



Belgien

# Mindesteinkommenssysteme: Rundblick und Bewertung

Ein Studie über nationale Politik

Sebastiano Cincinnato & Ides Nicaise  
HIVA – K.U.Leuven

April 2009

*Hinweis: Dieser Bericht gibt die Ansichten seines Autors/seiner Autoren wieder, die nicht notwendigerweise die der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten sind. Der ursprüngliche Bericht wurde auf Englisch verfasst.*

April 2009



On behalf of the  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Die institutionelle Gestaltung: Das Recht auf soziale Integration.....</b>	<b>5</b>
1.1. Organisatorische Modalitäten: Öffentliches Zentrum für soziale Wohlfahrt (Public Centre for Social Welfare; PCSW).....	6
1.2. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme .....	7
1.3. Beträge für den existenzsichernden Lohn.....	9
1.4. Zeitdauer und Konditionalitätsbestimmungen.....	10
1.5. Verbindung mit anderen Sozialleistungen.....	12
1.6. Übergang in den Arbeitsmarkt .....	14
<b>2. Beurteilung des Rechts auf soziale Integration.....</b>	<b>17</b>
2.1. Deckung und Inanspruchnahme .....	17
2.2. Zulänglichkeit.....	21
2.3. Effektivität .....	23
2.4. Fluktuation zwischen Arbeitslosigkeit und PCSW .....	25
<b>3. Die Verbindung zwischen dem Recht auf soziale Integration und der aktiven Eingliederungsstrategie.....</b>	<b>28</b>
3.1. Mindesteinkommen und Beschäftigungsprogramme .....	28
3.2. Zugang zu Qualitätsdiensten .....	30
<b>Literaturangaben.....</b>	<b>32</b>

## Zusammenfassung

Hinsichtlich ihrer institutionellen Gestaltung sind die belgischen Mindesteinkommenssysteme richtig in das Sozialsystem enthalten und integriert. Das durch das Gesetz vom 26. Mai 2002 formalisierte „Recht auf soziale Integration“ hat das frühere Gesetz über das „Existenzminimum“ ersetzt. Das neue Gesetz umfasst sämtliche Aspekte der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme bis hin zu den organisatorischen Modalitäten. Die sechs Voraussetzungen für die Inanspruchnahme beziehen sich auf Alter, Nationalität, Wohnort, Mangel an finanziellen Mitteln, Arbeitsbereitschaft sowie Geltendmachung anderer sozialer Rechte. Eine effiziente Umsetzung ist durch die kommunalen öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (Public Centres for Social Welfare; PCSW) gewährleistet. Die Beihilfe zur sozialen Integration (auch „existenzsichernder Lohn“ genannt) ist im Grunde eine Restbeihilfe, aber die Kumulation mit anderen Mitteln ist innerhalb bestimmter Grenzen möglich.

Darüber hinaus kann der existenzsichernde Lohn durch andere Sozialhilfeleistungen ersetzt oder ergänzt werden. Wege in die Beschäftigung (oder jede andere Form der sozialen Integration) sind ein weiteres Schlüsselement des Rechts auf soziale Integration. Das Gesetz stellt in der Tat fest, dass soziale Integration durch die Bereitstellung eines existenzsichernden Lohns oder eines Weges in die Beschäftigung erreicht werden kann. Die Höhe der Beihilfen wird durch Gesetze und königliche Erlasse geregelt und unterscheidet sich je nach Haushaltstyp (d. h. Single, Lebenspartner und Familie). Es gibt keine spezielle Begrenzung der Zeitdauer, aber das Recht auf soziale Integration wird mindestens einmal jährlich geprüft. Schließlich legt das Gesetz von 2002 die Durchführungsregeln fest. Diese sind für die öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs) besonders streng. Der Klient hat die Pflicht, kooperativ und ehrlich zu sein.

In Bezug auf die Deckung ist das Recht auf soziale Integration annähernd universal. Nicht erfasste Migranten stellen eine wesentliche Risikogruppe dar. Sie können lediglich das Recht auf eine medizinische Notbehandlung beanspruchen. Diese annähernd universale Deckung ist jedoch sehr theoretisch. Untersuchungen auf der Grundlage von Daten aus den 1990er Jahren deuten auf einen sehr hohen Anteil von Nichtinanspruchnahmen. Da keine neueren Untersuchungen verfügbar sind, kann die aktuelle Situation nicht beurteilt werden. Darüber hinaus hebt der existenzsichernde Lohn das Einkommen nicht über die Armutgefährdungsschwelle. Versorgungsbeihilfen und Sachleistungen können diese Lücke schließen. Es gibt jedoch erhebliche Hürden, die Klienten daran hindern können, ihre Rechte in vollem Umfang geltend zu machen.

Schließlich sorgen das Recht auf soziale Integration im Allgemeinen und der existenzsichernde Lohn im Besonderen für echte Arbeitsanreize. Die Stärke dieser Anreize hängt jedoch von der Art des Haushalts und der Beschäftigung ab. Im Allgemeinen werden Teilzeitbeschäftigungen weniger effektiv gefördert als Vollzeitbeschäftigungen, insbesondere bei Haushalten mit nur einem Verdiener. Im Fall einer Vollzeitbeschäftigung kommen Alleinerziehende und Alleinverdiener mit Kindern in eine weniger günstige Situation.

In Bezug auf Beschäftigung und Weiterbildung bieten die öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs) ihren Klienten Beschäftigungsprogramme an – d. h. Art. 60, § 7, Art. 61, ACTIVA, SINE-Beschäftigung, zeitlich begrenzte Beschäftigungsprogramme und die „vorläufige Eingliederung“. Die Effektivität dieser Programme hängt von ihrer Zielsetzung ab. Insbesondere Programme, deren Ziel die Wiederherstellung des Rechts auf Sozialhilfe ist, sind bei der dauerhaften Integration von Empfängern von Mindesteinkommen in den Arbeitsmarkt weniger erfolgreich als echte Arbeitsbeschaffungsprogramme.

Der Zugang zu Qualitätsdiensten wird grundsätzlich durch das Recht auf soziale Unterstützung gewährt. Dieses Recht umfasst eine Vielzahl von Diensten von zusätzlicher finanzieller Unterstützung über medizinische Unterstützung bis hin zur Unterbringung. Es ist schwierig, die Auswirkungen dieser Art von Leistungen zu kalkulieren.

## 1. Die institutionelle Gestaltung: Das Recht auf soziale Integration

Die belgischen Mindesteinkommenssysteme sind Bestandteil einer breiter angelegten institutionellen Gestaltung, die als „Recht auf soziale Integration“ bezeichnet wird. Das Recht wurde im Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Integration und in den entsprechenden königlichen Erlässen formalisiert. Das Recht ist in dem Sinne breit angelegt, dass es nicht in erster Linie und ausschließlich darauf abzielt, jeder Person eine finanzielle Mindestbeihilfe (den existenzsichernden Lohn) zu gewähren. Das Recht auf soziale Integration wird als ein dynamisches Recht betrachtet. Es wird befürchtet, dass die bloße Bereitstellung eines existenzsichernden Lohns die Menschen in eine Situation der machtlosen Duldung bringt. Dem gegenüber sollte jeder die Möglichkeit haben, seinen Platz innerhalb der Gesellschaft zu finden, solidarisch zu ihrer Entwicklung beizutragen und sich das Recht auf individuelle Emanzipation zu erwerben (De Kamer, 2002, S. 4). Das Recht auf soziale Integration wird somit nicht nur als ein individuelles Recht, sondern auch als ein Ziel betrachtet. Zur Erreichung dieses Ziels stellt die Gesetzgebung drei wichtige Instrumente zur Verfügung: den existenzsichernden Lohn (1) bzw. Beschäftigung (2). Beide können in ein individualisiertes Projekt zur sozialen Integration (3) eingebettet sein. In den folgenden Abschnitten werden diese drei Instrumente eingehend beschrieben.

Es wäre jedoch ein Irrtum, zu glauben, dass es vor dem Gesetz über das Recht auf soziale Integration keine formale institutionelle Gestaltung der belgischen Mindesteinkommenssysteme gegeben hätte. Die Gesetze der 1970er Jahre beinhalteten bereits das Recht auf ein Existenzminimum<sup>1</sup>. In der Mitte der 1990er Jahre wurde der Paradigmenwechsel hin zu einem mehr emanzipatorischen und aktiveren Vorgehen des Wohlfahrtsstaats bei Mindesteinkommenssystemen deutlich. Der seit 1994 in Kraft befindliche Artikel 23 der belgischen Verfassung beinhaltet, dass jeder Mensch das Recht auf Menschenwürde hat. Zur Menschenwürde gehört unter anderem der Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten, das Recht auf soziale Unterstützung und das Recht auf kulturelle und soziale Entwicklung. Der wichtigste Nutzen des Gesetzes von 2002 besteht in der Formalisierung dieses emanzipatorischen Wechsels. Darüber hinaus bietet es einen ersten, noch korrekt zu interpretierenden Überblick über Aspekte wie Voraussetzungen für die Inanspruchnahme, Verbindungen mit anderen Sozialleistungen, den Übergang in die Beschäftigung, die Höhe der Leistungen, die Zeitdauer, die Konditionalitätsbestimmungen und die organisatorischen Modalitäten. Diese Aspekte werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

Um einen guten Überblick über die Mindesteinkommenssysteme in Belgien zu erhalten, muss zwischen dem „Recht auf soziale Integration“ und dem „Recht auf soziale Unterstützung“ unterschieden werden. Beide Rechte stehen offensichtlich in Wechselwirkung zueinander, können jedoch in gewissem Umfang als getrennte Programme betrachtet werden. Das Recht auf soziale Integration stellt sich in erster Linie als Weg in die Beschäftigung und/oder Bereitstellung eines existenzsichernden Lohns dar. Die Vorgehensweise in Bezug auf Mindesteinkommen und Armut ist eher strukturell geprägt. Das das Recht auf soziale Integration ist in anderen Worten ein Recht, das tatsächlich vor Gericht eingeklagt werden kann. Das Recht auf soziale Unterstützung umfasst verschiedene Formen der Unterstützung durch die öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs)<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Insbesondere das Gesetz vom 7. August 1974 über die Schaffung eines Rechts auf ein Existenzminimum, und (in geringerem Ausmaß) das organische Gesetz vom 8. Juli 1976 bezüglich der öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs).

<sup>2</sup> OCMW/CPAS – d. h. die für die Durchführung und Bereitstellung sozialer Integrations- und Unterstützungsmaßnahmen verantwortliche Stelle – siehe Abschnitt 1.1

- Für Haushalte, die Anspruch auf das Recht auf soziale Integration (den existenzsichernden Lohn) haben, kann *zusätzliche* finanzielle Unterstützung enthalten sein.
- Diejenigen, die keinen Anspruch auf „soziale Integration“ haben, haben immer noch das Recht auf soziale Unterstützung. Dies kann finanzielle Unterstützung entsprechend dem existenzsichernden Lohn oder Sachleistungen bedeuten. Dabei kann es sich beispielsweise um eine medizinische Notversorgung (für nicht erfasste Einwanderer), finanzielle Unterstützung für medizinische und Wohnungskosten, zusätzliche Kinderbeihilfe usw. handeln.

Da der (legale) Rahmen für diese Unterstützung begrenzt ist, tragen die öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs) bei der Vergabe der Unterstützung eine höhere Verantwortung. Sie haben einen größeren Ermessensspielraum bei der Bereitstellung von sozialer Unterstützung. In anderen Worten: Das Recht auf soziale Unterstützung besteht aus einer Vielzahl von Instrumenten, die das Ziel haben, Armut und soziale Ausgrenzung zu mildern. Die Vorgehensweisen bei der Anwendung dieser Instrumente sind jedoch nicht ausdrücklich festgelegt, zumindest nicht auf nationaler und regionaler Ebene. Dies kompliziert gesetzliche Ansprüche. Darüber hinaus ist die Bereitstellung dieser Unterstützung von der Zuwendung für die soziale Integration getrennt, obwohl die Unterstützung als Ergänzung zur sozialen Integration gewährt werden kann.

Der systematische Überblick der Mindesteinkommenssysteme wird im Folgenden auf das Recht auf soziale Integration beschränkt. Die soziale Unterstützung variiert zwischen den Kommunen (Van Mechelen & Bogaerts, 2008). Eine systematische Bewertung weicht daher zu weit vom eigentlichen Ziel dieses Berichts ab.

### 1.1. Organisatorische Modalitäten: Öffentliches Zentrum für soziale Wohlfahrt (Public Centre for Social Welfare; PCSW)

Bezüglich der Mindesteinkommenssysteme (soziale Integration und soziale Unterstützung) können zwei politische Ebenen identifiziert werden. Die Schlüsselentscheidungen werden auf Bundesebene getroffen. Das Bundesparlament ist für den gesetzlichen Rahmen verantwortlich. Seit der Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 2002 hat das Parlament jedoch nur in sehr beschränktem Umfang eingegriffen, während die Regierung viele Beschlüsse gefasst hat. Der Minister für Soziale Integration wird durch die Bundesregierungsbehörde für soziale Integration, den Kampf gegen die Armut sowie die sozialwirtschaftliche und städtische Politik unterstützt und ist der wichtigste Interessensvertreter der Bundesregierung. Viele Änderungen der Mindesteinkommenssysteme sind das Ergebnis von Regierungseingriffen (z. B. Königliche Erlässe, Rundschreiben)<sup>3</sup>. Im geringeren Umfang ist ein dritter Akteur beteiligt, nämlich die Arbeitsgerichte. Ihre Kompetenz ist als solche nicht entscheidend, aber sie haben im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Präzedenzfällen in Bezug auf Mindesteinkommenssysteme geschaffen. Die Jurisprudenz ist für die Auslegung des gesetzlichen Rahmens zuständig (z. B. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme, Konditionalitätsbestimmungen (siehe nachfolgende Abschnitte).

<sup>3</sup> Eine Übersicht dieser Eingriffe und weitere Informationen über die Mindesteinkommenssysteme in Belgien finden sich auf der Website der Bundesregierungsbehörde für soziale Integrationsprogramme, <http://www.mi-is.be>. Andere detaillierte Informationen finden sich auf der Website des Ressourcencenters für den Kampf gegen Armut, Unsicherheit und soziale Ausgrenzung (<http://www.armoedebestrijding.be>).

