



Belgien 2005

Yuri Kazepov
unter Mitarbeit von
Stefania Sabatinelli

Das *Droit à l'intégration sociale* im europäischen Kontext

Mindesteinkommen und
institutionelle Arrangements
zur sozialen Eingliederung

Synthese-Bericht



im Auftrag der

 **Europäischen Kommission**
**GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten
und Chancengleichheit**





Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	13
2. Die europäische Entwicklung des Mindesteinkommens.....	15
2.1. Warum werden Sozialhilfeprogramme in Europa zunehmend wichtiger?	15
2.2. Welche Merkmale kennzeichnen die europäischen Wohlfahrtssysteme, in die die Sozialhilfemaßnahmen eingebettet sind?.....	15
2.3. Der Einfluss von Veränderungen und die Entwicklung von Aktivierungsmaßnahmen	19
3. Zentrale Aspekte des belgischen " Droit à l'intégration sociale" (DIS).....	23
3.1. Die Hauptmerkmale des belgischen DIS	23
3.2. Die Dimensionen der Implementierung	30
3.3. Das DIS: ein quantitativer Überblick	34
4. Relevanz für und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte.....	39
4.1. Individualisierung von Rechten	40
4.2. Aktivierung und Kontraktualisierung	41
4.3. Orientierung an Altersgruppen.....	44
4.4. Ermessensspielraum von Sozialarbeitern	46
4.5. Koordination und Networking	47
4.6. Territoriale Unterschiede und lokale Ungleichheiten	48
4.7. Evaluation und Monitoring	49
5. Schlussfolgerungen und Lektionen	51
Anhang	53
Literaturnachweis.....	57
Abkürzungen	63



Zusammenfassung

Aktivierungsmaßnahmen in Europa

Zunehmende Arbeitslosigkeit, anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit und die Schwächung des familiären Zusammenhalts führten in den letzten drei Jahrzehnten zu steigender Vulnerabilität und damit zu einem Anstieg der Zahl Sozialhilfeberechtigter. Der zunehmende Druck auf die Wohlfahrtsstaaten setzte in den 1990er Jahren einen weitreichenden Reformtrend in Gang. Die Gesamtausgaben wurden dieser Situation noch nicht angepasst, aber soziale Unterstützungsmassnahmen mit einer verstärkten Überprüfung der einzusetzenden Mittel erlangten gössere Bedeutung

Die Tatsache, dass Arbeitslosigkeit einer der Hauptgründe für die seit Mitte der 1980er Jahre steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern und deren Konsolidierung in den 1990ern geworden ist, schürte die Debatte über die Abhängigkeit von der Wohlfahrt und wie diese zu verhindern sei (unter besonderer Hervorhebung der Armut- und Beschäftigungsfallen). Insbesondere da es eine Periode ist, in der die Wohlfahrtssysteme von Kostendämmung betroffen sind und nur geringe politische Unterstützung erfahren.

Nicht länger passiv sein ist der neue Leitspruch, der ganz Europa, von den skandinavischen bis zu den südeuropäischen Ländern, durchzieht.

Aktivierung wurde zum magischen Begriff für die Vermeidung von Abhängigkeit und zur Erreichung gleich zweier Ziele:

- a) *Menschen aus dem Leistungsbezug zu führen* und somit die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenmaßnahmen zu kürzen und
- b) *das Empowerment von Arbeitslosen* durch die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und Steigerung ihrer Chancen mittels eigens zu diesem Zweck entworfenen flankierenden Maßnahmen.

Unsere Hypothese ist, dass wir innerhalb der europäischen Länder (in Bezug auf Sozialhilfe und Aktivierung) einen tiefen Veränderungsprozess erleben, der durch eine ambivalente konvergierende Pfadabhängigkeit charakterisiert ist. Das heißt: Einzelne Institutionen und inhaltliche Schwerpunkte (wie Kontraktualität, Aktivierung, Konditionalität) bezüglich der sozialpolitischen Ansätze zur Bekämpfung von Armut sind konvergierend, aber diese Konvergenz findet im



Rahmen der allgemeinen Strukturen der Wohlfahrtsstaaten statt und bewirkt eine steigende Differenzierung sowohl unter den Ländern als auch unter den sub-nationalen territorialen Ebenen.

Neuere Debatten – insbesondere bei einer Klassifizierung nach dem letzten bestehenden Sicherheitsnetz – verweisen auf die Existenz von fünf europäischen Wohlfahrtssystemen, charakterisiert durch ein unterschiedliches Gleichgewicht zwischen den hauptverantwortlichen Stellen im Bereich der Wohlfahrtsversorgung, d.h. der Bereitstellung von Ressourcen für Einzelpersonen in Notsituationen:

- 1) das *liberale Wohlfahrtssystem*, in dem der Markt den vorherrschenden Mechanismus für Regulierung und Integration bildet (in Europa: das UK);
- 2) das *sozialdemokratische System*, wo staatliche Wohlfahrt allgegenwärtig und universalistisch ist und sowohl die Verantwortlichkeiten der Familie als auch des Marktes ersetzt (die skandinavischen Länder);
- 3) das *korporatistische System*, in dem staatliche Wohlfahrtsprogramme den sozio-ökonomischen Status, den Familien auf dem Arbeitsmarkt haben, reproduzieren. Die Zuteilung der Ressourcen erfolgt im wesentlichen nach dem Prinzip der Wechselseitigkeit, die Familie wird jedoch weitgehend durch öffentliche Maßnahmen und Services unterstützt (die kontinentalen europäischen Länder);
- 4) das *familienorientierte System*, in dem die Familie zum großen Teil die Verantwortung trägt, mit nur geringer öffentlicher Unterstützung (die südeuropäischen Länder);
- 5) das *Modell der Transition*, wo die Ausrichtungen der postkommunistischen Reformen weder eindeutig noch homogen sind (zentral- und osteuropäische Länder).

Das belgische DIS

Wie in den anderen Ländern des korporatistischen Systems, verfügt auch Belgien über relativ gute Sozialschutzleistungen. Gerade bezüglich des Mindesteinkommens besteht in Belgien eine lange Tradition. 1974 wurde *Minimex* eingeführt, ein Programm, das mithilfe finanzieller Unterstützung Lebensbedingungen sicherstellt, die jedem Bürger ein Leben in Würde ermöglichen. Um die Berechtigung zu *Minimex* zu bekommen, müssen die Betroffenen nachweisen, dass



ihre Ressourcen unter einer vorgegebenen Schwelle liegen und sie für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen.

1976 wurden die CPAS (*Centres public d'action sociale*) geschaffen und die Aide Sociale (soziale Hilfe) mit ihren vielfältigen Interventionen und Maßnahmen wurde eingeführt:

- a) finanzielle Leistungen;
- b) unterstützende Dienste (Sozialberatung usw);
- c) nicht-monetäre Leistungen (Lebensmittelgutscheine usw).

Mit dem im Rahmen von Minimex eingeführten Gesetz "*Programme d'urgence pour une société plus solidaire*" wurde 1993 die entscheidende Wende in Richtung einer aktiven Wohlfahrt erreicht. Die Implementierung der Aktivierungsprogramme wurde den lokalen CPAS anvertraut.

Das 2002 verabschiedete Gesetz "*Droit à l'intégration sociale*" (DIS) folgt der gleichen Richtung, indem es explizit eine Kombination von monetärer Unterstützung und Services der beruflichen und sozialen Integration umfasst. Es repräsentiert einen Schritt vorwärts in Richtung der Aktivierungsmaßnahmen, die nicht nur innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch im Rahmen der Maßnahmen zum Mindesteinkommen entwickelt wurden.

Die spezifischen Ziele des DIS sind:

- Vermeidung langfristiger Abhängigkeit von Einkommensersatzleistungen;
- Prävention von Armuts- und Arbeitslosigkeitsfällen
- Steigerung der Nachhaltigkeit des Sozialschutzsystems
- Förderung der Partizipation der Bürger

Wie *Minimex* versteht sich DIS als universalistische Maßnahme des letzten Auswegs: Jeder Mensch hat das Recht auf soziale Integration, auch wenn die CPAS ihn verpflichten können, sich an seine Familie zu wenden.

Das DIS wurde mit bedeutenden finanziellen Ressourcen ausgestattet. Die Basishöhe der Geldleistungen wurde angehoben und ein weiterer Anstieg ist bis zum Ende der Legislaturperiode vorgesehen.

Darüber hinaus erhalten die CPAS für jeden Leistungsempfänger einen Zuschuss vom Staat, um eine Begrenzung ihrer Aktivitäten durch Haushaltseinschränkungen zu vermeiden.



Parallel zu den monetären Leistungen sind individualisierte Projekte zur Eingliederung vorgesehen. Wenn der Leistungsempfänger erwerbsfähig und bereit ist, eine wirkliche Arbeit aufzunehmen, entwickeln die CPAS mit ihm gemeinsam eine Strategie für die Arbeitssuche. Andernfalls kann ein Ausbildungs- oder soziales Eingliederungsprojekt eingerichtet werden. Die Arbeit sollte so weit wie möglich den Fähigkeiten und Wünschen des Klienten gerecht werden. Arbeitsplätze können im privatwirtschaftlichen Sektor, in den CPAS, der Stadtverwaltung, die als direkter Arbeitgeber auftreten kann, oder im gemeinnützigen Sektor gefunden werden.

Für den Fall, dass Bezieher von Leistungen falsche Angaben machen oder Informationen zurückhalten, die ihren Einkommensstatus oder irgendeine andere Bedingung für die Berechtigung zu DIS betreffen, oder falls sie – ohne legitimen Grund – die im Vertrag festgelegten Vereinbarungen nicht respektieren, sind Sanktionen vorgesehen.

Schwierig bleibt hierbei, den Ermessensspielraum der Sozialarbeiter einzuschätzen.

Verbesserungen und kritische Themen

Mit dem Ziel, soziale Ausgrenzung als multidimensionales Phänomen zu bearbeiten, bezieht die Implementierung von sozialen Eingliederungsmaßnahmen generell eine Reihe von verschiedenen institutionellen und nicht-institutionellen Interessenvertretern ein. In Belgien gestaltet sich das Bild durch die föderale Struktur noch komplizierter, da die Kompetenzen für Ausbildung und Arbeitsvermittlung für Arbeitslose weitgehend an die Regionen abgegeben wurden.

Die Hauptakteure der beruflichen Integrationsprojekte auf der lokalen Ebene sind die CPAS, die PES, andere öffentliche Stellen, Stellen des dritten Sektors, Gesundheitsämter und gewerbliche Betriebe. Effiziente Beziehungen zwischen lokalen Sozialhilfeagenturen und anderen relevanten Stellen sind wesentlich, um einerseits strengere Kontrollen und somit mehr Gleichheit bei der Ausführung der Maßnahmen und andererseits einen fließenderen und damit kostengünstigeren Ablauf zu ermöglichen. Offizielle Kooperationsverfahren sollten auf den höheren institutionellen Ebenen etabliert und in offiziellen Regelungen explizit vorgesehen werden; andernfalls bleibt es der individuellen Fähigkeit eines jeden Sozialarbeiters überlassen, nützliche Kontakte herzustellen.



Verglichen mit anderen Ländern (insbesondere süd- und osteuropäischen) partizipieren die Sozialpartner, zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Interessenvertreter in Belgien in einem hohen Maß an der Evaluation und Diskussion des Konzeptes zum Mindesteinkommen. Alle Evaluationsberichte sind öffentlich und jedermann zugänglich, während solche Dokumente ansonsten häufig als vertraulich betrachtet werden, zumindest im Anfangsstadium, da sie mehr als ein Mittel der internen Abstimmung gedacht sind, denn als ein Beitrag zur generellen Erweiterung von Wissen und Bewusstsein. Allerdings birgt dies, aufgrund der zu beobachtenden IT-Verteilung unter den Bürgern, auch das Risiko, die existierenden Unterschiede in den Zugangsmöglichkeiten zu Information zu vergrößern.

Das DIS hat nochmals die bereits im Gesetz von 1993 bestehende klare Altersdifferenzierung bekräftigt. Für junge Menschen unter 25 Jahren und Studenten bedeutet die Aktivierung sowohl ein Recht als auch eine Pflicht und ist mit einem straffen Implementierungsprogramm verbunden: Innerhalb von drei Monaten nach Anlegen der Akte des Empfängers muss ein konkretes Projekt zur Eingliederung am Arbeitsmarkt unterzeichnet worden sein.

Die vorhandenen Daten bestätigen, dass Klienten unter 25 Jahren mehr in Integrationsprojekte einbezogen werden als alle anderen Altersgruppen. Obwohl es einen weitgehenden Konsens und begründete Belege für die Notwendigkeit gibt, sich auf die soziale und berufliche Integration der Jüngsten im allgemeinen Sinne zu konzentrieren, bleibt die Begrenzung auf ein bestimmtes Alter doch fraglich. Viele Sozialarbeiter sehen hierin eine künstliche Unterscheidung, die eine Bewertung der Ressourcen und Fähigkeiten des einzelnen Empfängers verhindert, und differenzieren die Empfänger eher auf der Grundlage ihrer Chancen (wieder) in den Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden als a priori auf der Basis ihres Alters.

Vor dem Hintergrund des Föderalisierungsprozesses, den Belgien in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat, wurden darüber hinaus wichtige territoriale Unterschiede in der Implementierung der DIS-Maßnahme beobachtet. Dies ist nicht überraschend angesichts des lokalen Charakters der Implementierung von Sozialhilfe und Aktivierungsmaßnahmen. Selbst in jenen Ländern, wo wie in den skandinavischen Ländern der nationale Rahmen der Sozialpolitik stärker ausgeprägt ist, oder dort, wo wie in Frankreich die Rolle des Zentralstaates noch offensichtlicher ist, lässt sich die Entwicklung von territorialen Unterschieden klar beobachten.



Die Hauptproblematik wird beim Thema `Gleichheit der Bürger` deutlich: Unterscheidet sich das Angebot von Wohlfahrtsleistungen wesentlich nach dem lokalen Kontext aus dem soziale Bedürfnisse erwachsen, dann haben die Bürger des selben Landes unterschiedliche Chancen und geniessen in der Praxis unterschiedliche Rechte je nachdem wo sie leben..

Übertragbarkeit

Die Übernahme einer fremden guten Praxis ist immer ein komplexer Prozess. Dabei wird der Input nicht nur durch die Ausgangsbedingungen und die Pfad-abhängigkeit gefiltert, sondern auch durch kreatives Management und kreative Implementierung, da die gute Praxis an den spezifischen Kontext angepasst werden muss, was zu einem anderen Ergebnis als dem erwarteten führt.

Sieben Problemschwerpunkte der Implementierung des DIS sind für die inter-nationale Debatte von besonderer Relevanz:

1. Individualisierung von Rechten

Die peer review Diskussion verdeutlichte, dass der durch die Implementierung von DIS geförderte Prozess der Individualisierung von Rechten positive Effekte erzielt, insbesondere in Bezug auf die Anerkennung von individuellen Rechten (zumindest für Paare ohne abhängige Kinder). Er ermöglicht, ein auf jedes Familienmitglied individuell ausgerichtetes Projekt zu erarbeiten, mit dem Ziel eine individuelle Autonomie zu entwickeln. Darüber hinaus bietet er die Möglichkeit zwischen Familienmitgliedern, die die Projektanforderungen erfüllen, und solchen, die dies nicht tun, zu unterscheiden. Dies wiederum erlaubt , Sanktionen gegenüber einem Familienmitglied auszusprechen ohne die anderen zu strafen. Allerdings könnte der Individualisierungsprozess den Blick auf den Haushalt als Ganzes behindern, der für die Realisierung einer kohärenten und umfassenden sozialen Intervention notwendig ist.

2. Aktivierung und Kontraktualisierung

Die Peer-Review-Diskussion stimmte weitgehend dem Gedanken zu, dass soziale Hilfe prinzipiell nicht an Bedingungen geknüpft sein sollte. Solange begrenzte Budgets dies nicht zulassen, ist es begründet die Antragsteller zur Arbeit aufzufordern. Wenn nicht genügend (passende) Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, sollte soziale Integration Studium oder freiwillige Arbeit miteinschlies-



sen. Allgemeiner formuliert sollte Aktivierung als Teil der sozialen Integration betrachtet werden und somit die Kombination von bezahlter Beschäftigung und Hilfe ermöglichen. In diesem Sinne war die gesetzliche Anerkennung und Betonung von sozialer Integration und flankierenden Maßnahmen im belgischen DIS, mit einem einzelnen Gesetz, das soziale und berufliche Integration abdeckt und eine gesetzliche Grundlage für die Arbeit in der Gemeinde bietet, von besonderem Interesse.

Konditionalität mag als eine Maßnahme für Behörden geeignet sein, um mit Betrug umzugehen, sie sollte jedoch nicht die menschliche Würde untergraben. In den Diskussionen wurde dem Prinzip der „Gelegenheit“ gegenüber der „Konditionalität“ der Vorzug gegeben.

Bezüglich der bestehenden Spannung zwischen der Verantwortlichkeit des Einzelnen und der strukturellen Situation und der Tatsache, dass der Erfolg der Aktivierung auch von der wirtschaftlichen Gesundheit des Arbeitsmarktes abhängt, unterstrichen die Teilnehmer, dass auch die Arbeitgeber ihren Beitrag zur Versorgung mit mehr und besseren Arbeitsplätzen leisten sollten. Unterschiede zwischen privaten Arbeitgebern und gemeinnützigen Organisationen wurden hervorgehoben, wobei letztere für soziales Engagement empfänglicher zu sein scheinen.

