daran erinnert, dass die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer durch die angebotenen Arbeitsplätze genauso verschlechtert werden können. In diesen Berichten wurde zur Erläuterung dieses Phänomens auf Aspekte im Zusammenhang mit der Beschäftigungsqualität Bezug genommen (Höhe des Gehalts, Umfang des Sozialschutzes, Beschäftigungssicherheit, Auswirkungen der verübten Tätigkeit auf die Gesundheit, Belang der Arbeit usw.). Mit anderen Worten: Beschäftigung ermöglicht dann der Armut zu entkommen, wenn sie von Qualität ist³. Nachdem 2007 festgestellt wurde, dass die Stellen, die den Arbeitnehmern zu einem niedrigen Lohn oder mit geringen Qualifikationen angeboten werden, immer weniger vor Prekarität⁴ schützen, befasste sich der Dienst mit der Beschäftigungsqualität im Falle von Dienstleistungsschecks.

2009, nachdem die Lissabon-Strategie für Wachstum und eine 70 %-ige Erwerbsquote mittels Aktivierungsverfahren für Arbeitslose fast umgesetzt sind, erweist sich der Einsatz für qualitative Beschäftigung mehr denn je als eine Notwendigkeit. Eines der Schlüsselemente zur Verfechtung von Beschäftigungsqualität ist die Definition von angemessener Beschäftigung innerhalb der Vorschriften über Arbeitslosigkeit⁵. Die Kriterien für angemessene Beschäftigung gelten in der Tat als erstes Sprungbrett weg von der prekären Beschäftigung. Die Konzertierungsgruppe warnt vor dem Risiko, dass diese Kriterien zu Gunsten einer Zielvorgabe, die "alles für die Beschäftigung" lauten würden, sinnentleert werden. Deshalb wurde sich für eine Analyse der Kriterien für angemessene Beschäftigung des Landesamtes für Arbeitsbeschaffung (LfA) sowie deren Anwendungen und Auswirkungen auf die Arbeitslosen entschieden. Inwiefern beeinflussen diese Kriterien den Werdegang der Arbeitssuchenden und insbesondere der schwächsten Arbeitssuchenden? Inwiefern wirkt sich eine derartige Sichtweise von angemessener Beschäftigung auf Dauer auf die Armut und die Prekarität aus?

1 ÖPD Soziale Integration, Politischer Dienst zur Bekämpfung von Armut (2008). *Nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2008-2010*, Brüssel, S. 14, http://www.mi-is.be/be_fr/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20FR.pdf.

2 ATD Quart Monde Belgique, Belgischer Städte- und Gemeindeverband – Sektion OSHZ, König-Baudouin- Stiftung (1994). *Allgemeiner Bericht über die Armut*, S. 149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>.

3 Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2003). *Im Dialog (Zweijahresbericht Dezember 2003)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 123.

4 Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2007). *Armut bekämpfen – Entwicklungen und Perspektiven (Zweijahresbericht Dezember 2007)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 96.

5 Siehe Anhang, Liste der im Laufe der Konzertierung untersuchten Kriterien. Ministerieller Erlass vom 26. November 1991 über die Durchführungsbestimmungen der Arbeitslosenregelung.



Zur Beantwortung dieser Fragen wurden insgesamt 12 Zusammenkünfte mit rund zwanzig Teilnehmern der Konzertierungsgruppe organisiert⁶. Parallel zu diesen Zusammenkünften war es dank bilateraler Kontakte⁷ möglich, für die Debatte erforderliche technischere Aspekte zu beleuchten.

Im ersten Abschnitt berufen wir uns auf die Definition von angemessener Beschäftigung in den Vorschriften über Arbeitslosigkeit und verweisen ferner auf angemessene Beschäftigung in internationalen Verträgen, um schließlich mit der von den Konzertierungsteilnehmern gewählten Begriffsbestimmung und Ansatzweise zu schließen.

In einem zweiten Abschnitt wird der Begriff angemessene Beschäftigung in den Kontext des neuen Aktivierungsansatzes von 2004 gesetzt. Es folgen eine Beschreibung einiger wichtiger Merkmale dieser Aktivierung sowie die von den praxisnahen Organisationen geäußerten Hauptkritikpunkte.

Im dritten Abschnitt untersuchen wir bestimmte Regelkriterien im Zusammenhang mit angemessener Beschäftigung. Im Lichte der in den ersten beiden Abschnitten dargelegten Überlegungen lassen die Teilnehmer die Kriterien Revue passieren und schlagen unter anderem einige Beispiele konkreter Folgen der Anwendung dieser Kriterien vor.

In der Schlussfolgerung stellen wir die sich aus der Konzertierung ergebenden Empfehlungen vor; sie bestehen aus unterschiedlichen Vorschlägen, die jeweils durch die einzelnen Überlegungen untermauert werden, von denen sie inspiriert wurden.

1. Definitionen von angemessener Beschäftigung

Im engeren Sinne ist angemessene Beschäftigung ein im Königlichen Erlass (KE) zur Regelung der Arbeitslosigkeit⁸ angeführter Begriff, der anhand einer Reihe von Kriterien in einem Ministeriellen Erlass definiert ist. Dieser Begriff gilt als einer der ausschlaggebenden Faktoren bei der Beurteilung der Unfreiwilligkeit von Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus bietet er einen Schutz vor prekärer Beschäftigung, beurteilt Arbeitsplätze nach ihrem Status bzw. ihrer Vereinbarkeit mit den Lebensbedingungen der einzelnen Personen.

Für die Konzertierungsgruppe steckt hinter dieser rein sprachlichen Definition von angemessener Beschäftigung ein weitaus bedeutender Aspekt, nämlich der der Verfechtung würdiger Beschäftigung im Allgemeinen und insbesondere als schützende Grundlage vor jeglicher Beschäftigung, die eben nicht zu einer konkreten Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten führen würde. Infolgedessen fasste die Gruppe den Beschluss, nach Untersuchung des Königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit die Begriffsbestimmung für angemessene Beschäftigung (Anm. d. Übers.: menschenwürdige Arbeit im Sprachgebrauch der IAO) der Internationalen Arbeitsorganisation, der Referenz schlechthin auf diesem Gebiet, aufzugreifen, um anschließend eine eigene Definition für angemessene Beschäftigung festzulegen.

⁶ Die Teilnehmerliste ist am Ende des vorliegenden Kapitels aufgeführt.

⁷ Siehe ebenfalls die Teilnehmerliste.

⁸ Königlicher Erlass vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Dezember 1991.

1.1. Angemessene Beschäftigung gemäß der Arbeitslosenregelung

In den Gesetzestexten über die Arbeitslosenpflichtversicherung in Belgien wird davon ausgegangen, dass die Kontrolle der Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit ein wesentliches Element des Systems darstellt⁹. Diese Kontrolle spiegelt den Grundsatz der Sozialversicherung wider: die Pflicht des Versicherungsnehmers, das Risiko und ggf. den Schaden zu begrenzen. Am offensichtlichsten kommt das Solidaritätsprinzip zum Ausdruck durch die Nichtfestlegung einer Obergrenze für Sozialbeiträge, wohingegen es eine solche Obergrenze für Beihilfen durchaus gibt. Ein weiteres Beispiel ist das Bestehen von Mindestarbeitslosengeld. Die Teilnehmer der Konzertierungsgruppe haben mehrfach die Bedeutung des Erhalts sowohl des Versicherungsgrundsatzes als auch des Solidaritätsprinzips innerhalb des Arbeitslosensystems unterstrichen.

Entsprechend dem Versicherungsgrundsatz stellt das Unfreiwilligkeitsmerkmal der Arbeitslosigkeit laut Königlichem Erlass zur Regelung der Arbeitslosigkeit eine unerlässliche Bedingung für die Bewilligung von Arbeitslosengeld dar:

“Art. 44. Um Arbeitslosengeld erhalten zu können, muss der Arbeitslose infolge von Umständen, die von seinem Willen unabhängig sind, arbeitslos sein und keinen Lohn beziehen.”

Der Gesetzgeber hat die Fälle von freiwilliger Arbeitslosigkeit aufgezählt, die zu einer Aufhebung der Arbeitslosengeldbezüge führen. Diese werden nachstehend zusammengefasst¹⁰:

- Aufgabe oder Ablehnung einer angemessenen Beschäftigung ohne berechtigten Grund,
- Entlassung infolge des Fehlverhaltens eines Arbeitnehmers,
- Nichterscheinen ohne ausreichende Begründung beim Arbeitsamt oder einem Arbeitgeber nach Vorladung durch besagte Amtsstelle,
- Ablehnung der Teilnahme an einer vom Arbeitsamt angebotenen Eingliederungsmaßnahme bzw. Ausstieg aus oder Scheitern im Rahmen dieser Maßnahme,
- Ablehnung der Teilnahme an einer Berufsausbildung bzw. Ausstieg aus oder Scheitern im Rahmen dieser Ausbildung,
- Nichteinhaltung der Maßnahmen in Sachen Outplacement, Einschreibung in einer Beschäftigungszelle,...¹¹

Angemessene Beschäftigung ist somit eines der entscheidenden Elemente bei der Kontrolle von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und wird anhand der in einem Ministeriellen Erlass festgelegten Kriterien beschrieben¹². Diese Kriterien beziehen sich auf das berufliche Vorhaben, die Beschäftigungsmerkmale selbst oder das Privatleben. Anhand dieser Kriterien darf das LfA die Aufgabe oder Ablehnung einer nicht angemessenen Beschäftigung nicht mit einer Strafe belegen¹³ (siehe Abschnitt 3).

Angemessene Beschäftigung gilt ebenfalls als wesentliches Element beim Schutz von Arbeitslosen - insbesondere der ärmsten - vor prekärer Beschäftigung und vor prekären Lebensumständen. Da ein Leben in Armut sie häufig davon abhält, sich mit den gleichen Voraussetzungen auszustatten wie

⁹ Das Landesamt für Arbeitsbeschaffung (LfA) ist für die Kontrolle des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und eventuelle Sanktionen zuständig. Fragen zur Arbeitsbeschaffung und Berufsausbildung von Arbeitssuchenden fallen unter die Zuständigkeit der Regionen: Forem für die wallonische Region, VDAB für die flämische Region, Actiris (Arbeitsbeschaffung), Bruxelles Formation und VDAB (Berufsausbildung) für die Region Brüssel-Hauptstadt und das Arbeitsamt für die Deutschsprachige Gemeinschaft. Im Gegensatz dazu bilden Informationsweiterleitungen von den regionalen Ämtern an das LfA stets Gegenstand eines Kooperationsabkommens zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen, wobei letztere jedoch völlig Eigenständigkeit über die Übermittlungsart entscheiden dürfen.

¹⁰ Art. 51 Absatz 1 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991, *op. cit.*

¹¹ Es handelt sich um eine Reihe von Fällen des Generationenpaktes, der für Arbeitnehmer ab 45 gilt.

¹² Artikel 22-32 des Ministeriellen Erlasses vom 26. November 1991 über die Durchführungsbestimmungen der Arbeitslosenregelung.

¹³ In Artikel 33 des Ministeriellen Erlasses wird das Verfahren im Falle von Anfechtungen auf der Grundlage der körperlichen oder geistigen Fähigkeit zur Ausübung einer Beschäftigung erläutert.



andere, sind gefährdetere Menschen weniger gut aufgestellt, ihre Rechte auf angemessene Beschäftigung durchzusetzen. Den Teilnehmern zufolge trifft dies insbesondere im Kontext der Aktivierung von Arbeitssuchenden zu (siehe Abschnitt 2).

Unabhängig vom europäischen Gemeinschaftsrecht wenden die meisten europäischen Staaten Kriterien zur Beurteilung des Aspekts der "Angemessenheit" bzw. "Zumutbarkeit" einer Beschäftigung an, die von einem Arbeitslosen abgelehnt oder aufgegeben wurde. So wird dann auch in fast allen Gesetzestexten über Arbeitslosigkeit ausdrücklich oder stillschweigend auf die Begriffe angemessene oder zumutbare Beschäftigung verwiesen. Ein systematisch angewandtes Kriterium ist die Übereinstimmung mit dem Gesetzesrahmen in Sachen Arbeitsbedingungen. Meistens beruhen die Kriterien auf der Art des Stellenangebots im Vergleich zu den Qualifikationen und Erfahrungen des Arbeitssuchenden, dem Gehaltsniveau und der Entfernung zwischen Wohnsitz und Arbeitsplatz. In Belgien variieren die Kriterien für angemessene Beschäftigung wie in anderen europäischen Staaten auch je nach Dauer der Arbeitslosigkeit. Bei Verlängerung der Arbeitslosigkeit werden sie eingeschränkt und der Arbeitslose muss seine Ansprüche zurückschrauben¹⁴.

1.2. Angemessene Beschäftigung gemäß der Internationalen Arbeitsorganisation

In der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (Art. 23, § 1) wird das Recht auf Beschäftigung und auf freie Stellenwahl bestätigt; an einer ausdrücklichen Anerkennung von angemessener Beschäftigung mangelt es jedoch. Auch Artikel 23 der belgischen Verfassung über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte lautet ähnlich.

Angemessene Beschäftigung gilt allerdings als Schwerpunkt der Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Ziel der "Decent Work Agenda" ist die Förderung von angemessener Beschäftigung, die wie folgt definiert wird: *"Der Begriff der menschenwürdigen Arbeit fasst alle Wünsche der arbeitenden Menschen zusammen. Er erfordert eine Tätigkeit, die es erlaubt, Produktivität zu entfalten und ein gerechtes Einkommen aus dieser Arbeit zu beziehen, sowie Sicherheit am Arbeitsplatz und Sozialschutz für die Familien der Arbeitnehmer. Menschenwürdige Arbeit bedeutet bessere Chancen für die persönliche Entwicklung und soziale Integration sowie Freiheit für alle, ihre Probleme zu artikulieren, sich zusammenschließen und an Entscheidungen, die ihr Leben beeinflussen, mitzuwirken. Dies schließt Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern ein."*¹⁵

Mit anderen Worten hat jeder Mensch Anspruch auf Beschäftigung unter menschenwürdigen Bedingungen wie Freiheit, Gleichstellung und Sicherheit. Die IAO erinnert daran, dass Wirtschaftswachstum allein nicht reicht, Armut auszulöschen. Menschenwürdige Arbeit gilt als unabdingbare Triebkraft für eine bessere Neuverteilung von Reichtümern und die Ausrottung von Armut.

Die Europäische Union (EU) unterstützt dieses Programm als wichtiger Hebel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit in Europa und weltweit. Die 27 Mitgliedstaaten haben zudem alle die acht IAO-Übereinkommen über Mindestarbeitsstandards unterzeichnet. Ferner wurde seit dem EU-Gipfel in Stockholm im März 2001 die Bedeutung der Schaffung von qualitativen Arbeitsplätzen in den bezifferten Zielvorgaben für die Beschäftigungsrate verankert. Davon aber abgesehen sind diese Ambitionen durch die erneuerte Lissabon-Strategie zunehmend verblasst (siehe Abschnitt 2).

¹⁴ UNJuridis, Les Textes, International (2007). *Etudes comparatives: la notion d'emploi convenable en Europe*, Europ'Info Nr. 3, <http://info.assedic.fr/unijuridis/>.

¹⁵ <http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang--fr/index.htm>

1.3. Angemessene Beschäftigung nach Auffassung der Teilnehmer

Die Auffassung der Teilnehmer der Konzertierungsgruppe lautet wie folgt:

Angemessene Beschäftigung ist eine Beschäftigung, die es ermöglicht, in Würde zu leben und Zukunftspläne zu schmieden¹⁶.

Diese ehrgeizige Begriffsbestimmung von angemessener Beschäftigung muss als Hintergrund jeglicher Beschäftigungsmaßnahme dienen. Die von der Konzertierungsgruppe aufgeworfene Problemstellung hängt damit zusammen, dass unangemessene Arbeitsplätze häufig den anfälligsten Personen zuteil werden, die oft weniger Trümpfe in der Hand haben, eine so genannte "angemessene" Beschäftigung anzustreben, und die zudem durch das Leben in Armut "vorzeitig verbraucht" sind¹⁷. Sie geraten somit mitten in einen Teufelskreis und wechseln von einem prekären Beschäftigungsverhältnis zum nächsten; dazwischen liegen häufig Zeiten der Arbeitslosigkeit mit verschiedenen Statuten (Empfänger von Arbeitslosengeld, Eingliederungseinkommen,...) und nicht selten bedingten Sozialrechten, d. h. abhängig von den Suchanstrengungen einer sozioprofessionellen Eingliederung bzw. einer Beschäftigung. Darüber hinaus sind sie eher gezwungen, Arbeiten anzunehmen, die von ihrem beruflichen Vorhaben abweichen oder nur schwer mit ihrem Familienleben vereinbar sind.

Zudem sollte der Schutz der anfälligsten Personengruppen indirekt auch zum Schutze aller, d. h. sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitssuchenden, vor unangemessener Beschäftigung beitragen. Für letztere bedeutet die Aussicht auf angemessene Beschäftigung ebenfalls das Recht auf eine angemessene Betreuung.

Die Verfechtung einer nicht restriktiven Definition von angemessener Beschäftigung bedeutet somit die Verteidigung des Gedankens, dass qualitative Beschäftigung als Schlüsselfaktor bei der Bekämpfung von Armut gilt, ein per Definition durch mehrere Faktoren gekennzeichnetes Phänomen. Der Zugang zu qualitativer Beschäftigung bietet zudem mehr Stabilitätsgarantien unter anderem im Bereich des Wohnwesens. Zeitarbeiter zu sein oder über einen Vertretungsvertrag zu verfügen kann beispielsweise zu einer ablehnenden Haltung seitens der Vermieter führen. So erinnert die Konzertierungsgruppe daran, dass die Analyse von angemessener Beschäftigung im Gegensatz zu immer stärker zerklüfteten politischen Maßnahmen nur unter der Voraussetzung zweckdienlich ist, dass ihre Auswirkungen auf andere Faktoren für den Weg aus der Armut und umgekehrt auch die Folgen anderer Faktoren (wie Armut, Bildung, Wohnsituation usw.) für den Zugang zu einer angemessenen Beschäftigung berücksichtigt werden. Es kommt in der Tat vor, dass es nicht die Beschäftigung ist, die unangemessen ist, sondern die damit einhergehenden Umstände.

¹⁶ Siehe dazu verschiedene Referenzwerke:

- "Travail-Emploi" in Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2004). *Une autre approche des indicateurs de pauvreté, Recherche-Action-Formation* (Ein anderer Ansatz der Armutsindikatoren, Forschung – Aktion – Bildung), Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 83-108.
- "Das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit: die Qualität der Beschäftigung" in Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2003). *Im Dialog (Zweijahresbericht Dezember 2003)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 121-162.
- Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007). "Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'", http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf.

¹⁷ Beobachtungsstelle Gesundheit und Soziales Brüssel-Hauptstadt (2008). *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008, Pauvreté et vieillissement* (Brüsseler Bericht über den Armutsstand 2008, Armut und Alterung), Brüssel, 84 S., http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008/2-pauvrete_vieillissement_08.pdf.



Nehmen wir als Beispiel das Angebot an öffentlichen Diensten: Dieses Angebot wirkt sich unmittelbar auf den Zugang zu einer angemessenen Beschäftigung aus. Die Verbesserung des Zugangs zu angemessener Beschäftigung geht ebenfalls mit der Förderung jener Dienste einher, die dazu beitragen sollen, dahinzugelangen. Die Untersuchung der Dienstleistungsschecks im Bericht 2007¹⁸ steht als gutes Beispiel dafür. Zum einen fördern sie eine verschleierte Privatisierung der Familienhilfe, indem an Gemeinschaftsmittel (wie Steuern und Sozialversicherung) appelliert wird. Zum anderen wurden sie als ein Instrument abgestempelt, das die Entwicklung jener öffentlichen und für alle zugänglichen Dienste behindert, die eigentlich die neuen gesellschaftlichen Bedürfnisse abdecken sollen. Die in der Bekämpfung von Armut aktiven Verbände unterstreichen die Rolle der öffentlichen Dienste als Marktregulierer. *„Die Umverteilung läuft ferner über den Erhalt qualitativer öffentlicher Dienstleistungen, die allen zugänglich sind (...). Dank der öffentlichen Dienste wird Aussagen der Verbände zufolge ein Teil der Wirtschaft „sozialisiert.“*¹⁹

Der Begriff „angemessene Beschäftigung“ geht folglich weit über die Dimension der Kontrolle der Suche oder Nichtsuche nach einem Arbeitsplatz hinaus. Hinter der in den Regelungen zur Arbeitslosigkeit angenommenen Begriffsbestimmung verbirgt sich eine gesellschaftliche Entscheidung, die in Frage zu stellen ist. Die Bedeutung, die eine Gesellschaft der „angemessenen Beschäftigung“ beimisst, lässt in der Tat auf die Gewichtung schließen, die der qualitativen Dimension im Vergleich zur quantitativen Dimension der Beschäftigungspolitik zugeteilt wird.

2. Angemessene Beschäftigung im Lichte der Aktivierungsförderung

Vor 2004 und der Einführung der Kontrolle des Suchverhaltens eines Arbeitslosen wurde der Aspekt der „unfreiwilligen“ Arbeitslosigkeit anhand der Artikel 22 bis 32 des Ministeriellen Erlasses vom 26. November 1991 (siehe 1.1.) kontrolliert. Seit 2004 wird dieser Gesichtspunkt mit Hilfe eines zusätzlichen Verfahrens kontrolliert, nämlich der Kontrolle des Verhaltens bei der aktiven Stellensuche. Die Hauptlinien dazu werden kurz in einem ersten Punkt dargelegt, gefolgt von den einzelnen in der Praxis geäußerten Kritikpunkten. Unter dem letzten Punkt wird eine kurze Bestandsaufnahme der Auswirkungen des neuen Aktivierungsplans auf die Stellung des Begriffs angemessene Beschäftigung in der Arbeitslosenregelung vorgenommen und die Brücke zur Analyse der Kriterien für eine angemessene Beschäftigung geschlagen (siehe Abschnitt 3).

2.1. Aktivierungsförderung im Jahr 2004

Vor 2004 gab es nur bei einer äußerst geringen Anzahl von Langzeitarbeitslosen eine systematische Kontrolle des Verhaltens bei der aktiven Stellensuche im Rahmen von Artikel 80²⁰. Die Zielpersonen – in der Praxis fast ausschließlich mit dem Partner zusammenwohnende Frauen²¹ – konnten sich dieser durch intensives Suchen entziehen.

¹⁸ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2007). *Op. cit.*, S. 91-111.

¹⁹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). *Pauvreté, Dignité, Droit de l'homme, Les dix ans de l'Accord de Coopération (Armut, Würde, Menschenrechte, 10 Jahre Kooperationsabkommen)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 146.

²⁰ Artikel 80 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit. *Belgisches Staatsblatt*, 31. Dezember 1991. Dieser Artikel stellte einen effektiven Mechanismus zur Beendigung von Ansprüchen dar, betraf allerdings weder Haushaltsoberhäupter noch Alleinlebende. Im Anschluss an die Ende März 2008 abgeschlossene positive Bewertung des Betreuungssystems wurde der Artikel jüngst endgültig aufgehoben.

²¹ Einer der Gründe, weshalb Akteure vor Ort immer wieder Kritik an dem Artikel geübt haben.

Mit der Einführung des föderalen Aktivierungsplans 2004²² wurde die Lage grundlegend verändert. In der Tat gilt dieser Plan für alle als Arbeitssuchende eingetragene Vollzeitbeschäftigten, die seit einer bestimmten Zeit arbeitslos sind (15 Monate für unter 25-Jährige und 21 für die anderen).

Ein weiteres grundlegendes Systemmerkmal ist die Unterteilung des Systems in Phasen, wobei jeder Betreuungszyklus maximal drei Gespräche umfasst. Kommt der "Vermittler" des LfA nach dem ersten Gespräch zu dem Schluss, dass der Arbeitssuchende sich nicht ausreichend bemüht hat, bietet er ihm einen Vertrag an, in dem sich letzterer zur Durchführung bestimmter Maßnahmen verpflichtet. Ist der Vermittler im Laufe des zweiten Gesprächs der Auffassung, dass der Vertrag nicht eingehalten wurde, wird der Arbeitssuchende mit einer beschränkten Sanktion verwahrt. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld wird dann endgültig aufgehoben, wenn das dritte Gespräch zu einer Negativbewertung führt.

Bewertet werden die Arbeitssuchenden anhand der unternommenen Bemühungen bei der Suche nach einer angemessenen Beschäftigung. Das LfA muss dabei die Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitssuchenden sowie die Lage am Arbeitsmarkt berücksichtigen und zwar sowohl bei der Bewertung der unternommenen Bemühungen als auch während des ersten Gesprächs und der Bewertung in Bezug auf die Einhaltung der vertraglich eingegangenen Pflichten²³.

Der neue Betreuungsplan ist kein separat zu betrachtendes Element, sondern fügt sich in ein breiter gefasstes Kooperationsabkommen ein, das dazu dienen soll, die Maßnahmen des LfA sowie der regionalen Ämter für Arbeitsbeschaffung²⁴ besser auszurichten. Die Datenübertragung wird harmonisiert und erfolgt auf elektronischem Wege²⁵. In diesem Abkommen verpflichten sich auch die Regionen, ihre Bemühungen in Sachen Begleitung der Arbeitssuchenden zu verstärken, damit sie einen Betreuungsanspruch haben, wenn sie eine Vorladung des LfA erhalten.

Die politischen Entscheidungsträger rechtfertigen den Ausbau der Aktivierung mit Effizienz und Gerechtigkeit. Ihrer Auffassung nach stellen die Regeln hinsichtlich der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit eher "passive" Formen der Verfügbarkeit dar, die für einen proaktiven Ansatz der Arbeitsmarktpolitik unzulänglich sind. Diese Stärkung wird auch durch das Streben nach einer besseren Ausgewogenheit zwischen Rechten und Pflichten und einer besseren Einhaltung des Versicherungsgrundsatzes in der Arbeitslosenregelung begründet. Dies gilt als erforderlich, um auf Dauer den Anspruch auf unbegrenzte Leistungen zu wahren. Dieser neue Ansatz sollte nicht zuletzt der aufgrund von Artikel 80²⁶ entstandenen ungleichen Behandlung einer bestimmten Personengruppe ein Ende setzen.

2.2. Ein kritischer Blick auf die Auswirkungen der Aktivierungsförderung

Die von zahlreichen praxisnahen Organisationen geübte Kritik wurde bereits in früheren Berichten des Dienstes erwähnt. Im Laufe der Konzertierung wurde diese Kritik nicht nur bestätigt, sondern noch stärker zum Ausdruck gebracht.

²² Königlicher Erlass vom 4. Juli 2004 zur Abänderung der Arbeitslosenregelung bezüglich Vollzeitbeschäftigten, die aktiv einen Arbeitsplatz suchen müssen, *Belgisches Staatsblatt*, 7. Juli 2004. Artikel 58 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 umfasst den Pflichtzusatz der "aktiven Arbeitssuche", während in neun neuen Artikel (59bis bis 59decies) das damit verbundene Betreuungsverfahren definiert wird.

²³ Für ausführlichere Informationen siehe das Betreuungsverfahren unter:

http://www.onem.fgov.be/D_documentation/Publications/Brochures/_Folders/Activering/Folde rDE.pdf.

²⁴ Kooperationsabkommen vom 30. April 2004 zwischen dem Föderalstaat, den Regionen und Gemeinschaften zur Begleitung und aktiven Nachbetreuung von Arbeitslosen.

²⁵ Die regionalen Ämter übermitteln monatlich auf elektronischem Wege Daten über die von den Arbeitssuchenden bei der Stellensuche (nicht) durchgeführten Maßnahmen.

²⁶ Frank Vandenbroucke (2004), "Activation du comportement de recherche (Aktivierung des Suchverhaltens)"; Mitteilung von Frank Vandenbroucke anlässlich des Ministerrats vom 17. Januar.



2.2.1. Der zunehmend mit Bedingungen und Verträgen verknüpfte Anspruch auf Arbeitslosengeld

Entgegen den Behauptungen politischer Entscheidungsträger denken die Konzertierungsteilnehmer nicht, dass der neue Ansatz das Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten verbessert. Aus ihrer Sicht galt die Aufhebung von Artikel 80, den sie als ungerecht bezeichnen, als Vorwand zur Einführung eines Systems, im Rahmen dessen einer größeren Gruppe von Arbeitssuchenden praktisch ständig Pflichten auferlegt werden. Gleichzeitig wird der Anspruch auf Arbeitslosengeld durch die Auflage zur Einhaltung dieser Pflichten und durch deren Art in einen Pseudoanspruch umgewandelt. Die Inanspruchnahme dieses Rechts wird an viel mehr Bedingungen geknüpft, wie etwa die positive Bewertung des Suchverhaltens des Arbeitssuchenden und die von letzterem vorgetragenen Rechtfertigungen.

Die Entwicklung hin zu einem "mehr mit Bedingungen verknüpften" Anspruch auf Arbeitslosengeld entspricht voll und ganz dem allgemeinen Trend hin zu einer selektiveren Gewährung von Sozialleistungen dar. Natürlich schwanken die einzelnen Säulen der Sozialversicherung immer zwischen mehr Selektivität und Universalschutz, allerdings muss man sich auch die Frage stellen, ob eine starke Selektivität nicht problematisch ist.

Es ist nicht nur das Auferlegen von mehr Bedingungen, das zu einem "Verlust der Ansprüche" führt, sondern auch die Art dieser Bedingungen und die Art, wie sie auferlegt werden, d. h. mittels Verträgen. Die vertragliche Bindung ist schon seit langem in den regionalen Ämtern für Arbeitsbeschaffung verbreitet, hat jedoch auch zunehmend Einzug in anderen Sozialdiensten gehalten.

Einwände gegen die Verwendung eines Vertrags werden bereits im Allgemeinen Bericht über die Armut²⁷ angeführt und in mehreren Berichten des Dienstes aufgegriffen. Das ungleiche Kräfteverhältnis zwischen den Vertragsparteien (der eine ist Antragsteller, während die Verwaltung über die Bewilligung dieser Hilfe entscheidet) gilt als grundsätzlicher Haupteinwand. Es wurden Maßnahmen zur Stärkung des rechtlichen Schutzes des schwächeren Gliedes ergriffen. Davon abgesehen ist die in dem mit dem LfA zu schließenden Vertrag vorgesehene Bedenkzeit rein theoretisch. Zeigt sich der Arbeitssuchende nach Ablauf der Bedenkzeit nicht mit der Vertragsunterzeichnung einverstanden, folgt unabhängig davon, ob er seine Entscheidung begründet oder nicht, eine Sanktion.

Die Rechtssicherheit wird auch durch die Modalitäten des Berufungsverfahrens gefährdet. In der Tat führt die Einleitung eines Verfahrens beim Arbeitsgericht nicht zur Aufhebung der Vertragserfüllung. Mit anderen Worten: dem Arbeitssuchenden wird weiterhin das Arbeitslosengeld verweigert. Darüber hinaus halten ohnehin bereits psychologische und finanzielle Faktoren als solche die ärmsten unter den Arbeitssuchenden davon ab, in Berufung zu gehen. Ein jüngstes Urteil des Kassationshofs²⁸ scheint die Rechtssicherheit noch mehr zu untergraben. Das Gericht hat entschieden, dass die Richter ab sofort lediglich überprüfen dürfen, ob der Arbeitssuchende die vertraglichen Vorschriften eingehalten hat; sie brauchen fortan nicht mehr auf der Grundlage einer allgemeinen Betrachtung der Situation des Betroffenen zu urteilen.

²⁷ ATD Quart Monde Belgique, Belgischer Städte- und Gemeindeverband – Sektion ÖSHZ, König-Baudoin- Stiftung (1994). *Op. cit.*, S. 149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>.

²⁸ Siehe zu diesem Thema Daniel Dumont (2008). "Chasse : les tribunaux rappelés à l'ordre (Jagd: Gerichte werden zur Ordnung gerufen)", Ensemble I, Nr. 63, S. 10-11, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl63.pdf>.

2.2.2. Weniger "gesichertes" Arbeitslosengeld

Der Trend zu einem Anspruch auf mehr an Bedingungen geknüpftes Arbeitslosengeld geht mit einem Verlust des Versicherungsmerkmals einher. Der Versicherungsgrundsatz beinhaltet, dass das Risiko (Arbeitsplatzverlust) durch eine Entschädigung (tatsächliche Bewilligung von Arbeitslosengeld) abgedeckt wird, solange die Person kein angemessenes Stellenangebot erhält.

Den Teilnehmern zufolge wird durch die Kontrolle und eventuelle Sanktion der Ablehnung einer angemessenen Beschäftigung die Versicherungslogik am besten gewährleistet. Weitere Kontrollen im Rahmen von Artikel 51 wie die Ablehnung bzw. Unterbrechung einer Bildungs- oder Eingliederungsmaßnahme sind aus ihrer Sicht problematischer. Erstens sind sie nicht gesetzlichen Regeln unterworfen, die einen Mindestschutz vor Prekarität bieten. Und zweitens sind sie mehr auf den Schutz des Arbeitnehmers für seine Eigenbestimmung und die Abänderung seines beruflichen Vorhabens ausgerichtet. Wenn politische Entscheidungsträger die berufliche Mobilität und das lebenslange Lernen preisen, ist es logisch, dass sie diesen Elementen zudem eine große Bedeutung beimessen. Drittens kann sich der "schlechte Wille" aus Faktoren ergeben, die mit dem Leben in Armut zusammenhängen und die somit eine kollektive Verantwortung bewirken. Er äußert sich dann in Form von psychosozialen Hindernissen (zum Beispiel der Angst vor einer neuen Eingliederungsmaßnahme nach einer langen Zeit der Arbeitslosigkeit), finanziellen und materiellen Hindernissen (Überschuldung, unzureichendes bzw. zu teures Angebot an Transport- und Kinderbetreuungsmöglichkeiten,...) bzw. ferner über Probleme in anderen Bereichen (schlechte Gesundheit des Betroffenen oder eines Familienmitglieds, prekäre Unterkunft,...). Er kann auch durch die negativen Erfahrungen mit Eingliederungsmaßnahmen bzw. prekären Arbeitsstellen bedingt sein.

Die Aufgabe einer angemessenen Beschäftigung gilt als problematisch. Ist es angemessen, Arbeitslose, die eine prekäre Stelle mit dem Ziel verlassen oder abgelehnt haben, eine angemessenere zu finden, mit "freiwilligen Arbeitslosen" gleichzustellen? Während der Arbeitsmarkt und die Gesellschaft immer prekärer werden, ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu solchen Situationen kommt, wesentlich höher denn je.

Der Bedeutungsverlust der Kontrollen bei Ablehnung einer angemessenen Beschäftigung rührt bereits aus der Zeit vor der Einführung des Aktivierungsplans. Die Anzahl der auf der Grundlage dieser Begründung verhängten Strafen ist bereits zu Gunsten anderer Sanktionen im Rahmen von Artikel 51 zurückgegangen. Hinzu kommt, dass es immer weniger ausdrückliche Ablehnungen zu verzeichnen gab: die regionalen Ämter legten ein bestimmtes Verhalten (zum Beispiel nicht konstruktiv an Einstellungsverfahren teilzunehmen) als Ablehnung eines Arbeitsplatzes aus, worüber sie das LfA informierten²⁹.

Seit Einführung des Aktivierungsplans drängt sich die Frage auf, ob das Arbeitslosengeld nicht endgültig seine Sicherungsfunktion einbüßt. Künftig liegt die Beweislast nur noch beim Arbeitssuchenden, auch wenn ihm kein einziges Eingliederungs- oder Stellenangebot unterbreitet wurde. Ihm obliegt die gesamte Verantwortung für seine Situation; die kollektive Verantwortung wird somit gänzlich verschleiert.

²⁹ Paul Palsterman (2004). "Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réforme nécessaire (Kontrolle der Arbeitslosen: Hexenjagd oder notwendige Reform)", *La Revue nouvelle*, Band. 4, S. 4-14, <http://www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/Palsterman.pdf>.



2.2.3. Sanktionen, die die Prekarität fördern

Anfang 2008 kamen die politischen Entscheidungsträger ausgehend von verschiedenen Studien und Evaluierungen³⁰ zu dem Schluss, dass der neue Ansatz zu guten Ergebnissen führt. Zahlreiche Akteure vor Ort sind mit der Auslegung der offiziellen Zahlen nicht einverstanden. Zunächst werden die Zahlungsaussetzungen im Rahmen von Artikel 70, die zwischen 2004 und 2008 enorm gestiegen sind, nicht ausreichend berücksichtigt. Bei Artikel 70 handelt es sich um eine Sanktion für Personen, die einer Vorladung nicht nachkommen. Im Rahmen des Aktivierungsplans bedeutet dies, dass besagte Person zu einem der beiden Kontrollgespräche nicht erscheint. Darüber hinaus ist ein – mitunter bedeutender – Anstieg jener Sanktionen zu verzeichnen, die sich indirekt aus dem Aktivierungsplan ergeben: eine höhere Anzahl von Nichtzulassungen zum Arbeitslosensystem infolge der strengeren Auslegung des Begriffs Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt, Ausnahmen vom Aktivierungsverfahren aus "sozialen oder familiären Gründen" (Artikel 90³¹), Unterbrechung einer Schulung (infolge einer unbedachten Entscheidung, die unter dem Druck des Aktivierungsplans gefällt wurde) usw. "Collectif Solidarité contre l'exclusion" kommen zu dem Schluss, dass die Anzahl Negativentscheidungen im Zeitraum 2004-2008 um 104 % gestiegen ist (131.257 Personen im Vergleich zu 64.303)³².

Den Teilnehmern zufolge betreffen die Sanktionen in erster Linie die schwächsten unter den Arbeitssuchenden. Angesichts ihrer sozialen Anfälligkeit fällt es ihnen umso schwerer, Nachweise über ihre Stellensuche zu erbringen und sich vor dem Vermittler zu verteidigen. Die hohe Anzahl von nicht zu den Gesprächen mit dem LfA Erschienenen ist auch auf ihren ständigen Adresswechsel zurückzuführen, ihre Mutlosigkeit auf Grund vorheriger erfolgloser Schritte bei der Arbeitssuche und ihre Verständnisprobleme in Bezug auf den Inhalt von Verwaltungsformularen. Was die Verträge betrifft, so steht deren Inhalt häufig in einem unausgewogenen Verhältnis zu den Fähigkeiten prekärer Arbeitsloser. Im Gegensatz zu den im Plan aufgeführten Bestimmungen, werden bei der Vertragsaufsetzung die Möglichkeiten und Grenzen eines jeden Einzelnen nicht ausreichend berücksichtigt.

Ein Teil der mit Sanktionen bedachten Personen wendet sich an das ÖSHZ, das laut Aussage der Verbände infolge des beachtlichen Anstiegs der Anzahl Strafen seit Einführung des Plans einen starken Zufluss verbucht. Diese Feststellung wird durch eine jüngste Studie bestätigt³³. Der Plan führt somit zu einer Verlagerung des Arbeitslosenproblems auf die lokale Ebene³⁴. Eine weitere Feststellung in der Studie ist, dass die Sanktionen nur in geringem Maße ihrer Funktion als Arbeitsanreiz dienen, was darauf hinweist, dass die Gestraften häufig jene sind, für die eine kurzfristige Beschäftigung keine Selbstverständlichkeit ist. Und wenn diese Personen dann kurz- oder mittelfristig wieder eine Beschäftigung finden, so handelt es sich dabei laut der Analyse eher um prekäre Arbeitsplätze.

30 – FÖD Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung, Generaldirektion Beschäftigung und Arbeitsmarkt (2008). "Kooperationsabkommen vom 30. April 2004 zur Begleitung und aktiven Nachverfolgung von Arbeitslosen, Auswertung März 2008"; <http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916>.

– Idea Consult im Auftrag des FÖD Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung, Generaldirektion Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit dem FÖD Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung, Generaldirektion Beschäftigung und Arbeitsmarkt und dem LfA (2008). "Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi, Rapport final (Evaluierung des neuen Nachverfolgungssysteme für Arbeitssuchende, abschließender Bericht)"; <http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844>.

31 Diese Ausnahmeregelung führt zu einer erheblichen Arbeitslosengeldkürzung. In Wirklichkeit berufen sich zahlreiche Arbeitssuchende (vorwiegend Frauen) auf diesen Artikel, um einer eventuellen Sanktion zu entgehen.

32 Yves Martens et al. (2009). "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104% !", *Ensemble* Nr. 65, S. 32-35, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl65.pdf>.

33 Vicky Heylen et al. (2009). "Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS. Le plan d'activation du comportement de recherche". Untersuchung im Auftrag des SPP Soziale Integration, (s.l.), http://www.miiis.be/be_fr/07/studies/content/Eindrapport_sanctie_volledig_FR.pdf.

34 Ricardo Cherenti (2007). *Les exclusions ONEM. Implications pour les CPAS*, (s.l.), Verband der ÖSHZ, Service Insertion Professionnelle - Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 18 S., http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf.

2.2.4. Auswirkungen auf den Betreuungsansatz

Die fortan wirksame automatische Übertragung bestimmter Daten durch das regionale Amt an das LfA wurde im Laufe der Konzertierung in Frage gestellt. Diese habe eine beeinträchtigende Wirkung auf die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitssuchenden und den regionalen Ämtern und die Ergebnisse, die letztere in Sachen kundenangepasste Betreuung speichern. Die Auswirkungen auf die Betreuung werden auch dadurch bedingt, dass das Maßnahmenangebot des LfA mitunter den vom regionalen Stellenvermittlungsdienst festgelegten Aktivitäten zuwiderläuft. Hinzu kommt, dass das LfA einem Gespräch mit UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers)³⁵ zufolge, vormals als Selbstständige tätigen Arbeitslosen nur selten die Möglichkeit bietet, erneut in diesem Tätigkeitsfeld zu arbeiten. Laut Aussagen von Organisationen für sozioprofessionelle Eingliederung, die Arbeitssuchenden freiwillige Eingliederungsprogramme anbieten, wird durch diese neue Ansatzweise ein Trend gefördert, der bereits seit langem die Wirksamkeit ihrer Arbeit beeinträchtigt: es entsteht ein Druck, diese Parcours zu formalisieren, obschon der Erfolg eben gerade in der Flexibilität und der Möglichkeit, diese abzuändern, liegt.

Die Teilnehmer unterstreichen ebenso, dass der Plan den qualitativen Gesichtspunkt der Laufbahnen untergräbt zugunsten einer stärkeren Betreuung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden, wobei strukturelle Beschäftigungshindernisse in geringerem Maße oder gar nicht beleuchtet werden.

2.2.5. Einfluss der europäischen Strategie auf die Beschäftigung

Den Konzertierungsteilnehmern zufolge ist es kein Zufall, dass der juristische Charakter und die Versicherungsfunktion im Kontext der aktuellen Politik zur Aktivierung des Arbeitsmarktes betroffen sind. Natürlich kann über die Aktivierungsrhetorik die Bedeutung einer "maßgeschneiderten Einzelbetreuung" für die Arbeitssuche hervorgehoben werden, allerdings ist sie mindestens ebenso dem Ziel der "Beschäftigungsfähigkeit um jeden Preis" untergeordnet. Letzteres Ziel steht im Übrigen sogar in der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die seit 2000 fester Bestandteil der Lissabon-Strategie³⁶ ist.

Die Beschäftigungsfähigkeit gilt für den Erhalt der Wettbewerbsposition der Europäischen Union in der globalisierten Wirtschaftswelt als Notwendigkeit. Im Kontext eines strukturellen Arbeitsplatzmangels und einer zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen (mehr Zeitverträge, mehr atypische Arbeitszeitregelungen, mehr Teilzeitarbeitsplätze,...) fördert ein solches Ziel die Konkurrenz zwischen den Arbeitssuchenden und löst mehr Druck aus, prekäre Stellenangebote anzunehmen. Das wiederum verringert den Druck auf Löhne und Gehälter. Wie also lässt sich eine solche Situation mit dem Streben nach "besseren Arbeitsplätzen" in der Lissabon-Strategie in Einklang bringen? Im Hinblick darauf scheint die Tatsache, dass sie nicht mit quantifizierbaren Zielsetzungen einhergeht und seit der Überarbeitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie noch mehr vernachlässigt wurde, vielsagend.

Mit einer Post-Lissabon-Strategie sollte demnach der Qualität der Beschäftigung ein tatsächliches Gewicht verliehen werden. Sie könnte sich von der Empfehlung der Europäischen Kommission über

³⁵ Gespräch mit UNIZO vom 14. September 2009.

³⁶ Ziel dieser 1997 ins Leben gerufenen Strategie war die Harmonisierung der Arbeitsmarktpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie enthielt eine Art Entwurf einer Arbeitsmarktpolitik, der sich durch Aktivierung kennzeichnete. Dadurch knüpft sie an bestehende Aktivierungspolitik der verschiedenen Mitgliedstaaten an. Das Ziel einer Erwerbsquote von 70 % für 2010 ist der sichtbarste Beweis dafür, wie sehr der Schwerpunkt in der Lissabon-Strategie auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsfähigkeit gesetzt wird.



die aktive Eingliederung inspirieren lassen als Anreiz für eine "angemessenere" Betreuung³⁷. In dieser Empfehlung wird anerkannt, dass es für bestimmte Arbeitssuchende eines langsameren Eingliederungsprogramms mit einem Zusatz an adäquaten Ressourcen und qualitativen Dienstleistungen bedarf. Allerdings sind dort auch die Unterordnung der aktiven Eingliederungsstrategie unter das "klassische" Aktivierungsziel und die wirtschaftlichen und budgetären Ziele festgelegt. Die Empfehlung stellt also keinen "Bruch" mit der Lissabon-Strategie dar.

2.3. Auf dem Weg zu einer Reform für angemessene Beschäftigung

Die zunehmenden Auflagen und Vertragsbindungen für Arbeitslosengeldansprüche, die von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden geforderte Flexibilität, das Auftauchen von Begriffen wie Beschäftigungsfähigkeit sind Hinweise dafür, wie schnell sich die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den vergangenen Jahren vollzogen hat. Die Kriterien für angemessene Beschäftigung hingegen wurden seit 1991 nicht mehr verändert. Dabei haben sich die Kriterien in den letzten knapp 20 Jahren von der gesellschaftlichen Realität entfernt: Es gibt mehr Frauen am Arbeitsmarkt, das Familienmodell und Formen des Zusammenlebens haben sich verändert, es gibt mehr Alleinlebende oder Alleinerziehende und die Familienstrukturen sind weniger stabil. Hinzu kommt, dass, wie bereits unter 2.2.2 angeführt, die Einführung des Aktivierungsplans den Abbau der Sanktionen wegen Ablehnung einer angemessenen Beschäftigung beschleunigt hat.

Für die Teilnehmer bergen diese Entwicklungen die Gefahr, dass der Begriff angemessene Beschäftigung sinnentleert wird. Sie unterstreichen, dass Aktivierungsverträge zu einer sehr beschränkten Sichtweise von angemessener Beschäftigung führen können. In der Tat werden Eingliederungsprogramme künftig von Verträgen und somit von Verhandlungen markiert.

Angesichts der vertraglichen Festlegung des Eingliederungsprogramms, die häufig zum Nachteil der Schwächsten ausfällt, befürwortet die Konzertierungsgruppe allgemeine Regeln, die eine tatsächliche Rechtssicherheit bieten. Die Kriterien für angemessene Beschäftigung des LfA sind nicht restriktiv auszulegen, sondern müssen den Teilnehmern zufolge ganz im Gegenteil immer wieder mit dem Hauptziel, nämlich angemessene Beschäftigung, ins Verhältnis gesetzt werden: Die Bekämpfung ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse und die Gewährleistung von Arbeitsplätzen, die ein Leben in Würde ermöglichen.

Abgesehen davon stellen sich andere Teilnehmer der Konzertierungsgruppe Fragen bezüglich der Tatsache, dass das Überdenken und Anpassen des Begriffs angemessene Beschäftigung kein Garant für mehr Rechtssicherheit wäre, sondern eher den Schwächsten schaden würde. Diese Sichtweise geht davon aus, dass der Begriff von einem "durchschnittlichen" Arbeitslosen ausgeht und somit nicht in der Lage ist, die komplexe Problematik der am meisten Gefährdeten zu berücksichtigen. Insofern plädieren sie für echte Verhandlungen und Verträge zwischen dem LfA und den Arbeitslosen, mit mehr Rechtsgarantien für letztere.

Die Diskussionen über das Einschlagen des einen oder anderen Weges haben sehr viel Zeit in Anspruch genommen und waren für beide Parteien bereichernd. Beide Richtungen sollten durchaus vertieft werden, aber die Gruppe hat sich letztendlich für die Weiterverfolgung der Analyse und

³⁷ Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; *Amtsblatt der Europäischen Union*, 18. November 2008: 2008/867/EG, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:DE:PDF>.