Die kommunale Ebene hat als zweite politische Ebene die größte Bedeutung. Die kommunalen öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (Public Centres for Social Welfare; PCSWs)<sup>4</sup> sind für die effektive Ausgabe der Mindesteinkommensbeihilfen, die soziale Eingliederung und die soziale Unterstützung zuständig. Die PCSWs haben aufgrund eines uniformen gesetzlichen Rahmens wenig Entscheidungsspielraum im Bereich der sozialen Integration (d. h. existenzsichernder Lohn und/oder Beschäftigung). Die Praxis im Bereich der sozialen Unterstützung sieht jedoch deutlich anders aus. Das ist an sich nicht negativ. Diese Entscheidungsfreiheit garantiert, dass die PCSWs entsprechend den jeweiligen sozialen Bedingungen und Bedürfnissen, die sich von Kommune zu Kommune unterscheiden, anders eingreifen können. Das Fehlen einer Standardregelung im Bereich der sozialen Unterstützung kann jedoch auch kontraproduktiv sein, da es zu einer Ungleichbehandlung von Beihilfeempfängern und zu gesetzlicher Unsicherheit führen kann. Obwohl die Lösung dieses Problems schwierig ist, könnte die Entwicklung von kommunenübergreifenden Standards und die Möglichkeit der Durchsetzung dieser Standards eine Lösung sein.

Ein PCSW organisiert sich auf vier Ebenen. Die erste Ebene besteht aus dem Personal des Zentrums, dem Sekretär (dem Vermittler zwischen Management und Personal), dem „Empfänger“ (sammelt die Mittel und führt die vom Management genehmigten Zahlungen durch) und mindestens einem Sozialarbeiter. Der Kontakt zwischen den Antragstellern auf die Mindestbeihilfe und dem PCSW findet über Sozialarbeiter statt. Die zweite Ebene ist der Wohlfahrtsrat (Council for Social Welfare; CSW). Er besteht (abhängig von der Größe der Kommune) aus 9 bis 15 Mitgliedern, die vom Gemeinderat der Kommune gewählt und bei jeder Kommunalwahl (alle 6 Jahre) ausgetauscht werden. Die Mitglieder des CSW gehören verschiedenen politischen Parteien an (Mehrheit und Opposition). Der CSW ist das Entscheidungsgremium des PCSW (z. B. Annahme/Ablehnung von Anträgen auf den existenzsichernden Lohn oder Sanktionen gegen Empfänger von Mindestbeihilfen). Der Vorstand des PCSW, die dritte Ebene, ist für die tägliche Leitung zuständig. Er besteht aus Mitgliedern des CSW. Außerdem kann der CSW Sonderausschüsse einsetzen. Diese Ausschüsse erhalten Befugnisse (innerhalb der gesetzlichen Grenzen) in Bezug auf Themen wie Sozialleistungen, Beschäftigung, existenzsichernder Lohn und Wohnungswesen.

## 1.2. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme

Das Gesetz über soziale Integration (Artikel 3) enthält sechs Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um das Recht auf soziale Integration zu erhalten:

- Wohnsitz in Belgien
- Volljährigkeit
- Belgische Staatsbürgerschaft oder Zuordnung zu einer der folgenden Kategorien: EU-Bürger, im nationalen Register erfasste Ausländer, anerkannte Flüchtlinge oder Staatenlose
- Unzulängliche Ressourcen
- Arbeitsbereitschaft, sofern dies aus Gesundheits- oder Billigkeitsgründen nicht möglich ist
- Ausschöpfung sämtlicher Ansprüche bezüglich anderer (Sozial-)Leistungen (sowohl belgische als auch andere Ansprüche)

---

<sup>4</sup> Belgien besitzt 589 Kommunen.

Die erste Voraussetzung bezüglich des Wohnsitzes wird mit einer gewissen Flexibilität ausgelegt. Der Anspruch auf soziale Integration ist nicht unbedingt davon abhängig, ob eine legale Wohnadresse innerhalb der Grenzen der Gebietskörperschaften vorhanden ist. Bei Personen ohne Wohnsitz wird beispielsweise ein Obdachlosenheim von den Gerichten als Wohnsitz anerkannt, auch wenn sich der (eingetragene) Wohnsitz in einer anderen Kommune befindet (Simoens et al., 2006). Eine Untersuchung des Fallrechts von 2006 zeigt, dass die Wohnsitzanforderungen im Sinne von „Zugehörigkeit“ und nicht nach geografischen Aspekten ausgelegt werden. Das Recht auf soziale Integration gilt nur für Personen mit einer gefestigten Beziehung zu Belgien (Versailles et al., 2008). Diese Auslegung hat jedoch Konsequenzen für Asylbewerber und illegale Einwanderer (siehe unten).

Bezüglich der zweiten Voraussetzung ist es erwähnenswert, dass Minderjährige unter bestimmten Bedingungen als Erwachsene (18 Jahre oder älter) behandelt werden können. Insbesondere verheiratete Minderjährige oder schwangere Minderjährige bzw. Minderjährige, die bereits Kinder haben, können auf die gesellschaftliche Solidarität zählen. Es besteht jedoch eine latente Spannung zwischen der durch das Recht auf soziale Integration gewährten Solidarität und der Familiensolidarität (Simoens et al., 2006). In der Praxis wird die Familiensolidarität vorgezogen. Wenn Minderjährige ihre Bedürfnisse durch Familienverbindungen befriedigen können, haben sie keinen Anspruch auf soziale Integration. Wenn nachgewiesen werden kann, dass keine familiären Bindungen bestehen, kann das Recht auf soziale Integration in Anspruch genommen werden.

Die Altersgruppe zwischen 18 und 25 Jahren wird gesondert behandelt: PCSWs müssen diesen jungen Menschen eine besondere Beratung zur Verfügung stellen, die zu einer sozioprofessionellen Eingliederung und einer Beschäftigung führt (Versailles et al., 2008). Eine direkte Beschäftigungsvereinbarung kann durch die Anwendung von Artikel 60 § 7 oder Artikel 61 des organischen Gesetzes bezüglich der öffentlichen Zentren (PCSWs) für soziale Wohlfahrt (8. Juli 1976) geschlossen werden. Das PCSW und der Antragsteller können sich aber auch auf ein „individualisiertes Projekt zur sozialen Integration“ einigen. Dieser Vertrag hat das Ziel, den Antragsteller durch ein Studium, eine Ausbildung oder eine Stellensuche zu einer sozioprofessionellen Eingliederung und einer Beschäftigung zu führen.

Auf den ersten Blick scheint das Nationalitätskriterium breit angelegt zu sein. Es umfasst nicht nur Belgier und Europäer, sondern auch Ausländer und deren Familienmitglieder. Dies kann als Absicht zur Integration von mehr Menschen betrachtet werden (Simoens et al., 2006). In gewisser Hinsicht kann die Absicht nachgewiesen werden, *strukturell* mehr Menschen in die belgische Gesellschaft zu integrieren. Bestimmte Zielgruppen werden eindeutig definiert. Im Vergleich zu den Rahmenbedingungen vor 2002 hat sich die Situation für bestimmte Gruppen unter den Asylbewerbern verschlechtert. Während Asylbewerber vor 2002 einen existenzsichernden Lohn beantragen konnten, hat die Einführung der Voraussetzung einer „gefestigten Beziehung zu Belgien“ diese Möglichkeit untergraben. Asylbewerber werden dennoch nicht sich selbst überlassen. Während der Bearbeitung ihres Asylantrags werden sie in Asylzentren untergebracht, in denen für ihre Grundbedürfnisse gesorgt wird. Es ist dennoch schwierig, sich in die belgische Gesellschaft zu integrieren (eine gefestigte Beziehung zu entwickeln), wenn das Leben in Bereichen stattfinden muss, die vom Rest der Gesellschaft isoliert sind.

Die Situation nicht erfasster Migranten ist prekärer. Laut dem gesetzlichen Rahmen haben diese kein Recht auf soziale Integration. Sie müssen vielmehr selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen. In medizinischen Notfällen können sie jedoch Hilfe von den PCSWs erhalten. Hier enthält die belgische Gesetzgebung einen Widerspruch. Obwohl Artikel 23 der belgischen Verfassung *jedem Menschen* das Recht auf ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen garantiert, wird diese

Garantie nicht durch das Gesetz über die soziale Integration –und übrigens auch nicht durch irgendein anderes Gesetz – reflektiert.

Bei dem Nachweis der unzureichenden Ressourcen des Antragstellers liegt die Beweislast beim PCSW. Bei der Berechnung werden sämtliche möglichen Ressourcen des Antragstellers, aber möglicherweise auch sämtliche Ressourcen der Personen, mit denen der Antragsteller zusammen lebt, berücksichtigt. Auch wenn sowohl die persönliche (individuelle) Integration als auch die Menschenwürde wichtige Grundsätze des Rechts auf soziale Integration sind, verfügen das PCSW und – bei einem Gerichtsverfahren – die Gerichte über einen gewissen Spielraum bezüglich der für die Kalkulation berücksichtigten Ressourcen (Simoens et al., 2006). Mit anderen Worten: Falls sämtliche verfügbaren Ressourcen die Umsetzung beider Prinzipien dennoch nicht ermöglichen, wird davon ausgegangen, dass der Antragsteller unzureichende Ressourcen hat. Eine vollständige Abhängigkeit vom Einkommen des Lebenspartners würde einer individuellen Integration und Entwicklung in der Tat im Wege stehen.

Obwohl das Kriterium der „Arbeitsbereitschaft“ ein weltweiter Bestandteil der meisten Mindesteinkommensgesetze ist, kann argumentiert werden, dass die Sanktionen für Verstöße das absolute Recht auf ein würdiges Leben untergraben. Darüber hinaus sind die Chancen einer Person auf dem Arbeitsmarkt von ihren linguistischen, sozialen und beruflichen Fähigkeiten abhängig. In vielen Fällen müssen diese Fähigkeiten entwickelt werden, um eine effektive sozio-professionelle Integration zu ermöglichen. Obwohl der gesetzliche Rahmen eine strenge Auslegung erlaubt, sollte die Arbeitsbereitschaft nicht allzu wörtlich interpretiert werden (Simoens et al., 2006). Sie beinhaltet, dass sich die Antragsteller nicht mit ihrem Schicksal abfinden, sondern aktiv versuchen sollen, ihre Situation zu verbessern. Außerdem führt die Bereitschaft zu arbeiten nicht notwendigerweise zu einer Beschäftigung. In der Praxis kann die Teilnahme an Ausbildungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen sowie jede Art von „sozialer Aktivierung“ als ausreichender Beweis für das Engagement betrachtet werden. In jedem Fall sollte die Voraussetzung als ein „Engagement mit Versuchscharakter“ und nicht notwendigerweise als ein „Engagement mit Ergebnischarakter“ betrachtet werden.

Schließlich sollte jeder Antragsteller seine Berechtigung in Bezug auf jegliches andere Einkommen ausgeschöpft haben. Dies weist darauf hin, dass das Recht auf soziale Integration in erster Linie residualen Charakter hat. Diese anderen Einkommensquellen beziehen sich auf die gesellschaftliche und die familiäre Ebene: sprich Arbeitslosengeld, Invaliditätsleistungen, Kinder- und Familiengeld sowie Unterhaltszahlungen, Transfer von Kindergeld (bei allein lebenden Jugendlichen) usw.

### 1.3. Beträge für den existenzsichernden Lohn

Obwohl der existenzsichernde Lohn nicht das einzige Mindestlohnsystem ist, handelt es sich doch um die einzige strukturelle Finanzbeihilfe, die aufgrund des Rechts auf soziale Integration gewährt wird. Es gibt insgesamt drei Standardbeträge, die sich nach den einzelnen Haushaltsarten richten<sup>5</sup>:

- Kategorie 1: Person in Wohngemeinschaft € 474,37
- Kategorie 2: Allein stehende Person € 711,56
- Kategorie 3: Paar € 948,74

<sup>5</sup> Es handelt sich um die am 1. September 2008 indextierten Beträge (<http://www.mi-is.be>).

Jede Person, die mit einer oder mehreren Personen zusammen lebt, mit denen sie einen gemeinsamen Haushalt unterhält, wird als *in einer Wohngemeinschaft lebend* betrachtet. Jede Person mit mindestens einer abhängigen, unverheirateten minderjährigen Person hat Anspruch auf den *Familien*-Betrag. Wenn diese Person mit einem (legalen) Partner zusammen lebt, umfasst dieser Betrag sowohl den Antragsteller als auch dessen Partner. Bitte beachten Sie, dass diese Beträge abhängig von den Ressourcen, über die der Antragsteller verfügt, noch nach unten angepasst werden müssen. Bei allein stehenden Personen umfasst die Berechnung nur die persönlichen Ressourcen. Innerhalb von Familien können die Ressourcen sämtlicher Mitglieder berücksichtigt werden – in der Praxis die Ressourcen des Antragstellers und seines Partners. Mitbewohner erhalten normalerweise den vollen Betrag, aber PCSWs können auch die Mittel anderer Mitbewohner als Ressourcen berücksichtigen.

#### 1.4. Zeitdauer und Konditionalitätsbestimmungen

Die Konditionalitätsbestimmungen sowie die mit dem Recht auf soziale Integration verknüpften Sanktionen und Ausschlussmaßnahmen unterliegen strengen gesetzlichen Regelungen. Die Autonomie der PCSWs wird auf diese Weise begrenzt, um Antragsteller vor Willkür zu schützen. Das Gesetz garantiert damit die Gleichbehandlung aller Antragsteller oder unternimmt zumindest den Versuch dazu (Simoens et al., 2006). Die Konditionalitätsbestimmungen sind für die PCSWs besonders streng. Der Antragsteller hat vor allem die Pflicht, kooperativ und ehrlich zu sein. Nur schwere Verstöße gegen diese beiden Prinzipien können zu Sanktionen oder Ausschlussmaßnahmen gegen den Antragsteller oder Unterstützungsempfänger führen.