Es herrschte Übereinstimmung darüber, dass die Integrationsverträge intensiv verhandelt und dynamisch sein müssten. Sie sollten regelmäßig evaluiert und angepasst werden, damit die Menschen auf der „Integrationsleiter“ weiterkommen. Die Teilnehmer befürworteten ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten, sowie die Kontrolle über die Qualität der geleisteten Sozialarbeit.

3. Orientierung an Altersgruppen

Die Ausrichtung auf junge Menschen wurde im Peer-Review kontrovers diskutiert. Einige Teilnehmer empfanden die Altersaufteilung als nicht relevant und waren der Ansicht, dass sich Lösungen auf die Probleme der Menschen beziehen sollten und nicht auf ihr Alter. Spezifizierung erscheint als Lösung für begrenzte Ressourcen. Verweise auf die derzeitigen Ausschreitungen in einigen französischen Städten wurden von anderen herangezogen, um die Angemessenheit altersspezifischer Maßnahmen hervorzuheben. Der Übergang zum Erwachsenenalter ist ein Schlüsselmoment, um den Teufelskreis von Sozialhilfeabhängigkeit und Armutübertragung auf Kinder zu durchbrechen. Al-



lerdings könnte die Verschiebung knapper Ressourcen das Risiko zunehmender Marginalisierung von anderen Gruppen mit sich bringen. Ein stärkerer Konsens wurde zugunsten der Unterstützung von jungen Menschen registriert, obwohl dies nicht eingeschränkte Rechte für andere bedeuten sollte.

4. Ermessensspielraum von Sozialarbeitern

Der Ermessensspielraum, den Sozialarbeiter auf verschiedenen Stufen haben, ist aus der vergleichenden Perspektive ein schwierig anzugehendes Problem: d. h. ihre Macht Entscheidungen zu treffen oder zu beeinflussen mit Blick auf die Unterstützung ihrer Klienten. Dies führt zu signifikanten Unterschieden in der Ausführung des Gesetzes, da sowohl in mehr als auch in weniger formalisierten Systemen der Grad der Freiheit (und des Ermessen), der den Aktivitäten der Sozialarbeiter zugrunde liegt, relativ hoch ist. Der Unterschied entsteht darüber, was entschieden werden kann und welche Auswirkungen sich daraus für den Antragsteller ergeben.

In diesem Sinne könnte die Trennung von administrativen Problemen (bezogen auf finanzielle Leistungen) von Sozialarbeit strictu sensu – wie dies in vielen kontinentalen europäischen Ländern der Fall ist – hilfreich sein. Ein anderer bedeutender Unterschied besteht in der Tatsache, dass Klienten in Belgien die Möglichkeit haben, das Gericht anzurufen, wenn sie sich ungerecht behandelt fühlen.

5. Koordination und Networking

Gemäß der Peer-Review-Debatte sollten Services integriert, ganzheitlich und flexibel sein, um schnell und angemessen auf Probleme neuer Klienten reagieren zu können. Um dies zu gewährleisten, sollten die unterschiedlichen Akteure (Beschäftigung, soziale Sicherheit) engagiert und gemeinsam auf das Ziel Integration hinwirken. In diesem Sinne sind die belgischen CPA ein gutes „One-stop-shop-Modell“ für andere Länder.

6. Territoriale Unterschiede und lokale Ungleichheiten

Der problematischste Punkt in der Peer-Review-Diskussion betrifft die Gleichheit der Bürger: Unterscheidet sich das Angebot von Wohlfahrtsleistungen wesentlich nach dem lokalen Kontext aus dem soziale Bedürfnisse erwachsen, dann haben die Bürger des selben Landes unterschiedliche Chancen und genießen in der Praxis unterschiedliche Rechte je nachdem wo sie leben..



Das Risiko zu starker territorialer Differenzierung besteht darin, dass genau jene lokalen Gebiete, die mehr Sozialhilfe und Aktivierungsprogramme benötigen, weniger Ressourcen haben, diese zu implementieren. Die Peer-Review-Debatte unterstreicht, dass nicht nur wegen der lokalen sozio-ökonomischen Struktur oder dem Beschäftigungsangebot einige Territorien über mehr Ressourcen verfügen als andere, sondern auch dass einige politische Führungspersonen dynamischer sind als andere. Manchmal müssen die öffentlichen Dienste selbst aktiviert werden.

Die belgische nationale Gesetzgebung ermöglicht die Formulierung von Mindeststandards für das DIS; Aktivierung jedoch ist an lokale Bedürfnisse und Möglichkeiten gekoppelt. Deswegen wurden einige korrigierende Maßnahmen vorgeschlagen, die mithilfe von lokaler Flexibilität und Kreativität bei der Adaption von Aktivierungsmaßnahmen an die lokalen Bedürfnisse und Ressourcen ausgleichend wirken und das Ausmaß an territorialen Unterschieden bei der Implementierung reduzieren sollen.

7. Evaluation und Monitoring

Die Peer-Review-Debatte unterstreicht die Bedeutung von regelmäßigem Monitoring und der Evaluation der Aktivierungspolitik mithilfe vergleichbarer, standardisierter, nicht nur auf Beschäftigung bezogene, Indikatoren. Dies wäre ebenfalls nützlich, um lokale Ungleichheiten auszugleichen. Selbst wenn es keine einzelne angemessene Methode für die Evaluierung von sozialen Integrationsprogrammen gibt, ist die in Belgien beobachtete Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen der Regierung ein gutes Beispiel für andere Länder, um Evaluation und Monitoring praktikabel zu machen.

Schlussfolgerungen

Aktivierungsmaßnahmen sind in der Tat nicht nur eine Strategie, um Menschen zu helfen, dass reine Unterstützungssystem zu verlassen, sie sind auch eine wichtige Verpflichtung der europäischen Gesellschaften in Richtung der weniger privilegierten Menschen, mit dem Ziel sie zu stärken damit sie Vollbürger werden. Dies entspricht dem in der EU Charta für Grundrechte festgeschriebenem Respekt der Menschenwürde.



Die Diskussionen während des Peer-Review zu dem belgischen DIS zollten einer Reihe von wesentlichen Themen Aufmerksamkeit, die berücksichtigt werden sollten:

1. soziale Integration sollte ein dauerhaftes und universelles Recht sein;
2. Verträge sollten ein Instrument in der Beziehung zwischen Dienststellen und Klienten sein, statt nur bloßes Mittel der Kontrolle oder Sanktionen,
3. Aktivierung sollte als ein komplexer Weg (soziale Integration, Training usw) betrachtet werden, anstelle einer bloßen Vermittlung in Arbeit;
4. Arbeit sollte als eine sinnvolle Erfahrung und nicht als Zwang und Bestrafung wahrgenommen werden;
5. ein multidimensionaler Ansatz sollte ins Auge gefasst und „One-stop-Shop-Services“ entwickelt werden;
6. die Gründe für die Nicht-in-Anspruchnahme von sozialen Maßnahmen sollten untersucht und explizit behandelt werden;
7. die Koordination zwischen verschiedenen Services ist eine der Schlüsselemente für eine erfolgreiche Praxis;
8. nationale Gesetze sollten zu große territoriale Verschiedenartigkeit vermeiden, ohne jedoch kontextbezogene lokale Eingliederungsmaßnahmen zu verhindern;
9. Monitoring und Evaluation sollten eine dauerhafte Komponente des Assessments der Ergebnisse werden.



1. Einleitung

Dieser Text repräsentiert den Synthesebericht des Peer-Review-Prozesses in Belgien. Er zielt darauf ab die DIS-Politik in einen vergleichenden europäischen Zusammenhang zu setzen .

Politische Maßnahmen gegen Armut, insbesondere die Sozialhilfeprogramme, werden in allen europäischen Ländern zunehmend wichtiger. Die Zahlen der Unterstützungsempfänger sind fast überall, besonders jedoch während der ersten Hälfte der 1980er Jahre und vorwiegend in den großen Städten, gestiegen. Damit gewannen auch die Aktivierungsmaßnahmen an Bedeutung. Sowohl in grossen Erklärungen wie auch in der Praxis werden sie seit Mitte der 1990er Jahre als die bestmögliche Lösung betrachtet, um Haushaltseinschränkungen und passiven Haltungen entgegenzutreten und auf lokaler Ebene die Menschen zu stärken, die sich in einer Notlage befinden.

Trotz weitgehender Übereinstimmung in diesem konvergierenden Trend, bleiben dennoch Unterschiede zwischen den europäischen Ländern bestehen. Dies hauptsächlich aufgrund der Tatsache, dass das allgemeine Konzept der unterschiedlichen Rahmen von Wohlfahrt auf nationaler Ebene Regulationsprinzipien verkörpert, deren Einfluss sich bis hinunter auf die lokale Ebene und damit auch auf Sozialhilfeprogramme und Aktivierungsprogramme ausdehnt.

Unsere Hypothese ist, dass wir innerhalb der europäischen Länder (in Bezug auf die Sozialhilfe und Aktivierung) einen tiefgreifenden Veränderungsprozess erleben, der charakterisiert ist durch eine ambivalente Pfadabhängigkeit. Das heißt: Einzelne Institutionen und inhaltliche Schwerpunkte (wie Kontraktualität, Konditionalität, Aktivierung) im Zusammenhang einer Sozialpolitik, die auf die Bekämpfung von Armut zielt, sind konvergierend, aber diese Konvergenz besteht im Rahmen der allgemeinen Strukturen der Wohlfahrtsstaaten und bringt eine ansteigende Differenzierung sowohl zwischen den Ländern als auch auf sub-nationalen territorialen Ebenen hervor.

Innerhalb dieses analytischen Rahmens wollen wir die folgenden Fragen aufgreifen:



- 1) Warum werden Sozialhilfeprogramme und insbesondere jene, die mit Aktivierungsmaßnahmen verknüpft sind, in Europa immer wichtiger?
- 2) Was sind, allgemein betrachtet, die Hauptmerkmale der Wohlfahrtssysteme, in die Sozialhilfemaßnahmen eingebettet sind?
- 3) Was sind – mehr spezifisch – die Merkmale des belgischen DIS, die für eine vergleichende Perspektive relevant sind?
- 4) Welche Auswirkungen haben die Veränderungen in Belgien und welche kritischen Aspekte werden aufgeworfen?
- 5) Was können wir aus dem Vergleich lernen?

Unser Ziel ist es, die belgischen Maßnahmen in einer internationalen Perspektive zu lokalisieren und dabei ihr Für und Wider herauszustellen: Weiterhin streben wir eine Klärung des Prozesses an, durch den Institutionen Vulnerabilität und soziales Risiko in sozial definierte Bedingungen des Bedarfs in den einzelnen europäischen Ländern und die entsprechenden Wohlfahrtsmodelle übersetzen.

Ein Anhang enthält einige relevante Daten, die die Politik im europäischen Kontext darstellt. All diese inhaltlichen Schwerpunkte sind nach dem Peer-Review-Seminar am 7. und 8. November 2005 in Brüssel und in Übereinstimmung mit den Debatten und Feedbacks von den Repräsentanten der Länder weiter ausgearbeitet worden.



2. Die Entwicklung des Mindesteinkommens in Europa

2.1. *Warum werden Sozialhilfeprogramme in Europa immer wichtiger?*

Sozialhilfeprogramme werden in allen europäischen Ländern zunehmend wichtiger. Es gibt einige allgemeine Entwicklungen, die die wirtschaftliche und soziale Vulnerabilität steigern. Insbesondere können folgende Trends hervorgehoben werden:

- a) Das Wachstum von Arbeitslosigkeit nach dem Ende der 1970er Jahre, der Umfang an flexiblen atypischen Jobs und die Dauerhaftigkeit von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in vielen Ländern führten dazu, dass viele Arbeitslose auf Sozialhilfeprogramme zurückgreifen mussten, wenn ihr Anspruch auf Leistungen aus den entsprechenden Versicherungen abgegolten war.
- b) Die Schwächung der familiären Beziehungen (Anstieg der Scheidungsraten, Trennungen, Singlehaushalte und allein Erziehende) reduziert die Möglichkeit, sich bei der Entwicklung von Strategien, um mit wirtschaftlichen Zusammenbrüchen umzugehen, auf verwandtschaftliche Hilfe zu stützen.

Beide genannten Veränderungen sind in Städten stärker ausgeprägt als in ländlichen Gebieten und stellen deswegen eine Herausforderung für die nationalen und lokalen Wohlfahrtsarrangements dar. Die Risiken sind auch aufgrund differierender Wohlfahrtsstrukturen unterschiedlich auf die verschiedenen Länder und Regionen verteilt, aber die allgemeine Vulnerabilität ist unzweifelhaft ansteigend.

2.2. *Was sind die Merkmale der europäischen Wohlfahrtssysteme, in die Sozialhilfemaßnahmen eingebettet sind?*

Die oben skizzierten Herausforderungen, denen die nationalen und regionalen (lokalen) Wohlfahrtssysteme gegenüberstehen, sind bis zu einem gewissen Grad ähnlich. Ihr institutionalisierte Erbe macht das Bild allerdings komplexer. Aktuelle Debatten – insbesondere wenn sie bei der Klassifizierung auch letzte Sicherheitsnetze als Indikatoren in Betracht ziehen – verweisen auf die Existenz von fünf unterschiedlichen europäischen Wohlfahrtssystemen. Diese sind gekennzeichnet



durch unterschiedliche Gleichgewichte zwischen den hauptverantwortlichen Stellen bei der Versorgung mit Wohlfahrtsleistungen, d. h. Ressourcen für den Einzelnen in Bedarfssituationen (wie Staat, Familie und Markt). Das Maß der staatlichen Regulierung (oder ihr Fehlen) ist von großer Bedeutung, insofern als sie die Rolle von anderen Stellen bestimmt und die Instrumente zur Verfügung stellt, um Armut und sozialer Ausgrenzung entgegenzutreten.

Die fünf Systeme sind:

- 1) *Das liberale Wohlfahrtssystem.* In diesem System greift und interveniert staatliche Wohlfahrt nur dann, wenn sowohl der Markt als auch die Familie in der Zuteilung von Ressourcen versagen. Der vorherrschende Integrations- und Regulierungsmechanismus in einer hoch individualisierten und wettbewerbsfähigen Gesellschaft ist jedoch der Markt. Bedeutendstes Beispiel dieses Modells sind die USA. Unter den europäischen Ländern kommt am ehesten das Vereinigte Königreich diesem Modell nahe. Auch wenn einige substantielle Unterschiede durch das Vermächtnis des am Beveridge-Modell ausgerichteten Wohlfahrtsstaates und die – im Vergleich zu den USA – entwickelten sozialen Dienste auf eine mehr staatlich zentrierte Variante des Modells hinweisen. Allerdings sind die Armuts- (hauptsächlich städtisch) und Ungleichheitsquoten unter den höchsten in Europa. Sozialhilfe ist eine universalistische Maßnahme, jedoch mit strenger Bedürftigkeitsprüfung.
- 2) *Das sozialdemokratische System.* Hier ist die staatliche Wohlfahrt allgegenwärtig, ersetzt sowohl die familiäre als auch die Verantwortung des Marktes und die Maßnahmen sind universalistisch auf alle Bürger in Not gerichtet. Eine weite Palette von Diensten und monetären Leistungen wird angeboten. Der (Wohlfahrts)-Staat hat die vorherrschende Rolle und Umverteilung ist die wichtigste Zuteilungsform von Ressourcen. Alle skandinavischen Länder gehören zu diesem Modell, wenn auch in den letzten Jahrzehnten einige versicherungsbasierte Programme auf der zweiten Ebene eingeführt wurden. Marktabhängigkeit, Armut und Ungleichheit sind die niedrigsten in der EU. Die Sozialhilfe ist in diesem System bei weitem die großzügigste (besonders in Dänemark, siehe Tabelle A.1. im Anhang). Die Empfänger sind zu einer Reihe von ergänzenden Leistungen (Wohnbeihilfe, Familien und Kinderzuschüsse) berechtigt, die sie in den meisten Fällen über die Armutsschwelle heben.
- 3) *Das korporatistische System.* In diesem System ist staatliche Wohlfahrt meritokratisch ausgerichtet; die Programme reproduzieren den sozio-ökono-



mischen Status, den die Familien auf dem Arbeitsmarkt durch die Stellung des/der Ernährer(s) erreichen. Gegenseitigkeit ist die wichtigste Integrations- und Ressourcenzuteilungsform. Die Familie ist das vorherrschende Element und wird in diesem Zusammenhang stark unterstützt durch spezifische gezielte nicht-monetäre und monetäre staatliche Leistungen (aktive Subsidiarität). Sozialhilfe ist noch ein klares Recht, jedoch weit mehr auf die Familie als das Individuum ausgerichtet. Die Höhe der Leistungen ist niedriger aber immer noch großzügig.¹ Die Abhängigkeit vom Markt ist höher als im sozialdemokratischen Modell, aber niedriger als im liberalen System. Deutschland (zusammen mit Österreich und Frankreich) ist ein Beispiel für dieses Wohlfahrtssystem, dessen Ursprünge zurückgehen auf die Reformen Bismarcks in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Spezifische monetäre und nicht-monetäre Maßnahmen können auf Länderebene variieren und erneut differieren die Aktivierungsmaßnahmen beträchtlich, wenn auch innerhalb eines Rahmens von garantierten Rechten.