Anpassung der Kriterien einer angemessenen Beschäftigung entschieden. Die Konsequenzen' des neuen Aktivierungsplans haben diese Entscheidung untermauert.

3. Die gesetzlichen Kriterien für angemessene Beschäftigung unter der Lupe

Die im Ministeriellen Erlass genannten Kriterien sind nicht einschränkend: Das LfA behält sich das Recht vor, für die Beurteilung der Angemessenheit oder Unangemessenheit der Beschäftigung weitere, nicht in der Regelung vorgesehene Kriterien hinzuzunehmen. Fragen im Zusammenhang mit der religiösen, philosophischen oder politischen Überzeugung sowie sprachliche Erwägungen sind somit mitunter als Begründung für die Ablehnung oder Aufgabe einer Stelle zulässig, ebenso wie die Kombination verschiedener Faktoren, die einzeln nicht ausreichen würden, um eine Stelle als unangemessen zu betrachten³⁸. Aus Gründen der Effizienz bildeten lediglich die gesetzlichen Kriterien Gegenstand der Konzertierungsdebatte. Und obwohl alle gesetzlichen Kriterien angesprochen wurden, bildeten nur einige wenige den Gegenstand einer ausführlicheren Analyse. Ferner wurden auch nicht alle spezifischen Modalitäten oder Abweichungen behandelt: Einige erforderten umfassende technische und juristische Fachkenntnisse und schienen für die Analyse nicht vorrangig zu sein. Die besonders spezifischen Kriterien (wie die für Wehrdienstverweigerer, Grenzgänger und Künstler) wurden ebenso wenig berücksichtigt³⁹.

Der Klarheit halber wurden die Kriterien in drei Typen unterteilt: die mit dem beruflichen Vorhaben des Arbeitnehmers verbundenen, die mit dem Beschäftigungsstatus verbundenen und die mit der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben verbundenen. Inspiriert wird diese Struktur von einer Typologie aus der Analyse der Regelung und Rechtsprechung für angemessene Beschäftigung⁴⁰. Die im Laufe der Diskussionen vorgetragenen Erfahrungsberichte haben die Notwendigkeit aufgezeigt, das Verhältnis zwischen den Kriterien im Auge zu behalten. Das entspricht der Praxis des LfA bei der Evaluierung der Angemessenheit einer Beschäftigung; nicht selten kommt es vor, dass es sich dabei auf mehrere Kriterien gleichzeitig beruft⁴¹.

3.1. Kriterien im Zusammenhang mit dem Berufsvorhaben

Aufrechterhalten der Berufswahl (Art. 23)

Dieser Artikel besagt, dass im Laufe der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit das Stellenangebot als unangemessen gilt, wenn es weder dem Beruf, auf den im Studium oder in der Lehre vorbereitet wird, noch dem gewohnten Beruf oder einem verwandten Berufszweig entspricht. Ab dem siebten

³⁸ LfA (s.d.). Text zur Erläuterung der Kriterien für eine angemessene Beschäftigung. Nicht veröffentlichtes Dokument, S. 2.

³⁹ Siehe in Anhang II die im Laufe der Konzertierung behandelte Kriterienliste.

⁴⁰ Katia De Loose (2004), *Emploi convenable versus État social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003*, Katholische Universität Leuven. Für eine Zusammenfassung siehe: Katia De Loose (2004), "Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003", *Revue belge de sécurité sociale*, Band 46, Nr. 1, S. 179-200.
http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2004/btsz_01_2004_fr.pdf.

⁴¹ Gespräch mit dem LfA vom 9. Juni 2009.



Monat ist der Arbeitnehmer gezwungen, eine Beschäftigung in einem anderen Beruf anzunehmen⁴². Dieser schützende Zeitraum von sechs Monaten gilt dann nicht, wenn dem zuständigen regionalen Dienst für Arbeitsbeschaffung zufolge die Einstellungsmöglichkeiten in dem berücksichtigten Beruf äußerst begrenzt sind⁴³.

Ganz allgemein zeugt dieser Artikel laut Auffassung der Konzertierungsteilnehmer von einer äußerst beschränkten Sichtweise der Gestaltung eines beruflichen Vorhabens. Diese sechsmonatige Frist, nach Ablauf derer der Arbeitssuchende gehalten ist, eine Stelle mit der einzigen Begründung anzunehmen, dass es sich dabei um eine Beschäftigung handelt, spiegelt die gegenwärtige Auffassung der Fähigkeiten und Beratung von Arbeitslosen wider. Üblicherweise wurde angemessene Beschäftigung in Anlehnung an die Qualifizierung oder das frühere berufliche Fachgebiet eines Arbeitslosen definiert. Im Laufe der vergangenen zwanzig Jahre jedoch haben die westeuropäischen Staaten ganz im Gegenteil keineswegs gezögert, die Evaluierung der aktuellen Fähigkeiten des Arbeitslosen zu bevorzugen und daraus eine Größe zu machen, die sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt: je länger die Arbeitslosigkeit, desto geringer die Fähigkeiten. Die Anforderungen des Arbeitslosen müssen folglich proportional heruntergeschraubt werden. Im Gegensatz dazu sollen sie durch die Vorkehrungen zur sozioprofessionellen Eingliederung und das Schulungsangebot im Rahmen der aktiven Beschäftigungspolitik verbessert werden⁴⁴. Dies führt zum einen zur Ausarbeitung zahlreicher qualifizierender Schulungen, zum anderen veranlasst dies zur Ausarbeitung eines kurzfristigen Betreuungsmodells mit dem Ziel einer eher schnellstmöglichen als dauerhaften Eingliederung.

Aus dieser Feststellung ergaben sich mehrere genauere Überlegungen:

3.1.1. Die Notwendigkeit einer dauerhaften, zugeschnittenen und qualitativen Betreuung

Die Konzertierungsgruppe betont immer wieder, dass die Planung eines beruflichen Vorhabens Zeit und Überlegungen bedarf. Der Aufbau eines Berufsprojekts erfolgt nicht auf dem direktesten Weg, sondern baut oft auf Versuchen, Fehlern und Erfahrungen auf. Darum unterstreichen die Teilnehmer auch die Bedeutung einer "dauerhaften" Betreuung. Sie verstehen darunter eine kontinuierliche Betreuung mit Spielraum für Versuche. Man kann nicht erwarten, dass ein Arbeitssuchender sein berufliches Vorhaben beim Termin innerhalb einer Stunde zu Papier bringt. Deshalb ist gemeinsam mit ihm ein auf Dauer ausgelegtes Programm zu erstellen.

Es handelt sich hierbei um eine Notwendigkeit für alle Arbeitssuchenden, wobei sie für vom Arbeitsmarkt am weitesten entfernte Arbeitslose noch ein Stück wichtiger ist. Die regionalen Stellenvermittlungsdienste haben für letztere besondere Vorkehrungen getroffen, bei denen ihre zeitlichen und langfristigen Betreuungsbedürfnisse berücksichtigt werden. Seit der schrittweisen Einführung der Maßnahme "sluitende aanpak"⁴⁵ sind beim VDAB zahlreiche Personen mit einem schwierigen persönlichen Werdegang, der eine Vereinbarkeit von Arbeit und Wohlbefinden erfordert, vorstellig geworden. Angesichts dieser zahlreichen Arbeitssuchenden wurde eine Studie in Auftrag gegeben⁴⁶; daraus ergab sich die Umsetzung eines angepassten Sonderprogramms. Auch im Forem wurden

⁴² Daniel Dragnet und Jean-Marie Lansberg, (2005). *Synthèse, vulgarisation et analyse de la législation sur la notion d'emploi convenable*, Centre d'Education Populaire André Genot (CEPAG – Zentrum für Volkserziehung), <http://cepag.all2all.org/pn/apps/pnupcase/modules.php>.

⁴³ LfA (s.d.). *Op. cit.*, S. 2.

⁴⁴ Jacques Freyssinet (2000). "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", *La Revue de l'Ires* Nr. 34, <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r34-2.pdf>.

⁴⁵ Mit dieser Maßnahme soll unter anderem allen Langzeitarbeitssuchenden, die in den beiden Vorjahren nicht über eine solche Möglichkeit verfügten, die Möglichkeit eines Programms zur sozioprofessionellen Eingliederung geboten werden. Für eine Beschreibung dieser Maßnahme siehe: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/070126%20BijlagetrajectwerkingVDAB.pdf>.

⁴⁶ Katrien Steenssens et. al. (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat, Een totaal concept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067; *Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009* (2009). (s.l), S. 74, http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509_actual%2009.pdf.

bestimmte Maßnahmen entwickelt, so zum Beispiel eine Maßnahme als fester Bestandteil der sozio-professionellen Eingliederung für geschwächte und vom Arbeitsmarkt weit entfernte Zielgruppen. Die Maßnahme läuft über zwei Jahre und ermöglicht einen individuell ausgelegten Ansatz⁴⁷. Dennoch stellen die Teilnehmer fest, dass von den Arbeitslosen, die an diesen spezifischen Programmen teilnehmen, einige nach wie vor vom LfA vorgeladen werden.

3.1.2. Anspruch auf Berufsberatung

Seine eigene Orientierung wählen zu können, sollte als vertragliches Recht und nicht als Pflicht erachtet werden. Die freie Wahl der Orientierung des Arbeitssuchenden sollte, solange sie bedacht und vernünftig ist, respektiert werden. Eine effiziente und dauerhafte Beratung von Arbeitssuchenden beinhaltet die Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten und Erwartungen. Dies erfordert ein Begleitangebot ebenso wie ein ausreichendes und qualitatives Schulungsangebot.

Arbeitslose dazu zu drängen, sich sei es aus örtlichen (Bsp.: Mangel an derartigen Stellen in einer bestimmten Region) oder aus zeitlichen Gründen (Mangel an derartigen Stellen seit nunmehr einigen Jahren) in einem bestimmten Tätigkeitsbereich umzuschauen, lässt auf eine kurzfristige Sichtweise der Arbeitsmarktdynamik schließen und birgt zudem die Gefahr, dieselben Arbeitssuchenden kurz darauf wieder in der Arbeitslosigkeit vorzufinden.

Die Gruppe prangert die Gefahr eines solchen Kriteriums an: Entstehung eines Phänomens der Überqualifizierung. In der Tat ist es so, dass sich ein höher qualifizierter Arbeitssuchender aus Angst vor Sanktionen gezwungen sieht, eine Stelle anzunehmen, die einen geringeren Qualifikationsgrad erfordert. So sucht er in einem Pool von gering qualifizierten Stellen und nimmt dabei einem anderen Arbeitssuchenden ganz nebenbei auch noch die Stelle weg. Dabei löst die Überqualifizierung für eine Stelle häufig Unwohlbefinden am Arbeitsplatz aus. Das Entsenden eines Arbeitssuchenden auf einen bestimmten Arbeitsplatz und dies ausschließlich auf der Grundlage formeller Kriterien, d. h. die weit von seinen Neigungen und seiner Wahl entfernt sind, kann nur zu Fehleinschätzungen führen.

Angesichts des kompletten Fehlens der sechsmonatigen Frist anbelangt, zeigt sich die Konzertierungsgruppe besorgt, dies könne erneut die Gefahr bergen, auf Kosten der Arbeitslosen in der ohnehin prekärsten Lage zu gehen. Diejenigen, die die Möglichkeit einer Schulung hatten, haben Anspruch auf die sechsmonatige Frist; die weniger Glücklichen allerdings nicht. Das bedeutet letztendlich, dass die Mängel unseres Schulsystems auf die Betreuung der Arbeitslosen abgewälzt werden. Es sei daran erinnert, dass 20 % der Jugendlichen die Schule bereits nach Erhalt des Diploms der Unterstufe des Sekundarunterrichts verlassen. Somit wiegen die Mängel unseres Schulsystems schwer in einem System, in dem Betreuung und Ausbildung Gold wert sind.

⁴⁷ Für eine Beschreibung der Maßnahme siehe: http://www.luttepauvrete.be/publications/Présent_DIISP_Legaye.pdf.



3.2. Kriterien im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsstatus

3.2.1. Beginn einer anderen Beschäftigung

In Artikel 32, Abs. 2 ist angeführt, dass sich der Arbeitslose im Falle eines Stellenangebots nicht auf die Tatsache berufen kann, dass er bald eine Tätigkeit im Rahmen einer anderen Stelle aufnehmen muss, es sei denn, er erbringt spätestens innerhalb von acht Tagen im Anschluss an das Stellenangebot den Nachweis, dass er in der Tat von einem neuen Arbeitgeber eingestellt wurde⁴⁸.

Das LfA darf dieses Kriterium nicht im Fall der Aufgabe einer Stelle anwenden, da ansonsten der sechsmonatige Schutz für das Kriterium zur Wahrung der Berufsqualifikation (Art. 23) gefährdet wird. Dieses Kriterium und insbesondere die Verpflichtung, den Nachweis über den Beginn einer Neueinstellung innerhalb einer Woche zu erbringen, dienen dazu, zu vermeiden, dass ein Arbeitnehmer eine angemessene Stelle unter dem Vorwand vager Versprechungen in Bezug auf die Aufnahme einer anderen Beschäftigung aufgibt.

Die politische Logik für den Erhalt einer hohen Erwerbsquote wird hier klar und deutlich hervorgehoben. Es handelt sich dabei um eine Aktivierungslogik, die im Übrigen nicht viel Freiraum für die "Freiheit" des Arbeitnehmers lässt, was die Festlegung seiner beruflichen Laufbahn anbelangt. Im Laufe der Jahre haben einige Gerichte mitunter von Interpretationsflexibilität in Bezug auf diesen Artikel gezeugt, im Allgemeinen befürworten sie jedoch eine recht strenge Auslegung, was zweifelsohne der Fall des Kassationshofs ist.

3.2.2. Gehaltshöhe, Einhaltung der Arbeitgeberpflichten und Sozialversicherungspflicht

Beschäftigung gilt gemäß Artikel 24 dann als unangemessen, wenn:

- die Vergütung nicht mit den Lohn- und Gehaltstabellen in den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen bzw. - in Ermangelung derer - mit den Gepflogenheiten übereinstimmt,
- der Arbeitgeber ständig von den gesetzlichen Vorschriften in Sachen Lohn- und Gehaltszahlung, Arbeitsdauer oder -bedingungen abweicht,
- sie nicht, zumindest teilweise, zur Sozialversicherungspflicht des angestellten Arbeitnehmers führt⁴⁹.

Die Teilnehmer merken an, dass es mitunter schwierig ist, im Vorfeld in Erfahrung zu bringen, wie hoch das Gehalt sein wird. Der Arbeitssuchende ist nicht immer mit der gesetzlichen Lohnskala oder der Tabelle vertraut, nach der er tatsächlich vergütet wird. Darüber hinaus entfallen auf die ärmsten Arbeitnehmer überdurchschnittlich oft Stellen, bei denen sich der Arbeitgeber nicht an die gesetzlichen Lohn- und Gehaltstabellen oder die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge hält. In einem Kontext des Ungleichgewichts zwischen der Anzahl freier Stellen und der Anzahl Arbeitssuchender sind prekäre Arbeitslose weniger geneigt, sich zu erkundigen, ob ihr Gehalt den gesetzlichen Vorschriften entspricht.

⁴⁸ Landesamt für Arbeitsbeschaffung (s.d.). *Op. cit.*, S. 11.

⁴⁹ Landesamt für Arbeitsbeschaffung (s.d.). *Op. cit.*, S. 3.

In dem Artikel ist die Rede von *„ständigen Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften“*. Konkret bedeutet dies, dass der Arbeitgeber trotz der ausdrücklichen Bitten des Arbeitnehmers bzw. dessen Gewerkschaftsorganisation *„ständig“* seine Pflichten verletzt. Der Gesetzgeber beabsichtigt damit die Vermeidung jeglicher frühzeitiger und *„unüberlegter“* Stellenabbrüche⁵⁰. Besteht nicht die Gefahr, dass Arbeitnehmer in einer schwächeren Position am Arbeitsmarkt schnell ihre Stelle verlieren, wenn sie *„ständig“* auf die Verstöße ihres Arbeitgebers hinweisen? Ist es nicht selbstverständlich, dass ein Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz ohne Sanktionen aufgeben darf, wenn er feststellt, dass sein Gehalt nicht ordnungsgemäß bemessen wurde?

Was die Bestimmung über die Sozialversicherung anbelangt, so drängt sich durchaus die Frage auf, warum nicht eine vollständige Sozialversicherungspflicht als Grundsatz für dieses System festgelegt wurde. Einem Teilnehmer zufolge ermöglicht dieser Absatz die Einstufung einer saisonalen Tätigkeit als angemessene Beschäftigung. Dabei ist es doch ausschlaggebend, über einen Arbeitsvertrag zu verfügen, in dem ein uneingeschränkter Zugang zur Sozialversicherung gewährleistet wird. Angesichts einer unvollständigen Deckung ist es nicht möglich, regelmäßige Einkünfte zu beziehen, wodurch das Risiko steigt, dass die Betroffenen anschließend auf selektive Maßnahmen zur Einkommensergänzung zurückgreifen müssen, die womöglich noch prekärer und stigmatisierender sind.

Vor 1991 galt der Absatz über die Gehaltshöhe nur für die Löhne, die sich aus einer Teilzeitbeschäftigung ergaben. Eine Vollzeitbeschäftigung wurde somit als angemessen erachtet, auch wenn das daraus resultierende Nettoeinkommen unter dem Arbeitslosengeld lag. In dem aktuellen Artikel wird vor Niedriglöhnen sowohl bei Teilzeit- als auch bei Vollzeitbeschäftigung geschützt, wenn das Nettoeinkommen unter dem entsprechenden Arbeitslosengeld liegt. Der Beihilfebetrag, auf den der Arbeitnehmer während seiner Einarbeitung Anspruch hat (Einkommensgarantieleistung, Einarbeitungszuschuss, Eingliederungshilfe, Wiedereingliederungshilfe), wird vom Nettoeinkommen abgezogen. Die etwaig auf die Beihilfen erhobene Lohnsteuer findet ebenso wenig Berücksichtigung.

In der Gesetzgebung werden darüber hinaus zwei Arten von eventuellen Zusatzkosten zum Zeitpunkt des Berufseinstiegs berücksichtigt: die Fahrtkosten und eine Senkung der Familienzulage (die *„herkömmliche“* Zulage und nicht die *„erhöhte“*⁵¹). Diese Bestimmung zeugt vom Willen des Gesetzgebers, gegen die so genannten Beschäftigungsfallen anzukämpfen. Dennoch führten die Konzentrierungsteilnehmer an, dass dies nicht ausreicht, um sämtliche Fallen zu beseitigen.

Eine gängige Falle bezieht sich auf die Kosten für die Kinderbetreuung. Einen Betreuungsplatz zu einem vertretbaren Preis zu finden, ist für bedürftige Familien kein leichtes Unterfangen. Eine übersichtliche Zusammenfassung der passenden Plätze und deren Tarife je nach Region könnte zu einer Lösung beitragen. Die Unterstützung des Umfelds (beispielsweise die Aufnahme einer älteren oder behinderten Person im eigenen Haushalt) ist eine von den öffentlichen Diensten geförderte Praxis, welche dieselben Probleme aufwerfen kann wie die Kinderbetreuung: Angesichts der zu bewilligenden Kosten für die Übertragung dieser Aufgabe an einen externen Dienst bzw. der Ermangelung von Diensten, an die man sich wenden kann, kann es sich als schwierig erweisen, wieder eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen. Ferner ist es angebracht, die einzelnen eventuellen Verluste von Steuerbefreiungen, Einbußen an Sozialleistungen im Zusammenhang mit dem Status des Arbeitslosen zu berücksichtigen und zwar nicht hinsichtlich der Konditionalität für die ganz niedrigen Gehaltsstufen, sondern auch der abnehmenden Entwicklung dieser Leistungen. Abschließend seien eventuelle Zusatzkosten in Sachen Kleidung, Miete für die Sozialwohnung, Gesundheit im Falle eines prekären Arbeitsplatzes usw. erwähnt.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ 2006 wurde beschlossen, die erhöhte Familienzulage für Arbeitslose, die in ein Angestelltenverhältnis oder die Selbstständigkeit wechseln, vorübergehend zu verlängern.



Mehrere Teilnehmer warnen davor, dass die zu starke Schwerpunktsetzung auf die Beschäftigungsfälle die Gefahr birgt, die erforderliche Aufwertung der Sozialleistungen in den Hintergrund zu drängen. Die Beschäftigungsfälle werden allzu oft zur Stigmatisierung der Arbeitssuchenden und somit als Argument gegen die Erhöhung der Gelder verwendet. Wird die Analyse der Finanzfallen auf den Vergleich zwischen dem Bruttoarbeitslosengeld und dem Bruttogehalt aus der Erwerbstätigkeit beschränkt, so betreffen diese Fallen eine begrenzte Gruppe von Arbeitnehmern, die im Wesentlichen aus Personen besteht, die von einer relativ hohen Zulage auf ein Gehaltsniveau umsteigen, das ähnlich oder gleich dem Mindestlohn ist. Die Erhöhung des Bruttomindestlohns würde folglich sowohl zu einem Abbau der Prekarität der Niedriglohnarbeiter als auch zu einem Abbau der geringen Spanne zwischen dem maximalen Bruttoarbeitslosengeld und dem Bruttomindestlohn führen. Eine derartige Maßnahme könnte wiederum zu einer Einschränkung oder gar völligen Überflüssigkeit der Sondermaßnahmen zur Ergänzung des Einkommens der Zulagenempfänger führen – die häufig der Ursprung von Finanzfallen sind.

3.2.3. Arbeitszeit

In Artikel 22 ist angeführt, dass eine Arbeitszeitregelung, die normalerweise keine durchschnittliche 35-Stunden-Woche umfasst, keinerlei Auswirkungen auf die Angemessenheit einer Beschäftigung hat. In Artikel 27 wiederum steht, dass für einen freiwilligen Teilzeitbeschäftigten die Beschäftigung dann als unangemessen gilt, wenn das Stellenangebot eine bestimmte Anzahl Wochenarbeitsstunden umfasst, die über der durchschnittlichen Anzahl Wochenarbeitsstunden liegt, die als Bemessungsgrundlage seiner Vergütung zuzüglich sechs Stunden diente⁵².

Eine erste auffällige Feststellung ist, dass die aktuellen Arbeitszeitkriterien nichts über die Vertragsdauer aussagen. Anders ausgedrückt darf die Tatsache, einen befristeten Vertrag angeboten zu bekommen, nicht als Ablehnungsgrund angeführt werden. In Anbetracht der Tatsache, dass befristete Arbeitsverhältnisse ein leicht höheres Armutsrisiko bergen als unbefristete⁵³, dass ihr Anteil in den letzten zwanzig Jahren gestiegen ist, dass sie laut Aussage der Teilnehmer Negativdruck auf die allgemeinen Arbeitsbedingungen ausüben, ist eine Debatte über das Hinzufügen eines Kriteriums für die Vertragsdauer mehr als gerechtfertigt.

Beruft man sich trotz der nicht vorhandenen Zahlendaten auf die während der Konzertierung gesammelten Erfahrungsberichte, so zeigt sich eindeutig, dass das Armutsrisiko je nach Art der Zeitbeschäftigung und der sozialen Situation des Betroffenen unterschiedlich ausfällt. Für zahlreiche Arbeitnehmer stellen Zeitarbeitsverträge und zeitlich äußerst befristete Verträge eine Quelle der Ungewissheit in Sachen Beschäftigung und Einkommen dar. Für Arbeitnehmer, deren Eingliederung sich schwieriger erweist, wie im Falle von in Armut lebenden Menschen und geringfügig Qualifizierten, besteht unter anderem ein höheres Risiko, dass diese Beschäftigungsformen verstärkt in die Prekarität führen. Für sie stellen äußerst befristete Zeitverträge nicht nur weniger häufig ein Sprungbrett in ein festes Beschäftigungsverhältnis, sondern außerdem erhebliche Hindernisse in anderen Bereichen dar. So weigern sich einige Vermieter an Zeitarbeiter oder Personen mit befristeten Verträgen zu vermieten⁵⁴. Gelegentlich führen auch Bankinstitute einen befristeten Vertrag als Grund für die Ablehnung eines Kreditantrags an, selbst wenn es sich um einen Langzeitvertrag handelt.

⁵² Daniel Draguet und Jean-Marie Lansberg (2005). Op. cit., S. 1-4.

⁵³ Das Armutsrisiko von Erwerbstätigen mit Zeitarbeitsvertrag beträgt 7,5 % im Vergleich zu 1,9 % bei Festverträgen – EU SILC 2006. FÖD Soziale Sicherheit (2009). "Les indicateurs concernant l'inclusion sociale. Inclusion : domaine emploi (.xls)", Protection et inclusion sociale : les indicateurs, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren.htm>.

⁵⁴ Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (2008). Discrimination diversité. Jahresbericht 2008, Brüssel; Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (2009). *Identification du type de signalement relatif au critère fortune. Note de travail. Nicht veröffentlichtes Dokument.*

Und nicht zuletzt löst die Sorge um den Nichterhalt des Arbeitsplatzes zunehmend Stress und psychosoziale Risiken aus. All dies sind Gründe, weshalb die Aneinanderreihung von Zeitarbeitsverträgen Menschen und Familien davon abhält, sich zu definieren und ihre Lebensprojekte zu verwirklichen.

In der Regelung über angemessene Beschäftigung wurde auch kein Kriterium für atypische Arbeitszeiten aufgenommen (Wochenendarbeit, variable Arbeitszeiten,...); einzige Ausnahme: die Nachtarbeit (siehe dazu 3.3).

Bei der Auswertung der Kriterien im Bereich Teilzeitarbeit herrschte ein weniger starker Konsens, so dass sie entsprechend viel Zeit während der Konzertierung in Anspruch nahm. Dies ist auf den Status einer solchen Beschäftigungsform zurückzuführen. Er wurde in zahlreichen Sektoren und Unternehmen als Alternative zur Arbeitszeitkürzung bei gleichbleibendem Gehalt eingeführt. Für den Arbeitgeber ist dies ein Mittel zur Verringerung der Arbeitskosten. Für den Arbeitnehmer bedeutet es, dass seinem Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben Rechnung getragen wird. Oft handelt es sich bei Teilzeitarbeit um eine freie Entscheidung des Arbeitnehmers, wobei sie nicht selten die einzige Option darstellt. Anders ausgedrückt handelt es sich um eine Zwangsentscheidung bedingt durch verschiedene Faktoren: keine Aussicht auf eine Vollzeitstelle, Druck im Rahmen der Aktivierungspolitik, eine Stelle anzunehmen, die Schwere der Tätigkeit, die dazu führt, dass sie nicht in Vollzeit ausgeübt werden kann, die Tatsache, dass bestimmte Bedingungen für eine Vollzeitstelle nicht erfüllt sind (Schwierigkeiten bei der Suche nach einer bezahlbaren Kinderbetreuung bzw. häuslichen Pflege,...). Im Laufe der Konzertierung wurde auch die Problematik der so genannten "flexiblen" Teilzeitstellen unterstrichen: hierbei geht es um Arbeitsplätze, die auf Grund ihrer Arbeitszeiten oder der erforderlichen Zeit, um von einem Arbeitsplatz zum nächsten zu gelangen, mit einer weiteren Teilzeitstelle nicht vereinbar sind.

Und wieder einmal sind es die schwächsten Glieder in der Kette, die dieser Zwangsentscheidungen am häufigsten zum Opfer fallen. Nach langer Arbeitslosigkeit fühlen sie sich oft gezwungen, mehrere Teilzeitstellen anzunehmen, was nicht automatisch zu einer strukturellen Verbesserung ihrer Einkünfte führt.

In diesem Kontext erweist sich Artikel 22 als problematisch. Dort steht geschrieben, dass Arbeitnehmer auch dann gezwungen werden können, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen, wenn sie eigentlich Vollzeit arbeiten möchten. Bei Anwendung dieses Artikels sind die Arbeitnehmer berechtigt, den Status eines Teilzeitbeschäftigten unter Beibehaltung ihrer Rechte zu beantragen, insofern es sich mindestens um eine Drittelstelle handelt und sie alle Bedingungen erfüllen, um Beihilfen als Vollzeitbeschäftigter zu erhalten. Falls sie einige Zusatzbedingungen erfüllen, sind sie ebenfalls berechtigt, ggf. einen Antrag auf Einkommensgarantieleistung⁵⁵ zu stellen. Mehrere Teilnehmer und Akteure vor Ort weisen jedoch darauf hin, dass die Neuregelung des garantierten Mindesteinkommens im Vergleich zur früheren Regelung im Falle von Teilzeitarbeit oder großer Teilzeitarbeit (beispielsweise einer Drittelstelle) zu einem Einkommensverlust führt. Die Höhe des im Rahmen der alten Regelung geltenden Mindesteinkommens wurde bereits von mehreren Teilnehmern als unzulänglich eingestuft. Die Gruppe macht ferner auf ein weiteres Phänomen aufmerksam: Teilzeitbeschäftigte, die Empfänger einer Einkommensgarantieleistung sind, müssen auch mehr Überstunden hinnehmen und dürfen umgekehrt ihren Arbeitgeber sogar darum bitten. Letztere lehnt dies aber häufig ab.

⁵⁵ Bei dieser Zulage handelt es sich um einen Zusatz zum Teilzeitgehalt. Um in den Genuss dieser Zulage zu kommen, sind mehrere wichtige Bedingungen zu erfüllen: ein monatliches Bruttogehalt unter dem garantierten Bruttomindestlohn, Einreichung eines Vollzeitanspruchs beim Arbeitgeber und weitere Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt für eine Vollzeitbeschäftigung.



Was Artikel 27 betrifft, so bilden das Freiwilligkeitsmerkmal von Teilzeitarbeit und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld⁵⁶ Gegenstand einer Debatte: Wird durch das Nutzen eines solchen Status eine Zwangsentscheidung des Arbeitnehmers auf Grund bestimmter sozialer Umstände verschleiert, so drängt sich die Frage auf, warum Teilzeitbeschäftigung nicht zu einem vollständigen Anspruch auf Arbeitslosengeld führt.

Eine gründliche Überlegung über die (gewählte oder erzwungene) unfreiwillige Teilzeitarbeit darf auch die langfristigen Folgen dieser Tätigkeit nicht unberücksichtigt lassen, die insbesondere für in Armut lebende Menschen nur schwer abzuschätzen sind. Ein solcher Status kann beispielsweise Auswirkungen auf die Entstehung von Ansprüchen auf eine angemessene Rente haben.

3.3. Kriterien im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben

Mehrere Kriterien für angemessene Beschäftigung befassen sich ausdrücklich mit Elementen, die mit der Fähigkeit einer Person zusammenhängen, Berufs- und Familienleben miteinander zu vereinbaren. In diesen Kriterien werden die Toleranzgrenze des Staates im Falle der Ablehnung oder Aufgabe einer Beschäftigung aus Gründen wie Fahrtzeiten, Dauer der Abwesenheit vom Wohnsitz, Nacharbeit oder familiäre Probleme definiert.

Für die Konzertierungsgruppe ist eine Betrachtung der Problematik angemessener Beschäftigung nicht möglich, ohne diese eng mit einem Leben in Würde zu verknüpfen, das diese Erwerbstätigkeit ermöglicht. Die Fähigkeit, ein Leben in Würde zu führen und selber und mit der Familie Zukunftspläne zu schmieden ist, wie unter Abschnitt 1 bereits erwähnt, für die Angemessenheit einer Beschäftigung ausschlaggebend.

3.3.1. Familiäre Erwägungen

In Artikel 32, Absatz 1 ist zu lesen, dass familiäre Erwägungen wie die Kinderbetreuung keinen Einfluss auf die Angemessenheit einer Beschäftigung haben, es sei denn, sie stellen ein schwerwiegendes und außergewöhnliches Hindernis dar⁵⁷.

Dieser und die beiden unten stehenden Artikel weisen auf die Hierarchie zwischen Beruf und Familie in unserer Gesellschaft hin. Ist der Gesetzgeber der Auffassung, dass familiäre Erwägungen keinerlei Auswirkungen auf die Angemessenheit einer Beschäftigung haben, es sein denn, sie stellen ein schwerwiegendes Hindernis dar, so versteht er darunter, dass ausschließlich ein schwerwiegendes, außergewöhnliches, vom Willen des Arbeitnehmers unabhängiges Ereignis, angesichts dessen seine Rückkehr an den Arbeitsplatz vorübergehend unmöglich ist, akzeptiert werden kann. Die historische Begründung einer solchen Stellung beruht auf der Tatsache, dass Arbeitslosengeld naturgemäß nicht als Zulage für eine "Hausfrau" gelten darf. Daraus ergibt sich die Möglichkeit einer Freistellung gemäß Artikel 90⁵⁸. Diejenigen, die sich nicht für diese Freistellung entscheiden, haben dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt zur Verfügung zu stehen.

⁵⁶ Jeder Teilzeitbeschäftigte, der nicht die Bedingungen erfüllt, um als Vollzeitbeschäftigter gleichgestellt werden zu können oder den Status eines unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigten unter Wahrung seiner Ansprüche zu erlangen, gilt als freiwilliger Teilzeitbeschäftigter. Diese Arbeitnehmer bilden in der Tat eine Restkategorie in der Arbeitslosenregelung. Neben jenen, die diesen Teilzeitstatus gewählt haben, umfasst sie auch Personen, die auf Grund von Langzeitarbeitslosigkeit ausgeschlossen wurden und eine Teilzeitbeschäftigung gefunden haben, aber nicht die Bedingungen für eine Zulassung als Vollzeitbeschäftigte erfüllen.

⁵⁷ Daniel Draguet und Jean-Marie Lansberg (2005). *Op. cit.*, S. 5.

⁵⁸ Artikel 90 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit über die Freistellung von Arbeitslosen, die sich in einer schwierigen sozialen oder familiären Lage befinden.

Die Konzertierungsgruppe erinnert daran, dass wenn die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben für alle eine ständige Herausforderung im Alltag darstellt, diese Herausforderung für die Ärmsten angesichts der sozialen Schwierigkeiten und deren Isolation noch komplizierter wird. Wenn die Flexibilisierung der Arbeitszeit auch als eine Öffnung zu Gunsten eines besseren Verhältnisses zwischen Arbeit und Familie dargestellt worden ist, so betonen die Teilnehmer, dass lediglich einer Minderheit von Arbeitnehmern möglich ist, die Bedingungen dieser Flexibilität zu ihren Gunsten auszuhandeln. Für viele andere werden die durch sie erhaltenen Vorteile (ganz gleich, ob es um die Arbeitszeitgestaltung oder -verkürzung geht) durch Nachteile in Sachen Beschäftigungsqualität (wie etwa Löhne, die nicht dem Wohlstandsniveau folgen, Stress am Arbeitsplatz, instabile Verträge usw.) durchkreuzt. Die Flexibilität wird ihnen folglich oft aufgedrängt und steht regelmäßig für prekäre Beschäftigung, atypische Arbeitszeiten und Schwierigkeiten, mit schwierigen sozialen und familiären Situationen zurechtzukommen.

Die Teilnehmer legen Nachdruck darauf, dass familiäre Probleme sich nicht nur auf die Alltagsbewältigung beschränken; es muss auch möglich sein, ein Projekt für das Familienleben umsetzen und gemeinsam leben zu können, was über reine Organisations- und Koordinierungsfragen hinausgeht. In den Kriterien für angemessene Beschäftigung muss auch diesem Aspekt Rechnung getragen werden.

In Artikel 32 werden Probleme wie die Suche nach einer bezahlbaren Kinderbetreuung als gültige Begründung für die Ablehnung oder Aufgabe einer Stelle ausgeschlossen. Mit unterhaltspflichtigen Kindern alleinstehend zu sein, ist kein Zustand, der unabhängig vom Willen des Arbeitssuchenden ist. Bestimmte Situationen werden jedoch akzeptiert, vorausgesetzt, sie bilden eine schwerwiegende und vorübergehende Ausnahme wie der Krankenhausaufenthalt eines Kindes.

Hinter den Fragen der Kinderbetreuung stecken in Wirklichkeit sämtliche Pflichten, die dazu führen können, dass sich die Erwerbstätigkeit als äußerst kompliziert erweist (z. B. die Versorgung betagter Eltern). Nun aber kommen derartige familiäre Verpflichtungen bei Arbeitslosen in prekären Lebensumständen, die in Ermangelung eines ausreichenden öffentlichen Versorgungsdienstes oft nicht die Mittel für eine Familienhilfe oder eine private Krippe haben, häufig vor und sind durchaus geläufiger.

Es herrscht ein allgemeiner Konsens, dass das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen zu schwach ist. Öffentliche Dienste zu Gunsten aller Bürger spielen in den benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine ausschlaggebende und unabdingbare Rolle. Da sie allen einen uneingeschränkten Zugang zu den Grundbedürfnissen garantieren, sind es die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die am meisten für die Folgen des Mangels an solchen Diensten büßen⁵⁹. Die Aufrechterhaltung und der Ausbau eines breiter aufgestellten Angebots an öffentlichen und für alle zugänglichen Dienstleistungen stellt somit die absolute Voraussetzung für die Akzeptanz dieses Kriteriums dar.

Zahlreiche alleinerziehende Familien tragen noch mehr an der Last dieser Familienpflichten im Alltag. Eine Teilnehmerin der Konzertierungsgruppe teilte mit, dass Alleinerziehende mit Kleinkindern nicht die gleichen Bedingungen erfüllen können wie eine Kernfamilie mit zwei Elternteilen. Auf jeden Fall aber ist der begrenzte Einfluss der familiären Situation des Arbeitssuchenden auf die Defi-

⁵⁹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). *Pauvreté, Dignité, Droit de l'homme, Les dix ans de l'Accord de Coopération (Armut, Würde, Menschenrechte, 10 Jahre Kooperationsabkommen)*, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 144.



dition von angemessener Beschäftigung ein Beleg dafür, dass in der gesamten Gesetzgebung des LfA immer noch zu sehr von dem Prinzip einer Paarbeziehung ausgegangen wird, in der einer der Beiden erwerbstätig ist⁶⁰.

Alleinerziehende sind ebenfalls häufiger in der Kategorie der armen Erwerbstätigen vorzufinden. Oft hat der einzige Erwachsene im Haushalt eine prekäre Arbeitsstelle, die nur ein sehr geringfügiges Einkommen einbringt. Wie also soll man Arbeitssuchende dazu bewegen, "aktiv zu werden", wenn es sich bei den einzigen ihnen unterbreiteten Angeboten um prekäre Arbeitsplätze mit einem niedrigen Einkommen handelt, zu denen noch unzählige alltägliche Komplikationen in der Kinderbetreuung, beim Transport usw. kommen?

Andererseits trägt nach wie vor im Wesentlichen die Frau die Familienlast⁶¹. Es sind also Frauen, die sich am häufigsten gezwungen sehen, eine Freistellung gemäß Artikel 90 anzunehmen, wodurch ihre Zahlungen erheblich gekürzt werden. Artikel 90 stellt nur in den seltensten Fällen eine wirkliche Wahl dar; er wird rechtzeitig umgangen, um nicht die Arbeitslosenansprüche zu verlieren. Es sei noch einmal darauf hingewiesen: die Tatsache, alleinerziehend zu sein oder nicht, ist ein entscheidender Faktor.

Die Teilnehmer plädieren folglich für eine finanziell tragbare Lösung der Kinderbetreuungsproblematik. Zudem regen sie im Falle der Anwendung von Artikel 90 an, dass während der Nichtverfügbarkeit der Person mit dieser gemeinsam ein langfristiges Programm ausgearbeitet wird. In einigen ÖSHZ geschieht dies bereits (zum Beispiel in Molenbeek).

3.3.2. Tägliche Abwesenheit und Fahrtzeit

In Artikel 25 über die tägliche Abwesenheitsdauer gilt eine Beschäftigung dann als unangemessen, wenn sie zu einer täglichen Abwesenheitsdauer vom Wohnsitz von mehr als 12 Stunden führt oder wenn die tägliche Fahrtzeit im Allgemeinen vier Stunden überschreitet⁶².

Nach Auffassung der Konzertierungsgruppe ist die berücksichtigte Dauer viel zu lang. Heutzutage ist ein doppeltes Einkommen in einer Familie aus Notwendigkeit und aus gesellschaftlichen Gründen schon zur Regel geworden. Dieses Kriterium verstößt unter anderem gegen den allgemeinen Wunsch nach einer Arbeitszeitreduzierung zu Gunsten von mehr Freizeit. Erneut erweist sich die Frage für Alleinerziehende als problematisch. Für einen alleinerziehenden Elternteil ist eine solche Abwesenheit keineswegs zu managen. Hier kann erneut der Begriff "der Familie gewidmete Zeit" oder das Recht auf Erziehung angeführt werden. Die der Familie gewidmete Zeit ist wichtig und muss in den Gesetzen für Arbeitslose anerkannt werden. Zudem haben die Kinder einen Anspruch darauf, ihre Eltern eine gewisse Anzahl Stunden pro Tag zu sehen⁶³.

Darüber hinaus ist die Reisefähigkeit eines jeden einzelnen variabel: ärmere Menschen sind schneller körperlich und geistig ausgelaugt⁶⁴ und auch ihre Reisefähigkeit kann dadurch beeinträchtigt werden.

⁶⁰ Lutgard Vrints (2009). Contribution de Gezinsbond à la concertation sur l'emploi convenable (Beitrag von Gezinsbond zur Konzertierung über angemessene Beschäftigung), internes Dokument.

⁶¹ Soizic Dubot (2008). "Femmes et activation : des galères absurdes et injustes", *Ensemble!*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, Nr. 63, S. 49.

⁶² Landesamt für Arbeitsbeschaffung (s.d.). Op. cit., S. 4.

⁶³ Lutgard Vrints (2009). Op. cit.

⁶⁴ Beobachtungsstelle Gesundheit und Soziales Brüssel-Hauptstadt (2008). Op. cit.

3.3.3. Nachtarbeit

In Artikel 29 geht es um Nachtarbeit; es wird gesagt, dass eine Beschäftigung dann als unangemessen gilt, wenn die Tätigkeit im Allgemeinen zwischen 20 und 6 Uhr ausgeübt wird⁶⁵.

In Artikel 23 wird der Beratung oder Ausbildung des Arbeitssuchenden während nur sechs Monaten lang Rechnung getragen. Warum wird in Artikel 29 also die Ausbildung und Beratung für eine reguläre Nachtarbeit als endgültig betrachtet? Nachtarbeit, die zu einem bestimmten Zeitpunkt für den Arbeitslosen, dem es gelang, diese Arbeitsstelle mit dem Privatleben zu vereinbaren, als angemessen galt, muss dies nicht ein Leben lang sein. Die familiäre Situation kann sich verändern und die Vorteile, die der Erwerbstätige durch seine Nachtarbeit hatte, können sich zu tatsächlichen Hindernissen entwickeln.

Abschließend ist festzustellen, dass auf Grund der immer höheren Anforderungen an die Flexibilität und Verfügbarkeit von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden, diese in prekäre Arbeitsverhältnisse und atypische Arbeitszeitregelungen gezwungen werden. Dies in Verbindung mit dem mangelnden Angebot an öffentlichen Dienstleistungen und die mangelnde Berücksichtigung der familiären Situation des Arbeitssuchenden bzw. Erwerbstätigen führt dazu, dass sie durch diese Beschäftigungen in einen Teufelskreis von Desorganisation und Abdriften in kurzfristige Lösungen gedrängt werden. Eine Arbeitsstelle muss ganz im Gegenteil ausreichende Garantien für die persönliche und die familiäre Planungen bieten.

Die gesamte Konzertierungsgruppe ist sich somit darüber einig, dass die wirtschaftliche Verletzbarkeit der Familien mit der Fähigkeit der Eltern verbunden ist, Beruf und elterliche Aufgaben miteinander zu vereinen. Die Verabschiedung von effizienteren politischen Maßnahmen zur Unterstützung von Eltern bei der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben kann zu äußerst positiven Ergebnissen führen. In den Kriterien von 1991 dürfen familiäre Betrachtungen nicht außen vorgelassen werden. Was nützt eine Arbeit, wenn das Familienleben völlig zerrüttet ist?

⁶⁵ Daniel Draguet und Jean-Marie Lansberg (2005). *Op. cit.*, S. 4.



4. Empfehlungen

“Eine angemessene Beschäftigung ist eine Beschäftigung, die es ermöglicht, in Würde zu leben und Zukunftspläne zu schmieden.”

Diese von den Teilnehmern der Konzertierungsgruppe erteilte Definition diene als Hintergrund für die gesamte Analyse der Prozedur zur Kontrolle der Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit und insbesondere des Konzepts der angemessenen Beschäftigung. Die sich daraus ergebenden politischen Empfehlungen beinhalten eine grundlegende Infragestellung der Grundsätze sowie der Umsetzung der derzeitigen Beschäftigungspolitik. Sie gehen somit weit über einfache Anpassungen in der Arbeitslosenregelung hinaus.

4.1. Empfehlungen zur globalen Arbeitsmarktpolitik

4.1.1. Eine “angemessene” Betreuung zwecks struktureller Verbesserung der Lebensbedingungen statt einer Zwangsaktivierung mit dem einseitigen Ziel eines schnellen Einstiegs in den Arbeitsmarkt anstreben

Den Teilnehmern zufolge beinhaltet angemessene Beschäftigung die Ausarbeitung eines den allgemeinen Bedürfnissen der Person angepassten “angemessenen” Betreuungsprogramms. In der Tat ist diese Betreuung für bedürftige oder anfällige Arbeitssuchende ausschlaggebend und zwar nicht nur in Bezug auf ihre Eingliederungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt, sondern auch zur allgemeinen Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Wir stellen im Folgenden einige wesentliche Elemente vor, denen bei der Begriffsbestimmung und Umsetzung derartiger Programme die Aufmerksamkeit gelten muss. Sie wirken sich ebenfalls auf die gewünschte Dauer dieser Programme aus.

Der Konzertierungsgruppe zufolge, müsste(n):

- die tatsächliche Beteiligung der Arbeitssuchenden gewährleistet werden,
- von den Möglichkeiten und Grenzen eines jeden einzelnen ausgegangen werden,
- strukturelle Hindernisse beim Einstieg in das und im Laufe des Eingliederungsprogramms ausgeräumt werden. Dies beinhaltet in erster Linie oder gleichzeitig eine Verbesserung der Situation in anderen Daseinsbereichen (Wohnwesen, Gesundheit usw.), bevor überhaupt der eigentliche Weg in die Beschäftigung eingeschlagen wird. Und dies erfordert ein ausreichend breites, zugängliches und qualitatives Angebot an öffentlichen oder nichtkommerziellen Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Mobilität, häusliche Pflege,...), die für einen tatsächlichen Zugang zu diesem Eingliederungsprogramm unerlässlich sind,
- ein fester Betreuer für die gesamte Mitverfolgung der einzelnen Programmphasen vorgeschlagen werden.

Die Aktivierungspolitik steht dem Aufruf nach einer angemesseneren Betreuung nicht verschlossen gegenüber. Ein Beleg dafür sind die Aufstockung und Verbesserung der in den verschiedenen regionalen Ämtern angebotenen Betreuungsprogramme. Im besonderen Fall der risikoanfälligen Arbeitssuchenden wurden länger ausgelegte Programme auf den Weg gebracht oder ausprobiert, bei denen ein besonderes Augenmerk der Situation der betreffenden Person in anderen Lebensbereichen gilt. Es wird empfohlen, auch weiterhin diesen Weg zu beleuchten und sie zusammen mit der Zielgruppe zu evaluieren.

Den Teilnehmern zufolge wird der Schwerpunkt jedoch nach wie vor auf ein zu schnelles Begleitverfahren in Richtung Arbeitsmarkt gelegt, mit zu geringen Möglichkeiten für die Arbeitssuchenden, sich Gehör zu verschaffen. Die Politik der Kontrolle von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit fördert diesen Trend. Die Folgen für die Eingliederung am Arbeitsmarkt sind verheerend: zu kurze Programme, die den Problemen im Zusammenhang mit einem Leben in Armut nicht ausreichend Abhilfe zu leisten, die Schulungen bzw. Eingliederungsprogramme, die nicht im Verhältnis zu den Kompetenzen der betreffenden Person stehen und schließlich zum Abbruch führen... Was die soziale Eingliederung im weiteren Sinne betrifft, so wird diese zum einen durch einen bedeutenden Anstieg der Bestraften verhindert, die sich an das ÖSHZ wenden, und zum anderen durch eine "Zwangsannahme" prekärer Arbeitsstellen, auch wenn diese keinerlei Zukunftsperspektive bieten.