Die Konditionalitätsbestimmungen können in vier Phasen unterteilt werden. Die erste Phase umfasst die *Pflicht, vollständige und korrekte Informationen anzugeben*. Das PCSW ist verpflichtet, dem Antragsteller alle wichtigen Informationen schriftlich auszuhändigen. Diese Informationen betreffen die Anspruchsberechtigung und die Konditionalitätsbestimmungen, die Höhe der Unterstützung, die Berechnungsmethode, die Einspruchsmöglichkeiten der Antragsteller, die Rechte der Antragsteller beim Aushandeln einer Beschäftigungsvereinbarung oder eines individualisierten Projekts für soziale Integration. Darüber hinaus müssen die Informationen zutreffend, vollständig, kostenfrei, in einer verständlichen Sprache und innerhalb von 45 Tagen nach der Antragstellung übermittelt werden. Zweitens ist das PCSW verpflichtet, erforderlichenfalls alle fehlenden Informationen zu erfassen, um eine korrekte Beurteilung des Rechts des Antragstellers auf soziale Integration durchführen zu können. Anschließend muss das individualisierte Projekt für soziale Integration ausgehandelt werden. Ein aufgezwungenes, individualisiertes Projekt wird hinsichtlich der sozialen Integration als unwirksam angesehen. Antragsteller können sich durch eine dritte Person unterstützen lassen, um ihre Verhandlungsfähigkeit zu verbessern. Es ist zu beachten, dass mangelnde Kooperation von Seiten des Antragstellers grundsätzlich nicht zu Sanktionen führt. Das PCSW ist vielmehr verpflichtet, Informationslücken zu schließen. Bei absichtlichen Fehlinformationen von Seiten des Antragstellers werden jedoch Sanktionen verhängt, indem beispielsweise der unrechtmäßig erhaltene Betrag einer Beihilfe zurück erstattet werden muss. Das PCSW muss jedoch beim Erfassen von Informationen eine proaktive Rolle übernehmen. Dies sollte den Antragsteller in der Regel davon abhalten, seinen Sozialarbeiter zu täuschen.

Das *Einreichen eines Antrags* unterliegt ebenfalls gewissen Bedingungen. Im Allgemeinen kann der Antrag auf einen existenzsichernden Lohn sowohl vom Antragsteller als auch vom PCSW eingereicht werden. Die Kompetenzen des PCSW sind hier besonders interessant. Es ist bekannt, dass psychologische Barrieren, wie beispielsweise Schamgefühle, berechnete Personen vom Einreichen eines Antrags abhalten können (siehe z. B. Hermans et al., 2004, Steenssens et

al., 2007). Einige basisdemokratische Organisationen befürworten daher die automatische Erteilung des Rechts auf soziale Integration. Durch die Crossroads Bank for Social Security sollte es möglich sein, unter Umständen berechnete Haushalte zu ermitteln. Es ist jedoch fraglich, ob eine Antragstellung durch Dritte oder eine automatische Zuteilung ratsam ist. Das Recht auf soziale Integration erfordert im Sinne des Gesetzes auch die aktive Beteiligung des Antragstellers. Außerdem muss in diesem Zusammenhang die Privatsphäre berücksichtigt werden. Die Wahl zwischen verschiedenen Optionen beruht jedoch mehr auf moralischen als auf „objektiven“ Normen. Tatsache bleibt, dass manche berechnete Personen das Recht auf soziale Integration nicht in Anspruch nehmen und dadurch in Armut leben müssen. Es ist besonders wichtig, die Barrieren zu entfernen, die Menschen davon abhalten, einen Antrag zu stellen, unabhängig davon, ob diese sozialer, psychologischer, moralischer, informativer oder anderer Natur sind.

Vor der endgültigen Entscheidung ist ausschließlich das PCSW für die Beurteilung des Antrags zuständig. Das Zentrum muss entscheiden, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme erfüllt. Bei der Beurteilung muss das PCSW den Stand der Bedürfnisse berücksichtigen. Der Antragsteller kann jedoch gegen die Beurteilung des Zentrums Einspruch einlegen. In diesem Fall entscheidet das Gericht über die Qualifizierung des Antragstellers.

Drittens muss jedes PCSW bei der *Prüfung des Antrags* bestimmte Regeln einhalten. Das PCSW muss vor allem eine soziale Erhebung und eine Anhörung des Antragstellers durchführen. Eine soziale Erhebung ist immer dann erforderlich, wenn das Recht auf soziale Integration erteilt, eine Entscheidung überprüft oder zurückgezogen oder der existenzsichernde Lohn gesperrt wird. Jede Erhebung muss einer Reihe von Regeln entsprechen, um die Objektivität des Rechts auf soziale Integration zu gewährleisten. Eine soziale Erhebung kann nur von Sozialarbeitern mit strengen Qualifikationen unter Androhung der Nichtigkeit durchgeführt werden. Die soziale Erhebung muss die Würde und die Privatsphäre des Antragstellers oder Empfängers respektieren. Die Erhebung dient dem Zweck, die Berechnung des Antragstellers, die Legitimität des Antrags und die am besten geeigneten Hilfsmittel festzustellen. Abschließend können die Ergebnisse der sozialen Erhebung in einem exakten, schriftlichen Bericht zusammengefasst werden. Der Antragsteller muss dieses Dokument unterzeichnen. Bitte beachten Sie, dass diese Regeln die idealen Umstände für die soziale Erhebung definieren, damit das Verteidigungsrecht des Antragstellers respektiert wird. Es sind jedoch nicht alle Vorgehensweisen eindeutig gesetzlich<sup>6</sup> festgelegt. Dadurch entstehen für Antragsteller und Empfänger juristische Unsicherheiten. Wie bereits erwähnt, kann die Grenze zwischen dem Handeln nach eigenem Ermessen und dem willkürlichen Handeln sehr fließend sein.

Vor jeder Entscheidung über den existenzsichernden Lohn (Zuteilung, Ablehnung, Prüfung, Sanktion oder Rückforderung), über ein individualisiertes Projekt zur sozialen Integration oder soziale Integration über Beschäftigung ist das PCSW verpflichtet, die betroffene Partei anzuhören. Das Gesetz gibt damit dem Antragsteller oder Empfänger die Möglichkeit, sich zu verteidigen, bevor das Zentrum eine Entscheidung fällt. Das PCSW ist verpflichtet, die betreffende Partei über diese Möglichkeit in verständlicher Sprache schriftlich zu informieren. Außerdem kann eine dritte Partei den Antragsteller oder Empfänger unterstützen oder sogar vertreten.

Schließlich muss sich das PCSW an eine Reihe von Regeln halten, wenn es eine *endgültige Entscheidung* fällt. Erstens müssen Entscheidungen innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt des An-

<sup>6</sup> Was sollte Gegenstand der sozialen Erhebung sein? Ist der Sozialarbeiter verpflichtet, einen schriftlichen Bericht zu erstellen? Gibt es Sanktionen, wenn kein schriftlicher Bericht erstellt wird? Gibt es Sanktionen, wenn nicht qualifizierte Personen Entscheidungen treffen, oder wenn es der sozialen Erhebung an Tiefe fehlt, oder wenn der schriftliche Bericht nicht von beiden Parteien unterzeichnet wird? (Simoens et al., 2006).

trags getroffen werden. Im Falle einer territorialen Nichtzuständigkeit bleibt dieser Zeitraum der gleiche. Wenn innerhalb von 30 Tagen keine Entscheidung gefällt wurde, muss das Zentrum eine Unterstützung gewähren, bis das Endergebnis vorliegt. Zweitens ist jede Entscheidung durch bestimmte Prinzipien begründet. Die Begründung ist sowohl juristisch als auch sachbezogen. Der Antragsteller muss beim Lesen der Begründung den Umfang der Entscheidung verstehen können. Daher muss die Begründung in verständlicher Sprache abgefasst sein. Des Weiteren muss die Entscheidung dem Antragsteller innerhalb von 8 Tagen per Einschreiben mitgeteilt werden. Die Entscheidung ist ab dem Datum der Antragstellung wirksam. Der existenzsichernde Lohn wird innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung ausgezahlt. Für verspätete Zahlungen werden Zinsen gewährt, es sei denn, die Verzögerung ist berechtigt. Grundsätzlich ist jede Rückforderung des existenzsichernden Lohns nicht zulässig. Das Gesetz kennt jedoch eine begrenzte Anzahl von Fällen, in denen eine Rückforderung zulässig, insbesondere bei einer rückwirkenden Prüfung, ist. Das PCSW kann außerdem Sanktionen gegen den Unterstützungsempfänger verhängen. Falls der Antragsteller oder Empfänger falsche oder unvollständige Angaben macht, kann das Zentrum beschließen, die Zahlung des existenzsichernden Lohns für maximal 6 Monate vollständig oder teilweise aufzuheben. Im Falle einer vorsätzlichen Täuschung kann die Aufhebung bis zu 12 Monate dauern. Ein Verstoß gegen die Bedingungen des individualisierten Projekts zur sozialen Integration kann in Abwesenheit berechtigter Gründe ebenfalls zu Sanktionen führen. Genauer gesagt kann dies zu einer vollständigen oder teilweisen Einbehaltung des existenzsichernden Lohns für einen Zeitraum von nicht mehr als einem Monat führen. Die Auferlegung von Sanktionen folgt einer genau angegebenen Vorgehensweise. Die Nichteinhaltung der Vorgehensweisen kann zu einer Aufhebung der Entscheidung des Zentrums durch ein Verwaltungsgericht führen.

Der Antragsteller kann gegen jede Entscheidung des PCSW Einspruch erheben. Der Einspruchszeitraum beträgt 3 Monate. Bei Einsprüchen sind die Gerichte befugt, ein verbindliches Urteil zu fällen. Die Arbeitsgerichte verfügen sogar über eine substitutive Kompetenz. In bestimmten Fällen können die Gerichte diese Kompetenz nutzen, um Entscheidungen der PCSWs zu fällen.

Das Recht auf soziale Integration ist kein erworbenes Recht. Es ist stets nur zeitlich befristet. Der Aspekt der zeitlichen Befristung sollte nicht als ein festgelegter Zeitraum verstanden werden, innerhalb dessen Unterstützung erteilt wird und nach dem das Recht auf soziale Integration erlischt. Es bedeutet, dass das Recht auf soziale Integration, ganz gleich in welcher Form, revidierbar ist. Eine Prüfung des Rechts auf soziale Integration kann sowohl vom PCSW als auch vom Empfänger initiiert werden. Sie muss jedoch mindestens einmal pro Jahr stattfinden. Die wichtigste Frage bei diesem Verfahren ist die, ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme weiterhin gegeben sind. Falls sich die soziale Situation des Antragstellers geändert hat, ändert sich auch die Auslegung seines Anspruchs auf soziale Integration. Sein Recht auf soziale Integration kann sogar erlöschen.

## 1.5. Verbindung mit anderen Sozialleistungen

Das durch das Recht auf soziale Integration gewährte Mindesteinkommen ist in erster Linie eine Restbeihilfe. Eine der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme besteht darin, dass alle Antragsteller zuerst ihre Rechte auf andere soziale Beihilfen ausgeschöpft haben müssen. Falls der Antragsteller über ausreichende Mittel zu verfügen scheint, hat er kein Anrecht auf einen existenzsichernden Lohn. Dennoch ist es möglich, eine Arbeitslosenunterstützung oder eine andere Sozialleistung mit dem existenzsichernden Lohn zu kombinieren. Der Antragsteller erhält dabei

nicht den vollen Betrag des existenzsichernden Lohns, sondern die Differenz zwischen der betreffenden Sozialleistung und dem existenzsichernden Lohn. Als (fiktives) Beispiel wird eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern, die halbtags arbeitet, betrachtet. Aufgrund von Umstrukturierungsmaßnahmen wird die Mutter entlassen und erhält Arbeitslosenunterstützung. Die Arbeitslosenunterstützung wird als Anteil des bisherigen Gehalts berechnet. Da die Mutter nur halbtags gearbeitet hat, erhält sie eine Netto-Unterstützung von € 600. Aufgrund ihrer Haushalts-situation steht ihr ein existenzsichernder Lohn von € 948,74 zu. Wenn sie den existenzsichernden Lohn beantragt, erhält sie somit einen existenzsichernden Lohn in Höhe von € 348,74. In der Praxis liegen jedoch die meisten Sozialleistungen, insbesondere die Arbeitslosenunterstützung, über dem existenzsichernden Lohn.

Obwohl die Arbeitslosenunterstützung recht niedrig ist, beruht sie auf dem Grundprinzip der Versicherung, während der existenzsichernde Lohn auf dem Prinzip der Hilfsleistung beruht. Dies schafft eine beabsichtigte Spannung zwischen der Arbeitslosenunterstützung und dem existenzsichernden Lohn, die Empfänger eines existenzsichernden Lohns zum Eintritt in den Arbeitsmarkt motivieren soll. Durch den Eintritt in den Arbeitsmarkt bauen sie soziale Rechte und insbesondere die Berechtigung auf Arbeitslosenunterstützung auf.

Unter bestimmten Umständen kann der existenzsichernde Lohn auch angesammelt werden. Um Unterstützungsempfänger dazu zu motivieren, Stellenangebote anzunehmen oder an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, wird ein Teil der Einkünfte oder Prämien freigestellt. Über drei Jahre hinweg wird nur ein Einkommen von mehr als € 216,69 netto pro Monat (Stand 2009) bei der Berechnung des existenzsichernden Lohns berücksichtigt. Bei Studenten gilt die Freistellung für den gesamten Studienzeitraum. Die Freistellung beträgt € 60,44 pro Monat, wenn der Student ein Stipendium erhält, und € 216,69 pro Monat, wenn kein Stipendium gewährt wird. Personen mit unregelmäßigen künstlerischen Aktivitäten erhalten eine Freistellung in Höhe von € 2.600,27 pro Jahr (POD Maatschappelijke Integratie, 2005).

Wie schon erwähnt kann das PCSW bei einer Vielzahl von anderen Kosten über das Recht auf soziale Unterstützung intervenieren. In diesem Zusammenhang verfügt das Zentrum über einen gewissen Ermessensspielraum. So kann das PCSW den existenzsichernden Lohn als unzureichend betrachten und dem Empfänger zusätzliche finanzielle Unterstützung gewähren. Die Vorgehensweise unterscheidet sich hier jedoch von Zentrum zu Zentrum und ist oft selbst innerhalb eines Zentrums nicht standardisiert. Manche Vorgehensweisen und Kosteninterventionen sind (mehr oder weniger) standardisiert. Hier wird keine vollständige Liste aufgeführt. Es wird lediglich ein Blick auf die wichtigsten Bestandteile geworfen.