- 4) *Das familienorientierte System:* In diesem System stellt sich die staatliche Wohlfahrt wie das korporistische Modell als meritokratischer und fragmentierter Weg dar, allerdings ist es weniger generös und die Versorgung mit nicht-monetären und monetären Leistungen ist sehr unausgeglichen. Sehr viel weniger Hilfsmittel werden für auf die Familie ausgerichtete Massnahmen aufgewendet (passive Subsidiarität) oder für andere Systeme, die sich auf Beiträge stützen oder nach Einkommen kalkuliert werden. Die Konsequenz ist, dass der Familie die soziale Fürsorgeverantwortlichkeit aufgebürdet wird, ohne oder mit nur geringen Ressourcen vom Staat. Alle südeuropäischen Länder (I,ES,PT,GR) zeigen einen hohen Grad an lokalen Unterschieden. Die politischen Ansätze sind stark segmentiert und auf bestimmte Kategorien ausgerichtet. Die Abhängigkeit vom Markt ist höher als in anderen Modellen und gleicht jener des liberalen Modells, wird allerdings durch den stärkeren familiären Zusammenhalt (geringe Scheidungsraten, wenige Single-Haushalte usw.) reduziert. Soweit es die Sozialhilfeprogramme betrifft, ist das familienorientierte Wohlfahrtssystem das problematischste. Die Höhe der Leistungen ist sehr viel niedriger und formale Berechtigungen garantieren keine effektiven Zahlungen. Aufgrund

1 Einige in den Tabellen des Anhangs präsentierte Daten vermitteln den Eindruck, dass Österreich großzügiger ist als Deutschland, aber die österreichischen Daten beziehen sich auf die maximale Höhe der Sozialhilfe, die selten gewährt wird, während in Deutschland die garantierten Minimalbezüge herangezogen wurde. Außergewöhnliche una tantum Leistungen (stark variierend je nach lokalen Arrangements) stocken diese Leistungen sehr häufig auf.



der starken Haushaltseinschränkungen sind lokale Differenzierungen und der Ermessensspielraum der Sozialarbeiter sehr viel ausgeprägter. Die kürzlich eingeleiteten Reformen in Spanien und Portugal und das experimentelle italienische RMI streben eine konvergierende Modernisierung der Sozialhilfe in den südlichen Ländern an, indem sie Aktivierungselemente einführen. Allerdings wurde die Maßnahme in Italien bis jetzt noch nicht implementiert und wird es wahrscheinlich auch nicht und die portugiesische Maßnahme gewährt lediglich eine sehr geringe Absicherung.

- 5) *Das Transitionsmodell* ist noch kein konsolidiertes Modell mit klaren Charakteristika. Seine Startbasis war eine ziemlich homogene Verteilung von Einkommen mit in der Regel niedrigen Durchschnittsabweichungen. Sowohl die Bedingungen, die Vulnerabilität hervorrufen, als auch der institutionelle Rahmen, um diesen zu begegnen, erfuhren seit 1989 eine dramatische Veränderung. Dem mit den tiefgreifenden strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft einhergehenden starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts folgten enorme Steigerungen. Die im letzten Jahrzehnt implementierten Reformen, die diese Veränderungen begleiten und ihren möglichen negativen Auswirkungen entgegenwirken sollten, haben ambivalente Konsequenzen: So spricht Polen dem Markt eine wichtigere Rolle in der Marktregulierung zu, während andere Länder wie Slowenien mehr in eine koordinierte Markt- und Sozialpolitik investieren. In den kommenden Jahren werden die Konsequenzen dieser Reformen ersichtlich werden. Erste Signale zeigen sich in der mehr (Slowenien, Tschechische Republik) oder weniger großen (Slowakische Republik) Fähigkeit, durch den Transfer von Politiken das Armutsrisiko wesentlich zu verringern.

Die fünf soweit beschriebenen Modelle zeigen ein relativ hohes Maß an Kohärenz (siehe Tabelle 1 im statistischen Anhang) mit den Strukturen, die Sozialhilfe und Aktivierungspolitik in den unterschiedlichen (lokalen und nationalen) Wohlfahrtsarrangements haben. Diese Unterschiede verstärken, soweit es die Aktivierungspolitik betrifft, das hoch fragmentierte Szenario, das sich auf der lokalen Ebene abzeichnet.



2.3. Die Auswirkungen der Veränderungen und die Entwicklung von Aktivierungsmaßnahmen

Die oben kurz skizzierten allgemeinen Veränderungen führten zu einem ansteigenden Druck auf die Strukturen des Wohlfahrtsstaates, der einen weit reichenden Reform Trend in den 1990er Jahren in Bewegung setzte. Die allgemeinen Ausgaben haben sich bisher noch nicht entsprechend verändert, aber Sozialhilfeprogramme, die strikter die finanzielle Bedürftigkeit überprüfen, werden immer bedeutender. Die Tatsache, dass Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1980er Jahre zu einem der Hauptgründe für die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern wurde und sich in den 1990ern konsolidiert hat – in einer Periode in der Wohlfahrtsysteme Kostendämmung erdulden mussten und nur geringe politische Unterstützung erfuhren – entfachte die Debatte zur Abhängigkeit von Wohlfahrt und wie diese zu verhindern sei (mit der Hervorhebung hauptsächlich der Armuts- und Beschäftigungsfallen). Nicht mehr länger passiv sein ist der neue Leitgedanke, der ganz Europa durchzieht, von den skandinavischen Ländern bis hin zu den südeuropäischen (Lødemel und Trickey, 2001; Heikkilä und Keskitalo, 2001; Nicaise und Groenez, 2004; Vranken, 2004).

Aktivierung wurde zum magischen Begriff für die Vermeidung von Abhängigkeit und zur Erreichung gleich zweier Ziele:

- a) Menschen aus einem System des reinen Leistungsbezug zu führen und somit die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenmaßnahmen zu verringern und
- b) das Empowerment von Arbeitslosen durch die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und Steigerung ihrer Chancen mittels eigens zu diesem Zweck entworfenen flankierenden Maßnahmen.

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen variiert beträchtlich von einem Wohlfahrtsstaat zum anderen und je nach politischer Einstellung der Städte und den existierenden Haushaltsbeschränkungen. In allen Fällen jedoch verändert Aktivierung die Beziehung zwischen den Empfängern und der öffentlichen Verwaltung, erweitert die Pflichten der Antragsteller und – nur in einigen positiven Fällen – auch ihre Rechte.² Tatsächlich kann man sagen, dass sich

² Zur Legitimation von Aktivierungsmaßnahmen wurden unterschiedliche Erklärungen entwickelt, die – im Sinne ihrer kontrastierenden Ziele – in der öffentlichen Debatte in jedem Land ko-existieren. Auf der einen Seite werden Aktivierungsmaßnahmen als Notwendigkeit gesehen, um finanzielle und soziale Ausgaben für ineffiziente und passive Arbeitslosenmaßnahmen zu einem Zeitpunkt zu begrenzen, wo die Finanzkrise



die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsmodellen auch in den Aktivierungsmaßnahmen abzeichnen, auch wenn bei Betrachtung der unterschiedlichen territorialen Ebenen das entstehende Bild stärker fragmentiert und heterogen ist (siehe Paragraph 3.1.5).

Die wesentlichen institutionellen Rahmenwerke für die Umsetzung dieser Ziele ergaben sich mehr oder weniger aus der ersten und hierfür bedeutendsten Reform: das Revenue Minimum d'Insertion (RMI), das in Frankreich 1988 eingeführt wurde. Grundlage der Reform sind in erster Linie zwei relevante Veränderungen, die – übereinstimmend mit vielen Wissenschaftlern (Guibentif and Bouget, 1997; CERC, 2005) – zu einer bedeutenden Paradigmenverschiebung geführt haben:

- 1) die Kontraktualisierung der Beziehung zwischen Stadtverwaltung und Antragsteller und
- 2) die aktivierende Natur der begleitenden Maßnahmen.

Alle nachfolgenden Reformen (wie in Spanien, Portugal und zumindest in der Testphase in Italien, aber auch in Deutschland und den skandinavischen Ländern) folgten diesem Muster der Institutionalisierung. Nichtsdestotrotz führte die detaillierte Übertragung und Implementierung dieser Hauptlinien der Reform in einen spezifischen Regelrahmen zu ziemlich differenzierten Auswirkungen in den unterschiedlichen europäischen Ländern. Gegenseitiges Lernen (siehe Paragraph 4.3) und institutionelles Shopping werden immer gefiltert durch den existierenden nationalen Rahmen und – noch wichtiger – durch die Interaktionen zwischen neuen Maßnahmen und dem allgemeinen Wohlfahrtssystem.

- 1) Im *liberalen Modell* wurde durch die früheren konservativen Regierungen während der 1980er und frühen 1990er Jahre ein starker Akzent auf Workfare (obligatorische Aktivierung) gesetzt. Gegenwärtige Regierungen haben

Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben aufzwingt. Haushaltsbeschränkungen aufgrund der EU-Finanzunion sind ebenfalls erfolgreich rethorisch benutzt worden. In diesem Diskurs liegt die Betonung auf den Pflichten der Leistungsbezieher (insbesondere die Pflicht zu arbeiten und für sich selbst zu sorgen): Bürger, die öffentliche Unterstützung erhalten, müssen eine Gegenleistung erbringen. Auf der anderen Seite wurde die fundamentale Bedeutung der Arbeit für die Ausbildung der Persönlichkeit und bei der Förderung der sozialen Eingliederung und Integration von Menschen unterstrichen. Entsprechend dieser Erklärung ist der Zugang zu Aktivierungsprogrammen ein Recht, das die Arbeitslosen von der öffentlichen Verwaltung einfordern können sollten; und zwar mit der Begründung, dass dies ein Schlüssel sei, den Arbeitsmarkt (wieder) zu integrieren und damit das Risiko von Armut zu vermeiden. In diesem Diskurs liegt der Akzent auf den Rechten (zu arbeiten, aber auch zu konsumieren: Die Bürger haben das Recht darauf, vom Staat vor Armut entsprechend ihrer Bedürfnisse geschützt zu werden, was nicht abhängig von ihrem Willen zur Aktivierung gemacht werden sollte).



diese Programme weiterentwickelt, indem sie sie in einer sehr spezifischen Weise auf die Bedürfnisse der verschiedenen Risikokategorien zuschneiden (so genannte New-Deal-Programme für 18- 24-jährige, Langzeitarbeitslose, allein erziehende Mütter usw.). Das obligatorische Element scheint jedoch bestehen zu bleiben und dabei die britischen Städte zunehmend unter sich zu differenzieren.

- 2) Das *sozialdemokratische Modell* verfügt über die längste Tradition in der aktiven Arbeitspolitik. In der letzten Dekade wurden auch in der Sozialhilfe aktivierende Elemente eingeführt (die bis in die 90er Jahre hinein nur eine marginale Rolle im gesamten Wohlfahrtssystem spielten), um die Beschäftigungsfähigkeit von Leistungsempfängern zu erhöhen und die sehr hohen Sozialausgaben einzudämmen. Die Einführung von Konditionalität wirft Fragen hinsichtlich einer möglichen Paradigmenverschiebung auf, die in der nordischen Sozialpolitik stattfindet. Diese Veränderung wurde jedoch von mehr individualisierten Aktivierungsplänen mit starkem Empowering-Charakter begleitet. Wieder taucht die lokale Differenzierung als wichtiges Element auf.
- 3) Das *konservative/korporistische Modell* – zu welchem Belgien gehört – folgte einem ähnlichen Trend wie die sozialdemokratischen Länder, auch wenn es von einer sehr viel weniger entwickelten Tradition bei den Aktivierungsmaßnahmen ausging. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden die Maßnahmen zunehmend formalisiert, die eine Mischung und Gleichgewichtigkeit aus strafenden und bestärkenden Elementen vorsahen. Diese liessen Raum für ein hohes Maß an lokalen Variationen und setzten häufig (wie in Deutschland) die lokalen Verwaltungen unter hohen finanziellen Druck. In Belgien führte eine grundlegende Reform 1993 relevante Aktivierungselemente innerhalb des existierenden Minimex ein, womit ein Prozess in Gang gesetzt wurde, der 2002 zu dem neuen DIS-Gesetz führte, das explizit Sozialhilfe und Aktivierung verknüpft.
- 4) In dem *familienorientierten Modell*, bisher charakterisiert durch fragmentierte und sehr spezifisch ausgerichtete Wohlfahrtspolitik, wurden letzte Auffangmaßnahmen erst vor kurzem eingeführt (Portugal, Spanien). Sie präsentieren innovative Aktivierungselemente ähnlich den vertraglichen Regelungen, die das französische RMI charakterisieren. Spanische autonome Kommunen zum Beispiel führten zwischen 1989 und 1995 regionale Programme der Renta Minima de Insercion ein (Ferrera, 2005). Trotz einer



weiteren inter- und intraregionalen Differenzierung (siehe Paragraph 3.1.5) füllten diese Programme die bestehende Lücke in der Sozialhilfe in Spanien. Das Gesetz 1996 leistete dasselbe für Portugal (Capucha, 2005). Italien testete ähnliche Maßnahmen im Zeitraum 1998-2002, institutionalisierte sie jedoch nie und ist gegenwärtig das einzige Land der EU15 - zusammen mit Griechenland - , dass keine nationalen letzten Auffangmassnahmen anbietet (Matsaganis et al., 2005).

- 5) In dem *transitionalen Modell* sind die Muster noch immer unklar und unsere Kenntnisse sind hier eher begrenzt. Sogar die Nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung der zentral- und osteuropäischen Länder geben kein adäquates Bild der Reformen und drücken sich nur sehr vage aus. Es entsteht der Eindruck, dass die Sozialhilfe gegenüber den grundlegenden Strukturreformen nicht die oberste Priorität genießt und dass alte Systeme in einem veränderten Szenario teilweise immer noch fortbestehen. Die Unterstützungsleistungen sind vergleichsweise niedrig und die Maßnahmen zielen noch immer auf bestimmte Gruppen und nicht auf die ganze potenzielle Risikopopulation (wie in einigen Ländern die Roma oder Familien mit Kindern usw.).

Die bisher vorgenommene Analyse verweist auf gemeinsame Trends in allen europäischen Ländern, und zwar hinsichtlich der Institutionalisierung von Sozialhilfe, wo dies bisher nicht gegeben war, der Einführung von strikteren Überprüfungen der Bedürftigkeit und des Wandels zu einer Aktivierungspolitik. Gleichzeitig jedoch werden solche allgemeinen Trends auch immer durch nationale Besonderheiten, das historische Erbe und die Pfadabhängigkeit gefiltert. Innerhalb dieses allgemeinen Rahmens sollten wir uns dem belgischen *Droit a l'Integration Sociale* widmen, das ziemlich beispielhaft die stattgefundenen Veränderungen veranschaulicht.



3. Zentrale Aspekte des belgischen “Droit à l’intégration sociale” (DIS)

3.1. Die Hauptmerkmale des belgischen DIS

Das am 26. Mai 2002 angenommene und vom 1. Oktober 2002 an implementierte Gesetz “*Droit à l’integration sociale*” (DIS) enthält explizit eine Kombination von finanzieller Unterstützung und Dienstleistungen zur beruflichen und sozialen Integration. Es repräsentiert einen Schritt hin zur Aktivierungspolitik, die nicht nur im Rahmen von Arbeitsmarktpolitiken sondern auch im Rahmen von Maßnahmen zum Mindesteinkommen entwickelt wurden. In diesem Abschnitt fassen wir die Gründe für die Entwicklung dieser Politik zusammen, beschreiben die Ausgangssituation, an der die Politik gemessen wird schildern die Probleme, die sie zu lösen beabsichtigt und stellen dies in einen internationalen Vergleich.

3.1.1. Der historische Hintergrund von DIS

Das garantierte Mindesteinkommen hat in Belgien eine lange Tradition. Bereits 1974 wurde das *Minimex*-Gesetz eingeführt, eine Maßnahme die mithilfe finanzieller Unterstützung Lebensbedingungen sicherstellt, die jedem Bürger ein Leben in Würde ermöglichen. Um ein Anrecht auf *Minimex* zu erhalten, mussten die Betroffenen nachweisen, dass ihre finanziellen Mittel unterhalb einer vorgegebenen Schwelle lagen und sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. 1976 wurden die CPAS (*Centres public d’action sociale*) gegründet und die *Aide sociale* (Sozialhilfe) wurde mit einem vielfältigem Angebot an Interventionsmöglichkeiten eingeführt:

- a) finanzielle Leistungen;³
- b) unterstützende Dienste (Sozialberatung usw);
- c) nicht-monetäre Leistungen (Lebensmittelgutscheine usw).

Mit dem 1993 im Rahmen von *Minimex* eingeführten Gesetz “*Programme d’urgence pour une société plus solidaire*” vollzog sich eine bedeutende Wendung zur aktiven Wohlfahrt. Die Implementierung von Aktivierungsprogrammen wurde den lokalen CPAS anvertraut, die bereits *Minimex* umsetzten. Eine erste

3 Es ist manchmal ein wenig verwirrend, dass der Begriff Sozialhilfe oft auch für die finanzielle Unterstützung benutzt wird.



Unterscheidung nach Altersgruppen wurde vorgenommen: Aktivierung wurde für Anspruchsberechtigte unter 25 Jahren verpflichtend. Die Idee eines Sozialvertrages wurde von einigen der belgischen NRO im Bereich soziale Integration abgeleitet, die die Sozialverträge nutzten, um die Klienten auf den Weg zur Integration miteinzubeziehen

Die Angemessenheit von Minimex wurde durch die Auswirkungen der negativen wirtschaftlichen Konjunktur der europäischen Länder zu Beginn des Jahres 2000 infrage gestellt. Insbesondere die ansteigende Arbeitslosigkeit (auch die Langzeitarbeitslosigkeit) in Belgien erweckte Zweifel an der Effektivität der existierenden Arbeitsmarktdienste wie auch an der finanziellen Nachhaltigkeit der existierenden Massnahme zum Mindesteinkommen indem die Aufmerksamkeit auf die potenziellen Armutsfallen gelenkt wurde.