Zahlreichen Akteuren vor Ort zufolge lässt sich die widerläufige Produktivität der Aktivierungspolitik durch die Tatsache erklären, dass in Belgien im Laufe der Zeit und im Rahmen der föderalen und regionalen Beschäftigungspolitik die Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie immer strenger Anwendung fanden. Das Strategieziel einer besseren Beschäftigungsqualität unterliegt eindeutig den Zielen einer höheren Flexibilität der Arbeitsverträge und -zeiten sowie einer größeren Beschäftigungsfähigkeit. In diesem Kontext dient die Aktivierungspolitik dazu, dem Arbeitssuchenden schneller eine Arbeitsstelle oder Eingliederungsmaßnahme anzubieten, wobei die Qualität zweitrangig ist. Infolgedessen ist es ausschlaggebend, dass das Hauptziel in der Post-Lissabon-Strategie fortan eine angemessene und qualitative Betreuung und Beschäftigung lautet. Es ist erstrebenswert, diese Debatte über einen Richtungswechsel in der Aktivierungspolitik bei selbstverständlich gleichzeitiger Anerkennung der Rolle der Sozialpartner auf den einzelnen Gewaltenebenen in Belgien zu führen.

4.1.2. Eine "angemessene" Kontrolle der Unfreiwilligkeit von Arbeitslosigkeit anbieten, die das Gleichgewicht zwischen Verantwortlichkeit des Einzelnen und der Gesellschaft wieder herstellt

Wer Arbeitslosenversicherung sagt, sagt auch Reglementierung zur Kontrolle des Unfreiwilligkeitsmerkmals der Arbeitslosigkeit. Der Arbeitssuchende kommt somit bei der Festlegung seines Berufsprojekts nicht in den Genuss der uneingeschränkten Autonomie. Der soziale und solidarische Charakter der Arbeitslosenversicherung bedeutet allerdings, dass die Gesellschaft in gleichem Maße ihre Verantwortung übernimmt.

Für die Teilnehmer stellt die Verpflichtung, eine angemessene Beschäftigung anzunehmen, die rechtmäßigste Form der Kontrolle dar. Die Konzertierung hat ergeben, dass andere Kontrollfälle angesichts von Artikel 51 des Königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit⁶⁶ problematischer waren. In der Tat unterliegt die Kontrolle bei Ablehnung, Aufgabe oder Scheitern einer Schulung oder Eingliederungsmaßnahme im Gegensatz zur Annahme oder Aufgabe einer angemessenen Beschäftigung keinen gesetzlichen Vorschriften, die einen Mindestschutz vor Prekarität bieten. Die Praxis zeigt dennoch, dass die Haltung des Arbeitssuchenden oft nicht durch einen offensichtlich

⁶⁶ Artikel 51 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Dezember 1991.



bösen Willen begründet ist, sondern durch die Armutproblematik bzw. die negativen Erfahrungen mit Eingliederungsprogrammen oder Arbeitsstellen. In solchen Fällen kann eine Einstellung der Zahlungen die Prekarität des Betroffenen nur verschlimmern.

Im föderalen Pfeiler des Kooperationsabkommens von 2004 zur Begleitung und Nachbetreuung von Arbeitssuchenden wird die gesamte Verantwortung dem Arbeitssuchenden selbst aufgebürgt: es liegt an ihm, zu beweisen, dass er ausreichende Bemühungen unternommen hat, auch wenn er kein einziges Eingliederungs- oder Stellenangebot erhalten hat. Darüber hinaus wird nur selten der privaten oder sozialen Situation des Betroffenen und seinen Chancen am Arbeitsmarkt gebührend Rechnung getragen, obwohl dies in dem Verfahren vorgesehen ist. Die Verträge bieten den Arbeitssuchenden nur wenig bzw. gar keinen Rechtsschutz. Sie werden eher als Druckmittel verwendet, damit die betreffenden Personen schneller eine Stelle annehmen, selbst wenn sie diese gemäß den Kriterien für angemessene Beschäftigung gar nicht hätten annehmen müssen. Da der Arbeitssuchende, der an einem Eingliederungsprogramm teilnimmt, jedoch nicht automatisch von einer Kontrolle befreit, sondern lediglich begrenzt oder vorübergehend davon entbunden wird, kann dies außerdem die Aussichten auf den Erfolg seines Eingliederungsprogramms behindern.

Bisher hat die schrittweise Umsetzung des Plans zu einem Anstieg der negativen Entscheidungen geführt. Werden am Ende des dritten Evaluierungsgesprächs nicht nur die endgültigen Ausschlüsse, sondern auch die vorübergehenden Sanktionen und Artikel 70 (einer Vorladung nicht nachkommen) berücksichtigt, erhält man eine wesentlich höhere Zahl als noch zu Zeiten von "Artikel 80"⁶⁷. Die Ärmsten unter den Arbeitssuchenden laufen noch mehr Gefahr, bestraft zu werden: Auf Grund ihres Lebens in Armut ist es mitunter schwierig, einer Vorladung des LfA nachzukommen und die Bemühungen bei der Stellensuche nachzuweisen.

Der Plan weist jedoch auch Kollateralfolgen auf: die Anzahl Sanktionen gemäß Artikel 51⁶⁸ hat seit dessen Einführung leicht zugenommen und zwar sowohl für Personen, die unter den Geltungsbereich des Plans fallen (Langzeitarbeitslose), als auch für die anderen. Die automatische Datenübertragung seitens der Regionen an das LfA – ebenfalls fester Bestandteil des Kooperationsabkommens – erklärt dieses Phänomen. Die Teilnehmer machen ferner auf den geläufigsten Einsatz von Artikel 90⁶⁹ aufmerksam. Die Arbeitssuchenden berufen sich häufig auf diesen Artikel, wenn ihre Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt aufs ärgste auf die Probe gestellt wird, wenn sie beispielsweise keine bezahlbare Betreuungslösung für ihre Kinder finden. Gemäß Artikel 90 "freigestellt" zu sein, bedeutet eine dermaßen hohe Kürzung der Gelder, dass dies zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen bereits gefährdeter Personen führt.

Angesichts dessen, was sich gerade auf dem Gebiet der Kontrolle abspielt, vertreten die Teilnehmer die Einschätzung, dass eine weitreichende und grundlegende gesellschaftliche Debatte über die Kontrolle der Unfreiwilligkeit von Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Sanktionen zu führen ist. Der Stimme der Verbände zur Armutsbekämpfung, der Abteilung ÖSHZ des Städte- und Gemein-

⁶⁷ Artikel 80 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit, *Belgisches Staatsblatt*, 31. Dezember 1991. Zusammenlebenden Arbeitslosen, deren Arbeitslosigkeitsdauer einen gewissen Grenzwert erreicht hat, der je nach Alter, Geschlecht und Wohnort unterschiedlich ist, wurden Arbeitslosengeldzahlungen gestrichen.

⁶⁸ Darin sind jene Fälle festgelegt, in denen die Arbeitslosigkeit als "freiwillig" gilt. Siehe Abschnitt 1.1.

⁶⁹ Artikel 90 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit über die Freistellung von Arbeitslosen, die sich in einer schwierigen sozialen oder familiären Lage befinden.

deverbands und der sozialen Eingliederungswirtschaft muss ebenfalls Gehör geschenkt werden. Die Ausarbeitung eines neuen Kooperationsabkommens zur Begleitung und Nachbetreuung der Arbeitssuchenden könnte von Nutzen sein. Die politischen Weichen für eine solche Debatte sind ohnehin bereits gestellt.

4.1.3. Mehr angemessene Arbeitsplätze schaffen

Der Prozentsatz und vor allem die absoluten Zahlen "in Armut lebender Erwerbstätiger⁷⁰" der vergangenen Jahre zeigen, dass in der Tat bereits vor der aktuellen Krise ein struktureller Mangel an angemessener Beschäftigung, so wie von den Teilnehmern definiert, bestand. Genauer gesagt weist der wesentlich höhere Prozentsatz von Zeitarbeitnehmern im Vergleich zu Arbeitnehmern, die sich in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis befinden, auf einen strukturellen Mangel an stabilen Arbeitsplätzen hin. Für die Teilnehmer sind dies Hinweise auf den Teufelskreis, in dem sich häufig bedürftige Menschen befinden: eine endlose Aneinanderreihung von Zeiten der Arbeitslosigkeit, Schulungen und zeitlich begrenzten Erwerbstätigkeiten. Um diesem Karussell Einhalt zu gebieten, ist es somit ausschlaggebend, dass die Aufstockung des Angebots an "angemessenen" Eingliederungsprogrammen mit einer vergleichbaren Aufstockung der Anzahl angemessener Arbeitsplätze einhergeht.

Es geht zum einen darum, noch mehr qualitative Arbeitsplätze zu schaffen, d. h. Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen. Eine solche Entwicklung erfordert eine Entwicklung der derzeitigen Beschäftigungspolitik. Diese tendiert jedoch unter dem Einfluss der Flexibilität der Verträge sowie der Arbeitszeiten zu einer Deregulierung des Beschäftigungsstatus. Die Rolle der Arbeitgeber und der öffentlichen Behörden wird folglich in Frage gestellt. Für letztere bezieht sich die Debatte sowohl auf die Regulierung bei der Schaffung und beim Erhalt von qualitativen Arbeitsplätzen als auch auf die Arbeitsplätze selbst, die dadurch geschaffen werden.

Zum anderen ist es angebracht, den Kampf gegen Beschäftigungsfällen fortzusetzen, wenn eine strukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen angestrebt wird. In Armut lebende Menschen werden oft gleichzeitig mit verschiedenen Fällen konfrontiert, ganz gleich ob es sich um finanzielle, psychologische Fallen oder um Fallen im Zusammenhang mit der Nichtverfügbarkeit bezahlbarer öffentlicher Dienste handelt. Es ist somit ratsam, eine kohärentere Strategie zu deren Bekämpfung zu verfolgen.

4.1.4. Mindestbeihilfen und Niedriglöhne garantieren, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen

Trotz Anpassungen in den vergangenen Jahrzehnten sind die Beträge der Sozialzulagen und der meisten Mindestbeihilfen der Sozialversicherung nach wie vor für ein würdiges Leben nicht ausreichend. Eine Erhöhung dieser Beträge kann wiederum eine Hebelwirkung auf eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes haben; dieses wird im Vergleich zur Entwicklung der Löhne und Gehälter und des Wohlstands stark ausgehöhlt. Darüber hinaus ist es wünschenswert, dass die Verknüpfung sämtlicher Sozialzulagen an den Wohlstand einen rein strukturellen und automatischen Charakter

⁷⁰ Siehe: http://www.luttepauvre.be/chiffres_emploi.htm.



verliehen bekommt, was eine Abänderung des derzeitigen Mechanismus voraussetzt. In Ermangelung einer solchen Verknüpfung besteht die Gefahr, dass der Rückgang der zusätzlichen und an Bedingungen geknüpften unterstützenden Maßnahmen weiter zunimmt. Dabei begünstigen diese Maßnahmen nicht die Einkommenssicherheit, sondern stellen eher Finanzfallen für die Beschäftigung dar. Die Aufstockung der Sozialbeihilfen muss infolgedessen mit einer erneuten Erhöhung der Niedriglöhne einhergehen.

4.2. Speziell auf den Begriff angemessene Beschäftigung ausgerichtete Vorschläge

Der aktuelle Begriff der angemessenen Beschäftigung ist ein ausschlagender Wert beim Schutz vor prekärer Arbeit. Dieser Schutz ist unzulänglich, und prekäre Arbeit nimmt zu. Dieses Konzept beruht nach wie vor auf dem Modell des Familienoberhaupts als Alleinverdiener, obwohl Doppelverdienerhaushalte und Alleinerziehende mittlerweile zur Regel werden. Berücksichtigt werden dabei auch nicht die zunehmenden Erwartungen der Arbeitnehmer, die eine bessere Vereinbarkeit von Berufs-, Familien- und Privatleben wünschen. Für Menschen in Armut geht es häufig nicht nur darum, Berufs- und Privatleben besser miteinander zu vereinbaren, sondern vor allem effektiv um die Möglichkeit, ihr Recht auf Familie ausüben und ihrer Erziehungsverantwortung nachkommen zu können.

4.2.1. Das Kriterium "Erhalt der Berufswahl" in ein breiter gefasstes Kriterium "Erhalt der Entscheidung für eine Berufskarriere" einbinden

Heutzutage üben immer mehr Arbeitnehmer einen Beruf aus, der nicht ihren Qualifikationen oder ihrer ursprünglichen Berufswahl entspricht. Die Arbeitnehmer benötigen infolgedessen eher ein Kriterium, das die Wahl ihrer beruflichen Laufbahn eher als ihre ursprüngliche Berufswahl schützt.

Den Teilnehmern zufolge, müsste(n):

- die Berufswahl über die ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit hinaus geschützt werden. Die Suche nach einer angemessenen Beschäftigung kann in der Tat lange Zeit dauern. Mehrere Faktoren belegen dies: der strukturelle Mangel an Arbeitsplätzen auf verschiedenen Qualifikationsebenen (insbesondere infolge von Standortverlagerungen), die langen Bewerbungsverfahren bedingt durch die hohen Erwartungen der Arbeitgeber, die Wartefristen zu Beginn einer Schulung oder eines Eingliederungsprogramms, die mangelnde Erreichbarkeit zahlreicher Arbeitsplätze mit öffentlichen Verkehrsmitteln (in welchem Fall für Arbeitslose aus bedürftigen Familien noch die Fahrtkosten hinzukommen).
- in gewissem Maße das Recht auf eine berufliche Orientierung anerkannt werden: so die Logik selbst, wenn die Mobilität der Arbeitnehmer und das lebenslange Lernen gefördert werden sollen.
- geringfügig Qualifizierte nicht gezwungen werden, egal welche Arbeit anzunehmen, so wie dies heutzutage gesetzlich möglich ist. Dies bedeutet, ihnen die Verantwortung für ihre mangelnden Qualifikationen aufzuerlegen. Dabei wird der Einfluss sozialer Prozesse verkannt, die dieses Phänomen erklären können: der historisch höhere Anteil unqualifizierter Personen, eine schlechte schulische Orientierung, die strukturelle Ausgrenzung der geringfügig qualifizierten Arbeitskräfte in den vergangenen Jahrzehnten usw. Es ist notwendig, ihnen das Recht auf eine berufliche Neu-

rientierung zuzuerkennen, gefolgt oder auch nicht von einem Eingliederungsprogramm oder einer Schulung. Eine Anpassung der Gesetzgebung in diese Richtung stünde somit umso mehr im Einklang mit der Praxis.

4.2.2. Versuchen die Qualität des Arbeitnehmerstatus zu verbessern

Der das Thema Vergütung behandelnde Artikel 24 sollte einer Reform unterzogen werden.

Folgende Wege wurden vorgeschlagen:

- Schutz der Vergütungsbedingungen und des Gehalts des Arbeitnehmers. Dies beinhaltet unter anderem, die Beweislast nicht ausschließlich dem Arbeitnehmer aufzubürden und nur jene Arbeitsplätze als "angemessen" einzustufen, die zu einer vollständigen Sozialversicherungspflicht führen.
- Berücksichtigung der Erhöhung anderer Finanzposten infolge des Wiedereinstiegs in das Berufsleben wie Kinderbetreuung, eventuelle Verluste von Steuerfreibeträgen, von Vorteilen aus Sozialtarifen auf Grund des Arbeitssuchendenstatus usw.

In Bezug auf Artikel 22 und 27 über die Arbeitsdauer wünscht die Konzertierungsgruppe eine Debatte über verschiedene Punkte wie:

- die mangelnden Kriterien bezüglich der Vertragsdauer. Muss ein Arbeitnehmer eine Zeitarbeit von äußerst kurzer Dauer oder mehrere aufeinanderfolgende Zeitarbeitsverhältnisse annehmen? Auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass diese Stellen als Sprungbrett in stabile Arbeitsverhältnisse dienen können, geschieht dies bei geringfügig Qualifizierten oder Personen in einer prekären Lage nur selten; oder aber sie halten ihre unsichere Situation durch diese Stellen aufrecht bzw. verschlimmern sie gar.
- die Tatsache, dass es keine Kriterien für atypische Arbeitszeitregelungen gibt und sei es nur für Nachtarbeit, auch wenn diese Arbeitszeiten gelegentlich das Recht auf ein menschenwürdiges Familienleben gefährden.
- den tatsächlich "freiwilligen" Charakter von freiwilligen Zeitarbeitnehmern. Von diesen sind einige nicht freiwillig in Teilzeit, sondern erdulden sie, weil sie keine bezahlbare Kinderbetreuung finden, weil die Ausübung ihrer Tätigkeit in Vollzeit zu anstrengend ist, weil ihre Teilzeit nicht mit einer anderen Teilzeitstelle vereinbar ist (was häufig der Fall ist).
- die Sozialrechte, welche durch unfreiwillige Zeitarbeit entstehen (z. B. Anspruch auf eine angemessene Rente), und das angemessene Einkommen, das sie bieten, da ein Vollzeitmitarbeiter gezwungen werden kann, gegen seinen Willen eine Teilzeitstelle anzunehmen. Dies würde bedeuten, dass geprüft werden müsste, ob die neue Einkommensgarantieleistung ausreicht.

4.2.3. Arbeitsplätze anbieten, die es erlauben, das Recht auf ein Familienleben in Anspruch zu nehmen

Die familiären Erwägungen werden nicht als gültiger Grund für die Ablehnung einer Beschäftigung anerkannt, es sei denn, sie stellen ein schwerwiegendes Hindernis dar. Normalerweise stellt die Tatsache, keine bezahlbare Kinderbetreuung oder Familienhilfe gefunden zu haben, oder die Pflege einer älteren Person oder eines behinderten Kindes kein schwerwiegendes Hindernis dar. Dabei können derartige Situationen die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz anzunehmen, beeinträchtigen.



Doppelverdienerhaushalte schaffen es meist, derartige Situationen zu meistern, indem sie externe Hilfe hinzuziehen, ihre Arbeitszeit reduzieren, Teilzeit oder eine Freistellung von der Kontrolle gemäß Artikel 90 beantragen. In prekären Lebensumständen lebende Arbeitslose und insbesondere sozial schwache Alleinerziehende haben hingegen keine Wahl, wenn sie nicht noch mehr in die Armut abrutschen möchten. Es wäre also gerecht, wenn die oben erwähnten erheblichen Schwierigkeiten Berücksichtigung fänden.

In Bezug auf das Kriterium der Abwesenheit und der täglichen Fahrten sowie der Nachtarbeit wünscht sich die Konzertierungsgruppe Überlegungen über die Einbindung einer oder mehrerer Zusatzbestimmungen, welche diese Kriterien mit dem Anrecht auf ein angemessenes Familienleben und das Wohlbefinden von Eltern und Kind verknüpft.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

Association Coordonnée de Formation et d'Insertion - Fédération des Initiatives et Actions Sociales (ACFI-FIAS), pour l'Interfédération des EFT/OISP

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Abteilung ÖSHZ

ATD Quart Monde

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion

CSC – Studiendienst

Federatie van Vlaamse OCMW – Maatschappelijke werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Fewasc)

Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté

Gezinsbond

Habiter Bruxelles

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Forem

Lutttes Solidarités Travail (LST)

Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale - Beobachtungsstelle Gesundheit und Soziales Brüssel-Hauptstadt

Réseau belge de Lutte contre la pauvreté

Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises (SAW-B)

Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Bilaterale Kontakte

Bjorn Cuyt - UNIZO Studiedienst

Hilde Duroi - FGTB Studiendienst

Catherine Jadoul & Nadine Saint-Viteux – Actiris Direction Chercheurs d'emploi

Wouter Langeroot – LfA Abteilung Streitfälle

Ramón Peña-Casas – Observatoire Social Européen (OSE)



ANHANG

Kriterien für eine angemessene Beschäftigung

Die im Laufe der Konzertierung untersuchten Kriterien für angemessene Beschäftigung:

Ministerieller Erlass vom 26. November 1991 über die Ausführungsbestimmungen zu den Regelungen der Arbeitslosigkeit⁷¹.

1. Elemente ohne Einfluss auf die Angemessenheit einer Beschäftigung

1.1. Die wöchentliche Arbeitszeit (Art. 22)

Der Umstand, dass die Arbeitszeitregelung im Normalfall nicht durchschnittlich 35 Stunden pro Woche beträgt.

1.2. Familiäre Erwägungen (Art. 32, 1)

Familiäre Erwägungen, insbesondere die Kinderbetreuung, es sei denn, sie stellen ein schwerwiegendes Hindernis dar; unter schwerwiegendes Hindernis versteht man ein außergewöhnliches, vom Willen des Arbeitnehmers unabhängiges Ereignis, das dessen vorübergehend unmöglich macht.

1.3. Die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit in einem anderen Beschäftigungsverhältnis (Art. 32, 2)

Der Umstand, dass der Arbeitnehmer in Kürze eine andere Stelle antritt, es sei denn, er erbringt zum Zeitpunkt des Angebots den Nachweis darüber, dass er tatsächlich eingestellt wurde. Ferner hat er spätestens innerhalb einer Woche den Nachweis über die tatsächliche Einstellung zu erbringen.

⁷¹ http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/&Items=1&Language=FR

2. Elemente mit Einfluss auf die Angemessenheit einer Beschäftigung

2.1. Wahrung der Berufswahl für entschädigte Arbeitslose und junge Hochschulabsolventen (Art. 23)

Während der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit gilt eine Beschäftigung dann als unangemessen, wenn sie weder dem Beruf, auf den im Studium oder in der Lehre vorbereitet wird, noch dem gewohnten Beruf oder einem verwandten Berufszweig entspricht.

Für den jungen Arbeitnehmer gemäß Artikel 35 bzw. 36 des Königlichen Erlasses vom 25.11.1991 beginnt dieser sechsmonatige Zeitraum ab dem Zeitpunkt, an dem er sich nach Abschluss seines Studiums als Arbeitssuchender eintragen lässt.

Der sechsmonatige Zeitraum gilt nicht, wenn aus Sicht der zuständigen regionalen Dienststelle für Arbeitsvermittlung die Einstellungsmöglichkeiten in dem in Erwägung gezogenen Beruf äußerst begrenzt sind.

Nach Ablauf der sechsmonatigen Frist ist der Arbeitnehmer dazu angehalten, eine Beschäftigung in einem anderen Beruf anzunehmen. Die Einschätzung der Angemessenheit dieser Beschäftigung erfolgt unter Berücksichtigung seiner Fähigkeiten und seiner Ausbildung.

2.2. Vergütung und Sozialversicherung (Art. 24 und 26)

Eine Beschäftigung gilt als unangemessen, wenn:

- die Vergütung nicht mit den Lohn- und Gehaltstabellen in den Gesetzesbestimmungen oder Verordnungsvorschriften, in den Tarifverträgen bzw. - in Ermangelung derer - mit den Gepflogenheiten übereinstimmt,
- der Arbeitgeber ständig von den Gesetzesbestimmungen oder Verordnungsvorschriften in Sachen Lohn- und Gehaltszahlung, Arbeitsdauer oder -bedingungen abweicht,
- sie zwar in Belgien ausgeübt wird, aber nicht, zumindest teilweise, zur Sozialversicherungspflicht des angestellten Arbeitnehmers führt.

Anmerkung:

Seit dem 01.01.05 gilt eine Beschäftigung (auch wenn sie der Sozialversicherungspflicht für Lohn- und Gehaltsempfänger nur zum Teil nicht unterliegt) bei einem Arbeitgeber, welcher der paritätischen Kommission für Gartenbauunternehmen angehört, als angemessene Beschäftigung, solange die Vergütung mindestens dem in den Tarifverträgen vom 29.07.05 vorgesehenen Mindestlohn entspricht.

- das mit der Erwerbstätigkeit erwirtschaftete Nettoeinkommen, abzüglich der Fahrtkosten zu Lasten des Arbeitnehmers und gegebenenfalls zuzüglich der Familienbeihilfe sowie des Beihilfebetrages, in dessen Genuss der Arbeitnehmer während der Dauer seiner Beschäftigung kommen kann, nicht mindestens dem Arbeitslosengeld abzüglich der Lohnsteuer und zuzüglich gegebenenfalls der Familienbeihilfe, in deren Genuss der Arbeitnehmer als Vollzeitarbeitsloser kommen kann, beträgt.



2.3. Fahrtzeit und tägliche Abwesenheit vom Wohnsitz (Art. 25)

- Eine Beschäftigung gilt als unangemessen, wenn sie gewohnheitsgemäß zu einer täglichen Abwesenheit vom gewöhnlichen Wohnsitz von mehr als 12 Stunden führt oder wenn die tägliche Fahrtzeit gewöhnlich vier Stunden überschreitet.
- Zur Festlegung der Abwesenheitsdauer und der Fahrtzeiten werden öffentliche Verkehrsmittel und eventuell private Transportmittel berücksichtigt, die der Arbeitnehmer normalerweise benutzen darf.
- Die Abwesenheitsdauer und die Fahrtzeiten können diese Dauer überschreiten, wenn auf Grund der regionalen Gepflogenheiten und der Mobilität der Arbeitskräfte für die Arbeitnehmer in der Region im Allgemeinen längere Fahrtzeiten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit anfallen und vorausgesetzt, das Alter und der Gesundheitszustand des Arbeitnehmers stellen kein Hindernis für derartige Fahrten dar.
- Die Dauer der Abwesenheit und der Fahrtzeiten können, auch wenn sie nicht die in Absatz 1 beschriebenen Begrenzungen überschreiten, auf Grund des Alters oder des Gesundheitszustands des Arbeitnehmers ausnahmsweise als übermäßig eingestuft werden, wenn die Tätigkeit an einem weit vom gewöhnlichen Wohnsitz entfernten Ort ausgeübt werden muss.
- Liegt die Entfernung zwischen dem Wohnsitz des Arbeitnehmers und dem Arbeitsplatz unter 25 km, werden die Abwesenheitsdauer und die Fahrtzeiten nicht berücksichtigt.
- Eine Beschäftigung kann als unangemessen gelten, wenn die Abfahrt vom Wohnsitz oder die Rückkehr dahin unter Bedingungen oder zu Uhrzeiten stattfinden, welche die Sicherheit des Arbeitnehmers gefährden bzw. die erhebliche soziale Einwände veranlassen.

2.4. Teilzeitbeschäftigung (Art. 27)

- Für den freiwilligen Teilzeitbeschäftigten gilt eine Beschäftigung dann als unangemessen, wenn die durchschnittliche Wochenarbeitszeit des angebotenen Arbeitsplatzes jene überschreitet, die als Bemessungsgrundlage für die Vergütung zuzüglich sechs Stunden berücksichtigt wurde.
- Für junge Arbeitnehmer, die Übergangsgeld beantragt haben, gilt eine Beschäftigung dann als unangemessen, wenn die durchschnittliche Wochenarbeitszeit 50% der Anzahl Stunden einer Vollzeitkraft im selben Unternehmen, oder in Ermangelung letzterer im selben Tätigkeitssektor, überschreitet.

2.5. Nachtarbeit (Art. 29)

- Eine angebotene Beschäftigung gilt dann als unangemessen, wenn sie üblicherweise Tätigkeiten zwischen 20 und 6 Uhr umfasst, mit Ausnahme von Arbeitsplätzen, an denen die Leistungen ausschließlich zwischen 6 und 24 Uhr erbracht werden und Stellen, deren Tätigkeit gewöhnlich ab 5 Uhr beginnt.

Vorstehendes gilt jedoch nicht:

- für Arbeitnehmer, die sich auf Grund ihrer Schul- oder Berufsausbildung einem Beruf verschrieben haben, der im Allgemeinen Nachttätigkeiten umfasst,
- für Arbeitnehmer, die sich auf Grund einer effektiven Haupterwerbstätigkeit in einem Beruf haben ausbilden lassen, der im Allgemeinen Nachttätigkeiten umfasst,
- für von Arbeitgebern angebotene Arbeitsplätze, die nicht unter die Anwendung von Tarifvertrag Nr. 46 vom 23. März 1990 über Betreuungsmaßnahmen bei Schichtarbeit fallen, der Nachttätigkeit sowie andere Arbeitsformen mit Nachttätigkeit umfasst und per Königlichem Erlass vom

10. Mai 1990 verbindlich wurde.

- im Falle eines Übergangs in ein Arbeitsverhältnis gemäß Absatz 1 eines bereits im Unternehmen tätigen Arbeitnehmers, wenn dieser Übergang gemäß einem Tarifvertrag geregelt wird, der in Anlehnung an die Vorschriften in Artikel 4 - 6 in Tarifvertrag Nr. 46 vom 23. März 1990 geschlossen wurde.
- Eine Beschäftigung gilt nicht mehr als angemessen wenn der Arbeitnehmer den Vertrag gemäß Artikel 8, Absatz 3 in Tarifvertrag Nr. 46 vom 23. März 1990 gekündigt hat.



IV

FÜR EINEN GESICHERTEN
ANSPRUCH AUF ENERGIE

IV FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF ENERGIE

Einleitung	141
4.1. Für einen gesicherten Anspruch auf Energie	143
4.2. Für einen gesicherten Anspruch auf Wasser	175
Teilnehmersliste	209

EINLEITUNG

Vor vier Jahren bildete unser Dienst eine Konzertierungsgruppe zum Thema Energie, an der verschiedene Organisationen mit einem Gesellschaftszweck im Sozial- und Umweltbereich beteiligt sind. Bei ihren Gesprächen wiesen die Teilnehmer wiederholt darauf hin, dass es nicht nur mit der Energie-, sondern auch mit der Wasserversorgung Probleme gäbe. Diese Feststellung hat den Dienst Anfang 2009 veranlasst, für die Wasserproblematik eine weitere Konzertierungsgruppe ins Leben zu rufen. Die Zusammensetzung beider Gruppen ist nahezu identisch: Neu hinzu gekommen sind lediglich eine Organisation für Community Work, die in Flandern ein Wasserprojekt gestartet hat, und mehrere Umweltschutzorganisationen, die sich mit der Problematik der Nord-Süd- Beziehungen befassen.

Wir haben beschlossen, Wasser und Energie in demselben Kapitel des vorliegenden Berichts zu behandeln, denn abgesehen von der fast gleichen Zusammensetzung beider Gruppen weisen die beiden Themen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf.

Der Strom- und Gasmarkt wurde liberalisiert. Für die Wasserversorgung gilt dies bislang noch nicht, jedoch befürchten viele Akteure eine Privatisierung oder Liberalisierung dieses Sektors in der Zukunft.

Sowohl im Bereich Wasser und Abwasserableitung (gemeint sind angemessene Sanitäreinrichtungen), als auch im Energiebereich legen die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche großen Wert auf eine effektive Anwendung des geltenden Rechts. Insbesondere möchten die Organisationen auf die Problematik der Menschen aufmerksam machen, die zu Energie und/oder Wasser keinen Zugang haben.

Die Wasser- und Stromversorgungsgesellschaften spielen in dieser konkreten Situation natürlich eine sehr wichtige Rolle. Dies ist im Übrigen der Grund, warum die Mitglieder der Konzertierungsgruppe den Dienst gebeten haben, unter den Wasserversorgungsgesellschaften eine Umfrage durchzuführen. Diese hat inzwischen in allen drei Regionen statt gefunden. In der flämischen Region wurde die Studie in Zusammenarbeit mit der flämischen Umweltagentur (Vlaamse Milieumaatschappij) realisiert. Die Ergebnisse dieser Umfrage sind in den vorliegenden Text eingeflossen. Anschließend widmete die Konzertierungsgruppe sich der Frage, in welcher Form die Gesellschaften ihre Leistungen anbieten sollten, und wie sie ihr Dienstleistungsangebot je nach den Bedürfnissen ihrer Kunden anpassen können; insbesondere derjenigen, die in prekären Verhältnissen oder in Armut leben.

Bei der Erörterung der Preispolitik bemühte sich die Konzertierungsgruppe um die Berücksichtigung sozialer, solidarischer und ökologischer Kriterien. Ferner interessierte sie sich für die Anforderungen, die es hinsichtlich der Anlagen im Innern der Wohngebäude zu definieren gilt.

Auf Grund der Feststellung von Unterbrechungen der Energie- und Wasserversorgung haben sich die Mitglieder der Konzertierungsgruppe mit den Konsequenzen für eine Familie auseinander gesetzt, die ihre Energie- und Wasserrechnungen nicht begleichen kann.

Wasser- und Energiesparmaßnahmen wirken sich nicht nur positiv auf die Umwelt aus, sondern auch auf die Rechnung des Verbrauchers. Widersprüchlicherweise leben gerade Familien mit niedrigem Einkommen oft in schlecht isolierten Wohnungen, ohne Möglichkeiten zum Einsparen von Energie oder zum Auffangen von Regenwasser. Außerdem besitzen sie häufig noch Elektro-Haushaltsgeräte mit einem hohen Stromverbrauch. Mit den heutigen Unterstützungsmaßnahmen sind diese Personenkategorien nur sehr schwer zu erreichen. Angesichts dieser Erkenntnisse vertritt die Konzertie-

rungsgruppe den Standpunkt, dass es in erster Linie darum geht, einkommensschwachen Menschen zu Wasser- und Energieeinsparungen zu verhelfen.

Natürlich gibt es hinsichtlich der praktizierten Politik und der getroffenen Sozialmaßnahmen zahlreiche Unterschiede zwischen dem Wassersektor und dem Energiesektor. Gerade diese Abweichungen zwischen den Sektoren – und zwischen den Regionen – machen den Vergleich aber besonders interessant.

4.1.

FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF ENERGIE

4.1. FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF ENERGIE

Einleitung	146
1. Ein gesicherter Anspruch auf Energie	147
1.1. Ein in der Verfassung verankertes Recht	147
1.2. Die Bereitstellung eines Energie-Basisvolumens	147
1.3. Eine garantierte Mindestlieferungsmenge, die nicht gestrichen werden darf	148
2. Der Verbraucher auf dem liberalisierten Energiemarkt	148
2.1. Unterrichtung und Beratung	148
2.2. Die Beziehung zwischen Kunde und Versorger	149
2.3. Der Ombudsdienst	151
2.4. Die Bewertung der Gas- und Strommärkte	152
2.5. Die übrigen Energiequellen	152
3. Die Tarife und die Installation	153
3.1. Die Festsetzung einer Höchstgrenze für Energiepreise	153
3.2. Die Kriterien der Preispolitik	153
3.3. Soziale Höchstpreise	154
3.3.1. Der niedrigste Preis am Markt	154
3.3.2. Die automatische Gewährung der sozialen Höchstpreise	155
3.3.3. Die Zielgruppe	155
3.4. Die Installation	157
4. Das Problem der Zahlungsschwierigkeiten	158
5. Der nachhaltige Umgang mit Energie	161
5.1. Information und Begleitung	162
5.2. Die Herausforderung der Vorfinanzierung von Energie-Sparmaßnahmen	162
5.3. Dringend erforderlich: Unterstützungsmaßnahmen für Mieter	163
6. Empfehlungen	165
6.1. Einen gesicherten Anspruch auf Energie gewährleisten	165
6.1.1. Den Anspruch auf Energie in der Verfassung verankern	165
6.1.2. Eine für den Kunden kostenlose Basismenge an Energie liefern	165

6.1.3. Eine garantierte Mindestversorgung vorsehen, die nicht gestrichen werden darf	165
6.2. Auf die verschiedenen, von den Haushalten genutzten Energiequellen achten	165
6.3. Informationen über die Liberalisierung, die sozialen Maßnahmen und die möglichen Investitionen zur Energieeinsparung mitteilen	166
6.3.1. Klar verständliche und leicht zugängliche Informationen anbieten	166
6.3.2. Wohnberatungsstellen ins Leben rufen, die informieren, begleiten und der Problematik von Wasser und Energie besondere Aufmerksamkeit beimessen	166
6.3.3. Die Rolle der Versorger und der Verteilernetzbetreiber bei der Unterrichtung der Verbraucher herausstreichen	167
6.3.4. Einen regionalen Informationsdienst einrichten	167
6.4. Das Leistungsangebot klar genug definieren	167
6.4.1. Die Versorger zwingen, einen hochwertigen Service anzubieten	167
6.4.2. Die Vereinbarung und den Verhaltenskodex über den Schutz des Verbrauchers verbindlich gestalten und in der Öffentlichkeit besser bekannt machen	167
6.4.3. Für eine bessere Regulierung der Zwischenrechnungen und Kautionen sorgen	168
6.4.4. Einen effizienten Ombudsdienst vorsehen	168
6.5. Die Energiemärkte einer laufenden Bewertung unterziehen	168
6.6. Eine Preispolitik definieren, die sozialen und ökologischen Kriterien entspricht	169
6.6.1. Eine Höchstgrenze für die Preise festlegen	169
6.6.2. Eine progressive und solidarische Preispolitik praktizieren	169
6.6.3. Das System der sozialen Höchstpreise optimieren	169
6.7. Das Statut des geschützten Kunden optimieren	170
6.8. Eine hochwertige Anlage für alle garantieren	170
6.8.1. Jede Wohnung mit einem individuellen Zähler ausstatten	170
6.8.2. Eine breite Diskussion über intelligente Zähler, ihre Zweckdienlichkeit und ihren Wert organisieren	171
6.9. Eine Mindestversorgung garantieren	171
6.9.1. Abschaltungen vermeiden und das Anbringen von Budgetzählern ohne Leistungsbegrenzer unterbinden	171
6.9.2. Die Arbeitsweise der lokalen Beratungsausschüsse verbessern und harmonisieren	172
6.10. Einen rationellen Umgang mit Energie fördern	172
6.10.1. Für ein ausreichendes Maß an Informationen und Begleitung sorgen	172
6.10.2. Prämien und eine Vorfinanzierung vorsehen	172
6.10.3. Spezifische Unterstützungsmaßnahmen für Mieter vorsehen	173
6.11. Die Politiken der verschiedenen Regierungsebenen angleichen	173

Einleitung

Das Kapitel, das wir im zweiten Halbjahr 2007 (für den letzten Bericht unseres Dienstes) zum Thema Energie verfassten, basierte auf den Erfahrungen in Verbindung mit der Liberalisierung des Gas- und Strommarktes über einen fünfjährigen Zeitraum in Flandern und einer ähnlichen Entwicklung (die allerdings wesentlich später, ab dem 1. Januar 2007 stattfand) in der wallonischen Region und in der Region Brüssel. Nach nunmehr zwei Jahren darf man die auftretenden Probleme nicht länger als „Kinderkrankheiten“ bezeichnen.

Die Konzertierungsgruppe für Energiefragen hat ihre Arbeit im Laufe der letzten beiden Jahre fortgesetzt, um die Politik und ihre Umsetzung in der Praxis zu verfolgen. Eine ständige Bewertung der unterschiedlichen Aspekte der liberalisierten Märkte durch sachverständige Organisationen, die verschiedenen Akteure des Energiemarktes und die politischen Entscheidungsträger bleibt nach wie vor überaus zweckdienlich.

Die Zahlen des Jahres 2008 zeigen einen Anstieg der Fälle von Zahlungsschwierigkeiten. Sowohl die Verteilernetzbetreiber als auch die Regulierungsbehörde betonen, dass diese Zunahme vor allem gegen Ende des Jahres 2008 erfolgt sei. Sie gehen davon aus, dass sich das Phänomen in einer durch die Krise noch verstärkten Form während des Jahres 2009 fortsetzen wird. Für die flämische Region wurde dieser Trend in einer Pressemitteilung der „Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten“ (VMSG) bestätigt: die beiden größten Verteilernetzbetreiber stellten bereits im Oktober 2009 unter den von ihnen belieferten Haushalten einen 13%igen Zuwachs im Vergleich zum Jahr 2008 fest. Daneben war eine starke Zunahme der vom lokalen Beratungsausschuss für Energie (lokale adviescommissie, LAC) zu bearbeitenden Akten und der installierten Budgetzähler¹ für die Stromversorgung festzustellen². In der wallonischen Region³ gab es 2008 mehr Kunden im Zahlungsverzug als noch 2007: eine Zunahme um 4,8% unter den Haushaltskunden für Strom und um 7,1% unter den Haushaltskunden für Gas.

Umso wichtiger erscheinen angesichts dessen die Sozialmaßnahmen der verschiedenen Behörden. Seit dem Bericht 2007 wurden einige interessante Initiativen ergriffen, die für den sozialen Schutz der Kunden einen Fortschritt bedeuten können. Andere Entwicklungen und politische Maßnahmen geben den Mitgliedern der Konzertierungsgruppe hingegen Anlass zur Sorge. Sie haben sich ganz besonders für den Budgetzähler interessiert.

Die Konzertierungsgruppe hat für ein Follow-up der neuen politischen Maßnahmen gesorgt und die Empfehlungen des Berichts von 2007 aktualisiert. Folgende Elemente, die für Diskussionsstoff sorgten, haben sie dabei inspiriert:

- Die Vorstellung des Energiekapitels im Bericht 2007 durch den Dienst und die Mitglieder der Konzertierungsgruppe bei verschiedenen Versammlungen, sowie die dadurch ausgelösten Kommentare;
- Das Gespräch, das der Dienst und die Mitglieder der Konzertierungsgruppe im Kabinett des föderalen Ministers für Klima und Energie führten;
- Die jüngsten Abänderungen der flämischen Bestimmungen und ein Gespräch mit „Vlaams EnergieAgentschap“ und der Regulierungsbehörde für den Strom- und Gasmarkt in Flandern (VREG);

¹ Der Budgetzähler ist ein System der Vorausbezahlung für den Strom- und Gasverbrauch. Ein Haushalt, in dem ein Budgetzähler installiert wurde, muss zur Gewährleistung seiner Energieversorgung Geld auf eine Karte laden. Nachdem das Guthaben auf der Karte erschöpft ist, muss die Karte neu geladen werden. Erst dann kann eine normale Belieferung wieder stattfinden.

² VMSG (2009), OCMW's willen armoede beter bestrijden, Pressemitteilung anlässlich des Welttages der Armutsbekämpfung am 17. Oktober 2007.

³ Wallonische Kommission für Energie (CWaPE) (26. Juni 2009), „Rapport annuel 2008 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux“, <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=12072>

- Die jüngsten Abänderungen der wallonischen Bestimmungen und ein Rundtischgespräch der Wallonischen Kommission für Energie (CWaPE);
- Die Bewertung der Verfügung im Brüsseler Parlament, wozu der Dienst auf der Grundlage des Berichts 2007 ebenfalls einen Beitrag geleistet hat.

1. Ein gesicherter Anspruch auf Energie

Für die Mitglieder der Konzertierungsgruppe ist das gesicherte Anrecht auf eine Energieversorgung von ganz besonders entscheidender Bedeutung. Ein menschenwürdiges Leben setzt unter anderem die Möglichkeit voraus, seinen Wohnraum zu beheizen, sein Essen zuzubereiten und sich mit warmem Wasser zu waschen. Im Bericht 2007 war die diesbezügliche Empfehlung die letzte auf der Liste. Dieses Mal legten die Mitglieder der Konzertierungsgruppe Wert darauf, den gesicherten Anspruch auf Energie zuerst zu behandeln, um deutlich hervorzuheben, wie viel Bedeutung sie diesem Punkt beimessen.

Der Konzertierungsgruppe zufolge kennzeichnet sich der gesicherte Anspruch auf eine Energieversorgung durch die folgenden drei Merkmale:

1.1. Ein in der Verfassung verankertes Recht

Gewissen Meinungen zufolge beinhaltet das Recht auf eine angemessene Wohnung, das in Artikel 23 der Verfassung festgeschrieben steht, *de facto* bereits den Anspruch auf eine Energieversorgung⁴. Die Konzertierungsgruppe plädiert trotzdem dafür, diesen Anspruch als integrierenden Bestandteil des Rechts auf eine angemessene Wohnung in der Verfassung ausdrücklich zu erwähnen. So ließe sich die Bedeutung dieses Aspektes hervorheben. In Folge dessen müsste derselbe Grundsatz auch in die regionalen Wohngesetzbücher einfließen; die darin enthaltenen Bestimmungen müssten der Bevölkerung zumindest garantieren, ihre Wohnung heizen, eine elektrische Beleuchtung nutzen und kochen zu können.

1.2. Die Bereitstellung eines Energie-Basisvolumens

Die kostenlose Bereitstellung eines Basisvolumens soll den Familien einen minimalen Komfort in Bezug auf Heizung, Beleuchtung und Essenzubereitung garantieren. Hierbei gilt es die Größe des Haushalts zu berücksichtigen. Außerdem muss das Mindestvolumen automatisch gewährt werden, um zu vermeiden, dass manchen Personen dieses Angebot versagt bleibt. Die Konzertierungsgruppe verweist auf die geltenden Bestimmungen in der flämischen Region: diese stellt pro Haushaltsmitglied 100 kWh Strom und zusätzlich 100 kWh pro Haushalt zur Verfügung.

⁴ Ein interessantes Hintergrunddokument zur Diskussion über das Grundrecht auf eine Energieversorgung: Hubeau, Bernard und Pierre, Jadoul (2006), *Naar een grondrecht op energie?* Brugge, die Keure.

1.3. Eine garantierte Mindestlieferung, die nicht gestrichen werden darf

Für die Konzertierungsgruppe ist eine garantierte Mindestlieferung Teil des gesicherten Anspruchs auf Energie. Sie vertritt den Standpunkt, dass jedermann, ungeachtet von Zahlungsschwierigkeiten, weiterhin in den Genuss dieser garantierten Mindestlieferung kommen muss.

Die drei Regionen sehen eine solche Mindestlieferung bei der Stromversorgung vor. In der wallonischen und flämischen Region entspricht diese 10 Ampere und in der Region Brüssel 6 Ampere. Allerdings kann diese Mindestlieferung in der wallonischen Region und in der flämischen Region bei einem Gerichtsverfahren wegen Außenständen gestrichen werden:

- In der flämischen Region ist ein Budgetzähler immer an einen Leistungsbegrenzer gekoppelt.⁵ Dieser kann jedoch durch einen Beschluss des lokalen Energie- Beratungsausschusses (LAC) außer Betrieb gesetzt werden. Die Zahl der Fälle in den vergangenen Jahren ist nicht bekannt.
- In der wallonischen Region ist ein Budgetzähler nur bei geschützten Kunden an einen Leistungsbegrenzer gekoppelt. Dieser kann durch einen Beschluss des lokalen Energie- Beratungsausschusses (CLE) außer Betrieb gesetzt werden, was aber im Jahr 2008 lediglich drei Mal vorkam. In diesem Zusammenhang gilt es also zu bedenken, dass alle nicht geschützten Kunden, d.h. 95% aller Haushalte, nicht über einen Budgetzähler in Verbindung mit einem Leistungsbegrenzer verfügen.

Budgetzähler für Gas werden in der wallonischen und in der flämischen Region erst seit Juni 2009 installiert. Sie sind jedoch nie an einen Leistungsbegrenzer gekoppelt, da es einen solchen für die Gasversorgung nicht gibt.

Mit einem Budgetzähler ohne Leistungsbegrenzer schalten die Haushalte sich *de facto* selbst von der Versorgung ab, sobald sie ihr Guthaben nicht mehr aufstocken können, und stehen demzufolge ohne Strom oder Gas zum Heizen, Kochen, Beleuchten usw. da.

2. Der Verbraucher auf dem liberalisierten Energiemarkt

2.1. Unterrichtung und Beratung

Die regionalen Gas- und Strommärkte sind vollständig liberalisiert. Trotzdem sind sich viele Haushalte, insbesondere diejenigen, die unter prekären Bedingungen leben, der Veränderungen und ihrer Auswirkungen bislang wenig bewusst.

Außerdem erweisen sich die Rechtsvorschriften hinsichtlich der Energiemärkte nach wie vor als besonders komplex, und für den Kunden – genau wie für die sozialen Mittler – ist es häufig äußerst schwierig, sich in den Bestimmungen über Umzüge, Zahlungsrückstände, Prämien usw. zurecht zu

⁵ Ein (elektrischer) Leistungsbegrenzer reduziert die insgesamt verfügbare Wattzahl. Sobald die Grenze überschritten wird, springen die Sicherungen heraus. Die Mindestlieferung über diesen Leistungsbegrenzer ist nicht kostenlos.

finden. Hinzu kommt, dass Kunden mit Zahlungsschwierigkeiten häufig in komplexen Situationen leben, in denen konkrete Fragen schwer zu beantworten sind. Für diese Kundenkategorien ist es auch sehr wichtig, bei der Suche nach einer Lösung einen persönlichen Ansprechpartner zur Seite zu haben.

Unterrichtung und Beratung sollten auf unterschiedlichen Ebenen gewährleistet sein.

Auf der kommunalen Ebene denkt die Konzertierungsgruppe an die Schaffung einer Dienststelle pro Gemeinde: eine Wohnungs-Beratungsstelle, die den Themen Wasser und Energie ein besonderes Augenmerk schenkt. Das ÖSHZ, die Gemeinde, der Verteilernetzbetreiber, die Wasserversorgungsgesellschaft und die privaten Organisationen könnten gemeinsam prüfen, wer für welchen Aspekt der beste Ansprechpartner wäre, und welche Form dieser Service in einem von der Region definierten Rahmen annehmen könnte.

Es ist wichtig, nicht nur Informationen bereit zu stellen, sondern auch eine Beratung oder Begleitung zu gewährleisten, zum Beispiel bei der Wahl eines Versorgers, bei Gesprächen mit einem Lieferanten oder Verteilernetzbetreiber, bei der Zusammenstellung eines Dossiers zur Beantragung einer Prämie für Energie oder Wasser sparende Investitionen usw. Die Konzertierungsgruppe moniert, dass die verschiedenen Maßnahmen oder Initiativen (wie beispielsweise die Energieberatungsstellen der wallonischen Region) allzu häufig nur unter dem Blickwinkel der Umwelt betrachtet würden. Dem sozialen Aspekt sollte sowohl bei laufenden als auch bei zukünftigen Projekten die gleiche Aufmerksamkeit zuteil werden.

Außerdem sollte es eine regionale Dienststelle geben, bei der die Kunden, aber zum Beispiel auch die Sozialarbeiter fachliche Auskünfte zu ganz spezifischen Fragen erhalten können. In der Praxis spielen die regionalen Regulierungsbehörden bereits eine vergleichbare Rolle, die aber noch nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Außerdem ist es wichtig, sich mit Fragen, die sowohl an regionale als auch an föderale Kompetenzen rühren, an eine solche Dienststelle wenden zu können.

Nichtsdestotrotz obliegt es in erster Linie den Lieferanten und Verteilernetzbetreibern selbst, ihre Kunden so ausführlich und verständlich wie möglich über die verschiedenen Aspekte der Energieversorgung zu informieren. Die Konzertierungsgruppe bezieht sich dabei insbesondere auf das Thema „Umzug“, das besondere Aufmerksamkeit verlangt.

2.2. Die Beziehung zwischen Kunde und Versorger

Zahlreiche von Verbänden und Dienststellen gesammelte Aussagen spiegeln die schwierige Beziehung zwischen dem Kunden und den Energieversorgungsgesellschaften wider. Bereits die Kontaktaufnahme zwischen dem Kunden und dem Lieferanten scheint sich in manchen Fällen misslich zu gestalten. Aus Kostengründen bieten die Versorger der Kundschaft keine öffentlich zugänglichen Anlaufstellen an, wo eventuelle Probleme gelöst werden können. Sie favorisieren das Call-Center-System, so dass einzelne Kundenakten nicht langfristig von ein und demselben Mitarbeiter verfolgt werden. Der Service dieser Call Center lässt häufig zu wünschen übrig, denn entweder erhält der Kunde eine Pauschalantwort oder, je nach Ansprechpartner, unterschiedliche Antworten. Eine rasche Problemlösung ist auf diesem Wege in den meisten Fällen nicht möglich, mit der Gefahr, dass der Kunde sich verschuldet oder seine Verschuldung verschlimmert. Die Konzertierungsgruppe weist außerdem darauf hin, dass die Lieferanten für potenzielle Neukunden häufig Gratisnummern anbieten; dagegen muss derjenige, der bereits Kunde ist, eine gebührenpflichtige Nummer anrufen,

wenn er eine Frage oder Beschwerde hat. Außerdem können die oft langen Wartezeiten die Telefonrechnung mächtig in die Höhe treiben.

Eine Umfrage von Test-Achats hat ergeben, dass nur 40% der Befragten wirklich zufrieden mit ihrem Stromversorger sind. Beim Gas sind es 42%. Die häufigsten Beschwerden beziehen sich auf überbezahlte Preise und schlechten Service. Was dies angeht, teilt Test-Achats mit, dass einige Anbieter deutlich besser abschneiden als andere.⁶

Die Konzertierungsgruppe denkt darüber nach, den kommerziellen Versorgern und Verteilernetzbetreiber gewisse Kriterien zur Auflage zu machen, um den Kunden einen hochwertigen Service und eine effektive Bearbeitung von Qualitätsbeschwerden zu bieten:

- In jeder von ihnen bearbeiteten Region sollten sie zumindest eine öffentlich zugängliche Geschäftsstelle betreiben, mit einer Kombination aus freien Sprechstunden und Kundengesprächen auf Vereinbarung⁷;
- Eine Gratisnummer für den Kundendienst und die Bearbeitung von Beschwerden;
- Eine Gleichberechtigung von Firma und Kunden hinsichtlich der Zahlungsbedingungen: wenn beispielsweise eine Gesellschaft einem Kunden einen Betrag erstatten muss, hält sie sich dabei nicht unbedingt an die gleichen Fristen, wie sie dem Kunden bei der Zahlung auferlegt werden.
- Eine eindeutig benannte Anlaufstelle und eine Kontaktperson für Beschwerden oder Streitfälle;
- Die Möglichkeit, sich von einem Beistand vertreten oder unterstützen zu lassen;
- usw.

Die Kundendienste der Versorger können sich allerdings nicht darum kümmern, die Schulden ihrer Kunden zu verwalten. Zu diesem Zweck gibt es spezialisierte Vermittlungs- und Schuldenverwaltungsdienste.

Die Föderalregierung hat im Rahmen des Verbraucherschutzes eine Reihe von Vereinbarungen mit den Energieversorgungsgesellschaften getroffen. Im Jahr 2008 wurden die Vereinbarung mit dem Titel „Der Verbraucher auf dem liberalisierten Strom- und Gasmarkt“ und der damit verbundene Verhaltenskodex durch weitere Vorschriften ergänzt⁸. Ferner wurde auf das Gesetz vom 14. Juli 1991 über die Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz der Verbraucher verwiesen. Trotzdem stellen die Mitglieder der Konzertierungsgruppe fest, dass diese Vorschriften in der Praxis häufig nicht eingehalten werden.

„Eine alleinstehende Marokkanerin unterzeichnet einen Vertrag mit einer Versorgungsgesellschaft. Der ohne vorherige Terminabsprache an ihrer Tür vorstellig gewordene Vertreter hat sie mit den Worten: „Wenn Sie nicht unterschreiben, wird Ihnen der Strom abgestellt“ unter Druck gesetzt.“⁹

Außerdem vertritt die Konzertierungsgruppe die Auffassung, dass die Existenz und der Inhalt dieser Vorschriften unter den Verbrauchern und Sozialarbeitern viel zu wenig bekannt sind. Er bedauert, dass diese Bestimmungen nicht in einen Gesetzestext aufgenommen wurden. Ein wallonisches Dekret¹⁰, das im Fall von Verstößen durch die Versorgungsgesellschaften eine Reihe von Bußgeldern vorsieht, ist ein gutes Beispiel und bestätigt, dass gesetzgeberische Mittel durchaus zu erwägen sind.

⁶ Louyet, Paul und Christophe Rossini (2009), „Energie. Attente déçue“, *Test-Achats* Nr. 534, S. 21-25

⁷ Die Brüsseler Organisation Infor Gaz Elec hat kürzlich die in der Region Brüssel-Hauptstadt tätigen Versorger in einem Schreiben dazu aufgefordert, einen Kundendienst anzubieten.

⁸ FOD Wirtschaft (2008). „Vereinbarung. Der Verbraucher auf dem liberalisierten Strom- und Gasmarkt“. Die koordinierte Fassung finden Sie unter http://statbel.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf

⁹ Project energie en armoede (2009), *Bundeling problemen op de vrijgemaakte energiemarkt*, Turnhout, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw., p. 7

¹⁰ Dekret vom 17. Juli 2008 zur Abänderung des Dekrets vom 12. April 2001 bezüglich der Organisation des regionalen Elektrizitätsmarktes, *Belgisches Staatsblatt*, 7. August 2008

Probleme entstehen vor allem auf Grund der Praktiken in Verbindung mit Zwischenrechnungen.

„Ein junger Mann wohnt in einer gut isolierten Wohnung und verbraucht nur wenig Energie. Er leistet monatliche Vorauszahlungen in Höhe von 40 Euro. Ein an seiner Tür vorstellig gewordener Vertreter überzeugt ihn, einen Vertrag mit einer anderen Versorgungsgesellschaft abzuschließen. Die erste Zwischenrechnung dieses neuen Anbieters beläuft sich auf 230 Euro, obwohl der Energieverbrauch des Kunden sich in dieser Zeit nicht geändert hat. Der Lieferant akzeptiert lediglich, die Vorauszahlung auf 75 Euro zu reduzieren, besteht aber nach wie vor auf der Zahlung des ersten Rechnungsbetrages. Für den Kunden bedeutet dies ein Problem, denn seine Mittel sind begrenzt.“¹¹

Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe monieren, dass eine Vielzahl von Nutzern mit überhöhten Verbrauchsschätzungen konfrontiert wird, und daraufhin die Rechnungsbeträge anfechtet. Die verlangten Vorauszahlungen können vor allem im Fall eines Umzugs stark schwanken. Eine Überschätzung des Verbrauchs führt zu hohen Zwischenrechnungen, die schwer auf dem monatlichen Budget der Haushalte lasten. Eine Unterschätzung hat dagegen eine sehr hohe Endabrechnung zur Folge, die für die Betroffenen oft eine unvorhergesehene Ausgabe darstellt. Für Menschen mit geringem Einkommen hat die Schätzung des Verbrauchs direkte Auswirkungen auf die Konsumententscheidungen, die sie jeden Monat treffen müssen. Eine realistische Schätzung ist daher von größter Bedeutung.

Es wurde auch festgestellt, dass von einem verschuldeten Kunden, der einen neuen Vertrag abschließen möchte, manchmal ganz besonders hohe Garantieleistungen verlangt werden. In der Region Brüssel haben einige Organisationen dies auch im Fall von Umzügen bereits bemerkt: Der Versorger nutzt die erste Anzahlung, um eine Kautions zu bilden, und teilt dem Kunden anschließend mit, dass gewisse Zwischenrechnungen nicht beglichen worden seien. Dies führt auf Seiten des Kunden häufig zu großer Verwirrung und zieht komplizierte Diskussionen nach sich.

2.3. Der Ombudsdienst

Die Schaffung des föderalen Ombudsdienstes ist eine Saga, die sich über die ganzen letzten Jahre hingezogen hat. Schon der Bericht 2007 schilderte die Ungeduld und das Unverständnis verschiedener Dienststellen und Organisationen hinsichtlich der Verzögerungen bei der Einrichtung dieses Vermittlungsdienstes. Kurz vor den Sommerferien 2009 ernannte die Föderalregierung den niederländischsprachigen Ombudsmann¹², dessen französischsprachiger Amtskollege jedoch weiterhin auf sich warten lässt. Da beide Ombudsleute ein Kollegium bilden sollen, ist der Ombudsdienst derzeit nach wie vor nicht einsatzfähig.

In der wallonischen Region gibt es seit dem 1. Januar 2009 einen regionalen Ombudsdienst für Energie. Innerhalb von sechs Monaten sind dort 843 zulässige Beschwerden eingegangen.¹³

Für die Konzertierungsgruppe bleibt ein tatsächlich einsatzfähiger Ombudsdienst auf föderaler Ebene eine Priorität. So zeigt beispielsweise die hohe Anzahl der Beschwerden, die bei der Generaldirektion Überwachung und Vermittlung eingereicht werden, die dringende Notwendigkeit eines solchen Dienstes.¹⁴ Sobald dieser seine Arbeit aufnimmt, müssen vor allem folgende Aspekte unbedingt berücksichtigt werden:

¹¹ Im Rahmen des Projektes „Energie und Armut“, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. verlautete Aussage.

¹² Kgl. Erlass vom 15. Juni 2009 bezüglich der Ernennung des Ombudsmannes für Energie im niederländischen Sprachraum, *Belgisches Staatsblatt*, 1. Juli 2009

¹³ Die Zahlen entsprechen den Angaben des regionalen Ombudsdienstes für Energie der wallonischen Region.

¹⁴ Im Jahr 2007 (dem Jahr der Liberalisierung in der wallonischen Region und Brüssel) wurden 5630 Beschwerden gezählt. Im Jahr 2008 waren es 4129 und bis September 2009 gingen 2260 Klagen ein (Zahlen der Generaldirektion Überwachung und Vermittlung des FOD Wirtschaft).

- Die Existenz dieses Dienstes muss über verschiedene, den unterschiedlichen Bevölkerungskategorien angepasste Wege bekannt gemacht werden;
- Es gilt, ein einfaches und flexibles Beschwerdeverfahren einzuführen;
- Dem Kunden muss die Möglichkeit geboten werden, sich von einer Einrichtung oder Person seiner Wahl unterstützen zu lassen;
- Alle Beschwerden sind ungeachtet des Befugnisbereichs in Zusammenarbeit mit den regionalen Dienststellen zu bearbeiten;
- Dem Kunden muss erklärt werden, was bei einem Umzug in eine andere Region geschieht (z.B. unter Angabe des von seinem bisherigen Versorger dort praktizierten Tarifs, falls er in der anderen Region ebenfalls präsent ist);
- usw.

2.4. Die Bewertung der Gas- und Strommärkte

Für die Konzertierungsgruppe ist klar, dass die Liberalisierung der Gas- und Strommärkte eine Reihe von Problemen ausgelöst hat, die man nicht länger als „Kinderkrankheiten“ abtun darf.

Die Situation in der Praxis und die Lösungen, welche die Behörden für die Probleme zu finden versucht haben, müssen in den drei Regionen und auf nationaler Ebene einer ständigen Bewertung unterzogen werden. Durch eine Einbeziehung von Vertretern aller betroffenen Akteure lässt sich weitgehend sicherstellen, dass die Problematik in all ihren Aspekten untersucht wird. Das Brüsseler Parlament hat im Jahre 2008 eine Evaluierungssitzung in Bezug auf die Liberalisierungsverordnung¹⁵ veranlasst, die auf Grund der Beiträge einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure ganz besonders interessant verlief.

Um eine solche Bewertung durchführen zu können, muss man natürlich über die Funktionsweise der Märkte unterrichtet sein. In der flämischen Region gibt es einen breit gefächerten Bestand an Sozialstatistiken, zu deren Erstellung die Versorgungsgesellschaften und Verteilernetzbetreiber ihre Beiträge leisten müssen.¹⁶ Auf diese Weise soll es leichter werden, den Weg des Kunden bei der Kontaktaufnahme mit dem Verteilernetzbetreiber zu verfolgen, und außerdem die Erfüllung der (neuen) gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu bewerten. Die neuen Statistiken sollen im Jahr 2011 in einen ersten Bericht einfließen, der sich auf das Jahr 2010 beziehen wird. Der Gesetzgeber hat eine Übergangszeit vorgesehen, damit die flämische Regulierungsbehörde (VREG), die Versorger und die Verteilernetzbetreiber sich auf das neue Berichterstattungssystem ausreichend vorbereiten können.

2.5. Die übrigen Energiequellen

Manche Familien verwenden andere Energiequellen als Strom für Küche und Heizung (Heizöl, Propan- oder Butangas, Petroleumlampen, Kohle...). Auch in dieser Bevölkerungsgruppe finden sich Menschen, die in Armut oder unter prekären Verhältnissen leben. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sozialer Art, die im Bereich Gas und Elektrizität gelten, berücksichtigen solche Situ-

¹⁵ Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt (2009). Bewertung der Verfügung vom 14. Dezember 2006 zur Organisation der Liberalisierung der Gas- und Strommärkte, A-584/1, 24. März 2009.
<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb%5CDoc%5C2008-09%5C114437%5Cimages.pdf>

¹⁶ Erlass der flämischen Regierung vom 13. März 2009 hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sozialer Art auf dem liberalisierten Strom- und Gasmarkt, *Belgisches Staatsblatt*, 26. Mai 2009

ationen nicht. Seit einigen Jahren widmet die Föderalregierung dieser Problematik mit der Einführung des Heizöl-Sozialfonds und der „Pauschalermäßigung auf Heizmaterial“ (die auch für Heizöl, Propan und Petroleumlampen gilt) verstärkte Aufmerksamkeit.

Die Konzertierungsgruppe betont, dass weiterhin Wachsamkeit geboten sei. Man wisse derzeit immer noch nicht, wie viele Familien aus budgetären Gründen ihren Heizöltank nicht füllen können. Man kenne auch nicht die Zahl der Personen, die sich aus den gleichen Gründen gezwungen sehen, auf alternative und häufig gefährliche Heizgeräte zurück zu greifen.

3. Die Tarife und die Installation

3.1. Die Festsetzung einer Höchstgrenze für Energiepreise

Der zuständige Föderalminister für Energiefragen plädierte 2008 für die Festlegung von Höchstgrenzen für Energiepreise. Die Konzertierungsgruppe möchte dieses Plädoyer unterstützen.

Außerdem verwundern nach wie vor die je nach Region bestehenden Unterschiede zwischen den Transport- und Verteilungskosten zu den Kunden. Natürlich gibt es dafür eine objektive Erklärung (unterschiedliche Entfernungen usw.), aber ein Mechanismus der Solidarität zwischen den verschiedenen Regionen scheint nach Auffassung der Konzertierungsgruppe die gerechteste Lösung. Im Übrigen müssen die Auswirkungen einer solchen Maßnahme auf den Betrag der sozialen Höchstpreise untersucht werden.

Manche Mitglieder der Konzertierungsgruppe fordern weiterhin eine Wiederaufnahme der Diskussion über den derzeitigen Mehrwertsteuer-Satz auf Gas und Strom (21%). Sie argumentieren, dass es sich dabei um Basis-Dienstleistungen handle, vergleichbar mit der Wasserversorgung, für die beispielsweise ein Mehrwertsteuer-Satz von 6% gelte. Andere halten den ökologischen Aspekt dagegen: Eine Senkung der Mehrwertsteuer könne die Verbraucher veranlassen, sich weniger sparsam zu verhalten. Außerdem entgingen dem Staat auf diese Weise hohe Mehrwertsteuer-Einnahmen, die unter anderem zur Finanzierung der sozialen Sicherheit benötigt würden.

3.2. Die Kriterien der Preispolitik

Bei den Gesprächen der Konzertierungsgruppe über die gewünschte Preispolitik wurden drei Grundsätze hervorgehoben: der gesicherte Anspruch auf Energie, die Förderung des rationellen Energieverbrauchs und eine soziale Politik.

Bei der Verwirklichung des gesicherten Anspruchs auf Energie muss dem Kunden (nach Meinung der Konzertierungsgruppe) eine kostenlose Basismenge unter Berücksichtigung der Zusammensetzung des Haushalts angeboten werden. Eine solche Maßnahme ist in der flämischen Region geplant: hier soll eine Menge von 100 kWh pro Haushalt, zuzüglich 100 kWh pro Mitglied des Haushalts, zur Verfügung gestellt werden.

Beim Verbrauch sollte – im Sinne einer Förderung des rationellen Umgangs mit Energie – eine progressive Preisberechnung eingeführt werden, mit verschiedenen Verbrauchstranchen und entsprechend höheren Preisen:

- Eine Grundmenge, die dem Kunden kostenlos zur Verfügung gestellt wird;
- Ein „normaler“ Verbrauch (der leicht unter dem Durchschnittsverbrauch liegt) zu einem gewissen Preis
- Ein höherer Verbrauch zu einem höheren Preis.

Diese Maßnahme muss mit dem System der sozialen Höchstpreise kombiniert werden, d.h. ein niedriger Preissatz für bestimmte Bevölkerungskategorien, die nach einem bestimmten Status definiert werden oder unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegen. (Vgl. 3.3.)

Die in der Praxis tätigen Organisationen weisen allerdings darauf hin, dass gerade die Bevölkerungskategorien mit niedrigem Einkommen als Mieter oder Eigentümer die Wohnungen mit der schlechtesten Energiebilanz bewohnen. Auf Grund der ungünstigen Wohnbedingungen und in Ermangelung finanzieller Mittel, die den Erwerb von Geräten mit geringem Verbrauch ermöglichen, verbrauchen diese Menschen häufig mehr Energie und erhalten daher höhere Rechnungen.

Für die Konzertierungsgruppe muss die Einführung einer gestaffelten Preisfestlegung daher mit flankierenden Maßnahmen einhergehen, um die Personen mit niedrigem Einkommen vor derartigen unerwünschten Folgen zu schützen:

- Ein kohärentes Unterstützungsprogramm für energiesparende Investitionen in den Wohnungen einkommensschwacher Eigentümer oder Mieter auf dem öffentlichen und privaten Wohnungsmarkt. Ein solches Programm ist auch für den Erwerb von energiesparenden Geräten erforderlich. Diese Aspekte werden unter Punkt 5 vertieft.
- Das Anbringen eines Zählers pro Wohnung, damit jeder Haushalt seinen tatsächlichen Verbrauch ermitteln kann. (Vgl. 3.4.)

Die Konzertierungsgruppe unterstreicht die Bedeutung der vorgenannten Maßnahmen und fordert eine rasche Verabschiedung derselben, da sie wesentlich schwieriger umzusetzen seien als das progressive Preisfindungssystem.

3.3. Soziale Höchstpreise

3.3.1. Der niedrigste Preis am Markt

Seit dem 1. August 2007 ist vorgesehen, die sozialen Höchstpreise stets dem niedrigsten Marktpreis anzupassen, also dem Preis, der vom günstigsten Strom- und/oder Erdgasversorger Belgiens in der Region des Verteilernetzbetreibers mit den niedrigsten Tarifen praktiziert wird. Dieser Preis wird von der föderalen Regulierungsbehörde CREG jeweils für sechs Monate festgelegt.

Auf Grund der schwankenden Marktpreise und der Änderungen in den Angeboten der Lieferanten wurden manche geschützten Kunden¹⁷ im Jahr 2009 mit der Situation konfrontiert, dass die neuen Angebote günstiger waren als die sozialen Höchstpreise. Daraus ergibt sich für diese Kunden und auch für die begleitenden Dienste eine besonders schwierige Entscheidung, denn mit den sozialen

¹⁷ Auf föderaler Ebene wurden bestimmte Personenkategorien definiert, die in den Genuss vergünstigter Gas- und Strompreise kommen. Es handelt sich dabei um die Empfänger bestimmter Sozialleistungen.

Höchstpreisen sind noch andere Vorteile verbunden (kostenlose Mahnungen und Inverzugsetzungen, Prämien für den Kauf von energiesparenden Geräten usw.). Um dieses Problem zu lösen, könnte man die Zahl der Preisänderungen auf Seiten der Versorger begrenzen, und einmal pro Quartal den niedrigsten Preis auf der Grundlage der sozialen Höchstpreise festlegen.

3.3.2. Die automatische Gewährung der sozialen Höchstpreise

Die automatische Gewährung der sozialen Höchstpreise ist am 1. Juli 2009 in Kraft getreten.¹⁸ Diese automatische Anwendung eines Rechts wurde von den in diesem Bereich tätigen Verbänden und Dienststellen positiv aufgenommen.¹⁹ Allerdings muss man die eventuellen „Kinderkrankheiten“ und Mängel im Auge behalten, die sich bei einem solchen System ausprägen können. In diesem Sinne ist es wichtig, parallel zum automatischen System ein „klassisches“ Antragsverfahren beizubehalten, um mögliche Fehler problemlos beheben zu können. Die Unionen der Städte und Gemeinden aller drei Regionen weisen darauf hin, dass sie in den letzten Jahren große Schwierigkeiten mit der Anerkennung ihrer Bescheinigungen (bezüglich des Statuts als geschützter Kunde) durch bestimmte Versorger hatten.

Die Konzertierungsgruppe weist darauf hin, dass die automatische Anwendung derzeit nur für die Kategorien von Personen gilt, die auf föderaler Ebene als „geschützte Haushaltskunden“ anerkannt sind, nicht aber für diejenigen, die in der wallonischen Region und in der Region Brüssel-Hauptstadt als geschützte Kunden gelten.²⁰

Die Situation der Bewohner von Sozialwohnungen, die mit einer kollektiven Heizung ausgestattet sind, verdient ebenfalls besondere Aufmerksamkeit. Viele Bewohner, die eigentlich die nötigen Bedingungen zur Inanspruchnahme der sozialen Höchstpreise erfüllen, konnten diesen Vorteil in den letzten Jahren nicht nutzen. Inzwischen hat der Regulierungsausschuss für Elektrizität und Gas (CREG) bestätigt, dass die Mieter einer Wohnung in einem Apartmentgebäude mit einer kollektiven Gasheizung, das von einer Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau zu sozialen Zwecken vermietet wird, Anspruch auf die sozialen Höchstpreise haben.²¹ Facheinrichtungen zufolge wird dieser Grundsatz aber nach wie vor nicht überall angewandt.

3.3.3. Die Zielgruppe

Die Föderalregierung gewährt also einer Reihe von Personenkategorien mit einem bestimmten Statut einen Sondertarif für Gas und Strom. Es handelt sich dabei um eine wichtige Sozialmaßnahme, die allerdings für alle Personen mit einem entsprechenden Bedarf zugänglich sein sollte – was heute nicht der Fall ist. Bei gleichem Einkommen genießen ein Empfänger des Eingliederungseinkommens und ein Arbeitsloser nicht den gleichen Schutz.

„Wir haben M. bei einer Verteilung von Lebensmittelpaketen kennen gelernt. Sie bezieht von der Krankenkasse eine Invaliditätszulage, erhält aber keine Eingliederungsbeihilfe. Daher ist sie nicht anspruchsberechtigt für die sozialen Höchstpreise.“²²

¹⁸ Königlicher Erlass vom 28. Juni 2009 über die automatische Anwendung der sozialen Höchstpreise auf die Versorgung geschützter Haushaltskunden mit geringem Einkommen oder in einer prekären Situation, Belgisches Staatsblatt, 1. Juli 2009

¹⁹ Die Zahl der Begünstigten in ganz Belgien lag im Jahr 2008 bei etwa 200.000 Personen. Die Zahl der durch die automatische Anwendung unterstützten Anspruchsberechtigten wird auf etwa 300.000 geschätzt. (Pressemitteilung der Föderalminister für Klima und Energie, sowie für Wirtschaft und für Administrative Vereinfachung vom 1. Juli 2009)

²⁰ Seit dem 1. Juli 2009 entspricht die Kategorie der „geschützten Kunden“ in der flämischen Region derjenigen der „geschützten Haushaltskunden“ auf föderaler Ebene (vgl. 3.3.3.)

²¹ Siehe http://www.creg.be/fr/tarifparam3_fr_html

²² Project energie en armoede (2009), *Op. cit.* S. 19.

Die Berücksichtigung des Einkommensaspekts könnte Haushalten mit geringen Einkünften, die aber nicht Träger des erforderlichen Statuts sind ermöglichen, trotzdem in den Genuss der sozialen Höchstpreise zu kommen.

Die Föderalregierung hat im Rahmen ihrer Pauschalermäßigungen eine neue Kategorie dieser Art – auf der Grundlage des Einkommens – geschaffen. Diese Maßnahme wurde im Jahr 2008 getroffen und bestand darin, Haushalten mit einem jährlichen steuerbaren Nettoeinkommen unter 23.282 Euro (gemäß der Einkommensteuererklärung des Steuerjahres 2007 – Einkünfte des Jahres 2006), die mit Gas oder Strom heizten und keinen Anspruch auf die sozialen Höchstpreise hatten, eine einmalige Ermäßigung von 50 Euro für Strom oder 75 Euro für Gas zu gewähren. Um diese Maßnahme nutzen zu können, mussten die Anspruchsberechtigten ein Formular einreichen, das mit der Stromrechnung verschickt wurde. Die Maßnahme wurde im Jahr 2009 verlängert, wobei die Obergrenze des Nettojahreseinkommens allerdings auf 26.000 Euro angehoben wurde. Die Pauschalermäßigung belief sich auf 105 Euro und die Maßnahme wurde auf Haushalte mit Ölheizung ausgedehnt.

Neben der Erweiterung auf Heizöl gibt es noch ein weiteres positives Element zu vermerken: zu den bestehenden Nutznießerkategorien für soziale Höchstpreise auf der Grundlage des Statuts als geschützter Kunde kommt eine weitere hinzu, die auf dem Einkommen basiert. Trotzdem gehen die Maßnahmen nicht weit genug: sie sind provisorischer Natur, und die zusätzliche Kategorie hat nicht das Statut des geschützten Kunden erhalten. Folglich genießt sie nicht den auf der regionalen Ebene geltenden Schutz. Da die Pauschalermäßigungen nicht automatisch gewährt wurden, erreichten sie außerdem nur einen Teil der Zielgruppe. Des Weiteren gab es zwischen beiden Maßnahmen eine zeitliche Überlappung (die Formulare 2008 und 2009 wurden in einem kurzen zeitlichen Abstand verschickt), die in den Haushalten große Verwirrung stiftete.

Man könnte sich auch an das OMNIO-Statut anlehnen, das im Rahmen der erhöhten Intervention in der Gesundheitsfürsorge den Einkommensaspekt berücksichtigt. Eine Besprechung zu diesem Thema innerhalb des Dienstes hat gezeigt, dass es nicht einfach ist, das System auf der Grundlage des Einkommens zu automatisieren, aber dass sich in Verbindung mit bestimmten Bevölkerungsgruppen Möglichkeiten abzeichnen (vgl. die Daten bezüglich der Einkünfte der Arbeitnehmer in der Zentralen Datenbank der Sozialen Sicherheit, ZDSS)²³. Auch die Funktionsweise des Heizölfonds (hier werden die Zielgruppen auf der Grundlage bestimmter Einkommensbedingungen definiert) kann als Inspirationsquelle dienen.

Das – auf föderaler Ebene definierte - Statut des „geschützten Haushaltskunden“ könnte auch auf Personenkategorien erweitert werden, die auf regionaler Ebene einen gewissen Schutz genießen, d.h.:

- Personen, die in eine kollektive Schuldenregelung involviert sind (Wallonische Region und Region Brüssel-Hauptstadt);
- Personen, deren Budgetverwaltung vom ÖSHZ oder einer anerkannten Einrichtung überwacht wird (wallonische Region und Region Brüssel-Hauptstadt);
- Asylbewerber, die eine finanzielle Unterstützung erhalten (wallonische Region)
- Nutznießer einer erhöhten Intervention der Krankenkasse (bis zum 1. Juli 2009 in der flämischen Region).

Seit dem 1. Juli 2009 hat die flämische Region bereits eine Gleichstellung zwischen der Kategorie der „geschützten Kunden“ und der auf der föderalen Ebene definierten Kategorie der „geschützten Haushaltskunden“ vorgenommen. Die zur Begründung dieses Schritts angeführten Argumente sind

²³ Vgl. Kapitel „Seine Rechte geltend machen“.

folgende: Die Föderalregierung erwägt, diese Zielgruppe auf weitere Kategorien auszudehnen, die das regionale Statut des „geschützten Kunden“ besitzen, und es wurde eine automatische Anwendung der sozialen Höchstpreise angekündigt. Diese Erweiterung wurde von der Föderalregierung bislang jedoch nicht beschlossen, so dass diesen Kategorien in der flämischen Region eine Reihe von sozialen Vorteilen entgeht.²⁴

In der Region Brüssel wurde eine Vorschrift erlassen, die es dem ÖSHZ und der Brüsseler Regulierungsbehörde BRUGEL erlaubt, jemandem auf der Grundlage der durchgeführten Sozialstudien das Statut des „geschützten Kunden“ zu gewähren. Neben den weiter oben ausgeführten Erweiterungsvorschlägen ist die Konzertierungsgruppe der Auffassung, dass es sich hierbei um eine höchst interessante Ergänzung der föderalen Gesetzgebung handelt, und dass eine solche Vorschrift auch in den übrigen zwei Regionen eingeführt werden sollte.

3.4. Die Installation

Wohngebäude sind – vor allem, wenn es sich um Mietshäuser handelt – häufig in mehrere Einheiten mit einem gemeinsamen Gas- und Stromzähler unterteilt. Die anfallenden Kosten sind Teil der Miete. Aber den Mietern solcher Wohnungen entgehen sämtliche Vorteile der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sozialer Art: kein kostenloses Grundvolumen (in der flämischen Region), keine Möglichkeit, Budgetzähler oder Leistungsbegrenzer zu installieren, keine Möglichkeit, sich an einen örtlichen beratenden Ausschuss zu wenden, keine sozialen Höchstpreise, keine Vorteile des rationalen Energieverbrauchs als geschützter Kunde.

Das Anbringen individueller Zähler für jede Wohneinheit bedeutet für die Konzertierungsgruppe eine Priorität. Sie fordert, dass die Eigentümer (sowohl auf dem privaten als auch auf dem öffentlichen Wohnungsmarkt) zu einer solchen Maßnahme verpflichtet werden.

Manche Organisationen zeigen auch Missstände auf, wo ein Zähler zwar vorhanden, für die Mieter jedoch unzugänglich ist.

Die europäische Richtlinie über Energieeffizienz²⁵ möchte die Einführung von „intelligenten Zählern“ ermutigen, die einen elektronischen – und automatischen – Datenaustausch zwischen dem Kunden und der Gesellschaft erlauben. Sie möchte den Verbraucher ermutigen, seinen Energieverbrauch zu kontrollieren. In jedem Mitgliedstaat sollen vor der Installation solcher Zähler sämtliche wirtschaftlichen Kosten und Vorteile langfristig bewertet werden. Fällt das Ergebnis positiv aus, ist die Ausrüstung von mindestens 80% aller Wohnungen mit intelligenten Zählern bis 2020 vorgesehen. Die verschiedenen Regionen sind derzeit mit der Durchführung vorbereitender Studien befasst, die in manchen Fällen auch mit Pilotprojekten verbunden sind²⁶. Die Installation dieser Geräte wird mit besonders hohen Investitionen verbunden sein: Von drei Milliarden Euro ist die Rede, was einem Mehraufwand in Höhe von 25-50 Euro pro Haushalt pro Jahr entspricht²⁷. Die Umsetzung fällt in den Kompetenzbereich der drei regionalen Energieminister.

²⁴ Dieser zusätzliche Schutz bedeutet insbesondere, dass geschützten Kunden bei einer Nichtzahlung der Gas- oder Stromrechnung keine zusätzlichen Kosten für das Versenden von Mahnungen und Inverzugsetzungen berechnet werden dürfen. Auch im Rahmen der Politik für einen rationellen Umgang mit Energie werden den geschützten Kunden Vorteile gewährt, zum Beispiel in Form einer Anhebung der Prämien und der Rabattgutscheine beim Kauf eines neuen Kühlschranks oder einer sparsamen Waschmaschine.

²⁵ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates.

²⁶ CWaPE (2008), *Avis préliminaire CD-8102-CWaPE-220 sur l'introduction du „comptage intelligent“ en Région wallonne*, Namur, CWaPE, Brugel (2009), *Avis 20090605-075 relatif à l'introduction du „smart metering“ en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Brugel; VREG (2009), *Eindrapport Ontwikkeling van een marktmodel voor de Vlaamse Energiemarkt – fase 1bis. Werktraject 4 – Meetinfrastructuur*, Brussel, VREG.

²⁷ Le Soir (2009), „Le compteur de gaz va devenir intelligent“, 4. August 2009, S. 36-37.

Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe mahnen jedoch zur Vorsicht. Sie geben zu bedenken, dass die Installation dieser intelligenten Zähler kostspielig ist, und formulieren diesbezüglich folgende Bemerkungen und Fragen:

- Wird dieses Hilfsmittel angesichts der digitalen Kluft wirklich jedermann zugänglich sein? Besteht nicht die Gefahr, dass der digitale Analphabetismus mancher Verbraucher in diesem Zusammenhang zu Schwierigkeiten führt?
- Was kostet ein intelligenter Zähler? Wer bezahlt?
- Wie kann man die Privatsphäre der Haushalte schützen?
- Wie sollen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen konkret erfüllt werden?
- Wie werden die Haushalte in die Lage versetzt, ihre Heizkosten aufzuteilen (nach dem heutigen System bezahlen sie über einen bestimmten Zeitraum einen Festbetrag auf der Grundlage von Zwischenrechnungen)?
- Wie werden die Pilotprojekte ausgewählt, welche Gruppen werden daran beteiligt?
- Welche Form wird die Bewertung annehmen, und welche Akteure werden daran mitwirken?
- Wie soll garantiert werden, dass die Verteilernetzbetreiber das „intelligente Netz“ exklusiv verwalten, und dass die Versorger keinen direkten Zugang zu den Energiedaten der Haushalte bekommen?
- Welchen Mehrwert bringt der „intelligente Zähler“ den Verbrauchern und der Gesellschaft im Allgemeinen, angesichts der damit verbundenen Kosten und eventueller Installationsprobleme und Betriebsstörungen?

4. Das Problem der Zahlungsschwierigkeiten

Bei den Gesprächen der Konzertierungsgruppe wurde mehrfach betont, dass das Problem nicht nur mit dem Energiepreis, sondern auch mit der Höhe des Einkommens zu tun habe. Wie kann den Familien eine Mindestversorgung garantiert werden?

Die Regionen haben unterschiedliche Ansätze gewählt, mit oder ohne Einsatz eines Budgetzählers, in Verbindung mit einem Leistungsbegrenzer oder nicht. Die Möglichkeit eines Budgetzählers für Gas ist neu, da ihre technische Entwicklung gerade erst abgeschlossen ist: es gibt für Gas auch keinen Leistungsbegrenzer. Die wallonische und die flämische Region haben im Rahmen von Verfahren wegen Nichtzahlung ganz entschlossen für die Verwendung eines Budgetzählers optiert. Die Region Brüssel-Hauptstadt dagegen, hat beschlossen, einen solchen Zähler nicht einzuführen, nachdem sie auch im Strombereich darauf verzichtet hat.

Ein kurzer Überblick:

In der flämischen Region wird im Rahmen eines Verfahrens wegen Zahlungsschwierigkeiten ein Budgetzähler installiert:

- Der Budgetzähler für Strom ist stets an einen Leistungsbegrenzer gekoppelt (10 A), was beim Gas bekanntlich nicht möglich ist;
- Das Gerät ist für alle Kunden kostenlos;
- Auf einen Beschluss des lokalen Energie-Beratungsausschusses (LAC) hin kann der Leistungsbegrenzer deaktiviert oder der Budgetzähler gesperrt werden.

- Seit dem 1. Juli 2009 ist eine Abschaltung in acht klar definierten Fällen möglich und in vier Fällen entscheidet der LAC. Verboten sind Abschaltungen während der Winterperiode (außer in den vier Situationen, wo der LAC nicht entscheidungsbefugt ist; Kunden, deren Versorgung vor diesem Zeitraum abgestellt wurde, werden für den Winter nicht wieder zugeschaltet.)

Auch in der wallonischen Region wird im Rahmen eines Verfahrens auf Grund von Zahlungsschwierigkeiten ein Budgetzähler installiert.

- Der Budgetzähler für Elektrizität ist nur für geschützte Kunden an einen Leistungsbegrenzer (10 A) gekoppelt, was für Gas bekanntlich nicht geht;
- Das Gerät ist für geschützte Kunden kostenlos;
- Der Leistungsbegrenzer kann bei geschützten Kunden auf den Beschluss des lokalen Energie-Beratungsausschusses (CLE) hin deaktiviert werden, außer während der Winterperiode (ein Leistungsbegrenzer, der vor der Winterperiode deaktiviert wurde, wird während dieser Periode nicht wieder aktiviert.)

Die Region Brüssel-Hauptstadt hat beschlossen, nicht auf den Budgetzähler zurück zu greifen. Allerdings wird bei Zahlungsschwierigkeiten für Strom ein Leistungsbegrenzer verwendet:

- Es wird ein Leistungsbegrenzer installiert (6 A);
- Nur der Friedensrichter kann über eine Abschaltung befinden, und er kann diese nicht während der Wintermonate veranlassen;
- Auf Anfrage des ÖSHZ kann die Leistung des Begrenzers bis auf 20 A erhöht werden (für einen maximalen Zeitraum von 6 Monaten) oder der Anschluss wieder freigeschaltet werden.

Ein deaktivierter Budgetzähler für Gas oder ein Budgetzähler für Strom mit deaktiviertem Leistungsbegrenzer (auch „nackter“ Budgetzähler genannt) bedeutet, dass der Kunde nur dann mit Gas und/oder Strom versorgt werden kann, wenn er über die nötigen Mittel verfügt, um den Budgetzähler aufzuladen. Die Konzertierungsgruppe weist darauf hin, dass ein Kunde, der nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, sich gewissermaßen selbst von der Versorgung ausschließt. Hierbei handelt es sich um eine verborgene Prekarität, deren Ausmaß derzeit nicht bekannt ist: Wir wissen nicht, wie viele Haushalte einen „leeren“ Budgetzähler haben, und folglich ohne Gas und Strom dastehen. Die flämische Region sieht allerdings vor, ab 2011 über Zahlen bezüglich der „nackten“ Strom-Budgetzähler verfügen zu können. Der Konzertierungsgruppe bereiten jedenfalls die Personen Sorgen, bei denen ein Budgetzähler installiert ist, ohne dass sie die Möglichkeit hätten, diesen aufzuladen um heizen, kochen, das Licht anzuknippen und elektrische Geräte benutzen zu können.

Die Verfechter des Budgetzählers betonen die didaktischen Vorzüge dieses Apparats, der eine genaue Verfolgung des eigenen Verbrauchs ermöglicht. Die Konzertierungsgruppe formuliert zu diesem System allerdings folgende Bemerkungen:

- Menschen, bei denen ein Budgetzähler installiert wurde, verbrauchen Energie nach ihrem Budget und nicht nach ihrem Bedarf;
- Während ein Haushalt beim klassischen System mit Vorauszahlungen seine Heizkosten über das gesamte Jahr strecken kann, zwingt ihn der Budgetzähler, die Kosten zum Zeitpunkt des Verbrauchs zu tragen. 75% des Gasverbrauchs konzentrieren sich aber auf den Zeitraum von Oktober bis März. Zuvor waren die Kunden an monatliche Zwischenrechnungen gewöhnt. Mit dem Budgetzähler für Erdgas ist dies nicht mehr der Fall: der Kunde muss lernen, im Sommer zu sparen, um im Winter seine Heizkosten bestreiten zu können. Personen mit geringem Einkommen oder Personen, die es nicht schaffen ihre (minderwertige) Wohnung zu heizen, werden mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert;
- Wenn der Budgetzähler leer ist, greifen von Armut betroffene Personen manchmal zu gefährlichen Heizgeräten;

- Manche Kunden würden sich einfach nur deswegen für einen Budgetzähler entscheiden, weil sie es leid sind, mit den Versorgern diskutieren zu müssen;
- Die Möglichkeiten zum Wiederaufladen der Karte sind manchmal unzureichend. In der wallonischen Region und bei einem Verteilernetzbetreiber²⁸ in der flämischen Region kann man dies von einer Telefonkabine aus tun. Allerdings ist dabei festzustellen, dass die Zahl der (funktionierenden) Telefonkabinen immer mehr abnimmt;
- In der flämischen Region ist vorgesehen, dass pro Ladung von bis zu 50 Euro nur 35% des Guthabens zur Tilgung der Schuld (für den in Anspruch genommenen Notfall-Kredit und die Mindestlieferung von 10 Ampere) genutzt werden dürfen. Über diesen Betrag hinaus kann der Verteilernetzbetreiber jedoch das gesamte Budget zur Rückzahlung der Schulden einbehalten. Derzeit ist es möglich, nach Wiederaufladung der Karte einen Teil des Guthabens zu nutzen, um die Schuld des Kunden beim Verteilernetzbetreiber zu tilgen, bevor ein Budgetzähler installiert wird. Ein Verteilernetzbetreiber hat sich entschlossen, diese Möglichkeit im Fall eines Betrages unter 750 Euro in Form eines Zahlungsplans zu nutzen: die Schuld wird automatisch in den Budgetzähler eingegeben und auf 52 Wochen verteilt. Ab einem Betrag über 750 Euro soll der LAC um Stellungnahme gebeten werden. Die Konzertierungsgruppe weist auch darauf hin, dass man dem Kunden (und gegebenenfalls dem Sozialarbeiter oder Schuldenvermittler, der ihm zur Seite steht) mit dieser Vorgehensweise jede Möglichkeit nimmt, selbst an der Gestaltung eines vernünftigen und realistischen Zahlungsplans mitzuwirken. Außerdem kann dieses System der Schuldentilgung den Verbraucher gerade daran hindern, einen bestimmten Betrag im Hinblick auf die Wintermonate anzusparen;
- Die Kosten für die Anschaffung und die Installation eines Budgetzählers sind recht hoch. Einigen Organisationen zufolge steht dieser Preis manchmal in keinem Verhältnis zur Höhe der Zahlungsrückstände²⁹.

Die Konzertierungsgruppe findet es auf jeden Fall wichtig, unter Einbeziehung der verschiedenen Akteure mehr Informationen über die Vor- und Nachteile des Budgetzählers zu sammeln, und die Nutzer nach ihrer Meinung zu einem solchen Zähler zu befragen. Diese Informationen werden eine eingehendere Diskussion über die Nutzung des Budgetzählers ermöglichen.

„C., allein erziehender Vater von zwei kleinen Kindern, muss schon seit drei Monaten ohne Gasversorgung auskommen. Er ist in ein Verfahren zur kollektiven Schuldenvermittlung involviert. Wer die Energierechnungen letztendlich bezahlen soll, ist nicht klar geregelt und es sind Fehler gemacht worden. C. erklärt: ‚Vor einigen Wochen erhielt ich einen Anruf seitens des ÖHSZ, zwar auf Handy, aber an meinem Arbeitsplatz darf ich nicht antworten. Man hat mir eine Nachricht hinterlassen und mich gebeten, sie in Bezug auf die Abschaltung der Gasversorgung zu kontaktieren. Während der Öffnungszeiten des ÖSHZ habe ich nicht telefonieren können. Daraufhin erhielt ich vom ÖSHZ ein Schreiben, in dem man mir mitteilte, dass die Gaszufuhr abgestellt worden sei, und zwar außerhalb des Hauses, da ich nicht da gewesen sei. Aber ich war bei der Arbeit.‘ C. weiß im Moment nicht, wie er einen Rückzahlungsplan einhalten soll. Er hat gerade den Arbeitsplatz gewechselt und verfügt noch nicht über einen festen Vertrag. Es stehen noch Alimente für seine Kinder aus, von denen er aber nicht weiß, wann er sie erhalten wird. Derzeit überbrückt C. die Situation mit einem elektrischen Heizgerät. Er zahlt monatlich 35 Euro für Strom, rechnet aber mit einer sehr hohen Jahresendabrechnung.“³⁰

²⁸ Es handelt sich um die Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (PBE).

²⁹ In seinem Memorandum des Monats April 2009 weist das wallonische Netzwerk für den nachhaltigen Zugang zu Energie (RWADE) darauf hin, dass die Installation von 10.000 Strom-Budgetzählern und 5.000 Gas-Budgetzählern im Jahr 2009 etwa 10.000.000 Euro kosten würde, also wesentlich mehr als die Budgets zur Finanzierung der Sozialtarife, die den wallonischen Haushalten gewährt werden, oder als die Summe der Budgets für Energiesparhilfen, die Haushalte in prekären Situationen tatsächlich in Anspruch nehmen. RWADE (2009), „Pour garantir l'énergie“, *Priorités du RWADE en vue des élections régionales*.

³⁰ Project energie en armoede (2009). *Op. cit.* S. 36

Die lokalen Energie-Beratungsausschüsse (LAC in der flämischen Region und CLE in der wallonischen Region) spielen im Rahmen der Nichtzahlungs-Verfahren eine wichtige Rolle. Sie entscheiden über eine Abschaltung (nur in der flämischen Region), über die Desaktivierung des Leistungsbegrenzers und über einen Wiederanschluss. Für die ÖSHZ ist dieses Verfahren ein Ausgangspunkt, um von problematischen Situationen zu erfahren und mit den betroffenen Familien Kontakt aufnehmen zu können. In der Region Brüssel-Hauptstadt entscheidet der Friedensrichter über eine eventuelle Abschaltung. Die Konzertierungsgruppe bevorzugt das letztere System, denn hier entscheidet ein Magistrat, der über eine richterliche Vollmacht verfügt. Sie ist der Auffassung, dass ein Friedensrichter am besten in der Lage ist, die Standpunkte beider Parteien anzuhören, während im Fall einer CLE- oder LAC-Entscheidung eines der Mitglieder (d.h. der Verteilernetzbetreiber) zugleich Beschwerdeführer ist, und dem ÖSHZ ebenfalls eine doppelte Aufgabe zufällt (einerseits Sozialarbeit, andererseits Mitentscheidung über Sanktionen).