Einer der wichtigsten Bestandteile sind die Wohnungskosten. Das PCSW kann Mitbeihilfen gewähren oder die Kosten einer Mietgarantie übernehmen. Diese Garantie kann bis zu zwei Monatsmieten betragen und somit für arme Familien gewaltige oder sogar nicht zu bezahlende Kosten darstellen. Energiekosten können von armen Familien ebenfalls kaum aufgebracht werden. Um dieses Problem zu lösen, wurden zwei Strukturen eingerichtet: der Soziale Heizungs-fond und der Energiefond. Durch den Sozialen Heizungs-fonds interveniert das PCSW bei den Heizungs-kosten von anspruchsberechtigten Personen<sup>7</sup>. Beim Energiefond handelt es sich um einen Soli-daritätsfond, durch den unter anderem bestimmte Initiativen der PCSWs finanziert werden. Die PCSWs werden insbesondere aufgefordert, Beratungsdienste zur Entschuldung und Haushalts-führung anzubieten. Sie können auch bei Zahlungsproblemen und dem Bezahlen überfälliger Rechnungen behilflich sein und eine präventive soziale Energiepolitik entwickeln. Das PCSW

<sup>7</sup> Weitere Informationen über die Anspruchsvoraussetzungen siehe <http://www.verwarmingsfonds.be>.

kann auch einen Einrichtungsbonus gewähren, der besonders für Obdachlose eingesetzt wird, aber unter speziellen Umständen auch anderen Personen gewährt werden kann. Der Bonus besteht aus einem 100%igen Zuschlag zum existenzsichernden Lohn, wenn eine obdachlose Person eine Wohnung bezieht. Dieser Betrag kann nur ein Mal gewährt werden.

Die Zentren können sich auch an medizinischen Kosten zum Beispiel über die Gesundheitskarte beteiligen. Dieses System ist für gefährdete Zielgruppen gedacht. Personen, die eine solche Karte besitzen, müssen für ihre medizinischen Kosten nicht selbst aufkommen. Die Kosten werden den Zentren direkt in Rechnung gestellt. Sie greifen ebenfalls bei den medizinischen Ausgaben für nicht erfasste Migranten ein, wenn der behandelnde Arzt den Fall als dringend einstuft.

Familien mit Kindern erhalten nicht nur den höchsten existenzsichernden Lohn, sondern können außerdem noch zusätzliche Familienbeihilfen beantragen. Abhängig von der Einstufung des Kindes und dem System beläuft sich der Grundbetrag auf € 78 oder € 83,40 für das erste Kind, € 154,33 für das zweite Kind und € 230,42 für jedes weitere Kind<sup>8</sup>. Kinder erhalten abhängig von ihrem Alter ebenfalls einen monatlichen Alterszuschlag – € 28,98 für Kinder zwischen 6 und 11 Jahren, € 44,27 für Kinder zwischen 12 und 17 Jahren und € 48,86 oder € 56,29 für Kinder zwischen 18 und 24 Jahren. Darüber hinaus kann jedes Kind eine jährliche Beihilfe erhalten – € 53,06 für Kinder zwischen 6 und 11 Jahren, € 74,29 für Kinder zwischen 12 und 17 Jahren und € 25 für Kinder zwischen 18 und 24 Jahren. Darüber hinaus gibt es einen Zuschuss von € 42,46 für das erste Kind, € 26,32 für das zweite Kind und € 21,11 für weitere Kinder in Familien Alleinerziehender oder € 4,62 in jeder anderen Familie.

## 1.6. Übergang in den Arbeitsmarkt

Die Art und Weise, auf die PCSWs den Übergang in den Arbeitsmarkt handhaben, kann in zwei Vorgehensweisen aufgeteilt werden (POD Maatschappelijke Integratie, 2006b):

- Das Zentrum übernimmt die Funktion eines Arbeitgebers oder eines Coaches.
- Das Zentrum beteiligt sich an den Aktivierungskosten.

Die erste Vorgehensweise umfasst zwei Maßnahmen. Durch die erste Maßnahme wird der Unterstützungsempfänger durch die Anwendung von Artikel 60 § 7<sup>9</sup> des Gesetzes über PCSWs aktiviert. Das Zentrum übernimmt die Funktion des Arbeitgebers, aber auch eine dritte Person kann als Arbeitgeber auftreten, obwohl diese Rolle in der Regel von den PCSWs übernommen wird. In beiden Fällen wird das Zentrum durch die Bundesregierung subventioniert. Die Maßnahme hat das Ziel, ausgeschlossene Personen sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in das Sozialversicherungssystem zu reintegrieren. Im Falle einer Vollzeitbeschäftigung beträgt die Subvention den Maximalbetrag des existenzsichernden Lohns. Im Falle einer Teilzeitbeschäftigung (nicht weniger als halbtags) beträgt die Subvention € 500/Monat und € 625, falls die betroffene Person jünger als 25 Jahre ist. Der Unterstützungsempfänger kann auch im Rahmen einer sozialwirtschaftlichen Initiative beschäftigt werden. Die Subvention umfasst die Bruttolohnkosten (maximal € 22.663,65/Jahr<sup>10</sup>). Bei der zweiten Maßnahme findet die Aktivierung durch die Anwendung von

<sup>8</sup> Siehe <http://www.rkw.fgov.be>, Öffentliche Dienst für Kindergeld für Beschäftigte. Es handelt sich um die Beträge am 1. Oktober 2008.

<sup>9</sup> Aus dem organischen Gesetz vom 8. Juli 1976 bezüglich der öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs).

<sup>10</sup> <http://www.socialeconomy.be>. Die sind die Beträge für 2009.

Artikel 61 statt<sup>11</sup>. Sie hat dasselbe Ziel wie die erste Maßnahme. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf der „indirekten“ Eingliederung in den privaten Arbeitsmarkt, wobei das PCSW die Funktion eines „vermittelnden Arbeitgebers“ übernimmt. Die ebenfalls von der Bundesregierung ausgezahlte Subvention beträgt maximal € 250/Monat. Bei einer Teilzeitbeschäftigung ist die Subvention proportional zum entsprechenden Vollzeitbetrag. Die Subvention kann während eines Zeitraums von 24 Monaten für höchstens 12 Monate gewährt werden. Somit ist das Ziel beider Maßnahmen die Reintegration von Einzelpersonen und Familien in den Arbeitsmarkt, indem öffentliche, halböffentliche oder private Dienste oder Unternehmen angeregt werden, diese zu beschäftigen.

Die zweite Vorgehensweise besteht aus mehreren Maßnahmen, genauer gesagt fünf. Der Activa-Plan, die SINE-Beschäftigung, vorübergehende Beschäftigungsprogramme und die „vorläufige Eingliederung“ sind Beschäftigungsprogramme, bei denen das Zentrum bezüglich der Lohnkosten seines Klienten eingreift. Das Zentrum kann auch eine Partnerschaft mit der regionalen Arbeitsvermittlung und/oder einem oder mehreren akkreditierten Partnern eingehen. Bei dem Activa-Plan handelt es sich um ein Programm, das die Beschäftigung von (langzeit-)arbeitslosen Personen durch Einstellungssubventionen fördert. Ein Arbeitgeber, der (langzeit-)arbeitslose Personen einstellt, erhält eine vorübergehende Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen und einen Lohnzuschuss vom PCSW. Die Höhe der Befreiung und der Subvention hängt von dem Alter des Begünstigten, der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Art des Activa-Plans (insgesamt drei) ab.

Zweitens handelt es sich bei SINE um ein Beschäftigungsprogramm, das das Ziel der Integration besonders gefährdeter Gruppen in den Arbeitsmarkt hat. Sie werden in anerkannten sozialen Unternehmen beschäftigt. Nach dem Aufbau einer ausreichenden Arbeitserfahrung können sie in den normalen Arbeitsmarkt wechseln – obwohl die Möglichkeit eines Scheiterns der Reintegration in den Arbeitsmarkt ebenfalls berücksichtigt wird. Das Programm fördert die Beschäftigung durch parafiskale und finanzielle Vorteile für den Arbeitgeber. Dem Arbeitgeber wird dabei eine Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen und ein Lohnzuschuss durch das PCSW gewährt – *nicht* notwendigerweise im zeitlich begrenzten Umfang. Der finanzielle Beitrag hängt in erster Linie von der Art der Beschäftigung ab (Vollzeit oder Teilzeit).

Die vorübergehenden Beschäftigungsprogramme sind Beschäftigungsprogramme, die den Bedürfnissen des sozio-kulturellen, des Sport-, des Freizeit- und des Umweltsektors entsprechen. Darüber hinaus können die (Langzeit-)Arbeitslosen (die für dieses Programm berechtigt sind) Arbeitserfahrung sammeln und letztendlich in den normalen Arbeitsmarkt wechseln. Der Arbeitgeber erhält eine vereinbarte Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen und einen finanziellen Beitrag durch das PCSW. Der Beitrag ist zeitlich begrenzt (zwei bis drei Jahre). Dieser finanzielle Beitrag hängt von der Art der Beschäftigung, den bisherigen Aktivitäten des Beschäftigten und der Arbeitslosenquote in der Kommune ab.

Viertens gibt es auch Beschäftigungsprogramme in Zusammenarbeit mit Arbeitsvermittlungsstellen. Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen einer Vereinbarung zwischen der Agentur und dem Minister für Soziale Integration. Die Agentur verpflichtet sich, einer Person, die das Recht auf soziale Integration oder finanzielle soziale Unterstützung hat, durch zeitlich begrenzte Aufgaben Arbeitserfahrung zu sammeln und anschließend einen Vertrag von unbegrenzter Dauer (mit einem dritten Arbeitgeber) bereitzustellen. Die Agentur muss dem Beschäftigten außerdem die erforderliche Weiterbildung und Beratung anbieten. Als Gegenleistung erhält die Agentur über einen Zeitraum von zwei Jahren einen vereinbarten Lohnzuschuss.

<sup>11</sup> Aus dem organischen Gesetz vom 8. Juli 1976 bezüglich der öffentlichen Zentren für soziale Wohlfahrt (PCSWs).

Das PCSW kann auch eine Partnerschaftsvereinbarung mit der regionalen Arbeitsvermittlungsbehörde (VDAB, FOREM, ACTIRIS) oder einem oder mehreren zertifizierten Partnern abschließen. Berechtigte Personen werden durch den Partner (einzeln) in den normalen Arbeitsmarkt eingeführt. Als Gegenleistung erhält dieser einen finanziellen Beitrag durch das PCSW. Die Höhe des Beitrags hängt in erster Linie von der Anzahl der im Vertrag vereinbarten Beratungsstunden ab.

## 2. Beurteilung des Rechts auf soziale Integration

### 2.1. Deckung und Inanspruchnahme

Grundsätzlich sollte fast jeder das Recht auf soziale Integration haben. Das belgische Mindesteinkommenssystem (Recht auf soziale Integration und soziale Unterstützung) sollte einen annähernd universalen Zugang gewährleisten. Bei der Durchsicht der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme können jedoch einige Ausschlussregeln festgestellt werden. Die wichtigste davon ist das Nationalitätskriterium. Dieses Kriterium wird allgemein als großzügig betrachtet (Simoens et al., 2006). Nicht nur die Belgier haben Zugang zu den Mindesteinkommenssystemen, sondern auch EU-Bürger, Einwanderer und staatenlose Personen. Asylbewerber und nicht erfasste Migranten haben jedoch keinen Anspruch. Bei Asylbewerbern muss berücksichtigt werden, dass diese in offenen Zentren untergebracht sind. Sie werden sich nicht selbst überlassen. Nicht erfasste Einwanderer befinden sich in einer Situation der Verlassenheit. Sie können lediglich medizinische Notfallhilfe in Anspruch nehmen.

Ein weitere Gruppe, bei der die Deckung problematisch sein kann, sind Obdachlose. Wie bereits erwähnt, kann das PCSW Anträge auf ein Mindesteinkommen nicht auf der Grundlage mangelnder Klarheit bei der territorialen Zuständigkeit (Wohnortkriterium) abweisen. Dennoch muss der Antragsteller im nationalen Register eingetragen sein, um für den existenzsichernden Lohn (oder Arbeitslosenunterstützung, Gesundheitsfürsorge usw.) anspruchsberechtigt zu sein. Obdachlose werden häufig aus dem kommunalen Register des vorherigen Wohnorts gelöscht. Dies bedeutet in der Praxis, dass sie kein Mindesteinkommen beantragen können. Seit 1994 können Obdachlose ohne legale Adresse jedoch eine Referenzadresse beantragen (Van Menxel et al., 2006). Dabei handelt es sich um eine Adresse, unter der die betroffene Person ihre Post und Verwaltungsdokumente erhält. Darüber hinaus wird die Referenzadresse einem Eintrag ins nationale Register gleichgestellt. Eine Person erhält auf diese Weise Zugang zu verschiedenen Beihilfen. Die Registrierung kann durch eine Privatperson, eine öffentliche Behörde (z. B. das PCSW) oder eine Organisation mit sozialer Zielsetzung (z. B. CAW) (POD Maatschappelijke Integratie, 2006a) erfolgen. Trotz dieser Maßnahme bleibt der Zugang zum Mindesteinkommen für Obdachlose problematisch. Dies ist unter anderem auf einen Informationsmangel zurückzuführen: Die Obdachlosen stehen nicht immer mit den öffentlichen Behörden, Sozialorganisationen oder Pädagogen in Kontakt. Daher ist ihnen die Möglichkeit, eine Referenzadresse zu erhalten, nicht immer bekannt. In gewissem Umfang besteht auch das Problem, dass PCSWs nicht bereit sind, eine Referenzadresse zu erteilen. Dieses Problem ist nicht struktureller Natur.

**Tabelle 2.1:** Die durchschnittliche monatliche Anzahl von nach dem Recht auf soziale Integration (RSI) Begünstigten.

	1999	2004	2008
Flandern	28.148	25.504	20.789
Wallonien	39.196	37.775	33.595
Brüssel	13.981	20.590	20.362
Belgien	81.325	83.869	74.746

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

In Tabelle 2.1 werden Trends bei der durchschnittlichen monatlichen Anzahl von RSI-Begünstigten zwischen 1999 und 2008 aufgeführt. Zwischen 1999 und 2004 bleibt die Anzahl der RSI-Begünstigten in Belgien mehr oder weniger konstant. Nach 2004 waren die Zahlen rückläufig, die im Jahr 2008 eine Anzahl von 74.746 erreichte. Es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass die Anzahl der Begünstigten im Jahr 2009 aufgrund der Wirtschaftskrise wieder ansteigen

wird. Auf lokaler Ebene gibt es bereits Anzeichen für einen Anstieg der Fälle im Rahmen des RSI (De Morgen, 2009). Die jährliche Anzahl der Begünstigten beläuft sich für 2009 bereits auf 94.677 (147.038 für 2008), obwohl noch 8 Monate verbleiben (<http://www.mi-is.be>). Die belgischen Zahlen verbergen in gewissem Umfang zugrunde liegende regionale Unterschiede. Flandern und Wallonien weisen mehr oder weniger das gleiche Muster auf. Zwischen 1999 und 2008 ging die Anzahl der Begünstigten mehr oder weniger ständig zurück, während die Anzahl in Wallonien weiterhin höher als in Flandern lag. Im Gegensatz dazu stieg die Anzahl der Begünstigten in der Hauptstadtregion Brüssel von 13.981 im Jahr 1999 auf 20.590 im Jahr 2004. Zwischen 2004 und 2008 war die Anzahl der Begünstigten konstant geblieben.

**Tabelle 2.2:** Die durchschnittliche monatliche Anzahl der durch den existenzsichernden Lohn Begünstigten (als Prozentsatz der durchschnittlichen Anzahl von RSI-Begünstigten).

	1999	2004	2008
Flandern	25.735 (91 %)	22.460 (88 %)	18.207 (87 %)
Wallonien	37.207 (95 %)	33.844 (90 %)	30.446 (91 %)
Brüssel	13.453 (96 %)	19.224 (93 %)	18.746 (92 %)
Belgien	76.396 (94 %)	75.528 (90 %)	67.399 (90 %)

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

In der Tabelle 2.2 wird die durchschnittliche, monatliche Anzahl der Empfänger des existenzsichernden Lohns angegeben. Die Anzahl ist zwischen 1999 und 2008 allgemein zurück gegangen – außer in Brüssel. In Flandern und in Belgien insgesamt ist der Rückgang zwischen 2004 und 2008 am deutlichsten. In Wallonien ist der Rückgang zwischen 1999 und 2004 am stärksten. In der Hauptstadtregion Brüssel ist die Situation ganz anders. Zwischen 1999 und 2004 ist ein Anstieg der durch den existenzsichernden Lohn Begünstigten zu beobachten. Seit 2004 ist die Anzahl mehr oder weniger stabil geblieben. In Tabelle 2.2 wird außerdem die Anzahl der Empfänger des existenzsichernden Lohns als Prozentsatz der RSI-Begünstigten angegeben. Wie schon erwähnt, umfasst das Recht auf soziale Integration mehr als nur den existenzsichernden Lohn, vor 2002 war der Rahmen des Subsistenzinkommens („bestaansminium“) aber noch in Kraft. Dies erklärt (teilweise) den Rückgang zwischen 1999 und 2004. Personen, die zuvor das Subsistenzinkommen erhielten, erhielten nicht notwendigerweise den existenzsichernden Lohn. Die PCSWs haben möglicherweise andere Formen der Unterstützung als Gewinn bringender betrachtet. Außerdem blieb der Anteil der Empfänger des existenzsichernden Lohns zwischen 2004 und 2008 praktisch gleich. Bei diesen Zahlen fällt besonders auf, dass die große Mehrheit der RSI-Begünstigten den existenzsichernden Lohn erhielt. Bei ungefähr der Hälfte handelt es sich um allein stehende Personen (46 %), 28 % leben in einer Wohngemeinschaft, und 27 % erhalten Familiengeld (Stand von 2008). Bei der Mehrheit der Begünstigten handelt es sich um Frauen – 56 % im Jahr 1999 und 59 % im Jahr 2008. Mehr als ein Drittel sind junge Menschen unter 30 Jahren – 35 % im Jahr 2008. Der Anteil der Nicht-EU-Bürger steigt an – von 1.582 im Jahr 1998 auf 13.328 im Jahr 2008 – wohingegen der Anteil der Belgier und der EU-Ausländer sinkt – 67.874 bzw. 5.734 im Jahr 1999 und 49.346 und 4.710 im Jahr 2008. Schließlich sind immer mehr Begünstigte vollständig von dem existenzsichernden Lohn abhängig, wobei 1999 ungefähr 60 % den vollen Betrag erhielten, während es 2008 ungefähr 70 % waren.

**Tabelle 2.3:** Die durchschnittliche monatliche Anzahl von nach dem Recht auf soziale Unterstützung (RSU) Begünstigten.

	1999	2004	2008
Flandern	17.139	23.009	8.959
Wallonien	8.197	13.052	5.650
Brüssel	6.537	10.381	6.760
Belgien	31.873	46.441	21.369

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

Das belgische Mindesteinkommenssystem umfasst mehr als das Recht auf soziale Integration. Man kann auch das Recht auf soziale Unterstützung beantragen. Verglichen mit der RSI-Unterstützung spielt die RSU-Unterstützung keine so wichtige Rolle (siehe Tabelle 2.3). Aus den nachfolgenden Zahlen lassen sich einige Trends ablesen. Zuerst steigt die Zahl der Begünstigten zwischen 1999 und 2004 stark an. Nach 2004 fällt die Anzahl noch stärker ab, sodass die durchschnittliche monatliche Anzahl mit Ausnahme der Hauptstadtregion Brüssel unter den Stand von 1999 fällt.

**Tabelle 2.4:** Die durchschnittliche monatliche Anzahl der durch das Äquivalent des existenzsichernden Lohns Begünstigten (als Prozentsatz der durchschnittlichen Anzahl von RSU-Begünstigten).

	1999	2004	2008
Flandern	15.975 (93 %)	18.701 (81 %)	5.922 (66 %)
Wallonien	7.876 (96 %)	11545 (89 %)	4.492 (80 %)
Brüssel	5.472 (84 %)	6660 (64 %)	4.614 (68 %)
Belgien	29.323 (92 %)	36.906 (80 %)	15.028 (70 %)

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

Die Anzahl der durch finanzielle Hilfe (auch als Äquivalent des existenzsichernden Lohns bekannt) Begünstigten durchläuft mehr oder weniger die gleiche Entwicklung wie die Anzahl der RSU-Empfänger, obwohl diese Trends in Brüssel weniger deutlich zum Vorschein kommen. Interessanterweise nimmt der Anteil der Empfänger finanzieller Hilfe beträchtlich ab, während in Brüssel zwischen 2004 und 2008 ein kleiner Anstieg zu beobachten ist. Es hat den Anschein, als ob die Anzahl der RSU-Begünstigten nicht nur abnimmt, sondern dass die ihnen gewährte Unterstützung von Geld- zu Sachleistungen wechselt. Im Gegensatz zum „normalen“ existenzsichernden Lohn wird das Äquivalent des existenzsichernden Lohns häufiger an Männer (53 % im Jahr 2008), junge Menschen (unter einem Alter von 30 Jahren – 38 %) und häufiger an allein stehende Personen (47 %) als an Personen in Wohngemeinschaften (23 %) oder Familien (30 %) ausbezahlt.

**Tabelle 2.5:** Regierungsausgaben in Millionen €.

	2003	2004	2005	2006
Beschäftigung, Arbeit und sozialer Dialog	626,6	618,2	596,7	587,9
Renten	6.796,7	7.335,9	7.340	5.835,5
Soziale Sicherheit	8.052,3	8.057,7	8.620,3	8.850,3
Wirtschaft und SME	306	328,4	318,6	316,5
Soziale Integration	975,1	988	1.002,9	1.097,8

Quelle: FOD Budget en Beheerscontrole; <http://www.begroting.be>

Soziale Sicherheit und Renten stellen die höchsten Regierungsausgaben dar (siehe Tabelle 2.5). Dennoch handelt es sich auch bei der sozialen Integration um einen großen Ausgabenposten, der außerdem noch an Bedeutung gewinnt. Zwischen 2006 und 2006 ist das Budget deutlich angestiegen. In Tabelle 2.6 werden die Ausgaben für soziale Integration genauer betrachtet. RSI ist und war schon immer der wichtigste Ausgabenposten. Innerhalb eines Jahrzehnts hat sich die Investition in RSI deutlich erhöht. Dies erklärt sich teilweise durch höhere Investitionen pro Begünstigtem. Wo die Kosten pro Person im Jahr 1999 noch ca. € 2.000 betragen, erreichten sie im Jahr 2008 € 3.235. Die Investition in RSU zeigt eine andere Entwicklung. Insbesondere zwischen 1999 und 2008 waren diese Ausgaben rückläufig, jedoch nicht konstant. Zwischen 1999 und 2004 wurden sogar mehr Ressourcen in die RSU sowohl insgesamt als auch pro Kopf investiert. Nach 2004 nimmt die Bedeutung der RSU für das Budget ab und fällt schließlich unter den Stand von 1999. Dennoch handelt es sich weiterhin um eine beträchtliche Investition.

**Tabelle 2.6:** Entwicklung der Ausgaben für RSI und RSU (in Millionen €) und der durchschnittlichen Kosten pro Person (in €).

	1999		2004		2008	
	Ausgaben	Kosten/Person	Ausgaben	Kosten/Person	Ausgaben	Kosten/Person
RSI	252	1.992	368	2.899	411	3.235
RSU	193	3.054	344	4.024	148	2.869

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

Obwohl die theoretische Deckung der RSI und RSU annähernd universal ist, ist die Nichtanspruchnahme weiterhin ein wichtiges Thema. Die Forschung zu diesem Problem ist eingeschränkt und etwas veraltet. Laut Groenez & Nicaise (2002) und Nicaise et al. (2004) fiel zwischen 1993 und 1997 das Einkommen von 3,9 % aller Individuen im arbeitsfähigen Alter zu einem Zeitpunkt unter die nationale Mindesteinkommensschwelle, ohne dass sie finanzielle Unterstützung erhielten (siehe Tabelle 2.7). Außerdem war der Prozentsatz der Individuen, die durch das Sicherheitsnetz fielen, höher als der Prozentsatz der Individuen, die durch das Sicherheitsnetz gerettet wurden (1,2 %). Die annähernd universale Deckung ist daher eine sehr voreingenommene Betrachtungsweise der Realität. Aus einer internationalen Perspektive ist zu erkennen, dass der Aspekt der „Untersicherung“ in Mindesteinkommenssystemen in Nachbarländern in ähnlicher Weise auftritt. Nur in Frankreich ist die Differenz zwischen unzureichender Sicherung und dem Mindesteinkommen kleiner.

**Tabelle 2.7:** Alle Individuen im arbeitsfähigen Alter nach sozialem Schutzstatus: Durchschnittliche jährliche Prozentsätze (1993–1997).

	Untersicherung	Mindesteinkommen	Soziale Sicherheit	Arbeit	Anderes
Belgien 93-97	3,9 %	1,2 %	21,3 %	63,9 %	25,1 %
Frankreich 93-97	4,2 %	3,0 %	12,7 %	70,9 %	22,0 %
Deutschland 93-97	8,1 %	3,2 %	17,4 %	66,3 %	18,5 %
Luxemburg 93-97	11,0 %	1,1 %	11,1 %	60,1 %	24,1 %
Großbritannien 93-97	8,8 %	2,5 %	14,4 %	68,8 %	21,1 %

Quelle: Nicaise et al., 2004, S. 37.

Die Betrachtung der Hauptmerkmale der untergesicherten Gruppe ist ebenfalls interessant. So ist die Wahrscheinlichkeit, unter die nationale Mindesteinkommensschwelle zu fallen, ohne finanzielle Unterstützung zu erhalten, für Frauen, Paare, Personen mit einem Bildungsstand unterhalb der zweiten Klasse einer weiterführenden Schule und die Altersgruppe von 16–24 Jahren größer. Diese Geschlechts- und Alterscharakteristika kommen bei RSI-Begünstigten und untergesicherten Personen häufiger vor.

Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme waren Gegenstand einiger Untersuchungen (Vercauteren & Daems, 1995; Steenssens et al., 2007). Erstens wird die Nichtinanspruchnahme nicht in erster Linie durch die Nichtberechtigung der betroffenen Personen bewirkt. So muss jeder Antragsteller eine (chronologische) Anzahl von Barrieren überwinden, bevor er RSI beantragen kann. Die erste Barrierengruppe kann als das wahrgenommene Bedürfnis nach finanzieller Hilfe zusammengefasst werden. Der Antragsteller muss zuerst seine Situation als bedürftig und instabil identifizieren. Eine zweite Barriere bildet das Wissen. Dieses Wissen umfasst nicht nur Grundwissen über die Mindesteinkommenssysteme und das Vorhandensein von PCSWs, sondern auch die Identifizierung der persönlichen Situation als einer Situation, die zu RSI oder RSU berechtigt. Da jedes PCSW verpflichtet ist, potenzielle Begünstigte zu informieren, ist dieses Problem nur eingeschränkt gültig. Darüber hinaus kann eine Abneigung ebenfalls eine Barriere sein. Die Abneigung kann sich gegen das soziale System als Ganzes oder das PCSW im Besonderen richten. Viertens kann die wahrgenommene Nutzlosigkeit der finanziellen Unterstützung ebenfalls eine Barriere bilden. Daher sollte der Antragsteller seinen Antrag als für seine soziale und finanzielle Situation vorteilhaft betrachten. Schließlich können auch psycho-soziale Barrieren – wie Scham oder Stolz – festgestellt werden. Im Allgemeinen ist eine Nichtinanspruchnahme auf eine komplexe Kombination verschiedener Barrieren zurückzuführen. Daher stellt eine Intervention ebenfalls eine komplexe Aufgabe dar. Aus diesem Grund fordern einige Basisorganisationen die automatische Erteilung von sozialen Rechten wie dem RSI. Informationsmangel ist ein großes Problem, das zur Nichtinanspruchnahme sozialer Rechte führt. Das Gesetz von 2002 hat versucht, diesen Mangel zu beheben, indem es den PCSWs eine umfassende Informationspflicht auferlegte. Da es keine neueren Untersuchungen über die Nichtinanspruchnahme von sozialen Rechten gibt, kann die Effektivität dieser Maßnahme nicht beurteilt werden.

## 2.2. Zulänglichkeit

In der folgenden Tabelle 2.8 ist eine beträchtliche Lücke zwischen dem existenzsichernden Lohn und der Armutsgefährdungsschwelle (60 % des Medianeinkommens) erkennbar. Außerdem zeigen die Zahlen, dass sich die Situation von durch den existenzsichernden Lohn Begünstigten verschlechtert. Diese Zahlen müssen dennoch qualifiziert werden, insbesondere für Haushalte mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern. Haushalte mit Kindern erhalten sogar noch garantiertes Kindergeld (siehe Abschnitt 1.5). Obwohl sich dadurch die finanziellen Ressourcen eines Haushalts deutlich vergrößern, liegt der Gesamtbetrag unter der Armutsgefährdungsschwelle. Generell reicht der existenzsichernde Lohn nicht aus, um die Mittel eines Haushalts über die Armutsgefährdungsschwelle anzuheben. Der Grad der Unzulänglichkeit hängt jedoch von der Zusammensetzung des Haushalts ab. Die Lücke zwischen dem existenzsichernden Lohn und der Armutsgefährdungsschwelle ist für Singles und Alleinerziehende geringer, während Paare mit oder ohne Kinder einen existenzsichernden Lohn erhalten, der deutlich unterhalb der Schwelle liegt (Van Mechelen, 2008). Aus einer zeitlichen Perspektive gab es bei der Zulänglichkeit des existenzsichernden Lohns wichtige Veränderungen. 1992 war der Abstand zwischen dem existenzsichernden Lohn und der Armutsgefährdungsschwelle für fast alle Haushalte geringer als im Jahr 2005. Für Paare hatte die Verschlechterung besonders negative Auswirkungen. Während sie 1992 über einen existenzsichernden Lohn über der Schwelle verfügten, erhielten sie 2005 einen existenzsichernden Lohn von weniger als 70 % der Armutsgefährdungsschwelle. Die Situation für Alleinerziehende (mit 2 Kindern) hat sich dagegen leicht verbessert. Sie erhalten einen existenzsichernden Lohn, der ungefähr dieser Schwelle entspricht – ca. 90 % der Schwelle. Die Entwicklung des existenzsichernden Lohns kann daher in den meisten Fällen als eine relative Verschlechterung charakterisiert werden.

**Tabelle 2.8:** Der existenzsichernde Lohn und die Armutsgefährdungsschwelle (ROPT) (€/Monat).

	Single			2 Erwachsene mit 2 Kindern		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Existenz-sichernder Lohn	613	626	644	716	834	859
ROPT*	777	829	860	1.632	1.740	1.805
Lücke in %	21,1	24,5	25,1	56,1	52,1	52,4

Quelle: EU-SILC, <http://www.mi-is.be>

In der nachfolgenden Tabelle 2.9 wird die Entwicklung des existenzsichernden Lohns im Verhältnis zum nationalen Pro-Kopf-Einkommen dargestellt. Der durch den existenzsichernden Lohn ermöglichte Lebensstandard schwankt im Allgemeinen. Auf seinen Anstieg in der ersten Hälfte der 1980er Jahre folgte ein Rückgang bis zur Jahrhundertwende – ausgenommen bei Alleinerziehenden, bei denen der Rückgang 1990 begann. Zwischen 2000 und 2003 war wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, der aber den Stand von 1990 nicht mehr erreichte. Die meisten Haushalte befinden sich auf dem gleichen Stand wie 1974. Alleinerziehende haben gegenwärtig einen relativen Lebensstandard, der über dem von 1974, aber unter dem von 1990 liegt. Der existenzsichernde Lohn ist somit kaum dem Anstieg des allgemeinen Wohlstands gefolgt.

**Tabelle 2.9:** Die Entwicklung des existenzsichernden Lohns (Brutto) im Verhältnis zum nationalen Pro-Kopf-Einkommen (1974 = 100)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Haushaltsvorstand	127	141	126	109	97	100
Single	126	140	130	112	100	101
Alleinerziehend	126	140	156	150	133	137
Mitbewohner	127	141	126	109	97	99

Quelle: Cantillon et al., 2003, S.432.

Das Verhältnis zwischen dem existenzsichernden Lohn und dem *Mindestlohn* ist ebenfalls interessant (siehe Tabelle 2.12). Bevor dies detailliert beschrieben wird, muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Zahlen für den Mindestlohn auf Alleinverdienerhaushalte beziehen. Zwischen 1992 und 2001 vergrößert sich der Abstand zwischen dem existenzsichernden Lohn und dem Mindestlohn. Für Alleinerziehende bleibt die Lücke jedoch kleiner. Sie haben weniger Anreize, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten (in Kombination mit den Kinderbetreuungskosten). Dies erklärt, wieso der existenzsichernde Lohn immer noch 80 % des entsprechenden Mindestlohns beträgt. Im Gegensatz dazu hat sich der Druck auf Paare zum Eintritt in den Arbeitsmarkt verstärkt.

**Tabelle 2.10:** Das Netto-Einkommen von Familien mit existenzsicherndem Lohn als Prozentsatz des Netto-Einkommens von Familien mit Mindestlohn\*, 1992–2001.

	1992	2001	2008
Paar	74	67	68
Alleinerziehende mit 2 Kindern	85	80	**

\*Alleinverdiener-Haushalt mit Mindestlohn

Quelle: Cantillon et al., 2004, S. 536.; eigene Berechnungen für 2008

Abschließend kann gesagt werden, dass es Belgien gemäß den bisherigen Untersuchungen (Cantillon et al., 2003; 2004) nicht gelungen ist, den existenzsichernden Lohn mit dem durchschnittlichen Lebensstandard zu verbinden. Es ist jedoch eine weitere Schließung der Lücke während der letzten Jahre zu verzeichnen.

Ein wichtiger Punkt in Bezug auf den Haushaltstatus „Mitbewohner“ bei der Festlegung des Betrags für das existenzsichernde Einkommen wurde noch nicht erwähnt. Manche Interessengruppen verlangen eine Unterdrückung dieser Kategorie, da sie Ungleichheit und Abhängigkeit schafft (siehe beispielsweise Hanotiaux & Martens, 2008). Da der Betrag für Mitbewohner deutlich niedriger ist als für allein stehende Personen oder Familien, wird behauptet, dass die erstere Gruppe stärker von anderen Personen abhängig gemacht wird. Nichtsdestotrotz sollte das Recht auf soziale Integration ein individuelles Recht sein. Außerdem behaupten einige Basisorganisationen, dass die Zuteilung des Mitbewohner-Status trotz eindeutiger Vorgaben oft willkürlich erfolgt.

### 2.3. Effektivität

Unter Berücksichtigung der Zahlen in Tabelle 2.8 kann der existenzsichernde Lohn nicht als ein effektives Instrument im Kampf gegen die Armut betrachtet werden. Die verschiedenen Abstufungen des existenzsichernden Lohns liegen weiterhin unter der Armutsgefährdungsschwelle. Es wäre jedoch verfrüht, das belgische Mindesteinkommenssystem generell als unzureichend einzustufen. Van Mechelen und Bogaerts (2008) zeigen, dass viele PCSWs den gesetzlichen existenzsichernden Lohn durch weitere Beihilfen ergänzen. Aufgrund einer heterogenen Praxis ist es nicht möglich, diese Unterstützungsressourcen in eine finanzielle Kalkulation einzubeziehen. Außerdem bedeutet Armut mehr als nur finanzielle Armut. Als Schlussfolgerung kann behauptet werden, dass der existenzsichernde Lohn unter streng finanziellen Gesichtspunkten nicht ausreicht, um Personen über die Armutsgefährdungsschwelle zu bringen. Der existenzsichernde Lohn ist somit mehr ein Instrument zur Milderung von Armut als eine echte Lösung.

Durch eine geregelte Indexbindung von Löhnen und Beihilfen versucht die Regierung, einen Rückgang der Kaufkraft des existenzsichernden Lohns zu verhindern. Wie schon in den letzten Jahren in verschiedenen Berichten (Cincinnati & Nicaise, 2008a; Nicaise & Morissens, 2007) erwähnt wurde, hat die Inflation die Auswirkungen der Indexbindung des existenzsichernden Lohns aufgehoben. Da dies bereits getan wurde, wird nicht näher auf diesen Punkt eingegangen. Die Frage, die uns hier beschäftigt, ist der Grund, warum der existenzsichernde Lohn absichtlich niedrig gehalten wird. Das Recht auf soziale Integration und den existenzsichernden Lohn im Besonderen beruht auf einem anderen Paradigma als der sozialen Sicherheit. Das Recht auf soziale Integration gründet sich auf das Beveridge-Modell, während sich das die soziale Sicherheit auf dem Bismarck-Modell basiert. Das Recht auf soziale Integration ist eine Form von sozialer Unterstützung, die als letztes Sicherheitsnetz gegen Armut und soziale Ausgrenzung dient. Das Sozialschutzsystem ist eine Form von Sozialversicherung. Während der Aktivitätsperioden zahlen die Arbeiter Beiträge und bauen soziale Rechte auf, die ihr Einkommen in Zeiträumen der Inaktivität und Arbeitslosigkeit sichern. Das Sozialschutzsystem berücksichtigt das bisherige Einkommen, während das soziale Unterstützungssystem lediglich versucht, jeden mit dem Existenzminimum zu versorgen. Daher sind die Sozialunterstützungszahlungen niedriger und werden niedriger gehalten als die Sozialschutzleistungen. Sozialunterstützungszahlungen und Sozialschutzleistungen werden wiederum niedriger gehalten als Arbeitslöhne. Seit 1999 wird die Politik durch das Paradigma geprägt, dass sich Arbeit lohnen muss. Um Personen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu motivieren, wurde verstärkt die Strategie angewendet, Mindestlöhne anzuheben, anstatt Beihilfen zu reduzieren. Diese Vorgehensweise setzt jedoch voraus, dass soziale Beihilfen, die bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Mindestlöhne ein ausreichend hohes Niveau erreicht haben, nicht entsprechend erhöht werden, um so die Lücke zwischen Löhnen und Beihilfen zu vergrößern.

**Tabelle 2.11:** Nettovorteil durch eine Beschäftigung im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung und zum existenzsichernden Lohn, 1999–2008 (in %).

	Max. Arbeitslosenunterstützung			Min. Arbeitslosenunterstützung			Existenzsichernder Lohn		
	1999	2008	Diff.	1999	2008	Diff.	1999	2008	Diff.
<b>Vollzeitbeschäftigung</b>									
Single	42	19	-23	58	45	-13	66	70	4
Alleinerziehend	-3	10	13	7	23	16	15	21	6
Ein Verdiener keine Kinder	12	23	11	27	43	16	40	49	8
Ein Verdiener mit Kindern	9	19	10	21	33	12	29	37	7
<b>Teilzeitbeschäftigung</b>									
Single	27	8	-20	31	16	-15	38	34	-5
Alleinerziehend	15	8	-6	18	15	-3	13	18	4
Ein Verdiener keine Kinder	26	13	-13	30	22	-8	30	2	-28
Ein Verdiener mit Kindern	23	11	-12	25	16	-10	15	2	-13

Quelle: Bogaerts, 2008, S.21.

In Tabelle 2.11 wird der Nettovorteil durch eine Beschäftigung unter verschiedenen Umständen dargestellt. Der Schwerpunkt liegt auf dem Übergang vom existenzsichernden Lohn in ein Beschäftigungsverhältnis. Erstens hat es den Anschein, dass der Anreiz zu arbeiten für Singles und Alleinverdiener ohne Kinder stärker und für Alleinerziehende schwächer ist. Alleinverdienende mit Kindern nehmen eine Zwischenstellung ein. Zweitens ist zu beobachten, dass der Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung sich mehr auszahlt als der Übergang in eine Teilzeitbeschäftigung. Dies ist logisch, aber Alleinerziehende befinden sich oft in einer Situation, in der eine Vollzeitbeschäftigung aufgrund ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Kinderfürsorge nicht möglich oder empfehlenswert ist. Aus den vorstehenden Zahlen kann abgeleitet werden, dass der Vorteil einer Beschäftigung im Vergleich zu anderen Singles oder Alleinverdienern ohne Kinder nicht besonders groß ist. Schließlich wurde der Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung stets höher priorisiert als der Übergang in eine Teilzeitbeschäftigung. Die Zahlen weisen eindeutig auf einen Anstieg der Einkünfte bei einer Vollzeitbeschäftigung hin, während die Einkünfte aus einer Teilzeitbeschäftigung abgenommen haben, ausgenommen für Alleinerziehende. 2008 befinden sich Alleinverdiener in einer Situation, in der sich nur der Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung auszahlt. Der Arbeitsanreiz ist somit unvollkommen, da eine Vollzeitbeschäftigung für solche Haushalte nicht immer zur Verfügung steht. Wenn der Vorteil aus einer Teilzeitbeschäftigung nur minimal ist, kann dies zu einem vollständigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt führen.

**Tabelle 2.12:** Finanzieller Vorteil (in %) aus dem Übergang von der Beihilfeabhängigkeit in die Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn, 1990–2000.

	Vollzeitbeschäftigung		
	1990	1995	2000
<b>Max. Arbeitslosenunterstützung</b>			
Single	43	40	45
Alleinerziehend	-4	-3	4
Ein Verdiener keine Kinder	6	10	17
Ein Verdiener mit Kindern	5	10	14
<b>Min. Arbeitslosenunterstützung</b>			
Single	60	56	61
Alleinerziehend	10	7	15
Ein Verdiener keine Kinder	27	26	34
Ein Verdiener mit Kindern	20	21	26
<b>Existenzsichernder Lohn</b>			
Single	64	64	73
Alleinerziehend	25	14	19
Ein Verdiener keine Kinder	36	38	47
Ein Verdiener mit Kindern	27	29	35

Quelle: Cantillon et al., 2003, S. 415.