3.1.2. Gründe für die Veränderung

Mit dem Ende der 1990er Jahre wurde in Belgien der "aktive Wohlfahrtsstaat" explizit zum politischen Ziel und zum Flaggschiff der rot-grünen Koalition, die 1999 nach einer langen Regierungsperiode der Koalition von Christdemokraten und Sozialisten an die Macht kam.

Diese Priorität stimmte mit der Lissabon Strategie der EU (2000) überein, die eine dynamische, wettbewerbsfähige und wissensbasierte Wirtschaft, fähig zu nachhaltigem Wachstum, mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und mit größerer sozialer Kohäsion als Ziel formulierte.

Vier Problemfelder forderten die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger:

- a) Langzeitarbeitslosigkeit
 - b) soziale Ausgrenzung von Jugendlichen
 - c) Ausgrenzung von Immigranten
 - d) Ungleiche Bildungschancen
- a) *Langzeitarbeitslosigkeit*: Anhaltende Arbeitslosigkeit stellt ein soziales Problem, dar. Wie Forschungsergebnisse zeigen, ist es umso schwieriger Menschen wieder einzugliedern, je länger sie, mit allen Folgen wie Abhängigkeit und Verlust der Autonomie, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.



- b) *Soziale Ausgrenzung von jungen Menschen*: der Anteil der unter 25-Jährigen in der Gesamtpopulation der Empfänger von Mindesteinkommen hat zugenommen (von 12% auf 26% zwischen 1990 und 1999; siehe Tabelle A.2. im Anhang). Die Tatsache, dass ein signifikanter Teil der Bürger bereits zu Beginn des Erwachsenenlebens eine lange Periode der Abhängigkeit von öffentlicher Wohlfahrt erfährt, ist Besorgnis erregend, nicht nur wegen der Folgen einer solchen Sozialisation für die weiteren Schritte in ihrem Leben, sondern auch im Hinblick auf die Verschwendung von Humanressourcen.
- c) *Die Ausgrenzung registrierter Immigranten* von bestimmten Sozialhilfemaßnahmen wie das Mindesteinkommen stellt eine ungeheuerliche Ungleichheit dar, die mit Blick auf eine universalistische und inklusive Orientierung und die Stärkung ihres sozialen Integrationsprozesses abgebaut werden muss.
- d) Signifikante *Ungleichheiten bei den Bildungschancen* sowohl zwischen geografischen Gebieten als auch zwischen Schulen im gleichen lokalen Kontext erfordern Maßnahmen, die frühzeitig verhindern, dass diese Ungleichheiten auf den Weg in die Armut führen

3.1.3. Ziele und Zielgruppen der DIS-Politik

Das DIS strebt die Entwicklung einer multidimensionalen Strategie an, um sozialer Ausgrenzung und zunehmenden weiteren sozialen Problemen in Haushalten, die von Armut und/oder Arbeitslosigkeit betroffen sind, entgegenzuwirken. Diese Ziele sind den meisten reformierten Sozialhilfeprogrammen gemeinsam, die in Europa seit Ende der 1990er Jahre entwickelt wurden.

Genauer gesagt, zielt das DIS-Gesetz auf:

- die Vermeidung langfristiger Abhängigkeit von Einkommensersatzleistungen;
- die Prävention von Armuts- und Arbeitslosigkeitsfällen;
- die Steigerung der Nachhaltigkeit des Sozialschutzsystems und die Möglichkeit wesentlicher Ersparnisse für den öffentlichen Haushalt, auch durch die Prävention anderer sozialer Probleme;
- die Förderung der Partizipation der Bürger.



Diese Ziele sind ziemlich anspruchsvoll und es wird einige Zeit brauchen, um vollständig zu evaluieren, inwieweit sie durch das neue Gesetz bisher umgesetzt werden konnten.

Wie *Minimex* ist auch DIS eine universalistische letzte Sicherheitsmaßnahme: Jede Person⁴ hat das Recht auf soziale Integration, aber die CPAS kann sie verpflichten, sich an ihre Familie zu wenden (Eltern oder Kinder). Allerdings führt DIS einen weiteren Schritt zur Individualisierung von sozialen Rechten ein: Während innerhalb von *Minimex* ein Ehepaar als Ganzes behandelt wurde, hat im Rahmen von DIS jeder der verheirateten oder zusammenlebenden Partner ein individuelles Recht auf Sozialhilfe.

Von diesem Blickwinkel aus wurde nach einem Urteil des Cour d'Arbitrage⁵ in der Definition der Empfänger Kategorien eine wichtige Änderung eingeführt. Danach werden heute Paare mit Kindern wieder als Ganzes behandelt und die Berechtigung des Haushaltsvorstands deckt gleichzeitig auch die Ansprüche des Partners⁶ mit ab. Tabelle 1 zeigt die neuen Kategorien der Empfänger mit der jährlichen und monatlichen Höhe des Integrationseinkommens. Die Empfänger erhalten die Differenz zwischen ihrem Einkommen und der Bemessungsgrenze.

4 Jede erwachsene Person, die wirklich in Belgien lebt und die a) die belgische Nationalität hat; b) Bürger der EU ist; c) im Bevölkerungsregister registrierter ausländischer Immigrant, staatenlos oder Flüchtling ist. Junge Menschen werden als Erwachsene betrachtet, wenn sie verheiratet sind, Kinder haben oder schwanger sind.

5 In der ersten Formulierung des Gesetzes (2002) wurden Ehepaare mit oder ohne Kinder ökonomisch gleich gestellt, d. h. sie erhielten die gleiche Summe an finanzieller Unterstützung. Auf eine Weise repräsentiert dies bezogen auf Individualisierung von Rechten einen Schritt zurück, indem die Rolle der Familie und das Subsidiaritätsprinzip, durch die auch die anderen Länder des korporistischen Wohlfahrtsmodells charakterisiert sind, bestärkt wird (Julemont, 2005) Diese Anordnung wurde aus Gründen der Ungleichheit im Januar 2004 durch das Schiedsgericht sanktioniert. Als Reaktion auf die gerichtliche Missbilligung wurde eine neue Regelung eingeführt. Nun werden Haushalte mit Kindern in der gleichen Weise klassifiziert, unabhängig davon, ob Eltern allein erziehend sind oder als Paar leben (s. Tabelle 1) (Circulaire 14/12/2004).

6 Darüber hinaus ist die Veränderung eher formal als substantiell. Nimmt man ein Paar mit zwei Kindern, so sind nach der ersten Formulierung des DIS beide Elternteile zu einem jährlichen Grundbetrag von 4.400€ berechtigt, d. h. der Haushalt hätte Anspruch auf eine jährliche Grundsumme von 8.800€. Mit dem neuen Gesetz hat eines der erwachsenen Mitglieder des Haushaltes Anspruch auf die jährliche Grundsumme von 8.800€ (Kategorie "Person mit Unterhaltsverpflichtung gegenüber einer Familie", s. Tabelle 1) und ihre/seine Berechtigung deckt die Ansprüche des Partners mit ab.



Tabelle 1: Höhe der DIS-Leistungen in den unterschiedlichen neuen Empfänger-kategorien (in Euro)

<i>Empfänger-kategorie</i>	<i>Neue Empfänger-kategorie</i>	<i>jährliche Basissumme 2002</i>	<i>jährliche Basissumme 2005</i>	<i>monatliche Summe 2005</i>
Person in ehe-ähnlicher Gemeinschaft ⁷	Person, mit einer oder mehreren (nicht abhängigen) Personen lebend	4.400	5.004,83	417,07
Einzelperson	allein lebende Person	6.600	7.507,25	625,60
Person mit abhängiger Familie	Person mit Kindern < 18 oder Lebenspartner.	8.800	10.009,67	834,14

Quelle: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Der kritische Punkt dieser Aufteilung ist, dass die Höhe der Leistungen nicht nach der Anzahl der Personen in Obhut differenziert ist, ein Merkmal, das im Minimex genauso umstritten war. Als Folge erhält ein Paar ohne Kinder die gleiche finanzielle Unterstützung wie ein allein erziehendes Elternteil oder ein Paar mit einem oder mehreren Kindern. Im Unterschied zu anderen Ländern wird das Vorhandensein von Kindern durch großzügige Familienzuschüsse, auf die Sozialhilfeempfänger Anspruch haben, berücksichtigt. Dies könnte eine relevante strategische Entscheidung in Bezug auf die Legitimität von Sozialausgaben für Gruppen mit Armutsrisiko sein. Familienzuschüsse werden von einer anderen Haushaltslinie abgedeckt und tragen nicht zum Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe bei, womit eine Untergrabung der öffentlichen Unterstützung der DIS vermieden wird.

Schließlich bestätigt das DIS nochmals die klare Altersdifferenzierung, die bereits im Gesetz 1993 präsentiert wurde. Für junge Menschen unter 25 Jahren und Studenten ist Aktivierung sowohl ein Recht als auch gleichzeitig eine Pflicht gekoppelt mit einem straffen Implementierungsplan: ein konkretes Projekt für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt muss innerhalb von drei Monaten nach Anlegen der Akte vom Klienten unterzeichnet werden.

⁷ Jede Person in einem eheähnlichen Haushalt hat ein individuelles Recht auf die sozialen Integrationsunterstützungen.



3.1.4. Humane und finanzielle Ressourcen

Die Implementierung des Gesetzes erfolgt offensichtlich lokal und ist in der lokalen Grundstruktur der belgischen Sozialhilfe den CPAS anvertraut, die 1976 zur Implementierung von *Minimex* und *Aide Sociale* auf städtischer Ebene geschaffen wurden. Interessanterweise wurde 2004 ihr Name von Öffentliches Zentrum für soziale *Hilfe* in Öffentliches Zentrum für soziale *Aktion* (CPAS) umgewandelt, eine semantische Verschiebung, die die Verlagerung in Richtung eines mehr aktivierenden Ansatzes in der Sozialpolitik unterstreicht.

Das Gesetz 1976 legt weder irgendwelche Kriterien hinsichtlich der Anzahl der Klienten pro Sozialarbeiter fest, noch weist es irgendein spezifisches finanzielles Budget für die Personalkosten aus. In der Praxis bilden sich deswegen große Unterschiede unter den CPAS heraus; die einen investieren in mehr Personal, die anderen überlasten die vorhandenen Mitarbeiter mit zusätzlichen neuen Dossiers. Dies hat sichtbare Auswirkungen auf die Qualität der Sozialarbeit und führt mit dem DIS 2002 zur Etablierung eines ersten Schritts in Richtung einer offiziellen Regelung der Personalkosten.

Danach erhalten die CPAS einen festgelegten Betrag (278 € für 2005) für jede neu angelegte Akte, um die Fixkosten für ihre Bearbeitung zu decken, die ersten Schritte zu realisieren und das Integrationsprojekt in die Wege zu leiten. Nichtsdestotrotz ist die allgemeine Meinung der CPAS zu dieser Art der Finanzierung nicht durchweg positiv (Ernst & Young, 2004).

Der Grundbetrag der finanziellen Leistungen wurde, wie von der Regierung zugesagt, um 4% im Jahr 2002 erhöht und bis zum Ende der Legislaturperiode ist ein weiterer Anstieg um 10% vorgesehen. Damit sollen die Lebensbedingungen von Empfängern des DIS-Mindesteinkommen verbessert werden, um ihnen ein Leben in Würde zu ermöglichen.

Die CPAS erhalten einen Zuschuss vom Staat für jede Person, die finanzielle Unterstützung aus DIS bezieht. Dieser Zuschuss entspricht 50% der Leistungen, steigert sich auf 60%, wenn die CPAS mehr als 500 DIS-Empfänger hat und auf 65%, wenn die Zahl der DIS-Empfänger über 1000 liegt. Die Zentren erhalten ebenfalls einen Zuschuss vom Staat für jeden Klienten in den Beschäftigungsprojekten (100% des Integrationseinkommens) und für jeden Leistungsbezieher, für den Trainings- oder Ausbildungskosten anfallen (die vollständigen Ausbildungskosten deckend).



Dieses Finanzierungsverfahren schützt die Aktivitätskapazität der CPAS, indem es Budgetzwänge vermeidet, die das Recht auf Zugang zu den Maßnahmen begrenzen. Von dieser Art Problem sind z.B. die süd- und einige osteuropäischen Länder betroffen, in denen das jährliche Budget vorgegeben ist und Sozialarbeiter „damit tun müssen, was sie können“. Im Gegensatz hierzu ist in Belgien die finanzielle Last aufgeteilt zwischen dem Staat – der mindestens die Hälfte der wirtschaftlichen Kosten der Intervention übernimmt – und der regionalen und lokalen Ebene, die die restlichen Kosten tragen (Lamaitre, 2005).

3.1.5. Regionale Unterschiede

Ein bedeutendes kritisches Thema der Sozialpolitik bezieht sich auf die territorialen Unterschiede. Nach dem Prozess der Föderalisierung, den Belgien in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat bewegt sich die derzeitige Debatte zur Reform der sozialen Sicherheit zwischen zwei Optionen:

- soziale Sicherheit sollte definitiv regionalisiert sein, um implizite ökonomische Transfers von einer Region in eine andere zu vermeiden und das Management effizienter und an den spezifischen lokalen Bedürfnissen auszurichten.
- soziale Sicherheit sollte nicht weiter regionalisiert werden, da weniger wohlhabende Regionen ärmer werden und lokale Unterschiede nicht dem Prinzip der Gleichberechtigung gerecht werden.

Tatsache ist, dass Belgien wie viele EU-Länder durch signifikante regionale Unterschiede in der ökonomischen Entwicklung charakterisiert ist. Insbesondere die wallonischen Gebiete sind ärmer und zeigen höhere Arbeitslosen- und Armutsraten als Flandern. In der Folge leistet Flandern höhere Beiträge für die soziale Sicherheit und erhält bezogen auf die Subventionen weniger zurück (De Maesschalck and Verbist, 2005). Das gleiche Problem stellt sich in Italien mit dem weniger reichen Mezzogiorno und in Deutschland mit den östlichen Bundesländern.

Soziale Sicherheit bleibt in Belgien eine Angelegenheit, die auf föderaler Ebene geregelt wird. Allerdings ist ihre Implementierung offensichtlich lokal und personenbezogene Dienste wie Beratung, Ausbildung und Mediation können ziemlich verschiedenartig sein. Lokale Unterschiede werden insbesondere in den folgenden Bereichen deutlich:



- bei der Prüfung der Bedürftigkeit von Empfängern
- bei der Verpflichtung der Empfänger zur Zusammenarbeit mit den CPAS
- bezüglich der Verfügbarkeit des Empfängers für den Arbeitsmarkt
- dem Status des Empfängers als Student
- in der Vorrangigkeit der familiären Solidarität gegenüber der sozialen Solidarität.

In all diesen Fällen scheint die flandrische Rechtswissenschaft das Gesetz strikter auszulegen als die wallonische, insbesondere in Bezug auf die individuelle und familiäre Verantwortung. Tatsächlich tendieren die niederländisch-sprechenden Gerichte im allgemeinen dazu:

- die Nutzer aufzufordern nachzuweisen, dass ihre Ressourcen ungenügend sind;
- die mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit des Rezipienten stärker zu sanktionieren, indem Entscheidungen der CPAS über teilweise temporäre Aussetzung der Leistungen häufig zugestimmt wird;
- den Empfängern die Verantwortung dafür zuzuweisen, ihre Erwerbsfähigkeit nachzuweisen;
- die Einmündung in eine schulischen Laufbahn nicht als ausreichende Bedingung anzuerkennen, um von der Erwerbstätigkeit ausgenommen zu werden.

Im Gegensatz hierzu tendieren Teile der wallonischen Rechtswissenschaft (wie in Liège) zur Erwägung, dass obwohl die familiäre Solidarität die Vorherrschaft über die kollektive Solidarität hat, es immer noch die Gesellschaft ist, die die Verantwortung für die Stabilität von Familie und soziale Beziehungen trägt (ibidem). So erweist sich, dass die reichste und dynamischste Region im Hinblick auf die Anwendung von Sanktionen die strikteste ist.

3.2. Die Dimensionen der Implementierung

3.2.1. Individualisierte Projekte

Um die Leistungsberechtigung eines Antragstellers zu beurteilen, sieht CPAS eine vorausgehende Befragung zu den familiären und persönlichen (ökonomischen und sozialen) Bedingungen des Antragstellers vor und legt eine Verwaltungsakte für jeden einzelnen Klienten an. Wenn der Leistungsbezieher als



arbeitsfähig betrachtet wird und zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung bereit ist, entwickelt CPAS mit ihm gemeinsam eine Strategie zur Arbeitssuche. Die Arbeit sollte den Fähigkeiten des Klienten und – so weit wie möglich – seinen Wünschen entsprechen. Der Arbeitsplatz kann im privatwirtschaftlichen Sektor, in dem CPAS oder in der Stadtverwaltung selbst, die als direkter Arbeitgeber handeln kann, oder aber im gemeinnützigen Sektor angesiedelt sein. Die Empfänger unterzeichnen einen richtigen Arbeitsvertrag und erhalten mindestens den Mindestlohn.

Für die Antragsteller unter 25 Jahren ist die Suche nach einer angemessenen Arbeit oder die Ausarbeitung eines individualisierten Projektes obligatorisch und muss innerhalb der ersten drei Monate nach Antragstellung geleistet werden. Werden die in dem individualisierten Projekt vorgegebenen Schritte von dem Begünstigten nicht erfüllt, kann die Zahlung der finanziellen Unterstützung je nach Ermessen der Sozialarbeiter zeitweise oder teilweise ausgesetzt werden.

In allen Fällen, wo die Begünstigten nicht erwerbsfähig sind, müssen die CPAS zusammen mit ihnen ein individualisiertes Projekt zur beruflichen Eingliederung vorbereiten. Solch ein Projekt verweist explizit auf Schritte zur beruflichen Integration und die Klienten haben das Recht beim Entwurf des Projekts und der Bestimmung der Inhalte zu partizipieren. In dieser Hinsicht kommt die belgische Maßnahme der dänischen Aktivierungspolitik näher, in der die gemeinsame Festlegung des Integrationsweges eine große Bedeutung hat, als den britischen Maßnahmen (Barbier, 2001). Die einzelnen Schritte können Training, Praktika, geschützte Arbeitsperioden in sozialen Organisationen usw. vorsehen. Die CPAS übernehmen die Ausbildungskosten und die Empfänger haben während dieser Periode Anspruch auf das Integrationseinkommen (siehe Tabelle 1) und können weitere zusätzliche Hilfen beziehen (aide supplémentaire).

Jugendliche, die ihre Pflichtschulzeit nicht abgeschlossen haben oder keine berufliche Qualifizierung erlangt haben, die auf dem Arbeitsmarkt verwendbar ist, können gemeinsam mit den CPAS ein individualisiertes Projekt vorbereiten, das zum Schulabschluss, (dem Abschluss) einer beruflichen Ausbildung oder im Falle eines Studienabbruchs zum Hochschulabschluss führt.

Die CPAS ermitteln, ob die Ursprungsfamilie zu den Ausbildungskosten beitragen kann, oder ob Anspruch auf ein Stipendium besteht; ansonsten erhalten die Nutzer ein Integrationseinkommen, abhängig von der Bewertung durch die CPAS (siehe Paragraph 3.1.5. und Tabelle 1)



3.2.2. Sanktionen

Sanktionen sind für den Fall vorgesehen, dass die Nutzer falsche Angaben machen oder Informationen über ihren Einkommensstatus oder irgendeine andere Bedingung, die ihre Rechte bezüglich DIS betrifft, zurückhalten. Die Zahlung des Integrationseinkommens kann für eine maximale Periode von 6 Monaten teilweise oder völlig ausgesetzt werden (12 Monate im Betrugsfall).

Sanktionen werden auch in Fällen ausgesprochen, wo der Leistungsbezieher ohne legitimen Grund die im Vertrag festgelegten Verpflichtungen nicht respektiert. Auf Grundlage der Informationen des Sozialarbeiters hat der Stadtrat den Ermessensspielraum zu entscheiden, ob die Zahlung des Integrationseinkommens teilweise oder ganz bis maximal zu einem Monat und bis zu drei Monaten im Falle der Wiederholung innerhalb eines Jahres ausgesetzt wird.

Wie wir im folgenden sehen werden, ist das Ausmaß des Ermessensspielraums des Sozialarbeiters sehr schwer zu beurteilen und damit auch die Unterschiede im Fallmanagement zwischen den Strukturen, Bereichen oder betroffenen Kategorien.

3.2.3. Lokale Interessenvertreter und Koordinationsverfahren

Mit dem Ziel, soziale Ausgrenzung als multidimensionales Phänomen anzugehen, bezieht die Implementierung der sozialen Integrationsmaßnahmen generell eine Reihe von verschiedenen institutionellen und nicht-institutionellen Interessenvertretern ein. In Belgien wird das Bild zusätzlich durch die föderale Struktur kompliziert, insofern als die Kompetenzen für die Vermittlung in Ausbildung und in Arbeit für Arbeitslose weitgehend an die Regionen übertragen wurden.

Auf lokaler Ebene sind die wichtigsten Akteure, die in die beruflichen Integrationsprojekte involviert sind: a) die CPAS; b) die PES und c) die Organisationen des dritten Sektors.

- a) Die CPAS sind die Hauptakteure der DIS-Implementierung. Das Personalmanagement sowie die Evaluation der Anzahl von benötigten Sozialarbeitern sind dezentralisiert. Entsprechend groß können die Unterschiede in der Organisation der Verwaltungsarbeit sein. Die CPAS können auch als direkte Arbeitgeber der Begünstigten involviert sein, indem sie für diese eine Möglichkeit zu sozialer oder geschützter Arbeit bereitstellen (Lamaitre, 2005).



- b) Die Arbeitsmarktdienste (PES) sind auf regionaler Grundlage organisiert. Ihre lokalen Büros bieten Vermittlung zwischen Arbeitslosen und Arbeitgebern, Beratung und Training. In den letzten Jahren wurden einige ihrer Aktivierungsprogramme für Arbeitslose auch Sozialhilfeempfängern zugänglich gemacht.
- c) Die Organisationen des dritten Sektors sind in die Integrationsprojekte der DIS einbezogen und dienen der Vermittlung von Arbeitserfahrungen in der geschützten Umgebung des zweiten Arbeitsmarkts oder bieten regulär bezahlte Arbeitsplätze. Mit diesen beiden Angeboten werden unterschiedliche Gruppen von Nutzern angesprochen, die sich nach ihrem persönlichen Hintergrund und ihren Kompetenzen unterscheiden. Einige soziale Organisationen bieten beide Vertragsformen an, während andere sich mehr spezialisiert haben.

Es besteht kein gesetzlicher Rahmen für die Koordination dieser und anderer lokaler Akteure, die in die DIS-Implementierung einbezogen sind. Entsprechend große Unterschiede sind in der Art der Beziehungen zu beobachten, die sie etablieren. Dies reicht vom bloßen Informationsaustausch bis hin zu einer fallbezogenen Netzwerkarbeit, mit gemeinsamer Methodologie und Koordinierung der einzelnen Schritte. Solche Unterschiede hängen stark von der lokalen Tradition der Kooperation, der persönlichen Rolle einzelner Sozialarbeiter und Mediatoren sowie der Verfügbarkeit von Ressourcen ab, die die Koordinationsbemühungen unterstützen (Ditch and Roberts, 2002).

Die CPAS müssen eng mit den lokalen Arbeitsmarktservices (VDAB, FOREM, ORBEM, BGDA) zusammenarbeiten, doch haben sie häufig Schwierigkeiten in ihren Beziehungen zu diesen Diensten. Auf der einen Seite befürchten die CPAS, dass sie als Newcomer in der Szene der Arbeitsmarkteingliederung wahrgenommen werden. Auf der anderen Seite befürchten Sozialarbeiter, dass die Arbeitsmarktdienste keinen Anreiz sehen, die DIS Empfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren, da sie als die am schwierigsten auf dem Arbeitsmarkt zu vermittelnde Gruppe gesehen werden (Ernst & Young, 2004).

Seit kurzem gibt es Initiativen zur Verbesserung der Koordination von beruflichen Integrationsprojekten. Beratende Plattformen wurden auf lokaler Ebene eingerichtet. Darüber hinaus wurde den CPAS zugestanden, einige Aktivitäten auszulagern und andere in Partnerschaft mit anderen lokalen Akteuren zu betreiben. Schließlich wurden durch CPAS, PES und Organisationen des dritten



Sektors gemeinschaftlich 130 „Beschäftigungshops“ in Flandern eingerichtet, die gemeinsam ihre beruflichen Integrationsaktivitäten präsentieren. Die Ergebnisse bezüglich der verbesserten Koordination sind bisher noch nicht klar zu erkennen.

Privatwirtschaftliche Unternehmen sind in die Implementierung der Integrationsprojekte mit den ambitioniertesten Zielsetzungen der CPAS einbezogen: die Eingliederung der Empfänger auf dem ersten Arbeitsmarkt durch einen nicht geschützten Job, der ihnen finanzielle Unabhängigkeit garantiert und ihre Fähigkeit beweist, mit den alltäglichen Anforderungen des Lebens fertig zu werden.

Die Städte sind durch das Angebot an Arbeitsmöglichkeiten für DIS-Berechtigte in anderen städtischen Büros, Organisationen oder Sektoren ebenso wie in die konkrete Implementierung der Integrationsprojekte aktiv einbezogen, im Unterschied zu den CPAS, die die komplette Nachfrage an bezahlten Arbeitsplätzen der DIS-Empfänger nicht absorbieren können.

Gesundheitsagenturen sind involviert, um die bestmöglichen Lebensbedingungen zu sichern, aber auch um die Arbeitsfähigkeit der Berechtigten und damit ihre Möglichkeit, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zu beurteilen.

3.3. Das DIS: ein quantitativer Überblick

Seit 1975 steigt die Anzahl der Empfänger von Mindesteinkommen ständig. Nur für das Jahr 1999 konnte eine Verringerung registriert werden. Seit 2003 lässt sich ein neuer Anstieg beobachten. Ein direkter Vergleich ist schwierig, da die Kategorien der Empfänger seit 2002 mehrere Male geändert wurden (siehe Paragraph 3.1.5). Brüssel ist die Region, die den stärksten Anstieg zeigt, hier wuchs die Anzahl der Bezieher von Mindesteinkommen von 8,3 pro 1000 Einwohner im Jahr 1993 auf 19,2 im Jahr 2004, während auf der nationalen Ebene der Anstieg weniger als 3% (Tabelle 2) betrug. Dies ist kohärent mit der Tatsache, dass sich in großen städtischen Gebieten generell Armut und soziale Ausgrenzung konzentrieren (Mingione, 1996).

Eine Analyse nach Empfängerkategorie und Geschlecht zeigt, dass mehr als die Hälfte der *Minimex*- oder *DIS*-Empfänger von 1994 bis 2003 Einzelpersonen sind. Lediglich seit 2004 erfährt diese Gruppe einen leichten Rückgang. Zu beobachten ist unter den weiblichen Empfängern eine Dominanz von Haushalten allein erziehender Mütter und eine Mehrheit der allein stehenden Männer



unter den männlichen Leistungsbeziehern. Dies bestätigt, dass Trennung und Scheidung oder die alleinige Elternschaft ein starkes Verarmungsrisiko repräsentieren, insbesondere wenn kleine Kinder versorgt werden müssen.

Tabelle 2: Anzahl der Empfänger von Mindesteinkommen pro 1.000 Einwohner in den unterschiedlichen Regionen Belgiens (1993-2004).

	<i>Flandern</i>	<i>Wallonien</i>	<i>Brüssel</i>	<i>Belgien</i>
1993	3.8	7.9	8.3	5.6
1999	5.0	11.9	15.1	8.2
2004	4.3	11.1	19.2	8.0

Quelle: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Ein interessanter Punkt – bezogen auf die Besonderheiten des DIS Gesetzes, geht aus der Analyse nach Alter der Empfänger hervor. Wie Tabelle A.4 zeigt, sind auf nationaler Ebene 23 % der Empfänger zwischen 18 und 24 Jahre alt. In Wallonien beträgt diese Zahl mehr als 25%. Der Anteil der Empfänger unter 30 Jahren hat sich im Zeitraum 2001 bis 2002 verringert, ist jedoch in den letzten Jahren wieder ansteigend.

Eine Analyse nach Nationalität zeigt, dass über 20% der Empfänger im Jahr 2003 Ausländer waren, die meisten von ihnen Immigranten aus Ländern außerhalb der EU, Flüchtlinge und Staatenlose, konzentriert in Brüssel. 2003 erhielten fast 30% der Empfänger nur eine teilweise Unterstützung, die nur geringfügig niedriger sein kann als die volle, und abhängig ist von dem in den Haushalten anfangs verfügbaren Einkommen. Familienzuschüsse zählen nicht unter das verfügbare Haushaltseinkommen und berühren somit nicht die Summe der Unterstützungsleistungen. Interessanterweise erhielten 18% aller Empfänger auch Arbeitslosenunterstützung.

Auf der Basis von 60 repräsentativen CPAS wurde im Jahr 2000 ein Kontrollsystem eingerichtet. Tabelle 3 präsentiert Daten zur Evolution von Leistungen in Aktivierungsmaßnahmen, unter Berücksichtigung der im Jahr 2002 vollzogenen Verschiebung von dem vorher bestehenden *Minimex* zu dem neuen DIS.



Artikel 60 §7 des Gesetzes 1976, das die CPAS etablierte, sieht die Unterbringung der Klienten in einer NRO, einem kommunalen oder interkommunalen Büro oder Agentur vor; Artikel 61 zielt auf die Unterbringung der Leistungsbezieher in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen. Der Begriff „Aktivierung“ bezieht sich auf Ausbildungs- und Wiederqualifizierungsprogramme. Wie aus Tabelle 3 deutlich wird, ist die Zahl der Leistungsempfänger in den Integrationsprogrammen seit dem Ende der 1990er Jahre beständig angewachsen und hat sich in absoluten Zahlen mehr als verdoppelt. Dieses Anwachsen ist bedeutender in den kleinen CPAS als in den großen oder mittelgroßen (Ernst & Young, 2004). Wir können demnach die Hypothese aufstellen, dass das DIS die kleinen Strukturen stimuliert und dabei geholfen hat, mehr als zuvor möglich in Aktivierung zu investieren. Eine territoriale Analyse zeigt schließlich, dass in der Region Brüssel der größte Zuwachs an aktivierten Klienten zu verzeichnen ist (ibidem).

Nichtsdestotrotz repräsentieren die Leistungsempfänger in Integrationsprogrammen mit einem Anteil von 13% im Jahr 2004 gegenüber 5% im Jahr 1999 immer noch die Minderheit aller Empfänger von Mindesteinkommen. Darüber hinaus ist trotz der Zunahme der „Aktivierungsprogramme“ die Unterbringung in öffentlichen Stellen oder NRO (Artikel 60 §7) immer noch vorherrschend und repräsentiert 85,2% aller realisierten Integrationsprojekte. Diese Zahlen stimmen mit den berichteten Ergebnissen für 2003 des Evaluationsberichtes von Ernst & Young (2004) überein, der eine Untersuchung einer Reihe von CPAS durchführte. Langfristige Unabhängigkeit ist das Hauptziel, das primär im Arbeitsmarkt erreicht werden kann und deswegen mehr Beziehungen zu Akteuren der privaten Wirtschaft brauchen würde (siehe hierzu auch § 3.1.4). Mehr noch, die große Mehrheit dieser Projekte wird direkt in den CPAS realisiert. Dies kann einerseits bedeuten, dass die CPAS ausreichende Kapazitäten haben, um die Nachfrage nach Arbeitserfahrungen abzudecken, impliziert aber möglicherweise genauso gut nicht genügend Kapazitäten für die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten in Koordination mit anderen lokalen Interessenvertretern. Nichtsdestoweniger sollte die sehr niedrige Zahl bezogen auf Artikel 61 durch den Plan Activa teilweise kompensiert werden, einem in 2002 eingeführten Programm für Arbeitserfahrungen, das hier in den Statistiken zur „Aktivierung“ enthalten ist.

Die Ergebnisse von Ernst & Young zeigen eine fast 35%ige Zunahme der Anzahl individualisierter Projekte, die zwischen 2002 und 2003, dem ersten Jahr der Implementierung des Gesetzes DIS, für die Empfänger von Mindesteinkommen vorbereitet wurden. Entsprechend den Altersdispositionen des Gesetzes be-



rücksichtigt die große Mehrheit (85% in 2002) der individualisierten Projekte Nutzer unter 25 Jahren. Darüber hinaus fiel die Anzahl der individualisierten Projekte für über 25-Jährige während des ersten Jahres von 15% auf 12%. Dies scheint das Risiko zu bestätigen, dass erwachsene Leistungsbezieher aus Sicht der Aktivierungsressourcen nicht berücksichtigt werden. Unter den unter 25-Jährigen sind mehr als die Hälfte in ein „Studentenprojekt“ involviert, was die Betonung auf die Maximierung des Humankapitals bestätigt.

Tabelle 3: Klienten in Integrationsprogrammen nach Integrationstyp 1999-2004 (V.A.)

<i>Jahr</i>	<i>1999</i>		<i>2002</i>		<i>2004</i>	
	A.V.	%	A.V.	%	A.V.	%
Art 60 §7	4.495	92,3	7.821	82,6	10.820	85,2
Art 61	116	2,4	304	3,2	170	1,3
<i>Aktivierung</i>	257	5,3	1.348	14,2	1.711	13,5
Gesamtzahl der Klienten in Integrationsprojekten	4.868	100,0	9.473	100,0	12.701	100,0
Klienten insgesamt	83.521		69.882		82.786	
% der Klienten in Integrationsprojekten	5,8		13,6		15,3	

Quellen: Eigene Erhebungen http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Evaluationsergebnisse weisen auf die zunehmende Anzahl von Nutzern hin, die an unterhaltspflichtige Familienmitglieder zurückverwiesen werden, wie auch auf die Zunahme von Rückerstattungen von Leistungen durch die Familien an die CPAS. Im Gegenzug verringerten sich ausgesprochenen Sanktionen gegenüber Leistungsbeziehern. Diese Daten genügen nicht, um eine Analyse der Gründe für diese Abnahme vorzunehmen, abgesehen von der Tatsache (bestätigt durch die qualitative Studie), dass die CPAS anscheinend Anstrengungen unternehmen, das Gesetz in einer, vom administrativen Standpunkt aus gesehen, strikten Form anzuwenden und finanzielle Unterstützung nur in Ermangelung anderer Ressourcen, einschließlich der breiteren Familie, zu gewähren (Ernst & Young, 2004).



Es ist bis jetzt nicht klar, welche Ergebnisse das Gesetz mit Blick darauf hervorbringt, wie viele Empfänger erfolgreich in den „realen“ ersten Arbeitsmarkt einmünden werden. Wie dem auch sei, frühere Daten zur zweiten Hälfte der 1990er Jahre (Groenez and Nicaise, 2002) bilden einen guten Ausgangspunkt für diese Analyse. Zuallererst münden mehr als ein Drittel der Bezieher von Mindesteinkommen jedes Jahr in die Sozialversicherung, in Arbeit oder erschließen andere Einkommensquellen für sich. Offensichtlich sind es gerade, stärkere Gruppen wie Männer, Hochqualifizierte, Gesunde und Belgier, die mehr Chancen haben, diese Richtung einzuschlagen. Insbesondere Männer erreichen im Allgemeinen Eingliederung durch Arbeit, während Frauen dies wahrscheinlicher durch Heirat gelingt und sie umgekehrt nach einer Trennung mehr von Ausgrenzung betroffen sind. Überdies verlassen Frauen häufiger aufgrund einer Aussetzung der finanziellen Leistungen die Unterstützungsmaßnahmen als wegen ihrer Einmündung in den Arbeitsmarkt (ibidem).

Die gleiche Studie beschreibt auch, dass es im großzügigen und klar gegliederten belgischen Wohlfahrtssystem trotzdem ein Problem des Zugangs zu den Maßnahmen gibt, und zwar hauptsächlich deswegen, weil potenzielle Empfänger aus Angst, Scham und/oder fehlender Informationen ihre Ansprüche auf Unterstützungsleistungen nicht geltend machen (ibidem). Unglücklicherweise wissen wir nicht, ob und wie weit das neue DIS-Gesetz diese Situation verbessert. Dennoch sind die Signale aus qualitativen Untersuchungen zum Informationsgrad des Empfängers über das neue Gesetz nicht ganz beruhigend (Ernst & Young, 2004).



4. Relevanz für und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte

Die Übernahme einer fremden guten Praxis ist immer ein komplexer Prozess. Dabei wird der Input nicht nur durch die Ausgangsbedingungen und die Pfadabhängigkeit gefiltert, sondern auch durch kreatives Management und kreative Implementierung, da die gute Praxis an den spezifischen Kontext angepasst werden muss, was zu einem anderen Ergebnis als dem erwarteten führt. Darüber hinaus kann eine ähnliche Behandlung von verschiedenen Zusammenhängen neue Ungleichheiten bewirken, insoweit als es nicht fair ist – und auch nicht effizient – ähnliche Antworten für unterschiedliche soziale Bedürfnisse anzubieten. Der Peer-Review-Prozess betont, dass diese Wahrnehmung jedoch nicht verhindern soll, nach Merkmalen zu suchen, die für den aus den vergleichenden Analysen entstehenden Prozess des gegenseitigen Lernens nützlich sein könnten. Die Europäische Kommission bietet zudem gemeinsam mit dem Komitee für sozialen Schutz andere Möglichkeiten für den Informationsaustausch, wie z.B. durch das Assessment des Inhalts und der Implementierung der Nationalen Aktionspläne (NAP/incl).

Die Erkenntnisse aus der vergleichenden Analyse und der Peer-Review-Debatte bekräftigten die Notwendigkeit für ein besonnenes Vorgehen. Länder, die ein universalistisches Wohlfahrtssystem haben, tendieren dazu, durch präventive Maßnahmen, großzügige Ersatzleistungen und weitreichende Aktivierungsmaßnahmen, die die Stärkung der Empfänger betonen, die strukturellen Gründe für soziale Ausgrenzung zu unterstreichen und das Risiko und die Konsequenzen der sozialen Ausgrenzung zu sozialisieren.

Länder, die dem liberalen Modell angehören (angelsächsische) neigen eher dazu, in der individuellen Verantwortlichkeit den Grund für soziale Probleme zu sehen. Hier wird Aktivierung eher als Workfare (Arbeitszwang) interpretiert und die Pflichten der Empfänger werden tendenziell mehr betont als ihre Rechte. In den Ländern, die zur korporativ-konservativen Gruppe gehören (kontinentales Europa) wie Belgien, kann eine Art von Balance zwischen Empowerment und Workfare beobachtet werden. Durch die DIS-Implementierung jedoch zeigt Belgien – zumindest teilweise – eine Bewegung in Richtung mehr universalistischer Merkmale.

In den familienorientierten (südeuropäischen) Ländern, wo die Sozialpolitik teilweise nur schwach ausgebildet ist, ist meistens die Familie für die Unter-



stützung der von sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten Betroffenen verantwortlich. Schließlich zeigen die gegenwärtigen Trends in den Ländern, die zu der von uns als in Transition befindlichen Gruppe gehören, heterogene Tendenzen, die in Richtung aller vier bestehenden Modelle gehen.

In diesem Abschnitt werden wir sieben Hauptprobleme der Implementierung des DIS aufgreifen, die für die internationale Debatte von besonderer Relevanz sind:

1. Individualisierung von Rechten
2. Aktivierung und Kontraktualisierung
3. Orientierung an Altersgruppen
4. Ermessensspielraum von Sozialarbeitern
5. Koordination und Networking
6. Territoriale Unterschiede und lokale Ungleichheiten
7. Evaluation und Monitoring

4.1. Individualisierung von Rechten

Aus der Peer-Diskussion geht hervor, dass die Individualisierung von Rechten einen positiven Effekt hat, insbesondere in Beziehung auf die Anerkennung von individuellen Rechten (zumindest im Fall von Paaren ohne abhängige Kinder). Sie ermöglicht, mit jedem Familienmitglied ein individuelles Projekt mit mehr spezifischer Unterstützung und begleitender Arbeit in Hinblick auf die individuelle Autonomie zu entwickeln. Darüber hinaus bietet sie die Möglichkeit, zwischen Familienmitgliedern, die die Projektanforderungen erfüllen, und solchen, die dies nicht tun, zu unterscheiden. Dadurch können Sanktionen gegenüber einem Familienmitglied ausgesprochen werden, ohne die anderen zu strafen.

Allerdings steigert der Individualisierungsprozess die administrative Arbeit und kann vor allem den Blick auf den Haushalt als Ganzes und damit die Umsetzung einer kohärenten und umfassenden sozialen Intervention behindern. Mit Blick auf die Bestrebungen, die multidimensionalen Gründe und Effekte sozialer Ausgrenzung auf der einen Seite und die Koordination verschiedener Schritte der sozialen Intervention auf der anderen in Betracht zu ziehen, kann dies problematisch sein.

Es wurde hervorgehoben, dass trotz der 2004 eingeführten Modifikationen, das DIS weiterhin die Anzahl der abhängigen Kinder nur ungenügend berücksicht-



sichtigt. In der Kindheit erlittene ökonomische Schwierigkeiten wirken sich auf die Chancen eines Menschen aus, einen Bildungsabschluss zu erhalten und mit den notwendigen Ressourcen in den Arbeitsmarkt einzumünden, und verringern somit seine Chancen als Erwachsener ökonomische Unabhängigkeit zu erlangen (CERC, 2004). Die Eliminierung von Kinderarmut ist ein zentraler Schritt in der Bekämpfung der intergenerationalen Übertragung von Armut und konstituiert eine der Prioritäten der EU für eine mehr kohäsive und wettbewerbsfähige Gesellschaft (Hoelscher, 2004). Deswegen sollten alle Anstrengungen unternommen werden, damit Familien mit und ohne Kinder aus Sicht der Unterstützungen gleich behandelt werden. Es bleibt zu überprüfen, ob Kindergeld ein adäquates Mittel ist, um die Größe von Familien innerhalb des DIS zu berücksichtigen.

4.2. Aktivierung und Kontraktualisierung

Internationale Forschungen haben politische Ansätze zur Aktivierung unter Betrachtung ihrer Hauptmerkmale und einer Verteilung der Länder auf einem gedachten Kontinuum zwischen „sozialer Integration“ und „Workfare“ beurteilt. Die Verteilung der Länder entlang dieses Kontinuums reflektiert die Hauptcharakteristika der entsprechenden Wohlfahrtsstaaten.

Die DIS-Gesetzgebungsreform und ihre Implementierung hat Belgien verstärkt in Richtung Aktivierung, insbesondere zu den Schwerpunkten „Empowerment“ und „soziale Integration“, geführt. Dies drückt sich in den vorgesehenen weitgehend freien Wahlmöglichkeiten und der Miteinbeziehung der Leistungsbezieher auf dem Weg in die Integration, während Sanktionen anscheinend eher zurückhaltend angewendet werden. Mit der Forderung nach einer stärkeren Aufteilung der Verantwortung zwischen dem Einzelnen und der Gesamtgesellschaft und der Betonung – auch im Namen der Maßnahme – auf soziale Integration und Bürgerrechte scheint die belgische Maßnahme der französischen RMI-Richtung zu folgen.

Die Peer-Review-Diskussion zeigt weitgehende Übereinstimmung bezüglich des Gedankens, dass soziale Hilfe prinzipiell nicht an Bedingungen geknüpft sein sollte. Solange begrenzte Budgets dies nicht zulassen, ist es begründet, die Antragsteller zur Arbeit aufzufordern. Wenn nicht genügend (passende) Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, sollte soziale Integration Studium oder Freiwilligenarbeit umfassen. Allgemein formuliert sollte Aktivierung als Teil der sozialen Integration betrachtet werden und somit die Kombination von



bezahlter Beschäftigung und Hilfe ermöglichen. In diesem Sinne war die gesetzliche Anerkennung und Betonung auf soziale Integration und flankierende Maßnahmen des belgischen DIS, mit Hilfe eines einzelnen Gesetz, das soziale und berufliche Integration abdeckt und einer gesetzlichen Grundlage für die Arbeit in der Gemeinschaft, von besonderem Interesse.

Konditionalität mag gut sein als eine Maßnahme für Behörden, um mit Betrug umzugehen, aber sie sollte nicht die menschliche Würde untergraben. In den Diskussionen wurde das Prinzip der „Gelegenheit“ gegenüber der „Konditionalität“ als vorzuziehen betrachtet.

Was die bestehende Spannung zwischen der Verantwortlichkeit des Einzelnen und der strukturellen Situation betrifft, wie auch die Tatsache, dass der Erfolg der Aktivierung auch von der wirtschaftlichen Gesundheit des Arbeitsmarktes abhängt, unterstrichen die Teilnehmer, dass die Arbeitgeber ebenso ihren Beitrag zur Versorgung mit mehr und besseren Arbeitsplätzen leisten sollten. Unterschiede zwischen privaten Arbeitgebern und gemeinnützigen Organisationen wurden hervorgehoben, wobei letztere für soziales Engagement empfänglicher zu sein scheinen.

Es herrschte Übereinstimmung über die Tatsache, dass die Integrationsverträge dynamisch sein und in ihrer Dauer ausgehandelt werden sollten und dass sie regelmäßig evaluiert und angepasst werden sollten, wenn Menschen auf der „Integrationsleiter“ weiterkommen sollen. Die Teilnehmer befürworteten das Prinzip der Ausgewogenheit zwischen Rechten und Pflichten und die Kontrolle über die Qualität der geleisteten Sozialarbeit.

Fast alle europäischen Länder führen in den Programmen zum Mindesteinkommen Elemente der Aktivierung ein, entweder über zusätzliche Reformen oder neue Maßnahmen.

Luxemburg hat ein dem belgischen recht ähnliches System entwickelt, jedoch in einem anderen Kontext aufgrund der kleinen Größe des Landes und der niedrigen Arbeitslosenrate. Die Gewährung von sozialer Unterstützung erfolgt schnell und ist ausgeglichen, aber die Sanktionen sind strikter (sie ermöglichen die Rücknahme von Leistungen zu 100%) und werden häufiger angewendet. In den Niederlanden wurde vor kurzem ein Gesetz eingeführt, das ähnliche Merkmale wie das DIS aufweist, insbesondere hinsichtlich der Förderung der Reintegration von Bürgern durch die Koordination von Beschäftigung und sozialer Sicherheit.



Soweit es die neuen EU-Mitgliedstaaten betrifft, wird in Estland zu Beginn des Jahres 2006 ein neues Gesetz in Kraft treten, das explizit das Ziel der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ausweist.

Ungarn zieht ebenfalls einen Aktivierungsansatz in Betracht, der verschiedene Maßnahmen in einem System zusammenfassen soll.

In der Slowakischen Republik fand 2003 eine wichtige Reform statt, die Aktivierungsprogramme für bedürftige Menschen vorsieht, die Zugang zu Leistungen zur Abdeckung von Grundbedürfnissen erwünschen (Unterkunft, Kleidung und eine tägliche Mahlzeit). Sind die Antragsteller nicht erwerbsfähig, werden weitere Unterstützungsleistungen für Wohnen, Pflegedienste usw. gewährt. Neue Untersuchungen des Centre for Work and Family Studies (Zentrum für Arbeit und –Familienstudien) zeigten, dass 70% der Antragsteller durch Annahme einer Arbeit, die von Seiten der lokalen Behörden angeboten wurde oder freiwillige Arbeiten aktiviert werden konnten. Dennoch erscheinen Aktivierungsprogramme, wie sie derzeit entworfen werden (das heißt durch "kleine stâstische jobs"), nicht nachhaltig, da die aktivierten Bezieher dazu tendieren, nach etwa sechs Monaten wieder in den Leistungsbezug zurückkehren. Es stellt sich die Frage, wie nachhaltige Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Die Prävention von sozialer Ausgrenzung hängt auch von einem weiter gefassten Arbeitsgesetz ab, von einer Familienpolitik, die die Haushalte bei der Finanzierung der Erziehung von Kindern unterstützt, und der Wohnungspolitik, da Wohnungskosten in verschiedenen EU-Ländern zunehmend häufiger als Grund für soziale Ausgrenzung benannt werden. Dies trifft sogar für Haushalte mit berufstätigen Mitgliedern zu (wie in Italien, Frankreich, Belgien). Dies sind teure politische Maßnahmen, aber ihre Effekte für das Empowerment der Klienten haben eine Chance auf langanhaltende Wirkung. Um die multiplen Dimensionen von sozialer Ausgrenzung zu lösen, sind Aktivierungsprogramme, wenn auch flexibel, nicht ausreichend.

Für Leistungsbezieher, die mit multidimensionalen Problemen konfrontiert sind, scheinen politische Ansätze mit einer starken Betonung der sozialen und menschlichen Entwicklung und einem integrierten Ansatz, der die gesamten sozialen Probleme aufgreift, eher angemessen zu sein. Ein Ansatz, der auf mehr sozial orientierte Formen der Integration fokussiert, erfüllt zwei Bedürfnisse:

- a) er bescheinigt, dass ein Aktivierungsschritt durch den Klienten durchlaufen und abgeschlossen wurde. Dies ist wichtig auch mit Blick auf das Management des Vertrages zwischen CPAS und den Leistungsbeziehern;



- b) er erweitert die persönlichen Ressourcen, die die Klienten auf dem Arbeitsmarkt und – in einem weiteren Sinne – in ihrem Leben verwenden können und erhöht in Übereinstimmung mit der Lissabon Strategie der EU zur gleichen Zeit das Humankapital der Gesellschaft insgesamt.

4.3. Orientierung an Altersgruppen

Im belgischen DIS ist der verpflichtende Charakter der Aktivierung nur für Antragsteller unter 25 Jahren klar formuliert. Für jene über 25 Jahren kann die Zahlung eines Integrationseinkommens – muss aber nicht – mit einem Integrationsprojekt verknüpft sein. Verfügbare Daten bestätigen, dass viel mehr Integrationsprojekte Bezieher unter 25 Jahren einbeziehen als alle anderen Altersgruppen.

Das Fokussieren auf die jüngsten Leistungsbezieher impliziert mindestens zwei positive Prämissen:

Zunächst können über den Versuch, den absteigenden Pfad in einem frühen Stadium zu unterbrechen, Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit verhindert werden. Als zweites werden so Bemühungen und Ressourcen auf die Gruppe von Nutzern konzentriert, die a priori die meisten Chancen hat, Unabhängigkeit durch Arbeitsmarktpartizipation zu erlangen, und damit die Erfolgchancen von Integrationsprogrammen gesteigert.

Obwohl ein weitgehender Konsens besteht und begründete Belege über die Notwendigkeit, sich bei der sozialen und beruflichen Integration auf die Jüngsten im Allgemeinen zu konzentrieren, bleibt die Altersgrenze ein Diskussionspunkt. Viele Sozialarbeiter empfinden sie als künstlich, da der Fokus auf das Alter die Möglichkeit begrenzt, die Nutzer darüber zu differenzieren, welche Chancen sie haben, in den Arbeitsmarkt zurückgeführt zu werden..

Darüber hinaus riskiert dieser Ansatz, ältere Nutzer von Integrationsmöglichkeiten auszugrenzen, und wirft somit das Problem der Chancengleichheit unter den Alterskohorten auf.

Dieses Dilemma steht in Beziehung zur Planung per se und ergibt sich aus den Haushaltsbeschränkungen, die die Sozialpolitik insgesamt charakterisieren. Die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern mit multiplen Problemen ist komplexer und braucht mehr Zeit als die Aktivierung von Empfängern von Arbeitslosenunterstützung.



Somit kann, wenn die Anzahl der Nutzer von Aktivierungsmaßnahmen ansteigt und gleichzeitig wichtige finanzielle Investitionen ausbleiben, die Effizienz der Aktivierung sinken. Das (nicht beabsichtigte) Ergebnis ist, dass jene, die über geringere persönliche Ressourcen verfügen und kumuliertere Gründe für ihre soziale Ausgrenzung aufweisen, hinter dem (Re-)Integrationsprozess zurückbleiben, womit das Empfinden relativen Mangels sogar ansteigen kann. Das Ziel ist, sicherzustellen, dass wenigstens einem Teil der Bezieher eine wirkliche Begleitung zu sozialer und beruflicher Integration effektiv zuteil wird.

Die Ausrichtung auf junge Menschen wurde auch im Peer-Review kontrovers diskutiert. Einige Teilnehmer empfanden die Altersaufteilung als nicht relevant und waren der Ansicht, dass Lösungen sich auf die Probleme der Menschen beziehen sollten und nicht auf ihr Alter. Spezifizierung erscheint als Lösung für begrenzte Ressourcen. Verweise auf die derzeitigen Ausschreitungen in einigen französischen Städten wurden von anderen herangezogen, um die Angemessenheit altersspezifischer Maßnahmen hervorzuheben. Junge Erwachsene sind ein Schlüsselmoment um den Teufelskreis von Sozialhilfeabhängigkeit und Armutsübertragung auf Kinder zu durchbrechen. Allerdings könnte die Verschiebung knapper Ressourcen das Risiko ansteigender Marginalisierung anderer Gruppen mit sich bringen. Ein stärkerer Konsens wurde zugunsten der Unterstützung von jungen Menschen registriert, obwohl hiermit nicht eingeschränkte Rechte für andere einhergehen sollten.

Allgemeiner ausgedrückt vermindert eine universalistische Maßnahme ihr Interventionspotenzial, wenn sie durch die Einführung von Zielgruppen korrigiert wird. Besondere Gruppen, die soziale Bedürfnisse konzentrieren oder verschiedene Gründe der Ausgrenzung kumulieren, können besser unterstützt werden durch eigens zu diesem Zweck entwickelte integrative Programme, die auf lokaler Ebene implementiert werden (wie in Schweden).

Altersspezifische Aktivierungsmaßnahmen für junge Arbeitslose sind im Vereinigten Königreich zu beobachten. Im Gegensatz hierzu lösen andere Länder das Integrationsproblem von Jugendlichen auf völlig andere Weise. Luxemburg beispielsweise hat 1986 ein dem DIS ähnliches Mindesteinkommen eingeführt, indem es das Recht auf finanzielle Hilfe mit der Pflicht aktiv zu sein kombiniert. Allerdings ist der Zugang zu diesem Programm auf die Altersgruppe der 25-60-Jährigen begrenzt. Deutschland begegnet traditionell dem Phänomen der hohen Jugendarbeitslosigkeit mit der Entwicklung eines sehr effektiven dualen Ausbildungssystems, das den Übergang von Schule in den Beruf erleichtert. Im



Gegensatz hierzu wird in den südeuropäischen Ländern Jugendarbeitslosigkeit nicht spezifisch mit Aktivierungsmaßnahmen angegangen, da Bedürftige eher von der Familie als von Sozialhilfeprogrammen unterstützt werden. Dies trifft besonders auf Italien und Griechenland zu, wo Sozialhilfe nahezu nicht existent ist. Hier trägt die Missachtung der Situation von Jugendlichen nebenbei stark zur Verzögerung des Erwachsenwerdens bei und verringert damit die Geburtenrate auf ein Besorgnis erregendes Niveau.

4.4. *Ermessensspielraum von Sozialarbeitern*

Der Ermessensspielraum, den Sozialarbeiter auf verschiedenen Stufen haben, d. h. ihre Macht Entscheidungen zu treffen oder zu beeinflussen mit Blick auf die Unterstützung ihrer Klienten, führt zu signifikanten Unterschieden in der Ausführung des Gesetzes und ist aus der vergleichenden Perspektive ein schwierig anzugehendes Problem: Sowohl in hoch als auch in weniger formalisierten Systemen ist der Grad der Freiheit (und das Ermessen), der den Aktivitäten der Sozialarbeiter zugrunde liegt, relativ hoch. Der Unterschied entsteht darüber, was entschieden werden kann und welche Auswirkungen sich daraus für den Antragsteller ergeben. Wir werden insbesondere zwei Schritte im Integrationsprozess erwähnen, in denen der Ermessensspielraum der belgischen Sozialarbeiter besonders wichtig zu sein scheint:

- die Einschätzung darüber, inwieweit der Integrationsvertrag durch die Nutzer erfüllt wird und damit die Entscheidung über die Anwendung von Sanktionen;
- die Zahlung von *Aide Sociale* und/oder anderen „zusätzlichen“ Unterstützungen.

In diesen Bereichen macht das Ergebnis der persönlichen Nachforschung und Evaluation den Unterschied und hat direkte Auswirkungen auf den Typ und die Quantität von Unterstützungsleistungen, die die Bürger erhalten. Hierin gleichen sich fast alle EU-Länder, einschließlich der skandinavischen, auch wenn dort der Ermessensspielraum hauptsächlich zugunsten des Antragstellers für flankierende Maßnahmen und die Gestaltung von Eingliederungsplänen genutzt wird (Ditch and Roberts, 2002).

In anderen Kontexten – beispielsweise den südlichen und einigen osteuropäischen Ländern – spielt das Ermessen bereits in der Bestimmung der Summe



und der Dauer der Leistungen, die der Empfänger in Anspruch nehmen kann, eine bedeutende Rolle. Die Trennung administrativer Probleme (bezogen auf die monetäre Summe) von Sozialarbeit strictu sensu – wie sie in vielen kontinentalen europäischen Ländern vollzogen wird – könnte hier hilfreich sein. Darüber hinaus ergibt sich ein weiterer Unterschied, wie in Belgien, aus der Möglichkeit für Klienten vor Gericht zu gehen, wenn sie sich ungerecht behandelt fühlen.

4.5. *Koordination und Networking*

Gemäß der Peer-Review-Debatte sollten Services integriert, ganzheitlich und flexibel sein im Hinblick auf schnelle und angemessene Reaktionen für neue Klienten. Um dies zu gewährleisten, sollten die unterschiedlichen Akteure (Beschäftigung, soziale Sicherheit) engagiert und gemeinsam auf das Ziel Integration hinwirken. In diesem Sinne bieten die belgischen CPAS ein gutes „One-stop-shop-Modell“ für andere Länder.

Das belgische DIS bestätigt, dass Koordination ein wesentlicher Bestandteil der Implementierung von Aktivierungsmaßnahmen ist, die, per Definition, verschiedene Interessenvertreter aus unterschiedlichen Sektoren (öffentlich, gemeinnützig oder profitorientiert) und auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen involvieren. Die Modelle der Koordination unter den lokalen Akteuren sind nicht eindeutig und darüber hinaus stark abhängig von früher existierenden Koordinationstraditionen und Ressourcen (human, monetär, relational, informativ und normativ), die in dem spezifischen Kontext zur Verfügung stehen. Insbesondere Belgien hebt die Schwierigkeiten der Koordination in den folgenden drei Stadien des Aktivierungsprozesses hervor:

1. *Antragstellung und Analyse von Auswahlbedingungen:* In dieser Vorlaufphase ist es wesentlich, dass effiziente Beziehungen zwischen den Sozialhilfeagenturen und anderen relevanten Stellen etabliert werden, um einerseits striktere Kontrollen und somit mehr Gleichberechtigung im Zugang zu den Maßnahmen zu erhalten und auf der anderen Seite ein mehr fließendes und deswegen kostengünstigeres Verfahren zu ermöglichen. Offizielle Kooperationsverfahren sollten auf höheren institutionellen Ebenen etabliert werden und in offiziellen Regulierungen explizit vorgesehen werden; andernfalls bleibt es der individuellen Kapazität jedes einzelnen Sozialarbeiters überlassen, nützliche Kontakte zu etablieren.
2. *Design und Bestimmung der Ressourcen für das individualisierte Integrationsprojekt:* In dieser zentralen Phase ist es fundamental, dass lokale Sozialhilf-



agenturen auf die Erfahrungen, Kompetenzen und bereitgestellten Services der Arbeitsmarktservices PES zählen können, um die Integrationschancen für die Leistungsempfänger zu erweitern. In Belgien berichten viele CPAS von schwierigen Beziehungen mit diesen Services. Belgische PES unterscheiden nicht zwischen Empfängern von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. In der Folge riskieren Sozialhilfeempfänger eine falsche Etikettierung als „nicht vermittelbare“ Arbeitslose, während sich reale Integrationsbemühungen nur auf Arbeitslosengeldempfänger und junge DIS-Berechtigte konzentrieren könnten. Dies würde die bestehende Segmentierung von Bürgern außerhalb des Arbeitsmarktes aufrechterhalten.

3. *Arbeitserfahrungen, Arbeitsleistung:* In dieser abschließenden wesentlichen Phase sind stärkere Beziehungen notwendig zwischen lokalen Sozialhilfeagenturen und Akteuren, die auf dem Arbeitsmarkt arbeiten, um die Erfolgchancen zu steigern.

4.6. *Territoriale Unterschiede und lokale Ungleichheiten*

Der problematischste Punkt in der Peer-Review-Diskussion beschäftigte sich mit der Gleichheit der Bürger: Wenn soziale Angebote wesentlich nach dem lokalen Kontext differieren, in dem die soziale Not entsteht, dann haben die Bürger des selben Landes unterschiedliche Chancen und genießen in der Praxis unterschiedliche Rechte abhängig davon, wo sie leben.

Österreich hat neun unterschiedliche Gesetze, die die Sozialhilfe regeln, ohne einen umfassenden Ansatz. Reformprojekte werden derzeit debattiert. Der erste Schritt wäre ein nationales Gesetz zur Angleichung der Maßnahmen, während in einem zweiten Schritt Minimalstandards für die Aktivierung festgelegt würden, die an manchen Stellen kaum mehr zu sein scheint als eine Maßnahme zur Ermutigung von Klienten, Leistungen zu beantragen.

Eine gemeinsame gesetzliche Grundlage reguliert die Sozialhilfeprogramme in den acht Regionen der Slowakischen Republik. Auch die ungarischen lokalen Regierungen betreiben Sozialhilfeprogramme, deren Angebot in den verschiedenen Regionen erheblich variiert, mit besonderen Schwierigkeiten in der Implementierung von Aktivierungsprogrammen in kleinen Dörfern.

Ähnlich haben in Rumänien, wo Aktivierung getrennt ist vom Mindesteinkommen und auf regionaler Ebene organisiert wird, lokale Behörden zu geringe



Kapazitäten, um eine breite Palette von Services anzubieten oder kommunale Arbeit zu organisieren. Darüber hinaus gibt es in ländlichen Gebieten wenige Möglichkeiten für regelmäßige Beschäftigung. Die Klienten müssen kommunale Arbeit leisten, um Leistungen zu erhalten. Diese wird jedoch nicht als reguläre Beschäftigung anerkannt, weswegen sie keine Rentenansprüche daraus erwerben können. Lokale Behörden können über die Vergabe von Leistungen entscheiden, aber vielen der kleinen ländlichen Gemeinden fehlt die administrative Kapazität, um Anfragen auszuführen.

Das Risiko zu starker territorialer Differenzierung ist, dass genau jene lokalen Gebiete, die mehr Sozialhilfe und Aktivierungsprogramme benötigen, weniger Ressourcen haben, diese zu implementieren. Die Peer-Review-Debatte unterstreicht, dass nicht nur wegen der lokalen sozio-ökonomischen Struktur oder dem Beschäftigungsangebot einige Territorien mehr Ressourcen haben als andere, sondern auch dass einige politische Führer dynamischer sind als andere. Manchmal müssen die öffentlichen Services selbst aktiviert werden.

Das belgische nationale Gesetz ist nützlich, um Mindeststandards für das DIS zu setzen, aber Aktivierung ist an lokale Bedürfnisse und Möglichkeiten gekoppelt. Deswegen müssen einige korrigierende Maßnahmen vorgeschlagen werden, um das Ausmaß an territorialer Unterschiedlichkeit der Implementierung zu reduzieren. Die Peer-Review-Teilnehmer betonten die Wichtigkeit lokaler Flexibilität und Kreativität in der Adaption von Aktivierungsmaßnahmen an die lokalen Bedürfnisse und Ressourcen. Die CPAS sind Plätze, wo Bürger ihre Rolle in der Gesellschaft und nicht nur im Arbeitsmarkt erforschen können.

4.7. Evaluation und Monitoring

Die Peer-Review-Debatte unterstreicht die Bedeutung von regelmäßigem Monitoring und einer Evaluation der Aktivierungspolitik, die vergleichbare standardisierte Indikatoren nicht nur in Bezug auf Beschäftigung nutzt. Dies wäre auch zum Ausgleich lokaler Ungleichheiten hilfreich. Selbst wenn es keine einzelne, angemessene Methode für die Evaluierung von sozialen Integrationsprogrammen gibt, ist die in Belgien beobachtete Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen der Regierung ein gutes Beispiel für andere Länder, um Evaluation und Monitoring praktikabel zu machen.



Im Vergleich zu anderen Ländern zeigt Belgien eine positive Landschaft, was Evaluation, Monitoring und Transparenz anbetrifft. Die ersten statistischen und qualitativen Ergebnisse der permanenten Evaluation des DIS stehen bereits zur Verfügung. Darüber trägt die Crossroads Bank of Social Security Informationen zusammen und unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden, indem sie Daten zu den gegenwärtigen Entwicklungen an der Basis sammelt und damit eine aktuellere Evaluation der Dienstleistungen und schnelle Antworten in Notfällen ermöglicht. Die Option, einen regionalen Peer-Review durchzuführen, wo die CPAS Erfahrungen austauschen und territoriale Besonderheiten einander gegenübergestellt werden könnten, wurde ebenfalls diskutiert.

Darüber hinaus beteiligen sich Sozialpartner, Zivilgesellschaftsorganisationen und lokale Interessenvertreter in einem hohen Maß an der Evaluation und Diskussion der Mindesteinkommenmaßnahmen in Belgien. Alle Evaluationsberichte sind öffentlich und jedermann höchst zugänglich, während sonst häufig solche Dokumente als vertraulich betrachtet werden, zumindest im ersten Stadium, wenn sie mehr als eine Maßnahme interner Abstimmung gedacht sind, anstatt als Beitrag zur generellen Erweiterung von Wissen und Bewusstsein.



5. Schlussfolgerungen und Lektionen

Der Prozess, in dem Institutionen Vulnerabilität und soziales Risiko in sozial definierte Bedingungen von Not übersetzen, wird in den letzten Jahren in den meisten europäischen Ländern durch die Implementierung von Aktivierungsmaßnahmen charakterisiert. Diese Maßnahmen sind durch eine große Anzahl von gemeinsamen Merkmalen, basierend auf den vertraglichen Vereinbarungen und einem verhältnismäßig ähnlichen Design, gekennzeichnet.

Trotz existierender Unterschiede implementierten alle europäischen Länder Aktivierungsmaßnahmen und verweisen damit auf die wichtige Rolle, die die öffentlichen Maßnahmen übernehmen, um Armut und soziale Ausgrenzung anzugehen.

Aktivierungsmaßnahmen sind in der Tat nicht nur eine Strategie, um Menschen zu helfen, dass reine Unterstützungssystem zu verlassen, sie sind auch eine wichtige Verpflichtung der europäischen Gesellschaften in Richtung der weniger privilegierten Menschen, mit dem Ziel sie zu stärken damit sie Vollbürger werden. Dies entspricht dem in der EU Charta für Grundrechte festgeschriebenem Respekt der Menschenwürde.

Die Diskussionen während des Peer-Review zum belgischen DIS zollten einer Reihe von Themen Aufmerksamkeit, die berücksichtigt werden sollten. Insbesondere die folgenden Aussagen wurden als wesentlich eingeschätzt:

1. soziale Integration sollte ein dauerhaftes und universelles Recht sein;
2. Verträge sollten ein Instrument in der Beziehung zwischen Dienststellen und Klienten sein, statt nur bloßes Mittel der Kontrolle oder Sanktionen,
3. Aktivierung sollte als ein komplexer Weg (soziale Integration, Training usw) betrachtet werden, anstelle einer bloßen Vermittlung in Arbeit;
4. Arbeit sollte als eine sinnvolle Erfahrung und nicht als Zwang und Bestrafung wahrgenommen werden;
5. ein multidimensionaler Ansatz sollte ins Auge gefasst und „One-stop-Shop-Services“ entwickelt werden;
6. die Gründe für die Nicht-in-Anspruchnahme von sozialen Maßnahmen sollten untersucht und explizit behandelt werden;
7. die Koordination zwischen verschiedenen Services ist eine der Schlüsselemente für eine erfolgreiche Praxis;



8. nationale Gesetze sollten zu große territoriale Verschiedenartigkeit vermeiden, ohne jedoch kontextbezogene lokale Eingliederungsmaßnahmen zu verhindern;
9. Monitoring und Evaluation sollten eine dauerhafte Komponente des Assessments der Ergebnisse werden.

Allen Akteuren sollte die Notwendigkeit bewusst gemacht werden, diese Grundgedanken/, sowohl bei der Erwägung des Designs von Maßnahmen als auch bei den potenziellen Praktiken, in die unterschiedlichen Kontexte einzubetten.