Laut Konzertierungsgruppe sind in Bezug auf die Arbeitsweise des LAC in der flämischen Region einige neue Entwicklungen festzustellen. In der neuen Gesetzgebung³¹ fällt der „*offenkundige schlechte Wille*“ als Begründung der Abschaltung weg und wird durch acht mögliche Situationen ersetzt. Die Verteilernetzbetreiber müssen jede Woche das ÖSHZ und den LAC informieren, welchen Haushalten sie kürzlich das Gas oder den Strom abgestellt haben. Die ÖSHZ können anschließend diese Personen aufsuchen, sie unterstützen und sie im Hinblick auf einen Wiederanschluss beraten. Außerdem wurde ein Projekt durchgeführt, das zur Veröffentlichung einer Broschüre mit dem Titel „*Fil conducteur pour de bonnes pratiques de la Commission locale d'avis de coupure*“ (etwa: Wegweiser für die Praxis des Energie-Beratungsausschusses) führte.³²

5. Der nachhaltige Umgang mit Energie

Die Einschränkung des Energieverbrauchs ist eine Priorität, sowohl aus finanzieller als auch aus ökologischer Sicht. Gerade die einkommensschwachen Haushalte leben häufig in schlecht isolierten Wohnungen und verwenden Geräte mit hohem Energieverbrauch. Diese Haushalte werden folglich mit hohen Energierechnungen konfrontiert. Aus diesem Grunde sollten sie zu den prioritären Zielgruppen der Politik zur Förderung eines rationellen Umgangs mit Energie gehören.

„Die Familie J. (Vater, Mutter, ein studierender Sohn und ein Enkel, den sie bei sich aufgenommen haben) wohnt in einem kleinen Mietshaus von schlechter Qualität: Einfachverglasung, kaputte Fenster, nicht isoliertes Dach, nicht isolierte Mauern, hoher Wärmeverlust auf Grund des Standorts der veralteten Heizkessel. Die Familie ist von einem kollektiven Schuldenvermittlungsverfahren betroffen, aber ihre Beziehungen zum Schuldenvermittler sind nicht gut. Da sie die letzten Energierechnungen nicht bezahlen kann, findet sich die Familie als Kunde bei dem Verteilernetzbetreiber Eandis wieder. Für Strom verfügt sie über einen Budgetzähler. Infralux beliefert sie mit Gas. Die Energieversorgung der Familie droht abgestellt zu werden, und auf Grund der enormen Energiekosten bei einem sehr geringen Einkommen wurde sie bereits mehrfach vor den lokalen Energie-Beratungsausschuss (LAC) geladen.“³³

³¹ Dekret vom 25. Mai 2007 zur Abänderung des Dekrets vom 20. Dezember 2006 zur Regelung des Anspruchs auf eine Mindestversorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser; Dekret vom 17. Juli 2000 über die Organisation des Strommarktes in Bezug auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. *Belgisches Staatsblatt*, 10. Juli 2007. Erlass der flämischen Regierung vom 13. März 2009 hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sozialer Art auf dem liberalisierten Strom- und Erdgasmarkt.

³² Project energie en armoede (2009), *Op. cit.* S. 37

³³ Project energie en armoede (2009) *Op. cit.*, S. 37

5.1. Information und Begleitung

Die Bedeutung eines rationellen Umgangs mit Energie sollte inzwischen jedem bewusst sein. Aber wer in Armut oder unter prekären Verhältnissen lebt, der wird mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert, die ihn an der Ergreifung von energiesparenden Maßnahmen hindern. *„Diese Hindernisse können verschiedener Art sein:*

- *Informativer Art: Die Menschen begreifen nicht immer die Tragweite struktureller Maßnahmen, wissen nicht, wo sie beginnen sollen, leiden unter der digitalen Kluft...*
- *Finanzieller Art: Vorausfinanzierung, überhöhte Kosten, nicht wissen, an wen man sich wenden kann, um finanzielle Unterstützung zu erhalten...*
- *Administrativer Art: Zu komplex, man wird von links nach rechts geschickt, Angst, das Problem anzugehen, Analphabetismus oder große Schwierigkeiten beim Lesen und Schreiben...*
- *Technischer Art: Mangel an technischen Kenntnissen, nicht wissen, wo man technische Ratschläge erhalten kann...*
- *Praktischer Art: Notwendigkeit aufzuräumen (Unordnung), handwerkliche Unbegabtheit, Putzarbeit, kein verfügbares Transportmittel, Vorschriften des Wertstoffhofes, Zusatzkosten für Abfälle...*
- *Sozialer Art: Zu viele andere Dinge im Kopf, nicht genug psychische Kraft für umfangreiche Veränderungen, Angst um Hilfe zu bitten...*
- *Andere: Alter, der Status als Mieter, Schulden, Darlehen, mangelndes Interesse, der Eigentümer erkennt keinen Vorteil darin, der Sozialarbeiter ist nicht informiert...³⁴*

Bestimmte Zielgruppen sind über Informationskampagnen aber nur schwer zu erreichen. Daher ist es umso wichtiger, auf eine einfache Sprache und die geeigneten Informationskanäle zu achten.

Energie-Audits für spezifische Zielgruppen sind in allen Regionen vorgesehen. Diese Audits können mit kleineren Interventionen zur Senkung des Stromverbrauchs (Sparleuchten, Alufolie hinter den Heizkörpern, Dichtungsbänder an der Haustür...) und des Wasserverbrauchs (Anbringen eines Spar-Duschkopfes, Wassersparaufsatz für den Wasserhahn usw.), kombiniert werden.

Die Konzertierungsgruppe betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung von lokal vorhandenen Dienststellen oder Organisationen, die in der Lage sind, die verschiedenen Bevölkerungskategorien aktiv zu informieren und zu begleiten, um ihnen bei der Überwindung der vorgenannten Hindernisse zu helfen. Sie denkt dabei an „Wohnberatungsstellen“, die sich auch spezifisch mit der Energie- und Wasser-Problematik befassen können. Die im Rahmen des „Fonds de réduction du coût global de l'énergie“, FRCE („Fonds zur Verringerung der Energie-Gesamtkosten“) geschaffenen lokalen Einheiten können in diesem Bereich vielleicht eine Rolle spielen.

5.2. Die Herausforderung der Vorfinanzierung von Energie-Sparmaßnahmen

Das größte Hindernis bei der Verbesserung der Energie-Performance einer Wohnung für Bevölkerungskategorien mit einem bescheidenen Einkommen bleibt die Vorfinanzierung der Intervention. Solche Investitionen geben Anrecht auf eine bedeutende Steuerermäßigung und auf regionale Prämien. Allerdings werden diese Beihilfen erst nach Abschluss der Arbeiten ausbezahlt, weshalb die Bewohner den Gesamtbetrag zunächst vorstrecken müssen. Angesichts dieses Finanzierungsproblems wurden bereits einige Initiativen ergriffen: das „grüne Sozialdarlehen“ (prêt vert social, Region

³⁴ Project energie en armoede (2009), *Voorstellen voor het tweejaarlijkse verslag*, S.I.

Brüssel-Hauptstadt)³⁵, die im Rahmen des FRCE (von der Föderalebene)³⁶ gewährten Darlehen oder ein System der klassischen Kreditvergabe mit einer administrativen Unterstützung durch den Unternehmer (flämische Region)³⁷. Aus verschiedenen Gründen sind diese Maßnahmen jedoch noch nicht hundertprozentig einsatzbereit.

Bezüglich der Prämien ergeben sich noch folgende Feststellungen:

- Jede Region verpflichtet die Verteilernetzbetreiber – über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen – ein diesbezügliches Angebot zu machen, und verfügt außerdem über eigene Prämiensysteme. Für geschützte Kunden muss systematisch ein höherer Betrag vorgesehen werden.
- Es gibt auch Prämien für sparsame Elektro-Haushaltsgeräte. Die Vereinigung Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie macht allerdings darauf aufmerksam, dass die Auflagen in Bezug auf die förderfähigen Label sehr strikt seien, und dass die Anschaffung solcher Geräte für Menschen in Armut völlig unrealistisch bleibe. Um die Prämie von 150 Euro für geschützte Kunden beanspruchen zu können, muss der Betroffene eine Waschmaschine mit dem Label AAA oder ein Kühlschrank mit dem Label A+ oder A++ kaufen. Für gewisse Menschen ist es aber völlig unmöglich und unerschwinglich, von einem Label C zu einem der A-Label zu wechseln. Gleichwohl bedeuten solche Geräte langfristig eine Energieersparnis.
- Seit Jahren schon weisen wir darauf hin, dass viele Menschen die steuerlichen Vorteile bei energiesparenden Investitionen nicht in Anspruch nehmen können, da sie keine oder nur wenig Steuern zahlen. Die flämische Region hat ein Kompensationssystem eingeführt.³⁸ Im Rahmen des Gesetzes zur Ankurbelung der Wirtschaft³⁹ hat die Föderalregierung außerdem kürzlich ein System von Steuerrückerstattungen bei einer Isolierung des Fußbodens, des Dachs und der Fenster eingeführt.

5.3. Dringend erforderlich: Unterstützungsmaßnahmen für Mieter

Als Mieter wird man zuweilen mit einem Vermieter konfrontiert, der energiesparenden Investitionen eher ablehnend gegenüber steht, da nicht er selbst, sondern der Bewohner aus dem geringeren Verbrauch Nutzen zieht. Dies gilt sowohl für den privaten Wohnungsmarkt als auch für Sozialwohnungen.

Mehrere Behörden haben bereits versucht, die Eigentümer zur Gewährung solcher Investitionen zu ermutigen: der geltende Steuerabzug und die regionalen Prämien gelten auch für vermietete Immobilien, und es gibt steuerliche Anreize für den Fall, wo der Eigentümer seine Wohnung für einen gewissen Zeitraum über eine Agentur für Sozialwohnungen vermietet.⁴⁰ Dank des neuen Systems der Energiezertifikate sind Häuser mit einer schlechten Gesamtenergieeffizienz bekannt, aber nur bei einem Überangebot von Wohnungen werden die Mietpreise dieser Wohnungen unter Druck gesetzt. Die Konzertierungsgruppe weist auch darauf hin, dass ein Energiezertifikat für den Vermieter keinerlei Verpflichtungen nach sich zieht.

³⁵ Ein Partnerschaftsprojekt zwischen Bruxelles-Environnement und der Coopérative de crédit alternatif, CREDAL.

³⁶ Der Fonds zur Verringerung der Energie-Gesamtkosten, FRCE, bietet bei Investitionen in Energie-Sparmaßnahmen die Möglichkeit eines zinslosen oder äußerst günstigen Darlehens. Die Anfangsphase des FRCE gestaltete sich schwierig.

³⁷ Der „Energierenovatiekrediet“, der im Rahmen des flämischen Energie-Sparprogramms eingeführt wurde.

³⁸ Für nicht steuerpflichtige Personen hat die flämische Regierung eine besondere Prämie im Rahmen der vorrangigen Investitionen des „Energierenovatieprogramma 2020“ eingeführt. Hierzu zählen Maßnahmen wie die Isolierung des Daches, eine Verglasung mit hohem Wirkungsgrad oder die Installation eines Brennwert-Heizkessels.

³⁹ Gesetz zur Ankurbelung der Wirtschaft vom 27. März 2009, *Belgisches Staatsblatt*, 7. April 2009

⁴⁰ In der flämischen Region können diese Agenturen eine Subvention von 100% erhalten, bevor sie energiesparende Investitionen (Isolierung des Daches, Verglasung mit einem hohen Wirkungsgrad und Brennwert-Heizkessel) tätigen lassen und vorfinanzieren, unter der Bedingung dass die Wohnung anschließend den Anforderungen in Bezug auf Komfort und Qualität des flämischen Wohngesetzbuches entspricht.

Auf Grund dessen sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich:

- Kombination aus einer unterstützenden (steuerliche Anreize) und einer repressiven Politik (Auflagen) in Bezug auf die Gesamtenergieeffizienz der vermieteten Wohnungen;
- Zusätzliche Programme für energiesparende Investitionen im öffentlichen Wohnwesen, ohne dass die Mieter diese Maßnahmen durch das Zahlen einer höheren Miete ausgleichen müssten.

In diesem Zusammenhang gilt es zu betonen, dass mehrere Wohnungsbaugesellschaften noch Wohnungen mit Elektroheizung anbieten. Auf Grund dessen müssen die Mieter bei der Jahresabrechnung manchmal bis zu 1.000 Euro zusätzlich zahlen. Im flämischen Rahmenerlass über Sozialwohnungen ist für diese Mieter ab 2011 eine Mietermäßigung vorgesehen. In der Zwischenzeit sollten die Wohnungsbaugesellschaften dringend ein System festlegen, um die betroffenen Mieter finanziell zu unterstützen.

6. Empfehlungen

6.1. Einen gesicherten Anspruch auf Energie gewährleisten

6.1.1. Den Anspruch auf Energie in der Verfassung verankern

Die Konzertierungsgruppe plädiert dafür, den Anspruch auf Energie als Teil des Rechts auf eine menschenwürdige Wohnung ausdrücklich in der Verfassung zu verankern. Anschließend sollte er in die regionalen Wohngesetzbücher aufgenommen werden.

6.1.2. Eine für den Kunden kostenlose Basismenge an Energie liefern

Durch eine kostenlose Grundversorgung soll den Haushalten ein bestimmter Mindestkomfort hinsichtlich der Heizung, der Beleuchtung und der Möglichkeit zur Zubereitung von Mahlzeiten geboten werden. Dabei ist die Größe des Haushalts zu berücksichtigen. Außerdem sollte durch eine automatische Gewährung des Grundvolumens vermieden werden, dass manchen Menschen dieses Angebot entgeht.

6.1.3. Eine garantierte Mindestversorgung vorsehen, die nicht gestrichen werden darf

Für die Konzertierungsgruppe ist die garantierte Mindestversorgung Teil des gesicherten Anspruchs auf Energie. Sogar im Fall von Zahlungsschwierigkeiten muss jeder weiterhin in den Genuss einer garantierten Mindestversorgung kommen, beim Strom mindestens 10 A.

6.2. Auf die verschiedenen, von den Haushalten genutzten Energiequellen achten

Die Konzertierungsgruppe weist darauf hin, dass eine gewisse Anzahl von Familien andere Energiequellen als Gas und Strom nutzen. Bei der Entwicklung von Sozialmaßnahmen dürfen diese Haushalte nicht vergessen werden.

6.3. Informationen über die Liberalisierung, die sozialen Maßnahmen und die möglichen Investitionen zur Energieeinsparung mitteilen

6.3.1. Klar verständliche und leicht zugängliche Informationen anbieten

Die Konzertierungsgruppe betont, wie wichtig es ist, korrekte Informationen über die Liberalisierung, die sozialen Maßnahmen und die möglichen Investitionen zur Energieeinsparung mitzuteilen. Man kann sich dabei nicht nur auf das Internet verlassen, denn viele Menschen haben zu diesem Medium keinen Zugang. Deshalb ist es wichtig, weiterhin z.B. Broschüren und Plakate einzusetzen. Die an Ort und Stelle tätigen Akteure und Dienstleister bleiben wichtige Mittler. Von großer Bedeutung ist auch, dass die Informationen zu dem Zeitpunkt verfügbar sind, wo die Verbraucher sich Fragen stellen.

Umzüge verdienen besondere Aufmerksamkeit, denn Menschen, die in Armut leben, sind häufig zum Umziehen gezwungen. Und dabei können diverse Probleme auftreten. Die Umzugsformulare der regionalen Regulierungsstellen werden von den Versorgern manchmal abgelehnt. Sie müssten zwangsläufig aber von allen Versorgern akzeptiert werden.

6.3.2. Wohnberatungsstellen ins Leben rufen, die informieren, begleiten und der Problematik von Wasser und Energie besondere Aufmerksamkeit beimessen

Die Konzertierungsgruppe erwägt die Eröffnung einer Dienststelle dieser Art in jeder Kommune. Das ÖSHZ, die Gemeinde, der Verteilernetzbetreiber, die Wasserversorgungsgesellschaft und die privaten Organisationen könnten gemeinsam prüfen, wer für welchen Aspekt die meiste Kompetenz mitbringt und welche Form dieser Service in einem von der Region definierten Rahmen annehmen könnte.

Es ist wichtig, nicht nur zu informieren, sondern auch eine Begleitung zu gewährleisten, zum Beispiel bei der Wahl eines Versorgers, bei den Gesprächen mit dem Versorger oder einem Verteilernetzbetreiber, bei der Zusammenstellung eines Antragsdossiers für eine Prämie auf Energie oder Wasser sparende Investitionen...

Diesbezüglich gilt es zu prüfen, wie die Arbeit der Beratungsstellen mit den Aufgaben der heute schon in den verschiedenen Städten und Gemeinden im Rahmen des Fonds zur Verringerung der Energie-Gesamtkosten (FRCE) eingerichteten Dienststellen verquickt werden kann.

6.3.3. Die Rolle der Versorger und der Verteilernetzbetreiber bei der Unterrichtung der Verbraucher herausstreichen

Es obliegt den Versorgern und den Verteilernetzbetreibern, die Kunden auf eine möglichst verständliche und eindeutige Weise über die verschiedenen Aspekte der Energielieferung zu informieren.

6.3.4. Einen regionalen Informationsdienst einrichten

Die Kunden, aber beispielsweise auch die Sozialarbeiter müssen sich in jeder Region an einen spezialisierten Informationsdienst wenden können. In der Praxis erfüllen die regionalen Regulierungsbehörden heute bereits eine ähnliche Aufgabe, die aber nicht ausdrücklich festgelegt ist. Wichtig ist auch, dass die Informationsdienste Auskünfte zu Fragen erteilen können, die sowohl regionale, also auch föderale Kompetenzen betreffen.

6.4. Das Leistungsangebot klar genug definieren

6.4.1. Die Versorger zwingen, einen hochwertigen Service anzubieten

Die regionalen Behörden sollten die kommerziellen Versorger und die Verteilernetzbetreiber über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zwingen, einen hochwertigen Kunden- und Beschwerdedienst anzubieten, der folgende Voraussetzungen erfüllt:

- In jeder Region, in der sie tätig sind, Unterhaltung wenigstens einer öffentlich zugänglichen Geschäftsstelle, welche die Kunden teils in freie Sprechstunden, teils nach Terminabsprache empfängt;
- Eine kostenlose Telefonnummer für den Kunden- und Beschwerdedienst;
- Eine Gleichberechtigung zwischen Gesellschaft und Kunden in Bezug auf die Zahlungsbedingungen;
- Eine eindeutig bekannte Anlaufstelle und ein Ansprechpartner für Beschwerden oder Streitfälle;
- Die Möglichkeit, sich von einem Beistand vertreten oder unterstützen zu lassen;
- usw.

6.4.2. Die Vereinbarung und den Verhaltenskodex über den Schutz des Verbrauchers verbindlich gestalten und in der Öffentlichkeit besser bekannt machen

Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe stellen fest, dass die Bestimmungen der Vereinbarung und des Verhaltenskodexes zum Verbraucherschutz regelmäßig verletzt werden.

Die Gruppe spricht sich dafür aus, den Inhalt dieser Dokumente zu verbindlichen Vorschriften zu machen, indem sie in einen Gesetzestext gefasst werden. Außerdem müssen Existenz und Inhalt der Vereinbarung und des Kodexes den Verbrauchern und den Sozialarbeitern besser bekannt sein.

6.4.3. Für eine bessere Regulierung der Zwischenrechnungen und Kautionen sorgen

Die Konzertierungsgruppe schlägt vor, die von den verschiedenen Versorgern praktizierte Politik der Zwischenrechnungen über ein Analysesystem jeweils mit einem Bezugswert zu vergleichen. Darüber hinaus könnte man ein Hilfsmittel schaffen, das (je nach der vorhandenen Anlage und den vorhandenen Geräten, den Gewohnheiten des Haushalts usw.) zur realistischen Einschätzung des Verbrauchs beiträgt. Die Informationen über die Berechnungsweise der monatlichen Anzahlungen müssen sowohl auf der Zwischenrechnung, als auch auf der Webseite des Versorgers nachzulesen sein.

Die Versorger müssen in ihren Möglichkeiten, Kautionen zu verlangen, eingeschränkt werden.

6.4.4. Einen effizienten Ombudsdienst vorsehen

Für die Konzertierungsgruppe bedeutet die Einrichtung eines Ombudsdienstes eine Priorität.

Sobald dieser eingesetzt wurde, gilt es vor allem auf folgende Aspekte zu achten:

- Seine Existenz über verschiedene, den unterschiedlichen Bevölkerungskategorien angepasste Kanäle bekannt machen;
- Ein einfaches und flexibles Beschwerdeverfahren einführen;
- Für den Kunden die Möglichkeit vorsehen, sich von einer Organisation oder Person seiner Wahl unterstützen zu lassen;
- Ungeachtet des Kompetenzniveaus alle Anträge bearbeiten;
- Erklären, was bei einem Umzug in eine andere Region geschieht und zu beachten ist.

6.5. Die Energiemärkte einer laufenden Bewertung unterziehen

Die Funktionsweise der liberalisierten Gas- und Strommärkte sollte sowohl in den drei Regionen, als auch auf föderaler Ebene Gegenstand einer laufenden Bewertung hinsichtlich ihrer sozialen Auswirkungen sein. Dabei sollten Vertreter aller beteiligten Akteure einbezogen werden.

Statistische Daten müssen in ausreichender Menge verfügbar sein, um die Situation in der Praxis uneingeschränkt und korrekt bewerten zu können.

6.6. Eine Preispolitik definieren, die sozialen und ökologischen Kriterien entspricht

6.6.1. Eine Höchstgrenze für die Preise festlegen

Die Konzertierungsgruppe unterstützt das Plädoyer des föderalen Energieministers für die Festsetzung einer Energiepreis-Höchstgrenze.

Außerdem sollte die Diskussion über den Mehrwertsteuersatz für Gas und Strom und über die heutigen Unterschiede zwischen den Transport- und Verteilungskosten auf einer breiten Grundlage wieder aufgerollt werden.

6.6.2. Eine progressive und solidarische Preispolitik praktizieren

Im Laufe ihres Meinungsaustauschs über eine wünschenswerte Preispolitik hat die Konzertierungsgruppe drei Grundsätze in den Vordergrund gestellt: ein gesicherter Anspruch auf Energie, die Förderung des rationellen Umgangs mit Energie und die Einführung einer sozialen Politik. Die Konzertierungsgruppe priorisiert eine progressive Preisgestaltung mit verschiedenen Konsumtranchen und entsprechend gestaffelten Preisen:

- Ein Basisverbrauch, ohne Kosten für den Kunden, dessen Höhe sich nach der Größe des Haushalts richtet;
- Ein „normaler“ Verbrauch (der leicht unter dem Durchschnittsverbrauch liegt) zu einem bestimmten Preis;
- Ein höherer Verbrauch zu einem höheren Preis.

Diese Vorgehensweise muss mit dem System der sozialen Höchstpreise kombiniert werden, so dass spezifischen Bevölkerungskategorien niedrige Preise garantiert werden. Die sozialen Höchstpreise werden auf der Grundlage des Statuts als geschützter Kunde oder auf der Grundlage des Einkommens gewährt, das eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten darf.

Eine progressive Preisgestaltung ist folglich nur möglich, wenn sie an ein kohärentes Programm zur Unterstützung von energiesparenden Investitionen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, sowohl Eigentümer als auch Mieter, auf dem öffentlichen und privaten Wohnungsmarkt gekoppelt ist. So soll vermieden werden, dass diese Haushalte noch mehr unter der schlechten Gesamtenergieeffizienz ihrer Wohnung und ihrer Geräte leiden. Darüber hinaus muss jede Wohnung mit einem individuellen Zähler ausgerüstet werden, damit jeder Haushalt seinen tatsächlichen Verbrauch kennt.

6.6.3. Das System der sozialen Höchstpreise optimieren

Die Konzertierungsgruppe plädiert für eine zahlenmäßige Einschränkung der von den Versorgern vorgenommenen Preisänderungen und für eine Festlegung dieser Preise pro Quartal (und nicht pro

Halbjahr). Auf diese Weise würde pro Quartal auch der niedrigste Preis festgelegt, der als Richtwert für die sozialen Höchstpreise dient. Nur so kann gewährleistet werden, dass diese tatsächlich die niedrigsten Preise am Markt sind.

Was die jüngst eingeführte, automatische Gewährung der sozialen Höchstpreise betrifft (einer Maßnahme, die von der Konzertierungsgruppe begrüßt wird), wäre es wichtig, nach einem Jahr unter Einbeziehung der verschiedenen Akteure eine Bewertung durchzuführen. Parallel dazu muss jedoch auch ein „klassisches“ Antragsverfahren beibehalten werden, um eventuelle Probleme mit dem automatischen Verfahren leicht beheben zu können. Es empfiehlt sich ferner, eine Standard-Bescheinigung vorzusehen, die alle Versorger anerkennen müssen.

Die sozialen Wohnungsbaugesellschaften, die Apartmentgebäude mit kollektiven Heizungssystemen verwalten, müssen sich verpflichten dafür zu sorgen, dass die Mieter der Wohnungen ihren Anspruch auf die sozialen Höchstpreise möglichst schnell geltend machen können.

6.7. Das Statut des geschützten Kunden optimieren

Die Berücksichtigung des Aspektes der Einkünfte könnte einkommensschwachen Haushalten, die aber nicht über das erforderliche Statut verfügen, trotzdem Anspruch auf die sozialen Höchstpreise verschaffen.

Das auf föderaler Ebene definierte Statut des „geschützten Haushaltskunden“ könnte ferner auf Bevölkerungsgruppen ausgedehnt werden, die auf der regionalen Ebene einen zusätzlichen Schutz genießen, d.h.:

- Personen, die von einem kollektiven Schuldenvermittlungsverfahren betroffen sind;
- Personen, deren budgetäre Situation von einem ÖSHZ oder einer anderen anerkannten Einrichtung verfolgt wird;
- Asylbewerber, die eine finanzielle Unterstützung erhalten;
- Personen, die Anspruch auf eine erhöhte Beteiligung der Krankenkasse haben.

Neben den bereits erwähnten Vorschlägen für eine Ausdehnung des Statuts findet die Konzertierungsgruppe eine in der Region Brüssel-Hauptstadt geltende Regelung besonders interessant: das ÖSHZ und die Brüsseler Regulierungsbehörde BRUGEL sind befugt, auf der Grundlage eigener sozialer Studien das Statut des geschützten Kunden zu verleihen. Diese Regelung ergänzt die föderale Gesetzgebung und sollte auch in den beiden übrigen Regionen eingeführt werden.

6.8. Eine hochwertige Anlage für alle garantieren

6.8.1. Jede Wohnung mit einem individuellen Zähler ausstatten

Das Anbringen individueller Zähler pro Wohneinheit ist für die Konzertierungsgruppe eine Priorität. Sie fordert, dass alle Eigentümer (auf dem privaten wie auf dem öffentlichen Mietmarkt) dazu verpflichtet werden.

In den Situationen, wo es keinen individuellen Zähler gibt, sollten der Energieverbrauch und die Rechnung systematisch geprüft werden, vor allem in Bezug auf die Anwendung der sozialen Höchstpreise.

6.8.2. Eine breite Diskussion über intelligente Zähler, ihre Zweckdienlichkeit und ihren Wert organisieren

In den verschiedenen Regionen ist die Vorbereitungsphase zur Installation intelligenter Zähler angefallen. Die Konzertierungsgruppe fordert eine breit angelegte Diskussion, unter Einbeziehung aller Akteure, über den Gestehungspreis, die Vor- und Nachteile dieser Zähler.

6.9. Eine Mindestversorgung garantieren

6.9.1. Abschaltungen vermeiden und das Anbringen von Budgetzählern ohne Leistungsbegrenzer unterbinden

Da sie vom Prinzip des allgemeinen Anspruchs auf Energieversorgung ausgeht, lehnt die Konzertierungsgruppe Abschaltungen grundsätzlich ab. Sie weist im Übrigen darauf hin, dass manche Haushalte, die nicht über die nötigen Mittel zum Wiederaufladen ihres Budgetzählers verfügen, sich *de facto* selbst um ihre Energieversorgung bringen: dies ist immer dann der Fall, wenn der Leistungsbegrenzer des Strom-Budgetzählers deaktiviert ist, und bei Gas- Budgetzählern gilt es generell.

Die rechtskräftigen Vorschriften der Region Brüssel-Hauptstadt gelten als die interessantesten. Der Leistungsbegrenzer garantiert den Haushalten eine Mindestversorgung. Der Friedensrichter, der über eine eventuelle Abschaltung verfügen darf, wird von den Menschen in prekären Lebensverhältnissen und ihren Organisationen als einer der Akteure der Rechtsprechung betrachtet, die ihnen am nächsten stehen.

Die Konzertierungsgruppe weiß, dass ein Verzicht auf den Budgetzähler für die wallonische und die flämische Region eine große Veränderung bedeutet, unterstreicht zugleich aber die hohen Kosten, die mit dem Anbringen solcher Geräte verbunden sind. Von entscheidender Bedeutung ist es, gegen Zahlungsverzug anzugehen oder, konkreter gesagt, die Verschuldung zu bekämpfen. Die Konzertierungsgruppe nennt folgende Schwerpunkte:

- Das Prinzip einer kostenlosen Grundversorgung;
- Klare Vorschriften hinsichtlich der Modalitäten für die Rückzahlungspläne;
- Eine hochwertige Begleitung bei der Budgetverwaltung;
- Die Möglichkeit für den Kunden, bei seinen Gesprächen mit den Energieversorgern auf die Unterstützung einer Person oder Organisation seiner Wahl zurückgreifen zu können;
- Ein Sozialfonds für diejenigen, die ihre Rechnung nicht bezahlen können, im Rahmen des vom ÖSHZ gewährleisteten Follow-ups; derzeit übernimmt der Energiefonds diese Aufgabe.

6.9.2. Die Arbeitsweise der lokalen Beratungsausschüsse verbessern und harmonisieren

Die LAC in der flämischen Region und die CLE in der wallonischen Region spielen im Rahmen der geltenden Vorschriften und Nichtzahlungs-Verfahren eine wichtige Rolle. Die Konzertierungsgruppe formuliert vor dem Hintergrund der heutigen Situation folgende Empfehlungen:

- Die Sozialstudie muss sich auf feste Kriterien stützen;
- Für alle lokalen Beratungsausschüsse muss eine identische Arbeitsweise garantiert sein, damit alle Betroffenen ungeachtet ihres Wohnorts Anspruch auf die gleiche Behandlung haben. Die Konzertierungsgruppe verweist diesbezüglich auf die flämische Broschüre *„Leitfaden für gute Praxisbeispiele des lokalen Beratungsausschusses“*;
- Die zuständigen Behörden müssen genügend Geld in die lokalen Beratungsausschüsse investieren;
- In der flämischen Region müssen die Verteilernetzbetreiber dem ÖSHZ wöchentlich mitteilen, wem sie kürzlich die Gas- oder Stromversorgung abgeschaltet haben;
- In der flämischen Region sollte die Entscheidung, eine Abschaltung vorzunehmen, in allen acht Fällen vom lokalen Beratungsausschuss getroffen werden.

6.10. Einen rationellen Umgang mit Energie fördern

6.10.1. Für ein ausreichendes Maß an Informationen und Begleitung sorgen

Die Gestalter und Ausrichter von Informationskampagnen müssen auf spezifische Zielgruppen ganz besonders achten: es ist wichtig, eine einfache Sprache und die geeigneten Informationskanäle zu verwenden.

Energie-Audits in den Wohnungen von einkommensschwachen Personen können mit kleineren Interventionen zur Senkung des Stromverbrauchs (Sparleuchten, Alufolie hinter den Heizkörpern, Dichtungsbänder an der Haustür...) und auch des Wasserverbrauchs (Anbringen eines Spar-Duschkopfes, Wassersparaufsatz für den Wasserhahn usw.), kombiniert werden.

Die Konzertierungsgruppe betont diesbezüglich die Bedeutung lokaler Dienststellen oder Organisationen, die sich darum kümmern, die verschiedenen Bevölkerungskategorien zu informieren und ihnen dabei helfen, die beschriebenen Hindernisse zu überwinden (vgl. 6.2.1.: Wohnberatungsstellen).

6.10.2. Prämien und eine Vorfinanzierung vorsehen

Für Bevölkerungskategorien mit geringem Einkommen muss die finanzielle Unterstützung, die zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz einer Wohnung gewährt wird, folgende Merkmale aufweisen:

- Ein Vorfinanzierungssystem für energiesparende Investitionen;

- Die sofortige Auszahlung der Prämien, auf welche die betroffene Person für diese Investitionen Anrecht hat (so dass sie den Gesamtbetrag nicht vorstrecken muss);
- Die sofortige Anwendung des Steuerabzugs oder der Pauschalkompensation (so dass die betroffene Person den Gesamtbetrag nicht vorstrecken muss);
- Die Zahlung des Restbetrags mittels eines realistischen Rückzahlungsplans, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einsparungen und des verfügbaren Einkommens.

Vorzusehen sind ferner:

- Hohe Prämien für den Kauf sparsamer Elektrogeräte, damit in Armut lebende Menschen tatsächlich die Möglichkeit haben, diese zu erwerben;
- Eine systematische Pauschalkompensation für Menschen, die nur teilweise oder gar nicht in den Genuss eines Steuerabzugs für energiesparende Investitionen kommen.

6.10.3. Spezifische Unterstützungsmaßnahmen für Mieter vorsehen

Zwingend notwendig sind folgende Maßnahmen:

- Kombination aus einer unterstützenden (steuerliche Anreize) und einer repressiven Politik (Auflagen) in Bezug auf die Gesamtenergieeffizienz der vermieteten Wohnungen;
- Falls der Eigentümer eine Prämie erhält, sollte die Laufzeit des Mietvertrags des derzeitigen Mieters verlängert werden, damit er von der Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz profitieren kann;
- Zusätzliche Programme für energiesparende Investitionen im öffentlichen Wohnwesen, ohne dass die Mieter diese Maßnahmen durch das Zahlen einer höheren Miete ausgleichen müssten.
- Ein von den sozialen Wohnungsbaugesellschaften gewährtes System der finanziellen Unterstützung für Mieter, die mit Strom heizen müssen.

6.11. Die Politiken der verschiedenen Regierungsebenen angleichen

Sowohl der Föderalstaat als auch die Regionen verfügen über beachtliche Kompetenzen im Energiebereich.

Eine gesamtbelgische Konferenz der Energieminister könnte dazu beitragen, die auf den verschiedenen Regierungsebenen getroffenen Maßnahmen besser miteinander zu verquicken.

4.2.

FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH
AUF WASSER

4.2. FÜR EINEN GESICHERTEN ANSPRUCH AUF WASSER

Einleitung	179
1. Ein gesicherter Anspruch auf Wasserversorgung und Abwasserreinigung	179
1.1. Wasser, ein Kollektivgut	180
1.2. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung: ein Menschenrecht	181
1.3. Besondere Aufmerksamkeit für die Menschen, die keinen Zugang zu Wasser haben	182
1.4. Das Leitungswasser, ein Trinkwasser von hoher Qualität	182
2. Der Verbraucher und die Wasserverteilungsgesellschaften	184
2.1. Die Organisation der Wasserwirtschaft in Belgien	184
2.2. Die Regulierung der Wasserwirtschaft	184
2.2.1. Ein Kundendienst	185
2.2.2. Ein Ombudsdienst	186
2.2.3. Kontroll- und Regulierungsinstanzen	187
3. Preise und Installation	188
3.1. Die Preispolitik in den verschiedenen Regionen	188
3.1.1. Die flämische Region	189
3.1.2. Die wallonische Region	190
3.1.3. Die Region Brüssel-Hauptstadt	191
3.2. Tarife, die sozialen, solidarischen und ökologischen Kriterien entsprechen	192
3.3. Die Wasseranlage des Wohnhauses	192
3.3.1. Für jede Wohnung ein Zähler	192
3.3.2. Intelligente Zähler	192
3.3.3. Veraltete und bleihaltige Rohrleitungen	193
4. Das Problem der Zahlungsschwierigkeiten	193
4.1. Einige Zahlen	193
4.2. Die verschiedenen Ansätze	194
4.2.1. Die flämische Region	194
4.2.2. Die wallonische Region	196
4.2.3. Die Region Brüssel-Hauptstadt	197

5. Ein vernünftiger Umgang mit Wasser	197
6. Empfehlungen	199
6.1. Den Anspruch auf Wasser und Abwasserreinigung sichern	199
6.1.1. Sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene darauf achten, dass der Auftrag der Wasserverteilung in erster Linie der öffentlichen Hand obliegt	199
6.1.2. Auf internationaler Ebene hinsichtlich der Anerkennung des Anspruchs auf Wasser als Grundrecht Pionierarbeit leisten	199
6.1.3. Das Recht auf Wasser und Abwasserreinigung in der Verfassung verankern	199
6.1.4. Die Zahl der Menschen abschätzen, die keinen Zugang zu qualitativ hochwertigem Wasser in ausreichender Menge haben	199
6.1.5. In jeder Gemeinde und an mehreren Orten in der Stadt eine Wasserversorgungsstelle und kostenlose öffentliche Toiletten vorsehen	200
6.1.6. Das Leitungswasser als hochwertiges Trinkwasser bewerben und dabei gezielt auf spezifische Bevölkerungsgruppen achten	200
6.2. Den Wassersektor regulieren und kontrollieren, um einen hochwertigen Service zu gewährleisten	201
6.2.1. Eine bestimmte Anzahl von Verpflichtungen vorsehen, um die Qualität des Kundendienstes und der Dienstleistungen der Wassergesellschaften zu garantieren	201
6.2.2. Einen Ombudsdienst einrichten und diesen weitläufig bekannt machen	201
6.2.3. Eine dynamische Regulierungsstelle und ein Kontrollorgan vorsehen	201
6.2.4. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen definieren	202
6.3. Tarife festlegen, die sozialen, solidarischen und ökologischen Kriterien genügen	202
6.3.1. Ein Zugang zum Wasser, der den Kunden nichts kostet	202
6.3.2. Eine gestaffelte Tarifierung des Trinkwassers	203
6.3.3. Die Freistellung bestimmter Bevölkerungskategorien von den Beiträgen zur Abwasserreinigung	203
6.3.4. Ein erweitertes Angebot hinsichtlich der Schuldenvermittlung, mit klaren Modalitäten für die Zahlungspläne und einer qualitativ hochstehenden Begleitung	204
6.3.5. Ein Sozialfonds, der – im Rahmen der Begleitung durch das ÖSHZ - bei Zahlungsschwierigkeiten intervenieren kann	204
6.3.6. Ein Solidaritätsbeitrag	204
6.4. Einen Zähler für jede Wohneinheit und eine Anlage von guter Qualität fordern	204
6.4.1. Einen zugänglichen Zähler pro Wohneinheit fordern	204
6.4.2. In Bezug auf intelligente Zähler Vorsicht walten lassen	205
6.4.3. Veraltete Leitungen und Bleileitungen ersetzen	205
6.4.4. Das Problem der unentdeckten Lecks auf eine eindeutige und gerechte Weise lösen	205
6.5. Unter Wahrung des Anspruchs auf Wasser und Abwasserreinigung mit Zahlungsverzug umgehen	206
6.5.1. Eine Einstellung der Versorgung auf Grund von Zahlungsschwierigkeiten vermeiden	206
6.5.2. Im Streitfall an den Friedensrichter appellieren	206
6.5.3. Die Funktionsweise der LAC verbessern	206
6.6. Ein Statut des geschützten Kunden einführen	206

6.7. Den vernünftigen Umgang mit dem Wasser fördern	207
6.7.1. Die Wasserthematik in die bestehenden Programme und Hilfsmittel zur Energieeinsparung eingliedern	207
6.7.2. Einfache und klare Informationen zum Einsparen von Wasser vermitteln	207
6.7.3. Sparsame Anlagen fördern	207
6.7.4. Lokale Wohnberatungsstellen einrichten, die informieren und begleiten	208

Einleitung

Vor vier Jahren rief die Dienststelle eine Konzertierungsgruppe für Energiefragen ins Leben, die bei ihren Versammlungen mehrfach auch das Thema Wasser aufgriff. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche machten deutlich, dass in der Praxis Probleme aufgetreten seien.

Nachdem der Bericht 2007 ein Kapitel zum Thema Energie enthielt, beschloss die Dienststelle, in der Folge auch eine Konzertierungsrunde zur Wasserproblematik auszurichten. Die Teilnehmer waren diejenigen aus der Energiegruppe, zuzüglich einiger neuer Organisationen.

In der Einleitung zum vorliegenden Kapitel haben wir bereits auf gewisse Parallelen zwischen den Themen Energie und Wasser hingewiesen. Allerdings sind im Laufe der Versammlungen auch einige Unterschiede deutlich geworden.

Im Gegensatz zu den Gas- und Strommärkten ist der Wassermarkt derzeit noch nicht liberalisiert. Es werden regelmäßig Stimmen laut, die eine solche Maßnahme fordern, während die Teilnehmer der Konzertierung auf Grund der Erfahrungen mit der Liberalisierung von Gas und Strom diese Entwicklung fürchten.

Über die Politik der Wassergesellschaften und die aufgetretenen Probleme sind nur wenige Informationen verfügbar. Auf Grund dessen haben die Mitglieder der Konzertierungsgruppe die Dienststelle gebeten, unter den verschiedenen Wassergesellschaften eine Umfrage durchzuführen, um ihre Politik und ihre Praktiken besser kennen zu lernen.¹

Im Vergleich zur Energie erfährt die Wasserthematik verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit. Wenn man darüber spricht, scheint dies vor allem aus einem ökologischen Blickwinkel heraus zu geschehen, während der soziale Aspekt in den letzten Jahren kaum berücksichtigt wurde.

Im nachfolgenden Text wird das Trinkwasser immer auch mit der Problematik der Abwasserableitung und -reinigung verknüpft, wobei dieser Begriff zugleich die dafür nötige Infrastruktur beinhaltet (Toiletten, Waschmöglichkeiten, Kanalisation).

1. Ein gesicherter Anspruch auf Wasserversorgung und Abwasserreinigung

Wasser ist unverzichtbar. Wir alle brauchen Wasser, zum Trinken, zum Kochen, zur Körperpflege. Ein menschenwürdiges Leben ist ohne Zugang zu einer ausreichenden Menge Wasser von guter Qualität nicht möglich.

¹ Alle Wasserversorgungsgesellschaften in Flandern und der Region Brüssel-Hauptstadt haben an der Umfrage teilgenommen. In der wallonischen Region haben sich nur 18 der 53 Anbieter beteiligt; diese stehen allerdings für 90% aller Wasseranschlüsse. Eine Mitteilung mit den Ergebnissen der Studie ist auf der Webseite www.luttepauvrete.be verfügbar.

Auf der Grundlage dieser Feststellung wollte die Konzertierungsgruppe sich zuerst mit dem Thema des gesicherten Anspruchs auf eine Wasserversorgung und Abwasserreinigung befassen.

1.1. Wasser, ein Kollektivgut

Dass Wasser ein öffentliches Gut ist, wird vielfach betont. Die Charta über das Recht auf Wasser, die im Rahmen der „Wasserträger-Kampagne“ verabschiedet wurde, ruft es in Erinnerung: *„Wasser ist keine Handelsware, Wasser ist ein Gemeingut, nicht nur für die Menschheit, sondern für alle Lebewesen.“*²

Auf europäischer Ebene hat die Europäische Union (EU) also noch nicht beschlossen, die Wasserwirtschaft zu liberalisieren oder zu privatisieren. Allerdings gibt es einige Länder, die den Sektor bereits ganz oder teilweise privatisiert haben.

Der öffentliche Charakter des Wassers wird auch in der europäischen Rahmenrichtlinie (2006/60/EG) betont, die einen Ordnungsrahmen zum Schutz des Wassers und für die Wasserwirtschaft gestaltet:

„(1) Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. (...)“

(15) Die Wasserversorgung ist eine Leistung der Daseinsvorsorge im Sinne der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa.“³

Viele Akteure fürchten allerdings nach wie vor eine Privatisierung oder Liberalisierung. Internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO) plädieren ganz klar für die Liberalisierung und Privatisierung. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ist eines der wichtigsten Handelsabkommen innerhalb der WTO. Es sieht eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors vor, wobei dieser Begriff sehr weitläufig interpretiert wird. Diesem Abkommen zufolge ist Wasser nämlich auch eine Dienstleistung. Nicht zuletzt deshalb hat das GATS heftige Reaktionen ausgelöst, unter anderem von Seiten regierungsunabhängiger Organisationen. Auf internationaler Ebene vertritt die EU zu diesem Thema keinen eindeutigen Standpunkt. Einerseits hat sie im Rahmen der GATS-Verhandlungen von 72 Staaten – darunter einige weniger entwickelte Länder (LDC) – gefordert, ihr Dienstleistungsangebot im Umweltbereich zu liberalisieren, einschließlich der Abwasserreinigung und der Trinkwasserversorgung. Andererseits hat sie dies für ihre eigene Wasserwirtschaft jedoch nicht vorgesehen; sie ist also nicht gewillt, ihren Markt für andere zu öffnen.

Bis dato ist der Wassermarkt auf europäischer Ebene also weder liberalisiert noch privatisiert. Verschiedene Akteure betonen allerdings, dass eine solche Entwicklung angesichts des europäischen Standpunkts - unter anderem bei internationalen Versammlungen - wahrscheinlich ist. Die Bewertung der Liberalisierung des Gas- und Strommarktes durch die Energie-Konzertierungsgruppe (siehe den ersten Teil des vorliegenden Kapitels) zeigt, dass diese Maßnahme sich negativ auf die Situation der Kunden ausgewirkt hat; vor allem, wenn diese in prekären Verhältnissen oder in Armut leben. Aus diesem Grunde legt die Konzertierungsgruppe großen Wert darauf, Wasser auch in Zukunft als Allgemeingut zu definieren, so wie dies in einer EntschlieÙung der belgischen Kammer

² <http://www.porteursdeau.be/fr/home.htm>

³ 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 Union*, 22. Dezember 2000.

der Volksvertreter dargelegt wurde: „Da der Zugang zu Trinkwasser ein Grundrecht ist und die Trinkwasserverteilung über Rohrleitungen einem natürlichen Monopol gleich kommt, ist die Trinkwasserverteilung ein Auftrag, der in erster Linie den Behörden obliegt.“⁴

1.2. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung: ein Menschenrecht

Auf internationaler Ebene wird das Recht auf Wasser in einigen Staatsverträgen zu Menschenrechtsthemen erwähnt, z.B. in der Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau oder in der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Es wird jedoch nirgendwo als allgemeines und eigenständiges Recht behandelt.⁵

Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Anwendung des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) überwacht, hat mit seinem Allgemeinen Rechtskommentar Nr. 15⁶ eine wichtige Erklärung vorgelegt. Dieser Ausschuss versichert, dass das Recht auf Wasser in den Artikeln 11 (Recht auf angemessenen Lebensstandard) und 12 (Recht auf Gesundheit) des IPWSKR verankert sei. Seiner Erklärung zufolge ist das Recht auf Wasser zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens unabdingbar: es sei eine Voraussetzung zur Verwirklichung aller übrigen Menschenrechte. In späteren Veröffentlichungen der Vereinten Nationen wird Wasser mit der Abwasserentsorgung und –aufbereitung in Verbindung gebracht⁷

In den Niederlanden hat sich im Jahr 2008 ein Amtsrichter auf die im Rahmen des IPWSKR abgegebenen, bereits erwähnten Erklärungen zum Recht auf Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bezogen, um einer Wassergesellschaft zu verbieten, einem Kunden in Zahlungsverzug das Wasser abzustellen.⁸

Belgien unterzeichnete 1999 das Protokoll über Wasser und Gesundheit des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen und ratifizierte dieses im Jahr 2004.⁹ Dieses Protokoll verfolgt das Gesamtziel, den Anspruch auf Trinkwasser und Abwasserreinigung als Menschenrecht zu verankern. Mit dem Protokoll sind gewisse nationale und örtliche Ziele und ein dreijährlich erscheinender Bericht verbunden.

Mehrere Länder haben inzwischen das Recht auf Wasser in ihre Verfassung aufgenommen. Für Belgien gilt dies derzeit noch nicht. Die im Rahmen der Dienststelle eingerichtete Wasser- Konzertierungsgruppe bedauert, dass das Recht auf Wasser und Abwasserreinigung noch nicht in der belgischen Verfassung verankert sei. Sie weist außerdem darauf hin, dass unser Land – und die verschiedenen Regionen – bei den verschiedenen internationalen Versammlungen eine wesentlich aktivere Haltung einnehmen könnte, um dem Recht auf Wasser eine breitere Anerkennung als Menschenrecht zu verschaffen. Ein Entschließungsvorschlag in diesem Sinne wurde bei der Plenarversammlung der Kammer der belgischen Volksvertreter im Jahr 2005 verabschiedet. Darin wird gefordert, „zu bestätigen, dass der Zugang zu Trinkwasser in ausreichender Quantität und Qualität ein

⁴ Kammer der belgischen Volksvertreter, Entschließungsvorschlag, Allgemeiner Zugang zum Trinkwasser, DOC 51 1666/003. 14. April 2005.

⁵ Broilman, Kiki (2008), „Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting“, *Nederlands Juristenblad*, afl. 41, p. 2583-2586.

⁶ Vereinte Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2002), *Allgemeiner Rechtskommentar Nr. 15, Das Recht auf Wasser* (Art. 11 und 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), Dok. UN (E/C.12/2002/11)

⁷ Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen auf Ersuchen des Rats für Menschenrechte der Vereinten Nationen (Dok. UN A/HRC/6/3) und die Resolutionen aus 2006 des UN-Unterausschusses zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (E/CN.4/Sub.2/2005, Par. 2)

⁸ Broilman, Kiki (2008), *Op.cit.*

⁹ Vereinte Nationen – Wirtschafts- und Sozialrat (1999) *Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen*, London, 17. Juni 1999, www.unec.org

Grundrecht des Menschen darstelle, und eine Initiative zu ergreifen, um dieses Recht ausdrücklich in die belgische Verfassung aufzunehmen, dieses Recht außerdem in den einschlägigen internationalen Übereinkommen zu verankern und darauf zu bestehen, dass die Behörden auf allen Ebenen verpflichtet werden, dieses Grundrecht zu garantieren.“¹⁰

1.3. Besondere Aufmerksamkeit für die Menschen, die keinen Zugang zu Wasser haben

„Obdachlose gehen zur Körperpflege meistens ins Krankenhaus. Sie betreten es über die Notfallaufnahme. Wo es Seife gibt, und wo nicht, wissen sie genau. Um 5 Uhr morgens, wenn der Bahnhof öffnet, gehen sie auch dorthin.“¹¹

Es wird nur wenig darüber nachgedacht, dass manche Menschen keinen Zugang zu Wasser in ausreichender Menge und Qualität, zu Toiletten und einer Waschmöglichkeit haben. Diesbezüglich verweist die Konzertierungsgruppe vor allem auf die ständigen Bewohner touristischer Einrichtungen, das fahrende Volk und Obdachlose.

Derzeit sind jedoch keine genauen Informationen über die Größe dieser Gruppe verfügbar. Daher ist es wichtig zu überlegen, wie die ungefähre Zahl der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser in ausreichender Menge und Qualität ermittelt werden könnte.

Die Konzertierungsgruppe erwähnt auch einige Städte und Gemeinden, die Trinkwasserbrunnen anbieten. Die Stadt Brüssel und die „asbl Infirmiers de Rue“ (eine Einrichtung, die obdachlosen Menschen medizinische Pflege bietet) haben ein Verzeichnis der 20 öffentlichen Brunnen in der Innenstadt erstellt. Dabei geht es vor allem darum, Menschen, die auf der Straße leben, bei der Beschaffung kostenlosen Trinkwassers zu helfen. Natürlich sind diese Trinkbrunnen auch nützlich für Passanten, Pendler und Touristen.

Das Angebot in diesem Bereich, vor allem an Toiletten und Duschen, ist bislang jedoch deutlich unzureichend. Diesbezüglich verweist die Konzertierungsgruppe auf die Infrastruktur, die den Fernfahrern an Autobahnraststätten zur Verfügung gestellt wird. Ähnliche Initiativen könnten, beispielsweise in Bahnhöfen, zu Gunsten von Obdachlosen ergriffen werden.

1.4. Das Leitungswasser, ein Trinkwasser von hoher Qualität

Viele Menschen entscheiden sich für den Konsum von Mineralwasser aus der Flasche. Bei einer Telefonumfrage des Forschungs- und Informationszentrums der Verbraucherorganisationen (CRIOC) in Belgien behaupteten fast acht von zehn Befragten, dieses sei gesünder.¹² Die Teilnehmer der Konzertierung betonen, dass vor allem gering qualifizierte Personen und Zuwanderer Wasser aus der Flasche trinken. Diese Entscheidung ist häufig mit Misstrauen gegenüber der Qualität des Leitungswassers zu erklären. Die Betroffenen beteuern, Leitungswasser enthalte Kalk oder bestimmte schäd-

¹⁰ Kammer der belgischen Volksvertreter, *Op. cit.*

¹¹ Von Samenlevingsopbouw Gent beigetragene Aussage.

¹² Godeau, Ariane und Marc Vandercammen (2006). *L'eau du robinet* (s.l.), CRIOC, S. 13

liche Stoffe (zum Beispiel Hormone). Die CRIOC-Studie stellt fest, dass „Kalk, wenn er aus dem Wasserhahn kommt, häufig als gesundheitsgefährdend wahrgenommen wird, während er, einmal in Flaschen abgefüllt, als positiver Inhaltsstoff gilt.“^{13 14}

In Belgien sind die Wassergesellschaften verpflichtet, die Qualität des Leitungswassers jährlich zu kontrollieren. Die Ergebnisse dieser Kontrolle müssen der Regierung in Form eines Berichts vorgelegt werden. Belgien erfüllt die Bestimmungen der europäischen Trinkwasser-Richtlinie also über ein System der Selbstkontrolle, und die Ergebnisse weisen auf einen guten Zustand des Leitungswassers hin. Studien zufolge ist er sogar sehr gut. Auch die Untersuchungen von Tests-Achats bescheinigen dem Leitungswasser eine gute Qualität und bestätigen, dass die meisten Verbraucher, mit der Ausnahme von Schwangeren und Babys, es ohne Vorbehalte genießen können.¹⁵

Im Allgemeinen ist die Entscheidung für Flaschenwasser nicht zu rechtfertigen. Im Gegenteil: abgesehen von seinem starken ökologischen Fußabdruck¹⁶ spricht ein schwer wiegendes finanzielles Argument gegen seinen Konsum. Leitungswasser kostet etwa 178 Mal weniger als Flaschenwasser. Ein Liter Flaschenwasser bekommt man – in den niedrigsten Preisklassen – für etwa 0,50 Euro, während ein Liter Leitungswasser in Belgien etwa 0,0028 Euro kostet.¹⁷ Ersetzt man Flaschenwasser durch Leitungswasser, kann man also 0,4972 Euro pro Liter sparen. Je nach Berechnungsweise entspricht dies pro Person und pro Jahr einer Einsparung zwischen 72,09 Euro (auf der Grundlage eines Durchschnittsverbrauchs von 145 Litern pro Person) und 272,22 Euro (auf der Grundlage der empfohlenen Tagesmenge von anderthalb Litern Wasser). Im Jahresbudget eines Privathaushalts ein nicht unerheblicher Betrag!¹⁸

Die Konzertierungsgruppe weist auch auf die finanziellen Folgen einer Versorgungseinstellung hin: die Betroffenen sind gezwungen, nicht nur zum Trinken, sondern auch zum Waschen oder für die Toilettenspülung auf teures Flaschenwasser zurückzugreifen.

Verschiedene Wassergesellschaften werben derzeit mit spezifischen Aktionen und Broschüren für das Leitungswasser. Auch auf internationaler Ebene wird sein Konsum stärker gefördert. Diese Kampagnen erreichen aber nicht immer alle Bevölkerungsgruppen. Die Konzertierungsgruppe betont, dass es wichtig sei, zusätzliche Initiativen für spezifische Personenkategorien zu ergreifen (Jugendliche, in Armut lebende Familien, Zuwanderer usw.) und auf eine angepasste Kommunikation zu achten.

¹³ Godeau, Ariane und Marc Vandercammen, *Op. cit.* S. 27.

¹⁴ Die Hersteller der berühmten Mineralwasser-Marken empfehlen Flaschenwasser wärmstens. Der Weltmarkt für Flaschenwasser wird auf über 110 Milliarden Dollar geschätzt.

¹⁵ Deltenre E., Deschamps C. und V. Labarre, „Eau de distribution: qualité OK, prix trop souvent KO“, *Test-Achats* Nr. 496, März 2006, S. 11-16. Nicolaes, Els, Rossini, Christophe und Patrick De Coninck (2009), „Eau: coût et qualité de l'or bleu“, *Test-Achats* Nr. 535, S. 12-18.

¹⁶ Der ökologische Fußabdruck ist die Fläche des Planeten, die eine Person oder Gruppe von Personen benötigt um zu produzieren, was verbraucht wird und um zu absorbieren, was an Abfällen entsteht. Beim Flaschenwasser handelt es sich um die Verarbeitung (die Abfüllung), um die Verpackung selbst (dies gilt vor allem für Plastikflaschen) und um den Transport (sowohl vom Werk zu den Verkaufsstellen als auch von dort zum Domizil des Verbrauchers).

¹⁷ Auf der Grundlage der Umfrage, welche die Dienststelle unter den Wassergesellschaften in Belgien durchgeführt hat.

¹⁸ Zum Vergleich: für eine Einzelperson entspricht die Schwelle des Armutsrisikos gemäß den Zahlen von SILC 2007 einem Jahreseinkommen von 10.540 Euro (60% des Medianwerts).

2. Der Verbraucher und die Wasserverteilungsgesellschaften

2.1. Die Organisation der Wasserwirtschaft in Belgien

Schon seit 1836 ist es Auftrag der Gemeinden, ihren Einwohnern den Zugang zum Trinkwasser zu garantieren. Ein Gesetz aus dem Jahr 1907 ermutigte die Gemeinden zur Zusammenarbeit und sah bereits vor, die Trinkwasserverteilung im Sinne des Gemeinwohls zu regeln. Von Anfang an kam der Wasserverteilung in Belgien also ein öffentlicher und kein privater Charakter zu – wie übrigens in den meisten Ländern.

Die Wassergesellschaften in ihrer heutigen Form sind die Abkömmlinge dieses Systems. Es gibt inzwischen nicht mehr viele kommunale Verteilergesellschaften; die meisten haben sich zu Interkommunalen (eine Gesellschaft für mehrere Gemeinden) oder sogar zu regionalen Gesellschaften zusammengeschlossen. Der Verbraucher kann seinen Wasserversorger nicht frei wählen, denn dieser ist pro Region oder pro Gemeinde festgelegt. Es gibt in Flandern derzeit 12 Wassergesellschaften, in der wallonischen Region sind es 53. Eine Wassergesellschaft ist für die Region Brüssel-Hauptstadt zuständig.

Die Gesellschaften unterscheiden sich sowohl in Bezug auf den abgedeckten geografischen Bereich, als auch hinsichtlich der Zahl der Kunden und der Tarife sehr stark voneinander.

Die Wasserpolitik wurde seit 1980 sehr stark regionalisiert. Der föderale Wirtschaftsminister muss den Preisvorschlägen der Wasserverteilungsgesellschaften allerdings nach wie vor zustimmen.

Seit mehreren Jahrzehnten bereits spielt die Europäische Union eine treibende Rolle bei der Weiterentwicklung der Gesetzgebungen in den Mitgliedstaaten. Die bereits erwähnte europäische Wasser-Rahmenrichtlinie¹⁹ schafft einen Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft in der Wasserpolitik. Alle Mitgliedstaaten mussten diese Richtlinie bis Ende 2003 in ihre nationale Gesetzgebung umsetzen. In Belgien sind die Regionen für diese Materie zuständig.²⁰

2.2. Die Regulierung der Wasserwirtschaft

Wie bereits erwähnt gibt es verschiedene Wassergesellschaften, und der Verbraucher kann seinen Lieferanten nicht frei wählen. Die verschiedenen Behörden (auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene) definieren einen Rechtsrahmen, der den Wassergesellschaften große Freiräume lässt.

Die Umfrage der Dienststelle bestätigt, dass sich Politik und Praktiken der Gesellschaften stark voneinander unterscheiden. Für bestimmte Aspekte (z.B. die Fakturierung) wurde keine gemeinsame Vorgehensweise festgelegt.

¹⁹ 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 Union, 22. Dezember 2000.

²⁰ Die betroffenen Gesetzestexte sind:

- Für die flämische Region: Dekret vom 18. Juli 2003 über die integrierte Wasserpolitik. *Belgisches Staatsblatt*, 14. November 2003;
- Für die wallonische Region: Wallonisches Dekret vom 27. Mai 2004 über das Buch II des Umweltgesetzbuches, welches das Wassergesetzbuch bildet, und Erlass der wallonischen Regierung vom 3. März 2005 über das Buch II des Umweltgesetzbuches, welches das Wassergesetzbuch bildet. *Belgisches Staatsblatt*, 23. September 2004;
- Für die Region Brüssel-Hauptstadt: Verfügung vom 20. Oktober 2006 zur Schaffung eines Rahmens für die Wasserpolitik, *Belgisches Staatsblatt*, 3. November 2006.

Für die Konzertierungsgruppe ist es wichtig, die Politik und die Praktiken der Wassergesellschaften zu harmonisieren und eine ausreichende Kontrolle zu gewährleisten.

In diesem Bereich sind noch weitere Strukturverbesserungen vonnöten. Unbedingt notwendig sind nach Meinung der Konzertierungsgruppe:

- Ein guter Kundendienst bei jeder Wassergesellschaft (der auch Beschwerden bearbeitet);
- Ein Ombudsdienst;
- Eine Regulierungsbehörde und eine Kontrollstelle, welche die korrekte Anwendung der gesetzlichen Vorschriften überwacht.

2.2.1. Ein Kundendienst

Für die Beziehungen zwischen der Wassergesellschaft und dem Kunden ist es wichtig, unter den Rechten und Pflichten beider Parteien das richtige Gleichgewicht zu finden. Ein guter Kundendienst, der auch Beschwerden bearbeitet, kann gewisse Konflikte wirksam ausräumen helfen, und bedeutet bei der Lösung von Problemen oder der Klärung von Fragen ein klares Plus.

Darüber hinaus fordert die Konzertierungsgruppe, auf die Lesbarkeit der Zwischenrechnungen und der Endabrechnungen und auf die Zahlungsbedingungen zu achten. Manche Aussagen lassen in diesem Bereich auf Probleme schließen.²¹

„Ein Kunde erhält an jedem 28. des Monats eine Rechnung von der Wassergesellschaft. Das Problem besteht darin, dass ihm seine bescheidene Rente immer erst am 5. des darauf folgenden Monats überwiesen wird. Ihm wäre es lieber, seine Rechnungen etwas später zu erhalten, denn im Fall eines Zahlungsverzugs befürchtet er zusätzliche Kosten. Eine entsprechende Änderung erweist sich leider als unmöglich, weil das Datum vom EDV-System der Gesellschaft festlegt wird, und dieses sich offensichtlich nicht ändern lässt.“

„Letztes Jahr erhielt P. im ersten Quartal keine Wasserrechnung. Als sie diesbezüglich den Kundendienst kontaktierte, fragte sie gleichzeitig, ob sie fortan monatliche Rechnungen erhalten könnte. Dies sei nicht möglich, lautete die Antwort, denn der Betrag (11 Euro) sei zu gering. Eine monatliche Zahlung sei möglich, wenn der Rechnungsbetrag auf 15 Euro angehoben würde, womit sich die Kundin einverstanden erklärte. Als die Rechnung kam, sollte sie 45 Euro bezahlen. Anschließend erhielt sie wiederum keine Rechnung mehr. Sie kontaktierte erneut den Kundendienst und fragte, ob sie per Bankdomizilierung bezahlen könnte. Man versprach ihr, das Nötige zu veranlassen. Fortan sollte sie pro Monat 39 Euro zahlen, also beinahe drei Mal mehr. Auf unsere Frage, warum dem so sei, antwortete uns die Gesellschaft, dass man mit einer Preissteigerung rechne. Schließlich konnten wir eine Reduzierung des monatlichen Betrags auf 30 Euro erwirken, weniger war jedoch angeblich nicht möglich. Wir riefen noch einmal bei der Gesellschaft an und wurden mit einem anderen Ansprechpartner verbunden, der bereit war, den Betrag auf 16 Euro zu senken.“

„I. soll einen geschuldeten Betrag zahlen, während sie für das abgelaufene Jahr noch auf eine Erstattung wartet. Sie versteht gar nichts mehr. Wie kommt es, dass man noch etwas zahlen soll, obschon man bereits zuviel bezahlt hat?“

²¹ Von Samenlevingsopbouw Gent gesammelte Aussagen.

Eine kürzlich von Test-Achats durchgeführte Studie hat gezeigt, dass die Kunden mit der Beschwerdebearbeitung der Wassergesellschaften sehr unzufrieden sind. Der Prozentsatz der unzufriedenen Kunden beläuft sich auf 53%.²²

Für den Gas- und Strommarkt wurde mit den Energieversorgern und Verteilernetzbetreibern auf föderaler Ebene eine Vereinbarung abgeschlossen.²³ Sie enthält interessante Vorschriften hinsichtlich der Beziehung zwischen Versorger / Verteilernetzbetreiber und Kunden. Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe bedauern allerdings, dass diese Vereinbarung nicht zu einem Gesetz geworden sei, dass sie in der Praxis nicht immer eingehalten werde und den Kunden und Sozialarbeitern unzureichend bekannt sei. Trotzdem bleibe sie, genau wie der Verordnungsentwurf über den Verkauf von Wasser in der flämischen Region, eine interessante Inspirationsquelle bei der Definition eines Regulierungsrahmens.

Die Umfrage der Dienststelle hat gezeigt, dass die meisten Wassergesellschaften unterschiedliche Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme anbieten. Es gilt allerdings zu bemerken, dass 60% der befragten Gesellschaften eine Gratis-Telefonnummer anbieten, während die übrigen eine gebührenpflichtige Nummer haben.

Die Konzertierungsgruppe hebt verschiedene Elemente hervor, die einen hochwertigen Kundendienst auszeichnen:

- Eine kostenlose Telefonnummer;
- Eine Gleichberechtigung zwischen Gesellschaft und Kunden bezüglich der Zahlungsmodalitäten;
- Eine eindeutig benannte Anlaufstelle und eine Kontaktperson für Beschwerden oder Streitfälle;
- Eine öffentlich zugängliche Geschäftsstelle mit einer Kombination aus freien Sprechstunden und Kundengesprächen auf Vereinbarung.

2.2.2. Ein Ombudsdienst

Der Kunde muss sich an eine andere Instanz wenden können, wenn er mit der Antwort der Gesellschaft nicht zufrieden ist.

Der flämische Ombudsdienst ist derzeit zuständig für die Prüfung der Beschwerden im Zusammenhang mit der Einnahme der suprakommunalen und eventuell auch der kommunalen Beiträge zur Abwasserreinigung und zum Kanalisationsnetz, sowie mit den Versorgungseinstellungen und der kostenlosen Lieferung einer gesetzlich festgelegten Wassermenge. Jedes Jahr erstellt er hinsichtlich dieser Punkte einen Bericht. Im Jahr 2008 gingen bei den für die Beschwerdebearbeitung zuständigen First-Line-Diensten der flämischen Behörden 663 zulässige Beschwerden zu Wasser, Gas und Strom ein; der flämische Ombudsdienst selbst erhielt deren 244. Während die Beschwerden sich noch 2007 hauptsächlich auf nicht angewandte Ausnahmeregelungen bezogen, zählten die Dienste im Jahr 2008 vor allem Klagen über zu hohe Rechnungen und undichte Stellen.²⁴

Auch in der wallonischen Region kann ein Kunde, der eine Rechnung oder die Abwasserreinigungsbeiträge anfechten will, sich über die Handhabe eines Lecks oder über die gesamtschuldnerische

²² Niclaes, Els, Rossine, Christophe und Patrick de Coninck (2009), *Op. cit.* S. 15.

²³ FOD Wirtschaft (2008), Vereinbarung. Der Verbraucher auf dem liberalisierten Strom- und Gasmarkt. Koordinierte Fassung unter http://statbel.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf

²⁴ Vlaamse Ombudsdienst (2009), *Jaarverslag 2008*, Brüssel, Vlaamse Ombudsdienst S. 102-103.

Haftung zwischen Eigentümer und Mieter²⁵ beschweren möchte, diesbezüglich den regionalen Ombudsdienst kontaktieren. Im Jahr 2008 erhielt dieser Dienst 153 Beschwerden - bei steigender Tendenz.²⁶

In der Region Brüssel-Hauptstadt spielen das ÖSHZ oder ein Schuldenvermittler gegebenenfalls die Rolle eines Ombudsmannes. Der Gesetzgeber hat bis dato keinen „spezifischen“ Ombudsdienst vorgesehen.

2.2.3. Kontroll- und Regulierungsinstanzen

In der wallonischen Region gibt es einen Wasser-Kontrollausschuss innerhalb des Wirtschafts- und Sozialrates der Region. Er prüft, ob die Preisentwicklung der Wahrung des Gemeinwohls und der wallonischen Wasserpolitik insgesamt Rechnung trägt. Er überwacht die Einhaltung aller Vorschriften bei der Wasserverteilung, der Preisfestlegung und der Fakturierung. Er muss zu jeder Preisänderung um Stellungnahme ersucht werden.

In der flämischen Gesetzgebung sind zwei Funktionen vorgesehen: eine Regulierungsstelle zur Regulierung der Wasserwirtschaft und eine Kontrollstelle, die für die Anwendung des Gesetzes sorgt. Eine Regulierungsinstanz wurde geschaffen, aber bislang noch nicht eingesetzt. Der flämische Wirtschafts- und Sozialrat (SERV) fordert nachdrücklich die Ernennung von Beauftragten für die Regulierung und Kontrolle der Wasserwirtschaft: *„Der flämische Wirtschafts- und Sozialrat legt großen Wert darauf, in der Wasserwirtschaft, genau wie in den übrigen Bereichen der Daseinsvorsorge, für einen hochwertigen Service und für eine Eindämmung der Kosten zu sorgen. Zugleich stehen in diesen Bereichen bedeutende öffentliche Interessen auf dem Spiel, die es zu wahren gilt. Im Wassersektor beispielsweise, geht es um die gesundheitliche Zuträglichkeit und Qualität des Trinkwassers, um die Versorgungssicherheit und –zuverlässigkeit, um die Verfügbarkeit des Wassers und seine finanzielle Erschwinglichkeit, um den Schutz der Verbraucher vor der Willkür der Marktkräfte und um die ökologische Bilanz.“* Darüber hinaus nennt der SERV gewisse Bedingungen für eine wirksame Kontrolle.²⁷ Auch der flämische Ombudsdienst verlangt nach einer *„dynamischen Regulierungsinstanz für die Wasserwirtschaft.“*²⁸

In der Region Brüssel-Hauptstadt gibt es überhaupt keine Regulierungsinstanz.

Die Konzertierungsgruppe legt großen Wert auf die Schaffung einer relativ anspruchsvollen Regulierungsinstanz, die folgende Aufgaben erfüllen sollte:

- Einen Rechtsrahmen mit klaren Kriterien vorbereiten;
- Rechtliche Garantien und Garantien auf Ebene der Kontrollstelle selbst vorsehen, um deren korrekte Arbeitsweise zu sichern;
- In Absprache mit den verschiedenen Akteuren (darunter die Organisationen, die in Armut oder unter prekären Verhältnissen lebende Kunden vertreten können) die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen definieren und umsetzen;
- Den Kunden einen leichten Zugang zur Kontrollstelle gewährleisten.

Daneben müssen ausreichend Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis vorgesehen werden.

²⁵ Wenn ein Mieter seine Wasserrechnung nicht bezahlt hat und die Wassergesellschaft den Betroffenen nicht ausfindig machen kann (weil er beispielsweise umgezogen ist), muss der Eigentümer zahlen.

²⁶ Zahlenangaben des Ombudsdienstes der Wallonischen Region.

²⁷ SERV (2008). De prijs van water 2008: analyse en aanbevelingen. Brussel, SERV, S. 69-70.

²⁸ Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op. cit.* S. 122.

3. Preise und Installation

3.1. Die Preispolitik in den verschiedenen Regionen

In Belgien haben die verschiedenen Regionen zur Einhaltung der europäischen Bestimmungen ihre Gesetzgebung angepasst. Die europäische Rahmenrichtlinie fordert – im Sinne des rationellen Umgangs mit Wasser – eine Preispolitik nach dem „Verursacherprinzip“. Die Mitgliedstaaten müssen darauf achten, dass die Preispolitik in der Wasserwirtschaft die Verbraucher zu einer effizienten Nutzung der Ressourcen anhält, und dass alle Wasserverbraucher auf eine geeignete Art und Weise zur Beitreibung der Kosten für die Dienstleistungen in der Wasserwirtschaft beitragen.²⁹ Die Mitgliedstaaten haben allerdings das Recht, auf die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen der Kostenbeitreibung zu achten, und auch die geografischen und klimatischen Bedingungen der jeweiligen Region zu berücksichtigen.³⁰

Brölman zufolge wirkt sich die Sichtweise des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Bezug auf die Privatisierung der Dienstleistungen der Wasserwirtschaft auch auf die Preispolitik aus: *„Aus dem Recht auf Wasser ergibt sich für die Staaten die Verpflichtung, den Zugang zum Wasser zu garantieren – jedenfalls zu der Mindestmenge an Wasser, die pro Tag und pro Person benötigt wird. Dies bedeutet nicht, dass die Behörden das Wasser kostenlos zur Verfügung stellen müssen, aber in welchem Maße die mit seiner Bereitstellung verbundenen Kosten auf den Verbraucher abgewälzt werden können, hängt von dessen finanziellen Mitteln ab.“*³¹

Trotzdem stellen wir beim Leitungswasser einen deutlichen Preisanstieg fest, der mit den gestiegenen Kosten für die Abwasserbeseitigung und Klärung zusammen hängt. Dies ergibt sich sowohl aus verschiedenen Studien³², als auch aus der Umfrage der Dienststelle bei den Wassergesellschaften: für einen Verbrauch von 100 m³ ist die Rechnung einer Familie aus zwei Erwachsenen und einem Kind von 210,36 Euro im Jahr 2006 auf 283,69 Euro im Jahr 2009 gestiegen. Dies entspricht für Belgien einer durchschnittlichen Preiserhöhung um 35%. Nicht der Wasserpreis an sich hat zugenommen: der Anstieg des Rechnungspreises ist durch die höheren Beiträge zur Abwasserreinigung zu erklären. Es steht zu befürchten, dass sich dieser Trend auf Grund der notwendigen Investitionen in die Abwasseraufbereitung und die Kanalisation weiter fortsetzen wird.

Zwischen den Regionen gibt es deutliche Preisunterschiede: in Brüssel beläuft sich der Rechnungsbetrag auf 204,48 Euro, in der flämischen Region sind es 322,07 Euro und in der wallonischen Region sogar 324,53 Euro.

Ähnliche Unterschiede sind im Bereich der sozialen Maßnahmen festzustellen. So hat man sich in der flämischen Region für bestimmte Ausnahmeregelungen zu Gunsten bestimmter Bevölkerungskategorien entschlossen, während die wallonische Region und die Region Brüssel- Hauptstadt einen Sozialfonds für Wasser ins Leben gerufen haben, der Haushalte bei Zahlungsschwierigkeiten unterstützt (siehe Punkt 4).

²⁹ 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 Union*, 22. Dezember 2000.

³⁰ Moreau, Marlène (2008), „La directive-cadre sur l'eau : quelles implications pour les communes“, Union des Villes et Communes de Wallonie, <http://www.uvcw.be>

³¹ Brölman, Kiki (2008), *Op. cit.* S. 2584.

³² Siehe die Umfrage von Test-Achats: Niclaes, Els, Rossine, Christophe und Patrick De Coninck (2009), *Op. cit.*

3.1.1. Die flämische Region

Die Ende 2004 eingeführte Gesamtrechnung umfasst folgende Kosten: den Preis des Leitungswassers (der je nach Verteilergesellschaft und Region unterschiedlich ausfällt), einen (von den flämischen Behörden festgelegten) suprakommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung und einen kommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung (der von der Gemeinde festgelegt wird und maximal 1,4 Mal dem suprakommunalen Beitrag entsprechen darf).

Was den Preis des Trinkwassers angeht, so verpflichtet das Trinkwasserdekret³³ die Wassergesellschaften, 15 m³ Trinkwasser pro Haushaltsmitglied, das an der Rechnungsadresse wohnt, kostenlos zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Regelung wird immer die Zahl der Personen berücksichtigt, die am 1. Januar des betroffenen Jahres an der jeweiligen Adresse wohnhaft waren. Der zuständige flämische Minister empfahl in seinem Jahresbericht 2007³⁴, diese Regelung kritisch zu überprüfen: man kann sich nämlich durchaus fragen, ob die kostenlose Bereitstellung einer bestimmten Menge Wasser pro Person, die an einer bestimmten Adresse gemeldet ist, tatsächlich die sozialste Lösung bedeutet, denn damit genießen alle Haushalte ungeachtet ihres Einkommens einen finanziellen Vorteil. Der flämische Minister verweist auch auf verschiedene Beschwerden, denen zufolge *„die Trinkwasserrechnung fast keine Informationen über die per Gesetz kostenlos zur Verfügung gestellte Wassermenge enthält. Außerdem berechnet die Wassergesellschaft seit 2005 einen suprakommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung und immer häufiger auch einen kommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung oder eine so genannte Kanalsteuer für diese angeblich „kostenlose Wassermenge“. Infolgedessen ist diese Maßnahme allmählich wirkungsloser geworden.“*³⁵

Vor allem auf Grund der bereits erwähnten Preiserhöhungen und weil immer mehr Gemeinden von ihren Bürgern tatsächlich eine kommunale Kanalsteuer in voller oder angepasster Höhe erheben, müssen zahlreiche Haushalte höhere Wasserrechnungen bezahlen. Die von der Dienststelle durchgeführte Umfrage ergibt einen Anstieg der Durchschnittsrechnung um 37% von 2006 bis 2009 für eine Familie mit zwei Erwachsenen und einem Kind, die 100 m³ Wasser verbrauchen. Der Anstieg ist vor allem durch die Beiträge zur Abwasserreinigung zu erklären: die Trinkwasserpreise wurden im Schnitt um 13% angehoben, der suprakommunale Beitrag zur Abwasserreinigung um 28% und der kommunale Beitrag zur Abwasserreinigung um 120%. Da die Städte und Gemeinden auf Grund europäischer Richtlinien gezwungen sein werden, hohe Summen in ihre Kanalisation zu investieren, und die Möglichkeit haben, diese Kosten über den kommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung an den Verbraucher weiterzugeben, wird mit einem starken Anstieg der Wasserpreise für die Haushalte gerechnet.

Der Wasserpreis ist je nach Region oder Gemeinde sehr unterschiedlich. Für eine vierköpfige Familie, die pro Jahr 120 m³ verbraucht, lag der Gesamtpreis für Trinkwasser am 1. Januar 2009 zwischen 1,851 Euro/m³ (Baarle Hertog) und 3,457 Euro/m³ (Knesselare).³⁶

Die vorgesehenen Sozialmaßnahmen zur Senkung des Wasserpreises für die Bevölkerung allgemein und insbesondere für sozial benachteiligte Personen betreffen drei Aspekte der Gesamtwasserrechnung:

³³ Dekret vom 24. Mai 2002 über Wasser zum menschlichen Gebrauch, Belgisches Staatsblatt, 23. Juli 2002

³⁴ Vlaamse Ombudsdienst (2008), *Jaarverslag 2007*, Vlaamse Ombudsdienst, Brüssel, S. 111.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sie finden die Abonnementkosten, den Betrag der suprakommunalen und kommunalen Beiträge, sowie die Trinkwasserproduktions- und -verteilungskosten pro Gemeinde auf der Webseite der flämischen Umweltgesellschaft (VMM): <http://www.vmm.be>

- (a) 15 m³ Trinkwasser pro Haushaltsmitglied, das an der Rechnungsadresse gemeldet ist, werden kostenlos zur Verfügung gestellt. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass dies lediglich die Lieferkosten betrifft. Die Beiträge zur Abwasserreinigung, die auf diese Wassermenge entfallen, müssen entrichtet werden.
- (b) Anspruchsberechtigte für (1) das garantierte Einkommen für Senioren oder die Einkommensgarantie für Senioren, (2) das Integrationseinkommen, (3) die Entschädigung oder Einkommensgarantie für Personen mit einer Behinderung und (4) die Integrationszulage für Personen mit einer Behinderung sind aus sozialen Gründen von der Zahlung des suprakommunalen Beitrags zur Abwasserreinigung befreit. Diese Befreiung wird von Rechts wegen gewährt, auf der Grundlage der Zentralen Datenbank der Sozialen Sicherheit. Im Jahr 2008 wurden an diesem System Änderungen vorgenommen, die vor allem die Bewohner von Apartmentgebäuden mit nur einem Zähler betreffen.
- (c) Die Gemeinden können beschließen, den kommunalen Beitrag zur Abwasserreinigung gar nicht oder nur teilweise in Rechnung zu stellen (dies geschieht immer seltener) oder bestimmte Bevölkerungskategorien davon zu befreien. Hier ist die Praxis zwangsläufig unterschiedlich von einer Gemeinde zur anderen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Wassergesellschaften diese 15 m³ manchmal als Argument vorschieben, um einkommensschwachen Kunden keinen Sozialtarif gewähren zu müssen.³⁷ Zwei Wassergesellschaften tun es trotzdem. Das Trinkwasserdekret besagt, dass die Wassergesellschaften gemäß den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen „zur Ergreifung von Maßnahmen mit sozialem Charakter“ gezwungen werden können. Diese Vorschrift wurde allerdings nicht weiter präzisiert. Auf Grund dessen fordert die Konzertierungsgruppe, umgehend eine Diskussion über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu führen und über Sozialtarife nachzudenken, wie sie im Strom- und Gasbereich Anwendung finden.

3.1.2. Die wallonische Region

Auch die wallonische Region hat zum 1. Januar 2005 ein neues Preisfindungssystem eingeführt³⁸, um den Anforderungen der europäischen Rahmenrichtlinie über die Wasserpolitik gerecht zu werden. Die neuen Bestimmungen besagen, dass der Wasserpreis in der gesamten wallonischen Region auf eine einheitliche Weise berechnet werden muss. Die Berechnungsweise ist also die gleiche, aber die Preise fallen trotzdem unterschiedlich aus. Den Kern dieses Systems bilden zwei Konzepte: einerseits der so genannte tatsächliche Kostenpreis für die Versorgung (TKV), der von den Wassergesellschaften festgelegt wird, und andererseits der tatsächliche Kostenpreis für die Abwasserreinigung (TKAR), den die wallonische Region bestimmt.

Die Tarifierung des Wassers ist in der wallonischen Region progressiv geregelt. Dies bedeutet, dass der Wasserpreis umso höher ausfällt, je mehr man verbraucht. Konkret werden dabei neben den Fixkosten für das Abonnement drei unterschiedliche Verbrauchsstufen definiert. Die zweite Verbrauchsstufe ist allerdings sehr großzügig bemessen, denn sie betrifft alle Abnahmemengen zwischen 30 und 5.000 m³. Bei allen drei Verbrauchsstufen ist in der Preisberechnung jeweils ein Beitrag zum Sozialfonds für Wasser enthalten.

³⁷ SERV (2007), „De Vlaamse watersector: analyse en uitdagingen“ in *Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen*, 2007, Gent, Academia Press, p. 471.

³⁸ Dekret vom 12. Februar 2004 über die Tarifierung und die Bedingungen der öffentlichen Wasserversorgung in der Wallonie, *Belgisches Staatsblatt*, 22. März 2004

Die Wassergesellschaften sind verpflichtet, die genaue Zusammensetzung des Wasserpreises auf ihren Rechnungen zu vermerken. Außerdem muss der Rechnung ein Histogramm mit dem Wasserverbrauch der letzten drei Monate beigelegt werden, damit der Verbraucher eine Vorstellung von der Entwicklung seiner Abnahme hat.³⁹

Die von der Dienststelle durchgeführte Studie zeigt zwischen 2006 und 2009 für eine Familie mit zwei Erwachsenen und einem Kind bei einem Verbrauch von 100 m³ Wasser einen Anstieg des Rechnungsbetrags um 62%. Die Preissteigerung ist auch durch die Beiträge zur Abwasserreinigung zu erklären: die Preise für Trinkwasser (TKV) sind im Durchschnitt um 15% gestiegen, während der tatsächliche Kostenpreis für die Abwasserreinigung (TKAR) um 109% angehoben wurde.

3.1.3. Die Region Brüssel-Hauptstadt

Mit Hilfe der in der Verfügung vom 20. Oktober 2006⁴⁰ definierten Preisfindungsgrundsätze wollte die Brüsseler Regionalregierung den rationellen und sparsamen Umgang mit dem Trinkwasser finanziell unterstützen und zugleich eine allzu große Belastung des Geringverbraucher durch die strikte Anwendung des „tatsächlichen Kostenpreises“ gemäß der europäischen Richtlinie verhindern. Auf Grund dessen sieht die Verfügung eine solidarische und progressive Tarifierung vor. Die Preise pro Kubikmeter schwanken je nach der verbrauchten Menge; die Zahl der Haushaltsmitglieder wird dabei berücksichtigt. Auch das Prinzip des Sozialfonds für Wasser ist in der Verfügung vorgesehen.

Der von einem Brüsseler Verbraucher bezahlte Kubikmeterpreis setzt sich aus zahlreichen Elementen zusammen. Er richtet sich nach dem Preis des von der Brüsseler Interkommunalen für die Wasserverteilung (IBDE) gelieferten Wassers, zuzüglich der von der Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE) festgelegten Pauschalgebühr für die Abwasserklärung, der von der IBDE festgelegten Kanalgebühr und des Abonnementbetrags, den wiederum die Gemeinden definieren.

Im Jahr 1998 richtete die IBDE zur Unterstützung aller natürlichen Personen, die Schwierigkeiten mit der Begleichung ihrer Wasserrechnung haben, einen Sozialfonds ein. Die Grundsätze des Sozialfonds für Wasser sind inzwischen auch in die Verfügung vom 20. Oktober 2006 aufgenommen worden. Bei Zahlungsschwierigkeiten können die betroffenen Brüsseler Haushalte auf die Hilfe des ÖSHZ zählen.

Für den Brüsseler Verbraucher beläuft sich die Wasserrechnung im Durchschnitt auf 204,48 und ist damit die niedrigste des Landes. Die Gefahr einer starken Preissteigerung ist hier, auf Grund des zunehmenden Bedarfs an Investitionen in die Kanalisation, größer als in den übrigen Regionen.

Aus ökologischer Sicht ist die progressive Tarifierung in der Region Brüssel-Hauptstadt sehr interessant. Da einkommensschwache Familien jedoch häufig in Wohnungen ohne wassersparende Anlagen oder Geräte leben, scheint eine Bewertung dieses Preisfindungssystems nach seinen Auswirkungen auf die benachteiligten Haushalte durchaus angemessen.

³⁹ Erlass der wallonischen Regierung vom 14. Juli 2005 in Abänderung des Erlasses der wallonischen Regierung vom 3. März 2005 über das Wassergesetzbuch und die Festlegung eines einheitlichen Kontenplans. *Belgisches Staatsblatt*, 26. August 2005.

⁴⁰ Verfügung vom 20. Oktober 2006 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Wasserpolitik. *Belgisches Staatsblatt*, 3. November 2006.

3.2. Tarife, die sozialen, solidarischen und ökologischen Kriterien entsprechen

Die Konzertierungsgruppe zeigt angesichts der Vielfalt der beschriebenen Preisfindungssysteme verschiedene interessante Elemente auf:

- Eine für den Kunden kostenlos zur Verfügung gestellte Basismenge an Trinkwasser;
- Eine Preisstaffelung zur Konkretisierung der in der Wasser-Rahmenrichtlinie enthaltenen Vorschrift, die Wasserpreispolitik derart zu gestalten, dass der Verbraucher auf eine angemessene Weise zum vernünftigen Umgang mit den Ressourcen angeregt wird;
- Die Berücksichtigung der Größe des Haushalts;
- Die Befreiung bestimmter Bevölkerungskategorien von den Beiträgen zur Abwasserreinigung;
- Ein Sozialfonds für Wasser, der bei Zahlungsschwierigkeiten interveniert;
- Ein Solidaritätsbeitrag im Rahmen der Nord-Süd-Problematik.

3.3. Die Wasseranlage des Wohnhauses

3.3.1. Für jede Wohnung ein Zähler

Sowohl auf dem öffentlichen wie auch auf dem privaten Wohnungsmarkt gibt es viele Wohnungen, die nicht über einen eigenen Wasserzähler verfügen. In der Region Brüssel- Hauptstadt sind hiervon nicht weniger als 270.000 Wohnungen betroffen⁴¹. Natürlich führt ein gemeinsamer Zähler für mehrere Wohneinheiten zu verschiedenen Problemen.

Wird der Wasserverbrauch nicht pro Wohneinheit ermittelt, so hat dies zweierlei Auswirkungen:

- (1) Der Verbrauch wird pauschal abgerechnet;
- (2) Geleistete Anstrengungen zum Einsparen von Trinkwasser werden nicht belohnt.

Die Konzertierungsgruppe betont, dass das Anbringen eines separaten Wasserzählers in jeder Wohneinheit eine Priorität darstelle, da sämtliche sozialen und ökologischen Maßnahmen durch gemeinsame Zähler unwirksam würden.

3.3.2. Intelligente Zähler

Genau wie auf dem Energiemarkt spricht man auch in der Wasserwirtschaft immer häufiger von „intelligenten Zählern“, die einen elektronischen – und automatischen – Datenaustausch zwischen Kunden und Gesellschaft ermöglichen. Die Teilnehmer der Konzertierungsgespräche fragen sich allerdings, ob die Einführung dieser Zähler nicht mit dem Schutz der Privatsphäre in Konflikt treten könnte, und ob sie tatsächlich ein Plus bedeutet. Auch die mit dieser Neuerung verbundenen Kosten werfen Fragen auf. In den Augen der Konzertierungsgruppe erscheint es sehr viel sinnvoller, wie im vorangehenden Punkt beschrieben, einen Zähler pro Wohneinheit vorzusehen, als solche „intelligenten Zähler“ einzuführen.

⁴¹ Beigefügte Interpellation von Herrn Didier Gosuin hinsichtlich der sozialen Tarifierung des Wassers und die regionale Finanzierung (18. Februar 2005), http://www.mr-parlbru.be/prises-positions/documents/18-022005_interpelgosuin.pdf

3.3.3. Veraltete und bleihaltige Rohrleitungen

Viele Wasseranlagen in den Wohnhäusern bestehen auch heute noch ganz oder teilweise aus Bleileitungen. Dies gilt natürlich vor allem für alte Häuser. Das Vorhandensein von Bleileitungen – und die damit verbundene, verstärkte Bleibelastung des Trinkwassers – kann sich nachteilig auf die Gesundheit der Bewohner auswirken.⁴²

Manche Gemeinden bieten kostenlose Kontrollen der Wasserqualität an.

In minderwertigen Wohnhäusern finden sich häufig alte Rohrleitungen, die es zu ersetzen gälte. Undichte Stellen – die manchmal nicht gefunden werden – können zu einem beachtlichen Wasserverlust führen, und die Rechnungen mächtig in die Höhe treiben. Zahlreiche Situationen dieser Art wurden unlängst in der flämischen Presse erwähnt.⁴³

Die Art und Weise, mit versteckten Lecks umzugehen, ist von einer Wassergesellschaft zur anderen oft verschieden. Auch wenn eine gütliche Regelung vorgesehen ist, wobei dem Kunden nur 50% des zusätzlichen Verbrauchs in Rechnung gestellt werden, belaufen sich die Beträge in den erwähnten Fällen manchmal auf mehrere Tausend Euro: für Geringverdiener eine stolze Summe.

Die Konzertierungsgruppe betont auch, dass es für Eigentümer mit niedrigem Einkommen und für Mieter nicht einfach ist, den Austausch von veralteten oder bleiernen Leitungen zu finanzieren. Häufig verfügen die Leute nicht über die nötigen Kenntnisse, um diese Arbeit selbst durchzuführen. In der Region Brüssel-Hauptstadt und in der wallonischen Region wird für den Ersatz von Bleileitungen – unter gewissen Bedingungen – eine Prämie gewährt. Auch der Brüsseler Sozialfonds für Wasser kann technische Unterstützung bieten, was ebenfalls eine interessante Möglichkeit ist.

4. Das Problem der Zahlungsschwierigkeiten

4.1. Einige Zahlen

Auf der Grundlage der Antworten der Wasserverteilungsgesellschaften, die bei der Dienststelle eingegangen sind, kommen wir für das Jahr 2008 auf folgende Zahlen:⁴⁴

- Zahl der Inverzugsetzungen: 32.504 in der Region Brüssel-Hauptstadt, 217.416 in der wallonischen Region und 174.822 in der flämischen Region;
- Zahl der Zahlungspläne: 12.342 in der Region Brüssel-Hauptstadt, 53.396 in der wallonischen

⁴² Laut Aquawal-Jahresbericht (2007) gibt es schätzungsweise noch 104.858 verbleibende Wasseranschlüsse aus Blei. Dies entspricht etwa 8% aller Wasseranschlüsse in der wallonischen Region. Vgl. <http://www.aquawal.be>

⁴³ Siehe auch: Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op. cit.* S. 109-110.

⁴⁴ Diese Zahlen vermitteln lediglich einen Teilüberblick: sie betreffen die Wasserverteilungsgesellschaften, die an der Studie teilgenommen haben, und die über die nötigen Informationen zur Beantwortung der Fragen verfügten.

- Region und 32.335 in der flämischen Region;
- Zahl der Versorgungseinstellungen: 99 in der Region Brüssel-Hauptstadt, 649 in der wallonischen Region⁴⁵ und 467 in der flämischen Region.⁴⁶

4.2. Die verschiedenen Ansätze

Beim Umgang mit unbezahlten Rechnungen werden zwei verschiedene Ansätze verfolgt. Entweder wird – nach Anwendung eines bestimmten Verfahrens - dem säumigen Zahler das Wasser abgestellt. In der flämischen Region kann die Wasserversorgung auf einen Beschluss des lokalen Beratungsausschusses hin unterbrochen werden. In der wallonischen Region und in der Region Brüssel-Hauptstadt wurde ein Sozialfonds für Wasser ins Leben gerufen, der – in einer ersten Phase – eingreift, wenn ein Haushalt sich in Zahlungsschwierigkeiten befindet. Die Einstellung der Wasserversorgung ist erst nach einer entsprechenden Entscheidung des zuständigen Richters möglich und kommt eher selten vor. Oder man wendet sich im Fall einer unbezahlten Rechnung an das Gericht: in diesem Fall wird die Angelegenheit zu einem Verschuldungsfall. Die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Zahlungsrückstände sind also von Region zu Region unterschiedlich.

4.2.1. Die flämische Region

In der flämischen Region sind Einstellungen der Wasserversorgung nur über das Eingreifen des lokalen Beratungsausschusses (LAC) möglich.⁴⁷In diesem Ausschuss sind ein Berater des ÖSHZ, mehrere Sozialarbeiter des ÖSHZ und die Unternehmen der Daseinsvorsorge vertreten. Der Sektor behauptet, dass den betroffenen Haushalten nur im Fall ihres „offenkundigen schlechten Willens“ das Wasser abgedreht wird. Diesbezüglich gilt es übrigens festzuhalten, dass der Begriff des „offenkundigen schlechten Willens“ im Zusammenhang mit einer Einstellung der Energieversorgung seit der Abänderung des Dekrets vom 20. Dezember 1996 im Jahr 2007 aus dem Text gestrichen wurde. Allerdings gilt dieses Kriterium nach wie vor für die Einstellung der Wasserversorgung. Folglich sind das Verfahren und die Bewertung bei einer Einstellung der Wasserversorgung seitdem anders als im Fall einer Einstellung der Energieversorgung.

Es ist schwierig, sich eine klare Vorstellung von der Zahl der Versorgungseinstellungen zu machen, denn es gibt keine Einrichtung, die solche Zahlen für ganz Flandern auf dem neuesten Stand hält. Aus einer Antwort der flämischen Ministerin für öffentliche Bauaufträge, Energie, Umwelt und Naturschutz auf eine parlamentarische Frage ergibt sich, dass die flämischen Wassergesellschaften im Jahr 2007 in etwa 1.400 Fällen die Versorgung eingestellt haben. Diesbezüglich machte die Ministerin deutlich, dass manche Wassergesellschaften sich an die lokalen Beratungsausschüsse wendeten, während andere dies nicht taten. Diese stellten die Versorgung nicht ein, sondern leiteten ein Beitreibungsverfahren bei Gericht ein, was zu einer Schuldenhäufung führen könne.⁴⁸ Auch die Umfrage der Dienststelle hat gezeigt, dass die Wassergesellschaften mit Zahlungsrückständen höchst unterschiedlich umgingen. Im Jahr 2008 belief sich die Gesamtzahl der Versorgungseinstellungen auf 467 (eine Gesellschaft, die noch 2007 eine große Zahl von Anträgen auf eine Einstellung der Versorgung eingereicht hatte, sah im Jahr 2008 nach der Einführung eines neuen Fakturierungssystems davon

⁴⁵ Diese Zahl der Versorgungseinstellungen betrifft eine einzige Wassergesellschaft.

⁴⁶ Aus verwaltungstechnischen Gründen hat eine Wassergesellschaft 2008 keine Inverzugsetzungen verschickt. Auf Anfrage dieser Gesellschaft ist niemandem das Wasser abgedreht worden. Eine Vielzahl der 1400 Versorgungseinstellungen im Jahr 2007 – wie im flämischen Parlament mitgeteilt – ging jedoch auf das Konto dieser Gesellschaft.

⁴⁷ Dekret vom 20. Dezember 1996 zur Regelung der Mindestversorgung mit Strom, Gas und Wasser. *Belgisches Staatsblatt*, 8. Februar 1997

⁴⁸ Einer Antwort von Hilde Crevits, der flämischen Ministerin für öffentliche Bauaufträge, Energie, Umwelt und Naturschutz auf eine parlamentarische Frage von Frau Veerle Heeren, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft, Fischerei und den ländlichen Raum, Raumordnung und den Wohnungsbestand entnommene Informationen. Versammlung vom 06.03.2008.

ab). Auffallend ist, dass der unbezahlte Betrag, der zu einer Einstellung der Versorgung führt, gering ist: im Schnitt sind es 493,12 Euro. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass die tatsächlich vorgenommenen Versorgungseinstellungen lediglich 10% der bei den LAC eingereichten Anträge (4.886) ausmachen. Daneben wurde in 8.968 Fällen ein Gerichtsverfahren eingeleitet.

In seinen Jahresberichten 2007 und 2008 stellt der flämische Ombudsdienst eine Reihe von Problemen hinsichtlich der Funktionsweise der LAC fest. Bei der Bearbeitung der eingegangenen Beschwerden wurde festgestellt, dass *„die Probleme bei einer Einstellung der Versorgung auch mit einer unangemessenen Bearbeitung der Anträge, einem ungenügenden Follow-up und wenig Gesprächsbereitschaft verbunden seien. Noch allzu häufig ginge man davon aus, dass eine ausbleibende Reaktion des Kunden auf die Einladung, an der Sitzung des lokalen Beratungsausschusses teilzunehmen, mit „offenkundigem schlechten Willen“ gleichzusetzen sei und daher die Einstellung der Versorgung rechtfertige.“*⁴⁹ Der Ombudsdienst vertritt die Auffassung, dass einer Einstellung der Versorgung stets eine Bedürftigkeitsprüfung vorangehen müsse, und dass man ein Abstellen des Wassers möglichst vermeiden solle, vor allem wenn es um geringe Beträge gehe. In seinem Jahresbericht 2008 weist der Ombudsdienst ferner darauf hin, dass manche Versorgungseinstellungen sich vermeiden ließen, wenn die LAC besser funktionierten.⁵⁰ Gewissen Meldungen aus der Praxis zufolge ist es zu Einstellungen der Versorgung gekommen, nachdem das LAC-Verfahren nicht korrekt angewandt wurde (der LAC hat seine Entscheidung beispielsweise im Rahmen einer Telefonkonferenz getroffen, und den Kunden jegliche Möglichkeit zu einer Verteidigung genommen).

Die Befürworter des „LAC-Verfahrens“ geben zu bedenken, dass es nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen zu einer Versorgungseinstellung komme, da in den meisten Fällen eine andere Entscheidung getroffen werde. Die drohende Versorgungseinstellung führe dazu, dass die Kunden den Ernst der Lage begriffen, und dadurch werde es einfacher, die Personen in Zahlungsschwierigkeiten zu erreichen – selbst wenn bis dahin sämtliche Versuche der Kontaktaufnahme erfolglos geblieben seien.

Die Mitglieder der Konzertierungsgruppe gehen von dem Grundsatz aus, dass man Menschen nicht ohne Wasserversorgung lassen kann. Falls keine Lösung gefunden werden kann, vertreten sie die Auffassung, dass ein Verfahren vor dem Richter – vorzugsweise einem Friedensrichter, weil dieser relativ zugänglich ist – ratsamer ist, als ein Verfahren vor einem Ausschuss, in dem auch der Beschwerdeführer vertreten ist.

*„S. ist eine zugewanderte, allein erziehende Frau mit drei Kindern. Sie erwartet gerade ihr viertes Kind. Schon vor zwei Jahren hat man ihr das Wasser abgestellt. Ihre Schulden belaufen sich derzeit auf über 3.000 Euro. Die Ursache des Problems war eine undichte Stelle. Damals begab sie sich zum ÖSHZ, das jemanden zu ihr ins Haus schickte. Weiter geschah nichts. Im Anschluss erhielt sie zwei Schreiben, die sie aufforderten, sich zu einer Versammlung des lokalen Beratungsausschusses zu begeben, aber sie ging nicht hin. Aufgrund dessen stellte man ihr das Wasser ab. Letztendlich schlug die Frau selbst einen Zahlungsplan mit monatlichen Rückzahlungen von 50 Euro vor, der jedoch abgelehnt wurde. Ein Mitglied einer Organisation wollte aushilfsweise eine Zisterne mit 1000 Litern Wasser bei ihr aufstellen, wovon aus Platzmangel letztendlich jedoch abgesehen wurde. Sie und ihre Kinder gehen zum örtlichen Schwimmbad, um sich zu waschen.“*⁵¹

⁴⁹ Vlaamse Ombudsdienst (2008), *Jaarverslag 2007*, Brüssel: Vlaamse Ombudsdienst S. 113

⁵⁰ Vlaamse Ombudsdienst (2008), *Op. cit.* S. 114

⁵¹ Samenlevingsopbouw Gent

„Vor über zwei Jahren wurde L. das Wasser abgestellt weil sie ihre Schulden nicht bezahlte. Die Dienststelle für eine Begleitung zu Hause hat daraufhin mit ihr gemeinsam Ordnung in ihre Papiere gebracht. Es stellte sich heraus, dass die Einstellung der Wasserversorgung völlig unbegründet war, denn sie hatte alles bezahlt.“⁵²

Die wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt haben einen Sozialfonds für Wasser eingerichtet, der Verbrauchern in Zahlungsschwierigkeiten hilft, ihre Rechnung zu bezahlen.

4.2.2. Die wallonische Region

Der Sozialfonds für Wasser der wallonischen Region wird aus Beiträgen von 0,0125 Euro pro fakturierten Kubikmeter Wasser gespeist. Der Fonds wird für vier verschiedene Arten von Ausgaben herangezogen, und zwar folgendermaßen:

- 85% zur Begleichung der Wasserrechnungen von Verbrauchern in Schwierigkeiten;
- 9% für Ausgaben zu Gunsten der Arbeit des ÖSHZ;
- 1% für Ausgaben zu Gunsten der Arbeit der öffentlichen Gesellschaft für Wasserbewirtschaftung (SPGE);
- 5% für Ausgaben zu Gunsten sinnvoller technischer Verbesserungen, die den Verteilergesellschaften ermöglichen, den Verbrauchern zu helfen (z.B. eine Änderung des Wasseranschlusses, die Installation eines Wasserzählers mit Durchflussbegrenzer, die Suche nach Lecks in der Anlage im Haus des Verbrauchers usw.).

Die Aufteilung der Inanspruchnahmerechte unter den ÖSHZ, die auf dem Gebiet der Wassergesellschaft ansässig sind, geschieht auf der Grundlage einer Formel, bei der die Zahl der Verbraucher in Zahlungsschwierigkeiten, die Zahl der Empfänger des Integrationseinkommens und die Zahl der Wasserzähler berücksichtigt werden. Die Verbraucher in Schwierigkeiten, d.h. diejenigen, die nach Ablauf der Inverzugsetzungsfrist unfähig sind, ihre Wasserrechnung ganz oder teilweise zu bezahlen, werden in die Liste aufgenommen, welche die Wassergesellschaft dem ÖSHZ übermittelt. Das ÖSHZ kann auch selbst die Initiative ergreifen und bei der Wassergesellschaft eine Intervention des Sozialfonds zu Gunsten von Verbrauchern zu beantragen, die sich möglicherweise außer Stande sehen werden, ihre Wasserrechnung zu bezahlen, noch bevor die Wassergesellschaft die Liste der nichtzahlenden Kunden erstellt. Auch die Verbraucher, die nicht auf die öffentliche Wasserversorgung abonniert sind, können über das ÖSHZ in den Genuss einer Unterstützung durch den Sozialfonds kommen. In diesem Fall verrechnet die Wassergesellschaft die Intervention des Sozialfonds mit der Rechnung, die auf den Namen des Eigentümers oder der Miteigentümer ausgestellt wird.

Obschon die Inanspruchnahmerechte prozentual stärker genutzt werden (59,53% im Jahr 2007 verglichen mit 57,60% in 2006), wird der Fonds nach wie vor bei weitem nicht ausgeschöpft.⁵³ In ihren Berichten für 2007 an die SPGE werden folgende Probleme hervorgehoben:⁵⁴

- Umfangreichere Inanspruchnahmerechte für ÖSHZ von geringer Größe
- Eine stärkere Nutzung der Haushaltssumme für „technische Verbesserungen“ im Rahmen der Beschäftigungsentwicklungsinitiativen auf dem Gebiet der Nachbarschaftsdienste mit sozialem Zweck;
- Eine bessere Finanzierung der ÖSHZ.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Öffentliche Gesellschaft für Wasserbewirtschaftung (2007), *Fonds social de l'eau rapport 2007*

⁵⁴ Union der Städte und Gemeinden der Wallonie: Fédération der ÖSHZ (2009), *Mémoire régional et communautaire des centres publics d'aide sociale*, Namur. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/memorandum-regionale-2009.pdf

In der wallonischen Region kann die Wasserversorgung nur auf Grund einer entsprechenden Entscheidung des zuständigen Richters eingestellt werden. Im Jahr 2008 wurden 649 Einstellungen der Versorgung gezählt; erstaunlicherweise betrifft diese Zahl nur eine einzige Wassergesellschaft.

4.2.3. Die Region Brüssel-Hauptstadt

In Brüssel wird der Fonds aus Beiträgen von 0,01 Euro pro fakturierten Kubikmeter Wasser gespeist und das ÖSHZ einer jeden Gemeinde erhält Inanspruchnahmerechte im Verhältnis zur Zahl der Empfänger eines Integrationseinkommens oder eines entsprechenden Einkommens, die in dieser Gemeinde wohnhaft sind. Jeder, der Schwierigkeiten hat, seine Wasserrechnung zu bezahlen, kann sich an das ÖSHZ wenden, um eine Beihilfe zu erhalten. Das ÖSHZ befindet eigenmächtig über die zu gewährende Unterstützung. Diese kann unterschiedliche Formen annehmen:

- Die Bezahlung der Wasserrechnung;
- Falls eine Rückstellung für den Wasserverbrauch im Mietpreis enthalten ist, die Übernahme einer Summe, die auf einer Pauschalmenge von 80 Litern pro Tag und pro Person beruht;
- Die teilweise Nutzung des Sozialfonds zur Deckung der Kosten für einen Arbeiter, der Leckagen an der Toilettenspülung und an den Wasserhähnen reparieren oder Ratschläge zum Verbrauch erteilen soll.

Gemäß dem Tätigkeitsbericht 2007 der IBDE (Brüsseler Interkommunale für die Wasserverteilung) wird der Sozialfonds zu 95,49% ausgeschöpft. Die meisten ÖSHZ nutzen die ihnen gewährten Beträge tatsächlich zu 100%.⁵⁵

Der Konzertierungsgruppe scheint es besonders interessant, unter Einbeziehung der verschiedenen Akteure (einschließlich der Organisationen, die Menschen in prekären Lebensverhältnissen und Armut vertreten) die Sozialfonds für Wasser zu bewerten und über eine Verbesserung ihrer Funktionsweise nachzudenken.

In der Region Brüssel-Hauptstadt kann die Versorgung nur auf eine entsprechende Entscheidung des zuständigen Richters hin eingestellt werden. Es gilt außerdem ein Verbot, die Versorgung während der Winterzeit und während der Sommerzeit einzustellen.⁵⁶ Im Jahr 2008 wurde die Wasserversorgung von Haushalten in 99 Fällen eingestellt.

5. Ein vernünftiger Umgang mit Wasser

Die europäische Rahmen-Richtlinie 2000/60/EG legt ganz besonderen Nachdruck auf einen rationellen Umgang mit Wasser. Außerdem fordert sie eine weitestgehende Einbeziehung der Bürger in die Wasserpolitik und betont die wichtige Rolle der Gemeinden in diesem Bereich.⁵⁷

Genau wie bei der Energie sind es die Menschen in einer ungünstigen wirtschaftlichen Situation, die von wassersparenden Maßnahmen am wenigsten profitieren. Die Wasseranlagen in den Häusern und Wohnungen dieser Menschen sind oft veraltet (und weisen daher zum Beispiel undichte Stellen

⁵⁵ Tätigkeitsbericht der IBDE, vgl. <http://www.ibde.be/index/cfm>

⁵⁶ Verfügung vom 20. Oktober 2006 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Wasserpolitik, *Belgisches Staatsblatt*, 3. November 2006 (Artikel 38 §6).

⁵⁷ Moreau, Marlène (2008), *Op. cit.*

auf), außerdem verfügen sie nicht über einen Regenwasserbrunnen. Für Personen, die in einem Apartmentgebäude mit einem gemeinsamen Wasserzähler wohnen, führen die Bemühungen um einen sparsamen Umgang mit Wasser nicht zu einer Senkung des Rechnungsbetrages.

Für die Konzertierungsgruppe muss prioritär darauf geachtet werden, jede Wohneinheit mit einem eigenen Zähler auszustatten. So können die Verbraucher ihren Konsum überwachen, und ihre Bemühungen um einen sparsamen Umgang mit Wasser wirken sich positiv auf die Wasserrechnung aus.

Darüber hinaus findet die Konzertierungsgruppe die Programme und Aktionen im Bereich der Energieeinsparungen interessant: die Einführung grüner Zertifikate, die Projekte im Zusammenhang mit Energie-Audits, die spezifischen Prämien usw. Sie erkennt hier zahlreiche mögliche Parallelen zur Wasserpolitik.

Schon einfache Gesten helfen sehr viel Wasser sparen: Duschen anstatt ein Bad zu nehmen, beim Zähneputzen einen Becher verwenden, den Zählerstand regelmäßig prüfen um eventuelle Lecks schnell zu bemerken usw. Die Wasserverteilungsgesellschaften, die öffentlichen Einrichtungen und die regierungsunabhängigen Organisationen erteilen bereits Ratschläge dieser Art, aber sie können die Bevölkerungsgruppen, die in prekären Verhältnissen oder in Armut leben, nur schwer erreichen.

Auch durch eine Anpassung der Anlage lässt sich Wasser sparen (Luftsprudler⁵⁸ oder Strahlregler auf dem Wasserhahn, Sparduschkopf, Verringerung des Wasservolumens in der Toilettenspülung usw.), ebenso durch die Verwendung sparsamer Geräte. (Waschmaschinen, Spülmaschinen usw.) Allerdings stellen die Kosten, die mit manchen Anschaffungen dieser Art verbunden sind, einkommensschwache Haushalte vor ein Problem.

Die größten Einsparungen aber, lassen sich mit Hilfe von Regenwasser erzielen. Allerdings muss hierzu ein entsprechender Auffangbehälter installiert und die Zufuhr zum Hausinnern geregelt werden. Bei Neubauten und Renovierungen ist das Vorsehen eines Regenwasserbrunnens übrigens inzwischen Vorschrift, aber die Installation ist mit hohen Kosten verbunden. Auch diese Maßnahme ist für Eigentümer mit niedrigem Einkommen oder für Mieter nicht selbstverständlich.

⁵⁸ Dieser kleine, leicht zu montierende Aufsatz für den Wasserhahn mischt das Wasser mit Luft und ermöglicht bis zu 50% Wasser einzusparen.

6. Empfehlungen

6.1. Den Anspruch auf Wasser und Abwasserreinigung sichern

Die Konzertierungsgruppe plädiert für eine tatsächliche Gewährleistung des Rechts auf Wasser und Abwasserreinigung.

6.1.1. Sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene darauf achten, dass der Auftrag der Wasserverteilung in erster Linie der öffentlichen Hand obliegt

Die Konzertierungsgruppe betont, dass das Risiko der Privatisierung und/oder der Liberalisierung der Wasserversorgung nach wie vor besteht, und erhöhte Wachsamkeit geboten ist. Die verschiedenen Behörden müssen weiterhin dafür sorgen, dass der Zugang zum Wasser und seine Verteilung öffentlich geregelt werden, und diesen Grundsatz auch auf internationaler Ebene verteidigen.

6.1.2. Auf internationaler Ebene hinsichtlich der Anerkennung des Anspruchs auf Wasser als Grundrecht Pionierarbeit leisten

Die Konzertierungsgruppe stellt fest, dass Belgien – und die drei Regionen – im Hinblick auf eine allgemeine Anerkennung des Anspruchs auf Wasser und Abwasserreinigung als Grundrecht auf dem internationalen Parkett eine deutlich aktivere Rolle übernehmen sollten. Dieses Recht gilt es in den betroffenen internationalen Verträgen zu verankern, so dass die Behörden auf allen Ebenen der Gewalt verpflichtet sind, dieses Grundrecht zu gewährleisten.

6.1.3. Das Recht auf Wasser und Abwasserreinigung in der Verfassung verankern

Das Recht auf Wasser und Abwasserreinigung muss ausdrücklich in die belgische Verfassung aufgenommen werden.

Häufig wird das Recht auf Wasser und Abwasserreinigung mit dem Recht auf eine menschenwürdige Wohnung (wie in Artikel 23 der Verfassung vorgesehen) verbunden. Die Konzertierungsgruppe fordert jedoch, auch an die Menschen zu denken, die über kein Obdach verfügen. Um auch ihnen den Anspruch auf Wasser zu sichern, ist es besser, beide Rechte getrennt zu behandeln.

6.1.4. Die Zahl der Menschen abschätzen, die keinen Zugang zu qualitativ hochwertigem Wasser in ausreichender Menge haben

Die Konzertierungsgruppe verlangt, dass man sich für die Menschen interessiert, die keinen Zugang zu qualitativ hochwertigem Wasser in ausreichender Menge, zu Toiletten und zu einer Waschmöglichkeit haben. Sie denkt insbesondere an die ständigen Bewohner touristischer Einrichtungen, an

Obdachlose und Menschen ohne festen Wohnsitz. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um eine Vorstellung von der Zahl dieser Menschen und von den vorherrschenden Problemen zu erhalten.

6.1.5. In jeder Gemeinde und an mehreren Orten in der Stadt eine Wasserversorgungsstelle und kostenlose öffentliche Toiletten vorsehen

Jeder muss seinen Anspruch auf Wasser und Abwasserreinigung geltend machen können, einschließlich der Personen, die nicht über eine Wohnung verfügen und auf der Straße leben. Die Konzertierungsgruppe schlägt vor, genügend Trinkwasser-Versorgungsstellen vorzusehen: eine pro Gemeinde und in der Stadt sogar mehrere, je nach der Zahl der Einwohner und der Größe des Stadtgebiets. Über die Standorte müssen korrekte Informationen mitgeteilt werden, und es gilt dafür Plätze auszuwählen, die von Obdachlosen häufig besucht werden. Es muss eindeutig darauf hingewiesen werden, dass die Versorgungsstellen Trinkwasser liefern, und ein regelmäßiger Unterhalt ist wichtig.

6.1.6. Das Leitungswasser als hochwertiges Trinkwasser bewerben und dabei gezielt auf spezifische Bevölkerungsgruppen achten

Die Konzertierungsgruppe plädiert aus ökologischen und finanziellen Gründen für eine stärkere Förderung des Konsums von Leitungswasser, damit dieser zur Norm wird. Allerdings müssen die Ausrichter dieser Werbekampagnen dabei auch spezifische Zielgruppen ansprechen, indem sie sich einer einfachen Sprache bedienen und über Informationskanäle wie Pflegedienste, Organisationen des Sozialsektors, Krankenkassen oder Gewerkschaften verfahren. Im Rahmen der Kampagnen müssen unmissverständliche und ausreichende Informationen über die Qualität des Leitungswassers und seine Trinkwassereigenschaft vermittelt werden.

Dies bedeutet zugleich, dass der Zugang zum Leitungswasser für alle garantiert sein muss, und dass die Versorgung unter keinen Umständen eingestellt werden darf. Besondere Anstrengungen gilt es gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen zu leisten - und unter anderem das Problem der Bleileitungen in alten (Miet-)Häusern zu lösen – damit auch diese Zugang zu hochwertigem Trinkwasser erhalten.

Studien zeigen, dass die Qualität des Leitungswassers für den menschlichen Verzehr bei weitem ausreichend ist; ausgenommen sind lediglich Schwangere und Neugeborene in Regionen mit hoher Nitratbelastung. Die geltenden Normen für das Leitungswasser müssen jedoch strikt genug sein, damit dieses ohne Probleme von ausnahmslos allen Einwohnern genossen werden kann.

6.2. Den Wassersektor regulieren und kontrollieren, um einen hochwertigen Service zu gewährleisten

6.2.1. Eine bestimmte Anzahl von Verpflichtungen vorsehen, um die Qualität des Kundendienstes und der Dienstleistungen der Wassergesellschaften zu garantieren

Die Konzertierungsgruppe spricht sich für die Festlegung von Kriterien aus, denen der Kundendienst einer jeden Wassergesellschaft genügen sollte. Hierbei stellt sie verschiedene Aspekte in den Vordergrund:

- Eine gebührenfreie Telefonnummer;
- Eine Gleichberechtigung von Gesellschaft und Kunden hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten;
- Eine eindeutige Anlaufstelle und Kontaktperson für Beschwerden oder Unstimmigkeiten;
- Ein öffentlich zugängliches Büro, das freie Sprechstunden mit Terminen auf Vereinbarung kombiniert.

Ferner verlangt die Konzertierungsgruppe, verstärkt auf die Formulierung und auf die Zahlungsmodalitäten der Zwischenrechnungen und Endabrechnungen zu achten. Das Ziel sollten klar verständliche und möglichst einheitliche Rechnungen sein.

Diese Forderungen sollten in Auflagen münden, entweder in der Form einer Verordnung bezüglich des Verkaufs von Wasser oder über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. In der flämischen Region sieht das Trinkwasserdekret beide Möglichkeiten vor, aber weder die Verordnung noch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wurden bislang konkretisiert.

6.2.2. Einen Ombudsdienst einrichten und diesen weitläufig bekannt machen

Der Kunde braucht eine Vermittlungsinstanz, an die er sich wenden kann, wenn er mit der Antwort der Verteilergesellschaft nicht zufrieden ist. In der wallonischen und flämischen Region übernimmt der Ombudsdienst diese Aufgabe. In der Region Brüssel-Hauptstadt gibt es keine Einrichtung dieser Art. Die Informationen über diese Vermittlungsstelle müssen möglichst allgemein verbreitet werden, und auf die Zwischen- und Endabrechnungen gehört ein Hinweis auf ihre Existenz.

6.2.3. Eine dynamische Regulierungsstelle und ein Kontrollorgan vorsehen

Die Konzertierungsgruppe plädiert für die Schaffung einer anspruchsvollen Regulierungsinstanz, die folgende Aufgaben bewältigen sollte:

- Für einen klaren Ordnungsrahmen mit eindeutigen Kriterien sorgen;
- Gesetzliche Garantien und Garantien auf Ebene des Kontrollorgans selbst vorsehen, um ein korrektes Arbeiten der Kontrollinstanz sicher zu stellen;
- In Absprache mit den verschiedenen Akteuren (darunter den Organisationen, die Kunden in

prekären Verhältnissen oder Armut vertreten) gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen definieren und umsetzen;

- Den Kunden einen bequemen Zugang zur Kontrollinstanz gewährleisten.

In der wallonischen Region erfüllt der Kontrollausschuss für Wasser diese Aufgabe. In der flämischen Region wurde eine Regulierungsinstanz zwar geschaffen, sie ist jedoch noch nicht einsatzbereit. In der Region Brüssel-Hauptstadt ist derzeit keine Einrichtung dieser Art vorgesehen.

6.2.4. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen definieren

Die Konzertierungsgruppe hält es für wichtig, umgehend eine Diskussion über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu führen und über die verschiedenen Aspekte nachzudenken, die dazu gehören könnten. Die Empfehlungen des vorliegenden Kapitels könnten hierbei als Inspirationsquelle dienen.

Im Hinblick auf eine soziale Politik wird dringend empfohlen, die Führung bestimmter Sozialstatistiken zur Auflage zu machen, damit sowohl die Organisationen, welche die Kunden und die Menschen in Armut vertreten, als auch die Wassergesellschaften selbst und die politischen Entscheidungsträger die Situation in der Praxis verfolgen können.

6.3. Tarife festlegen, die sozialen, solidarischen und ökologischen Kriterien genügen

Der Konzertierungsgruppe zufolge muss eine gerechte Tarifierung des Wasserverbrauchs folgenden Kriterien entsprechen:

- Ein garantierter und für den Kunden kostenloser Zugang zum Wasser;
- Eine kostenlos zur Verfügung gestellte Grundmenge an Wasser;
- Gestaffelte Preise zur Konkretisierung der europäischen Wasser-Rahmenrichtlinie, die unter anderem besagt, dass die Wasserpreispolitik die Verbraucher „in angemessener Form anregen“ sollte, mit den Ressourcen vernünftig umzugehen;
- Eine Berücksichtigung der finanziellen Mittel des Verbrauchers;
- Eine Berücksichtigung der Größe des Haushalts und der Wasseranlage in der Wohnung;
- Solidarität mit den Einwohnern der Länder des Südens.

6.3.1. Ein Zugang zum Wasser, der den Kunden nichts kostet

Im Sinne des allgemeinen Anspruchs auf Wasser und Abwasserreinigung plädiert die Konzertierungsgruppe für einen kostenlosen Zugang aller Kunden zum Wasser. Dies bedeutet, dass keine Zählermiete und auch kein Abonnement in Rechnung gestellt werden darf.

6.3.2. Eine gestaffelte Tarifierung des Trinkwassers

Bei einer gestaffelten Tarifierung steigt der Preis im Verhältnis zum Verbrauch, was den Kunden zu einem sparsameren Konsum veranlassen kann. Für Privatverbraucher könnte sich diese Preisfindung folgendermaßen darstellen:

- Eine Basismenge, die kostenlos zur Verfügung gestellt wird;
- Eine „normale“ Verbrauchsstufe, die sich nach dem heutigen Durchschnittsverbrauch richtet;
- Eine hohe Verbrauchsstufe mit Preisen, die dem Kunden die Lust an der Verschwendung nehmen sollen.

Der kostenlose Zugang zum Wasser und der Verbrauch der kostenlosen Basismenge müssen durch den Betrag, der innerhalb der folgenden Verbrauchsstufen berechnet wird, kompensiert werden.

Bei der Tarifierung muss die Größe des Haushalts berücksichtigt werden.

Die Region Brüssel-Hauptstadt hat bereits eine gestaffelte Preisfindung mit vergleichbaren Tranchen eingeführt, und berücksichtigt dabei auch die Größe des Haushalts. Die Konzertierungsgruppe hält es für notwendig, diese Tarifierung zu prüfen, um ihre Auswirkungen auf die Rechnungen von einkommensschwachen Kunden zu kennen. Insbesondere muss darüber nachgedacht werden, wie der Zustand der Wohnungen, die von dieser Bevölkerungskategorie bewohnt werden, berücksichtigt werden kann (Fehlen einer Anlage zum Auffangen des Regenwassers usw.) und wie dieser sich verbessern lässt.

Die flämische Region sieht vor, dass jeder Einwohner pro Jahr 15 m³ Wasser kostenlos erhält (die Reinigungskosten für diese Menge allerdings, müssen bezahlt werden). Bei der Ausarbeitung der gestaffelten Tarifierung – wie vorangehend beschrieben – empfiehlt es sich auch, das heutige System hinsichtlich seiner sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen zu bewerten.

6.3.3. Die Freistellung bestimmter Bevölkerungskategorien von den Beiträgen zur Abwasserreinigung

Auf alle drei oben erwähnten Verbrauchsstufen entfallen Reinigungskosten.

Bestimmte Bevölkerungskategorien – mit einem bestimmten Statut oder einem Einkommen unter einem gewissen Niveau – sind davon jedoch befreit. In Angleichung an die Handhabe im Gas- und Stromsektor ist die Einführung eines Statuts des „geschützten Kunden“ zu erwägen. Diese Freistellung muss möglichst automatisch erfolgen.

6.3.4. Ein erweitertes Angebot hinsichtlich der Schuldenvermittlung, mit klaren Modalitäten für die Zahlungspläne und einer qualitativ hochstehenden Begleitung

Im Fall von Zahlungsschwierigkeiten ist es wichtig, dass die Verbraucher sich sehr kurzfristig an einen Schuldenvermittlungsdienst wenden können. Die bestehenden Dienste müssen mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden, um ihren Auftrag zu erfüllen.

Die vorgeschlagenen Zahlungspläne müssen realistisch sein und der Einkommenssituation des betroffenen Kunden angepasst sein.

6.3.5. Ein Sozialfonds, der – im Rahmen der Begleitung durch das ÖSHZ - bei Zahlungsschwierigkeiten intervenieren kann

Ein Sozialfonds in Verbindung mit einer Begleitung durch das ÖSHZ ermöglicht, Zahlungsschwierigkeiten zu bewältigen. Auch Zahlungsprobleme in Folge von „unentdeckten Lecks“ sollten, im Anschluss an eine Bedürftigkeitsprüfung, über einen solchen Fonds gelöst werden können.

Einen Sozialfonds dieser Art gibt es in der wallonischen Region und in der Region Brüssel- Hauptstadt. Der Konzertierungsgruppe scheint es besonders interessant, diesen Fonds unter Einbeziehung der verschiedenen Akteure (einschließlich der Organisationen, die Menschen in prekären Lebensverhältnissen und Armut vertreten) zu bewerten und die Möglichkeiten zur Optimierung seiner Funktionsweise zu eruieren.

Die Konzertierungsgruppe findet es bereits sehr positiv, dass der Brüsseler Fonds eine technische Unterstützung leistet.

6.3.6. Ein Solidaritätsbeitrag

Der Solidaritätsbeitrag – so wie es ihn in der Region Brüssel-Hauptstadt bereits gibt- ermöglicht, ein Budget für Wasserprojekte im Rahmen der Nord-Süd-Problematik vorzusehen. Die Gruppe fordert, dieses gute Praxisbeispiel auch in den beiden anderen Regionen einzuführen.

6.4. Einen Zähler für jede Wohneinheit und eine Anlage von guter Qualität fordern

6.4.1. Einen zugänglichen Zähler pro Wohneinheit fordern

Die Gruppe vertritt die Auffassung, dass das Vorsehen eines Zählers pro Wohneinheit zur Wohnqualität insgesamt beiträgt. Sie befürwortet daher das obligatorische Anbringen eines Zählers in jeder Wohnung. Die Bauauflagen müssen also, sowohl für die private Bauwirtschaft wie auch für öffent-

liche Bauaufträge, entsprechend angepasst werden, was im Übrigen auch für das Mietrecht gilt. In jeder Baugenehmigung für Mehrfamilienhäuser und Apartmentgebäude sind diese Elemente zu erwähnen.

6.4.2. In Bezug auf intelligente Zähler Vorsicht walten lassen

Die Konzertierungsgruppe macht sich im Zusammenhang mit der Nutzung intelligenter Zähler Gedanken über den Schutz der Privatsphäre. Sie fragt sich außerdem, welchen Mehrwert die Installation solcher Zähler dem Kunden bringt, und nicht zuletzt der Preis dieser Zähler wirft Fragen auf.

Wenn erwogen wird, solche intelligenten Zähler zu installieren oder ein Pilotprojekt in diesem Bereich durchzuführen, ist es wichtig, die Vertreter der sozialen Organisationen und der Verbraucherschutzorganisationen einzubeziehen, und eine Bewertung der verschiedenen Aspekte dieser Problematik vorzusehen.

6.4.3. Veraltete Leitungen und Bleileitungen ersetzen

In Wohnhäusern von schlechter Qualität finden sich häufig noch alte Leitungen oder Bleileitungen, die endlich ersetzt werden sollten. Undichte Stellen – die nicht immer schon entdeckt wurden – können einen hohen Wasserverlust und entsprechend gigantische Rechnungsbeträge verursachen.

Eine Prämie und eine Vorfinanzierung müssen vorgesehen werden, damit auch Eigentümer mit geringem Einkommen und Mieter den Ersatz der Leitungen finanzieren können. Auch muss man diesen Personenkategorien die Möglichkeit einer technischen Unterstützung bieten.

Zum Schutz der Mieter fordert die Konzertierungsgruppe, dass die Bestimmungen bezüglich der Qualität der Verteilungsanlage (einschließlich der Bleileitungen) in das Mietgesetz und/oder das Wohngesetzbuch aufgenommen werden.

In gewissen Gemeinden ist es möglich, die Qualität des Trinkwassers kostenlos überprüfen zu lassen. Dieser Service sollte verallgemeinert werden.

6.4.4. Das Problem der unentdeckten Lecks auf eine eindeutige und gerechte Weise lösen

Für unentdeckte Lecks wird eine klare Regelung mit einer vernünftigen Lösung für den Umgang mit dem Wasserverlust gefordert, mit dem der Kunde konfrontiert wird, ohne ihn selbst verschuldet zu haben und manchmal sogar ohne ihn bemerkt zu haben.

Je nach der Einkommenssituation des Kunden kann man – im Anschluss an eine Bedürftigkeitsprüfung – den Sozialfonds für Wasser in Anspruch nehmen, um nach dem Auftreten eines unentdeckten Lecks die Wasserrechnung zu bezahlen.

6.5. Unter Wahrung des Anspruchs auf Wasser und Abwasserreinigung mit Zahlungsverzug umgehen

6.5.1. Eine Einstellung der Versorgung auf Grund von Zahlungsschwierigkeiten vermeiden

Für die Konzertierungsgruppe ist klar, dass auf Grund des Rechtes auf Wasser und Abwasserreinigung niemand ohne Wasser dastehen darf. Versorgungseinstellungen gilt es also um jeden Preis zu vermeiden.

Dies bedeutet, dass unbezahlte Wasserrechnungen Gegenstand einer Schuldenvermittlung und eines Schuldenmanagements werden. Wichtige Elemente in diesem Zusammenhang sind:

- Ein gut entwickelter, hochkarätiger Begleitapparat;
- Die Intervention eines Sozialfonds, im Anschluss an eine Bedürftigkeitsprüfung;
- Eine Unterstützung und Begleitung beim nachhaltigen Umgang mit Wasser (sowohl was die Verhaltensweise der Verbraucher angeht, als auch im Hinblick auf eine Verbesserung der Anlagen mit Hilfe von Prämien und technischer Unterstützung).

6.5.2. Im Streitfall an den Friedensrichter appellieren

Für die Konzertierungsgruppe ist der Friedensrichter bei einer Diskussion über unbezahlte Rechnungen auf Grund seiner richterlichen Vollmacht eine eher geeignete Instanz, um ein Urteil zu fällen, als ein lokaler Beratungsausschuss, in dem der Beschwerdeführer selbst vertreten ist. Für Menschen, die in Armut leben, ist der Friedensrichter außerdem der am ehesten zugängliche Magistrat.

6.5.3. Die Funktionsweise der LAC verbessern

Die Konzertierungsgruppe fordert, das LAC-Verfahren, solange es in der flämischen Region existiert, korrekt anzuwenden, was auch bedeutet, dass vor einer eventuellen Versorgungseinstellung eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt werden muss.

6.6. Ein Statut des geschützten Kunden einführen

Die Konzertierungsgruppe plädiert in Anlehnung an die Regelung im Gas- und Stromsektor für die Einführung eines Statuts des „geschützten Kunden“, das bestimmten Bevölkerungskategorien bestimmte soziale Vorteile und einen zusätzlichen Schutz gewährt.

Hierzu könnte man die derzeit im Rahmen des regionalen Schutzes bei der Gas- und Stromverteilung definierten Kategorien heranziehen, und ihnen eine weitere Kategorie auf Einkommensbasis hinzufügen (ähnlich wie bei der OMNIO-Maßnahme). Das Ziel besteht in einer möglichst automatischen Anwendung der Beitragsbefreiung auch auf diese zusätzliche Bevölkerungskategorie.

In der flämischen Region könnte man diese erweiterte Anwendung – über die Bevölkerungsgruppen hinaus, die schon von der Entrichtung des suprakommunalen Beitrags zur Abwasserreinigung befreit wurden - bereits durchführen. Zugleich muss die Befreiung von der besagten Beitragszahlung automatisch mit der (völligen) Freistellung von der Bezahlung des kommunalen Beitrags zur Abwasserreinigung verbunden werden.

6.7. Den vernünftigen Umgang mit dem Wasser fördern

6.7.1. Die Wasserthematik in die bestehenden Programme und Hilfsmittel zur Energieeinsparung eingliedern

Um wirksame Einsparungen zu erzielen, müssten spezifische Maßnahmen ergriffen werden. Auf Grund der Gemeinsamkeiten mit dem Energiebereich plädiert die Konzertierungsgruppe dafür, das Thema Wasser so weit wie möglich in die bestehenden Programme und Hilfsmittel zur Energieeinsparung einzugliedern (z.B.: die Energiezertifikate, das Programm zur energetischen Erneuerung 2020 und die „*energiesnoeiers*“ in der flämischen Region).

Außerdem wurde die Bedeutung von Anpassungen des Wohngesetzbuches in Bezug auf Anlagen in Verbindung mit Wasser betont.

6.7.2. Einfache und klare Informationen zum Einsparen von Wasser vermitteln

Die Wassergesellschaften, die öffentlichen Institutionen und die NGOs erteilen zur Einsparung von Wasser unterschiedliche Ratschläge. Diese pädagogischen Aktionen gilt es fortzusetzen, wobei das Augenmerk ganz besonders auf die schwer zu erreichenden Bevölkerungsgruppen zu richten ist: Verwendung einer einfachen und klaren Sprache (Sozialarbeiter, Ärzte, Krankenkassen, Gewerkschaften...) und geeigneter Medien (nicht nur das Internet, sondern auch Faltblätter, Plakate, Zeitungen und das Fernsehen...).

6.7.3. Sparsame Anlagen fördern

Einfaches Zubehör zur Wassereinsparung (Luftsprudler, Sparduschkopf usw.) soll weiterhin beworben, und Menschen in Armut oder in prekären Lebensverhältnissen kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus gilt es Prämien für den Kauf sparsamer Geräte zu Gunsten von Personen in Armut oder in prekären Lebensverhältnissen einzuführen (in diesem Zusammenhang könnte man auf ein Statut des „geschützten Kunden“ zurückgreifen).

Für einkommensschwache Eigentümer und für Mieter ist auch die Installation eines Regenwasserbrunnens nicht selbstverständlich, da diese mit hohen Kosten verbunden ist. Folglich muss es für diese Bevölkerungsgruppen besondere Prämien in Kombination mit einem Vorfinanzierungssystem geben. Auch hier wäre zu prüfen, wie der Fonds zur Verringerung der Energiegesamtkosten im Wasserbereich Unterstützung bieten könnte.

Die Installation eines Regenwasserbrunnens und die Verwendung von Regenwasser sollten beim Bau sowohl von privaten Wohngebäuden als auch von Sozialwohnungen vorgeschrieben sein. Die Konzertierungsgruppe findet es besonders vernünftig, in den Gesellschaften für sozialen Wohnungsbau ein Programm zur Nutzung von Regenwasser zu konzipieren.

Was den privaten Mietmarkt anbelangt, gälte es Anreize zu schaffen, um die Wohnungseigentümer zur Installation von Regenwasserbrunnen zu animieren. Des Weiteren könnte man den Aspekt der „Wassersparnis“ in die Energiezertifikate mit einbauen. Oder die Installation einer Regenwasserzisterne durch den Mieter unterstützen, um das Wasser zum Gießen oder Putzen zu verwenden. Für besondere Bevölkerungskategorien könnten Prämien vorgesehen werden.

6.7.4. Lokale Wohnberatungsstellen einrichten, die informieren und begleiten

Die Konzertierungsgruppe erwägt die Eröffnung einer Dienststelle dieser Art in jeder Gemeinde – einer Wohnberatungsstelle, die der Problematik von Wasser und Energie besondere Aufmerksamkeit beimisst. Das ÖSHZ, die Gemeinde, der Verteilernetzbetreiber, die Wasserversorgungsgesellschaft und die privaten Organisationen könnten in diesem Zusammenhang gemeinsam prüfen, wer für welchen Aspekt die meiste Kompetenz mitbringt und welche Form dieser Service in einem von der Region definierten Rahmen annehmen könnte.

Es ist wichtig, nicht nur zu informieren, sondern auch eine Begleitung zu gewährleisten, zum Beispiel bei der Wahl eines Versorgers, bei den Gesprächen mit dem Versorger oder einem Verteilernetzbetreiber, bei der Zusammenstellung eines Antragsdossiers für eine Prämie auf Energie oder Wasser sparende Investitionen...

Diesbezüglich gilt es zu prüfen, wie die Arbeit der Wohnberatungsstellen an die Aufgaben der heute schon in den verschiedenen Städten und Gemeinden im Rahmen des Fonds zur Verringerung der Energie-Gesamtkosten (FRCE) eingerichteten Dienststellen gekoppelt werden kann.

Teilnehmersliste

ATD Quart Monde
Bond Beter Leefmilieu
Caritas international
Chez nous asbl
Coordination Gaz – Électricité – Eau Bruxelles
Dignitas asbl
Equipe d'entraide St-Vincent de Paul
Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers
Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
Green Belgium
Infor GazElec Bruxelles
Le Baballeir – Front commun des SDF
Observatoire de la santé et du social Bruxelles
Project Energie en armoede – Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
Protos
Réseau belge de lutte contre la pauvreté
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie
Samenlevingsopbouw Brussel
Samenlevingsopbouw Gent
Solidarités Nouvelles Wallonie
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Welzijnszorg

V

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ARMUT UND JUGENDHILFE : STUDIE UND AUFFORDERUNG ZUM DIALOG

V ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ARMUT UND JUGENDHILFE : STUDIE UND AUFFORDERUNG ZUM DIALOG

Einleitung	213
1. Entstehung der Studie	213
2. Methode	214
3. Hauptergebnisse	215
3.1. Zusammenhang zwischen Armut und Wahrscheinlichkeit einer Maßnahme der Jugendhilfe	216
3.2. Hoher Anteil von Fremdplatzierungen als Erstmaßnahme	216
3.3. Fortgeschrittenes Alter der von einer Erstmaßnahme betroffenen Kinder	216
4. Auslegung der Ergebnisse	217
4.1. Wachsender Interventionismus oder mehr Hilfestellung für armutsbetroffene Familien ?	217
4.2. Was passiert vor dem Einsatz der Jugendhilfe?	218
4.3. Wie werden Entscheidungen für gegebene Maßnahmen und insbesondere Fremdplatzierungen begründet?	218
4.4. Beeinflusst das gesellschaftliche Umfeld den Zusammenhang zwischen Armut und Jugendhilfe?	218
4.5. Welche Rolle spielt die Jugendhilfe bei der Armutsbekämpfung?	219
5. Empfehlungen	220
5.1. Umfassende Debatte innerhalb und jenseits der Jugendhilfe	220
5.2. Ausbau der Datenbanken	220
5.3. Investition in Qualitätswissen	220
Die Mitglieder der Studienbegleitkommission	221

Einleitung

Bei Gesprächen mit den betroffenen Akteuren fällt auf, dass oft stichhaltige Daten fehlen, um einzelne Themenbereiche der Armut gründlich zu vertiefen. Daher erweisen sich des Öfteren Studien als nützlich und notwendig, um die Debatte unter optimalen Bedingungen zu führen. Dies gilt auch für den Themenbereich Jugendhilfe. Die Frage, ob die Fremdplatzierung von Jugendlichen mit deren Armut im Zusammenhang steht, kehrt dabei immer wieder. Bislang wurden lediglich empirische Antworten gefunden: die einen, darunter auch die betroffenen Familien, stellen den kausalen Zusammenhang nicht in Zweifel, die anderen sind skeptischer. Die sachliche Betrachtung eines möglichen Zusammenhangs zwischen Armut und Jugendhilfe ist ein erster unerlässlicher Schritt, denn unterschiedliche Auffassungen und vorgefasste Ideen erschweren den notwendigen Dialog zwischen den Fachkräften und armutsbetroffenen Familien. Der Dienst hat daher eine entsprechende Studie beim FÖD Wissenschaftspolitik beantragt, der im Rahmen seines Programms Agora¹ Zugang zu Datenbanken bietet. Die Studie bezieht sich auf den Zeitraum Oktober 2006 bis Ende 2009. In diesem Kapitel kann folglich darüber berichtet werden.

Hier werden in groben Zügen die Vorgehensweise und Ergebnisse beschrieben, geneigten Leserinnen und Lesern empfehlen wir die Einsichtnahme in den umfassenden Schlussbericht². Bei der Ausarbeitung dieses Textes haben wir uns selbstverständlich auf diesen Bericht sowie auf die Überlegungen bezogen, die in der Begleitkommission anlässlich des Seminars am 27. November angestellt wurden. Ferner flossen auch unsere Gespräche mit den Akteuren vor Ort, insbesondere der Gruppe Agora in der französischen Gemeinschaft³, in unseren Text ein. Obwohl die Studie formgerecht vorgestellt wird, gehen wir an dieser Stelle nicht zu sehr auf die Methodik ein, die im Schlussbericht erschöpfend behandelt wird. Unser besonderes Interesse gilt hier der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Armut und Jugendhilfe.

1. Entstehung der Studie

Die Frage des Zusammenhangs zwischen Armut und Jugendhilfe oder Jugendschutz, und insbesondere der Fremdplatzierung von Kindern, wurde im Allgemeinen Bericht über die Armut in aller Deutlichkeit gestellt.

„(...) alles weist darauf hin, (...) dass Kinder aus armutsbetroffenen Familien eher („systematischer“) fremdplatziert werden als andere, und dass besonders ihre Rückkehr in die Familie erschwert wird... Es stellt sich

¹ Agora-Programm, Abschnitt 1 : Aktualisierung föderaler Verwaltungsdaten
Die föderalen Stellen können Projekte mit dem Ziel der Ergänzung, Nutzung und Erstellung von Daten für die föderale Wissenschaftspolitik einreichen.

Erstellung, Nutzung, Ergänzung... von Daten setzt häufig einen kombinierten wissenschaftlichen (Methodik) und praktischen (IKT) Ansatz voraus. Die Förderungsmaßnahme der Wissenschaftspolitik zielt auf den wissenschaftlichen Projektabschnitt ab, und zwar durch die Finanzierung eines Forschungsteams. Die praktischen Aufgaben des Betriebs, der Weiterführung, Aktualisierung... werden von der Stelle übernommen, die das Projekt initiiert.

Als Gegenleistung für den wissenschaftlichen Rückhalt durch die Wissenschaftspolitik wird von der öffentlichen Stelle erwartet, dass sie die im Zuge der Projektumsetzung erzeugten Daten der Öffentlichkeit (etwa durch die Einstellung sekundärer Informationen in eine Internetseite,...) und interessierten Forschern in geeigneter Form zugänglich macht.

So tragen die Agora-Projekte dazu bei, die föderalen Stellen je nach Eigenbedarf mit neuen/hochwertigeren Daten zu versorgen, und Forschern und Forscherinnen landesweit Daten für neue Forschungsvorhaben bereitzustellen. Ferner ist die Veröffentlichung der Daten sehr nützlich für den Bereich der sozialwirtschaftlichen Forschung, den die Wissenschaftspolitik ebenfalls zu fördern wünscht.

² Der Bericht steht ab Ende 2009 zur Verfügung. Im Mai 2010 erscheint ein Artikel zum Thema in der belgischen Fachzeitschrift über soziale Sicherheit.

³ Agora-Gruppe : ständiger Dialog zwischen Familien, die in schwerer Armut leben und Mitarbeitern der Jugendhilfe in der französischen Gemeinschaft, unter Mitwirkung des Dienstes zur Armutsbekämpfung. Diese Partner prüfen gemeinsam den Text und die praktische Umsetzung des Erlasses über Jugendhilfe

folgende Schlüsselfrage: Haben Staat und Gesellschaft das Recht, die Kinder ihrem natürlichen Umfeld zu entziehen, nur weil ihre Familien in Armut leben?''⁴

Dieses Kapitel über das Recht auf den Schutz des Familienlebens hat zahlreiche Reaktionen ausgelöst. Die politischen Verantwortlichen haben mit ihrer Antwort nicht lange auf sich warten lassen, denn schon im November 1995 beauftragte die Ministerkonferenz für soziale Integration die Gemeinschaften mit der Überprüfung des Erlasses in Bezug auf die Jugendhilfe « mit dem Ziel, die Fremdplatzierung aus Armutsgründen zu vermeiden und die Beziehung zwischen Eltern und Kind zu bewahren ».

Vor diesem Kontext entstand ein bis heute ununterbrochener Dialog zwischen Armutsverbänden, Direktoren, Beratern, Delegierten und Mitgliedern der Generaldirektion Jugendhilfe und des Dienstes zur Armutsbekämpfung in der französischen Gemeinschaft. Jedoch waren die zahlreichen Reaktionen aus den Bereichen der Jugendhilfe und des Jugendschutzes keineswegs immer positiv: einige Mitarbeiter bezweifelten diesen, insbesondere kausalen Zusammenhang.

Die Frage stellt sich weiterhin. Dies wird nicht zuletzt dadurch deutlich, dass die Beobachtungsstelle für Kinderwohlfahrt und Jugendhilfe der Französischen Gemeinschaft den Dienst mit ihrer Prüfung beauftragt hat. Es gilt nun, den möglichen Zusammenhang zwischen Armut und der Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes der Jugendhilfe zu versachlichen. Der durch den FÖD Wissenschaftspolitik finanzierte Forschungsauftrag (Agora) wurde an die Universitäten Gent und die UCL vergeben.

2. Methode

Das Programm Agora ermöglicht den Zugang zu Datenbanken und den Vergleich der darin enthaltenen Informationen. Dank der Verlinkung des Datawarehouse Arbeitsmarkt und Sozialschutz mit den Datenbanken der Ämter für Jugendhilfe konnte das Forschungsteam den statistisch relevanten Zusammenhang zwischen sozialwirtschaftlichen Merkmalen und der Betreuung durch die Jugendhilfe und den Jugendschutz untersuchen. Diese Methode ist umso stichhaltiger, als sie eine ständige Folgebetreuung (dieselben Personen werden langfristig begleitet) und fachliche, hochinteressante Evaluierung durch zahlreiche Akteure vor Ort erlaubt. Eine solche Studie bietet tatsächlich die Möglichkeit, eine zentrale Frage der Armutsbekämpfung zu beantworten: Wann und wie erhalten die Menschen wirkliche Zukunftsperspektiven?

In dieser Hinsicht bietet die Datenbank Carrefour Sozialschutz, und insbesondere die Datawarehouse Arbeitsmarkt besonders viele Vergleichsmöglichkeiten: An dieser Stelle werden Daten der verschiedenen Sozialschutzstellen, und seit jüngstem auch des SHZ, über die gesamte belgische Bevölkerung zentralisiert. Das Ergebnis ist ein umfassender Überblick über die Lage der Haushalte (Familienform, Arbeitsmarktstatus). Das Datawarehouse ist jedoch nicht unbegrenzt auswertbar: die Datenbank enthält zum Beispiel keine Angaben über Gesundheit und Wohnen, beides durchaus relevante Parameter in Verbindung mit dem Thema Armut.

Um diesen Mangel auszugleichen und die vielfältigen Dimensionen der Armut in die Studie zu integrieren, hat das Forschungsteam die Daten der Jugendhilfestellen mit dem so genannten Atlas der

⁴ ATD Vierte Welt, Städte- und Gemeindeverband, Abteilung SHZ, König Baudouin Stiftung (1994). Allgemeiner Bericht über die Armut, Brüssel, S.41.

Problemstadtteile⁵ überschritten. Aus dem Datenabgleich ging eine Konzentration der Armutsindikatoren auf gewisse Gebiete hervor (Bildungs- und Gesundheitsstand, Wohnung, Beschäftigung). Der Atlas deckt hingegen nicht ganz Belgien ab, sondern nur 17 städtische Bereiche⁶, sprich 56% der Bevölkerung.

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsdatenbanken der Jugendhilfe nicht auf Forschung, sondern überwiegend auf Verwaltung und Finanzführung ausgerichtet sind. Die Informationen sind folglich begrenzt, Hintergründe für den Einsatz der Jugendhilfe quasi nicht vorhanden. Um diese Elemente dennoch in die Forschungsarbeit einzubeziehen, wurden fünf Rundtischgespräche veranstaltet, bei denen die Ergebnisse mit der Berufspraxis der Jugendhilfe und den Erfahrungen der in Armut lebenden Menschen, die mit den Mitarbeitern der Jugendhilfestellen in Kontakt stehen, verglichen wurden. Die Teilnehmenden bedauerten bei diesen Anlässen die Anfälligkeit gewisser in den Datenbanken gespeicherten Verwaltungsangaben. Die als « Haushaltsvorstand » angeführte Person trägt in der Familie beispielsweise nicht immer die entsprechende Verantwortung. Es geht auch klar aus den Rundtischgesprächen hervor, dass die beiden Hauptakteure – die Mitarbeiter der zuständigen Stellen und die betroffenen Haushalte – die Maßnahmen der Jugendhilfe unterschiedlich betrachten. Ein Zusammenwirken mit den Akteuren vor Ort ist für eine realitätsnahe Auswertung der statistischen Ergebnisse des Datenvergleichs unerlässlich.

Schwierigkeiten verursachte in der französischen und deutschsprachigen Gemeinschaft auch der Umstand, dass die Akten nicht mit dem Kennzeichen des Bevölkerungsregisters versehen waren, da dieses für eine korrekte Datenüberschneidung mit dem Datawarehouse erforderlich ist. Dies führte in der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu einem Verzug beim Datenabgleich. Die Ergebnisse der Deutschsprachigen Gemeinschaft können jedoch wie vorgesehen in die Langzeitstudie eingearbeitet werden. In Flandern sind die Datenbanken bereits mit dem Kennzeichen des Bevölkerungsregisters versehen⁷. Die französische Gemeinschaft überarbeitet gerade ihre Datenerfassungsmethode⁸.

Ohne auf die technischen Details der Methodik einzugehen, verweisen wir darauf, dass die in der Studie berücksichtigten Kinder schon einmal Ziel einer ersten Maßnahme der Jugendhilfe waren, und zwar im Bezugsjahr 2005 – dem jüngsten Jahr, für das die Informationen des Datawarehouse zur Verfügung standen. Diese Entscheidung wird dadurch begründet, dass in einem weiteren Schritt eine Langzeitstudie erfolgen soll.

3. Hauptergebnisse

Aus den Studienergebnissen geht ein statistisch relevanter Bezug zwischen bestimmten sozialwirtschaftlichen Merkmalen und der Wahrscheinlichkeit einer Maßnahme der Jugendhilfe hervor, ohne einen direkten Kausalzusammenhang zu unterstellen. Anders formuliert sind arme Familien eher

⁵ Vanderमotten, Christian, Kesteloot, Christian und Bertrand Ippersiel (2006). *Atlas der Problemstadtteile*, ULB, KU Löwen, ICEED.

⁶ Antwerpen, Mechelen, Gent, Sint-Niklaas, Brugge, Ostende, Hasselt-Genk, Kortrijk, Lüttich, Verviers, Charleroi, Mons, La Louvière, Namur, Tournai, Brüssel, Löwen.

⁷ Das neue Domino-Datenerfassungssystem stand für diese Studie zwar nicht zur Verfügung, ist jedoch für die Langzeitstudie vorgesehen.

⁸ Siehe ebenfalls eine im April 2008 erfolgte Veröffentlichung: Beobachtungsstelle für Kinderwohlfahrt, Jugend und Jugendhilfe (2008). *Jüngste Statistik der Jugendhilfeuntersuchung der in der Sigmajed-Datenbank 2002-2006 enthaltenen Daten*, Brüssel. In dieser Studie werden keine sozialwirtschaftlichen Merkmale berücksichtigt, da nicht in Sigmajed erfasst.

Maßnahmen der Jugendhilfe ausgesetzt als andere Familien. Die Untersuchung gibt ferner Aufschluss über einen hohen Anteil an Fremdplatzierungen unter den ersten Maßnahmen und ein relativ fortgeschrittenes Alter der betroffenen Kinder.

3.1. Zusammenhang zwischen Armut und Wahrscheinlichkeit einer Maßnahme der Jugendhilfe

In beiden Gemeinschaften wurden bestimmte sozialwirtschaftliche Risikofaktoren klar erkannt. So spielen beispielsweise die Stellung im Arbeitsmarkt und das Einkommensniveau eine beträchtliche Rolle. Kinder, die in Haushalten aufwachsen, in denen mindestens ein Familienmitglied erwerbstätig ist, laufen eine weitaus geringere Gefahr, Ziel einer Maßnahme zu werden. Das Risiko ist erheblich höher bei Kindern aus Haushalten, in denen ein Familienmitglied ein Eingliederungseinkommen, Sozialhilfe oder eine Invalidenrente bezieht. Kinder und Jugendliche, die in sozial benachteiligten Stadtteilen leben (Hauptindikatoren für einen « sozial benachteiligten Stadtteil»: Wohnen, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung), sind viel eher Ziel einer Maßnahme als dieselbe Altersgruppe in besseren Stadtvierteln. Diese Parameter entsprechen den üblichen Indikatoren, die auch im nationalen Aktionsplan für soziale Inklusion und dem interföderalen Armutsbarometer verwendet werden. Das Risiko einer Maßnahme der Jugendhilfe steigt überall, wo diese Indikatoren konzentriert auftreten.

3.2. Hoher Anteil von Fremdplatzierungen als Erstmaßnahme

In der flämischen Gemeinschaft handelt es sich bei 55,9% der Erstmaßnahmen um Fremdplatzierungen, in der französischen Gemeinschaft liegt der Anteil bei 46,6%.

Nicht nur im Rahmen dieser Studie fällt auf, dass die meisten der von der Jugendhilfe betreuten Minderjährigen zwar einen problematischen Erziehungshintergrund mit sich bringen, aber keine Verstöße begangen haben.

Diese Zahlen sind umso Besorgnis erregender wenn man bedenkt, dass die Fremdplatzierung eine außergewöhnliche Maßnahme in letzter Instanz sein sollte, wenn keine andere Hilfe möglich ist. Den internationalen Abkommen zufolge, die Belgien⁹ unterzeichnet hat, wird in den Erlässen der drei Gemeinschaften daher die Hilfe im eigenen Lebensumfeld als Schwerpunkt betrachtet.

3.3. Fortgeschrittenes Alter der von einer Erstmaßnahme betroffenen Kinder

In beiden Gemeinschaften zielen zahlreiche Maßnahmen (42,6% in der französischen und 55,8% in der flämischen Gemeinschaft) auf Kinder über 13 Jahren ab. Es stellt sich also die Frage des vorherigen Lebensweges der Jugendlichen, auf die wir in dem Kapitel über die Auswertung der Studien-

⁹ Die Europäische Konvention der Menschenrechte, insbesondere Artikel 8 über das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, wurde in der Rechtsprechung klar ausgelegt. Siehe auch Tulkens, Françoise und Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). „Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme“ (Armut und Menschenrechte. Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte), Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). *Pauvreté-Dignité-Droits de l'homme. 10 ans accord de coopération* (Armut-Würde-Menschenrechte. 10 Jahre Kooperationsabkommen), Brüssel, S. 65-73.

ergebnisse näher eingehen. Das Risiko eines Eingriffs der Jugendhilfe betrifft auch in höherem Ausmaß Kleinkinder aus besonders prekären Familien, die ein Eingliederungseinkommen beziehen.

4. Auslegung der Ergebnisse

Der Zusammenhang zwischen Armut und Risiko eines Eingriffs der Jugendhilfe ist zweifellos vorhanden. Die für die statistische Analyse verwendete Methode – logische Regression – führte zur Festlegung eines klaren, wenn auch nicht unbedingt kausalen Zusammenhangs. Das Forschungsteam mahnt bei der Auslegung der Ergebnisse zu großer Vorsicht. Die bezifferten Daten weisen darauf hin, dass 'etwas passiert' – was genau muss mit den betroffenen Akteuren vertieft werden. Diese vertiefte Untersuchung kann nach unterschiedlichen, sich ergänzenden Methoden erfolgen: zum Beispiel eine kollektive Überlegung nach dem Agora-Modell der französischen Gemeinschaft, oder die von dem Forschungsteam bevorzugten qualitativen wissenschaftlichen Einzeldarstellungen in kleinerem Maßstab.

Anlässlich des Seminars, bei dem der Entwurf des Abschlussberichts vorgestellt wurde, erachteten sämtliche Teilnehmende eine Fortsetzung des Dialogs auf der Grundlage der Forschungsergebnisse als notwendig. Dabei wurden mehrere Arbeitsthemen vorgeschlagen.

4.1. Wachsender Interventionismus oder mehr Hilfestellung für armutsbetroffene Familien ?

In Belgien zielen sowohl die Jugendhilfe als auch der Jugendschutz darauf ab, im Falle von Erziehungsproblemen und Verstößen Hilfe zu leisten. Vor diesem Hintergrund sind bestimmte Haushalte dem 'Interventionismus', aber auch der Zusage einer angemessenen Unterstützung durch den Einsatz der Jugendhilfe eher ausgesetzt. In den Studienergebnissen wird diese Frage lediglich aufgeworfen, ohne eine Antwort anzubieten, da die quantitativen Daten dies einfach nicht ermöglichen.

Die Jugendhilfe wird oft gefürchtet. Warum? Es wurden bereits einige Hypothesen aufgestellt¹⁰: zu autoritäres Auftreten und nicht ausreichend besprochene Hilfsmaßnahmen, für die Armutssituation ungeeignete Unterstützung, zu wenig auf die Familie und zu sehr aufs Kind ausgerichtete Hilfestellung. Besonders die Fremdplatzierung wird von vielen betroffenen Familien höchst negativ wahrgenommen, da sie zusätzlich verunsichernd wirkt. Eine These¹¹ bestätigt diese Wahrnehmung: Die Maßnahme der Fremdplatzierung schwächt Familien, anstatt sie zu unterstützen. In einer weiteren Untersuchung¹² wird eine implizite Folge dieser Analyse besprochen, nämlich die Jugendhilfe bestenfalls zu vermeiden.

Aus einem Dokument¹³, gemeinsam verfasst von den Mitarbeitern der Jugendhilfe und Armutsverbänden, mit denen sich die Betroffenen identifizieren, geht eine klare Entwicklung hervor. Darin wird

¹⁰ Nicaise I. und C. De Wilde (1995). *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*. Löwen, Garant.

¹¹ Delens-Ravier (1998). « *Le placement d'enfants: une mesure paradoxale? Evaluation en trois dimensions, Volume 2 – Article final. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en criminologie*, Katholische Universität Löwen, 1899-1899 : F. Tulkens, am 27.10.1998 öffentlich verteidigte These.

Delens-Ravier (2001). « *Le placement d'enfants et les familles. Recherche qualitative sur le point de vue de parents d'enfants placés.* » Lüttich-Paris. Verlag Jeunesse et droit.

¹² Roose R (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*, Gent : Academia Press.

Roose R. (2007). « De bijzondere jeugdzorg : een defensieve opvoeder », *Alert*, 33(1), S. 37-48.

¹³ Generaldirektion Jugendhilfe, ATD Vierte Welt, Luttes Solidarités Travail, Dienst zur Bekämpfung von Armut (2009). *Aide à la jeunesse : appel croisé des familles et des professionnels pour une politique qui libère*. www.luttepauvrete.be

darauf hingewiesen, dass die betroffenen Familien die Hilfe bei weitem nicht ablehnen, sondern wünschen. Diese Wahrnehmung der Verbände wird von den Mitarbeitern der Jugendhilfestellen und der Generaldirektion Jugendhilfe der französischen Gemeinschaft geteilt. *« Die Familie erwartet Hilfe, fürchtet aber Kontrolle »*. Die Frage bleibt offen, wann eine Hilfsmaßnahme als solche wahrgenommen und vom Empfänger akzeptiert, ja angestrebt wird. Im Übrigen stellt sich diese Frage auch für andere Stellen, insbesondere die ÖSHZ.

4.2. Was passiert vor dem Einsatz der Jugendhilfe?

Erste Maßnahmen betreffen größtenteils Kinder ab dem Alter von 13 Jahren. Dies wirft die Frage auf, was vorher geschehen ist und wie die Jugendhilfe im Vergleich zu anderen Hilfsdiensten anzuordnen ist. In der Studie wird nichts über den Entwicklungsverlauf der Familie und mögliche Hilfeleistungen ausgesagt, bevor sie Ziel einer Maßnahme der Jugendhilfe wird. Bei dieser handelt es sich um eine spezialisierte Dienstleistung, die normalerweise als erste Maßnahme nicht in Frage kommt. Ein vertiefter Einblick in die Familiengeschichte – welche Hilfe wurde beantragt, verwehrt, auferlegt – ermöglicht hochinteressante Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Armut und Jugendhilfe. Diese ist tatsächlich nur ein Teilaspekt des Unterstützungsangebots.

4.3. Wie werden Entscheidungen für gegebene Maßnahmen und insbesondere Fremdplatzierungen begründet?

Aus der Untersuchung geht hervor, dass Fremdplatzierungen häufig zu den Erstmaßnahmen gehören, aber nicht aus welchem Grund dem so ist. Es fällt auf, dass das Jugendgericht trotz der in den Erlässen angestrebten Entkopplung der Erziehungsprobleme von den Gerichtsverfahren oftmals Vollmachtgeber ist. Der Dialog über die Motive der Entscheidungen und den Übergang von vereinbarter zu erzwungener Hilfe muss unbedingt fortgesetzt werden. In der französischen Gemeinschaft finden zur Zeit gemeinsame Überlegungen zwischen Mitarbeitern der Branche und Familien über das Kriterium der ‚Gefahr‘ statt, das für die Weitergabe eines Bearbeitungsfalles der Jugendhilfe an das zuständige Gericht Ausschlag gebend ist (im Erlass ist genauer von einer akuten aktuellen Gefahr die Rede).

4.4. Beeinflusst das gesellschaftliche Umfeld den Zusammenhang zwischen Armut und Jugendhilfe?

Die Erlässe der Jugendhilfe finden in einem gegebenen gesellschaftlichen Kontext Anwendung, der das Familienleben und das Handeln aller Betroffenen stark beeinflusst.

« Angesichts der relativen Machtlosigkeit vor den großen wirtschaftlichen Herausforderungen nimmt das Bestreben der politischen Verantwortlichen zu, die Fragen der verunsicherten Bevölkerung zu beantworten. Ein Riesenaufwand an Energie und Mitteln wird für dieses Anliegen freigesetzt, wobei die Verantwortung für die Probleme zumeist auf die Menschen und Familien selbst geschoben wird. Zahlreiche Medien verbreiten zudem diese Sichtweise und tragen so zum Aufbau einer Gesellschaft bei, in der es keine Risikobereitschaft mehr gibt – eine Gesellschaft der « Null Toleranz ». Die Aufgabe der Erziehung und Bildung, der Verantwortungsübertragung und Emanzipierung von Eltern und Fachkräften, sei es in der Familie, der Schule oder der Gesellschaft, wird dadurch gefährdet, da sie eine unvermeidliche und notwen-

dige Risikobereitschaft voraussetzt. Diese Voraussetzung ermöglicht, unter Partnern Sichtweisen zu vergleichen und vielfältige Evaluierungen durchzuführen. Dieser Kontext verschlimmert jedoch die Spannungen auf Seiten der Fachkräfte und der Familien.

- Die in Armutslagen lebenden Familien und Jugendlichen werden allzu voreilig an die Jugendhilfe, Psychiatrie oder Gerichte verwiesen. Die Sozialarbeit läuft so Gefahr, zunehmend auf Kontrolle und Disqualifizierung reduziert zu werden.
- Manche in Armut lebenden Familien schrecken davor zurück, sich an die zuständigen Stellen zu wenden, da sie sich dieses Risikos durchaus bewusst sind. Außerdem fürchten sie die manchmal geäußerten Schuldzuweisungen. Angesichts der allgemeinen Verunsicherung wird es für die Familien immer schwieriger zu begreifen, wie die Systeme funktionieren... »¹⁴

Diese von Fachkräften und in Armut lebenden Familien geteilte Auffassung zeigt klar, dass das Handeln der Dienste der Jugendhilfe vom Kontext stark beeinflusst wird. Ein Faktor mehr, der bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Armut und Jugendhilfe berücksichtigt werden sollte.

4.5. Welche Rolle spielt die Jugendhilfe bei der Armutsbekämpfung?

Armut war lange Zeit ein Tabuthema im Sektor der Jugendhilfe, als ob dessen Mitarbeiter den Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren nur schwerlich erkennen könnten. Dieser Mangel hat die Verbände armutsbetroffener Menschen stark beunruhigt. Wenn Armut totgeschwiegen wird, versichern diese, sind die getroffenen Maßnahmen nur auf die Behebung einzelner Mängel, nicht aber auf eine Verbesserung der Lebensumstände - beispielsweise des Wohnens – ausgerichtet, obwohl diese bei der Entscheidung eines Eingriffs eine Rolle spielen.

Armut wurde daraufhin zum kontroversen Gegenstand der Debatte über Jugendhilfe. Der vorhandene Zusammenhang wurde inzwischen sachlich festgelegt, obwohl die Beschaffenheit dieses Zusammenhangs noch zur Diskussion steht. « Ein großer Teil der von der Jugendhilfe betreuten Familien lebt in prekären Verhältnissen. Wohnung, Heizung usw. sind Probleme, denen wir jetzt ins Auge sehen müssen (Wortbeitrag einer Teilnehmerin am Seminar). Heute stellt sich klar die Frage nach der Funktion der Jugendhilfe angesichts der Armutslagen. Die Verbände formulieren es so: Wie kann die Jugendhilfe dazu beitragen, den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen? Und zur Fremdplatzierung : Wie können die Dienste der Jugendhilfe im Falle einer Gefährdung durch sozialwirtschaftliche Faktoren den Kampf der Familien für die Achtung der Grundrechte unterstützen, anstatt nur den Kindern eine relative Sicherheit zu bieten, indem diese ihrem Lebensmilieu entzogen werden? Bei einem Seminar, bei dem die Ergebnisse der Studie vorgestellt wurden, formulierten die Fachkräfte es so: Schafft die Jugendhilfe eine Hebelwirkung? Diese Themen müssen von verschiedenen Akteuren besprochen werden, die nicht nur unmittelbar von der Jugendhilfe betroffen sind.

¹⁴ Generaldirektion Jugendhilfe, ATD Vierte Welt, Luttès Solidarités Travail, Dienst zur Armutsbekämpfung (2009). *Op.cit.*

5. Empfehlungen

Einige Empfehlungen betreffen spezifisch den Gegenstand der vorliegenden Studie, und zwar den Zusammenhang zwischen Armut und Jugendhilfe, andere sind auch über dieses Thema hinaus relevant.

5.1. Umfassende Debatte innerhalb und jenseits der Jugendhilfe

Die Studienergebnisse sind eindeutig: Es besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen Leben in Armut und dem gesteigerten Risiko eines Eingriffs der Jugendhilfe. Die Auslegung der Ergebnisse wirft indessen Fragen auf:

- Unter welchen Bedingungen wird die Hilfe von den Zielgruppen angenommen, angestrebt oder aber gemieden?
- Welche Hilfeleistung haben die Familien vor dem Eingriff der Jugendhilfe erfahren?
- Wie werden die Entscheidungen begründet, vor allem die Fremdplatzierungen von Kindern?
- Welches sind die Motive für die Übergabe eines Dossiers an das zuständige Gericht? Wie wird das Kriterium der Gefahr ausgelegt, insbesondere im Falle von sozialwirtschaftlich benachteiligten Familien?

Von den zuständigen politischen Verantwortlichen wird erwartet, dass sie diese Debatte ermöglichen oder fördern, um die notwendigen Voraussetzungen für eine Beteiligung aller betroffenen Akteure, darunter auch der armutsbetroffenen Familien, zu ermöglichen.

5.2. Ausbau der Datenbanken

Die Datenbanken, und insbesondere die Überschneidung der darin enthaltenen Angaben, bieten zahlreiche Möglichkeiten: die vom Dienst im Rahmen des Agoraprogramms der föderalen Wissenschaftspolitik beantragte Studie weist darauf hin. Möglich ist in diesem Zusammenhang auch die Durchführung von Langzeitstudien, bei denen das Problem des selektiven Ausstiegs - wie bei Umfragen - vermieden wird. Die Datenbanken sind hingegen generell auf die Bedürfnisse einzelner Verwaltungsstellen zugeschnitten und stoßen schnell an ihre Grenzen, wenn sie zum Zweck einer Studie herangezogen werden. Von den politischen Verantwortlichen werden notwendige Impulse erwünscht, damit die Datenbanken auch als Werkzeug für Wissenserwerb genutzt werden können.

5.3. Investition in Qualitätswissen

Der Qualitätsansatz bietet unter anderem den Vorteil, die Mechanismen zu verstehen, die anhaltende Armut hervorrufen und die Wahrnehmung der armutsbetroffenen Menschen zu berücksichtigen. Es wird inzwischen allgemein anerkannt, dass ihre Sichtweise ein unerlässlicher Baustein für die Ausarbeitung einer wirkungsvollen Politik ist, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen herbeiführt. Die von den armutsbetroffenen Personen anerkannten Verbände unterstreichen nachdrücklich das hohe Interesse einer kollektiv erworbenen Wissensgrundlage, ohne die Zweckmäßigkeit anderer Konzepte, beispielsweise der Lebensberichte oder Zeugnisse, in Abrede zu stellen. Die Überschneidung der Erfahrungen und Analysen der betroffenen Akteure ist ein ehrgeiziges und zeitaufwändiges Unterfangen. Es handelt sich jedoch zweifellos um einen wertvollen Beitrag zur Qualität des erworbenen Wissens.

Die Mitglieder der Studienbegleitkommission

Administration de l'aide à la jeunesse en Communauté française
Antwerps Platform Generatiearmen (APGA)
ATD Vierte Welt
Beobachtungsstelle für Kindheit, Jugend und Jugendhilfe
BMLIK
Brussels Observatorium voor gezondheid en Welzijn
Centrum Kauwenberg
Generaldirektorat Jugendhilfe
Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
FÖP Soziale Sicherheit
FÖP Sozialeingliederung
FÖP Wissenschaftspolitik
Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies
IWEPS, Ministerium der wallonischen Region
Katholische Universität Löwen
Koning Boudewijnstichting
Kriminologische Abteilung des INCC
K.U. Leuven
Ministerie Vlaamse Gemeenschap
Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung kulturelle und soziale Angelegenheiten
Office de la naissance et de l'enfance
ONAFTS
ÖSHZ Saint Gilles
Recht-Op vzw
Service de l'aide à la jeunesse, Marche
Universität Gent
Zentrale Datenbank der sozialen Sicherheit

SCHLUSSWORT

Die in den Jahren 2008 und 2009 hinsichtlich des Berichts des Dienstes organisierten Konzertierungsgespräche haben in einem besonderen Kontext stattgefunden, nämlich während der Wirtschaftskrise. Diese hat zu zahlreichen Arbeitsplatzverlusten geführt, und ihre langfristigen Auswirkungen insbesondere auf in Armut lebende Menschen sind noch weitgehend unbekannt. Eines ist sicher: Die Krise hat das Gefühl einer „tagtäglich verspürten Dringlichkeit“ noch verstärkt. Da wir mit krisenbezogenen Informationen überflutet werden, ist die Versuchung groß, ihr mit einer Vielzahl punktueller Maßnahmen zu begegnen. Allerdings weisen alle in diesem Bericht enthaltenen Kapitel darauf hin, dass im Kampf gegen die Armut eher strukturelle politische Lösungen erforderlich sind. Bereits im Jahr 2007 stellte der Dienst fest, dass die von den Behörden ergriffenen Initiativen sich nicht ausreichend mit den Ursachen für die Armut auseinandersetzen. Der Bericht 2008-2009 bietet demnach die Gelegenheit, daran zu erinnern, dass die Entscheidungsträger die langfristige Perspektive im Auge behalten müssen: Die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen eines jeden Einzelnen.

Die Perspektive für Menschen in Armut muss dergestalt sein, dass sie allen ermöglicht, sich eine Existenz aufzubauen und Zukunftspläne zu schmieden. Die Kapitel über Beschäftigung und Bildungswesen sind Ausdruck dieses Willens. Beide Bereiche haben eine wichtige Hebelwirkung im Kampf gegen die Armut, vorausgesetzt sie werden in diese nachhaltige Sichtweise eingebettet.

Die Gruppe der Konzertierungsteilnehmer stellt fest, dass die bezifferten Zielsetzungen in Verbindung mit dem bestehenden strukturellen Arbeitsplatzmangel den aktuellen Trend verstärken, demzufolge jeder Arbeitsplatz annehmbar ist, nur weil es ein Arbeitsplatz ist. Das diesbezügliche Kapitel hebt vielmehr hervor, dass eine Beschäftigung nur dann einen Ausweg aus der Armut darstellt, wenn sie einer gewissen Qualität entspricht. Ein Arbeitsplatz soll vor allem eine Verbesserung der Lebensbedingungen ermöglichen, soll es möglich machen, in Würde zu leben und für sich selbst und die Familie Zukunftspläne zu schmieden. Diese Sichtweise muss bei der Auslegung der in der Arbeitslosenregelung angeführten Kriterien für eine annehmbare Beschäftigung eine zentrale Rolle spielen. Angesichts häufig unausgewogener Vertragsbedingungen würde den Teilnehmern zufolge ein Sockel mit ehrgeizigen Kriterien für eine annehmbare Beschäftigung einen echten ersten Schutz vor prekären Arbeitsplätzen darstellen.

Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde „Unterrichtswesen“ haben sich mit der Frage der schulischen Orientierung beschäftigt und unterstreichen die wichtige Aufgabe der Schule, einem jeden

dasselbe Rüstzeug für eine eigene Zukunft zu geben. Der Kindergarten, die Primarschule und die ersten Jahre der Sekundarstufe sind insofern wesentlich. Doch die dort stattfindende Auswahl spiegelt die bestehenden sozioökonomischen Ungleichheiten wider und verstärkt diese noch. Die aus benachteiligten Schichten stammenden Schüler wachsen in einem Umfeld auf, das von der Schulkultur weit entfernt ist, und häufen den Rückstand während der Schulzeit oft noch weiter an. Sie sind weniger gut informiert über ihre Möglichkeiten und werden deshalb oft nach dem „Ausschlussverfahren“ weiterverwiesen. Um gegen diese Anhäufung von Ungleichheiten vorzugehen, schlägt die Konzertierungsgruppe eine Reihe von Maßnahmen vor, die den Kindern und ihren Eltern in Zukunft helfen, auf der Basis von Kompetenzen und Interessen eine positive Wahl zu treffen.

Die weiteren Kapitel dieses Berichts befassen sich mit einer Feststellung, die sich wie ein roter Faden durch die Konzertierungsgespräche gezogen hat: obschon Maßnahmen ergriffen worden sind, um den Zugang der Ärmsten zu den für alle geltenden Rechten zu erleichtern, stoßen diese im Zuge der Anerkennung ihrer Grundrechte nach wie vor auf zahlreiche Hemmnisse.

Wasser und Energie sind zum Beispiel unerlässliche Güter für ein der Menschenwürde entsprechendes Leben. Ausgehend von diesem Grundsatz verweigern die Konzertierungsgruppen jegliche Versorgungsunterbrechung und empfehlen die Einrichtung von Maßnahmen, wie etwa der garantierten Mindestlieferung, Zahlungsstaffelungspläne und Leistungsbegrenzern im Falle von Budgetzählern. Wasser hingegen ist ein Gemeingut, auf das in Armut oder in prekären Lebensumständen lebende Menschen, wie etwa Obdachlose oder ständige Bewohner touristischer Einrichtungen, noch allzu oft keinen Zugriff haben. Einen tatsächlichen Zugang zu Wasser für Alle schaffen, setzt voraus, angesichts einer eventuellen Liberalisierung wachsam zu bleiben. Die Wasserverteilung muss Aufgabe der staatlichen Einrichtungen bleiben.

Die Konzertierungsteilnehmer stellen darüber hinaus fest, dass zahlreiche in Armut lebende Personen nicht in den Genuss der Rechte kommen, die ihnen zustehen, sei es, weil sie diese nicht einfordern, oder aber weil sie bei der Ausübung ihrer Rechte auf verschiedene Hindernisse stoßen. Der Bericht beschreibt diese Schwierigkeiten anhand von drei Beispielen. Das OMNIO- Statut sollte es Personen mit einem niedrigen Einkommen ermöglichen, eine bessere Rückerstattung medizinischer Kosten zu erhalten. Doch ein Großteil der Anspruchsberechtigten ignoriert, dass ihnen dieses Statut zusteht. Eine automatische Bewilligung böte einen besseren, garantierten Zugang auf diese Möglichkeit. Der Anspruch auf eine angemessene Wohnung ist hier aus dem Blickwinkel der jüngsten Änderungen im Mietkautionsgesetz beleuchtet worden. Das Recht eine der drei im Gesetz verankerten Garantieforneln aussuchen zu können wird nicht ausreichend respektiert. Für zahlreiche Akteure ist die Einrichtung eines zentralen Mietkautionsfonds das beste Mittel, Probleme mit Mietkautionen zu lösen. Zum Zeitpunkt als das Gesetz über die Rückforderbarkeit von Rechtsanwalthonoraren verabschiedet wurde, hat der Gesetzgeber eindeutig seinen Willen bekundet, den Zugang zur Justiz nicht zu behindern. Doch in der Praxis deuten die Resultate auf eine Kluft zwischen diesen Absichten und der Realität hin. Eine Bewertung des Ausmaßes aller ergriffenen Maßnahmen, inklusive des Aspekts der Nichtinanspruchnahme, scheint erforderlich zu sein.

Es gibt demnach 2 rote Fäden in diesem Bericht, und diese sind eindeutig miteinander verwoben. Ohne die Einhaltung der Grundrechte kann es keine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingung eines Jeden geben. Der Kampf gegen die Armut muss demnach auf Bedingungen ausgerichtet sein, die es jedem Menschen erlauben, seine Rechte geltend zu machen und Zukunftspläne zu schmieden.

ANHANG 1

Liste der an der Erstellung
des Berichts beteiligten
Personen und
Organisationen

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 2008-2009 beteiligt waren.

Claude ADRIAENSSENS (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Ilse AERDEN (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Vanessa ANDRIES (Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering / Institut national d'assurance maladie-invalidité), Martin ANGENOT (Coordination des écoles de devoir à Bruxelles), Céline ARTIGES (Maison locale de Forest), Christel AUGUSTIJNEN (Project energie en armoede), Stephan BACKES (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Martine BERCKMANS (Associations d'aide juridique - Verenigingen voor juridische hulp), Louis BERGER (Luttés Solidarités Travail), Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Pascale BIOT (Ligue des Droits de l'enfant), Mieke BLANCKE (Stedelijke basisschool Victor Carpentier), Jan BLONDEEL (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Jan BOEYKENS (Departement WSE - Afdeling werkgelegenheidsbeleid), Michel BORGERS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Marie BOUVERNE-DE BIE (Universiteit Gent), Belle BRAL (De Vrolijke Kring), Caro BRIDTS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Chris BRIJS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Hilde BRINCKMAN (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Lise BRUNEEL (Centre régional d'intégration du Brabant Wallon), Gerda BRUNEEL (Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs), Nele BUYL (Vierdewereldgroep "Mensen voor Mensen" vzw), Ann CEYSSENS (Vlaams Patiëntenplatform), Manuel CHIQUERO (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Bram CLAEYS (Bond Beter Leefmilieu), Sophie CLESSE (Green), Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Chris CNOP (Vlaamse scholierenkoepel), Jean-Pierre COENEN (Ligue des Droits de l'enfant), Julien COEUGNIET (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Thibault COLLIGNON (Centre d'accueil social Abbé Froidure - Les Petits Riens / Centrum voor sociale opvang Eerwaarde Heer Froidure - Spullen Hulp), Anne CORNET (Service de l'aide à la jeunesse de Marche), Jozef CORVELEYN (Katholieke Universiteit Leuven), Philippe COUPLEUR (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Sophie CRAPEZ (Comme Chez Nous - Le Rebond), Jos CRE (Vrije Centra voor Leerlingen Begeleiding), Annette DALEM (Relais Santé - CPAS de Liège), Sandy DANNEMANN (Recht-Op vzw), Olivia DARDENNE (Infirmiers de Rue asbl), Nathalie DE BLEECKERE (Departement onderwijs en vorming), Michèle DE BONHOMME (Equipes d'entraide - St. Vincent de Paul), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes / Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten), Lieve DE CLEEN (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Marie-Louise DE CROOCK (Antwerps Platform Generatiearmen), Mélanie DE GROOTE (Luttés Solidarités Travail), Valentine DE LANNOY (Samenlevingsopbouw Brussel), Katty DE LOOF (Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen), Thibaud DE MENTEN (RWAE), Roseline DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Dirk DE RIJDT (Arktos), Myriam DE SPIEGELAERE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Isabelle DE VIRON (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Wim DE VRIES (Project Bruggen Bouwen), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Karen DEHAEN (Pedagogisch Adviseur Basisonderwijs BHG - OVSG), Christine DEKONINCK (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale -

section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Michèle DELAUNOIS (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Catherine DELBAR (Lire et Ecrire Wallonie), Amélie DELLA FAILLE (Centre d'action interculturelle - Namur), Sofia DELSAUX (Habiter Bruxelles), Maarten DEMAN (Brussels Platform Armoede vzw), Christian DENYS (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Denis DESBONNET (Collectif solidarité contre l'exclusion), Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Jacqueline DETRY (Direction générale de l'Aide à la Jeunesse), Rose-Marie DEVISSCHER (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw) Ariane DEWANDRE (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Evelyne DEWEZ (Ligue des Usagers des Services de Santé), Roger D'HONDT (SOS Schulden Op School vzw), Bert D'HONDT (Welzijnzorg), Eric D'HOOGHE (Département Onderwijs en vorming / ILSV), Kristof D'HOORE (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Lydia DIELS (Buurthuis 't Lampeke), Aïcha DINGUIZLI (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat), Melodie DREESEN (Bouillon de cultures), Chantal DRICOT (Ligue des Droits de l'enfant), Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Hilde DUROI (ABVV - studiedienst / FGTB - service d'étude), Marjan ENGELS (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Christophe ERNOTTE (Union des Villes et des Communes de Wallonie), Karin FATZAUN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Kulturelle und soziale Angelegenheiten), Micky FIERENS (Ligue des Usagers des Services de Santé), Mesfin FITWI (FGTB Bruxelles / ABVV Brussels), Jacques FOURNEAU (Luttes Solidarités Travail), Edith GALOPIN (Syndicat des locataires), Wilfried GEERTS (Project Energie en armoede), Bernadette GENOT (Relais Santé - CPAS de Liège), Steven GIBENS (Advocatenbureau Terecht), Sofie GIEDTS (Flora vzw - netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen), Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt), Herman GOEMANS (Centrum Kauwenberg), Brigitte GOEYVAERTS (De Populieren), Jean-Luc HACHEZ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), Nele HAEDENS (Agentschap Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Aurélie HANSENS (Comité de citoyens sans emploi - Ixelles), Kaya HAVA (Brugfiguur – Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent), Pierre HENDRICK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Lies HEUGEBAERT (Recht-Op vzw), Christel HEYMANS (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Eric HOUTMAN (Nederlandstalig Ombudsman voor energie), Veronique HUENS (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Nebija ISLAMOVSKI (Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région Wallonne), Catherine JADOUL (Actiris), Erna JANSSENS (Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs), Stef JORISSEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Claire KAGAN (Centre PMS de la Communauté française de Saint-Gilles), Sidi KATUMWA (Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège), Jean-Pierre KERCKHOFS (Aped-OVDS), Pat KUSSE (Algemeen Onderwijsbeleid Antwerpen), Françoise LABOUREUR (Luttes Solidarités Travail), Joëlle LACROIX (Ligue des Familles), Rachida LAMRABET (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Wouter LANGERAERT (RVA), Dominique LANGLOIS (La Rochelle), Hendrik LARMUSEAU (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), François LEDECQ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), An-Sofie LEENKNECHT (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Arnaud LEFEBVRE (Droits sans toit), Liesbet LEFEBVRE (Pigment), Annette LEGAYE (Le Forem), Christian LEJOUR (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Brigitte LEKIEN (Relais Santé - CPAS de Liège), Peter LELIE (Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies), Vincent LETELLIER (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Leo LEVY (CPAS de Saint-Gilles / OCMW Sint-Gillis), Viki LEYSEN (Huurdersbond), Marie-Christine LINARD (FAPEO), Marianne LORIO (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité /

Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Lut MAERTENS (ACW studiedienst), Walter MAES (Teledienst Ninove), Lieve MAESMANS (Drieklap Leuven), Anne MAESSCHALK (Infor GazElec), Paul MAHIEU (Universiteit Antwerpen), Christine MAHY (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté), Michèle MANHAY (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Thierry MARCHANDISE (Association syndicale des magistrats), Jean- François MARCOURS (FGTB / ABVV), Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales), Jan MARIS (Antwerps Platform Generatiearmen), Véronique MARISSAL (Coordination Ecole des devoirs de Bruxelles), Michel MAROQUIN (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Yves MARTENS (Collectif solidarité contre l'exclusion), Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring), Els MEERBERGEN (Vlaams Patiëntenplatform), Emilie MEESEN (Infirmiers de Rue asbl), Raf MERTENS (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), Marie MESSIAEN (Droits sans toit), Daniël MEULEMAN (Project energie en armoede en T'Hope Roeselare), Régine MFUNI KATENDE (Pigment), Marina MIRKES (Interfédération des EFT / OISP), Sieg MONTEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Diane MORAS (Antwerps Platform Generatiearmen), Thierry MOREAU (Université Catholique de Louvain), Danielle MOURAUX, Françoise MULKAY (Communauté française - Secrétariat général), Aziz NAJI (SPP Politique scientifique / POD Wetenschapsbeleid), Cani NAS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Laurence NGOSSO (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale / Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), Ides NICAISE (Hoger Instituut voor de Arbeid), Timor NONNEMAN (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Dirk ONGHENA (Recht-Op vzw), Paul ONSELAERE (Federatie van Vlaamse OCMW- maatschappelijke werkers), Paul PALSTERMAN (CSC - Service d'études / ACV - Studiedienst), Ymke PANS (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Benoit PARMENTIER (Office de la Naissance et de l'Enfance), Jean PEETERS (Front Commun des Sans Domicile Fixe), Ramón PENA-CASAS (Observatoire Social Européen), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Marie PERDAENS (POD Maatschappelijke Integratie / SPP Intégration Sociale), Marielle PETERS (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Josette PIERARD (Solidarités Nouvelles Wallonie), Florence PONDEVILLE (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Jacques PRIME (Trempline asbl), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front SDF - Le Babbeleir), Jan RAECKE (Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten / Union Nationale des Mutualités Socialistes), Lucien RAHOENS (Ministerie Vlaamse Gemeenschap), Isabelle RAVIER (Université Catholique de Louvain - DO Criminologie de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie), Ria RECTOR (Hogeschool Limburg), Marie-Christine RENSON (Coordination Gaz-Electricité- Eau), Koen REPRIELS (VOSEC), Truus ROESEMS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Marleen ROOMS (Den Durpel), Rudi ROOSE (Universiteit Gent), Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-Op Borgerhout), Yves ROSSEEL (Universiteit Gent), Christine RUYTERS (Ministère de la Région Wallonne), Nadine SAINT-VITEUX (Actiris), Sylvia SCHROUBEN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht, Ausbildung und Beschäftigung), Marie-Jeanne SERVOTTE (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Koen SNYERS (Provincie Limburg), Patricia STEPMAN (Project energie en armoede), Lorie STRENS (Bouillon de cultures), Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra), Ria SZEKER (De Fakkel), Bernard TAYMANS (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ana TEIXEIRA (Febisp), Gülay TEMUR (De Keeting vzw), Gil THYS (Departement onderwijs – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen), Guido TOTTE (Kansen in Onderwijs Antwerpen), Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles Wallonie), Ferdinand VAN BAELEN (Project energie en armoede), Geert VAN BUGGENHOUT (CAW Mozaiek - Woonbegeleiding), Jo VAN CAUWENBERGE (Green Belgium), Sabine VAN CAUWENBERGHE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Rudi VAN DAM (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Kris VAN DEN

BELT (Vlaamse Milieumaatschappij), Julie VAN EECKHOUT (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Wim VAN GILS (Bond Beter Leefmilieu), Lieve VAN HEE (Katholieke Universiteit Leuven), Tineke VAN HEESVELDE (Samenlevingsopbouw Brussel), Rosa VAN HOVE (Recht-Op vzw), Natascha VAN HULLE (Samenlevingsopbouw Gent), Anne VAN MEERBEECK (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Martin VAN OVERMEIR (Recht-Op vzw), Piet VAN SCHUYLENBERGH (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Chantal VAN SIMAEY (SPF Finances / FOD Financiën), Herman VAN WILDERODE (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers), Sigrid VANCORENLAND (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), Jeanine VANDECRUYS (Project energie en armoede), Frank VANDEPITTE (Samenlevingsopbouw Gent), Elke VANDERMEERSCHEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Carine VANDEVELDE (Solidarités Nouvelles Bruxelles), Hendrik VANDEVOORDE (VDAB), Frederic VANHAUWAERT (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Jan VANHEE (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Paul VANLERBERGHE (Infor GazElec), Celien VANMOERKERKE (ABVV - studiedienst / FGTB - service d'étude), Charlotte VANNESTE (Département de criminologie de l'INCC), Veerle VANSTECHELMAN (Limburgs overleg onderwijs-arbeid), Marc VANTHUYNE (OCMW Hoeilaart), Pierre VELAERTS (Communauté française), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail), Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité), Ann VERBOVEN (VDAB), Davy VERHARD (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Jean-François VERLINDEN (Collectif solidarité contre l'exclusion), Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap), Johan VERSTRAETE (PROTOS), Nicole VETTENBURG (Universiteit Gent), Dominique VISEE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Rocco VITALI (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Lien VRIJDERS (Vlaamse Milieumaatschappij), Jean-Pierre WATTIER (Administration de l'Aide à la Jeunesse), Rudy WATTIEZ (Changements pour l'égalité), Jacques WEBER (Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège), Sara WILLEMS (Universiteit Gent).

Obwohl 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 Begleitkommission.

ANHANG 2

Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut

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 1998
- 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:

Artikel 1.

Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Politik in bezug auf die Prävention gegen prekäre Lebensumstände, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung unter Beachtung ihrer jeweiligen Befugnisse nach folgenden Grundsätzen fortzuführen und zu koordinieren:

- * Konkretisierung der in Artikel 23 der Verfassung festgeschriebenen sozialen Rechte;
- * gleicher Zugang für alle zu all diesen Rechten, was mit Aktivmaßnahmen verbunden sein kann; Anhang 2 273
- * 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 Gemeinschaftskommision).

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 Studiendienste hinzugezogen werden, die dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung anhand ihrer Erfahrung und des ihnen zur Verfügung stehenden Materials bei der Erfüllung seiner Aufgaben behilflich sein können; in diesem Fall muß eine Vereinbarung mit dem Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus getroffen werden;
- * Ausarbeitung für den Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung eines Haushaltsentwurfs, der strikt getrennt von der Grunddotation 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.

Impressum

Armut bekämpfen. Bericht 2008-2009 – Teil 1

Ein Beitrag zur politischen Debatte und zur politischen Aktion

Brüssel, Dezember 2009

Verantwortlicher Herausgeber : Jozef De Witte, Rue Royale 138, 1000 Brüssel

Möchten Sie diesen Bericht erhalten?

Dieser Bericht ist in Deutsch, Französisch und Niederländisch erhältlich.
Der Preis beträgt 8,86 € + 3,10 € Versandkosten (vorbehaltlich erhöhter Postgebühren).

Sie können diesen Bericht im Infoshop des FÖD Kanzlei des Premierministers bestellen:

- per Vorkasse durch Überweisung auf das PSK 679-2003650-18,
- per E-Mail an shop@belgium.fgov.be

Bitte geben Sie klar und deutlich den Verwendungszweck "Armut bekämpfen. Bericht 2008-2009 - Teil 1", sowie die gewünschte Sprache und die Anzahl Exemplare an.

Der Bericht ist auch im Informationsbüro des FÖD Kanzlei des Premierministers erhältlich (Öffnungszeiten: montags bis freitags von 9.00 bis 11.30 Uhr und von 12.00 bis 16.00 Uhr).

Informationsbüro des FÖD Kanzlei des Premierministers
Bd du Régent 54
1000 Brüssel
Tel.: 02/514 08 00

Sie können diesen Bericht auch auf unserer Website
<http://www.armutsbekaempfung.be> einsehen.

DIESE PUBLIKATION IST AUF RECYCLING-PAPIER GEDRUCKT.