In Tabelle 2.12 wird die Situation vor 1999 dargestellt, wobei der Schwerpunkt erneut auf dem Übergang vom existenzsichernden Lohn zur Vollzeitbeschäftigung liegt. Erstens besteht eindeutig ein Arbeitsanreiz. Der Vorteil durch die Arbeit beträgt mindestens ein Viertel des existenzsichernden Lohns. Er ist für Singles am stärksten (64 %) und für Alleinerziehende am schwächsten (25 %). Darüber hinaus ist der Zeitraum von 1990–1995 durch Stagnation, ja sogar eine Verschlechterung charakterisiert. Während dieses Zeitraums bot sich Beihilfeempfängern kein ausreichender Anreiz zum (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt. Der Arbeitsanreiz ist für Alleinerziehende deutlich schwächer geworden. Erst nach 1995 ist ein verstärkter Arbeitsanreiz zu erkennen. Dennoch bleibt der Arbeitsanreiz für Alleinerziehende recht schwach.

Folglich zahlt sich der Übergang vom Mindesteinkommen zur Beschäftigung deutlich aus. Es besteht ein Arbeitsanreiz. Die Behörden sollten jedoch weitere Investitionen in diese politischen Maßnahmen vornehmen. Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen sollte der Arbeitsanreiz für Alleinerziehende unter Berücksichtigung ihrer Familiensituation sein. Der Vorteil aus Teilzeitbeschäftigung sollte eingehender untersucht werden. Umstände können Einzelpersonen daran hindern, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden oder anzunehmen. In diesen Fällen sollten Menschen dazu motiviert werden, eine an ihre Situation angepasste Beschäftigung anzunehmen. Die oben genannten Zahlen zeigen jedoch, dass dies nicht immer der Fall ist.

#### 2.4. Fluktuation zwischen Arbeitslosigkeit und PCSW

In einem früheren Bericht (Cincinnati & Nicaise, 2008a) wurde bereits das Problem des Ausschlusses von der Arbeitslosenunterstützung und der sich daraus ergebenden zusätzlichen Belastung der PCSWs erwähnt. Zwischen 2004 und 2007 ist die Zahl der von der Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossenen Personen beträchtlich angestiegen. Die Gründe dafür sind Nichtberechtigung, Ausschluss für einen begrenzten Zeitraum oder Ausschluss für einen unbestimmten Zeitraum. Der Ausschluss von der Arbeitslosenunterstützung bedeutet, dass die Personen über kein Einkommen verfügen und die Mittel für ihren Lebensunterhalt anderweitig finden müssen. Dies bedeutet eine zusätzliche Belastung für die PCSWs, obwohl nur eine Minderheit der

von der Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossenen Personen das Recht auf soziale Integration und den existenzsichernden Lohn beantragt.

Wets et al. (1998) haben die Fluktuation zwischen Arbeitslosigkeit und den PCSWs untersucht. Auf der Grundlage der administrativen Daten der Bundesarbeitsvermittlung (RVA/ONEM) und der PCSWs schätzten sie den Umfang der Fluktuation ein. Die hier präsentierten Zahlen wurden aus einer Musteruntersuchung hochgerechnet. Laut diesen Hochrechnungen erhielten die belgischen PCSWs ungefähr 55.000 neue Anträge. Von diesen Antragstellern war ungefähr ein Drittel (32 %) als arbeitslos gemeldet. Es kann verschiedene Gründe geben, aus denen als arbeitssuchend gemeldete Personen beim PCSW Unterstützung beantragen: Vorschusszahlungen (34 %), Einkommensbeihilfen (39 %) und insbesondere Aufhebung des Arbeitslosenstatus (27 %). Die letztere Kategorie stellt eine besondere Belastung dar, da Personen, deren Arbeitslosenunterstützung aufgehoben wurde, oft bezüglich der Mittel für ihren Lebensunterhalt vollständig auf das PCSW angewiesen sind. Eine weitere Aufgliederung dieser Kategorie ist ebenfalls interessant: Es wird ersichtlich, dass Personen, deren Arbeitslosenunterstützung aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit aufgehoben wurde, die Unterstützung durch das PCSW weniger häufig in Anspruch nehmen. Personen, deren Arbeitslosenunterstützung wegen Verweigerung/Verlassen einer Arbeitsstelle oder als administrative Sanktion aufgehoben wurde, wenden sich häufiger an das PCSW, ungefähr in einem von zehn Fällen. Viele von ihnen sind Opfer der Komplexität und der mangelnden Transparenz der Arbeitslosigkeitsregeln.

Heylen & Bollens (2006) führten eine Nachprüfung der Fluktuation zwischen Arbeitslosigkeit und sozialer Unterstützung (insbesondere im Fall von Sanktionen) auf der Grundlage von administrativen Akten durch. Zuerst stellten sie einen deutlichen Zusammenhang zwischen Sanktionen und der Abhängigkeit vom PCSW fest. Dabei erhält eine von zehn mit Sanktionen belegten Personen direkt nach dem Ausschluss von der Arbeitslosenunterstützung eine Entschädigung von Seiten des PCSW. Zweitens hat es den Anschein, dass die Dauer der Sanktion auf zwei Arten Einfluss auf die Abhängigkeit vom PCSW hat: Je länger die Sanktion andauert, (a) desto höher ist der Anteil der mit Sanktionen belegten Personen, die beim PCSW Hilfe beantragen, und (b) desto länger ist der Zeitraum der Abhängigkeit vom PCSW.

Die Zahlen der Föderation der wallonischen PCSWs, die auf einer Stichprobe von 57 wallonischen Zentren beruhen, sind alarmierender (Cherenti, 2009). Laut dieser Untersuchung belief sich die Anzahl der Empfänger sozialer Unterstützung, die von Sanktionen der Bundesarbeitsvermittlung betroffen waren, in diesen PCSWs am 31. Oktober 2008 auf 2637 Personen,<sup>12</sup> was einem Anstieg von 22 % im Vergleich zu 2007 und einem *siebenfachen* Anstieg im Vergleich zu 2005 entspricht. Der Autor schätzt, dass (in Wallonien) 38 % der ausgeschlossenen Arbeitslosen beim PCSW Unterstützung beantragen, während viele andere aus der Statistik „verschwinden“. Hinsichtlich des Profils der Antragsteller auf soziale Unterstützung ist zu beobachten, dass 60 % bis 90 % (sehr) niedrige Qualifikationen haben, 51 % alleinerziehend und weitere 30 % Singles sind.

Die kürzlich erfolgte „Explosion“ bei den Transfers von der Arbeitslosenversicherung zur sozialen Unterstützung kann auf die Verlängerung des so genannten Aktivierungsplans für Arbeitssuchende zurückgeführt werden, der im Sommer 2004 anlieft. Der Plan umfasst eine strengere Überwachung von Arbeitssuchenden und geht Hand in Hand mit vielseitigeren und (insgesamt) härteren Sanktionen. Im Gegensatz zum bestehenden „Artikel 80“, der sich auf die Aufhebung aufgrund einer „ungerechtfertigt langen Dauer der Arbeitslosigkeit“ bezieht, umfasst die neue Maßnahme

<sup>12</sup> Bei der Zahl von 2.637 handelt es sich um eine „Bestandszahl“. Hinsichtlich der „Fluktuation“ während der vorhergehenden 12 Monate erhielten die gleichen PCSWs 6.547 Anträge.

keine Überprüfung der Mittel vor der Anwendung von Sanktionen und trifft somit die am stärksten gefährdete Gruppe von Arbeitssuchenden besonders hart. Von dem Plan wurde erwartet, dass er unter dem Strich verhältnismäßig größere Auswirkungen auf Wallonien haben würde, da die regionalen Arbeitsvermittlungen in Wallonien bisher bei den Aktivierungsmaßnahmen weniger „kooperativ“ waren. Ironischerweise brüstete sich die Arbeitsvermittlung im Oktober 2008 mit dem Erfolg des Plans und bestand darauf, dass der 24%ige Rückgang bei der Arbeitslosigkeit während der letzten vier Jahre auf den Plan zurückzuführen war, und nicht auf die boomende Wirtschaft (De Tijd, 2. Oktober 2008). Allein in der ersten Hälfte des Jahres 2008 wurden 12 205 Sanktionen oder Aufhebungen verhängt.

### 3. Die Verbindung zwischen dem Recht auf soziale Integration und der aktiven Eingliederungsstrategie

#### 3.1. Mindesteinkommen und Beschäftigungsprogramme

In Abschnitt 1.6 wurden bereits die verschiedenen mit dem Mindesteinkommenssystem verbundenen Beschäftigungsmaßnahmen beschrieben. In diesem Abschnitt wird die Effektivität dieser Programme eingehender beurteilt. Um ein allgemeines Bild zu vermitteln, wird in der nachfolgenden Tabelle die jährliche Anzahl der durch die Beschäftigungsprogramme des PCSW geschaffenen Jobs dargestellt. Die Anzahl dieser Jobs hat sich zwischen 1999 und 2004 verdoppelt. Seit 2004 stagniert diese Anzahl mehr oder weniger. Der Regierungswechsel im Jahr 1999, der von einer neuen politischen Vorgehensweise, dem aktiven Wohlfahrtsstaat, begleitet wurde, ist vermutlich der wichtigste Grund für diesen Anstieg. Die Zahlen weisen auch auf regionale Unterschiede hin. Insbesondere in Flandern und Wallonien sind ein Anstieg der Jobs im Zeitraum von 1999 bis 2004 und ein leichter Rückgang danach zu verzeichnen. In Brüssel setzte sich der Anstieg der Jobs nach 2004 fort (obwohl sich der Anstieg auf den Zeitraum von 1999 bis 2004 konzentrierte). Die Anzahl der betroffenen Jobs hat sich in Brüssel beinahe vervierfacht.

**Tabelle 3.1:** Jährliche Anzahl der durch die Beschäftigungsprogramme des PCSW geschaffenen Jobs.

	1999	2004	2008
Flandern	5.233	7.731	7.191
Wallonien	4.063	8.398	7.990
Brüssel	1.264	4.144	4.720
Belgien	10.560	20.273	19.901

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

In der nachfolgenden Tabelle 3.2 wird die Anzahl der Personen angegeben, die während eines Jahres in ein Beschäftigungsverhältnis übergegangen sind. Artikel 60 § 7 ist zunächst von allen Aktivierungsmaßnahmen die wichtigste Maßnahme. Da durch diese Maßnahme ungefähr 19.000 Personen innerhalb eines Jahres in ein Beschäftigungsverhältnis übergegangen sind, ist diese Art der Aktivierung sehr viel wichtiger als jede andere Aktivierungsmaßnahme. Bei der vorläufigen Eingliederung scheint es sich dagegen um die Aktivierungsmaßnahme mit der geringsten Bedeutung zu handeln (die Zahlen weisen sogar auf ein Schrumpfen dieser Maßnahme hin). Die Entwicklung der Aktivierungsmaßnahmen über die Zeit hinweg ist ebenfalls interessant. Das allgemeine Muster ist durch einen beträchtlichen Anstieg im Zeitraum 1999–(2002)–2004 und einen (leichten) Rückgang im Zeitraum 2004–2004 gekennzeichnet. Innerhalb dieses allgemeinen Musters spielt die SINE-Beschäftigung eine besondere Rolle. Die Anzahl der im SINE-System beschäftigten Personen steigt sogar ständig an. Dieser Anstieg gleicht jedoch den Rückgang der Beschäftigung in den anderen Programmen nicht vollständig aus.

**Tabelle 3.2:** Die Anzahl der Personen, die innerhalb eines Jahres durch die Beschäftigungsprogramme in ein Beschäftigungsverhältnis übergehen.

	1999 (2002)	2004	2008
Art. 60 § 7	9.917	19.879	19.121
Art. 61	447	786	504
ACTIVA*	291	968	809
SINE	1	250	422
Übergangsbeschäftigungsprogramme	19	631	363
Vorläufige Eingliederung	38	101	8

\* Das erste Jahr, für das Daten über das ACTIVA-Programm zur Verfügung stehen, ist 2002 und nicht 1999.

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

Tempera & Agence Alter (2006) untersuchte die Wirkung der Aktivierung durch diese Programme und fand heraus, dass fast die Hälfte (49,6 %) der aktivierten Personen am Ende des Aktivierungsprogramms weiterbeschäftigt wurden. Es gibt jedoch einen Unterschied bei der Effektivität dieser Maßnahmen. Manche Programme haben die Wiederherstellung des Zugangs zur Sozialversicherung zum Ziel – z. B. Art. 60 § 7, Art. 61 – während bei anderen die bleibende Integration der Begünstigten in den Arbeitsmarkt das Ziel ist. 46 % der durch die zuerst genannten Programme aktivierten Individuen werden nach Ende des Programms weiter beschäftigt, im Vergleich zu 58 % bei den letzt genannten Programmen. Die jeweiligen Ziele der Programme werden somit durch die Dauerhaftigkeit der Aktivierung reflektiert. Die Auswerter untersuchten außerdem, wo die aktivierten Personen nach den Aktivierungsprogrammen enden. 77 % der aktivierten Personen blieben an der gleichen Arbeitsstelle, während 23 % nach dem Aktivierungsprogramm eine andere Arbeitsstelle fanden. Interessanterweise befindet sich der Großteil der aktivierten Personen nach einem Jahr der Aktivierung in einer recht stabilen Situation. Sie behalten ihre Arbeitsstelle und haben Möglichkeiten zur Weiterbildung. Ungefähr ein Drittel hoffen, eine neue Arbeitsstelle zu finden. Die Aktivierungsprogramme scheinen daher ihre Zielsetzung weitgehend zu erreichen. Dennoch bleiben einige Probleme. So haben erhalten nach einer einjährigen Aktivierung nur 26,8 % einen unbeschränkten Arbeitsvertrag. Ein zweites Problem ist der ständige Bedarf an intensiver Betreuung. Den aktivierten Personen fällt es schwer, selbstständig Arbeit zu finden, und sie benötigen oft die Hilfe des PCSW. Es hat auch den Anschein, dass Personen, die nicht innerhalb eines Monats nach Ende des Aktivierungsprogramms eine Arbeitsstelle gefunden haben, für mindestens ein weiteres Jahr arbeitslos bleiben.