Anhang

Tab. A.1: Sozio-ökonomische Indikatoren und Anteile der Sozialausgaben für ausgewählte EU-Länder

2004	Univer- sali- stisch	Konservativ		Fami- lienori- entiert	Neo- liberal	EU	
		DK	BE			GER	IT
Population							
Altersindex ¹	22,3	26,0	25,9	26,9	23,7	25,0	24,1
% Alterspopulation > 65	14,9	17,1	18,0	19,2	17,1	17,0	16,5
Fertilitätsrate ³	1,18	1,61	1,34	1,29	1,71	1,48	1,52
Geburten außerhalb der Ehe ⁴	44,8	29,5	26,2	10,8	43,1	31,4	30,2
Scheidungen ⁵	2,8	3,0	2,5	0,7	2,7	2,0	2,0
Beschäftigungsquote⁶							
Männer (15-64)	79,7	67,9	70,8	70,1	77,8	72,7	70,9
Frauen (15-64)	71,6	52,6	59,2	45,2	65,6	56,8	55,7
Jugendliche (15-24)	8,4	19,8	15,1	23,6	12,1	16,6	18,6
% mit befristeten Verträgen*	9,5	8,7	12,6	11,8	6,0	13,6	13,7
Arbeitslosenquote							
Männer (15-64) ⁷	5,1	7,0	8,7	6,4	5,1	7,1	8,1
Frauen (15-64) ⁷	5,6	8,8	10,5	10,5	4,2	9,3	10,2
Jugendliche (15-24) ⁷	8,2	19,8	15,1	23,6	12,1	16,6	18,6
Langzeitarbeitslose (15-64) ⁸	22,9	50,8	50,0	49,4	20,2	43,4	n.a
Sozialausgaben							
Kaufkraft pro Kopf ¹⁰	8095,4	7131,0	7291,7	6266,3	7002,0	6270,0	6747,6
in % des Brutto- inlandprodukts ¹¹	29,5	27,5	29,8	25,6	27,2	27,5	n.a
(2002) für Familien/Kinder ¹²	13,4	8,5	10,7	3,9	6,7	8,0	n.a.
für Renten und Pensionen ¹²	37,6	43,8	42,5	61,9	46,4	45,8	46,2
für Arbeitsmarktpolitik ¹³	4,63	3,65	3,31	1,20	0,75	n.a	n.a
für aktive Arbeitsmarktpolitik ¹³	1,58	1,25	1,18	0,57	0,37	n.a	n.a
Arbeitslose mit Arbeitslosengeld	63,8	85,5	72,3	4,4	26,2	n.a	n.a
Armut							
60% Median vor Sozialtransfers ¹⁶	32	29	24	22 (2001)	26	24 (2001)	24 (2001)
60% Median nach Sozialtransfers ¹⁶	12	15	15	19 (2001)	18	16 (2001)	15 (2001)
Gini Koeffizient	22	28	25	29	31	n.a	n.a



2004	Univer- salis- tisch	Konservativ		Fami- lienori- entiert	Neo- liberal	EU	
		BE	GER			EU-15	EU-25
	DK			IT	UK	EU-15	EU-25
Wettbewerbsfähigkeit¹⁷							
<i>CGI 2003-ranking</i>	5	25	13	47	11	n.a	n.a
<i>BCI 2003-ranking</i>	7	14	3	34	6	n.a	n.a

- 1 Altersindex: prozentualer Anteil von Menschen über 65 an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) (Quelle: Eurostat 2003a).
- 2 Kinder (0-14) in Familien mit nur einem Elternteil als Prozentsatz von allen Kindern in Familien mit zwei Erwachsenen (Quelle: Eurostat 2003b).
- 3 Geschätzte Werte für 2003. Quelle: Eurostat (2005) .
- 4 Als Prozentsatz von allen lebend Geborenen. DK GER UK EU-15 EU-25 geschätzte Werte für 2003. BE und IT Geschätzte Werte für 2002 (Quelle: Eurostat 2005).
- 5 Pro 1000 Personen für 2002. IT, UK, EU-15 and EU-25 geschätzte Werte (Quelle: Eurostat 2005).
- 6 Quelle: Eurostat (2005) Anteil beschäftigter Personen an der Gesamtbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren, bezogen auf 2004 .
- 7 Quelle: Eurostat (2005).
- 8 Langzeitarbeitslose (12 Monate oder mehr) als Prozentsatz von allen Arbeitslosen (Quelle: Eurostat Labour Force statistics 2004)
- 9 Quelle Eurostat Labour force survey 2004
- 10 In PPS (Kaufkraftstandards) geschätzte Werte für 2002 (Quelle: Eurostat 2005).
- 11 Geschätzte Werte für 2001. Quelle: Eurostat (2005) Year book 2004.
- 12 Als Prozentsatz aller Sozialleistungen (Quelle: Eurostat 2003b)
- 13 Als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts der Jahre: BE 2003, DK 2000, GER 2002, IT 2002, OECD Employment outlook 2005
- 14 Empfänger von Lohnersatzleistungen. Quelle: ECHP Version 2001, bezogen auf 1998 (5. Welle). Kalkulationen von Carbone (2003).
- 15 Garantiertes Mindesteinkommen (Sozialhilfe und Existenz sichernde Zuwendungen/Zuschüsse) für allein Erziehende mit einem Kind im Alter bis zwei Jahre und 11 Monate . PPP= purchasing power parities/Kaufkraftparitäten (Euro = 1). stand 31.t Juli 2001 (Quelle: Bradshaw and Finch 2002).
- 16 Eurostat (2003a). Erstes Jahr 1995, letztes Jahr 2000.
- 17 Quelle: Weltwirtschaftsforum (2005). Der CGI (Index für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum) und der BCI (Business Competitiveness Index/Index für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit) zielen auf das Ranking der Länder entsprechend der Faktoren, die das Wachstum und Business einer Wirtschaft begünstigen. Sie basieren auf einem Mix aus qualitativen und quantitativen Indikatoren und einer Erhebung von 7.707 leitenden Geschäftsführern in 101 Ländern. Der Bericht und alle methodologischen Details sind online unter: www.weforum.org. verfügbar. heruntergeladen: 15 September 2005.



Tabelle A.2: Entwicklung der Verteilung von Mindesteinkommen nach Alter (%)

<i>Alter</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>
< 25	11,7	26,0
25-29	11,4	11,8
30-34	11,8	9,8
35-39	12,6	10,5
40-44	12,8	10,4
45-49	9,4	9,5
50-54	10,1	8,7
55-59	9,7	6,6
60-64	5,4	3,7
> 65	5,0	2,9
Total	100,0	100,0

Quelle: Ministry of Social affairs, zitiert in Groenez und Nicaise, 2002.

Tabelle A.3: Abhängigkeit von Mindesteinkommen über eine Periode von 3 Jahren nach Alter für 1996 (%).

<i>Abhängigkeitsdauer</i>	<i>18-24 Jahre</i>	<i>25+</i>	<i>Alle Altersgruppen</i>
6 Monate	19	11	13
7-12 Monate	31	17	20
13-24 Monate	30	22	24
25-35 Monate	12	15	14
36 Monate	8	36	29
Total	100		
(N = 18,957)	100		
(N = 54,583)	100		
(N = 73,540)			

Quelle: Ministry of Social affairs, zitiert in Groenez und Nicaise, 2002.



Tabelle A.4: DIS-Empfänger nach Alter in den unterschiedlichen Regionen, 2003

	<i>Flandern</i>	<i>Wallonien</i>	<i>Brüssel</i>	<i>Belgien</i>
0 - 17	0,08%	0,12%	0,04%	0,09%
18 - 19	4,18%	5,54%	2,72%	4,48%
20 - 24	17,28%	20,21%	16,99%	18,56%
25 - 29	8,87%	8,47%	13,34%	9,68%
30 - 34	8,30%	8,52%	12,44%	9,32%
35 - 39	9,68%	10,02%	11,99%	10,35%
40 - 44	10,67%	11,40%	10,78%	11,03%
45 - 49	9,36%	11,07%	8,53%	9,96%
50 - 54	9,29%	9,93%	7,62%	9,21%
55 - 59	10,00%	8,62%	6,93%	8,68%
60 - 64	8,08%	4,28%	4,97%	5,64%
65 - 69	2,29%	1,03%	1,78%	1,60%
70 +	1,93%	0,80%	1,87%	1,40%
Total	100,01%	100,01%	100,00%	100,00%

Quelle: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Tabelle A.5: Sozio-ökonomische Basisindikatoren nach Regionen, 1990 and 2003

	<i>Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte (Belgien = 100)</i>	<i>Arbeitslosenquote</i>
<i>Flandern</i>		
1990	105,1	9,7
2003	108,2	7,9
<i>Wallonien</i>		
1990	87,7	21,4
2003	85,7	19,9

Quelle: Van Gompel, 2004



Literaturnachweis

- Atkinson, T. Cantillon, B.; Marlier, E. & Nolan, B. (2005), *Taking forward the EU social inclusion process*. An independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Luxembourg.
- Barbier, J.C. (2001), *Welfare to work policies in Europe. The current challenges*, Arbeitspapier, <http://www.cee-recherche.fr>
- Bardone, L. & Guio, A. C. (2005), In-Work Poverty. New commonly agreed indicators at the EU level, Eurostat, Statistics in Focus, 5/2005.
- Boeri, T. (2003), *Social Policy: one for all?* Working Paper, heruntergeladen August 2005 unter: <http://www.cepremap.cnrs.fr/gatti/boeri.pdf>
- Cantillon, B. et al. (2003) *The evolution of minimum income protection in 15 European countries, 1992-2001*, mimeo.
- CERC – Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale (2004) *Les enfants pauvres en France*, rapport n. 4, Paris, www.cerc.gouv.fr.
- CERC (2005) *Les minima sociaux. Social minima*, Online-Informationsservice, <http://www.cerc.gouv.fr/sitedoc/minima/minimac3.html> heruntergeladen 12-09-05.
- Commission of the European Communities. 1997. *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union*. Communication from the Commission, COM(97) 102 final.
- De Maesschalck & Verbist, (2005) *Interregional social transfers in Belgium: would further devolution lead to more inequality?* Papier vorgestellt auf der Fribourg ESPANET Konferenz 22-24/09/05.
- Dewilde, C. & Vranken, J. (2005), *Mesure multidimensionnelle de la Pauvreté au sein de l'Union Européenne:: une approche catégorielle*, in « Revue Belge de Sécurité Sociale » 1/2005, pp. 21-58.
- Ditch, J. (1999), The structure and dynamics of Social assistance in the European Union, in Heikkilä, M. (ed.), *Linking welfare and work*, European Foundation, Dublin, pp. 59-70.
- Ditch, J., et al. (1997). *Comparative Social Assistance. Localisation and Discretion*. Ashgate Publishing Ltd. Athenaeum Press, Ltd., Gateshead, Tyne & Wear.
- Ditch, J. (1999a). Full Circle: A Second Coming for Social Assistance? Teok-sessa (toim.) Clasen, J. *Comparative Social Policy. Concepts, theories and method*. Blackwell Publisher.
- Ditch, J. (1999b). *The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union. Linking Welfare and Work*. European Foundation, Dublin.



- Ditch, J. & Roberts, E. (2002) *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J. & Whiteford, P. (1996a). *Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Reports*. DSS 1274 Social Policy Research Unit, University of York.
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J. & Whiteford, P. (1996b). *Social Assistance in OECD Countries: Volume II Country Reports*. DSS 1274 Social Policy Research Unit, University of York.
- Ernst and Young (2004), *Etude des effets de l'instauration de la loi concernant le droit a l'integration sociale*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (1998), The Four Social Europes: between universalism and selectivity, in Rhodes, M. and Meny, Y. (eds.), *The Future of the European Welfare State: A New Social Contract?*, Macmillan, Basingstoke.
- Ferrera, M. (ed.) (2005), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Routledge, London.
- Finn, D. (2000), Welfare to Work: the local dimension, *Journal of European Social Policy*, 10, pp. 43-57
- Geldof, D. (1999), *New Activation Policies: Promises and Risks. Linking Welfare and Work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Groenez, S. & Nicaise, I. (2002) *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*.
- Guibentif, P. & Bouget, D. (1997), *Minimum Income Policies in the European Union. União das Mutualidades Portuguesas*. HP, Estúdio Gráfico, Lisboa.
- Gullenstad, M. & Segalen, M. (eds.) (1997), *Family and Kinship in Europe*, Pinter, London.
- Hoelscher, P. (2004), *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, Abschlussbericht, der Europäischen Kommission GD Beschäftigung vorgelegt.
- Leibfried, S. (1991), *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community*, Bremen, CeS Arbeitspapier, 2/1991.



- Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (eds.) (2001), *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*, Stakes, Helsinki.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Julemont, Ghislaine (2005) *L'individualisation du droit à la sécurité sociale. Une réflexion sur les revendications des mouvements féminins*, in « Revue Belge de la Sécurité Sociale », n. 1 2005, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, S. 127-162.
- Kazepov, Y. (2000), *Italia, Europa: Il Reddito Minimo di Inserimento*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", numero monografico sulla riforma della legge assistenziale, nr. 20-22, S. 44-47.
- Kazepov, Y. (2001), The law and the poor: institutional support and economic need in Italy, in: Kjørstad, A. Robson, P. (eds.), *Poverty and the Law*, Hart Publishing. Oxford, S. 17-34.
- Kazepov, Y. (2003), Local Policies against Poverty. The role of Social Assistance and Activation Measures in Europe, in Henning, A.; Krause, H-U., Leinter, H. und Lübke, I. (Hrsg), *Im Dickicht der Städte*, IGfH-Eigenverlag, Frankfurt/M, S. 83-98.
- Kazepov, Y. (ed.) (2004) *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.
- Kazepov, Y. & Garcia, M. (2002), Why some people are more on benefits than others? Ways into social assistance, in Saraceno C. (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Polity press, Bristol/London, S. 127-172.
- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2001), *How Generous Social Assistance Schemes are. A Comparative Analysis of Benefit Levels in Europe*, Stakes Series, Helsinki
- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2002), *Integrated approaches to active welfare and employment policies in Italy*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.ie/publications/files/EF0269EN.pdf>
- Korpi, W. & Palme, J. (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, Vol 63: 661-687.
- Leibfried, S. (1992), Towards a European welfare state: on integrating poverty regimes in the European Community, in Ferge Z., Kolberg J.E., (ed), *Social policy in a changing Europe*, Boulder: Westview Press.



- Leisering, L. & Leibfried, S. (1999), *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lemaitre, S. (2005) *Les CPAS à l'épreuve de l'insertion socio-professionnelle*, in « Revue Belge de la Sécurité Sociale », n. 1 2005, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, S. 77-93.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.) (2001), *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. The Policy Press. University of Bristol.
- L'Horty, Y. (2005), *Que nous apprennent les bénéficiaires du RMI sur le gains du retour à l'emploi?* CEE, Rapport de Recherche
- Marlier, E. & Cohen Sahal, M. (2000), *Social benefits and their redistributive effect in the EU*, in "Statistics in Focus", Eurostat, 2/2000.
- Mingione, E. (ed.) (1996), *Urban poverty and the Underclass*, Blackwell, Oxford.
- Nicaise, I. (2002), *Giving Fish or teaching to fish? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients*, "Public Finance and Management" 2 (2), S. 272-293.
- Nicaise, I. & Groenez, S. (2004), *The big holes in the net. Structural gaps in social protection and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries*, Bericht an die GD Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und das Belgische Ministerium für soziale Integration.
- Nicaise, I. et al. (2004), *Policy at work. Local implementation of the Belgian National Action Plan for Social Inclusion*, Bericht der belgischen NRO-Experten an die EU-Kommission.
- OECD (1998a), *The battle against Exclusion. Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris.
- OECD (1998b), *The battle against Exclusion. Social assistance in Belgium, the Czech republic, the Netherlands and Norway*. Paris.
- OECD (1999), *The battle against Exclusion. Social assistance in Canada and Switzerland*. Paris.
- Palme, J. & Wennemo, T. (1998) *Swedish social security in the 1990s: reform and retrenchment*, The Cabinet Office and Ministries, Stockholm.
- Roche, M. & Annesley, C. (1998), *Comparative Social Inclusion Policy in Europe*. TSER Thematic Research Project, Report 1, Volume 1. Sheffield University.
- Saraceno, C. (ed.) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Polity Press, Bristol.
- Serrano, A. (2002) *Are European activation policies converging?* Beitrag zur IREC-Konferenz, Aalborg, 28 August 2002.



Smeesters et al, (2000) *Résumé Minimex*, mimeo

Van Machelen, N. (2005) *The administration of social assistance schemes in Belgium, Denmark and the Netherlands*, Papier, vorgestellt auf der Fribourg ESPANET Konferenz 22-24/09/05.

Veit-Wilson, J. (1998), *Setting adequacy standards. How governments define minimum incomes*. The Polity Press. Antony Rowe Ltd., Chippenham.

Vranken, Jan (2004) *Pauvreté et exclusion sociale: un cadre conceptuel*, in « Revue Belge de Sécurité Sociale » 4/2004, pp. 749-762.



Web Seiten

ÖPD Sozialeingliederung

http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

www.eurofound.eu.int/

Eurostat

<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>

OECD

www.oecd.org

Revue Belge de sécurité sociale

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

Wichtiger Link: www.mi-is.be

Dies ist die Website der *S.P.P. Intégration Sociale* und beinhaltet die wichtigsten relevanten Informationen zum Beispiel der guten Praxis, das in diesem Text untersucht und vorgestellt wurde. Die Informationen umfassen sowohl den gesetzlichen Rahmen wie auch die bisher gesammelten Daten und Evaluationsergebnisse. Die Website wird ständig mit den neuen gesetzlichen Verordnungen aktualisiert.

Kommunen, öffentliche Stellen und lokale Interessenvertreter nutzen einen geschützten Teil dieser Website als Schnittstelle zum Informationsaustausch.



Abkürzungen

CPAS	Centre Public d'Action Sociale – französischer Name
OCMW	Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn – flämischer Name
PCSW	Public Centres for Social Welfare – englischer Name
DIS	Droit a l'Integration Sociale
FOREM	Office communautaire et régional de la FORMation et de l'EMPloi
Minimex	Minimum de moyen d'existence
ORBEM/BGDA	Office Régional Bruxellois de l'Emploi
PES	Public employment service
RMI (France)	Revenue Minimum d'Insertion
RMI (Italy)	Reddito Minimo d'Inserimento
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding