



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Staatsbürgerschaft und Armut

---

EIN BEITRAG ZUR POLITISCHEN DEBATTE UND POLITISCHEN AKTION

## ZUSAMMENFASSUNG

ZWEIJAHRESBERICHT 2016 - 2017

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





## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Kapitel I Staatsbürgerschaft bedeutet, Gleichheit in Würde und Rechten	6
1. Gleicher Zugang zu Rechten	6
2. Spezifische Maßnahmen hinsichtlich universeller Rechte	8
Kapitel II Staatsbürgerschaft bedeutet, frei in der Ausübung von Rechten und der Wahrnehmung von Verantwortung zu sein	10
1. Recht auf Privatsphäre	10
2. Mit den Menschen seiner Wahl zusammenwohnen	12
Kapitel III Staatsbürgerschaft bedeutet, Verantwortung übernehmen zu können	14
1. Gesellschaftliche Teilhabe	14
2. Eltern sein	15
Kapitel IV Fokus: Recht auf angemessenen Wohnraum	18

# Einleitung



Der neunte Bericht des Dienstes zur Bekämpfung von Armut ist das Ergebnis einer langen und kollektiven Arbeit, die mit der ersten Konzertierungsversammlung zwischen den Vereinigungen, in denen armutsbetroffene Menschen zu Wort kommen, und den Mitarbeitern des Dienstes für Bekämpfung von Armut am 6. Juni 2016 ihren Auftakt machte. Von Anfang an und während der gesamten Konzertierung war die Teilnahme der von Armut betroffenen Personen sehr hoch. Die Energie, mit der sie die Treffen vorbereiteten und in ihnen mitwirkten, war beeindruckend. Im Rahmen etwa eines Dutzend Versammlungen trafen sich Mitglieder oben erwähnter Vereinigungen mit Fachvertretern unterschiedlicher Bereiche, die betroffen sind, weil sie Ansprüche geltend machen, weil sie angehende Sozialarbeiter ausbilden oder weil sie in einer Institution arbeiten, die sich für den Schutz von Menschenrechten stark macht... Dieser Dialogprozess entsprach der Gesinnung des Allgemeinen Armutsberichts, wie auch im Kooperationsabkommen vorgesehen und von den Teilnehmern gewünscht.

Die Mitarbeiter des Dienstes hatten ebenfalls die Möglichkeit, mit den betroffenen Akteuren aus Ostbelgien zusammen zu arbeiten. Der zuständige Minister für Familie, Gesundheit und Soziales richtete gemeinsam mit dem Dienst zur Bekämpfung von Armut am 18. April 2017 einen Arbeitstag in Eupen aus, bei dem verschiedene, mit Staatsbürgerschaft und Armut zusammenhängende Fragen angeschnitten wurden.

Bei der Behandlung des Themas "Staatsbürgerschaft und Armut" sind wir nicht von einer bestehenden Definition des Begriffs ausgegangen, sondern viel mehr von der Bedeutung, die die Konzertierungsteilnehmer ihm gaben, vor allem

jene, die Armut unmittelbar erfahren. Aus diesen Beratungen kristallisierten sich drei wesentliche Aspekte der Staatsbürgerschaft heraus, und diese haben wir in drei nicht voneinander trennbaren Kapiteln behandelt: Staatsbürger sein, heißt gleiche Würde und gleiche Rechte genießen; Staatsbürger sein heißt, frei sein bei der Ausübung seiner Rechte und Verantwortung; Staatsbürger sein heißt, Verantwortung übernehmen können. Diese drei Säulen der Staatsbürgerschaft haben als Fundament die Anerkennung, die so eng mit ihnen verwurzelt ist, dass sie in allen drei Kapiteln als Querschnittsthema aufgegriffen wird. Neben materiellen und sozialen Entbehrungen leiden in Armut lebende Menschen häufig enorm unter mangelnder Anerkennung seitens einer Gesellschaft, die sie als "Loser" betrachtet, als unfähig, ihr Leben und das ihrer Familie in die Hand zu nehmen. Wie bei einem Stuhl mit vier Beinen sind die Anerkennung und die obigen drei Säulen unabdingbar und eng miteinander verhaftet. Entfernt man eines der vier Beine, wackelt der ganze Stuhl, und die darauf sitzende Person fällt runter.

Im vierten Kapitel behandeln wir das Thema Staatsbürgerschaft in Verbindung mit dem Wohnungswesen. Seit der Veröffentlichung des Allgemeinen Armutsberichts hat sich die Krise im Wohnungswesen weiter zugespitzt, und der mit den Wohnkosten zusammenhängende Druck auf die ärmsten der Menschen ist unhaltbar geworden. Ohne eine angemessene und erschwingliche Wohnunterkunft ist es unmöglich, seine staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können. Während der Konzertierungsgespräche wurde Nachdruck auf die verbindliche, regulierende Rolle der staatlichen Behörden angesichts eines Wohnungsmarktes, der den

verwundbarsten Mitgliedern der Gesellschaft keinen Platz zugesteht, gelegt.

Die Frage der Staatsbürgerschaft beschränkt sich natürlich nicht nur auf das Thema angemessener Wohnraum. Im Rahmen der Konzertierung haben die Teilnehmer wiederholt darauf hingewiesen, wie wichtig ihnen Familie, Arbeit, Bildungswesen, Gesundheit, Gerechtigkeit/Justiz ist... und dass alle diese Rechte unteilbar sind. In einer Zeit, in der der Trend in Richtung größerer Eigenverantwortung der in Armut lebenden Menschen geht, ist ein Ansatz, der einzig und allein auf deren Rechte und Pflichten ausgerichtet wäre, nicht ausreichend. Es liegt in der hauptsächlichen Verantwortung der Behörden und der Gesellschaft, die systemischen Fehler zu korrigieren, die dazu führen, dass Menschen in die Armut getrieben werden oder darin hängen bleiben. Eine tatsächliche Veränderung der Situation herbeizuführen ist nicht einfach und fordert sowohl einen kohärenten und transversalen Ansatz als auch größere Investitionen.

Dieser Bericht soll auch Vorurteile bekämpfen, denn er richtet sich hauptsächlich an jene Dienste und Organisationen, die Menschen in Armutssituation begleiten. Eine Unterstützung seitens der Entscheidungsträger, der Fachkräfte oder aufgeklärter Mitbürger würde die mangelnde Anerkennung in Armut lebender Menschen zumindest teilweise auffangen.

Bezug nehmend auf das Kooperationsabkommen, das besonderes Augenmerk für die Ärmsten unter den Armen fordert, hat man Situationen als Ausgangspunkt gewählt, in denen die menschliche Würde nicht gewährleistet ist und in denen Menschen in Armut die größten Probleme haben, ihre Rechte und Verantwortungen wahrzunehmen. Dank dieser Herangehensweise, so lautet die Überzeugung, werden die sich daran orientierenden Erörterungen und Empfehlungen die Grundrechte aller angemessen garantieren. Wir haben die im Bericht enthaltenen Empfehlungen so eng wie möglich in Verbindung mit den ihnen zugrundeliegenden Analysen formuliert, um somit deren Sinnhaftigkeit zu erläutern.

Die vom Dienst zur Bekämpfung von Armut vorgeschlagene Konzertierungsformel hat auch dieses Mal das Interesse zahlreicher Akteure geweckt, deren vorrangiges Ziel nicht zwangsläufig die Bekämpfung der Armut darstellt. Der einzigartige Charakter des Kooperationsabkommens macht dank der Vermittlung durch den Dienst solche Treffen zwischen Betroffenen, Vereinigungen oder Organisationen möglich, obgleich diese sich gewöhnlich nicht zusammen setzen, auch wenn allesamt danach streben, bei ihrem Einsatz, ihrer Arbeit oder ihrem Auftrag die Erlebnisse von Menschen in Armut mit zu berücksichtigen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da Armutsbekämpfung uns alle etwas angeht. Dank seiner interföderalen Position ist der Dienst in der Lage, die auf Erfahrungsberichten basierenden Diskussionen zu strukturieren, ohne dabei a priori die zuständigen Kompetenzebenen berücksichtigen zu müssen, und Empfehlungen zu formulieren, die die Kohärenz im Kampf gegen die Armut verstärken. Diese unabhängige Handlungsweise des Dienstes ermöglicht es ihm, den Konzertierungsteilnehmern große Redefreiheit zu gewähren. Da er weder eine Vereinigung noch eine Verwaltungsbehörde ist, formuliert der Dienst Kritik an jenen politischen Maßnahmen, die den Schutz von Menschenrechten reduzieren, ist aber da kooperationsbereit, wo es der Armutsbekämpfung dienlich ist.

Anlässlich der letzten Konzertierungsversammlung haben die Teilnehmer die Gelegenheit erhalten, Zukunftsvisionen zu entwickeln. Dabei tauchte unweigerlich die Frage nach dem Follow-up der Arbeit auf. "*Und was kommt jetzt?*" Es wurde sogar vorgeschlagen, diese Nachbereitung über ein ganzes Jahr zu organisieren und dann mit der Vorbereitung zum nächsten Bericht zu beginnen. Das Kooperationsabkommen sieht für das Follow-up der Zweijahresberichte des Dienstes ein Nachbereitungsverfahren vor, in dem die Berichte als Beiträge zu politischer Debatte und zur politischen Aktion betrachtet werden. Wir müssen in das Follow-up des Berichts genau so viel Energie investieren wie in dessen Vorbereitung und

Verfassung. Die Erwartungen der Teilnehmer vis-à-vis der politischen Verantwortlichen (Regierungen und Verwaltungen, Parlamente) sind enorm groß. Wir hoffen, dass dieser Bericht die Reichhaltigkeit der stattgefundenen Konzertierung wiedergibt und dass er die politischen Verantwortlichen und die

übrigen Akteuren ermutigt, die erforderlichen Initiativen zu ergreifen, so dass alle, auch von Armut oder prekären Lebensumständen betroffene Menschen, ihre staatsbürgerlichen Rechte vollumfänglich ausüben können.

# Kapitel I

## Staatsbürgerschaft bedeutet, Gleichheit in Würde und Rechten



Die Überlegungen bezüglich der Gleichheit in Würde und in Rechten beziehen sich auf zwei konkrete Fragestellungen. Die erste davon betrifft den Zugang zu den Rechten: Welches sind die Gründe für die Nichtzugänglichkeit dieser Rechte und infolgedessen für deren Ungleichheit? Die zweite Frage befasst sich mit den Maßnahmen, die sich am besten dazu eignen, für Gleichheit vor dem Recht zu sorgen: Sind spezifisch auf besonders verwundbare Menschen bezogene Rechte erforderlich, damit Gleichheit vor dem Recht garantiert ist oder verschärfen sie die Ungleichheit eher und machen aus den Rechten für Arme armselige Rechte?

### 1. Gleicher Zugang zu Rechten

Auf die ausdrückliche Bitte der Konzertierungsteilnehmer hin möchten wir zu Beginn darauf hinweisen, worum es hinsichtlich des Zugangs zu Rechten eigentlich geht, nämlich um die Wirksamkeit der Menschenrechte. Sie sind in mehreren internationalen Texten sowie in der belgischen Verfassung verankert und Ausdruck dessen, was für Männer, Frauen und Kinder als für ein Leben in Würde unabdingbar erachtet wird: Respekt des Familien- und Privatlebens, Beschäftigung, Sozialschutz, Gesundheitsschutz, angemessener Wohnraum, Kultur, ausreichende Ernährung... Somit wird eine der Frage nach dem Zugang zu Rechten vorgeschaltete Frage gestellt, nämlich ob die von politischen Verantwortlichen auf föderaler, regionaler oder gemeinschaftlicher

Ebene ergriffenen Initiativen tatsächliche Fortschritte hinsichtlich der Verwirklichung der Menschenrechte darstellen. Die seit etwa zehn Jahren festgestellte Erschwerung der Zugangsbedingungen wurde als eine Tatsache gewertet, die sich negativ auf die Effektivität der Menschenrechte ausgewirkt hat. In diesem Kapitel werden einige Gesetzestexte erwähnt, die diesen Trend bestätigen; er wird hauptsächlich erkennbar beim Sozialschutz (soziale Sicherheit und Sozialhilfe) und beim Zugang zur Justiz. Es werden vier Beispiele angeführt: die zunehmende Degressivität der Arbeitslosenunterstützung, die Änderung des Gesetzes über die Eingliederungszulage, die allgemeine Einführung des individualisierten Projekts sozialer Integration und die Reform der Rechtshilfe zweiter Linie.

Die Gründe für den mangelhaften Zugang zu Rechten sind vielfältig. Einige davon sind wohlbekannt, wie etwa unzureichende Information über die Rechte oder die Schwierigkeiten - und manchmal auch die Kosten - bei den zu unternehmenden Schritten. Andere sind weniger offensichtlich. So ist zum Beispiel die Verachtung, die Menschen in großer Armut entgegengebracht wird, einer der unbekannteren oder gar ignorierten Hauptgründe für mangelnden Zugriff auf die Rechte. Wie soll eine Person glauben, dass sie ein Rechtssubjekt ist, wenn sie Jahre lang auf einer Warteliste verharren muss, bevor ihr eine Sozialwohnung zugesprochen wird, wenn die Ersatzeinkommen und selbst die Arbeitseinkommen kein menschenwürdiges Leben ermöglichen, wenn die Kinder die Schule verlassen,

ohne über die Grundkenntnisse zu verfügen? Auch die negativen Folgen der Ausübung eines Rechts sind manchmal eine unterschätzte Ursache. Ein Recht wahrzunehmen kann manchmal risikoreich sein, denn es kann zu einer Verschlimmerung der Lage führen; dies ist insbesondere der Fall, wenn Mieter Klage einreichen, weil ihre Wohnung unbewohnbar ist. Eine solche Maßnahme kann eine Unbewohnbarkeitserklärung nach sich ziehen und in fine die Zwangsräumung der Mieter ohne garantierte Umquartierung bewirken. Ein weiterer Grund für den fehlenden Zugang zu Rechten ist die Tatsache, dass Gesetzesmaßnahmen nicht oder nur mangelhaft umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Beschlagnahmung von leerstehenden Gebäuden und die Verpflichtung, den Mietpreis eines gemieteten Gebäudes auszuweisen. Die Gründe für die Nichtanwendung sind vielfältig, z. B. das Fehlen eines für die Anwendung der Rechtsvorschriften unerlässlichen Dekrets oder die fehlende vorherige Konsultation der betroffenen Akteure, die sich daher nicht an die Maßnahme halten.

Die Eintragung in das Bevölkerungsregister ist entscheidend für den Zugang zu den Rechten. Das Gesetz, das für Obdachlose, die nicht über ausreichende Ressourcen für den Zugang zu Wohnraum verfügen, die Möglichkeit einer Referenzadresse bei einem ÖSHZ vorsieht, spielt dabei eine entscheidende Rolle, da diese Adresse als Eintrag ins Bevölkerungsregister betrachtet wird: Sie stellt keine Wohnung zur Verfügung, mildert aber bestimmte Folgen der Obdachlosigkeit. Obwohl es seit 20 Jahren in Kraft ist, wird dieses Gesetz immer noch nicht zufriedenstellend angewandt. Die Schwierigkeiten hängen u.a. mit einem Mangel an Informationen für Obdachlose und der mangelnden Kenntnis dieser Mechanismen bei einigen Verwaltungen zusammen; die unterschiedlichen Interpretationen der Begriffe "Obdachlose" und "Mangel an ausreichenden Ressourcen" durch die ÖSHZ; das Misstrauen gegenüber Obdachlosen, die im Verdacht stehen, ihren Gläubigern oder den Gerichten entgehen zu wollen; und das

Löschungsverfahren, das einer Eintragung an einer Bezugsadresse vorausgeht. Darüber hinaus trägt die mangelnde Kohärenz der sehr zahlreichen Rundschreiben zu diesem Thema zu den Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Bezugsadresse bei, aber ein gemeinsames Rundschreiben des FÖD Inneres und des FÖD Soziale Integration sollte die Regeln klären und vor dem Sommer 2018 fertiggestellt werden. Die Möglichkeit, eine Bezugsadresse bei einer Privatperson anzumelden, ist interessant, weil sie die Chancen erhöht, mit der angemeldeten Person in Kontakt zu bleiben. Aus Angst vor Folgen für die Höhe der Zulagen (Satz für Zusammenwohnende) wird sie jedoch wenig genutzt. Personen mit mobilem Wohnsitz können auch eine Adresse bei einer Vereinigung erhalten. Einige Gemeindeverwaltungen scheinen eine solche Registrierung jedoch zu erschweren, indem sie Kontrollen durchführen, die in keinem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen und über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen (z.B. die Anforderung, die Mobilität durch die Vorlage von Quittungen von Geschäften in verschiedenen Provinzen nachzuweisen).

Die Eintragung in die Bevölkerungsregister derjenigen Personen, die in Wohnungen leben, die nicht den Normen der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes oder der Stadt- und Raumplanung entsprechen, stellt für viele Gemeinden ein Problem dar, auch wenn das Gesetz die Domizilierung am Ort des Hauptwohnsitzes vorschreibt, unabhängig von den Merkmalen des Gebäudes. Deshalb hat ein Gesetz vor einigen Jahren das Konzept der vorläufigen Registrierung eingeführt. Ein im Januar 2016 vorgelegter und im März 2018 noch in der Diskussion befindlicher Gesetzentwurf zielt diesmal darauf ab, den Gemeinden zu verbieten, Personen, die in für unbewohnbar erklärten Wohnungen leben, zu registrieren, was für diese zu einem Verlust von Rechten führen würde.

Empfehlungen werden als Abschluss dieses ersten Teils von Kapitel I ausgesprochen, dessen Ziel es ist, den Nichtzugang zu verringern und die

Gleichberechtigung von Rechten zu fördern. Die Verwaltungsvereinfachung und die Automatisierung der Rechte (die Tatsache, dass ein öffentlicher Dienst von Amts wegen prüft, ob eine Person von einem Recht profitieren kann oder nicht) sind sehr relevante Ansätze und verdienen es, verfolgt und erweitert zu werden. Sie reichen jedoch nicht aus und werden sogar durch die zunehmende Komplexität der Gesetzgebung und die zunehmende Konditionalität der Rechte behindert. Aus diesem Grund empfiehlt der Dienst, den fehlenden Zugang zu Rechten bei der Bewertung der Regierungspolitik als Indikator zu betrachten. Ex ante geht es darum, bei in Ausarbeitung befindlichen Rechtsvorschriften das Risiko des Nichtzugangs auf die Rechte zu analysieren und ex post zu prüfen, welche potenziellen Rechteinhaber keinen Zugang zu den Rechten, auf die sie Anspruch hatten, erhielten und warum nicht.

## 2. Spezifische Maßnahmen hinsichtlich universeller Rechte

Nach der Frage des gleichberechtigten Zugangs zu den Rechten diskutieren wir die Arten von Maßnahmen, die allen eine gleichwertige Inanspruchnahme ihrer Rechte garantieren können. Die Antwort auf diese Frage wird oft in Form von universellen oder selektiven Maßnahmen gegeben. Da in Wirklichkeit universelle oder allgemeine Maßnahmen hauptsächlich den am wenigsten gefährdeten Gruppen zugute kommen, ergreifen die Behörden auch selektive Maßnahmen (spezifische, gezielte oder kategorische), die sich ausschließlich auf Menschen mit erhöhtem Armutsrisiko konzentrieren. Finanzielle Interventionen (wie die erhöhte Intervention, Sozialzuschläge zu Familienzulagen, Sozialtarife für öffentliche Verkehrsmittel oder Telekommunikation usw.) oder spezifische Hilfsdienste müssen dazu beitragen, dass auch die Rechte dieser Gruppe Menschen gewährleistet sind. Doch die von Armut betroffenen Personen reagieren anders auf

diese Frage. *"Wir wollen keine Sonderrechte für Menschen, die in Armut leben, wir wollen eine Gesellschaft, in der wir als vollwertige Bürger anerkannt werden. Sie fühlen sich wie "Bürger zweiter Klasse", für die nur "Unterrechte" gelten.*

Es gibt mehrere Gründe, weswegen armutsbetroffene Menschen von "Unterrechten" reden. Wir haben bereits von der zunehmenden Konditionalität der sozialen Rechte gesprochen. In Zeiten von Sparmaßnahmen neigen die Behörden dazu, die begrenzten Mittel für "diejenigen, die sie am dringendsten benötigen" zu reservieren. Solche Maßnahmen werden folglich selektiver und exklusiver. Andererseits können einige Maßnahmen zum Selbstzweck werden. Beispielsweise haben Menschen, die von Armut betroffen sind, das Recht auf einen sozialen Integrationspfad, aber nicht auf eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Beschäftigung. Sie haben Anspruch auf ein Lebensmittelpaket, aber nicht auf eine gesunde Ernährung. Schließlich sind diese Maßnahmen für in Armut lebende Menschen keine zusätzlichen "Ergänzungen" oder "Vorteile" im Vergleich zu dem, was andere erhalten. Es ist nur eine Hilfe, damit sie etwas weniger schlecht leben können. Aus ihrer Sicht zeigt die Notwendigkeit solcher Maßnahmen strukturelle Defizite in der allgemeinen Politik auf.

Problematisch ist auch die Abgrenzung der Zielgruppen, für die diese selektiven Maßnahmen gelten ("Bürger zweiter Klasse"). Die Konzertierungsteilnehmer waren sich einig, dass die für die Definition von Menschen mit erhöhtem Armutsrisiko verwendeten Kategorien nicht alle Situationen und Ursachen der Armut abdecken können. Sie fragten sich zum Beispiel, ob Einelternfamilien wegen der Alleinerziehung arm sind oder ob sie aufgrund ihrer Armut alleinerziehend sind. Vor dem Hintergrund der Sozialzuschläge zu Familienzulagen und der Prioritätsregeln im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus stellen wir auch die Relevanz von Kriterien des Einkommens und des Statuts für die Definition von Zielgruppen in Frage. Wir verweisen darüber hinaus auf mehrere negative Folgen der Verwendung von Kategorien. Dies kann

stigmatisierend und erniedrigend sein, da diese Menschen ständig beweisen müssen, dass sie bedürftig sind. Diese Kategorisierung kann auch zu Abspaltungen und Eifersüchteleien zwischen den Betroffenen führen, da für unterschiedliche Gruppen unterschiedliche "Vorteile" gelten. Dies kann ungewollte negative Folgen nach sich ziehen. Beispielsweise haben armutsbetroffene Teilnehmer von Vätern berichtet, die ihre Familien verlassen, damit ihre Frauen und Kinder in der Kategorie "Alleinerziehende" besser zurechtkommen.

Die Konzeptisierung kam zu dem Schluss, dass eine nur auf Kategorien basierende Politik nicht zielführend ist. In der Tat wird es immer Menschen geben, die ausgeschlossen sind, weil sie nicht unter die verwendeten Kategorien fallen, so dass ihnen die Rechte nicht zugänglich sind. Darüber hinaus reichen auf Kategorien begrenzte Maßnahmen nicht aus, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und echte Zukunftsperspektiven zu bieten. Schließlich tragen sie nicht genug zur Autonomie bei: Indem sie die Menschen auf Kategorien reduzieren, werden diese abhängig von der Unterstützung, die sie erhalten, und verlangsamen so deren Emanzipation.

Im Idealfall sind selektive Maßnahmen Teil einer auf soziale Umverteilung ausgerichteten Politik, bei der ein Gleichgewicht zwischen Gleichheit und Gerechtigkeit sowie Selektivität im Rahmen der Universalität angestrebt werden. In einer "progressiven oder proportionalen Universalität" hat jeder das Recht auf staatliche Intervention oder Zugang zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Gefährdete Gruppen erhalten jedoch zusätzliche Unterstützung, um ihre Rechte geltend zu machen oder um deren Zugang sicherzustellen, oder aber sie erhalten einen höheren Betrag als andere. Solange auf Kategorien basierende Maßnahmen erforderlich sind, um Menschen in prekären Situationen in die Lage zu versetzen, hinsichtlich der Wirksamkeit ihrer Rechte die Nachteile zu verringern, empfiehlt der Dienst zur Bekämpfung von Armut, dass sie nicht zum Selbstzweck werden und sich nicht auf die Deckung der Grundbedürfnisse beschränken. Daneben ist es wichtig, objektive Kriterien zu verwenden, um Kategorien von einander abzugrenzen und an Verhalten gebundene Kriterien zu vermeiden. Es ist auch sinnvoll, Einkommens- und Statutkriterien intelligent zu kombinieren, damit Menschen, die von Armut betroffen sind, ihre Rechte auf unterschiedliche Weise geltend machen können.

# Kapitel II

## Staatsbürgerschaft bedeutet, frei in der Ausübung von Rechten und der Wahrnehmung von Verantwortung zu sein

---

Die zweite Säule der Staatsbürgerschaft, die bei der Konsultation ermittelt wurde, ist die Freiheit. Bürger zu sein bedeutet für armutsbetroffene Menschen, frei zu sein, eigene Entscheidungen zu treffen: nicht so sehr "frei sein zu tun, was man will", sondern vor allem frei zu sein, seine Rechte und Pflichten auszuüben, Kontrolle über sein Leben und seine Zukunft zu haben. Armutssituationen, wie das Fehlen eines angemessenen Einkommens, zwingen die Menschen zu entscheiden, welche Grundbedürfnisse Priorität haben (gesunde Ernährung, Unterkunft, Schulgeld, Gesundheitskosten usw.). Gleichzeitig sind die Wahlmöglichkeiten so stark eingeschränkt, dass nur noch Zwangsentscheidungen möglich sind. Wenn das Zusammenwohnen z.B. zu einer Verringerung der Sozialleistungen führt, entscheidet man sich dann wirklich frei dafür, weiterhin allein zu leben? Andererseits können Armutssituationen die Ursache für Verstöße gegen das Privatleben von Sozialhilfeempfängern sein, während Menschen, die ein Arbeitseinkommen erhalten, damit weniger konfrontiert sind. Ausgehend von der Analyse, dass in Armut lebende Menschen immer transparenter werden, beginnen wir dieses Kapitel mit einer vertieften Diskussion über das Recht auf Privatsphäre.

### 1. Recht auf Privatsphäre

Das Recht auf Privatsphäre soll die Bürger vor den Gefahren der Einmischung durch Behörden schützen und ist daher sehr eng mit dem Begriff der Freiheit verbunden. Aber in Situationen der Armut ist es alles andere als selbstverständlich. Im Zusammenhang mit dem Internationalen Tag zur Beseitigung der Armut hat die Vereinigung *Luttes Solidarités Travail* den Begriff der Transparenz hervorgehoben, der zwei Aspekte umfasst: Einerseits müssen sich Menschen, die Armut erleben, vollständig entblößen, weil verschiedene Dienste alles über sie wissen müssen; andererseits sorgen alle möglichen Arten von Vorschriften dafür, sie auszuschließen und unsichtbar zu machen.

Die Achtung der Privatsphäre wird heutzutage unter anderem durch digitale Entwicklungen, durch Sicherheitsüberlegungen, durch den Nachdruck auf Kontrollen untergraben.... Es ist klar, dass dieser Druck in Situationen der Armut noch größer ist, vor allem, wenn eine Person um Hilfe oder eine Zulage bittet. Die Konzertierung ergab, dass immer mehr Anforderungen gestellt werden, um auf bestimmte Rechte zugreifen und sie behalten zu können. Diese Anforderungen - und deren Kontrolle - wirken sich zunehmend auf die Privatsphäre aus und sind nicht

mehr immer proportional zu den Zielen der Maßnahmen.

Darüber hinaus hat sich die Bekämpfung des Sozialbetrugs - auch des Leistungsbetrugs - in den letzten Jahren intensiviert. Während der Konzertierung gab es keine Beanstandung der Notwendigkeit der Bekämpfung von Leistungsbetrug, aber gleichzeitig wurde betont, dass das Ausmaß des Betrugs übertrieben sei und dass die Frage des fehlenden Zugangs zu Rechten viel umfassender sei und viel mehr Aufmerksamkeit verdiene.

Ein weiterer Punkt, der angesprochen wurde, ist der Zugriff der Dienste auf Daten, um eine Vergütung oder ein anderes Recht zu gewähren und die Bedingungen für ihre Aufrechterhaltung zu überprüfen. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Ziele hinreichend konkret formuliert sind und ob der Datenaustausch im Verhältnis zu diesen Zielen steht. Ein erster Aspekt betrifft die Anzahl und die Art der von den öffentlichen Diensten angeforderten personenbezogenen Daten. Gewisse ÖSHZ bitten die Nutzer, ihnen ihre Kontoauszüge zukommen zu lassen, um sich ein Bild ihrer Existenzmittel zu machen. Obwohl dies im Prinzip nur zur Überprüfung der Einnahmen dient, wird es von einer Reihe von ÖSHZ auch zur Kontrolle der Ausgaben verwendet. Diese Praxis wurde bereits vom Kontrolldienst des FÖD Soziale Integration kritisiert. Ein zweiter Aspekt betrifft den Datenaustausch zwischen den Institutionen und die Bedeutung des Berufsgeheimnisses. Die Datenübermittlung zwischen öffentlichen Einrichtungen kann nur unter strengen Bedingungen und nach den Grundsätzen des Datenschutzgesetzes erfolgen. Die Kontrolle des Wasser- und Stromverbrauchs, die im Zusammenhang mit Betrug im Privathaushalt eingeführt wurde, wurde im Rahmen der Konzertierung angesprochen. Nach Ansicht der meisten Teilnehmer beruht diese Kontrolle auf dem Misstrauen gegenüber Menschen, die von Armut betroffen sind. Ein dritter Aspekt des Problems ist die Art und Weise, wie die Antragsteller von den

Diensten empfangen werden, da der Schutz der Privatsphäre auch bei der Beantragung von Hilfe oder einer Dienstleistung wichtig ist. Wir erleben weiterhin Situationen, in denen Menschen über ihre Situation in Hörweite anderer und an Orten sprechen müssen, an denen die Privatsphäre nicht respektiert wird. Der Nachteil solcher Informationsübermittlungen besteht darin, dass Dienste häufig Dateien über Personen und ihre Familien erstellen, ohne dass die betroffenen Personen Zugang zu diesen Dokumenten haben. Ihr Zugriff auf die sie betreffenden Akten würde aber die Transparenz der Dienste stark verbessern.

Während der Gespräche wurde besonderes Augenmerk auf das Statut des Betreuers von Vermögen und Personen gelegt. Dieser Status ist ein extremes Beispiel für den Verlust der Kontrolle über die eigene Existenz. Es handelt sich um eine Maßnahme zum Schutz von Volljährigen, die aufgrund ihres körperlichen oder geistigen Zustands nicht mehr imstande sind, ihr Vermögen oder sich selbst zu verwalten. Das Gesetz verlangt ein detailliertes ärztliches Attest, aber der Begriff "Gesundheitszustand" ist nicht weiter definiert. Auch wenn klar ist, dass dieser Status - der offensichtlich ein Schutzziel verfolgt - verschiedenen Menschen helfen kann, stellen sich die Konzertierungsteilnehmer die Frage, auf wie viele Menschen in Armut dieser Status angewendet wird. Friedensrichter haben es mit Menschen zu tun, die ihre persönliche, finanzielle Situation aufgrund von mit ihrer Armut zusammenhängenden Problemen nicht mehr bewältigen können, mit Jugendlichen im Alter von 30 oder 35 Jahren, die kommen und sie anflehen, ihnen einen provisorischen Betreuer zur Seite zu stellen und sie für unfähig zu erklären. Wir haben auch mehrere Signale erhalten, die darauf hinweisen, dass es manchmal vorkommt, wenn ein ÖSHZ in einem Fall von Armut keine Lösung mehr sieht, dem Betroffenen geraten wird, eine Betreuung zu beantragen. In solchen Situationen entspricht dies in der Tat der budgetären Verwaltung eines zu begrenzten Einkommens.

Der Dienst zur Bekämpfung von Armut empfiehlt, die bestehenden Überwachungsinstrumente und -verfahren zu bewerten, einschließlich der Frage, ob die Ziele hinreichend spezifisch formuliert sind und ob die Überwachung in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen steht. Ferner wird empfohlen, den Aspekt Schutz der Privatsphäre in bestehende Ex-ante-Evaluierungsinstrumente wie die Folgenabschätzung auf föderaler Ebene und den Armutstest (Flandern) aufzunehmen. Eine Evaluierung unter Einbeziehung von Vereinigungen, in denen arme Menschen zusammenkommen, und anderen Akteuren ist auch im Hinblick auf die vorläufige Verwaltung von Gütern und Personen notwendig, um zu verhindern, dass diese Maßnahme allein wegen einer Armutssituation angewendet wird.

## 2. Mit den Menschen seiner Wahl zusammenwohnen

Die Vorschriften über das Zusammenwohnen sind für Menschen, die in Armut leben, einer der größten Verstöße gegen ihre Freiheit als Bürger. Als Sozialhilfeempfänger können sie nicht mit Menschen ihrer Wahl zusammenleben, auch nicht als Paar oder Familie, ohne einen Einkommensverlust zu erleiden.

Die Bestimmungen hinsichtlich des Zusammenwohnens sind vielfältig und komplex. Sie umfassen verschiedene Bereiche (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Wohnen, Steuern usw.), in denen nicht unbedingt dieselben Definitionen des Zusammenwohnens gelten. Auch die Ermittlung des Einkommens (wessen Einkommen, ab einem bestimmten Schwellenwert, ....), das bei der Gewährung und Berechnung der Zulage berücksichtigt wird, kann unterschiedlich sein. Darüber hinaus werden die Vorschriften von einem Bereich zum anderen unterschiedlich interpretiert und angewendet. Für die Leistungsempfänger bedeutet dies Rechtsunsicherheit und finanzielle

Probleme sowie eine Einschränkung ihrer Wahlfreiheit.

Menschen, die von Armut betroffen sind, weisen darauf hin, dass die Regelungen über das Zusammenwohnen sie daran hindern, ein "normales" Leben als Paar und Familie zu führen. Zum Zeitpunkt des Entstehens einer neuen Beziehung können sie nicht entscheiden, das Zusammenleben zunächst zu testen, ohne dabei einen Teil ihres Einkommens zu verlieren. Wenn sich zwei Sozialhilfeempfänger für ein Zusammenleben entscheiden, ändert sich nicht nur ihre finanzielle Situation, sondern auch ihr Verhältnis der gegenseitigen Abhängigkeit. Zwei Alleinerziehende, die eine Patchworkfamilie gründen wollen und mit einem Integrationseinkommen auskommen müssen, riskieren die Hälfte ihres gemeinsamen Einkommens. Wenn ihr jüngstes Kind erwachsen wird, sinken die Einkünfte der Eltern, und sie werden abhängig vom Einkommen ihres Kindes, um die Wohnungs- und Haushaltskosten zu tragen. Junge Erwachsene, die weiterhin bei ihren Eltern leben, erhalten ein Integrationseinkommen oder eine Zulage zum Satz für Zusammenwohnende, die es ihnen nicht erlauben, sich eine Zukunft aufzubauen. Für Eltern und junge Erwachsene lautet oft die einzig mögliche Entscheidung, dass der/die Jugendliche in eine eigene Wohnung zieht, egal ob er/sie dazu bereit ist oder es sich leisten kann oder nicht. *"Ich bin Eigentümer eines Hauses geworden, das groß genug ist, um auch meinen Kindern zu helfen. Die Leute denken, wir sind Profiteure. Es ist wahr: mein Sohn 'profitiert' von meinem Haus, aber um sein Lebensprojekt zu verwirklichen und nicht etwa, um Milliardär zu werden!"*

Die Regelungen über das Zusammenwohnen betreffen nicht nur das Recht auf Familiengründung und das Recht auf Schutz des Familienlebens, sondern führen auch zu Ungleichheiten zwischen Personen, die ein Arbeitseinkommen erhalten, und solchen, die von einer Zulage leben, zwischen Sozialhilfeempfängern, je nachdem, ob sie mit einem Partner zusammenleben, und je nach Art und

Höhe des Einkommens des Partners, zwischen Männern und Frauen.... Die Teilnehmer an der Konzertierung fragten sich, warum Menschen in Armut, die eine Zulage erhalten, nicht das Recht haben, ihre finanzielle oder soziale Lage verbessern zu können, indem sie mit der Familie, Freunde oder Bekannten zusammen wohnen, während Lohnempfänger das sehr wohl dürfen. Um ihr Leben wieder in den Griff zu bekommen, suchen die Sozialhilfeempfänger nach behelfsmäßigen Lösungen, wie zum Beispiel das Mieten eines Postfachs oder, im Falle der Väter, das "fiktive" Verlassen ihrer Familien. Aber diese Entscheidungen verbessern selten ihre Situation, ganz zu schweigen von der Gefahr, als "Betrüger" bestraft zu werden.

Aus der Konzertierung ging eindeutig hervor, dass die Regelungen hinsichtlich des Zusammenwohnens weder an die schwierige Situation und das Lebensumfeld von Menschen, die in Armut leben, noch an moderne Wohn- und Lebensformen angepasst sind. Der Begriff des Zusammenwohnens gilt für eine Vielzahl von Wohn- und (Familien-)Lebensformen und betrifft Menschen, die sich in unterschiedlichen sozialwirtschaftlichen Situationen befinden und untereinander verschiedene (mehr oder weniger solidarische) Beziehungen unterhalten können. Gleichzeitig werfen diese Bestimmungen Fragen hinsichtlich der Solidarität auf, die diese Menschen aufbringen wollen, können und müssen.

Aufgrund der Komplexität der Vorschriften ist es sehr schwierig, konkrete Empfehlungen zu geben, um dieses Problem wirksam anzugehen. Darüber hinaus werfen eine Reihe von möglichen Ansätzen zahlreiche Fragen auf. Andererseits ist die Priorität für die von Armut betroffenen Menschen eindeutig. Jeder Bürger muss unabhängig von den Personen, mit denen er zusammenlebt, über ein menschenwürdiges Einkommen verfügen, das ihm freie Entscheidungen hinsichtlich seines Lebens ermöglicht. Andererseits ist es wichtig, bei einer Änderung der geltenden Vorschriften sicherzustellen, dass dies für niemanden zu einem Rückschritt führt. Deshalb empfiehlt der Dienst zur Bekämpfung von Armut eine Bestandsaufnahme der tatsächlichen Kosten und Vorteile einer Abschaffung des Statuts der Zusammenwohnenden - sowohl für den einzelnen Bürger als auch für die Gesellschaft insgesamt. Es ist auch angebracht, eine Debatte über die Abschaffung dieses Statuts im Rahmen der sozialen Sicherheit zu führen, da ein auf Bedürftigkeit basierender Ansatz in einem System der solidarischen Versicherung keinen Platz hat. Schließlich ist es wichtig, die für die verschiedenen Kategorien des Sozialhilfesystems gezahlten Beträge auf der Grundlage einer realistischen Einschätzung der vorausgesetzten Größenvorteile zu überprüfen.

# Kapitel III

## Staatsbürgerschaft bedeutet, Verantwortung übernehmen zu können



Menschen, die in Armut leben, tragen auch Verantwortung in ihrem Leben und in der Gesellschaft. Da sie jedoch keinen gleichberechtigten Zugang zu den Rechten haben, fehlen ihnen oft die Mittel und Möglichkeiten, diese Verantwortung auch voll und ganz zu übernehmen. Zusätzlich zu dieser Schwierigkeit, die regelmäßig mit Inkompetenz oder Unwilligkeit verwechselt wird, gibt es in unserer Gesellschaft eine wachsende Tendenz, Menschen für ihre eigene Situation verantwortlich zu machen.

Dieses Kapitel behandelt die Hindernisse, denen armutsbetroffene Menschen bei der Übernahme von Verantwortung als Bürger, im gesellschaftlichen Leben, in Vereinigungen oder auf politischer Ebene sowie als Eltern innerhalb der Familie begegnen.

### 1. Gesellschaftliche Teilhabe

Was die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben anbelangt, so haben die zahlreichen Gespräche während der Konzertierung die Ungleichheit deutlich gemacht, unter der Menschen leiden, die bürgerliche Initiativen ergreifen und Beihilfen oder Zuschüsse erhalten wollen. Die Angst, für Solidarität bestraft zu werden, ist sehr präsent. So stellt das Statut des Zusammenwohnens eines der Haupthindernisse für die zwischenmenschliche

Solidarität dar, da Personen, die als Alleinstehende Anspruch auf Leistungen haben, befürchten, eine geringere Leistung als "Zusammenlebende" zu erhalten, wenn sie einen Nahestehenden, der in Schwierigkeiten steckt, unterbringen. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass die ehrenamtliche Tätigkeit von Personen, die ein Integrationseinkommen, Arbeitslosengeld oder ein Ersatzeinkommen beziehen, besonderen Bedingungen unterliegt, die eine erhebliche abschreckende Wirkung haben. Wer Zulagen erhält und sich ehrenamtlich betätigen möchte, muss dies beim LfA (Onem) angefragt werden. Letztere könnte die Tätigkeit verweigern, in der Regel aufgrund der Nichtverfügbarkeit für den Arbeitsmarkt wegen ehrenamtlicher Beschäftigung und aufgrund des Verdachts der Schwarzarbeit, zwei Faktoren, die zuweilen unverhältnismäßig hoch eingeschätzt werden. Im Falle einer Ablehnung ist die Person gezwungen, ihre freiwillige Tätigkeit unter Strafe von Sanktionen einzustellen. Diese Art Regelung schafft ein Umfeld der Angst, in dem sich der Leistungsempfänger entweder nicht traut, ein Ehrenamt anzunehmen oder seine Tätigkeit nicht anmeldet, um sie fortsetzen zu können. Diese Angst wird durch mangelndes Wissen und daher schlechte Kommunikation seitens der betroffenen Akteure über das, was erlaubt ist und was nicht, weiter verschärft. Es sei darauf hingewiesen, dass die Behörden anhand von Aktivierungsmaßnahmen paradoxerweise gleich-

zeitig Druck auf die Antragsteller ausüben und sie ermutigen, "Gemeinschaftsdienste" zu erbringen.

Hinsichtlich Teilnahme am assoziativen Leben erklärten mehrere Konzertierungsteilnehmer zweitens, dass sie durch ihre Mitarbeit in einer Vereinigung eine Form von Staatsbürgerschaft wiedererlangt hätten. Abgesehen von der positiven Wirkung der Arbeit von Vereinigungen für die Gesellschaft im Allgemeinen, sind sie sehr oft auch "Auslöser staatsbürgerlichen Wirkens". Doch die Scham über ihre Situation, die Reise- und anderweitigen Kosten im Zusammenhang mit Aktivitäten, der Mangel an Zeit sind alles Hindernisse, die den von Armut betroffenen Menschen dabei einmal mehr im Wege stehen. Im Gegensatz zu vorgefassten Vorstellungen müssen sie oft mit einem Zeitplan voller Verwaltungsverfahren sowie mit ihren alltäglichen Sorgen zu Rande kommen. Die Herausforderung für die Vereinigungen besteht daher darin, die Ärmsten zu erreichen und im Laufe eines langwierigen Prozesses allmählich ihr Vertrauen zu gewinnen.

Schließlich kann die Teilhabe an der Gesellschaft die Form der Teilnahme an politischen Prozessen annehmen: Ein Bürger ist nicht nur ein Individuum, er ist auch ein vollwertiges Mitglied einer Gemeinschaft, an der er teilnimmt und in der er mitwirken und auch etwas bewirken möchte. Obwohl jeder Belgier das Recht hat, zur Wahl zu gehen, ist die Ausübung dieses Rechts nicht selbstverständlich: Menschen, die keine Adresse haben, können nicht wählen, für Analphabeten oder bildungsferne Personen ist es viel schwieriger, als aufgeklärter Bürger zu wählen, und Menschen, die in Armut leben, fühlen sich im Allgemeinen nicht durch die Politik vertreten. Es ist daher wichtig, Initiativen zu entwickeln und zu unterstützen, die diesen Personen ihre staatsbürgerlichen und politischen Fähigkeiten wiedergeben.

Abschließend möchte ich sagen, dass Armut nicht nur die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte beeinträchtigt, sondern auch die bürgerlichen und politischen Rechte von Menschen in Armut. Die Teilnahme an der Gesellschaft in all

ihren Formen ist ein starker Faktor des sozialen Zusammenhalts, der es verdient, auf allen Ebenen, sowohl auf individueller als auch auf kollektiver und staatlicher Ebene, gefördert zu werden. Die Wirksamkeit dieser Menschenrechte bedeutet, dass die Behörden die Ausübung der individuellen Freiheiten, insbesondere der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, nicht behindern dürfen, beispielsweise durch übermäßige Kontrollmechanismen. Zweitens müssen sie die Vereinigungen unterstützen, die den Ärmsten eine Stimme geben, und Mechanismen einrichten, die es armen Menschen ermöglichen, durch partizipative Entscheidungsprozesse an kollektiver Meinungsäußerung und politischem Handeln teilzuhaben. So ist es für die gesamte Gesellschaft nur von Vorteil, wenn die am stärksten isolierten Menschen die Möglichkeit erhalten, sich ehrenamtlich zu engagieren oder spontan und ungehindert zu solidarisieren, zusätzlich zur erzwungenen und institutionalisierten, kollektiven Solidarität.

## 2. Eltern sein

Während der Konzertierung wurde schnell klar, dass es undenkbar ist, über Staatsbürgerschaft und Verantwortung zu sprechen, ohne Familie und Elternschaft zu erwähnen. Die von Armut betroffenen Teilnehmer bekräftigten, wie sehr sie als Eltern auch Verantwortung für ihre Familien übernehmen wollen. Vor allem, wenn sie selbst als Kinder untergebracht wurden, sind ihre Ansprüche an die eigenen Familien und Kinder sehr hoch.

Aber Armut und vor allem extreme Armut setzen die Familien unter Druck. Die Schwierigkeiten, mit denen sie gleichzeitig konfrontiert sind – ein Einkommen, das kein Leben in Würde erlaubt, fehlende oder prekäre Arbeitsverhältnisse, gesundheitsschädliche Wohnungen oder gar keine Wohnungen... - machen das Familienleben schwierig oder unmöglich. Diese Schwierigkeiten, die schnell mit Inkompetenz gleichgesetzt werden, führen zur Disqualifikation der Eltern, was wiederum zur Unterbringung von Kindern in

Pflegefamilien oder in einer Einrichtung führen kann. Die Existenz eines statistisch signifikanten Zusammenhangs zwischen der ungünstigen sozioökonomischen Situation und der Unterbringung von Kindern wird heutzutage objektiviert. Dadurch fühlen sich die Eltern in ihren Kontakt mit den Dienststellen sehr verwundbar und haben Angst, sie in Anspruch zu nehmen. Nur eine Unterstützung, die fest im Wohnumfeld verankert ist und Möglichkeiten für eigenständiges Handeln schafft, kann echte Unterstützung bieten. Auch die Vorstellungen der Gesellschaft darüber, wie "gute Eltern" zu sein haben, tragen dazu bei, die Fähigkeiten der Eltern in Frage zu stellen.

Vereinigungen, in denen arme Menschen zusammenkommen, befürchten, dass der in den letzten Jahren auf die Bekämpfung der Kinderarmut gelegte Schwerpunkt die elterliche Disqualifikation noch weiter verstärkt, da sie den eigentlichen Zusammenhang zwischen Kinder- und Elternarmut verschleiern könnte. Sie kann jedoch dazu beitragen, die politischen Entscheidungsträger für die Auswirkungen der Armut auf Kinder und die Bedeutung der Berücksichtigung ihrer Ansichten und Rechte zu sensibilisieren. Diese Aufmerksamkeit ist notwendig, weil die in verschiedenen Bereichen (Einkommen, Wohnung, Gesundheit usw.) getroffenen Maßnahmen die Auswirkungen auf die Kinder nicht ausreichend berücksichtigen. Ein vom Kinderrechten-Commissariaat genanntes Beispiel zum Thema Ernährung verdeutlicht diesen Zusammenhang: Die Hauptaufgabe der staatlichen Behörden in diesem Bereich besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Kinder zu Hause ausreichend und gesund ernährt werden, denn *"die zu Hause eingenommenen Mahlzeiten stellen die geeignete Nahtstelle zu ihrem Kinderuniversum dar: zusammen essen, vor und nach dem Essen spielen, Platz zum Bewegen haben und Hausaufgaben machen. Die Regierung kann dies begünstigen, indem sie für ausreichend hohe Einkünfte sorgt"*.

Das Kapitel behandelt die Auswirkungen verschiedener Politiken auf den Schutz des Familienlebens: das Statut von Pflegeeltern (jetzt:

Familienbetreuern), Familienzulagen, steuerliche Maßnahmen, frühkindliche Betreuung und Bildung. Es untersucht sie, indem es deren Auswirkungen auf die Ausübung der elterlichen Verantwortung bei Menschen in Armut analysiert. So gibt ihnen das Gesetz vom 19. März 2017, das das Statut des „Familienbetreuers“ geschaffen hat, die Möglichkeit, fast die volle elterliche Autorität zu übernehmen. Sowohl die Vereinigungen, in denen arme Menschen zu Wort kommen, als auch die für die Unterbringung zuständigen Dienste glauben, dass dies die Beziehungen zwischen Betreuern und Eltern erschweren und somit negative Folgen für die Aufrechterhaltung der Bindung zwischen Eltern und untergebrachten Kindern haben wird.

Nachdem wir auf die Verantwortung des Staates gegenüber den Familien hingewiesen haben, nämlich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die bestmögliche Entfaltung der Familie und ihrer Mitglieder zu gewährleisten, stellen wir fest, dass, wenn Eltern nicht als vollwertige Partner anerkannt werden, viele dieser Maßnahmen wie Schläge ins Wasser sind. Die Beziehung zwischen in Armut lebenden Eltern und den Fachkräften ist keine Beziehung zwischen Gleichberechtigten. Erstere sind in hohem Maße von letzteren abhängig. Dieser Positionsunterschied hat negative Auswirkungen auf die Qualität der Beziehungen, die jedoch ein wesentlicher Aspekt einer angemessenen Hilfe darstellt. Darüber hinaus müssen Fachleute aus der Praxis in Diensten arbeiten, in denen häufig die Kontrolle höher als die Inanspruchnahme von Rechten eingestuft wird. Dem engen Handlungsspielraum der Fachkräfte wird zu wenig Beachtung geschenkt. Einige von ihnen versuchen jedoch, die Regeln flexibel anzuwenden. Es ist klar, dass Familien auf die Fachkompetenz der Fachkräfte angewiesen sind, um qualitativ hochwertige Hilfe zu erhalten. Eltern fühlen sich selten als Partner in einem auf Hilfe fußenden Verhältnis. Wir basieren diese Beobachtung auf der Art und Weise, wie Akten über Menschen angelegt werden. Die meisten Dienste - ÖSHZ, Jugendhilfe... - schreiben Berichte im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufträge. Aber die Betroffenen wissen in der Regel nicht, was diese Schriftstücke enthalten. Was über

sie gesagt wird und welcher ihr Standpunkt ist, bleibt ungesagt; die Vision der Fachleute dominiert, obgleich diese Berichte oft einen entscheidenden Einfluss auf das Leben der in ihnen behandelten, betroffenen Personen und ihrer Angehörigen haben. Das geschriebene Wort ist dann ein Werkzeug, das die Macht der Fachleute stärkt und die Betroffenen weiter schwächt. In diesem Kapitel erwähnen wir eine interessante Initiative, die andere inspirieren könnte und deren Ziel die Wiederaneignung der sie betreffenden Schriftstücke durch die Familien ist.

In der Theorie werden Eltern zunehmend als Partner betrachtet, aber die Kluft zwischen Theorie und Praxis bleibt groß, da der Kontrolle so viel Bedeutung zufällt, wegen Zeitmangel, fehlender Mittel... *"Die Herausforderung für Vereinigungen liegt im politischen Bereich und in Bezug auf die Anerkennung von in Armut lebender Eltern und Familien als echte Partner, als Akteure, Bürger und vor allem als Eltern. Aber diese Idee der Anerkennung ist nirgendwo mehr zu finden."*

# Kapitel IV

## Fokus: Recht auf angemessenen Wohnraum

Einen Platz zum Leben und zum Wohlfühlen zu haben, ist ein wesentlicher Bestandteil der Staatsbürgerschaft für alle. Die Teilnehmer betonten die Bedeutung des in Artikel 23 der Verfassung und in mehreren internationalen Verträgen verankerten Rechts auf angemessenen Wohnraum. Da das Thema Wohnen anlässlich der Konzertierung ausführlich diskutiert wurde und verschiedene Aspekte der Staatsbürgerschaft (Gleichheit der Rechte, Freiheit, Verantwortungsbewusstsein) berührt, wird es in einem gesonderten Kapitel des Berichts behandelt. Dieses Kapitel, das Zahlen über die drei Regionen und interessante Praxisbeispiele enthält, bestätigt, dass die Wirksamkeit dieses Rechts in Situationen von Armut und Prekarität problematisch ist.

Die erste Beobachtung ist, dass es einen Mangel an erschwinglichen Wohnungen von guter Qualität gibt. Belgien hat einen hohen Anteil an Eigentümern, aber dieser Trend kehrt sich für die weniger wohlhabenden Bevölkerungsgruppen und insbesondere in der Region Brüssel-Hauptstadt um. Der Zugang zu Sozialwohnungen ist aufgrund des sehr geringen Anteils am gesamten Wohnungsmarkt sehr schwierig. Das hat zur Folge, dass die Wartelisten sehr umfangreich und vor allem sehr lang sind. Die meisten in Armut lebenden Menschen sind daher gezwungen, sich dem privaten Mietmarkt zuzuwenden. Da die Mieten dort sehr hoch sind, ist das Verhältnis zwischen diesen und den niedrigen Einkommen aus Arbeit oder Sozialleistungen problematisch. Menschen mit niedrigem Einkommen müssen für das Wohnen zu

viel von ihrem Budget ausgeben. Die Wohnungsbauförderung, vor allem durch Besteuerung, richtet sich jedoch eher an Hauseigentümer.

Das zweite Element dieser Feststellung ist, dass arme Personen, die in qualitativ schlechten Wohnungen leben, überrepräsentiert sind. Zur Bekämpfung dieses Phänomens gibt es Gesundheitsstandards. Sie sind wichtig, gehen aber von negativen Auswirkungen einher - höhere Preise, weniger Wohnungen -, die bei gefährdeten Menschen zu einer Verschlimmerung der Situation führen. Unter Bezugnahme auf interessante, lokale Praktiken, die während der Konzertierung angesprochen wurden, wurde die Frage einer flexibleren Anwendung von Qualitätsstandards in bestimmten Situationen und im Interesse des Einzelnen aufgeworfen. Auf jeden Fall könnte eine solche flexible Anwendung nur in geringem Umfang in Betracht gezogen werden, da die Qualität des Wohnraums für alle sichergestellt werden muss. Ebenso wie Konformitätsbescheinigungen sind Umzugsbeihilfen, deren Gewährung an die Qualität des Wohnraums geknüpft ist, interessante Maßnahmen, aber nicht ohne negative Auswirkungen; außerdem erscheint ihre Anwendung nicht immer optimal.

In diesem Zusammenhang ist die Anzahl der unbewohnten Gebäude fragwürdig und insbesondere die fehlende, genaue Kenntnis dieses Sachverhalts. Kommunale und regionale Behörden verfügen zwar über rechtliche Instrumente zur Bekämpfung des Leerstands, nutzen diese aber nur

wenig. Die Besetzung eines leerstehenden Gebäudes ist manchmal die einzige "einfallsreiche" Lösung für Menschen, die in extremer Armut leben. Für andere ist es ein Akt der Entrüstung und des Wachrüttelns an die Adresse der staatlichen Behörden. Die lokalen Behörden sind bereit, diese Hausbesetzungen zu genehmigen und zu flankieren. Aber diese wohlwollende Haltung droht durch das im Oktober 2017 verabschiedete Gesetz untergraben zu werden, da dieses jetzt die Vertreibung von Hausbesetzern erleichtert und die illegale Besetzung aller Immobilien unter Strafe stellt.

Ohne eine wirkliche Option darzustellen, ist das Zurückgreifen auf so genannte "alternative" Wohnformen eine Möglichkeit, der Wohnungskrise zu begegnen. Manchmal entsprechen diese Wohnformen sogar dem Wunsch nach mehr Freiheit und mehr Kontrolle über das eigene Leben. Dauerhafte Unterkünfte auf Campingplätzen gibt es in Flandern und noch mehr in Wallonien. Die beiden Regionen haben eine spezifische und sehr unterschiedliche Politik in Bezug auf diese Wohnform entwickelt. Die Entwicklung von Wohnungen auf kleinem Maßstab, als Teil des sozialen Wohnungsbaus, unter Wahrung der positiven Elemente des Campingplatz-Wohnens, entspricht womöglich dem Streben nach einem besseren Leben. Was das Thema möblierte Zimmer betrifft, so waren sich die Teilnehmer der Konzertierung einig, dass sich niemand wirklich und wissentlich für diese Art der Unterbringung entscheidet. Die Tatsache, dass Obdachlose und Familien in Zelten leben, ist in einer Gesellschaft wie der unseren nicht akzeptabel. Es ist jedoch ein respektable Akt des Widerstands gegen die mangelnde oder unzureichende Reaktion auf das Thema Obdachlosigkeit. Und gibt es noch die Möglichkeit des Zusammenwohnens, die eine Verringerung der Mieten ermöglicht, aber oft - aufgrund des Übergangs vom Leistungssatz für Alleinstehende auf den Satz für Zusammenwohnende - für die Leistungsempfänger einen Einkommensrückgang mit sich bringt. Labels wie etwa "Solidarisches Wohnen" oder die den gemeinsamen Mietvertrag betreffenden

Sonderbestimmungen in den regionalen Mietrechtsverordnungen können diese negativen Folgen abschwächen, sind aber bei spontanen Formen der Solidarität, wie der vorübergehenden Unterbringung eines Familienmitglieds oder Bekannten, die in Armutssituationen häufig üblich sind, völlig nutzlos.

Mobile Unterkünfte sind ein Sonderfall. Im Jahr 2012 kam der von der Internationalen Föderation für Menschenrechte angerufene Europäische Ausschuss für soziale Rechte zu dem Schluss, dass mehrere Artikel der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta nicht eingehalten wurden. Einer der Gründe ist die zu geringe Anzahl an zugänglichen Grundstücken; die Situation hat sich seitdem trotz positiver Initiativen nicht wesentlich verbessert. Ein weiterer Grund war die Nichtanerkennung des Wohnwagens als Unterkunft in der Wallonie. Das im März 2018 verabschiedete wallonische Dekret über Wohnmietverträge erkennt nun Wohnwagen als Wohnraum an.

Abgesehen vom Mangel an erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Wohnungen gibt es auch noch mehrere Ausschlussmechanismen. Die Auswahl und Diskriminierung von Mietinteressenten ist häufiger auf dem privaten Mietmarkt anzutreffen, aber auch die Komplexität der Verfahren für den Zugang zu öffentlichen Wohnungen birgt das Risiko einer Ungleichbehandlung. Die häufigste Form der Diskriminierung in diesem Bereich hängt mit dem Kriterium des Wohlstands und insbesondere mit der Einkommensquelle zusammen. Die Vermieter wollen legitimerweise die Zahlungsfähigkeit der Bewerber sicherstellen, aber die Kontrolle über diese kann nicht dazu führen, dass automatisch alle Kandidaten ausgeschlossen werden, deren Einkommen aus Sozialzulagen stammen. Die "30%-Regel", nach der ein Mieter ein hohes Insolvenzrisiko darstellt, wenn er mehr als 30% seines Budgets für Miete ausgibt, schließt viele potenzielle Mieter, insbesondere in Brüssel, aus. Einige Immobilienmakler fordern eine Mietzusage mit einer Zahlung von bis zu 500 Euro; diese Praxis ist wie ein zusätzliches Auswahlverfahren.

Schwierigkeiten bei der Zahlung einer Mietkaution sind eine weitere Ursache für Aussonderung bestimmter Personen. Die Bestimmungen, die das Bilden einer Kautions erleichtern sollen, wie die Bankgarantie und das neutrale Formular, werden immer noch nicht ausreichend genutzt. Viele Akteure sprechen sich für regionale Mietgarantiefonds aus.

Der zweite im Bericht behandelte Ausschlussmechanismus ist der Wohnungsverweis wegen Unbewohnbarkeit. Statistisch wenig dokumentiert, ist er oft das Ergebnis einer besonders ungerechten Situation, in der der Mieter doppelt gestraft wird. Er hat in einer als gesundheitsschädlich eingestuften Wohnung gelebt, wird aber schließlich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, das ihm weniger Schutz bietet als ein Zivilverfahren, Opfer einer Zwangsäumung. Das Recht der Mieter auf eine Anhörung ist hier nicht sehr effektiv; repressive Maßnahmen gegen den Vermieter werden in der Regel schlecht durchgesetzt. Theoretisch können die Mieter - parallel zum Verwaltungsverfahren - beim Friedensrichter Rechtsbehelfe einlegen, aber Probleme beim Zugang zur Justiz erschweren dies. Der Kern des Problems im Zusammenhang mit Zwangsäumungen aufgrund von Unbewohnbarkeit liegt darin, dass die Verpflichtung der Behörden zur Umquartierung nur eine Mittelverpflichtung ist. Dadurch befinden sich die von der Zwangsäumung Betroffenen auf der Straße, ohne die Möglichkeit einer alternativen Unterbringung. Einige Stadtverwaltungen bedauern, dass sie manchmal auf "Tricks" zurückgreifen müssen, um zu verhindern, dass Bewohner aus unbewohnbaren Wohnungen verwiesen werden. Schließlich wurde auch die Frage der willkürlichen Zwangsäumungen angesprochen.

Im Wissen um den Wohnungsmangel und die Existenz von Ausgrenzungsmechanismen, denen Menschen in Armut ausgesetzt sind, haben die Behörden flankierende Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu Wohnraum und dessen Erhalt zu erleichtern. Diese Initiativen werden als Ergänzung zur Vergrößerung des gesamten Wohnungs-

angebots begrüßt, insofern sie nicht verbindlich sind. Paritätisch besetzte Mietkommissionen könnten helfen, Mieterkonflikte ohne juristische, für Armutsbetroffene schwer zugängliche Verfahren zu lösen; leider wurde das diesbezügliche Pilotprojekt nicht verlängert. Schließlich gibt es verschiedene Initiativen, die alternative Wege darstellen, Hausbesitzer zu werden und die für Menschen mit geringem Einkommen zugänglich sind, wie etwa der *Community Land Trust*, doch sie sind nach wie vor nur einer sehr begrenzten Zielgruppe vorbehalten.

Die während der Konzertierung diskutierten Fragen veranlassten die Teilnehmer, die Frage nach einem durchsetzbaren Recht auf Wohnraum zu stellen. Die Erfahrungen Schottlands und Frankreichs, wo ein solches Recht besteht, zeigen, dass dies zwar keine Wunderlösung ist, dennoch für einen Gesinnungswandel gesorgt hat. Wohnen wird nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der Marktlogik, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte verstanden. Die Schaffung eines durchsetzbaren Rechts auf Wohnraum in Verbindung mit einer Politik der Schaffung von Sozialwohnungen könnte dazu beitragen, den Wohnbedarf der Bürger, einschließlich der Ärmsten unter ihnen, zu decken. Die Ratifizierung von Artikel 31 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta, der sich auf das Recht auf Wohnung bezieht, wäre ein erster Schritt, der den Wunsch Belgiens nach Fortschritten auf dem Weg zu einer größeren Wirksamkeit des Rechts auf Wohnung zum Ausdruck bringen würde.

Neben der Einführung eines durchsetzbaren Rechts auf Wohnraum mit massiven Investitionen in den sozialen Wohnungsbau empfiehlt der Dienst drei Möglichkeiten, die Erreichbarkeit von Wohnraum zu erhöhen: Maßnahmen zur Regulierung der Mieten, Beteiligung an der Finanzierung von Mieten und Systeme über Mietvereinbarungen. Diese Maßnahmen müssen von Bestimmungen flankiert werden, die den Eigentümern die Zahlung der Miete garantieren. Begleitmaßnahmen können jene Mechanismen, die in Armut lebende Menschen vom

Wohnungsmietmarkt ausschließen, teilweise aushebeln. Schließlich obliegt es den Behörden, Menschen, die derzeit in "alternativen" Wohnformen leben, Lösungen anzubieten, die ihren Wünschen entsprechen, und in der Zwischenzeit sollten sie keine Maßnahmen ergreifen, die diese Menschen noch verwundbarer machen; sie sollten im Gegenteil so handeln, dass sich die Lage dieser Menschen "zum Besseren entwickelt".





Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

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

**Rue Royale 138, 1000 Brüssel**



**WWW.ARMUTSBEKAEMPfung.BE**



**@Luttepauvrete**