Personen unter 25 Jahren befinden sich in einer besonderen Situation. Die PCSWs sind verpflichtet, sie intensiver zu betreuen. Das bei dieser Betreuung verwendete Instrument wird als individualisiertes Projekt zur sozialen Integration bezeichnet. Es handelt sich dabei um einen Vertrag zwischen dem PCSW und dem Begünstigten, in dem die Bedingungen für den sozialen Integrationsweg dieser Person beschrieben und vereinbart werden. Dieses Integrationsprojekt kann sich sowohl auf Beschäftigung als auch auf Bildung beziehen. In den meisten Fällen wird die soziale Integration durch die Integration in den Arbeitsmarkt erreicht. In manchen Fällen, insbesondere wenn der Begünstigte keine weiterführende Schule besucht hat, wird die soziale Integration durch Bildung gefolgt von Integration in den Arbeitsmarkt erreicht. Die Tatsache, dass das individualisierte Projekt zur sozialen Integration die Form eines Vertrags hat, bedeutet, dass es auch als Grundlage für einen Ausschluss oder Sanktionen verwendet werden kann. Der formale Charakter des Vertrags sollte jedoch nicht überschätzt werden: Es handelt sich eher um ein „Protokoll“ oder eine Absprache (Simoens et al., 2006) als um einen Vertrag im juristischen Sinne. Auch wenn der Antragsteller durch einen Dritten unterstützt wird, hat das Zentrum dennoch die unbestreitbar stärkste Position, wenn es um die Festlegung der Bedingungen für das individualisierte Projekt geht.

### 3.2. Zugang zu Qualitätsdiensten

Abhängig von den lokalen Bedingungen bieten PCSWs eine Vielzahl von Diensten an, die fast alle Bereiche abdecken: Soziale Beratung, Auslieferung von warmen Mahlzeiten, Unterkunft, häusliche Pflege, Nachbarschaftshilfe, Elternkurse, Bildung, Sport, Kulturprojekte usw. Dieser Abschnitt behandelt nur die wichtigsten Arten der Unterstützung.

Die PCSWs können *medizinische Hilfe* anbieten (oder finanzieren), sodass jeder legal in Belgien wohnenden Person der Zugang zu qualitativ hochwertiger medizinischer Versorgung gewährleistet ist. Medizinische Hilfe ist vom Recht auf soziale Unterstützung umfasst – nicht vom Recht auf soziale Integration. Sie kann von jedem beantragt werden, wenn es den Anschein hat, dass die medizinischen Kosten von dieser Person nicht getragen werden können. Die medizinische Unterstützung umfasst eine Vielzahl von Gesundheitskosten:

- Medizinische Kosten
- Arzneimittelkosten
- Krankenhauskosten
- Medizinische Kosten und/oder Arzneimittelkosten für die ambulante Pflege in einer Pflegeeinrichtung

In manchen Städten können gefährdete Gruppen eine Gesundheitskarte beantragen, um die medizinische Unterstützung zu erleichtern. Mit dieser Karte können der Inhaber und seine Familie unter Vertrag stehende Versorgungsanbieter besuchen. Die Kosten werden dann direkt dem PCSW in Rechnung gestellt. Nicht erfasste Migranten können ebenfalls eine Gesundheitskarte und medizinische Unterstützung beantragen, obwohl das PCSW bei ihnen lediglich die Kosten für die medizinische Notversorgung übernimmt. Eine solche Notsituation muss jedoch vom behandelnden Arzt festgestellt werden.

**Tabelle 3.3:** Die Anzahl der Empfänger von medizinischer (Not-)Versorgung (als Prozentsatz der Begünstigten des Rechts auf soziale Unterstützung).

	1999	2004	2008
Medizinische Versorgung	3.150 (9,97 %)	6.610 (15,29 %)	2.038 (11,14 %)
Medizinische Notversorgung	220 (87,54 %)	3.171 (98,53 %)	2.983 (97,08 %)

Quelle: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>

In der Tabelle 3.3 wird die Anzahl der Empfänger von medizinischer (Not-)Versorgung angezeigt. Im Zeitraum von 1999–2004 stieg der Bedarf an medizinischer (Not-)Versorgung stark an. In diesem Zeitraum wuchs ebenfalls die Bedeutung der medizinischen Versorgung im Vergleich zu anderen Formen der sozialen Unterstützung. Während 1999 einer von zehn Anträgen auf soziale Unterstützung die medizinische Versorgung betraf, war dieser Anteil im Jahr 2004 auf einen von sieben Anträgen gestiegen. Anträge nicht erfasster Migranten auf soziale Unterstützung waren schon immer in der Mehrzahl Anträge auf eine medizinische Notversorgung. Dennoch ist im Jahr 2004 eine höhere Bedeutung zu erkennen. Zwischen 2004 und 2008 ist sowohl zahlenmäßig als auch proportional ein Rückgang zu beobachten. Mit anderen Worten: Nicht nur die Anzahl der Anträge, sondern auch ihre Bedeutung innerhalb des Rechts auf soziale Unterstützung werden verringert.

Die PCSWs intervenieren auch im *Wohnungsbereich*. Erstens haben die PCSWs ihren eigenen Wohnraumbestand. In vielen Kommunen haben sie ihre eigenen Asyle. Die PCSWs können für

einen kurzen Zeitraum (bis zu 8 Monate) Menschen in Notsituationen – z. B. wenn die bisherige Unterkunft für unbewohnbar erklärt wurde, oder bei einer Räumung aus gesetzlichen oder familiären Gründen oder bei durch Katastrophen verursachter Obdachlosigkeit usw. eine Unterkunft zur Verfügung stellen. Das Zentrum kann dann beurteilen, welche Art von Unterstützung es den betroffenen Personen gewähren kann. Das Hauptziel besteht jedoch darin, solche Räumungen zu verhindern. In dem Moment, in dem ein Räumungsbefehl ergeht, ist der Konflikt zwischen Mieter und Vermieter meist bis zu einem Punkt eskaliert, an dem es für das Zentrum schwierig ist, eine Lösung zu finden. Außerdem erfordern präventive Hilfsmaßnahmen sehr viel Zeit. Es steht oft nicht genügend Personal zur Verfügung, um diese Aufgabe richtig zu bewältigen (VVSG, 2008). Drittens kann das PCSW einen Zuschuss zur Miete und/oder zur Mietkaution geben. Das letztere Instrument ist sehr wirkungsvoll, wenn es darum geht, Zugangsbarrieren zu privaten Wohnungen zu überwinden. Um die Suche dieser Personen nach einer Unterkunft zu erleichtern, kann das Zentrum die Mietkaution vorschießen. Schließlich können Obdachlose, die in eine Wohnung einziehen, einen Einrichtungsbonus erhalten. Dieser Bonus entspricht dem monatlichen existenzsichernden Lohn für eine Familie (d. h. € 948). Er kann nur einmal im Leben und für höchstens zwei Jahre gewährt werden.

Zugang zu *Energie* ein weiteres wichtiges Anliegen für die PCSWs. Es wurden bereits das Vorhandensein von Subventionen für Heizungsrechnungen, der Energiefond (Sozialfond für Gas und Elektrizität) und der Soziale Heizfond erwähnt. Die Dachorganisation der flämischen Städte und Kommunen (VVSG) berichtet von zwei wichtigen Problemen beim Zugang sozial benachteiligter Haushalte zu Energie (VVSG, 2008). Erstens befürwortet die VVSG die Einrichtung eines gemeinsamen Energiefonds (wohingegen die Bundeszuschüsse momentan über verschiedene Fonds verteilt sind, was ein effektives Handeln sehr schwierig macht). Zweitens verlangt die Organisation eine Neuorientierung der Regierungsunterstützung auf Vorbeugung und Beratung. Gegenwärtig werden die PCSWs erst mit einbezogen, wenn das Problem bereits eskaliert ist. Auch das Vorhandensein von Schuldenvermittlungsdiensten sollte erwähnt werden. Jedem PCSW steht es frei, seinen eigenen Schuldenvermittlungsdienst einzurichten, nicht nur im Energiebereich, sondern auch in anderen Bereichen wie dem Wohnungswesen.

Das Recht auf soziale Unterstützung umfasst eine Vielzahl anderer Aktivitäten und Unterstützungsarten. Es wurden lediglich die eher strukturellen Formen der Unterstützung erwähnt. Der existenzsichernde Lohn allein reicht, wie schon erwähnt, nicht aus, um das Einkommen über die Armutgefährdungsschwelle zu heben. Wenn jedoch die vorstehend erwähnten Maßnahmen und Initiativen in die Berechnung mit einbezogen werden, könnte das Einkommen mancher Einzelpersonen und Haushalte über der Armutgefährdungsschwelle liegen. Untersuchungen haben außerdem gezeigt, dass einige PCSWs den existenzsichernden Lohn durch Zuschüsse systematisch über die Schwelle anheben (Bogaerts & Van Mechelen, 2008). Haushalte mit Kindern können ihr Einkommen durch garantierte Familienbeihilfen beträchtlich erhöhen. Insgesamt steht den PCSWs eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung; in den meisten Fällen muss der Antragsteller jedoch einen Antrag einreichen. Mangel an Informationen verhindert immer noch, dass viele potentielle Antragsteller ihr Recht nicht beanspruchen. Außerdem betrifft die Informationspflicht des PCSW lediglich den existenzsichernden Lohn. Schließlich haben die PCSWs einen großen Entscheidungsspielraum bei der Gewährung dieser Formen von zusätzlichen Diensten und bei der Festlegung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme.

## Literaturangaben

Bestuur van de informatie en de studiën (2002), „Sterkte/zwakte-analyse van de sociale bescherming voor werknemers in België“, *Belgische tijdschrift voor sociale zekerheid*, 43, 2, S. 265–363.

Bogaerts K. (2008), *Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Desember.

Cantillon B., Marx I. & De Maesschalck V. (2003), „Het trilemma van de sociale zekerheid: verleden, heden en toekomst. De minimumbescherming in de welvaartsstaat“, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 44, 2, S. 399–434.

Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I. & Van Den Bosch K. (2004), „De evolutie van de minimumbescherming in 15 Europese welvaartsstaten in de jaren negentig“, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 3, S. 509–548.

Cherenti R., *Les exclusions ONEM: implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS – Service Insertion Professionnelle, Februar 2009, S. 22.

Cincinnati S. & Nicaise I. (2008a), *Bewertung der sozialen Eingliederung 2008–2010 Nationaler Strategiebericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008–2010: finaler Bericht*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_de.htm) (21.04.2009).

Cincinnati S. & Nicaise I. (2008b), *Trends Developments, “Feeding in” and “Feeding out” (Trends, Entwicklungen, „Feeding-in“ und „Feeding-out“: Ein Studie über nationale Politik*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_de.htm) (24.04.2009).

De Kamer van Volksvertegenwoordigers (2002), Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/1603/50K1603001.pdf> (24.03.2009).

De Lathouwer L. (2004), *Making Work Pay, Making Transitions flexible (Arbeit lohnender machen, Übergänge flexibler machen). The case of Belgium in a comparative perspective*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Juni.

De Morgen 26 Maart 2009, *OCMW Antwerpen ziet meer leefloners*.

De Tijd, *RVA: „Werkloosheid daalt met 24% na activeringsplan“*, 2. Oktober 2008

Groenez S. & Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 138 S.

Hanotiaux G. & Martens Y. (2008), Un statut injuste à supprimer!, *Ensemble*, 63, S. 16–19.

Hermans K., Declercq A., Seynaeve T. & Lammertyn F. (2004), „Aan de rand van de actieve welvaartstaat. Een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCWM-hulpverlening“, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 2, S. 293–327.

Heylen V. & Bollens J. (2006), *Stromen tussen werkloosheid, werk en OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2008), *Weerslag van de crisis op de arbeidsmarkt*, <http://www.meta.fgov.be/home.aspx> (24.04.2009).

Nicaise I., Groenez S., Adelman L., Roberts S & Middleton S. (2004), *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems (Lücken, Fallen und Sprungbretter in den europäischen Mindesteinkommenssystemen), Eine komparative Studie von 13 EU-Ländern*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 144 S.

Nicaise I. & Morissens A. (2007), *Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out" (Trends, kürzliche Entwicklungen, „Feeding-in“ und „Feeding-out“): Eine Studie über nationale Politik*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_de.htm) (21.04.2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2005), *Gids voor de gebruikers van het OCMW*, [http://mi-is.be/themes/POD/publicaties/content/Gids\\_voor\\_de\\_gebruikers\\_van\\_het\\_OCMW%20NL.pdf](http://mi-is.be/themes/POD/publicaties/content/Gids_voor_de_gebruikers_van_het_OCMW%20NL.pdf) (9.04.2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2006a), *Gids voor daklozen*, POD MI, Brussel, 64 S.

POD Maatschappelijke Integratie (2006b), *Overzicht van de tewerkstellingsmaatregelen voor gerechtigden op maatschappelijke integratie of een financiële maatschappelijke hulp*, <http://mi-is.be/themes/participation/activering/content/Overzicht%20tewerkstellingsmaatregelen%20-%202006.pdf> (10.04.2009).

Simoens D., Put J. & Renette S. (2006), *Thematische studies over het recht op maatschappelijke integratie op basis van de rechtspraak in het jaar 2003*, <http://www.armoedebestrijding.be> (1.04.2009).

Steenssens K., Degavre F., Demeyer B. & Van Regenmortel T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 194 S.

Tempera & Agence Alter (2006), *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechthebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject*, <http://www.mi-is.be> (22.04.2009).

Vercauteren L. & Daems (1995), *Niet-gebruik van sociale zekerheid*, Universiteit Antwerpen, Departement Rechten, Vakgroep sociaal recht, Antwerpen, 142 S.

Van Mechelen N. & Bogaerts K. (2008), *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Juni.

Van Menxel G., De Wacker A. & Blow H. (2006), *The right to health is a human right (Das Recht auf Gesundheit ist ein Menschenrecht): ensuring access to health for homeless people (Zugang zur Gesundheit für Obdachlose)*, <http://www.feansta.org> (15.04.2009).

Versailles Ph., Flohimont V., Messiaen M., Straet D. & Walravens F. (2008), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door rechtspraak van het jaar 2006*, <http://www.mi-is.be> (1.04.2009).

VVSG (2008), *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, <http://www.vvsg.be>.

Wets J., De Witte H., Vanheerswynghe A., Brauchesne M.-N. & Olivier M. (1998), *Werkloosheid en sociale bijstand: communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en instroom in de sociale bijstand. Syntheserapport*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.