

ARMUT UND ALLGEMEINE GESELLSCHAFTLICHE TENDENZEN

| | | |
|-----------|--|----|
| 1. | ZUR SITUATION | 6 |
| 2. | ARMUT ALS STRUKTURELLES PROBLEM | 6 |
| | 2.1. ... INMITTEN DES WOHLSTANDES..... | 6 |
| | 2.2. VERSTÄRKT E THEMATISIERUNG DER ARMUT SEIT DEM ALLGEMEINEN BERICHT | 7 |
| 3. | ALLGEMEINER BERICHT ÜBER DIE ARMUT: BRISANT WIE EH UND JE | 9 |
| 4. | ARMUT ALS VERLETZUNG DER MENSCHENRECHTE | 9 |
| | 4.1. BEGRIFFSBESTIMMUNG IN BEZUG AUF MENSCHENRECHTE..... | 9 |
| | 4.2. ALLGEMEINGÜLTIGKEIT DER MENSCHENRECHTE | 10 |
| | 4.3. POLITISCHE UND JURISTISCHE ÜBERWACHUNG..... | 11 |
| 5. | DER AKTIVE WOHLFAHRTSSTAAT | 13 |
| | 5.1. AKTIVIERUNGSPOLITIK | 13 |
| | 5.2. SCHWERPUNKT BESCHÄFTIGUNG..... | 13 |
| | 5.3. ZENTRALE BEDEUTUNG DER BESCHÄFTIGUNG IM EINKOMMENSERWERB | 15 |
| 6. | DIE TERRITORIALE DIMENSION DER ARMUT | 16 |
| | 6.1. (ARME) UMGEBUNG ALS TEIL DES PROBLEMS | 16 |
| | 6.2. ARMUT ALS THEMA IN DER STÄDTEPOLITIK | 17 |
| | 6.3. ... UND ALS THEMA IN LÄNDLICHEN GEBIETEN..... | 17 |
| 7. | DIE INTERNATIONALE DIMENSION DER ARMUT | 18 |
| | 7.1. ARMUT IN DER WELT | 18 |
| | 7.2. AUF DEM WEG ZU EINEM SOZIALEN EUROPA?..... | 18 |
| 8. | EINBEZIEHUNG DER IN ARMUT LEBENDEN MENSCHEN | 20 |
| | BIBLIOGRAFIE | 22 |

1. Zur Situation

In diesem Kapitel wollen wir einige bedeutsame Entwicklungen im Hinblick auf Armut, prekäre Lebensumstände und soziale Ausgrenzung sowie die durchgeführten Gegenmaßnahmen aufzeigen. Dies alles ist selbstverständlich vor dem Hintergrund allgemeiner gesellschaftlicher Tendenzen zu betrachten.

Das vorliegende Kapitel ist nicht aus einem Dialog hervorgegangen, wie dies bei den meisten anderen Abschnitten dieses Berichts der Fall ist. Wohl aber wurde der Text mit den Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten besprochen und der Begleitkommission des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung vorgelegt.

2. Armut als strukturelles Problem

2.1. ¼ inmitten des Wohlstandes

Leiten wir diesen Abschnitt mit einem Gemeinplatz ein: Armut hat es immer gegeben. Wir müssen feststellen, dass auch in dem Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn heute kennen, zahlreiche Menschen in Armut leben.

Das Zentrum für Sozialpolitik (Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA - Universität Antwerpen) errechnete, dass 1997 laut EU-Norm 7,7 Prozent der belgischen Haushalte, bzw. 6,4 Prozent der Einzelpersonen als arm zu bezeichnen waren. Diese Prozentsätze liegen deutlich höher als noch im Jahr 1988 mit 5,9 % und 5,0 % (Cantillon, e.a., 1999: 9). Vergleichbare jüngere Angaben liegen noch nicht vor. Die angegebenen Prozentsätze sind also lediglich ein vager Anhaltspunkt und tragen nur einem Einzelaspekt der Problematik Rechnung, nämlich dem "Einkommen"¹. Probleme in anderen Bereichen, wie Wohnung, Bildung, Gesundheit, usw., werden nicht berücksichtigt.

Die bisher vorliegenden Angaben lassen nicht den Schluss zu, dass die Armut in unserem Land steigt oder sinkt, doch ist das Ausmaß dieser Problematik unverändert. Um dies zu veranschaulichen, verweisen wir auf die 2 wichtigsten Systeme zur Sicherung des Mindesteinkommens: 361.764 Personen² sind vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, und nahezu eine Viertel Million Menschen³ muss mit einem Einkommen auskommen, das auf oder knapp über dem Existenzminimum liegt (Vranken, e.a., 2000: 291-292).

¹ Das Kapitel über die Armutsindikatoren geht näher auf die einzelnen Möglichkeiten ein, Armut zu definieren und zu messen.

² Anzahl entschädigungsberechtigter Vollzeitbeschäftigter in Belgien (zum 30. Juni 2000).

³ Hierbei handelt es sich um die Summe von 80.711 Existenzminimum-Empfängern mit einer Unterhaltspflicht von insgesamt 19.177 Erwachsenen und mindestens 40.571 Kindern sowie von 106.827 Personen mit garantiertem Alterseinkommen (zum 1. Januar 2000).

Wir müssen uns vor Augen halten, dass hinter diesen Statistiken stets Schicksale von Menschen stehen, die täglich gegen Armut und Unrecht ankämpfen müssen.

Armut ist in den vergangenen Jahren aber auch in anderer Form aufgetreten. Wir denken hier beispielsweise an die Überschuldungsproblematik und an die Armut von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Außerdem trifft die Armut bestimmte Gruppen in unterschiedlichem Maße (Einheimische und Zugewanderte, Männer und Frauen, Jugendliche und ältere Menschen, usw.).

Selbst in diesen ökonomisch einbringlichen Zeiten gelingt es nicht, die Armut zurückzudrängen. Auch wer die Armut bisher (nur) mit Konjunkturkrisen in Zusammenhang brachte, kann den strukturellen Aspekt der Armut inzwischen nicht mehr leugnen.

Armut hängt vor allem mit der Art und Weise zusammen, wie unsere Gesellschaft in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht organisiert ist. Armut ergibt sich aus einer Verknüpfung von Ausgrenzungen in mehreren Lebensbereichen.

2.2. Verstärkte Thematisierung der Armut seit dem Allgemeinen Bericht

Seit Veröffentlichung des Allgemeinen Berichts über die Armut (1994) sind die politischen Entscheidungsträger in verstärktem Maße auf die Bevölkerungsgruppe der in Armut lebenden Menschen aufmerksam geworden. In den folgenden Jahren rückte die Umsetzung der Vorschläge des Allgemeinen Berichts auf föderaler, gemeinschaftlicher und regionaler Ebene zunehmend in den Vordergrund und ging mit diversen Maßnahmen einher.

Es folgt nun eine kurze Übersicht.

Politische Koordination: In der Interministeriellen Konferenz "Soziale Integration" und "Sozialwirtschaft" sind die (föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen) Minister der entsprechenden Zuständigkeitsbereiche im Hinblick auf die Bekämpfung der Armut bestrebt, die Lösung der im Allgemeinen Bericht genannten Probleme weiter voranzutreiben. So wurde in der Interministeriellen Konferenz eine Reihe wichtiger Initiativen in Bezug auf die Überschuldungsproblematik ergriffen. Seit 1995 hat es zehn Interministerielle Konferenzen gegeben.

Selbstverpflichtungserklärung: 1998 haben der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen ein Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut abgeschlossen (dieses Abkommen ist im Anhang wiedergegeben).

Instrumentale Unterstützung: Eine der Auswirkungen des Kooperationsabkommens war die Einrichtung eines Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung im Jahr 1999. Dieser Dienst fungiert als Beratungsplattform für die Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten sowie für politische Entscheidungsträger, Beamte, soziale Vermittler und Wissenschaftler.

Berichterstattung: Auf verschiedenen politischen Ebenen (föderal, gemeinschaftlich, regional, provinzial, städtisch und kommunal) werden Berichte über Armut und Armutsbekämpfung ausgearbeitet. Hervorzuheben ist hier der Fortschrittsbericht des (föderalen) Ministers der Sozialen Angelegenheiten, Volksgesundheit und Umwelt (Zelle Armut), der eine Übersicht der Maßnahmen gibt, die zur Ausführung des

Allgemeinen Berichts über die Armut (sowohl auf föderaler, als auch auf gemeinschaftlicher und regionaler Ebene) ergriffen wurden, insbesondere auf Basis der Beschlüsse im Rahmen der Interministeriellen Konferenz.

Planung und Zielsetzungen: Im Sinne der europäischen Bestrebungen, einen sozialen Aktionsraum innerhalb der EU zu schaffen, wurde ein Nationaler Aktionsplan zur Armutsbekämpfung ausgearbeitet. Dieser Aktionsplan fußt auf dem Engagement der Regional- und Gemeinschaftsregierungen wie auch der Föderalregierung.

Darüber hinaus wird eine rege Debatte über die Armut und die soziale Ausgrenzung in der Öffentlichkeit geführt. Immer wieder taucht die Frage auf, ob die einzelnen Maßnahmen tatsächlich die gewünschte Wirkung im Hinblick auf die Armutsbekämpfung erzielen und ob sie den Durchbruch durch die strukturellen Mechanismen schaffen. So signalisieren die Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten in einem Memorandum anlässlich der Wahlen vom 13. Juni 1999: "Menschen, die mit Ausgrenzung und extremer Armut konfrontiert sind, weisen zum wiederholten Mal darauf hin, dass in ihrem Alltag kaum spürbare Veränderungen festzustellen sind. Der Fortschritt auf der einen Seite geht oft mit einem Rückschritt auf der anderen Seite einher" (1999: 3). Bei den Vertretungsorganisationen (Gewerkschaften, private Organisationen und Einrichtungen usw.) und in wissenschaftlichen Kreisen ist die Armut derzeit ein häufiges Thema. In den Medien und auch auf der Straße wurde in den vergangenen Monaten immer wieder die Anhebung der Mindestunterstützungen und -löhne gefordert.

Wenngleich der strukturelle Aspekt der Armut zunehmend Akzeptanz findet, sind die in Armut lebenden Menschen immer noch weit verbreiteten Vorurteilen ausgesetzt, die im Alltag wie ein Fluch über ihnen zu hängen scheinen. Urteile wie "armer Schlucker" oder "Arbeitsverweigerer" werden täglich zu Unrecht gefällt und untergraben die Lebenskraft und den Unternehmungsgeist der in Armut lebenden Menschen. Was in der Armutsforschung als individuelles Schuldmodell und individuelles Unfallmodell bezeichnet wird (Auffassungen, nach denen die Ursachen der Armut vor allem beim betreffenden Individuum selbst liegen), ist immer noch fest verankert.

An Begriffen zur Bezeichnung von Armut mangelt es nicht: Armut, Benachteiligung, soziale Ausgrenzung, prekäre Lebensumstände, gesellschaftliche Randständigkeit, usw. Bedeutsam ist dabei, dass der gewählte Begriff jeweils mit bestimmten Auffassungen von den Ursachen und Lösungen der Armutsproblematik verbunden ist. Das Kapitel über die Armutsindikatoren geht näher auf diese Zusammenhänge ein. Im Rahmen des vorliegenden Berichts halten wir an dem Begriff Armut fest und greifen (einige Abschnitte weiter) auf eine Definition zurück, auf die im Allgemeinen Bericht über die Armut bereits verwiesen wurde.

3. Allgemeiner Bericht über die Armut: brisant wie eh und je

Dass wir bei der Definition der Armut auf den Allgemeinen Bericht über die Armut zurückgreifen, ist gewiss kein Zufall. Der Allgemeine Bericht über die Armut ist als Meilenstein in der Geschichte der Armutsbekämpfung in Belgien zu bezeichnen. Zu Recht wird dieses Dokument, das 1994 aus einem Dialog zwischen den Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten, den Vertretern der belgischen Städte- und Gemeindeverbände - Abteilung Sozialhilfe (vor allem SozialassistentInnen der Öffentlichen Sozialhilfezentren) - sowie Vertretern weiterer Dienste und Einrichtungen hervorgegangen ist, immer wieder zitiert.

Auch in diesem Rahmen werden wir daher auf den Allgemeinen Bericht über die Armut zurückkommen.

Der erste Grund hierfür ist der Inhalt des Allgemeinen Berichts, der 6 Jahre nach seiner Veröffentlichung immer noch höchst aktuell ist. Die in dem Allgemeinen Bericht dargelegten Mechanismen sind im konkreten Alltag der in Armut lebenden Menschen immer noch deutlich erkennbar.

Der zweite Grund ist die Stichhaltigkeit dieses Dialogs. Zwei Jahre lang wurden Ideen vorgeschlagen und besprochen und Erfahrungsberichte aufgezeichnet. Getragen wurde diese Arbeit von Menschen, die selbst in Armut leben, mit der Unterstützung von Mitarbeitern aus Organisationen, Diensten und Einrichtungen. Die Energie und das Engagement der einzelnen Mitgestalter des Allgemeinen Berichts ist beachtlich.

4. Armut als Verletzung der Menschenrechte

4.1. Begriffsbestimmung in Bezug auf Menschenrechte

Die Definition, auf die der Allgemeine Bericht über die Armut verweist, hat 1987 erstmals der französische Wirtschafts- und Sozialrat formuliert. Darin stellt er Armut und prekäre Lebensumstände mit einer Verletzung der Menschenrechte gleich.

Ausgangspunkt war der Begriff "korrelative und langzeitige prekäre Lebensumstände": "Prekäre Lebensumstände kennzeichnen sich durch das Fehlen einer oder mehrerer Sicherheiten (insbesondere Arbeit), die es einer Person oder Familie ermöglichen:

- ihre beruflichen, familiären und sozialen Pflichten zu erfüllen;
- ihre Grundrechte auszuüben.

Die hieraus resultierende Unsicherheit kann mehr oder weniger bedeutend sein und mehr oder weniger schwerwiegende und nachhaltige Folgen haben.

Prekäre Lebensumstände führen zu extremer Armut:

- wenn sie in mehreren Lebensbereichen spürbar werden,
- wenn sie über einen längeren Zeitraum spürbar werden,
- wenn die Wahrscheinlichkeit, die Probleme in naher Zukunft aus eigenen Kräften zu bewältigen, gering ist."

(Zitat aus: ABA, 1994: 396).

Auch das Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut sieht in der Armut eine Verletzung der Menschenrechte und in der Armutsbekämpfung die Wiederherstellung der Voraussetzungen für ein Leben in Menschenwürde und für die Ausübung der Menschenrechte.

4.2. Allgemeingültigkeit der Menschenrechte

Die Verbindung des Begriffs Armut mit den Menschenrechten ist unseres Erachtens äußerst wertvoll. Die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte erübrigt Ausnahmeregelungen und die Bestimmung von Bevölkerungsgruppen, die in den Genuss dieser Ausnahmeregelungen kommen. Dieser Aspekt wird in dem Allgemeinen Bericht über die Armut zur ausdrücklichen Forderung: "Wir wollen keine Sonderrechte für die in Armut lebenden Menschen, sondern eine Gesellschaft, in der wir als vollwertige Bürger anerkannt werden." (ABA, 1994: 14). Der Bericht "Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté" des französischen Wirtschafts- und Sozialrates (1995) äußert sich ähnlich: "... die große Mehrheit der in Armut lebenden Menschen hat nur begrenzten Zugang zu den allgemeinpolitischen Maßnahmen, das heißt zu Maßnahmen, die für die gesamte Bevölkerung bestimmt sind. Diese Menschen müssen jedoch genauso gut ihre Rechte und Pflichten ausüben können. Statt einer Sonderbehandlung der ärmeren Bevölkerungsgruppen sollte die Politik daher grundsätzlich die Situation dieser Menschen berücksichtigen und dafür Sorge tragen, dass ihre Situation dorthingehend beeinflusst wird, dass sie die Zugänglichkeit der gesetzlichen Rechte für alle ermöglicht" (Conseil Economique et Social, 1995: 35; Übersetzung aus dem Französischen).

Dieser Ansatz ordnet die Armutsbekämpfung dem Bereich der Allgemeinpolitik zu: "Viele SozialassistentInnen, Gewerkschaftsvertreter, Verantwortliche von Behörden, lokale Volksvertreter und militante Organisationsmitglieder sind der Meinung, dass es in der Tat möglich sein müsste, im Rahmen der allgemeinpolitischen Maßnahmen effizienter vorzugehen, insbesondere in Schlüsselbereichen wie Beschäftigung, Existenzsicherung, Soziale Sicherheit, Wohnen und Bildung. Die Ausbreitung der Dienste und Maßnahmen zur besonderen Unterstützung von Personen in großen sozialen Schwierigkeiten findet ihren Ursprung in der mangelnden Kohärenz und Effizienz dieser politischen Maßnahmen, die die Ausgrenzung der Ärmsten nicht zu verhindern vermögen" (Conseil Economique et Social, 1995: 33; Übersetzung aus dem Französischen). Allgemeine Maßnahmen (öffentliche Dienste, Soziale Sicherheit usw.) leisten einen entscheidenden Beitrag zur Verringerung des Armutsrisikos. In diesem Zusammenhang heben wir die Bedeutung der Sozialen Sicherheit hervor, wie dies bereits in mehreren (vergleichenden internationalen) Studien zum Ausdruck gekommen ist⁴.

⁴ Siehe unter anderem die Forschungsarbeit des Zentrums für Sozialpolitik (Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA - Universität Antwerpen) über die Zweckmäßigkeit der Sozialen Sicherheit in "Sociale indicatoren 1976-1997" (Cantillon, e.a., 1999: 20-23).

Diese allgemeinen Maßnahmen sind in den vergangenen Jahrzehnten allerdings in die Enge geraten. Haushaltskürzungen haben ihren Tribut gefordert und nicht zuletzt Auswirkungen auf die Existenzsicherheit der schwächeren Bevölkerungsgruppen gezeigt. Dies wird deutlich, wenn man das Auskommen der Familien betrachtet, die in den vergangenen Jahren von einer einzigen finanziellen Unterstützung leben mussten und einen realen Einkommensverlust erlitten haben. Ihr Armutsrisiko ist von 1992 bis 1997 um acht Prozent gestiegen (Van den Bosch, 2000: 128).

Die Politik der Armutsbekämpfung kennzeichnet sich vor allem durch ihr spezifisches und zugleich selektives Vorgehen. Es werden überwiegend Maßnahmen ergriffen, um die Armut bei einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zu verringern. Eine solche Politik birgt verschiedene Risiken: Stigmatisierung, Kriterien, die andere Bevölkerungsgruppen wiederum ausgrenzen, Menschen, die sich im Vergleich mit anderen benachteiligt fühlen, usw.

Eine solche (direkte) Politik der Armutsbekämpfung wurde bereits im Allgemeinen Bericht über die Armut an den Pranger gestellt: "Hohe Arbeitslosenraten, drastische Einsparungen in der Sozialen Sicherheit und wankende Familienstrukturen haben zu Ausnahmeregelungen geführt, die scheinbar den Armen zugute kamen, doch sie in Wirklichkeit in eine Rechtsstellung gedrängt haben, die sich im Schatten der Menschenrechte bewegt." (ABA, 1994: 15).

Maßnahmen wie Urlaubs- und Energiekostenschecks für bestimmte Bevölkerungsgruppen erfahren in Armut lebende Menschen als eine Wohltätigkeit, die ihre schwierige gesellschaftliche Stellung noch einmal deutlich zum Vorschein bringt⁵ und nur wenig zur allgemeinen Gleichberechtigung beiträgt oder sie sogar untergräbt. Daher fordern die Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten Garantien für die Achtung der Menschenrechte aller Bürger (dieser Wunsch kam unter anderem in einer Stellungnahme anlässlich der Wahlen 1999 zum Ausdruck).

4.3. Politische und juristische Überwachung

In den vergangenen Jahrzehnten hat es eine ganze Reihe von Erklärungen und Verträgen zum Thema Menschenrechte gegeben⁶. Diese Überfülle von Texten barg die Gefahr der Banalisierung und des Eindrucks, dass es sich hierbei im Grunde um einen Zauberspruch ohne jegliche Wirkung handelt. Doch die Grundrechte sind weitaus mehr als Grundsatzserklärungen, deren Reichweite auf moralische und philosophische Fragen begrenzt bleibt. Sie bilden die Rechtsgrundlage, die es ermöglicht, "Eckpfeiler zu setzen, die für jeden (einschließlich der Staaten und Gesetzgeber) und in sämtlichen Bereichen gegenüber anderen wirksam sind"⁷ (Delmas-Marty, 1996: 6; Übersetzung aus dem Französischen).

⁵ Wenn allen Bürgern Schecks zustehen, verlieren sie ihren Wohltätigkeits- und Stigmatisierungscharakter. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Brüsseler Schecks, die Anrecht auf Ermäßigungen bei kulturellen Veranstaltungen in Brüssel verleihen und die jeder beantragen kann.

⁶ Im Anhang ist eine Übersicht der wichtigsten Texte aufgeführt.

⁷ "Gegenüber anderen wirksam" (frz.: "opposable", nld.: "tegenstelbaar") ist ein juristischer Begriff.

Der Europäische Vertrag zum Schutz der Menschenrechte schreibt eine juristische Überwachung vor, andere Texte hingegen eine politische Überwachung (in der Form einer obligatorischen Berichterstattung der Staaten über die erfolgten Maßnahmen zur Umsetzung der in den Erklärungen und Verträgen anerkannten Rechte). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Straßburg), der kraft der Europäischen Menschenrechtskonvention gegründet wurde, besitzt seit 1998 effiziente Mittel im Hinblick auf die juristische Überwachung. Die große Mehrheit der in Armut lebenden Menschen weiß dies wahrscheinlich nicht und nutzt diese Möglichkeit demzufolge auch nicht. Der Zugang zur Justiz erweist sich in der Praxis weiterhin als problematisch, unter anderem auf Grund der Kosten und der Prozessdauer (ungeachtet der angekündigten Verbesserungen in dieser Hinsicht). Mit der politischen Überwachung ist es in unserem Land noch nicht weit her. Weder die Berichte der eigenen Behörden noch die der Kontrollausschüsse sind Gegenstand parlamentarischer Debatten. Zwar spielen die Nichtregierungsorganisationen eine immer bedeutendere Rolle in dieser politischen Überwachung, in einigen Fällen beispielsweise dadurch, dass sie von einer Plattform aus einen Parallelbericht neben dem offiziellen Bericht präsentieren dürfen (siehe Konvention über die Rechte des Kindes), in anderen Fällen dadurch, dass sie von den betroffenen Kontrollausschüssen zu den belgischen Leistungen in diesem Bereich befragt werden (siehe Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

In keinem Fall wollen wir es unterlassen, auf eine bestimmte wichtige Änderung in einer Charta der Menschenrechte zu verweisen. In der überarbeiteten Europäischen Charta der sozialen Grundrechte ist das Recht auf Schutz vor Armut anerkannt worden (siehe Artikel 30 der abgeänderten Charta, der die "uneingeschränkte Ausübung (...) des Rechts auf den Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung" durch "Maßnahmen im Rahmen eines ganzheitlichen und koordinierten Ansatzes" garantiert). Die Interministerielle Konferenz vom 24. März 1999 "fordert den Minister der Auswärtigen Angelegenheiten auf, den Gesetzesentwurf zur Ratifizierung der abgeänderten Europäischen Charta der sozialen Grundrechte, die am 3. Mai 1996 in Straßburg angenommen wurde, unverzüglich dem föderalen Ministerrat vorzulegen" (DOC/700/007 vom 24. März 1999) und "drängt darauf, dass auch die Gemeinschaften und Regionen unverzüglich die erforderlichen legislativen Initiativen zur Ratifizierung der Charta ergreifen" (Bericht vom 24. März 1999). Auch die Interministerielle Konferenz vom 28. Juni 2000 fordert die Ratifizierung der Europäischen Charta der sozialen Grundrechte sowie der ergänzenden Protokolle.

5. Der aktive Wohlfahrtsstaat

5.1. Aktivierungspolitik

Mit der neuen Schwerpunktlegung auf Aktivierung, die vor allem von föderaler Seite eingeführt wurde, scheinen einige Rechte in die Enge zu geraten.

Der aktive Wohlfahrtsstaat muss eine Antwort auf "die Atemnot des bisherigen Wohlfahrtsstaates" finden, und auch die Zielsetzung hat sich geändert: "Es geht nicht allein um Einkommenssicherheit, sondern auch um eine verbesserte Teilhabe an der Gesellschaft, damit es mehr aktive Menschen in der Gesellschaft gibt. Dieser Anspruch setzt eine aktive Politik voraus, die maßgeschneiderte Investitionen in Menschen auf Eigenverantwortung der einzelnen Akteure des sozialen Bereichs weiter in den Vordergrund rückt" (Vandenbroucke, 1999: 4-5).

Einen Auftrieb des aktiven Wohlfahrtsstaates verspricht sich Arnsperger unter anderem von der Betonung der Pflichten: Unterstützungsmöglichkeiten sind demnach an die Bereitschaft der betreffenden Bürger gebunden, sich an der Gesellschaft zu beteiligen; der aktive Wohlfahrtsstaat unterwirft die Chancengleichheit also der Beteiligungspflicht (Arnsperger, 2001: 53).

Die Aktivierungsidee übt einen starken Einfluss in der heutigen Regierungspolitik aus. Sie "durchdringt die Vision des Versorgungsstaates und damit die Beschäftigungspolitik, die soziale Sicherheitspolitik, die Politik der Armutsbekämpfung und im Besonderen die Existenzsicherungspolitik" (Vranken, 2000: 30). Diese Tendenz wird durch die diesbezügliche europäische Politik noch verstärkt (und stimuliert). Ein Beispiel hierfür und zugleich Kernaspekt ist die in den europäischen Richtlinien formulierte Beschäftigungspolitik (Nicaise, 2001: 19).

Im Allgemeinen Bericht über die Armut ist die Rede von aktivem Bürgersinn: "Bürger sein bedeutet Verantwortung übernehmen zu können" (ABA, 1994: 405). Es scheint, als rückten der Bürgersinn und demzufolge die Betonung und Umsetzung der Bürgerrechte mit dem "aktiven Wohlfahrtsstaat" in den Hintergrund. In Armut lebende Menschen sind Opfer von Menschenrechtsverletzungen, doch spielen sie zugleich eine Rolle im Kampf um die Beachtung der Menschenrechte. Wenn Sie die Beachtung der Menschenrechte fordern und auch dafür kämpfen, so geschieht dies, weil sie nicht als Unterstützungsempfänger, sondern als Bürger leben wollen, die im Stande sind, familiäre, berufliche und soziale Verantwortung zu übernehmen.

Die gegenwärtige Aktivierung wird nur unzureichend durch die Zusicherung entsprechender Rechte gestützt. Kann man jemanden zur Annahme einer Arbeitsstelle verpflichten, wenn es keine Garantien hinsichtlich der freien Wahl, der Dauer und des Sinngehalts der betreffenden Arbeit gibt? Kann man jemanden zum Erlernen einer Sprache verpflichten, wenn es keine Garantien im Hinblick auf entsprechende Unterrichtsangebote gibt?

Im Rahmen dieser Aktivierung verweisen wir auch auf die Tendenz, alles vertraglich festzuhalten, so auch in zunehmendem Maße bei politischen Initiativen wie dem Eingliederungspakt für junge Existenzminimum-Empfänger, dem Einschaltungsweg (früher: Begleitplan) für junge Arbeitslose, usw. Ein Vertrag setzt die juristische und

faktische Gleichberechtigung voraus. Die Frage ist erlaubt, ob man von gleichen Vertragsparteien reden kann, wenn eine der beiden Parteien auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist: "Kann von einem Vertrag die Rede sein, wenn eine der beiden Parteien gezwungen ist, diesen Vertrag anzunehmen, weil sie andernfalls befürchten muss, ihr lebenserhaltendes Einkommen zu verlieren?" (Bodart, 1998: 129; Übersetzung aus dem Französischen).

In dieser Diskussion über die Aktivierung ist es unseres Erachtens wichtig, von dem Recht auf Arbeit auszugehen, wie dies beispielsweise in der Verfassung, in mehreren IAO-Konventionen und in der Europäischen Charta der sozialen Grundrechte verankert ist.

Die entscheidende Tatsache, dass in Armut lebende Menschen an Arbeit (und allen damit verbundenen Voraussetzungen in Bezug auf das Familienleben, den Sinngehalt der Arbeit, die freie Wahl usw.) hängen, darf nicht unterschätzt werden. "Arbeit" ist somit im weitesten Wortsinn zu verstehen (siehe beispielsweise auch ehrenamtliche Arbeit usw.). Nicaise beschreibt den Ansatz auf rechtlicher Basis als ein "Integrationsmodell": "Die Teilhabe an der Gesellschaft (das Gegenteil der sozialen Ausgrenzung) weist neben dem Einkommensbereich auch die Aspekte Arbeit, Bildung usw. auf. Ein effizienterer Wohlfahrtsstaat muss gleichzeitig auf die einzelnen Aspekte eingehen. Das Recht auf finanzielle Unterstützung ist daher vielmehr an das Recht auf Integration durch Arbeit zu koppeln, statt es durch Bedingungen einzuschränken.

5.2. Schwerpunkt Beschäftigung

Die Aktivierung und Verantwortungszuteilung ist vor allem im Bereich der Beschäftigung in die Wege zu leiten. Die sozial integrierende Funktion einer Arbeitsstelle spielt hier eine wichtige Rolle. Die Regierung setzt sich mit großer Hingabe für die Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ein. Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Angebot an freien Arbeitsstellen auch tatsächlich für jeden eine Einstiegschance bedeutet. Das niederländische "Poldermodell" hat in der Praxis gezeigt, dass die Schaffung zusätzlicher Arbeitsstellen keine Garantie für die Beschäftigung von Personen mit niedrigem Bildungsniveau ist. Es hat sich herausgestellt, dass die Schaffung zusätzlicher Arbeitsstellen vor allem (wieder)einstiegswilligen Frauen, Studenten und Schulabbrechern zugute kommt (De Lathouwer, 2000: 19).

Arbeitsstellen mit geringem Bildungsanspruch werden zudem knapp. Mehrere Behörden, die traditionsgemäß für die Beschäftigung von Personen mit niedrigem Bildungsniveau zuständig sind, befinden sich zur Stunde in einem Privatisierungsprozess, so dass die oben genannten Arbeitsstellen teilweise gestrichen werden.

Wir verweisen außerdem auf die Entwicklung hin zu einer Gesellschaft des Wissens, in der das Internet als "Informationsautobahn" genutzt wird. Was jedoch allenthalben als Chance zur Weiterentwicklung hingestellt wird, kann sich auch als zusätzliches Ausgrenzungsrisiko auswirken (Elie, 1997: 23). In diesem Sinne ist die Rede von einer "digitalen Kluft": "Der Zugang zu Informationen und Informationsnetzen sowie zu den Voraussetzungen für den Umgang mit Informationen gestaltet sich in zunehmendem Maße zu einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Grundbedingung für die Teilhabe an der Gesellschaft. Die Verbreitung dieser Techniken und die praktische Kenntnis dieser Techniken ist jedoch ungleich verteilt. Allzu häufig wird der

Umstand, dass die Informationsgesellschaft an großen Bevölkerungsteilen vorbeilebt, minimal eingeschätzt" (Cammaerts, 2000: 40). Der ungleiche Zugang zur Information betrifft nicht nur diejenigen, die nicht über PC, Modem usw. verfügen, sondern hängt auch mit den Fertigkeiten und Kenntnissen zusammen, die der Umgang mit diesen Techniken und Informationen erfordert. Die Chancen, an dieser Informationsgesellschaft und am Arbeitsmarkt teilzuhaben, hängen also in weitem Maße auch von der Bildung und den Bildungseinrichtungen ab.

5.3. Zentrale Bedeutung der Beschäftigung im Einkommenserwerb

Die Beschäftigung nimmt eindeutig eine zentrale Stellung in unserer Gesellschaft ein, insbesondere beim Einkommenserwerb. Wer kein Einkommen durch Arbeit oder kein Arbeitslosengeld auf Grund eines durch Beschäftigung erworbenen Rechts bezieht, ist auf soziale Unterstützung angewiesen. Auch hier ist die Verbindung zwischen Arbeitsstelle und Einkommen durch Aktivierungsmaßnahmen wiederzufinden. Sollte diese Verbindung nicht in Frage gestellt werden? In einem anderen Abschnitt haben wir bereits die ungleichen Chancen für Personen mit niedrigem Bildungsniveau auf dem (immer anspruchsvolleren) Arbeitsmarkt erwähnt. Darüber hinaus beruht die Gewährung einer finanziellen Unterstützung auf einem Kategoriensystem, bei dem die Höhe der Unterstützung von der Rechtsstellung des Betroffenen abhängt (alleinstehend, zusammenwohnend, unterhaltspflichtige Kinder oder nicht).

In dem Allgemeinen Bericht über die Armut wurde bereits auf den Einfluss hingewiesen, den diese Politik auf die Gewährung oder Verweigerung der Solidarität ausübt. Wir verweisen hier beispielsweise auf die Konsequenzen, die sich aus der Aufnahme einer Person in der eigenen Wohnung ergeben können. Außerdem wäre es angebracht, eine Debatte über ein garantiertes und angemessenes Mindesteinkommen zu führen (ABA, 1994: 410, 413). Bisher sind die zugestandenen Unterstützungsgelder noch sehr begrenzt. Die angekündigte Anhebung des Existenzminimums wird das in den Studien beschriebene Armutsrisiko nicht auf nennenswerte Weise verringern.

Die oben dargelegten Entwicklungen im Arbeits- und Einkommensbereich sind in den Kapiteln über Arbeit und Beschäftigung sowie über Familie näher erläutert. In diesem Zusammenhang darf die ungleiche Einkommensverteilung jedenfalls nicht übersehen werden. Untersuchungen besagen, dass sich die ungleiche Einkommensverteilung in den 90er Jahren erneut verschärft hat. 1997 bezogen die reichsten 10 Bevölkerungsprozent nach Steuerabzug noch 24,1 % des steuerpflichtigen Gesamteinkommens in Belgien, während die ärmsten 10 Bevölkerungsprozent nur 2,4 % bezogen (Vranken, 2000: 153). Cantillon stellte fest, dass das Einkommensniveau der ärmeren Familien in dem Zeitraum von 1992 bis 1997 nicht mehr angestiegen ist (Cantillon, e.a., 1999: 2). Ferner wird auf einen noch größeren Vermögensunterschied hingewiesen: die 10 reichsten Bevölkerungsprozent besaßen 1994 etwa die Hälfte des gesamten belgischen Familienvermögens, während die ärmsten 10 Bevölkerungsprozent mit nur 1% auskommen mussten (Vranken, 2000: 154).

Die Forderung wird immer lauter, die Politik der Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt der Steuerpolitik zu rücken. Die jüngsten Pläne der Steuerreform scheinen in dieser Hinsicht ein Fehlschlag zu sein (geringer Vorteil für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen, siehe hierzu auch das Kapitel über Arbeit und soziale Sicherheit).

Die Probleme in Zusammenhang mit der eingeschränkten Ausübung der Grundrechte einerseits und der Einkommens- und Vermögensunterschiede andererseits erfordern eine grundsätzliche Debatte über den Inhalt und die Gestaltung der "Solidarität" im Wohlfahrtsstaat des 21. Jahrhunderts.

6. Die territoriale Dimension der Armut

6.1. (Arme) Umgebung als Teil des Problems

Armut besitzt auch einen territorialen Aspekt. Eine Reihe - vor allem (groß)städtischer - Viertel ist besonders stark benachteiligt. Sie kennzeichnen sich durch einen überdurchschnittlichen Anteil verschiedener in Armut lebender Bevölkerungsgruppen. Die Problematik dieser Viertel ist aus mehreren ineinandergreifenden Entwicklungen erwachsen: der industrielle Niedergang, die selektive Abwanderung von Familien, denen es im Zuge des Fortschritts nach dem Kriege besser erging, die (zusätzliche) Zuwanderung von Gruppen mit geringem Einkommen (Migranten und in jüngerer Vergangenheit auch Flüchtlinge und Asylbewerber), die dürftigen Wohnverhältnisse, die Polarisierung des Arbeitsmarktes, der Aufbau des Sozialstaates usw. (Kesteloot, 1996: 28-41).

In einer benachteiligten Umgebung zu wohnen ist Teil des Netzes sozialer Ausgrenzungen, mit dem die in Armut lebenden Menschen konfrontiert sind. Dieser Faktor ist sowohl Ursache als auch Folge des Armutsprozesses. De Decker und Meert bezeichnen ihn sogar als "räumliche Falle": "Ein Wohnviertel, das eine räumliche Falle darstellt, kann den Teufelskreis der ungleichen Chancen und der Anfälligkeit aufrecht erhalten: Jugendliche werden nicht oder unzureichend auf die Teilhabe am regulären Arbeitsmarkt vorbereitet, so dass sie keine Arbeitsstelle oder nur marginale oder unregelmäßige Beschäftigungen finden. Damit bleibt das Einkommen niedrig oder ungewiss, wodurch der Zugang zu zufriedenstellenden Wohnverhältnissen begrenzt bleibt. Die für sie erschwinglichen dürftigen Wohnungen überwiegen auch angebotsmäßig, so dass sie gezwungenermaßen in derselben Art von Vierteln wohnen bleiben" (De Decker und Meert, 2000: 73).

Diese Sachverhalte dürfen nicht ohne ihren Zusammenhang mit der gegenwärtigen Situation auf dem privaten Wohnungsmarkt betrachtet werden. In Brüssel beispielsweise ist es derzeit schwierig, ein anständiges Zimmer unter 10.000 Franken (247,89 €) zu finden (wobei noch 1.500 bis 2.000 Franken (37,18 bis 49,58 €) für Strom und Gas hinzuzurechnen sind). Für ein Appartement mit 2 Zimmern ist meist eine Monatsmiete von 15.000 (371,84 €) bis 18.000 Franken (446,21 €) fällig. Derartige Mieten (plus die Mietkaution in Höhe von 3 Monatsmieten) sind für eine Person, die vom Existenzminimum leben muss, unbezahlbar.

Häufig handelt es sich auch um Viertel, in denen kaum Grünanlagen und Spielplätze vorzufinden sind und in denen das Leben ungesund ist.

6.2. Armut als Thema in der Städtepolitik ¼

Der räumliche Aspekt der Armutsbekämpfungspolitik spielt erst seit Kurzem eine Rolle. Erst in den neunziger Jahren hat die Städtepolitik an Bedeutung gewonnen. In den vergangenen Jahren hat man begonnen, die benachteiligten Viertel zu erfassen. In Flandern und Brüssel erfolgte dies durch Prof. Kesteloot e.a. (Atlas benachteiligter Viertel in Flandern und Brüssel) sowie im Rahmen der Festlegung der SIF+-Gemeinden⁸. In der Wallonie wurden so genannte "bevorzugte Initiativzonen" ("zones d'initiatives privilégiées", ZIP) eingezeichnet.

Zudem wurden Mittel zur Bekämpfung der Armut in armen Stadtvierteln zur Verfügung gestellt. In Flandern handelt es sich dabei vor allem um die Mittel des Sozialimpulsfonds. Im Rahmen der Umstrukturierung dieses Fonds wird die Doppelfunktion des Sozialimpulsfonds aber mit Sicherheit zur Debatte stehen. Gegenwärtig erfüllt der SIF einen doppelten Zweck: zum einen fungiert er als Fonds zur Armutsbekämpfung in allen flämischen Gemeinden, zum anderen ist er ein Instrument der Städtepolitik (der Armutsbekämpfung) in den SIF+-Gemeinden (Vranken und Geldof, 2000: 248).

Auf föderaler Ebene wurde die Großstadtpolitik mit zusätzlichen Mitteln bedacht. 2001 fand zudem eine Interministerielle Konferenz zur Großstadtproblematik statt.

In diesem Bereich konnten bereits zahlreiche Initiativen entwickelt werden, in den meisten Fällen allerdings mit Projektmitteln, wobei sich die Frage stellt, wie diese Initiativen einen strukturellen Unterbau erhalten können. Wichtig ist auch, dass eine Reihe von Einrichtungen und Organisationen in zunehmendem Maße viertelspezifische Angebote ausarbeitet. Der Wirkungsgrad dieser Initiativen sollte aber nicht überschätzt werden. Da die Ursachen der Benachteiligung dieser Viertel nicht nur in den Vierteln selbst zu suchen sind, sondern auch auf Meso- und Makroebene (Veränderungen im lokalen, nationalen und internationalen Arbeitsmarkt, Spekulationen im Immobilienmarkt, Mangel an Sozialwohnungen usw.), sind auch die Problemlösungen auf mehreren Ebene gleichzeitig zu finden (De Decker und Meert, 2000: 78). Hier zeigt sich also die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Politik.

6.3. ¼ und als Thema in ländlichen Gebieten

Mit der zunehmenden Bedeutung der Städtepolitik gilt es nun, die Problematik der Armut und sozialen Ausgrenzung auch auf dem Lande in Angriff zu nehmen. Die Armut in ländlichen Wohngebieten zeigt sich weniger deutlich nach außen hin. Auf Grund der starken Ausdehnung ist die Armut auf dem Lande (statistisch) kaum oder gar nicht erfasst.

Eine Studie der König-Baudouin-Stiftung sieht in der "versteckten Armut" ein "typisch ländliches Problem" (König-Baudouin-Stiftung, 2001: 5). Kernpunkte der weiteren Vorgehensweise zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in ländlichen Gebieten sind die Entwicklung einer gewissen Mindestmobilität, ein größeres Angebot

⁸ Über den Sozialimpulsfonds haben alle Gemeinden und Städte der Flämischen Gemeinschaft Mittel zur Armutsbekämpfung erhalten. Darüber hinaus wurden bestimmten Gemeinden und Städten auf Grund des Ausmaßes der dortigen Armut und Benachteiligung zusätzliche Mittel zugeteilt (daher der Begriff "SIF+-Gemeinden").

an bezahlbaren (sozialen) Wohnungen (die "auf Lebensdauer", d.h. in jedem Alter, bewohnt werden können) sowie eine ausgewogene und integrierte Beschäftigungspolitik (König-Baudouin-Stiftung, 2001: 84).

7. Die internationale Dimension der Armut

7.1. Armut in der Welt

Gehen wir von den oben dargelegten Entwicklungen in der Armut und Armutsbekämpfung aus, so dürfen wir die internationale Dimension der Armut nicht auslassen. Die Globalisierung der Wirtschaft zeigt deutliche Auswirkungen auf die Arbeitslage und zugleich auf die soziale Situation zahlreicher Bürger. Die internationale Dimension der Armut ist auf der Straße bereits gut erkennbar, nicht zuletzt an Mitmenschen aus dem Süden oder Osten, die ihrer meist aussichtslosen Situation im eigenen Land entflohen sind und nun hier auf ein besseres Leben hoffen.

Die Forderung, über Solidarität nachzudenken, sollte sich angesichts der weltweit verbreiteten Armutsproblematik nicht auf die nationalen Grenzen beschränken. Die Frage nach Inhalt und Form der Solidarität stellt sich in Bezug auf sowohl innerhalb als auch außerhalb der Landesgrenzen lebenden Menschen. Es ist festzustellen, dass die Armut in Wohlstandsländern und die Armut in Entwicklungsländern völlig getrennt voneinander aufgefasst und diskutiert werden: "Zum einen gibt es das Problem Armut, das wir mit Wohlfahrtsstaat, Arbeitslosigkeit und inländischer Wirtschafts- und Sozialpolitik in Verbindung bringen. Zum anderen gibt es das "Entwicklungsproblem", das wir mit internationalen Einrichtungen, ausländischer Politik und unrechtmäßigen Handelsbeziehungen assoziieren. Grundsätzlich werden beide Problemfelder von unterschiedlichen Wissenschaftlern untersucht, und "Entwicklungshelfer" schlagen eine völlig andere berufliche Laufbahn als "SozialassistentIn" ein (De Herdt, 2000: 90). Ein Indikator der von Belgien geführten internationalen Armutsbekämpfungspolitik ("Entwicklungspolitik") ist der Prozentsatz des Bruttosozialproduktes, der für Entwicklungszusammenarbeit aufgewandt wird. Bereits seit Jahren liegt unser Land weit unter der internationalen Norm von 0,7 %⁹. 2000 kam Belgien nicht über 0,36 % hinaus (Staatssekretär für Entwicklungszusammenarbeit).⁷

Will man die strukturellen Mechanismen der Armut durchbrechen, so sind weltweit greifende Maßnahmen notwendig.

7.2. Auf dem Weg zu einem sozialen Europa?

Begeben wir uns auf europäische Ebene. Die Europäische Union ist ein wichtiges Forum im Hinblick auf die Voraussetzungen für eine Politik der effizienten Armutsbekämpfung. Lässt man die drei experimentellen europäischen Armutsbekämpfungsprogramme außer Acht, so war es lange Zeit still um diese

⁹ 1970 unterzeichneten die Geberländer die Zielsetzung der Vereinten Nationen, jährlich 0,7 % des Bruttosozialproduktes für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Diese Zielsetzung ist wiederholt in die einzelnen UN-Resolutionen aufgenommen worden. Die Anzahl Länder, die dieses Versprechen einhalten, ist immer noch sehr begrenzt (1999 setzten nur die Niederlande, Norwegen, Dänemark und Schweden die 0,7-%-Norm um).

- Auch Belgien hat bereits seit Jahren die 0,7-%-Marke nicht mehr erreicht und hatte 1999 mit 0,3 % einen Tiefstwert vorzuweisen (NCOS/11.11.11, 2000). Das Regierungsabkommen der gegenwärtigen Regierung hat das Erreichen der 0,7-%-Norm als Zielsetzung erneuert.

Zusammenarbeit in der Armutsbekämpfung. Der Schwerpunkt lag deutlich bei der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion. Seit dem Vertrag von Amsterdam und dem Gipfel von Lissabon wird jetzt nach dem monetären Aufgabenkatalog auch der soziale Bereich ausgearbeitet. Belgien spielt dabei eine Vorreiterrolle.

Das besondere Interesse an der Armutsbekämpfung ist sicherlich begründet. Eurostat errechnete, dass 18 Prozent von 60 bis 65 Millionen Einwohnern in der EU ein (zu) niedriges Einkommen beziehen. Bei etwa 7 Prozent handelt es sich dabei um einen permanenten Zustand. Im Vertrag von Amsterdam (September 1997) wird erstmals der Kampf gegen die Armut verankert, und zwar als "Bekämpfung der Ausgrenzung". Kraft Artikel 136 der neuen konsolidierten Verträge wird die "Bekämpfung der Ausgrenzung" formell als europäische soziale Zielsetzung anerkannt und schriftlich festgehalten. Es werden zwei Aktionsleitlinien vorgeschlagen. Die erste betrifft die Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen. Die zweite umfasst Maßnahmen zur Anregung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, um die Kenntnis, den Informations- und Erfahrungsaustausch, die Evaluation der Erfahrungswerte und die Stimulierung neuer Ansätze zu verbessern. Es ist kein Zufall, dass die Beschäftigungsmaßnahmen mit höchster Dringlichkeit ausgearbeitet werden (siehe Schwerpunktlegung auf Arbeit, wie in diesem Bericht bereits erwähnt). Eine europäische Beschäftigungsstrategie wurde schon 1997 entworfen. Hierzu zählten europäische Zielsetzungen in Form quantitativer und qualitativer Richtlinien, nationale Aktionspläne zur Umsetzung dieser Richtlinien in die nationalen Politiken, eine jährliche gemeinsame Evaluation des Fortschritts, unterstützt durch einen systematischen Erfahrungsaustausch, "Benchmarking"¹⁰ sowie ein politischer Dialog auf hoher Ebene (Jonckers, 2000: 252-261).

Drei Jahre später, im März 2000, wurde beim Gipfel von Lissabon beschlossen die soziale Ausgrenzung auf einheitliche Weise in Angriff zu nehmen, und zwar über eine "neue offene Koordinationsmethode": "Eine Politik, die soziale Ausgrenzung bekämpfen will, muss auf einer offenen Koordinationsmethode fußen, bei der nationale Aktionspläne und eine Initiative der Kommission zur Zusammenarbeit in diesem Bereich (...) einbegriffen sind.

Im Besonderen fordert der Europäische Rat den Rat und die Kommission:

- durch permanenten Dialog und den Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken auf Basis gemeinsam festgelegter Indikatoren einen besseren Einblick in die soziale Ausgrenzung zu ermöglichen (...);
- die Eingliederungsförderung in die Beschäftigungs-, Bildungs-, Volksgesundheits- und Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten zu integrieren und auf Gemeinschaftsebene innerhalb des derzeitigen Haushaltsrahmens in die Strukturfonds einzufügen;
- für bestimmte Zielgruppen (z.B. Minderheiten, Kinder, ältere Menschen, Personen mit Behinderung) prioritäre Aktionen zu entwickeln, wobei die Mitgliedstaaten in Anbetracht ihrer jeweiligen Situation eine Auswahl unter diesen Aktionen treffen und anschließend Bericht über die Durchführung der gewählten Aktionen erstatten müssen." (Europäischer Rat von Lissabon, 2000, Abschnitt 32 und 33 der Beschlüsse).

¹⁰ Beim "Benchmarking" wird das beste Beispiel zu Vergleichszwecken ermittelt.

Beim Gipfel von Feira (Juni 2000) hat die Kommission ein "Gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Anregung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung" vorgeschlagen, das folgende Ziele verfolgt: (1) Zusammenarbeit zur Verbesserung der Transparenz des Phänomens der sozialen Ausgrenzung, (2) Anregung der politischen Zusammenarbeit, des politischen Dialogs sowie des Austauschs neuer Erfahrungen und Vorgehensweisen in Zusammenhang mit den nationalen Aktionsplänen, (3) Förderung der Beteiligung aller Betroffenen und Unterstützung der Netzwerke (Jonckers, 2000: 269).

Beim Gipfel von Nizza (Dezember 2000) wurden die Abkommen weiter konkretisiert. Die vier vorrangigen Arbeitsbereiche, in denen die Europäische Union um Fortschritte bemüht ist, sind: Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wohnen. Inzwischen wurden in Belgien vier thematische Arbeitsgruppen (entsprechend den vier vorrangigen europäischen Arbeitsbereichen) im Hinblick auf die Aufstellung des nationalen Aktionsplans gebildet.

Im Rahmen des EAPN (European Anti-Poverty Network) haben sich die Sprachrohr-Organisationen der Meistbenachteiligten zusammengeschlossen. Über die nationalen Netzwerke, die Teil des EAPN sind, überwachen sie die Aufstellung der nationalen Aktionspläne in den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch für die europäische Politik werden Vorschläge ausgearbeitet.

Der schnelle Start der sozialen Sparte der europäischen Zusammenarbeit ist eine entscheidende Phase in der europäischen und auch in der belgischen Armutsbekämpfung. Belgien spielt mit dem EU-Vorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2001 übrigens eine wichtige Rolle in der Unterstützung dieses Prozesses. Die Entwicklung der Armutsnorm, zu deren Verfechtern Belgien zählt, soll die Evaluation und Lenkung der Armutsbekämpfungspolitik ermöglichen. Im vorliegenden Bericht geht das Kapitel über die Armutsindikatoren näher auf diese Entwicklung und auf die Frage ein, wie die Armutsindikatoren von den in Armut lebenden Menschen mitbestimmt werden können. Ziel ist es auch, auf Basis des Vergleichs der Armutszahlen und der verschiedenen nationalen Politiken eine gemeinschaftliche und harmonisierte europäische Armutsbekämpfungspolitik in die Wege zu leiten. Hierbei darf allerdings das Risiko, dass auf den kleinsten gemeinsamen Nenner vereinheitlicht wird, nicht außer Acht gelassen werden.

8. Einbeziehung der in Armut lebenden Menschen

Sowohl in den belgischen als auch in den europäischen Plänen wird danach gestrebt, die in Armut lebenden Menschen durch ihre Sprachrohr-Organisationen in die Armutsbekämpfungspolitik einzubeziehen. Die Teilhabe der in Armut lebenden Menschen an der Ausgestaltung der Politik kann verschiedene Formen annehmen. Das Kapitel über die Dialogmethode stellt Überlegungen zur Bündelung des Wissens (im Französischen: "croisement des savoirs") sowie zur Partnerschaft und zum Dialog der in Armut lebenden Menschen, Politiker und Berufsbeteiligten an.

Diese Form der Teilhabe der in Armut lebenden Menschen, deren Grundlage im Allgemeinen Bericht über die Armut geschaffen wurde, muss weiter ausgearbeitet und auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene gesichert werden.

Leider ist festzustellen, dass der Dialog im Hinblick auf die nationalen Aktionspläne aus Zeitmangel nicht fortgesetzt werden konnte. Allerdings wurden eine Verbesserung bei der Überwachung und Evaluation des ersten Aktionsplans sowie die Erstellung weiterer Pläne in Aussicht gestellt. In jedem Fall zeigt diese Entwicklung, wie schwierig es ist, das Einbeziehungskonzept im politischen Kontext zu verwirklichen (einschließlich der Fristen, eigenen Zielsetzungen usw.).

Auch hier greifen wir auf den Allgemeinen Bericht über die Armut zurück, um die Bedeutung der effektiven Einbeziehung der in Armut lebenden Menschen zum wiederholten Male hervorzuheben: "Die Regierung hat anerkannt, dass es zur Verstärkung der Solidarität in der Gesellschaft von grundlegender Bedeutung ist, die Erfahrungen und Erwartungen der am stärksten unter Armut leidenden Menschen zu erfassen. Diese Menschen sollten daher auf möglichst direktem Wege das Wort in diesem ausgesprochen demokratischen Dialog führen" (ABA, 1994: 13). Das Kooperationsabkommen, in dessen Rahmen der vorliegende Bericht erstellt wird, greift diesen Punkt ebenfalls auf: "Das Kooperationsabkommen beschränkt sich nicht darauf, die Armut anlässlich des zweijährlichen Berichts auf die politische Agenda zu setzen, sondern muss den Armen als vollwertigen Partnern die Möglichkeit geben, durch die Mitarbeit ihrer Organisationen und auf der Grundlage ihrer konkreten einschlägigen Erfahrungen permanent an der Grundsatzdebatte über Armut teilzunehmen." (Begründung zum Gesetzentwurf, S. 2, Staatsblatt-Version).

Um diese Bestrebungen künftig zu intensivieren, wird man die Rahmenbedingungen des gewünschten Dialogs weiter in den Vordergrund rücken müssen.

Bibliografie

Antwerps Platform Generatiearmen (1999), *Participatie van generatiearmen aan het lokale beleid*, Antwerpen.

Algemeen Verslag over de Armoede (1994), ATD Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, Brussel.

Arnsperger C. (2001), «Idéal de solidarité ou mascarade?», in: *La Revue Nouvelle*, avril 2001, p. 52-67.

Bodart M. (1998), «Le modèle de la convention en droit social», in: Dechamps I., *Droit, Pauvreté et Exclusion*, Centre interdisciplinaire Droits fondamentaux en Lien social (Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur), Namur.

Cammaerts B. (2000), «Sociaal beleid in de informatiesamenleving, De digitale kloof in een Belgisch-Vlaams perspectief», in: *Ethiek en Maatschappij*, nr. 4, december 2000, p. 36-63.

Cantillon B., e.a. (1999), *Sociale indicatoren: 1976-1997*, Centrum voor Sociaal Beleid Berichten, UFSIA – Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

Conseil économique et social (1995), *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Paris.

De Decker P., Meert H. (2000), «Mythisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 59-85.

De Herdt T. (2000), «Grenze(n)loze armoede», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 87-99.

Delmas-Marty M. (1996), *Vers un droit commun de l'humanité*, Paris.

De Lathouwer L. (2000), «Méér werk: geen garantie voor minder armoede. Keerzijde van Nederlands poldermodel», in: *De gids op maatschappelijk gebied*, nr. 8, oktober 2000, p. 14-28.

Elie M. (1997), «Internet, une chance pour les plus pauvres?», in: *Revue Quart Monde*, septembre 1997, n° 163, p. 23-28.

Europese Raad van Lissabon (2000), *Conclusies van het voorzitterschap - Lissabon, 23 en 24 maart 2000*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000/mar2000_nl.pdf

Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie (1999), DOC/700/007, 24 maart 1999, ongepubliceerd document.

- Jonckers J. (2000), «Op weg naar een Europees armoedebelid: recente ontwikkelingen», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 251-270.
- Kabinet van de Eerste Minister - Secretarie van het Overlegcomité (1999), *Vergadering Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie van 24 maart 1999*, ongepubliceerd document.
- Kesteloot C. (1996), «De verwaarlozing voorbij?, Achtergestelde buurten en hun ontwikkelingskansen», in: De Decker P., Hubeau B., Nieuwinckel S., *In de ban van stad en wijk*, EPO, Berchem.
- Kesteloot C. met medewerking van Vandenbroecke H., Van der Haegen H., Vanneste D., en Van Hecke E. (1996), *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Instituut voor Sociale en Economische Geografie K.U.Leuven, Brussel.
- Koning Boudewijnstichting (2001), *De hand aan de ploeg ... Sociale uitsluiting in plattelandsgebieden*, Brussel.
- NCOS/11.11.11 (2000), De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 1999, [www.ncos-
ngonet.be](http://www.ncos-
ngonet.be).
- Nicaise I. (2001), «De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur», in: *Over. Werk – Tijdschrift van het Steunpunt Werkgelegenheid – Arbeid – Vorming*, april 2001, nr. 1-2, p. 19-28.
- Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (2001), *Bestedingspercentage: 0,36 % in 2000. Aandeel ontwikkelingshulp in het BNP steeg met 1/5*, persmededeling van 6 april 2001.
- Vandenbroucke F. (1999), *De actieve welvaartsstaat: een Europese ambitie*, Den Uyl-lezing, 13 december 1999, Amsterdam.
- Van den Bosch K. (2000), «Armoede in België: een exploratie van de oorzaken van de stijging in de jaren negentig», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 127-132.
- Verenigde Naties, Economische en Sociale Raad (2000), *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Belgique*, 01/12/2000, E/C.12/1/Add.54.
- Verenigingen waar armen het woord nemen (1999), *Standpunt ter gelegenheid van de Europese, federale, gemeenschaps- en gewestverkiezingen van 13 juni 1999*, 12 februari 1999.
- Vooruitgangsrapport uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede* (2000), Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu - Cel Armoede, Brussel.
- Vranken J. (2000), «Op het breukvlak van twee eeuwen», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 25-37.

Vranken J. (2000), «De verdeling van inkomen en vermogen», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 151-156.

Vranken J., Geldof D. (2000), «Beleid inzake armoede en sociale uitsluiting: alle kleuren van de regenboog?», in: Vranken J., e.a., *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 233-250.

Vranken J., e.a. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusen.