

## RECHT AUF FAMILIENGRÜNDUNG und RECHT AUF DEN SCHUTZ DES FAMILIENLEBENS

**oder das Recht, sich für einen Familienplan zu entscheiden und familiäre  
Verantwortung zu übernehmen**

### Plan

PROBLEMSTELLUNG .....	108
<b>1. DIE FAMILIE</b> .....	<b>109</b>
1.1. BEDEUTUNG DES BEGRIFFS "FAMILIE" IN DIESEM KAPITEL .....	109
1.2. WIRD DIE LEBENSGEMEINSCHAFT ARMER ELTERN UND IHRER KINDER VON DER GESELLSCHAFT AKZEPTIERT? .....	110
1.3. ALLEINSTEHENDE PERSONEN .....	112
<b>2. FAMILIENPOLITIK</b> .....	<b>112</b>
2.1. EIN WEITER UND KOMPLEXER THEMENKREIS .....	113
2.1.1. DAS RECHT AUF DEN SCHUTZ DES FAMILIENLEBENS HAT ZWEI SEITEN .....	113
2.1.2. DIE RECHTE DES KINDES UND DAS RECHT AUF DEN SCHUTZ DES FAMILIENLEBENS .....	113
2.2. FAMILIENBEIHILFEN .....	114
2.2.1. AUSÜBUNG DES RECHTS AUF FAMILIENBEIHILFEN .....	115
2.2.2. ENTWICKLUNG DER HÖHE DER FAMILIENBEIHILFEN .....	117
2.2.3. DIE VERLOCKUNG DES AUSWAHLPRINZIPS .....	118
2.2.4. GARANTIERTE FAMILIENBEIHILFEN .....	119
2.3. FAMILIENUNTERSTÜTZENDE DIENSTE .....	121
2.3.1. NOTWENDIGE AUFNAHMESTRUKTUREN FÜR KINDER .....	122
2.3.2. ZUGÄNGLICHKEIT DER AUFNAHMESTRUKTUREN FÜR KINDER .....	123
2.4. AUSWIRKUNG ANDERER POLITIKEN AUF DIE FAMILIE .....	124
2.4.1. EINKOMMENSPOLITIK .....	124
2.4.2. STEUERPOLITIK .....	125
2.4.3. WOHNPOLITIK .....	126
<b>3. ENTSCHEIDUNGEN, DIE DAS FAMILIENSCHUTZSYSTEM AUF DIE PROBE STELLEN</b> .....	<b>127</b>
3.1. VERZICHTSERKLÄRUNG .....	128
3.1.1. VORHERIGE RECHTSLAGE .....	128
3.1.2. DIALOG .....	129
3.1.3. ERGEBNIS DES DIALOGS .....	129
3.2. ENTFERNUNG DER KINDER AUS IHREM FAMILIENKREIS .....	130
3.2.1. PHASEN UND VORAUSSETZUNGEN DES DIALOGS .....	131
3.2.2. TEXTVORLAGE DER ORGANISATIONEN .....	134
3.2.3. GRUNDZÜGE DES AUSTAUSCHS UND PERSPEKTIVEN .....	143

## PROBLEMSTELLUNG

Die Familie ist im Wandel begriffen und hat im Laufe der Zeit verschiedene Formen angenommen, dennoch gilt sie zu allen Zeiten - selbst in Zeiten der Krise - als einer der Pfeiler unserer Gesellschaft. Heute ist die Familie zwar zerbrechlicher, doch zählt sie weiterhin zu den sehnlichsten Wünschen unserer Zeitgenossen<sup>1</sup>. Diese Feststellung ist weniger paradox, als es zunächst den Anschein hat. Ein Wunsch ist immer auch ein Ideal und somit gewissermaßen ein Gegenstück zu den tatsächlichen Verhaltensweisen. So wird der Familie in den Umfragen ein hoher Stellenwert beigemessen, auch wenn Ehen und Lebensgemeinschaften immer häufiger in die Brüche gehen.

Diese Diskrepanz macht sich vor allem bei ärmeren Familien bemerkbar. "... Kein anderes Milieu träumt und redet mit solcher Innigkeit und Häufigkeit von der Familie, obwohl es gerade in diesem Milieu keineswegs selbstverständlich ist, ein Zuhause zu haben. Familienmitglieder müssen sich hier ständig mit allen Kräften darum bemühen, zusammen zu bleiben. Da die soziale Hilfe nicht immer darin besteht, Kinder in den Familienkreis zurückzuführen oder dort zu halten, lehnen die ärmeren Menschen diese Hilfe ab. Immer wieder ... erleben die Familien Konflikte und Trennungen. Und schon bald zieht der nächste Partner ein ... Die Situation beruhigt sich erst, wenn die Familie wieder vereint ist" (ABA, 1994: 26).

Der Allgemeine Bericht über die Armut führt die mannigfaltigen Probleme auf, denen sich ärmere Familien gleichzeitig stellen müssen. Hierzu zählen: ein "sehr niedriges, sehr unregelmäßiges und für den Lebensunterhalt oft unzureichendes Einkommen. Doppelverdiener-Haushalte kommen sozusagen gar nicht vor"; die Arbeitssuche, selbst in Zeiten der Hochkonjunktur, dies auf Grund der "Rückständigkeit der Ärmern im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung"; prekäre Wohnbedingungen, unter anderem auf Grund des großen Unterschieds zwischen Miete und Einkommen; mangelhafter Gesundheitszustand und eingeschränkter Zugang zu Pflegediensten; das administrative Labyrinth und die Unzugänglichkeit der Justiz ...". Die engen Wechselbeziehungen zwischen all diesen Problemen verschärfen die einzelnen Hindernisse zusätzlich. Dieser Teufelskreis wiederum wird durch die Anschauung der Gesellschaft verstärkt, die aus der Sicht der Eltern als eine Respektlosigkeit zu werten ist" (ABA, 1994: 27-32).

Die besondere Bedeutung, die ärmere Menschen der Familie beimessen, wird unter anderem mit dem Mangel an anderen - vor allem beruflichen - Anerkennungsmöglichkeiten in Verbindung gebracht. "Die Verteilung des Engagements auf andere Bereiche sozialer Anerkennung verringert wahrscheinlich die subjektive Bedeutung, die die Familienbande im Sozialisierungsprozess einnehmen" (Humbrecht, 1997: 19). Aus welchem Grund auch immer, die Bindung der in Armut lebenden Menschen an die Familie ist ein Fakt, dem jede Armutsbekämpfungspolitik Rechnung tragen muss, wenn sie Wirkung zeigen will.

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise die unlängst durchgeführte Umfrage von B. Bawin-Legros et al., *Belges toujours. Fidélité, stabilité, tolérance. Les valeurs des belges en l'an 2000.*

Dieses Kapitel ist in drei Abschnitte gegliedert.

- Der erste Abschnitt klärt die Bedeutung des hier verwendeten Begriffs Familie.
- Im zweiten Abschnitt sind die Familienpolitiken, d.h. die Instrumente zur Umsetzung des Rechts auf den Schutz des Familienlebens, sowie die Auswirkungen von Politiken, die nicht direkt auf die in Armut lebenden Familien ausgerichtet sind, dargelegt. Dieser Abschnitt befasst sich in erster Linie mit den Familienbeihilfen und in zusammengefasster Form auch mit den Politiken zur Aufnahme von Kindern. Der Abschnitt vermittelt einen kurzen Überblick über den Familienaspekt in den drei anderen Politiken: Einkommen, Steuer und Wohnen. Die Effizienz der direkten Familienpolitiken hängt von den politischen Entscheidungen in anderen Bereichen ab. Diese strenge Themenauswahl ist auf die Methode zurückzuführen, die diesem Bericht, der in struktureller Zusammenarbeit mit den Sprachrohr-Organisationen der in Armut lebenden Menschen verfasst wurde, zu Grunde liegt, einer Methode, die viel Zeit erfordert und die gleichzeitige Behandlung einer großen thematischen Bandbreite ausschließt. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die nicht erwähnten Politiken weniger Bedeutung hätten.
- Der dritte Abschnitt befasst sich mit der Aufnahme der Kinder, einschließlich der Verzichtserklärung. Wenngleich es sich dabei um eine Ausnahmemaßnahme handelt, da der Verbleib des Kindes in seiner Familie die Regel<sup>2</sup> ist, wird dieser Themenbereich ausführlicher behandelt, da er immer noch Gegenstand eines tiefgründigen Dialogs ist und die Entfernung der Kinder aus ihrem Familienmilieu eine sehr schmerzliche Realität für in Armut lebende Familien darstellt.

## **1. Die Familie**

### **1.1. Bedeutung des Begriffs Familie in diesem Kapitel**

In Anlehnung an den Allgemeinen Bericht über die Armut werden wir den Begriff im Wesentlichen auf die Kernfamilie Eltern-Kind beschränken. Die Arbeitsgruppen, die an diesem Kapitel beteiligt waren, haben die Familienbeihilfen, die Aufnahme der Kinder, die Verzichtserklärung und die Unterbringung von Kindern thematisiert. Wir werden uns also nicht mit den Beziehungen zwischen den Generationen außerhalb der Kernfamilie befassen, auch wenn dieser Ansatz sachdienliche Schlüsse im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt<sup>3</sup> zuließe.

Die Kernfamilie bezeichnet sowohl Familien mit zwei Elternteilen als auch mit einem alleinerziehenden Elternteil, Ursprungsfamilien und neu gebildete Familien, auf einer Ehe wie auch auf einer freien Beziehung gründende Familien usw. Unser Ziel ist es nicht, den einen oder anderen Familientypen zu verfechten, sondern zu ermessen, inwiefern die Armut die freie Wahl eines Familienplans einschränkt.

---

<sup>2</sup> Siehe die im Anhang beiliegenden Textauszüge über die Grundrechte, im Besonderen Artikel 8, § 2, der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Jurisprudenz, zu der dieser Artikel geführt hat, besagt ausdrücklich: "Für ein Elternteil und das Kind ist das Zusammensein ein Hauptaspekt des Familienlebens" (von Olivier De Schutter angeführte Rechtsprechung in "L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements : vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme" in der Quartalszeitschrift über Familienrecht, 3/1999).

<sup>3</sup> Siehe hierzu insbesondere den ersten Jahresbericht über den sozialen Zusammenhalt in der Wallonischen Region.

Der Allgemeine Bericht über die Armut gibt keine Definition des Begriffs "Familie". Er hebt jedoch ein Element hervor, die Anschauung der Gesellschaft, die durchaus eine Rolle bei der Familiengründung spielen könnte. Der Anthropologe Claude Levi-Strauss hat in ihr einen der Bestandteile der von ihm in geografisch sehr entlegenen Regionen beobachteten Familienformen erkannt und schlägt folgende Definition der Familie vor: "Eine mehr oder weniger dauerhafte und sozial gebilligte<sup>4</sup> Gemeinschaft zwischen einem Mann, einer Frau und ihren Kindern" (Héritier-Augé, 1993: 254-258). Dies würde bedeuten, dass nur diejenigen Familien, die dieses Kriterium erfüllen, ein Recht auf den Schutz ihres Familienlebens hätten. Das Recht spiegelt im Grunde die Werte der Gesellschaft wider und gestaltet sie auch mit: die soziale Integration der Familie ist ihrerseits durch die Rechte bedingt, die ihr zustehen und die sie faktisch ausüben vermag<sup>5</sup>.

In unserem Fall stellt sich daher die Frage, wie die Gesellschaft die in Armut lebenden Eltern und ihre Kinder betrachtet.

## **1.2. Wird die Lebensgemeinschaft armer Eltern und ihrer Kinder von der Gesellschaft akzeptiert?**

Die unterschiedlichen Formen des Umgangs mit armen Familien im Laufe der Geschichte zeugen von sozialer Ablehnung. Im 18. und 19. Jahrhundert gibt es unzählige arme Familien, die in großer Not leben. Arme Familien gelten als eine Gefahr für ihre Kinder. Diese negative Vorstellung löst eine wahre Kinderentziehungskampagne in den Familien der unteren Volksschichten aus, die als Quell des Lasters und der Misere angesehen werden. Die Kinder werden einerseits als schutzbedürftig, andererseits aber auch als eine Gefahr für die Gesellschaft empfunden. Man hilft ihnen zwar, doch in Form von ausbeuterischer Arbeit. Um ihre Bildung kümmert man sich kaum<sup>6</sup>.

Das 20. Jahrhundert ist das Zeitalter der internationalen Menschenrechts-konventionen. Zu diesen Rechten zählen auch das Recht, eine Familie zu gründen, sowie das Recht auf den Schutz des Familienlebens<sup>7</sup>. Diese Fortschritte wurden aber nicht zwangsläufig in die Tat umgesetzt. In Armut lebende Familien werden immer noch in Verruf gebracht und an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Dieser Verruf kann sogar bis zur Auslöschung führen. So wurden beispielsweise 63.000 Schweden zwischen 1935 und 1975 zwangssterilisiert. Es handelte sich dabei fast ausschließlich um Frauen, die als "minderwertig" oder "asozial" angesehen wurden (Runcis, 1997; Jourdan, 1999: 8). In demselben Zeitraum wurden in Norwegen 40.000 Personen der gleichen Behandlung unterzogen. In Dänemark waren es 6.000 (Jourdan, 1999: 8). Der Verruf äußert sich auch in der Entziehung der Kinder. Etwa 1.500 Zigeunerkinder wurden ihren Familien innerhalb dieses Zeitraums in Norwegen entzogen (Runcis, 1997). Von 1926 bis 1972 wurden Hunderte umherziehender Kinder in der Schweiz mit Gewalt von ihren Eltern getrennt (Jourdan, 1999: 8). In Belgien ist das Ausmaß des Sterilisierungsphänomens in Ermangelung diesbezüglicher Studien nicht bekannt.

---

<sup>4</sup> Von uns unterstrichen.

<sup>5</sup> Die Berücksichtigung in der Gesetzgebung über Familienbeihilfen für die von gleichgeschlechtlichen Personen gegründeten Haushalte beispielsweise wäre im ursprünglichen Text undenkbar gewesen.

<sup>6</sup> Zu diesem Thema gibt es eine reiche Fachliteratur. Wir beziehen uns vor allem auf Kapitel 6 der Textsammlung "Démocratie et pauvreté" mit dem Titel "Enfance pauvre et éducation".

<sup>7</sup> Die Hauptauszüge der wichtigsten Konventionen zum Schutz der Menschenrechte liegen im Anhang bei.

Es steht jedoch fest, dass derartige Praktiken stattgefunden haben. In Armut lebende Mütter und auch Ärzte, die in benachteiligten Bevölkerungsgruppen tätig sind, berichten von dem Druck, der auf diese Frauen ausgeübt wurde, oder von deren unwissentlicher Sterilisierung im Rahmen eines anderen chirurgischen Eingriffs<sup>8</sup>. Und selbst heute noch stammt ein Großteil der Kinder, die ihrem Familienmilieu entzogen und in Pflegestellen eingewiesen wurden, aus sozialwirtschaftlich benachteiligten Familien<sup>9</sup> (Labenne, 1998). Der Unterschied zur Vergangenheit liegt darin, dass der Bezug zwischen Unterbringung und Armut heute stärker verdunkelt wird, und zwar "in derartigem Maße, dass die rein sozialen und wirtschaftlichen Informationen über die Familie heute weitgehend aus den Akten verschwunden sind" (Bericht über die provisorische Aufnahme und Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, 2000: 13).<sup>10</sup>

Die Mentalität und die heutigen Einrichtungen sind nicht aus dem Nichts hervorgegangen. Eine gewisse Anschauung von der Armut hat sie mitgestaltet, weshalb wir diese Anschauung noch einmal ausdrücklich hervorgehoben haben. Dennoch ist der Fortschritt im 21. Jahrhundert nicht zu verkennen. Die oben genannten Praktiken werden mittlerweile verurteilt. Im Mai 1999 hat das schwedische Parlament beschlossen, die Opfer der Zwangssterilisation zu entschädigen. In Belgien wurde unlängst ein Gynäkologe verurteilt, weil er eine Frau ohne ihre Einwilligung sterilisiert hatte. In Bezug auf die Entfernung der Kinder aus ihrem Familienmilieu zeigt sich das Komitee für die Rechte des Kindes bei der Untersuchung des belgischen Berichts über die Umsetzung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes "besorgt darüber, dass Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen dem Risiko einer Unterbringungsmaßnahme in besonderem Maße ausgesetzt scheinen" (Ministerium der Justiz, 1999: 4). Die Stimme der in Armut lebenden Familien ist immer deutlicher zu vernehmen und wird gelegentlich sogar von den Behörden erwünscht und unterstützt. So enthält der Allgemeine Bericht über die Armut nicht nur Informationen über den Blick der Gesellschaft auf die in Armut lebenden Familien, sondern auch auf die Vorstellungen dieser Familien von der Familie an sich. In Armut lebende Menschen tragen Stück für Stück zu ihrem eigenen Bild in der Gesellschaft und somit zur Anschauung der Gesellschaft bei.

Die Angst vor der Enteignung ist bei den in Armut lebenden Familien meist präsent. "Armut ist auch das Ergebnis dessen, was die vorangegangenen Generationen erlebt haben und die heutige Generation immer noch zu tragen hat" (Réseau Famille-Placement, 2000: 15). Diese Angst hat zur Folge, dass die Familien ihre Rechte und sogar die Unterstützung ungenutzt lassen, selbst dann, wenn der Zugang hierzu gewährleistet ist<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Siehe im Besonderen den von Jan Vanhaelen festgehaltenen Zeugenbericht "Boontje".

<sup>9</sup> Siehe Abschnitt 3.2. in diesem Kapitel "Entfernung der Kinder aus ihrem Familienkreis".

<sup>10</sup> Siehe hierzu den Text der Organisationen in Punkt 3.2.2. dieses Kapitels (insbesondere Punkt 2.10. dieses Textes) sowie das Kapitel über die Ursachen der Unterbringung in dem im Journal du Droit des Jeunes Nr. 197 von September 2000 veröffentlichten Report über den Studientag vom 28. Januar 2000, der vom Aufnahmefamiliennetz organisiert wurde.

<sup>11</sup> Siehe insbesondere Punkt 2.2.1. und 2.3. dieses Kapitels.

### 1.3. Alleinstehende Personen

Die Überlegungen zur Bedeutung der Familie betreffen auch alleinstehende Personen und unter ihnen diejenigen Menschen, die jegliche Familienbindung verloren zu haben scheinen und ohne Obdach sind. Jeder Mensch definiert sich als Mitglied einer so genannten Orientierungs- oder Ursprungsfamilie. Diese Familie formt seine individuelle und soziale Identität. Im Rahmen der Bekämpfung von Armut ist es wichtig, die Familiengeschichte bis hin zur Gegenwart zu verfolgen und die Familienpläne alleinstehender Personen in Erfahrung zu bringen, um mögliche Stützpunkte im Familienkreis auszumachen. Welche Beziehungen pflegt die obdachlose Person zu ihrer Ursprungsfamilie oder ihrer leiblichen Familie<sup>12</sup>?

Der Allgemeine Bericht über die Armut weist darauf hin, dass als alleinstehend geltende Personen häufig einen Partner oder mehrere Kinder nennen, die aber faktisch abwesend sind (ABA, 1994: 34). In einigen Fällen "ist die Alleinständigkeit lediglich ein administrativer Sachverhalt (weil die beiden Ersatzehinkommen zweier Alleinstehender etwas höher ausfallen als bei Mitbewohnern): die Angaben über die Anzahl Alleinstehender entspricht nicht immer der Wirklichkeit, da sie der Zahl der gedrängterweise "illegal" zusammenlebenden Paare keine Rechnung trägt" (ABA, 1994: 34).

## 2. Familienpolitiken

- Der erste Punkt dieses Abschnitts steckt den Themenkreis ab. Er zeigt die zwei Seiten des Rechts auf den Schutz des Familienlebens und legt kurz die Beziehung zwischen den Rechten des Kindes und denen der Familie dar.
- Der zweite Punkt betrifft die Familienbeihilfen. Sie sind das wichtigste Instrument zum Schutz der Familie (Jahresbudget: etwa 130 Milliarden belgische Franken). Darüber hinaus sind sie Gegenstand einer von der Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus<sup>13</sup> organisierten Absprache.
- Der dritte Punkt fasst einige Überlegungen zusammen, die etwa zwanzig Organisationen im Vlaams Forum Armoedebestrijding zum Thema Kinderaufnahme angestrengt haben. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Armut war an der Synthese dieser Arbeiten beteiligt.
- Der vierte Punkt gibt einen kurzen Überblick über den Familienaspekt der Einkommens-, Steuer- und Wohnpolitik. Selbstverständlich gibt es weitere Politiken, die eine Rolle in Bezug auf die Kernfamilie spielen und an dieser Stelle erwähnt werden könnten. Da diese politischen Bereiche aber nicht nach der Methode des Dialogs oder bereits in anderen Kapiteln dieses Berichts bearbeitet wurden, kommen sie hier nicht in Betracht. Beispiele solcher Bereiche: Teilnahme der Familien am kulturellen Leben, Kostenfreiheit der gesetzlich vorgeschriebenen Bildung ...
- Die Jugendhilfe, ein Teilbereich der Familienpolitik, wird im dritten Abschnitt dieses Kapitels behandelt.

<sup>12</sup> Siehe in diesem Sinn den Ansatz von Bruno Humbeek, Autor einer 1997 erschienenen Materialsammlung mit dem Titel "Le sans-abri face à la notion de famille".

<sup>13</sup> Aus dieser Zelle entstand im Juli 1999 der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung.

## 2.1. Ein weiter und komplexer Themenkreis

### 2.1.1. *Das Recht auf den Schutz des Familienlebens hat zwei Seiten*

Das in den internationalen Konventionen verankerte Recht auf den Schutz des Familienlebens hat zwei Seiten. Einerseits müssen die Behörden angemessene Maßnahmen ergreifen, um alle erforderlichen Lebensbedingungen für die volle Entfaltung der Familien zu schaffen. Andererseits müssen die Behörden davon Abstand nehmen, sich in die Familien und das Privatleben einzumischen.

#### a) **Die Pflicht der Behörden, Maßnahmen zu ergreifen**

Einige Bestimmungen der Sozialsicherheit und der Steuerpolitik unterstützen die Familie, hauptsächlich in Form von Kindergeld und steuerlicher Absetzbarkeit unterhaltspflichtiger Kinder<sup>14</sup>. Außerdem werden den Familien Dienste angeboten, wie Aufnahmestrukturen für Kinder u.a.m. Andere politische Bereiche, die nicht direkt auf die Familie abzielen, wirken sich ebenfalls auf die Lebensbedingungen einer Familie aus. Und selbst die eigentliche Familienpolitik verfolgt breiter gefasste Ziele als die reine Unterstützung der Familien. Die Anhebung der Geburtenrate beispielsweise kann ein untergeordnetes Ziel der Familienbeihilfen sein und je nach Zeit und Konjunktur Schwankungen unterliegen.

#### b) **Die Pflicht der Behörden, von jeglicher Einnischung Abstand zu nehmen**

Dieser Aspekt des Rechts auf den Schutz des Familienlebens ist ein besonders empfindlicher wunder Punkt bei den in Armut lebenden Familien. Arme Familien bewegen sich meist im Bereich abdingbarer (d.h. nicht zwingend vorgeschriebener) Rechte, die laut Definition von der Überprüfung der Zugangsbedingungen abhängen, so beispielsweise von der Kontrolle des Existenzminimums oder Sozialhilfe-Empfangsberechtigung durch das ÖSHZ, der Kontrolle des Anrechts auf garantierte Familienbeihilfen durch die ZFA<sup>15</sup> usw. Auch die Sozialassistenten sind sehr besorgt um diesen Aspekt des Familienschutzes. Immer wieder bringen sie zum Ausdruck, wie schwierig es ist, einen Weg zwischen ihren sozialen Idealvorstellungen und den kontrolltechnischen Zwängen zu finden. Im Hinblick auf dieses Freiheitsrecht wird das Recht auf den Schutz des Familienlebens nicht getrennt für sich behandelt, sondern zieht sich als filigraner roter Faden durch diesen Abschnitt und wird dann im dritten Abschnitt über die Unterbringung der Kinder ausdrücklicher besprochen.

### 2.1.2. *Die Rechte des Kindes und das Recht auf den Schutz des Familienlebens*

Vom Objekt väterlicher Macht hat sich das Kind zum individuellen Subjekt entwickelt, das Rechte besitzt. Wie bei jedem Fortschritt kann auch diese Entwicklung nachteilige Auswirkungen haben, nämlich die Auffassung, dass der Schutz des Kindes vollständig vom Schutz des Familienlebens loszulösen ist, was aber weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene den Absichten der Gesetzgeber entspricht<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Wir erinnern daran, dass der Begriff Familie in diesem Kapitel die Kernfamilie bezeichnet.

<sup>15</sup> ZFA (frz.: ONAFTS): Zentralanstalt für Familienbeihilfen für Arbeitnehmer.

<sup>16</sup> Siehe den Stellenwert, den die Familie im Dekret über die Jugendhilfe in allen drei Gemeinschaften und in der Konvention über die Rechte des Kindes (siehe Auszüge im Anhang) einnimmt.

"Die Familie als wichtigste Instanz zur Verteidigung der Interessen des Kindes zu betrachten ist und bleibt ein Leitprinzip" (Verhellen, 1998: 143; Übersetzung aus dem Niederländischen).

In der Praxis scheint die Anwendung der Gesetze allerdings nicht immer dem ursprünglichen Sinn zu entsprechen. Im Hinblick auf die Jugendhilfe beispielsweise sind die Autoren der Meinung, dass "der Unterschied zwischen den einzelnen Generationen verleugnet wird. Eltern und Kinder sind den Behörden gegenüber gleichgestellt. Dieser Ansatz drängt die Eltern in den Hintergrund und rückt die Kinder und Jugendlichen zu weit in den Vordergrund" (Moreau und Ravier, 1998: 114). Diese Stellungnahme geht auf ein Problem ein, das benachteiligte Eltern immer wieder zur Sprache bringen.

Außerdem besteht die Gefahr, dass die Anerkennung der Rechte des Kindes die Ungleichheit zwischen den Kindern verschärft. "Wie bei den Erwachsenen sind die Fragestellungen vor allem sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Art. Die großen Brüche in unserer Gesellschaft spiegeln sich auch in der Kinderbevölkerung wider, die in Kategorien eingeteilt wurde. Diesen Umstand nicht zu berücksichtigen und trotz der Anerkennung individueller Rechte des Kindes nichts an diesem Umstand zu ändern würde eine Illusion von Unabhängigkeit und Selbstbestimmung bei den Kindern schüren, ohne eine wirkliche Änderung herbeizuführen. Es macht keinen Sinn, Kindern Rechte einzuräumen, wenn außer diesen Rechten nichts von dem, was eine gerechte Gesellschaft ausmacht, in die Tat umgesetzt wird. Den Kindern können nur dann Rechte zugesichert werden, wenn sämtliche Lebensbedingungen und die Rechtslage des Kindes einem Neuerungsprozess unterworfen werden. Die Rechte des Kindes sind also nichts weiter als ein Mittel auf dem Weg zur Gleichberechtigung und nicht Ziel an sich. Andernfalls ist zu befürchten, dass diese Rechte die Spaltung innerhalb der Kategorie der Kinder noch vertiefen. Die Rechte verstärken die Stellung derer, die über die Mittel zur Unabhängigkeit verfügen, und untermauern möglicherweise die Abhängigkeit der anderen, die am dringlichsten aus dieser Abhängigkeit befreit werden müssten ..." (Tulkens, Moreau, 2000: 1027).

## 2.2. Familienbeihilfen

In diesem Abschnitt stellen wir die Ergebnisse der Absprache vor, die von der Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus organisiert wurde, sowie die Folgemaßnahmen. Absichtlich reden wir von einer Absprache und nicht von einem Dialog. Die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut und die Zelle Armut sind mit Vertretern der Gewerkschaften (ACV, FGVB, ACLVB-CGSLB), der Bünde der Familien (Ligue des Familles, Bond voor Grote en Jonge Gezinnen), der Städte- und Gemeindeverbände, Sektion ÖSHZ sowie mit Experten der ZFA und einem Forscher zusammengelassen. Die im April und Mai 1996 abgehaltenen Arbeitssitzungen haben die einzelnen Ansätze vertieft, doch aus Zeitmangel kein gemeinsames Dokument ergeben<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Der Beitrag der Organisationen ist im RBSS, September 1996, Nr. 3, S. 501-519, erschienen.



Im ersten Punkt dieses Abschnitts werden die Hindernisse untersucht, die der Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen weiterhin im Wege stehen. Die Höhe der Familienbeihilfen ist Gegenstand des zweiten Punktes, die Frage nach dem Auswahlprinzip wird im dritten Punkt erörtert. Der vierte und letzte Punkt befasst sich dann mit den garantierten Familienbeihilfen.

### 2.2.1. Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen

Das Recht auf Familienbeihilfen "ist in seinen Anspruchsvoraussetzungen beinahe zu einem von der Existenz eines Kindes abhängigen Recht geworden" (PO-ABA, 1996: 514). Die Entwicklung ist allgemein bekannt: zunächst verfolgten die Familienbeihilfen sowohl ein wirtschaftliches Ziel (und waren dementsprechend allein den Familien von Arbeitnehmern vorbehalten), als auch den Zweck, die Familie zu schützen. "Bei der Untersuchung dieses Sektors ist zu ermessen, inwiefern das Konzept der sozialen Sicherheit haltbar ist, wobei von der Grundvoraussetzung des Arbeitsvertrags Abstand zu nehmen ist" (Fierens, 1992: 241).

Der Allgemeine Bericht über die Armut und der Beitrag der Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut bezüglich der Modernisierung der sozialen Sicherheit (PO-ABA, 1996: 501-519) nennen jedoch Hindernisse, die bei der Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen zum Tragen kommen. Sie heben drei Arten von Situationen heraus, mit denen meist die ärmsten Familien konfrontiert sind und die die Fortzahlung der Beihilfen gefährden: Wechsel und Verlust des Arbeitsplatzes, bzw. der beruflichen Rechtsstellung; unregelmäßiger Schulbesuch; Unterbringung der Kinder<sup>18</sup>.

Seit dem Allgemeinen Bericht über die Armut sind Maßnahmen ergriffen worden, die teilweise auf die oben genannten Schwierigkeiten eingehen.

- Das Prinzip der dreimonatlichen Genehmigung des Rechts, das bereits bei der Genehmigung des Grundbetrags der Familienbeihilfen Anwendung fand, wurde auf gewisse Zusatzbeihilfen ausgedehnt<sup>19</sup>.
- Die Bedingung des regelmäßigen Schulbesuchs ab dem Alter von 16 Jahren wurde aufgehoben. Die Zahlung erfolgt automatisch, bis die Kinder das Alter von 18 Jahren erreicht haben, selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass der Empfangsberechtigte alle gesetzlichen Bedingungen erfüllt<sup>20</sup>.
- Das dritte Hindernis, das sich gewissen Familien in den Weg stellt, deren Kinder untergebracht wurden, ist nur teilweise beseitigt.

Eine pauschale Sonderbeihilfe wird nun der Ursprungsfamilie gewährt, die garantierte Familienbeihilfen bezieht, wenn das Kind auf Kosten einer Behörde in einer Einrichtung untergebracht ist<sup>21</sup>. Diese Sonderbeihilfe soll die Beziehung zwischen Kindern und Eltern aufrechterhalten und die Rückkehr in die Familie vorbereiten.

---

<sup>18</sup> Der Abschnitt 3.1. über die Verzichtserklärung verdeutlicht, warum die Familienbeihilfen für Eltern, deren Kinder untergebracht sind, weiterhin Familienbeihilfen beziehen müssen.

<sup>19</sup> Das Prinzip der dreimonatlichen Genehmigung des Grundbetrags wurde kraft des Artikels 54 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 eingeführt. Das Gesetz vom 12. August 2000 über soziale, budgetbezogene und sonstige Bestimmungen hat das Prinzip der dreimonatlichen Genehmigung ab dem 1. September 2000 auf die Zusatzbeihilfen ausgedehnt, die in Artikel 42*bis*, LC (Empfangsberechtigte, die seit über 6 Monaten arbeitslos sind, und Rentner) und in Artikel 50*ter*, LC (Invalide und erwachsene Empfangsberechtigte mit Behinderung) festgehalten sind.

<sup>20</sup> Artikel 62 §1, LC, in Kraft seit dem 30. April 1996.

<sup>21</sup> Gesetz vom 22. Februar 1998, ME vom 3. März 1998.

Sie beläuft sich auf 1.889 BEF (46,82 €)<sup>22</sup>, was "dem durchschnittlichen Betrag entspricht, den Arbeitnehmer bei der Unterbringung des Kindes in einer Einrichtung erhalten, wodurch Familien, die dem System der koordinierten Gesetzgebung unterworfen sind, und Familien, die garantierte Familienbeihilfen beziehen, auf gleichem Fuß stehen" (Mitteilung Nr. 285 des Verwaltungsausschusses der ZFA, erschienen in ZFA, 1999: 153).

Eltern, deren Kinder in einer Aufnahmefamilie untergebracht sind, kommen hingegen nicht in den Genuss dieser Gleichstellung. Sie verlieren - ungeachtet ihrer Rechtsstellung - immer noch sämtliche Familienbeihilfen, obwohl inzwischen feststeht, dass die Kontakte schwerer aufrechtzuerhalten sind als bei einer Unterbringung in einer Einrichtung<sup>23</sup>.

Es liegt hier also eine ungleiche Behandlung von Eltern in ähnlichen Situationen vor, d.h. bei Unterbringung von einem oder mehreren Kindern. Da diese Gesetzgebung nicht die Rückkehr in die Familie fördert, widerspricht sie der Jurisprudenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der zufolge Eltern, deren Kinder untergebracht sind, Anrecht auf effektive Hilfsmaßnahmen von öffentlicher Seite haben<sup>24</sup>. Niemand denkt daran, den Aufnahmefamilien das Anrecht auf Familienbeihilfen streitig zu machen. Die Lösung besteht vielmehr darin, einen Zusatzbetrag zu finden. Ein Kind würde damit über 100 % Beihilfen beziehen, doch diese seltsame Lösung spiegelt lediglich eine seltsame Realität wider: zwei Familien für ein Kind. Der Ministerrat vom 30. April 1997, der eigens zur Bekämpfung von Armut abgehalten wurde, hat beschlossen, dass "bei der Unterbringung eines Kindes in einer Aufnahmefamilie ein Teil der Familienbeihilfen (1/3) den Eltern zu überlassen ist, wie dies bereits bei Unterbringungen in einer Einrichtung der Fall ist. Auf Grund von Budgetproblemen ist dies jedoch noch nicht umgesetzt worden" (föderales Ministerium der sozialen Angelegenheiten, der Volksgesundheit und der Umwelt, Fortschrittsbericht, 2000: 8). Dem Minister der sozialen Angelegenheiten obliegt es, in diesem Sinne eine Übereinkunft mit den Gemeinschaften zu erzielen.

Im Mai 2001 befand sich diese Akte nach Informationen der ZFA immer noch im Status quo.

Nebenbei sei bemerkt, dass die Frage, ob eine Familie Anrecht auf Beihilfen hat oder nicht, auch das Anrecht auf andere Formen der Unterstützung bestimmt. Von diesem Kriterium hängt beispielsweise die Unterhaltspflichtigkeit eines Kindes ab, insbesondere bei der Berechnung der Miete für Sozialwohnungen der "Société Wallonne du Logement" und der "Société du Logement de la Région Bruxelloise", bei der Fahrpreis-Ermäßigung der belgischen Bahn für kinderreiche Familien, usw.<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Seit dem 1. September 2000 geltender Tarifsatz.

<sup>23</sup> Siehe Abschnitt 3.1. dieses Kapitels über die Verzichtserklärung.

<sup>24</sup> Auslegung des Artikels 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil Olsson gegen Schweden vom 24. März 1989, Urteil Margareta und Roger Andersson gegen Schweden vom 25. Februar 1992, Urteil Johansen gegen Norwegen vom 7. August 1996 u.a.m. Die oben genannten Urteile sind in dem Artikel von Olivier De Schutter aufgeführt, der unter dem Titel "L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements : vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme" in der Quartalszeitschrift über Familienrecht 3/1999 erschienen ist.

<sup>25</sup> Weitere Beispiele sind der anlässlich der Interministeriellen Konferenz für soziale Integration und Sozialwirtschaft verfassten Mitteilung des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung über die finanziellen Folgen der Unterbringung eines Kindes (Mai 2000) zu entnehmen.

Seit 1995 sind aber weitere Änderungen eingetreten, die eine Auswirkung auf die Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen haben. Wir werden diese Änderungen hier jedoch nicht alle aufzählen<sup>26</sup>. Die Gesetzgebung über die Familienbeihilfen entwickelt sich ständig weiter und spiegelt damit die Labilität der wirtschaftlichen und familiären Realität wider. Die hohe Komplexität ist möglicherweise der Tribut, den die permanente Anpassung fordert, die - wie bereits erwähnt - zu Recht innerhalb der sozialen Sicherheit stattfindet<sup>27</sup>. Zur Genugtuung der Empfangsberechtigten ist festzustellen, dass die administrative Umsetzung des Rechts auf Familienbeihilfen trotz der Flut von Regelungen und häufigen Änderungen sehr effizient verläuft.

In Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen sollten wir nicht vergessen, dass die Ärmsten ihre Rechte keineswegs in allen Fällen ausüben können, auch wenn die rechtlichen und administrativen Hindernisse aus dem Weg geräumt sind. Sie verzichten in einigen Fällen auf die Einforderung ihrer Rechte, weil der - nicht nur finanzielle - Preis eines solchen Antrags ihres Ermessens zu hoch ist. Ein konkreter Fall, von dem die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut berichten, verdeutlicht diese Kluft zwischen Zugang und Zugriff auf das Recht. Eine Großmutter verwahrt eines ihrer Enkelkinder, um ihre Tochter zu entlasten, die eine schwierige Entbindung hinter sich hat. Es handelt sich dabei um eine so genannte gütliche Unterstützung. Beide Frauen müssen von einem sehr geringen Einkommen leben. Keine der beiden Frauen möchte nun einen Antrag auf Familienbeihilfen einreichen, weil sie Angst haben, auf ihre Situation aufmerksam zu machen und ein Eingreifen von außen oder gar die Entziehung des Kindes aus dem Familienmilieu auszulösen.

### 2.2.2. *Entwicklung der Höhe der Familienbeihilfen*

Wie die anderen Bereiche der sozialen Sicherheit tragen die Familienbeihilfen deutlich zur Minderung der prekären Lebensumstände und der Armut bei<sup>28</sup>. Für viele Familien sind sie eine unentbehrliche Ergänzung zum Einkommen. Bei den Familien mit dem niedrigsten Einkommen reichen die Familienbeihilfen jedoch nicht aus, um das wie auch immer berechnete Existenzminimum zu erreichen (Cantillon et al., 1998: 306-308).

Der Beitrag der Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut zum Thema Modernisierung der sozialen Sicherheit rückt zwei Feststellungen in den Vordergrund:

"Die Familienbeihilfen, vor allem die für das 1. und 2. Kind, decken keineswegs die tatsächlichen Erziehungskosten, sondern fangen sie nur teilweise auf. Die mangelnde Solidarität zwischen den hohen und niedrigen Einkommen bei Selbstständigen erklärt die begrenzte Höhe der Familienbeihilfen für das erste Kind. Diese Differenz ist ein großes Hindernis bei der Verankerung des Rechts auf Familienbeihilfen als ein Recht, das an die Existenz des Kindes gebunden ist" (PO-ABA, 1996: 517).

---

<sup>26</sup> Weitere Informationen hierzu siehe die Jahresberichte der ZFA.

<sup>27</sup> Es wird hin und wieder vorgeschlagen, das System durch die Streichung des Empfangsberechtigten zu vereinfachen, weil die Suche nach dem Empfangsberechtigten häufig mit einem großen administrativen Aufwand verbunden ist und somit eine mögliche Verzögerungsursache bei der Auszahlung der Beihilfen darstellt.

<sup>28</sup> Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Prozentsatz der in prekären Lebensumständen befindlichen Haushalte (nach europäischer Norm) trotz der sozialen Sicherheit steigt, und zwar von 6 % im Jahr 1985 über 7,2 % im Jahr 1992 bis 7,7 % im Jahr 1997 (Untersuchung CSB, 1985-1997, angeführt in Vranken, 2000: 338).

Seit 1995 findet ein neues globales System zur Finanzierung der sozialen Sicherheit Anwendung, um die Verteilung der finanziellen Mittel genauer an die einzelnen Bedarfsposten der verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherheit anzumessen. Im Bereich der Familienbeihilfen waren Einsparungsmaßnahmen angesagt: Aufschieben (letzte Zusatzbeihilfe im Alter von 18 Jahren statt 16) und Einschränkungen bei den Alterszulagen (auf der ersten Stufe um die Hälfte gekürzt), mit Ausnahme der Erhöhung der letzten Zulage im Alter von 18 Jahren (74 BEF/1,83 €)<sup>29</sup>.

Die Klarstellung der Regeln bezüglich der Gruppierung der begünstigten Kinder auf einen einzelnen Empfangsberechtigten hingegen begünstigt die kinderreichen und neu gebildeten Familien. Das Gesetz<sup>30</sup> ermöglicht eine breite Gruppierung von Kindern, die in einem einzelnen Haushalt von mehreren Empfangsberechtigten aufgezogen werden. Im System der garantierten Familienbeihilfen werden die begünstigten Kinder bei der Gruppierung einberechnet. Das Gesetz hat außerdem für Klarheit in der Situation untergebrachter Kinder gesorgt. Bei der Festlegung der Stufe werden seit dem 1. Oktober 1997 die in einer Einrichtung untergebrachten Kinder mitberücksichtigt, wenn die Empfangsberechtigten ein Drittel der Familienbeihilfen für diese Kinder beziehen. Diese Regelung betrifft also nicht die in Aufnahmefamilien untergebrachten Kinder.

Der Unterschied zwischen der Regelung für Angestellte einerseits und Selbstständige andererseits wurde leicht abgeschwächt. Die Familienbeihilfen für das erste Kind wurden um 612 BEF (15,17 €) erhöht. Seit dem 1. Januar 2001 belaufen sich die Beihilfen ohne Alterszulage auf 1.432 BEF (35,49 €)<sup>31</sup>. Die Arbeitsgruppe, die das Ministerium der sozialen Angelegenheiten mit der Untersuchung der sozialen Rechtsstellung der Selbstständigen beauftragt hatte, befürwortet einstimmig die vollständige Angleichung des Grundbetrags.

### 2.2.3. Die Verlockung des Auswahlprinzips

Da die Familienbeihilfen bei Familien mit niedrigem Einkommen nicht ausreichen, um über die Armutsgrenze hinauszukommen, ist man versucht, für strengere Auswahlkriterien zu plädieren. Die Frage wird jedenfalls regelmäßig aufgeworfen<sup>32</sup>.

Das "Centrum voor Sociaal Beleid" (Zentrum für Sozialpolitik) hat verschiedene Konstellationen von Auswahlkriterien untersucht, so beispielsweise eine Konstellation, die in erster Linie auf die anfälligsten Gruppen abzielt, darunter Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil oder mit einem einzigen Einkommen. "Die in hohem Maße heterogene Zusammensetzung der Gruppe in prekären Lebensumständen befindlicher Familien, zu denen nicht nur Alleinerzieher-Familien und Familien mit einem einzigen Einkommen zählen, sondern auch eine erhebliche Anzahl mit (beinahe) Doppelseinkommen, darf nicht übersehen werden. Umgekehrt sind auch die prekären Lebensumstände von Alleinerzieher-Familien und Haushalten mit einem einzigen Einkommen alles andere als homogen."

---

<sup>29</sup> Gesetz vom 3. Mai 1999 (Artikel 44 der koordinierten Gesetze über Familienbeihilfen für Arbeitnehmer), in Kraft seit dem 1. April 1999.

<sup>30</sup> Gesetz vom 21. April 1997 mit einigen Bestimmungen über die Familienbeihilfen, ME vom 30. April 1997, 3. Ausgabe.

<sup>31</sup> Artikel 5 des Königlichen Erlasses vom 5. Dezember 2000 (ME vom 22. Dezember 2000).

<sup>32</sup> Siehe insbesondere den Artikel von Herman Verlinden (1996) "Familienbeihilfen: nach Maß für die Meistbenachteiligten?", RBSS Nr. 3, S. 587-610.

Die positive Diskriminierung ist also keineswegs bei allen Familien dieser Gruppe notwendig" (Cantillon et al., 1998: 308). Das Auswahlkriterium des Einkommens ist nicht die richtige Lösung, denn es entspringt einer anderen Logik als der sozialen Sicherheit, deren Rechtmäßigkeit dieses Kriterium untergraben würde, ganz abgesehen von der Tatsache, dass die Umsetzung dieses Auswahlprinzips mit Schwierigkeiten verbunden wäre. Die Steuerbelastung der Familienbeihilfen wäre ein weiteres Auswahlinstrument. Die Anwendung dieses Prinzips würde jedoch die Armut und die prekären Lebensumstände der Familien mit Kindern verschärfen, weil relativ niedrige Einkommen, die knapp die Steuerveranlagungsgrenze erreichen, erdrückt würden (Cantillon et al., 1998: 318-322).

Der Allgemeine Bericht über die Armut und der Beitrag der Organisationen zur Debatte über die Modernisierung der sozialen Sicherheit heben die widersinnigen Auswirkungen positiver Diskriminierungen, die bei den bestehenden Erhöhungen ja vorliegen, auf die soziale und wirtschaftliche Rechtsstellung hervor: "Die positiven Diskriminierungen fußen auf administrativen Indikatoren oder beziehen sich auf die sozialberufliche Rechtsstellung (Empfänger des Existenzminimums, Arbeitslose), ohne die Niedrigeinkommen in anderen Rechtsstellungen zu berücksichtigen (z.B. Arbeitslose gegenüber Teilzeitarbeitnehmern mit niedrigem Einkommen), und führen somit Diskriminierungen zwischen Kindern derselben sozialen Schicht herbei. Sie schließen die Betroffenen in Situationen sozialer Ausgrenzung ein (die so genannte Armutsfalle) und treten an die Stelle einer Neufestlegung der Mindestlöhne. Siebürden dem Antragsteller eine Beweislast auf und sind mit einer Einmischung der Behörden verbunden, was die Logik auf den Kopf stellt"<sup>33</sup> (PO-ABA, 1996: 517).

Im Jahr 2001 erweisen sich diese positiven Diskriminierungen immer noch als ein notwendiges Übel, da die Ersatzeinkommen, die eine Einkommenserhöhung bedeuten, die Kaufkraft der Empfangsberechtigten nicht verbessern konnten. In Zukunft wird die Frage nach dem Wirkungsgrad der Beihilfen für die meistbenachteiligten Familien nicht von dem Umstand zu trennen sein, dass das Einkommen zahlreicher Personen - ob mit unterhaltspflichtigen Kindern oder nicht - nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen<sup>34</sup>.

#### 2.2.4. Garantierte Familienbeihilfen

Wir werden an dieser Stelle kurz auf die garantierten Familienbeihilfen eingehen, weil sie Familien betreffen, die ein niedriges Einkommen beziehen<sup>35</sup> und von denen kein einziges Familienmitglied die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

---

<sup>33</sup> Eine neuerliche Regelung beinhaltet günstigere Bedingungen für vollentschädigte Arbeitslose, die Zusatz-Familienbeihilfen für Langzeitarbeitslose beziehen und eine Arbeit aufnehmen, doch innerhalb von 6 Monaten wieder vollentschädigte Arbeitslose sind. Diese Personen sind von der zuvor verhängten Wartezeit befreit. Gesetz vom 4. Mai 1999 mit steuerlichen und anderen Bestimmungen, ME vom 4. Juni 1999; Königlicher Erlass vom 1. März 2000, ME vom 6. April, 2. Ausgabe.

<sup>34</sup> Siehe Punkt 2.4.1. dieses Kapitels und das Kapitel über Arbeit, Beschäftigung, sozialen Schutz und Einkommen.

<sup>35</sup> Der Königliche Erlass vom 30. Januar 2001 hebt die Einkommensgrenze für das Anrecht auf garantierte Familienbeihilfen um 1.333 BEF (33,04 €) pro Monat an.

"In 27 Jahren haben sich die garantierten Familienbeihilfen von einem bescheidenen Komplementärsystem zu einem praktisch vollwertigen System entwickelt, das im Laufe der Zeit einen eigenen Stellenwert unter den Systemen zur Sicherung der sozialen Grundrechte eingenommen hat. Zahlenmäßig ergibt dies die folgenden nennenswerten Größenverhältnisse: im Dezember 1998 erhielten 7.976 empfangsberechtigte Familien<sup>36</sup> garantierte Familienbeihilfen. 1978, d.h. zwanzig Jahre vorher, zählte das System der garantierten Familienbeihilfen lediglich 243 empfangsberechtigte Familien." (ZFA, 1998: 21). Von 1985 bis 1997 erreichte die Zahl der garantierten Familienbeihilfen 48,27 % aller neuen Anträge (ZFA, 1999 : 110).

Anzahl Familien, die garantierte Familienbeihilfen beziehen, Belgien, 1990-1999 (absolute Zahlen zum 31. Dezember).

Jahr	Anzahl Familien	Entwicklung (%)
1990	4.078	
1991	4.753	+17
1992	5.085	+7
1993	5.619	+11
1994	6.433	+14
1995	6.861	+7
1996	7.382	+8
1997	7.878	+7
1998	7.973	+1
1999	8.482	+6

Quelle: ZFA, Jahresbericht (Vranken, 2000 : 319)

(unsere Übersetzung)

Diese Tendenz ist teilweise auf die bessere Kenntnis dieses Systems auf Seiten der Sozialassistenten zurückzuführen. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Familiensituation ist ein weiterer entscheidender Faktor im Anstieg der Anzahl Empfangsberechtigter. Mit anderen Worten: man erreicht zwar die in Armut lebenden Familien besser, doch ihre Zahl steigt stetig an. Der Begriff Armut verweist hier auf die Einkommensschwäche und auf das Fehlen einer entsprechenden Rechtsstellung. Diese beiden Kriterien dienen dazu, einer bestimmten Arbeit den Stellenwert einer Beschäftigung abzusprechen<sup>37</sup>. Immer mehr Personen müssen eine Familie unterhalten, wobei keines der Familienmitglieder eine Beschäftigung hat. Bei den empfangsberechtigten Familien handelt es sich vor allem um junge Haushalte sowie um Familien, die kinderreicher als diejenigen Familien sind, die einfache oder erhöhte Familienbeihilfen beziehen: im Schnitt haben sie 2,03 Kinder gegenüber einem Durchschnitt von 1,77 (ZFA, 2000: 12 et 50).

Die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut prangern die nachteiligen Regelungen für die Empfangsberechtigten der garantierten Familienbeihilfen an: keine zusätzlichen Hilfen für verwaiste Kinder, vollständiger Verlust bei Unterbringung der Kinder in einer Einrichtung (PO-ABA, 1996: 518).

<sup>36</sup> Die ZFA teilte uns mit, dass es sich um 7.973 und nicht um 7.976 empfangsberechtigte Familien handelt.

<sup>37</sup> Siehe das Kapitel über Arbeit, Beschäftigung, sozialen Schutz und Einkommen.

Dementsprechend vertritt das Europäische Komitee für die sozialen Grundrechte<sup>38</sup> in seinen Schlussfolgerungen zu den nationalen Berichten der Jahre 1997 und 1998 den Standpunkt, dass die Situation in Belgien gegen Artikel 16 der Charta (das Recht der Familie auf sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz) verstößt, da die Gleichheit im Hinblick auf die Genehmigung der Familienbeihilfen nach dem System der Familienbeihilfen für Arbeitnehmer und der garantierten Familienbeihilfen nicht gesichert ist.

Seither ist man der Chancengleichheit in großen Schritten näher gekommen. Es können jetzt garantierte Zusatzbeihilfen für verwaiste Kinder genehmigt werden<sup>39</sup>. Ursprungsfamilien, die Anrecht auf garantierte Familienbeihilfen haben, erhalten nun eine pauschale Beihilfe, wenn das Kind auf Kosten einer Behörde in einer Einrichtung untergebracht ist<sup>40</sup>.

In Bezug auf die Empfängerfamilien garantierter Familienbeihilfen ist eine weitere positive Entwicklung zu verzeichnen: die grundsätzliche Annahme, dass ein Kind, welches zum Haushalt des Antragstellers zählt und selbst das Existenzminimum bezieht, als unterhaltspflichtiges Kind des Antragstellers gilt, ist nicht länger mit der Begründung zu verwerfen, dass dieses Kind das Existenzminimum bezieht<sup>41</sup>.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass das Kriterium des effektiven fünfjährigen Aufenthalts<sup>42</sup> zur Folge hat, dass eine gewisse Anzahl in Belgien lebender Familien kein Anrecht auf Familienbeihilfen hat<sup>43</sup>.

### 2.3. Familienunterstützende Dienste

Wir geben hier einige Überlegungen wieder, die etwa zwanzig Mitgliedorganisationen des Vlaams Forum Armoedebestrijding erarbeitet haben, an deren Synthese auch der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung beteiligt war (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001: 31-36). Wir befassen uns hier mit den für unser Thema hochrelevanten Kinderaufnahmediensten und Kernfamilien.

---

<sup>38</sup> Das Europäische Komitee für soziale Grundrechte ist das Aufsichtsorgan für die in der Europäischen Charta der sozialen Grundrechte verankerten Rechte. Es beurteilt die Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die unterzeichneten Verpflichtungen.

<sup>39</sup> Königlicher Erlass vom 7. November 2000, in Kraft getreten am 6. Februar 1999 (Artikel 8, § 1, des Königlichen Erlasses vom 24. Oktober 1971).

<sup>40</sup> Siehe Punkt 2.2.1. dieses Kapitels: Ausübung des Rechts auf Familienbeihilfen.

<sup>41</sup> Artikel 63 des Gesetzes vom 12. August 2000 mit sozialen, budgetbezogenen und sonstigen Bestimmungen (in Kraft getreten am 11. Februar 1998).

<sup>42</sup> Gesetz vom 20. Juli 1971 zur Einführung der garantierten Familienbeihilfen, Artikel 1.

<sup>43</sup> Zum Wohnsitzkriterium siehe den Vorschlag des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus: "Da selbst die Gesetzgebung über den nicht beitragsgebundenen sozialen Schutz stellenweise besagt, dass die alleinige Aufenthaltsdauer im belgischen Staatsgebiet noch nicht die erwünschte Verbindung zwischen dem ausländischen Antragsteller und Belgien schafft, die aus Solidaritätsgründen ein garantiertes Einkommen zusichert, schlägt das Zentrum vor, das Kriterium der fünfjährigen Aufenthaltsdauer sowohl in Bezug auf den Empfangsberechtigten als auch auf gewisse Kinder bei der Genehmigung der garantierten Familienbeihilfen aufzugeben. Der tatsächliche und legale Aufenthalt im belgischen Staatsgebiet und die mangelnden Mittel scheinen im Ermessen des Zentrums die einzig notwendigen Bedingungen zu sein, um dieses garantierte Einkommen dauerhaft zu gewähren" (Jahresbericht 1999 des ZCGBR/CECLR, S. 45). Die Annahme dieses Vorschlags würde keine Änderung der Situation von Flüchtlingsanwärtern herbeiführen, die das Kriterium des legalen Aufenthalts, wie es auf Vorschlag des Zentrums definiert wird, nicht erfüllen.

Der folgende Abschnitt beruht auf den konkreten Alltagserfahrungen der in Armut lebenden Familien und ist mit großer Wahrscheinlichkeit sowohl auf französischsprachiger als auch auf deutschsprachiger Seite gültig.

### 2.3.1. *Notwendige Aufnahmestrukturen für Kinder*

Die Frage nach der Aufnahme der Kinder steht ganz allgemein in Zusammenhang mit der Frage nach Arbeit. Innerhalb der sozialen Sicherheit gibt es eine spezifische Struktur, den "Fonds d'Equipements et de Services Collectifs" (Fonds für kollektive Ausrüstungen und Dienste), der den Zugang der familienbeihilfeberechtigten Arbeitnehmerfamilien zu gewissen kollektiven Vorteilen erleichtert<sup>44</sup>.

Die an dem Austausch beteiligten Eltern haben allerdings deutlich darauf hingewiesen, dass die Aufnahme der Kinder in vielen anderen Situationen erforderlich wäre. "Die Familien benötigen Aufnahmestrukturen für Kinder, wenn beispielsweise Behördengänge anstehen oder ein Elternteil in ein Krankenhaus eingewiesen werden muss. Außerdem müssten sie über solche Aufnahmemöglichkeiten verfügen, wenn sie umziehen oder in dringenden Fällen vor ein Gericht geladen werden. Aufnahmestrukturen für Kinder sind aber auch von Nutzen, wenn die Eltern ehrenamtliche Arbeiten verrichten wollen, was unter anderem wichtig ist, um andere Menschen kennenzulernen und zusätzliche Fähigkeiten zu erwerben. Die Aufnahme der Kinder ist zudem notwendig, wenn die Eltern dringend in eine Zeitarbeit (Interimsbeschäftigung) einspringen müssen" (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001: 32; Übersetzung aus dem Niederländischen)<sup>45</sup>.

Der Begriff "Dringlichkeit" kommt in diesem kurzen Textauszug immer wieder vor. In der Tat sind in Armut lebende Familien häufiger als andere dazu gezwungen, innerhalb kürzester Zeit zu handeln oder zu reagieren. Sie sind häufig veranlasst, kurzfristig umzuziehen, vor allem wenn eine Sozialwohnung frei wird, oder zahlreiche fristgebundene Formalitäten zu erfüllen, um Rechte zu erwirken, die an ihre Armut gebunden sind und entsprechende Nachweise erfordern, oder sich augenblicklich in ärztliche Behandlung zu begeben, weil ihre Mittel es vorher nicht zulassen u.a.m.<sup>46</sup>

Auch außerhalb dieser dringenden Situationen sind die täglichen Lebensbedingungen der in Armut lebenden Familien beschwerlich. Häufiger als andere müssten diese Eltern ausspannen können, doch seltener als andere haben sie Gelegenheit hierzu. Die Schulferien sind eine besonders harte Zerreißprobe. Eltern und Kinder leben dann rund um die Uhr in einer meist sehr engen Wohnung, und dies in einem Wohnviertel, das in der Regel nur sehr wenig Freizeitmöglichkeiten bietet<sup>47</sup>. Die Aufnahmedienste für Kinder sind in solchen Augenblicken von größter Bedeutung. Eine weitere bewährte Entlastung, die einige Organisationen bieten, ist der Familienurlaub.

<sup>44</sup> Zum "Fonds d'Equipements et de Services Collectifs" siehe die Jahresberichte der ZFA.

<sup>45</sup> Nähere Einzelheiten zu den Situationen, in denen in Armut lebende Familien einen Aufnahmedienst für Kinder in Anspruch nehmen möchten, siehe das von Recht Op Kiel zusammengestellte Dossier mit dem Titel "Darf ich mit meinen Kindern kommen?" (Übersetzung aus dem Niederländischen).

<sup>46</sup> Zum Thema "Dringlichkeit" und "Reaktionszwang" siehe den zweiten Teil der Veröffentlichung der Forschergruppe Quart Monde-Universität "Le Croisement des Savoirs, Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble" (S. 141 bis 239).

<sup>47</sup> Siehe auch in diesem Kapitel Punkt 3.2.2., den Text der Organisationen: "... Viele Eltern verkraften es nervlich nicht mehr, in einem Wohnviertel, das keine oder kaum Aktivitäten für Kinder und nur sehr begrenzte Spielräume bietet, rund um die Uhr mit ihren Kindern zusammenzuhocken ...".



Die Aufnahme von Kindern darf also nicht nur von der Beschäftigung abhängig gemacht werden. Aufnahmedienste sind auch in anderen Alltags- oder Krisensituationen notwendig.

### 2.3.2. Zugänglichkeit der Aufnahmestrukturen für Kinder

Die Aufnahmestrukturen sind schwer zugänglich. Trotz zahlreicher Situationen, in denen die Eltern ihre Kinder in fremde Obhut geben möchten oder müssen, nutzen sie die bestehenden Dienste sehr selten. Die nachstehend aufgeführten Hindernisse gelten sowohl für die Dienste zu Hause als auch für Außendienste.

- Es gibt Hindernisse finanzieller Art. Die Eltern halten diese Dienste für einen Luxus, den sie sich nicht leisten können. Einige Dienste berücksichtigen das Einkommen bei der Berechnung der Kostenbeiträge von Eltern. In diesem Fall ist ein Einkommensbeleg des Vorjahres vorzuweisen. Die Situation der in Armut lebenden Familien schwankt jedoch ständig. Es sei daran erinnert, dass die steuerlichen Abzüge, also auch die Vergünstigungen auf Kindertagesstättekosten, den Haushalten mit den niedrigsten Einkommen keinen Vorteil einbringen<sup>48</sup>.
- Zu wenige Dienste zeigen sich flexibel. Und gerade arme Eltern, die mehr oder weniger die Kontrolle über ihre Lebenslage verlieren, können ihre Anträge bei diesen Diensten nicht immer vorausplanen. Die zunehmenden Flexibilitätsanforderungen des Beschäftigungsmarktes verschärfen diesen Mangel an Kontrolle noch zusätzlich<sup>49</sup>.
- Die Eltern, vor allem arbeitslose Eltern, werden nur unzureichend über die bestehenden Möglichkeiten informiert.
- Die Furcht vor einer Einmischung von außen ist ein großes Hindernis: "Die anderen schauen, wie das Kind angezogen ist, und ziehen daraus ihre Schlüsse. Sie nehmen hinter dem Rücken der Eltern Kontakt zur Jugendhilfe auf. Dies ist der Grund, warum wir die Aufnahmestrukturen für Kinder nicht in Anspruch nehmen wollen." (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001: 34; Übersetzung aus dem Niederländischen). Familienmitglieder, Nachbarn oder Freunde um Hilfe zu bitten ist nicht einfacher. Die Angst vor der Beurteilung und Kontrolle besteht auch hier. Und wer sich Hilfe ins eigene Haus holt, muss über entsprechende Empfangsmöglichkeiten, manchmal sogar Übernachtungsmöglichkeiten, verfügen, d.h. über eine gewisse Wohnqualität, insbesondere Wasser, Gas und Strom.

In Armut lebende Eltern scheinen in geringerem Maße als andere Eltern auf die Hilfe ihrer Verwandten zählen zu können, wenn es um die Aufnahme ihrer Kinder geht. Abgesehen von der geografischen Entfernung "haben Diplomierte ganz deutlich häufigere Kontakte zu ihren Eltern. Nichtdiplomierte, arbeitslose oder in finanziellen Schwierigkeiten befindliche Nachfahren machen den Großteil der Personen aus, die den Kontakt zu ihren Eltern abgebrochen haben und somit vor der Isolation stehen" (Erster Bericht über den sozialen Zusammenhalt in der Wallonischen Region, 2001: 189).

---

<sup>48</sup> Siehe in diesem Kapitel Punkt 2.4.2. "Steuerpolitik".

<sup>49</sup> Siehe das Kapitel über Arbeit, Beschäftigung, sozialen Schutz und Einkommen, im Besonderen den Punkt über die Entwicklung des Beschäftigungsmarktes und dessen Auswirkungen auf die Armut.

## 2.4. Auswirkung anderer Politiken auf die Familie

Auch Politiken, die nicht direkt auf den Schutz der Familie abzielen, sind Teil der Familienschutzpolitik.

Einige dieser Politiken werden in einem eigenen Kapitel behandelt: Gesundheit, Beschäftigung und Bildung. Andere hingegen waren noch nicht Untersuchungsgegenstand einer Arbeitsgruppe. Im Nachstehenden werden wir drei dieser Politiken - allerdings nur im Hinblick auf das Familienschutzrecht (wobei Familie im Sinne von Kernfamilie zu verstehen ist) - kurz anschnitten: die Einkommenspolitik und Steuerpolitik, weil sie das Einkommen der Familien direkt betreffen, und die Wohnpolitik, weil das Wohnen immer noch ein entscheidendes Problem für arme Haushalte darstellt. Selbstverständlich gibt es eine Reihe weiterer Politiken, die angeführt werden könnten: Mobilität, Kultur, ...

### 2.4.1. Einkommenspolitik<sup>50</sup>

"Wenn ich einen besseren Lohn hätte, könnte ich auch an einer besseren Zukunft für mich und meinen kleinen Jungen arbeiten ..." (Vlaams Forum Armoedebestrijding, Dezember 2000 - Januar 2001: 22; Übersetzung aus dem Niederländischen).

Die Höhe der Ersatzeinkommen und des garantierten Mindesteinkommens sowie gewisser Arbeitslöhne sind angesichts der Lebenshaltungskosten derart gering, dass die Familienbeihilfen für zahlreiche Familien unentbehrliche Ersatzeinkünfte darstellen und für die Ärmsten unter ihnen immer noch nicht ausreichen. Familienbeihilfen sind eigentlich dazu gedacht, die Eltern in der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen, doch dienen sie in Wirklichkeit meist dazu, die Miete, Lebensmittel oder Sonstiges zu bezahlen. Einige Selbstständige befinden sich in der gleichen Lage, die noch dadurch verschlimmert wird, dass die Familienbeihilfen für das erste Kind geringer ausfallen.

Einer Studie des CEPESS<sup>51</sup> zufolge fehlen den Empfängern des Existenzminimums pro Monat im Schnitt 5.240 BEF (129,89 €) pro alleinstehende Person ohne Kind, 7.466 BEF (185,07 €) pro alleinerziehendes Elternpaar mit zwei unterhaltspflichtigen Kindern und 14.959 BEF (370,82 €) pro Ehepaar mit zwei unterhaltspflichtigen Kindern. Die Miete, die mit zunehmender Kinderzahl steigt, macht einen erheblichen Teil des niedrigen Haushaltsbudgets aus und weist je nach Sozial- oder Privatwohnung starke Unterschiede auf (Nollet F./CEPESS, 2000: 4). Nebenbei sei bemerkt, dass eine Zwei-Eltern-Familie ein schlechteres Auskommen als eine Ein-Eltern-Familie hat, wenn beide vom Existenzminimum leben müssen. Diese Diskriminierung, die sich auf Familien derselben sozialen Schicht bezieht, zeigt in aller Deutlichkeit, welche widersinnigen Auswirkungen kategorische Maßnahmen haben können. Die Organisation "Recht-Op" hat in Zusammenarbeit mit dem "Samenwerkingsverband Turnhout" errechnet, dass Eheleute mit zwei unterhaltspflichtigen Kindern 71.350 BEF (1768,72 €) pro Monat zum Überleben und 92.150 BEF (2284,33 €) pro Monat für ein menschenwürdiges Leben brauchen (Recht-Op, 2000: 12-22)<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Siehe auch das Kapitel über Arbeit, Beschäftigung, sozialen Schutz und Einkommen.

<sup>51</sup> CEPESS: Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales (Zentrum für politische, wirtschaftliche und soziale Studien).

<sup>52</sup> Das Dokument Recht-Op rechtfertigt die Berechnungsmethode im Detail. Siehe hierzu auch das Kapitel über Indikatoren, in dem diese Methode erläutert wird.

Wenn die Einkommenspolitik den Einkommensschwächsten größere Beachtung schenken würde, könnte dies dazu beitragen, von der Verlockung des Auswahlprinzips bei den Familienbeihilfen wegzulenken.

Unter den Personen, die mit derart geringen Einkommen leben müssen, sind die Unterhaltszahler besonders anfällig, da das Pfändungsrecht bei der Einforderung von Unterhaltsgeldern keine Grenzen kennt. Die Gläubiger von Unterhaltszahlungen sind ebenso wenig zu beneiden. Ihre Überschuldung zieht Probleme nach sich, die für Personen mit einem Einkommen, das zu einem menschenwürdigen Leben nicht ausreicht, unüberwindbar sind. Die Kernfamilien (Ein-Eltern- und Zwei-Eltern-Familien) zeigen sich sehr besorgt über diesen Sachverhalt. In der Wallonie sind 47,4 % der Personen, die eine Kollektivschuldenbegleichung beantragen, Paare mit Kindern und 21 % unter ihnen Alleinerzieher-Familien. Diese Zahlen spiegeln jedoch nur einen Teil der Realität wider, da die meistbenachteiligten Personen, deren Einkommen strukturell unzureichend ist, keine Kollektivschuldenbegleichung erwirken können (Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2000).

#### 2.4.2. Steuerpolitik<sup>53</sup>

Personen, deren Einkommen derart niedrig ist, dass sie nicht einmal in der Heberolle eingetragen sind, sowie in der Heberolle eingetragene Personen, deren erklärtes Einkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze liegt, kommen bei der auf steuerlichem Wege stattfindenden Umverteilung nicht in Betracht. Sie sind folglich von der Familienpolitik auf diesem Wege ausgeschlossen, so beispielsweise von der Steuerermäßigung für unterhaltspflichtige Kinder. "Dieser Ausschluss von der Umverteilungspolitik über Steuerausgaben ist derart verschleiert, dass weder die Interministerielle Kommission zur Bekämpfung der Armut noch der Allgemeine Bericht über die Armut (1994) die Problematik des Verhältnisses zwischen Steuerausgaben und Armut aufgreift"<sup>54</sup> (Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, 2000: 5).

Nebenbei sei bemerkt, dass den steueramtlichen Statistiken nicht zu entnehmen ist, wie viele Familien mit Kindern zu den Personen zählen, die keine Steuern zahlen (ABA, 1994: 29; Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, 2000: 3). Da der Staat verpflichtet ist, Maßnahmen zu ergreifen, die es den Eltern ermöglichen, ihrer Verantwortung nachzukommen, müssen die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die oben genannten Situationen besser zu durchleuchten.

Die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut schlugen 1996 vor, die Steuerermäßigungen für unterhaltspflichtige Kinder zu streichen und statt dessen die Familienbeihilfen für alle anzuheben (PO-ABA, 1996: 512). Gegen diese Lösung sind zwei Argumente einzuwenden. Zum einen würde die Streichung oder lineare Kürzung der Steuerermäßigungen auch die Niedrigverdiener treffen, die in ihrer Existenzsicherheit auf diese Steuerermäßigungen angewiesen sind (Cantillon et al.,

<sup>53</sup> An dieser Stelle sind nur die Punkte bezüglich der Kernfamilie genannt. Zur Steuerpolitik der Regierung siehe auch das Kapitel über Arbeit, Beschäftigung, sozialen Schutz und Einkommen.

<sup>54</sup> Eine Seite des Allgemeinen Berichts über die Armut (29-30) befasst sich mit dem Familienaspekt der Steuerpolitik, doch handelt es sich hier nicht um einen Beitrag, der aus Überlegungen der Autoren hervorgegangen ist, sondern um einen Fremdbeitrag.

1998: 322). Zum anderen sind die Steuerermäßigungen an die Größe des Haushalts und somit an die Höhe der Kinderunterhaltungspflicht gebunden, und es wäre ungerecht, dies nicht zu berücksichtigen (Sepulchre, 2001: 16).

Das Abkommen der Regierung will insbesondere die Berücksichtigung der Kinder verbessern und führt hierzu die Möglichkeit ein, die Steuerermäßigungen für unterhaltspflichtige Kinder innerhalb gewisser Grenzen zurückzuerstatten, um zu verhindern, dass einige Steuerpflichtige auf Grund ihrer geringen Einkommenshöhe nicht von diesen Maßnahmen profitieren (Erklärung der Föderalpolitik, 17. Oktober 2000).

#### 2.4.3. Wohnpolitik<sup>55</sup>

"... In zu kleinen Wohnungen werden die Kinder nervös und wir auch. Manchmal ist es zum Nervenzerreißen ... Das Wohnen ist eine teure Angelegenheit für uns. Sogar eine Elendswohnung kostet eine Menge" (ABA, 1994: 118).

Im Jahr 2000 scheint sich die Lage noch nicht verbessert zu haben. Vor allem in Brüssel "steigen die Preise und sinkt die Qualität der Wohnungen ... Die Miete für Kleinwohnungen hat im Schnitt 17.435 BEF (432,20€) erreicht ..." (Plattform "Droit au Logement pour Tous", 2001<sup>56</sup>). Appartements sind im Hinblick auf die Größe der Familie häufig zu klein. Einige ÖSHZ verlangen jedoch getrennte Zimmer für Eltern und für Kinder ab einem gewissen Alter (8 - 10 Jahre).

"Das Wohnen ist der am häufigsten von Eltern und Sozialassistenten genannte Armutsgrund für die Unterbringung von Kindern ... Unterbringungen infolge einer Wohnungskündigung sind ebenfalls ein Fakt. *Wenn eine Familie vor der Wohnungskündigung steht, ist die Unterbringung ihrer drei Kinder eine fürchterliche Bedrohung. Die soziale Wohnungsbaugesellschaft hat geantwortet, dass zu diesem Zeitpunkt keine Wohnung zur Verfügung stände, die groß genug für eine kinderreiche Familie wäre, und dass die Gesellschaft nicht das Recht hätte, ihnen eine kleinere Wohnung zu vermitteln.* ... Zwar scheint es leichter als früher, eine Sozialwohnung zu beziehen, doch stellt das Ausfüllen der Formulare immer noch ein Hindernis dar, da ein Einkommensbeleg erforderlich ist ... Die Wartelisten sind weiterhin lang und die Zahl der verfügbaren Wohnungen zu gering. In Brüssel ist die Lage nach wie vor besonders kritisch. Mehrere Teilnehmer, die eine Sozialwohnung beantragt haben, sagen aus, dass einige Gesellschaften nicht einmal mehr ärztliche Atteste berücksichtigen" (Réseau Famille-Placement, 2000: 14). Wenn die fehlende oder minderwertige Wohnung der Grund für eine Unterbringung ist, wird die erfolgreiche Wohnungssuche zur Voraussetzung dafür, dass die Eltern wieder mit ihren Kindern zusammenleben dürfen. Die Wohnungssuche ist aber problematisch, da die Mieten im Privatsektor in der Regel überhöht sind und der Zugang zu einer ausreichend großen Sozialwohnung zum Zeitpunkt der Anfrage häufig verweigert wird, weil die untergebrachten Kinder nicht einberechnet werden.

<sup>55</sup> Auch hier werden wir nur bestimmte Aspekte in Bezug auf die Kernfamilien beleuchten.

<sup>56</sup> Zur Plattform "Wohnrecht für alle" ("Droit au logement pour tous") zählen folgende Organisationen: Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, le Buurtwerk Molenbeek Centrum, Bij Ons-Chez Nous, le Ciré, Convivence-Samenleven, Le Front Commun SDF Bruxelles, IMAVO Brussel, Brusselse Cel Vluchtelingen, Link Brussel (De Meeting), OCIV und der Steunpunt Mensen Zonder Papieren.

Das Komitee, das mit der Untersuchung des zweiten periodischen Berichts Belgiens über die Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beauftragt war, zählt das Wohnen zu den besorgniserregenden Themen. "... das Komitee zeigt sich besorgt über den eindeutigen Mangel an Sozialwohnungen in Belgien. Sorge bereitet auch die Tatsache, dass kinderreiche Familien, Alleinerzieher-Familien und Familien mit niedrigem Einkommen beim Zugang zu Sozialwohnungen benachteiligt sind" (Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte, 2000).

Das Kapitel über das Recht auf Wohnen ist der umfangreichste Teil des Fortschrittsberichts über die Umsetzung des Allgemeinen Berichts über die Armut (2000, 25-39). Diese Anstrengungen seitens der Regierungen werden von den in Armut lebenden Familien nicht wahrgenommen. Es wäre daher wünschenswert, eine Arbeitsgruppe zu diesem paradoxen Sachverhalt zu bilden.

### **3. Entscheidungen, die das Familienschutzsystem auf die Probe stellen<sup>57</sup>**

"Die schlimmste Demütigung ist die Bedrohung der Kinder" (ABA, 1994: 41).

Dieser Abschnitt fasst die Arbeiten zweier Gruppen zusammen, die auf Initiative der Interministeriellen Konferenz für soziale Integration von November 1995 eingerichtet wurden. Die erste Arbeitsgruppe hat untersucht, ob es möglich ist, die Verzichtserklärung außer Kraft zu setzen. Die zweite Arbeitsgruppe untersucht zur Stunde das Dekret über die Jugendhilfe in der Französischen Gemeinschaft" mit dem Ziel, die Unterbringung aus Armutgründen zu vermeiden und die Beziehung zwischen Eltern und Kindern aufrechtzuerhalten" (Fortschrittsbericht, 2000: 5).

In der Flämischen Gemeinschaft haben sich einige Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut zu dem Zeitpunkt, als die Überlegungen zur zweiten Frage angeregt wurden, an den Arbeiten zur Ausführung des Dekrets vom 28. März 1990 über die "besondere Jugendhilfe" im VICA<sup>58</sup> beteiligt. Es scheint daher nicht angebracht, weitere Überlegungsschauplätze zu eröffnen. Mehrere Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut sind heute an den Überlegungen beteiligt, die in der Regierung und im flämischen Parlament stattfinden, um dieses Dekret abzuändern. Mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist bisher noch kein Dialog erfolgt.

Dennoch wird der Bericht über den Dialog in der Französischen Gemeinschaft (Punkt 3.2.) mit Sicherheit Leser in allen Gemeinschaften interessieren, denn im Mittelpunkt stehen die Erfahrungen der Familien, die nicht an sprachliche Aspekte gebunden sind, und die Absicht des Dekrets, die ja in allen drei Gemeinschaften gleich ist. Wie könnte es in Anbetracht der internationalen Verpflichtungen Belgiens<sup>59</sup> auch anders sein?

---

<sup>57</sup> Dieser Titel lehnt an den eines französischen Berichts an: "Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents: des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille".

<sup>58</sup> VICA: Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding.

<sup>59</sup> Siehe im Anhang die kurze Darlegung der Verpflichtungen Belgiens.

Die Interministerielle Konferenz hat außerdem um die Evaluation des Gesetzes vom 8. April 1965 über den Schutz der Jugend gebeten, wiederum mit dem Ziel, die Unterbringung aus Armutgründen zu verhindern und die Beziehung zwischen Eltern und Kindern aufrechtzuerhalten. Diesem Anliegen wurde jedoch keine Folge geleistet. Die unzureichenden Mittel der Organisationen und des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung sind wahrscheinlich einer der Gründe. Die Organisationen haben der Evaluation der Dekrete, die den Familien zu einer Stellung in dem ihres Erachtens äußerst wichtigen Jugendhilfesystem verhelfen, eine höhere Dringlichkeit beigemessen. Ein weiterer Grund ist die Entwicklung des föderalgesetzlichen Anwendungsbereichs, der sich heute in erster Linie auf straffällige Minderjährige beschränkt. Die laufenden Arbeiten zur Abänderung dieses Gesetzes, an denen weder die Organisationen noch der Dienst beteiligt sind, erstrecken sich über diesen Aspekt.

### 3.1. Die Verzichtserklärung

Der Allgemeine Bericht über die Armut plädiert für die Abänderung des Gesetzes über die Verzichtserklärung.

- "\* Das Gesetz von 1987 über die Verzichtserklärung muss aufgehoben werden.
- \* Jede Intervention, die den Eltern nicht angekündigt wurde, muss verhindert werden. Bei der Frage nach dem Verzicht muss in jedem Fall auch die Rede sein von dem Druck, dem werdende Mütter ausgesetzt sind, sowie von der Tatsache, dass die Familien nicht die erforderlichen Mittel erhalten, um ihre untergebrachten Kinder zu besuchen.
- \* Die Familien müssen alle erforderlichen Mittel erhalten, um die Beziehung zu ihren untergebrachten Kindern fortsetzen zu können (psychosoziale Begleitung, Vereinbarung der Unterbringungskosten usw.).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es ein Glück für die Kinder ist, dass die Eltern auf sie verzichten? Ob das Kind den Fortgang selbst wählt oder aber verlassen wird, ist nicht dasselbe." (ABA, 1994: 58).

#### 3.1.1. Vorherige Rechtslage

Das Gesetz vom 20. Mai 1987 über den Verzicht auf ein minderjähriges Kind zielte darauf ab, die Adoption von in Einrichtungen untergebrachten Kindern, deren Eltern "offenkundig kein Interesse" an ihnen gezeigt haben, zu erleichtern und hierzu die Adoption ohne Einwilligung der Eltern<sup>60</sup> zu ermöglichen.

Schon vor Verabschiedung dieses Gesetzes hatten die Vertreterorganisationen der in Armut lebenden Menschen ihre großen Befürchtungen zum Ausdruck gebracht: eine solche Entwicklung des Adoptionsrechts benachteilige die in Armut lebenden Familien, deren Interesse an ihren Kindern nicht immer von denjenigen Leuten erkannt wird, die nicht wissen, was es heißt, in Armut zu leben. Die Organisationen haben kein Gehör gefunden.

---

<sup>60</sup> Bei der vorgeschriebenen Untersuchung muss der Staatsanwalt nicht einmal die Meinung der Eltern zur Kenntnis nehmen (Artikel 353, § 3, BGB).

Der Allgemeine Bericht über die Armut besagt, dass die seit 1987 von den Sprachrohr-Organisationen angeprangerten Gefahren von Universitätsforschern bestätigt wurden (ABA, 1994: 57-58). In der großen Mehrheit der Fälle betrifft die Verzichtserklärung Kinder, die in einer Aufnahmefamilie und nicht in einer Einrichtung untergebracht sind, wobei der Antrag von der Aufnahmefamilie eingereicht wird, um die Adoption des Kindes zu erwirken. Das Gesetz hat das eigentliche Ziel des Gesetzgebers also ganz und gar verfehlt, nämlich einem verlassenen Kind eine Familie zu vermitteln. Die Kinder stammen größtenteils aus armen Familien. Die leiblichen Eltern werden kaum oder gar nicht nach ihren Verzichtsabsichten gefragt, und die Entscheidung wird zu häufig ohne eingehende Untersuchung der eventuellen Verzichtsgründe gefällt.

### 3.1.2. *Dialog*

Ein Kabinettsmitglied des Justizministeriums hat den Vorsitz in vier Arbeitssitzungen geführt, die von September 1996 bis Januar 1997 in Zusammenarbeit mit der Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus stattfanden.

Zu den Teilnehmern zählten: die Vertreter der Autoren-Organisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut, wissenschaftliche Experten, Vertreter des ONE sowie von Kind en Gezin, Kabinettsmitglieder der für Jugendhilfe zuständigen Ministerien der Französischen Gemeinschaft, der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft sowie des Staatssekretariats der sozialen Integration. Ein Vertreter der Union des Conseillers et Directeurs de l'Aide à la Jeunesse auf französischsprachiger Seite hat sich der Arbeitsgruppe bei der letzten Sitzung angeschlossen. Der Leiter eines AMO<sup>61</sup> war ebenfalls an den Arbeiten beteiligt. Zu den Gastteilnehmern zählten: der nationale Verband der Staatsanwälte, der Städte- und Gemeindeverband, Sektion ÖSHZ, sowie der Verband der Familienunterbringungsdienste.

Nach fünf Monaten konnte die Arbeitsgruppe ihren Auftrag abschließen. Dieser hohe Arbeitsrhythmus ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass der Gegenstand dieses Dialogs von Anfang an präzise umrissen war und mehrere übereinstimmende Universitätsstudien vorlagen. Schon bald zeigte sich eine große Mehrheit von Befürwortern der Abschaffung dieses Gesetzes, auch wenn der eine oder andere eher für die Festigung der Garantien für Eltern unter Beibehalt der Verzichtsmöglichkeit plädierte.

### 3.1.3. *Ergebnis des Dialogs*

Die Verzichtserklärung und die Übertragung des elterlichen Erziehungs- und Sorgerechts wurden 12 Jahre nach ihrer Verabschiedung durch das Gesetz vom 7. Mai 1999 abgeändert<sup>62</sup>.

Es handelt sich dabei um einen bedeutenden Fortschritt für die in Armut lebenden Familien. Zum einen ist es nicht mehr möglich, ihre Kinder für verlassen und adoptiert zu erklären, ohne ihre Einwilligung einzuholen. Die Eltern als solche genießen also inzwischen eine höhere Anerkennung. Zum anderen wurden Sprachrohr-Organisationen der in Armut lebenden Menschen eingeladen, an der nach dem Allgemeinen Bericht

<sup>61</sup> AMO: Services d'Aide en Milieu Ouvert (Hilfsdienste im offenen Milieu).

<sup>62</sup> Belgisches Staatsblatt vom 29. Juni 1999.

über die Armut gebildeten Arbeitsgruppe teilzunehmen, und haben sich dort durchzusetzen gewusst, nachdem sie zwölf Jahre lang kein Gehör gefunden hatten. Dieser Fortschritt ist jedoch relativ unbemerkt geblieben. Das Abkommen der Föderalregierung vom 7. Juli 1999<sup>63</sup> und auch der Bericht des Hauptdelegierten für die Rechte des Kindes (1. November 1998 - 31. Oktober 1999)<sup>64</sup> sind nicht im Bilde.

Dieser Dialog ging dem Dialog über die Unterbringung aus Armutgründen voraus. Chronologisch betrachtet ist die Verzichtserklärung jedoch die abschließende Etappe eines Prozesses, der über die Unterbringung von Kindern verläuft und an sich die Ausnahme darstellt. Die Regel ist die Wahrung des Kindes im Familienkreis. Die meisten Teilnehmer haben also ganz selbstverständlich den Wunsch geäußert, die bestehende Arbeitsgruppe fortzuführen, um die Frage nach der Unterbringung aus Armutgründen zu behandeln. Die Fragestellung ist in allen drei Gemeinschaften die gleiche, schenkt man den in Armut lebenden Menschen bei diesen Überlegungen Gehör<sup>65</sup>. Die Französische Gemeinschaft hat jedoch die Frage nach der Verteilung der Befugnisse in den Vordergrund gerückt. Die Gruppe ist also gespalten. Aus den zu Beginn dieses Abschnitts dargelegten Gründen werden die Überlegungen nur mit der Französischen Gemeinschaft fortgesetzt.

### 3.2. Entfernung der Kinder aus ihrem Familienkreis

Die Überlegungen, die von der Verwaltung der Jugendhilfe in der Französischen Gemeinschaft, den Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut<sup>66</sup> und dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung angestrengt wurden, sollten an dieser Stelle sowohl aus inhaltlichen als auch aus methodologischen Gründen nicht unerwähnt bleiben. Die laufenden Arbeiten sind das Ergebnis eines der offensten und tiefeschürfenden Dialoge, an denen der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung je beteiligt war<sup>67</sup>. Wir werden daher zunächst die einzelnen Phasen dieser Vorgehensweise darlegen und die Hauptelemente herausheben, um anschließend den Text vorzustellen, der als Ausgangspunkt in der Arbeitsgruppe und bei dem hieraus resultierenden Austausch gedient hat.

---

<sup>63</sup> "Das Gesetz über die Verzichtserklärung wird abgeändert, um die Adoption zu erleichtern", steht hier geschrieben.

<sup>64</sup> Vor allem in dem Kapitel über die Adoption wird Artikel 370*bis* BGB so dargestellt, als sei er immer noch in Kraft.

<sup>65</sup> Die Überschneidungen zwischen dem Text der französischsprachigen Organisationen in Punkt 3.2.2. und der Veröffentlichung der Bewegung van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen mit dem Titel "Samen gaan we vooruit" beispielsweise sind frappant.

<sup>66</sup> Derzeit handelte es sich auf französischsprachiger Seite um die Bewegungen ATD Quart Monde und Luttes Solidarités Travail.

<sup>67</sup> Über die anderen Dialoge wird in den Kapiteln über Indikatoren, Gesundheit, Beschäftigung und Bildung berichtet.



### 3.2.1. Phasen und Voraussetzungen des Dialogs

#### a) Die Phasen des Dialogs

Im März 1997 hat die Ministerpräsidentin der Französischen Gemeinschaft die Partnerorganisationen empfangen und in einen regelmäßigen Dialog zwischen ihnen und der Verwaltung eingewilligt. Sie hat die Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus dazu eingeladen, an den Zusammenkünften wie auch an deren Vor- und Nachbereitung teilzunehmen. Im Juni 1997 fand in den Räumlichkeiten des Zentrums die erste Sitzung mit dem Verantwortlichen des Dienstes "Kind, Familie, Jugend und Gesundheit" im Kabinett der Ministerpräsidentin statt. Der Verantwortliche schlug den Partnerorganisationen vor, ihre Arbeit an drei Leitlinien auszurichten: Gespräche mit den Beratern und Leitern der Jugendhilfe; Gespräche mit den Leitern der Familienunterbringungsdienste; Gespräche mit den geprüften Bildungsdiensten. Ansprechpartner war der Generaldirektor der Jugendhilfeverwaltung.

Die Organisationen hielten es daraufhin für notwendig, ihre Überlegungen in einer schriftlichen Mitteilung festzuhalten, um einen soliden Ausgangspunkt für den anschließenden Dialog zu schaffen. Die Zelle Armut verfasste einen Entwurf mit einer Darstellung der Problemstellen, dies auf Basis der Beiträge der Organisationen und der Protokolle der Sitzungen mit der Zelle. Im Januar 1998 erhielt die Jugendhilfeverwaltung die Endfassung dieses Dokuments.

Bei ihrer ersten Begegnung am 31. März 1998 beschlossen die Organisationen und die Verwaltung, das Dokument "La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté" (Familie und Kindesunterbringung aus Armutgründen) als Ausgangspunkt des Austauschs zu Grunde zu legen<sup>68</sup>. Von Mai 1998 bis April 1999 wurde der Text an acht Vormittagen Punkt für Punkt durchgelesen und diskutiert. Ab Oktober 1998 haben sich die Organisationen und der Dienst jeweils zwischen den einzelnen Zusammenkünften mit der Verwaltung getroffen, um die nächstfolgende Sitzung vorzubereiten.

Im April, Mai und Juni 1999 organisierte der Dienst auf Gesuch der Organisationen eine Fortbildung: "Wenn wir Änderungen auf der Grundlage der konkreten Alltagserfahrungen uns bekannter armer Familien forderten, zeigte die Jugendhilfeverwaltung uns häufig, dass diese Änderungen bereits im Dekret über die Jugendhilfe enthalten seien. Das Dekret wird also nicht zufriedenstellend umgesetzt. Wir müssen das Dekret daher genauestens kennen und verstehen, wenn wir uns auf eben dieses Dekret berufen, um es umzusetzen" (Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 28. April 1999). Ein in diesem Fachbereich spezialisierter Rechtsanwalt hat das Dekret dann mit den Vertretern der Organisationen durchgearbeitet, was sich in zweierlei Hinsicht als schwierig erwies: "zum einen weil die Militanten es nicht gewohnt sind, ein Gesetz zu lesen, und zum anderen, weil das Dekret über die Jugendhilfe ein besonders schwieriger Text ist, der selbst für Rechtsanwälte schwer verständlich ist" (Auszug aus dem Protokoll der ersten Fortbildungssitzung vom 28. April 1999).

---

<sup>68</sup> Die vollständige Fassung dieses Textes ist in Punkt 3.2.2. wiedergegeben.

Von Mai bis Oktober 1999 thematisierten die Verwaltung und die Organisationen die Leitlinien, die sich aus den neun Zusammenkünften herauskristallisiert hatten. Es kam der Vorschlag auf, eine Forschungsarbeit in Auftrag zu geben, um die signifikante, doch partielle Diagnose zu untermauern, die im Laufe der Zusammenkünfte ausgearbeitet worden war. Jeder Partner verfasste eine Mitteilung mit den eigenen Vorstellungen von dieser Forschungsarbeit. Im Januar 2000 stellten die Organisationen und die Verwaltung dann ihre jeweiligen Texte vor. Im März 2000 wurde ein gemeinsames Dokument abgefasst: "L'apport de la parole des familles dans l'aide à la Jeunesse. Cadre de recherche élaboré par la Direction générale de l'aide à la jeunesse, le Mouvement ATD Quart Monde et le Mouvement Luttes Solidarités Travail, rédigé avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme" (Beitrag der Familien zur Jugendhilfe. Forschungsrahmen, ausgearbeitet von der Generaldirektion der Jugendhilfe, der Bewegung ATD Quart Monde und der Bewegung "Luttes Solidarités Travail", verfasst mit der Unterstützung des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus).

Am 30. März 2000 stellten die Verwaltung und die Organisationen die Vorhaben des Ministeriums der Jugendhilfe vor. Es erging ein Aufruf zur Einreichung von Projekten, dem der oben genannte Forschungsrahmen beilag. Die Sitzungen von Juni und Oktober 2000, denen auch ein Mitglied des Kabinetts der Ministerin beiwohnte, befassten sich mit der Untersuchung der Antworten auf den Aufruf. Im Dezember 2000 ging der Forschungsauftrag an das Centre de Recherche et d'Intervention Sociologique der Universität Lüttich. Am 16. Januar 2001 fand die erste Zusammenkunft zwischen Forschern, Kabinett, Verwaltung, Organisationen und dem Dienst statt. Im März 2001 versammelte sich erstmals der forschungsbegleitende Ausschuss, zu dem neben den bereits genannten Initiatoren auch drei Berater zählen.

Die Zusammenkünfte zwischen der Verwaltung und den Organisationen waren von Beginn an als Vorbereitung auf größere Treffen gedacht, an denen auch Leiter, Berater und Vertreter teilnahmen. "Der Dialog, von dem diese Zusammenkünfte lebten, soll die Feststellungen aus der Lebenserfahrung und den Kämpfen der in Armut lebenden Menschen legitimieren und angemessene Formen der Zusammenarbeit mit diversen Fachleuten denkbar machen" (Generaldirektion der Jugendhilfe, 1999: 68). Im Februar 2001 haben die Verwaltung und die Organisationen das erste große Treffen vorbereitet, das auf Praxis-Fachleute ausgeweitet wurde und im April 2001 stattfand. Die Erweiterung fand auch im Rahmen der Forschungsarbeit statt, da es auf diese Weise möglich ist, eine Plattform des Vertrauens zu schaffen und die Nachbereitung dieser Forschung in die Wege zu leiten.

## b) Voraussetzungen des Dialogs<sup>69</sup>

Nachdem wir in zeitlicher Reihenfolge die einzelnen Phasen des Dialogs dargelegt haben, werden wir nun versuchen, die Voraussetzungen darzustellen, die den Aufbau, die Vertiefung und die Erweiterung dieses Dialogs ermöglicht haben.

---

<sup>69</sup> Dieser Punkt veranschaulicht die eher theoretische Überlegung, die im Kapitel über den Dialog ausgearbeitet wurde.

Das Engagement der Teilnehmer, der kollektive Charakter dieser Vorgehensweise und die Wahl des Ausgangspunktes sind Schlüsselemente, die bereits bei der Ausarbeitung des Allgemeinen Berichts über die Armut gegeben waren. "Der Erfolg des Dialogs zum Thema Familie ist darauf zurückzuführen, dass alle Teilnehmer bestrebt waren, das rein Menschliche im anderen zu sehen und wirklich zuzuhören, was in diesem Fall durch das Fehlen individueller Interessen erleichtert wurde" (ABA, 1994: 26). "In meinen Augen war bemerkenswert, dass der Dialog von den in Armut lebenden Familien selbst ausging. Ihr Beitrag diente als Ausgangspunkt und hat den Dialog auch in der Folge gelenkt und mitbestimmt" (ABA, 1994: 26). Im Dialog mit der Französischen Gemeinschaft hielten die Organisationen es für wichtig, ihren Beitrag schriftlich festzuhalten.

Drei Wesensmerkmale der Delegationen haben den Aufbau des Dialogs in entscheidendem Maße erleichtert: die Konstanz der Vertretungsmitglieder, ihre Übermittlerfunktion für die Organisationsmitglieder und ihr Zeitaufwand.

- Die Tatsache, dass immer dieselben Vertreter der Verwaltung und auch der Organisationen anwesend waren, hat es ermöglicht, sich besser kennenzulernen, Vertrauen zu gewinnen und die Kontinuität der Arbeiten zu gewährleisten. Bei den Organisationen ist diese Feststellung zu differenzieren: ein kleiner Kern wohnte sämtlichen Sitzungen bei, während einige andere Vertreter, die mit besonders schwierigen Lebensumständen konfrontiert sind, nur vorübergehend teilnahmen.
- Die Verwaltungsmitarbeiter übermitteln ihren Kollegen die Inhalte dieses Austauschs. Die Übermittlerfunktion ist von grundlegender Bedeutung für die Ausweitung des Dialogs auf die Leiter, Berater und Vertreter sowie für die Vorbereitung der Verwertung von Forschungsergebnissen in der Praxis. Die Anwesenheit der sachverständigen stellvertretenden Generaldirektorin hat die interne Kommunikation - unter anderem mit der Generaldirektorin und der Ministerin der Jugendhilfe - erleichtert<sup>70</sup>. Die Organisationen ihrerseits haben die Sitzungen zusammen mit ihren Mitgliedern vorbereitet. Diese Arbeit, bei der über sehr schmerzliche Situationen geredet werden musste, war nur deshalb möglich, weil die Mitglieder der Organisationen bereits vor und auch während der Arbeit die gegenseitige Nähe und Geschlossenheit spürten und somit in der Lage waren, die Erlebnisse der ärmsten Familien besser zu verstehen und gemeinsam mit ihnen nach Zukunftsperspektiven zu suchen. Die Vertreter der Organisationen trafen sich anschließend zur gemeinsamen Vorbereitungsarbeit. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung war an dieser Arbeit beteiligt und bot den Partnern ein Informationsmittel, nämlich die ausführlichen Protokolle sämtlicher Sitzungen, sowohl der Zusammenkünfte zwischen Verwaltung und Organisationen als auch der internen Versammlungen der Organisationen. Anhand dieser Unterlagen lässt sich überprüfen, ob jeder jeden richtig verstanden hat.

---

<sup>70</sup> Näheres zu den Kommunikationsfunktionen der sachverständigen stellvertretenden Generaldirektorin siehe den Geschäftsbericht 1999 der Generaldirektion der Jugendhilfe, S. 62-65.

- Die Zeit ist einer der wichtigsten Faktoren. Der Arbeitsprozess läuft nun seit vier Jahren (also bereits seit der Zeit vor Einrichtung des Dienstes). Das Anliegen der Interministeriellen Konferenz wurde im November 1995 formuliert. Die Partner haben ein Jahr lang über einen sechsseitigen Text diskutiert und ihn Punkt für Punkt untersucht. Sechs Monate lang haben sie die möglichen Nachbearbeitungen dieser Zusammenkünfte besprochen und drei Monate lang gemeinsam einen Forschungsrahmen aufgestellt. Die Vorbereitung der Zusammenkunft mit den Fachleuten hat die Verwaltung und die Organisationen mehrere Jahre gekostet (März 1998 bis Februar 2001).

Die Fortbildungsreihe, die von der Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit organisiert wurde, war einer der Höhepunkte am Rande des Dialogs, doch stand sie zugleich in engem Zusammenhang mit diesem Dialog. Die Anfrage der Organisationen entsprang der im Laufe des Austauschs mit der Verwaltung aufgekommenen Erkenntnis, dass das Dekret in vielen Punkten ihre Erwartungen erfüllt und dass die Personen, auf deren Leben sich dieses Dekret auswirkt und die mit Jugendhilfe zu tun haben, die Gesetzgebung nicht kennen und nicht einmal wissen, wie sie Zugang zu ihrem Recht erhalten. Sie sind also nicht in der Lage, die Anwendung des Dekrets einzufordern. Die Fortbildung, an der etwa zwanzig Mitglieder der Bewegungen ATD Quart Monde und Luttés Solidarités Travail teilgenommen haben, "zeigt, dass es möglich ist, ein Gesetz zu verstehen. Um dies zu erreichen, bedarf es jedoch einer kollektiven Arbeit. Eine Broschüre ersetzt in keinem Fall die unentbehrliche Arbeit der Organisationsmitglieder". Die Mitarbeit eines Experten - in diesem Fall eines in diesem Fachbereich spezialisierten Rechtsanwalts - ist ebenfalls notwendig: "Alleine, ohne die Unterstützung eines diplomierten Sachverständigen, hätten wir nichts von dem Dekret verstanden und wären auch nicht daran interessiert gewesen" (Auszug des Protokolls der letzten Sitzung der Fortbildungsreihe, 2. Juni 1999). Diese Fortbildung hat die Vertreter der Organisationen gegenüber der Verwaltung gestärkt: "Für die Militanten, die regelmäßig mit der Jugendhilfeverwaltung zusammenkommen, ist sie von direktem Nutzen. Sie stellt einige Punkte klar, auf die es besonders zu achten gilt" (Auszug des Protokolls der Sitzung vom 28. April 1999).

### 3.2.2. Textvorlage der Organisationen

Nachstehend geben wir den Text wieder, den die Partnerorganisationen des Allgemeinen Berichts über die Armut mit Unterstützung der Zelle Armut des Zentrums für Chancengleichheit ausgearbeitet haben und der im März 1998 als Ausgangspunkt für den Dialog mit der Verwaltung diente.

Die Überlegungen und Aktionen folgen drei Leitlinien:

- der Umstand, dass Armut auch heute noch eine direkte und indirekte Ursache von Unterbringungen ist;
- die Absicht, den in Armut lebenden Familien die Kontrolle über ihr eigenes Leben wiederzugeben;
- die Berücksichtigung der langfristigen Interessen des Kindes.

Gleich zu Beginn weisen die Autoren dieses Dokuments darauf hin, dass einige dieser Leitlinien bereits durch bestehende Maßnahmen verlaufen, welche jedoch nicht oder schlecht angewandt werden, so dass der falsche Eindruck entsteht, das Problem sei gelöst. Punkt 4 und 5 des ursprünglichen Dokuments zu den Themen Fortbildung und Forschung werden wir hier übergehen, weil diese Themen in den Zusammenkünften mit der Verwaltung und den Organisationen nicht erörtert wurden.

## **FAMILIE UND KINDESUNTERBRINGUNG AUS ARMUTSGRÜNDEN**

### **1. Armut ist auch heute noch eine direkte und indirekte Ursache von Unterbringungen.**

Die Organisationen zeigen sich besorgt, weil das Wort "Armut" in den Gesprächen und Dokumenten über die Unterbringung von Kindern immer seltener als Ursache genannt wird. Die Realität der Armut wird damit übertüncht.

Dennoch ist die Armut auch heute noch eine direkte und indirekte Ursache von Unterbringungen.

Das Wohnen ist die am deutlichsten sichtbare direkte Ursache.

Gesundheitliche Probleme der Eltern, Familientrennungen, schulische Probleme der Kinder (häufiges Fernbleiben, Lernschwierigkeiten usw.) sind oft ursächlich mit der Unterbringung von Kindern aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen verbunden.

1987 hat sich der "Conseil Economique et Social" in Frankreich für einen neuen Ansatz zur Definition der Armut und der fehlenden Existenzsicherheit auf der Grundlage des Begriffs "zusammenkommende und anhaltende prekäre Lebensumstände" entschieden:

"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 und 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 und wenn die Wahrscheinlichkeit, die Probleme in naher Zukunft aus eigenen Kräften zu bewältigen, gering ist."

Dieser Ansatz, der die Armut und die Ausübung der Menschenrechte, die auch eine Verantwortung bedeuten, verbindet, entspricht der Vorgehensweise des Allgemeinen Berichts über die Armut. Doch bis zum heutigen Tag liegen nicht genügend detaillierte und zusammenhängende Angaben vor, um die Zahl der Personen zu ermitteln, die nach diesen Kriterien der zusammenkommenden und anhaltenden prekären Lebensumstände von Armut betroffen sind.

Wenn der Begriff Armut nicht mehr vorkommt und die Realität der Armut übertüncht wird, zielen sowohl die präventiven als auch die kurativen beratenden Maßnahmen auf die Besserung individueller Notsituationen ab, und nicht auf die Wiederherstellung der Chancengleichheit.

Die Chancengleichheit ist aber ein Schlüsselbegriff im Dekret über die Jugendhilfe:

"Das Dekret verleiht den Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Familie das Recht auf eine besondere Unterstützung von Seiten der Gemeinschaft. Diese Unterstützung soll die persönliche Entwicklung unter chancengleichen und menschenwürdigen Bedingungen ermöglichen ..." (Artikel 3 des Dekrets).

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die "Lösung" der Unterbringung eigentlich keine Lösung ist, da sie nicht auf die Probleme eingeht. Unterbringungen aus Armutsgründen führen lediglich zur Trennung der Familien und verschärfen somit nur die menschlichen Dramen, die sich in der Armut abspielen. Die Organisationen befürworten daher den Kurs der Französischen Gemeinschaft, die den Schwerpunkt auf die Arbeit im offenen Milieu legt, um "die in Schwierigkeiten geratenen Kinder und Jugendlichen in ihrem Familienkreis zu halten".

Zugleich aber weisen die Organisationen darauf hin, dass nicht nur Kinder und Jugendliche in Schwierigkeiten sind. Im Allgemeinen ist die gesamte Familiensituation äußerst prekär. Die Eltern sehen sich tagtäglich mit der Schwierigkeit - wenn nicht sogar mit der Unmöglichkeit - konfrontiert, ihren Kindern die Chance zu geben, sich gleichzustellen und sich von dem allenthalben spürbaren Gewicht der Armut zu befreien.

Unterbringungen aus Armutsgründen darf es nicht mehr geben. Die Unterbringung ist eine schwerwiegende Maßnahme, die großes Leid in das Leben der Eltern und der Kinder bringt. Sie ist eine einschneidende, doch auch einfache und seit langem bestehende Maßnahme, die mit Strukturen und Subsidien ausgestattet ist.

Die Aufhebung dieser Art der Unterbringung wird aber nicht zwangsläufig auch zur Verbesserung der familiären Lebensbedingungen führen, die ja der eigentliche Sinn des Unterbringungsentscheids ist.

Die Organisationen fordern daher die Veröffentlichung des Dialogs mit der Französischen Gemeinschaft im Rahmen der nächsten Interministeriellen Konferenz für soziale Integration, einer Instanz, die die Kohärenz der von den zahlreichen Ministerien ergriffenen Armutsbekämpfungsmaßnahmen gewährleisten soll. Wie lassen sich Unterbringungen, die beispielsweise mit den Wohnverhältnissen begründet werden, vermeiden, wenn die zuständigen Behörden nicht in die diesbezüglichen Überlegungen einbezogen werden?

(Vorschläge: Bescheinigung des bevorzugten Zugangs zu einer Sozialwohnung, wenn die Wohnverhältnisse der Hauptgrund für die Unterbringung eines Kindes sind; Recht der Eltern auf ein hinreichend großes Appartement, um ihre Kinder am Wochenende und anschließend endgültig wieder aufzunehmen; Ausstattung des Jugendrichters mit Möglichkeiten, den gekündigten Familien mehr Zeit zu lassen, wenn sie Kinder haben u.a.m.). Welchen Einfluss wird die Arbeit im offenen Milieu haben, wenn die Unterbringung mit dem Fehlen oder der mangelhaften Qualität der Wohnung begründet wird?

## **2. Notwendigkeit, den in Armut lebenden Familien die Kontrolle über ihr eigenes Leben wiederzugeben**

Je stärker das soziale und wirtschaftliche Milieu benachteiligt ist, desto weniger Einflussmöglichkeiten haben die Familien auf die Durchsetzung des in den Texten verankerten Prinzips der Nichtunterbringung. Die Verantwortung für die Umsetzung dieses Prinzips darf nicht allein auf den Schultern der in Armut lebenden Familien ruhen, sondern muss insbesondere von den Akteuren der Jugendhilfe mitgetragen werden.

Der Verlust der Kontrolle über ihre Lebenssituation sorgt bei Eltern und Kindern für großes Leid. Sie sehnen sich nach einem freien Familienleben. Der Einfluss der zahlreichen Sozialassistenten in ihrem Leben ist schrecklich bedrückend und führt nicht einmal erkennbare Verbesserungen herbei.

Den Familien diese Kontrolle wiederzugeben muss eines der Hauptziele einer jeden Intervention sein, da diese andernfalls als Fremdbestimmung und nicht als Hilfe oder effiziente Unterstützung angesehen werden muss. Gegenwärtig zögern die Familien noch, derartige Hilfen in Anspruch zu nehmen. Eine anfänglich willentliche Unterbringung entwickelt sich noch sehr häufig zu einem anschließenden Zwang.

Wenn Maßnahmen ergriffen werden müssen, muss dies in Absprache mit der Familie erfolgen, wobei nicht aus den Augen zu verlieren ist, dass es sich um ein sehr heikles Unterfangen handelt, da die Kräfteverteilung zwischen den beteiligten Parteien sehr ungleich ist. Das Dekret über die Jugendhilfe bekräftigt zwar die Notwendigkeit der Absprache, und tatsächlich beruhen die Entscheidungen immer häufiger auf einem Dialog, doch die Ungleichheit der Parteien ist weiterhin ein Fakt.

Überlegungs- und Aktionsleitlinien zur Verwirklichung der Absicht, den Eltern die Kontrolle über ihr Leben wiederzugeben.

2.1. Berichte sind als Arbeitsdokumente zu betrachten, die gemeinsam mit den betroffenen Personen, die eine Aufsichtsmöglichkeit behalten müssen, erstellt werden. Wenn die Zustimmung der Eltern und der Kinder berücksichtigt wird, ist das Einsehen der Berichte seitens der Familie unproblematisch. Der Zugang zu den Akten ist notwendig, um eine wirkliche, auf Transparenz und Vertrauen basierende Zusammenarbeit mit den Eltern herbeizuführen. Der ideale Weg ist die gemeinsame Verfassung des Berichts.

Familien müssten auf Wunsch von einer Drittperson begleitet werden können, um den Inhalt der Gespräche klären zu können und besser zu verstehen (die Familien müssten grundsätzlich im Voraus auf diese Möglichkeit hingewiesen werden).

2.2. Angesichts der zahlreichen Sozialassistenten, die mit Familien arbeiten, denen eine Unterbringung droht oder deren Kinder untergebracht sind, ist es schwierig, die Übersicht zu wahren. Wer macht was? Wer darf was entscheiden?

Die einzelnen Aufgaben müssen klargestellt sein, damit die Eltern so weit wie möglich Herr der Lage bleiben und die Fachleute optimale Unterstützungsarbeit leisten. Zu häufig werden die Eltern und Kinder von einem Dienst zum anderen geschickt. Handelt es sich dabei um Dienste, die von öffentlicher Seite finanziert werden, so verstärken budgetbezogene Überlegungen die Tendenz zur ständigen Durchreichung, die letzten Endes auf Kosten der Eltern geht.

Die Klarstellung der Aufgaben eines jeden einzelnen ist umso wichtiger, als der Quantensprung von der beantragten oder bewilligten Hilfe zur gesetzlich garantierten Hilfe nicht in allen Fällen selbstverständlich ist.

2.3. Die Verbindung zwischen Jugendhilfe und Rechtsschutz muss verschwinden. Das Jugendgericht darf nur bei Straffälligkeit, Missbrauch oder offensichtlicher Vernachlässigung eingreifen. Solange mit dem Gericht gedroht werden kann, lässt sich das Vertrauen der Familien, das davon abhängt, ob sie die Kontrolle über ihre Lebenssituation verlieren oder nicht, in keinem Fall gewinnen.

2.4. Nicht selten kommt es vor, dass zahlreiche Sozialassistenten gleichzeitig oder auch sukzessiv mit einer Familie arbeiten. Es stellt sich daher häufig die Frage nach der Koordination innerhalb eines Dienstes oder zwischen einzelnen Diensten. Die notwendigen Koordinationssitzungen bergen die Gefahr in sich, dass sie die bereits sehr hohe Macht der Sozialassistenten über die Familie noch erhöhen. Es ist daher sehr wichtig, die Zustimmung der Eltern und der Kinder für die Übermittlung gewisser Informationen einzuholen und die Sachverhalte positiv zu formulieren.

Außerdem ist es wichtig, für eine gewisse Kontinuität in der Arbeit der Sozialassistenten zu sorgen.

2.5. Kollektivarbeit ist eine der Leitlinien, um den Familien wieder zur Kontrolle über ihre Lebenssituation zu verhelfen und diese Kontrolle zu verbessern. In Armut lebende Menschen haben ein sehr ausgeprägtes und sehr schmerzliches Schamgefühl, das sie veranlasst, sich nach außen zu verschließen, weil die individuelle Behandlung der Armut nicht als eine eindeutige Fehlfunktion der Gesellschaft anerkannt wird. Der Zusammenschluss untereinander und der Ausbruch aus dieser Isolation ermöglichen die Wiederherstellung einer gewissen Gleichstellung der Parteien. In Armut lebende Menschen finden Unterstützung und auch persönliche und familiäre Entwicklungsmöglichkeiten in Gruppen mit Müttern, Eltern und Kindern, in denen sie sich gegenseitig helfen und Schuldgefühle nehmen.



Diese Gruppen dürfen in gar keinem Fall zu verbindlichen Fortbildungsplattformen werden (dieser Fehltritt ist in den USA und in Großbritannien zu beobachten).

Beispiele: Krabbelgruppen, in denen sich Eltern zusammen mit ihren Kindern treffen. Hin und wieder werden Experten eingeladen, um Antworten auf bestimmte Fragen zu geben, doch geschieht dies eher selten, weil der Austausch unter den Eltern in der Regel ausreicht.

2.6. Es ist nicht zu leugnen, dass in Armut lebende Eltern hier und dort gewisse Unfähigkeiten bei der Erziehung ihrer Kinder an den Tag legen, wie dies übrigens auch bei Eltern aller anderen Bevölkerungsschichten der Fall ist. Die Erziehung entwickelt sich zu einer immer komplexeren Aufgabe. In Armut lebende Eltern trauen sich seltener als andere, von ihren Schwierigkeiten zu sprechen und um Hilfe zu bitten, weil sie aus Erfahrung wissen, dass sich dies mit einiger Wahrscheinlichkeit gegen sie wenden wird.

Die Unfähigkeiten auf Seiten der Eltern sind aber meist nur partiell und vorübergehend und lassen sich mit einer entsprechenden Begleitung beheben. Leider ist häufig festzustellen, dass die Eltern sich selbst überlassen sind und dass nicht an den Schwierigkeiten gearbeitet wird, die in einigen Fällen zu einer Unterbringung führen.

2.7. Die Entscheidung für eine Alternative zur Unterbringung oder - falls unvermeidlich - zu der Art von Unterbringung muss in Absprache mit der Familie getroffen werden.

2.8. Wenn die Unterbringung einmal beschlossen ist, müssen die Eltern ihre Erzieherrolle und die Kontrolle wahren. Sie müssen in der Lage sein, in den Prozess einzugreifen.

Das Besuchsrecht muss flexibel sein.

2.9. Das Begleitprogramm muss aus Zusammenkünften mit der Familie hervorgehen, und zwar mit dem Kind und den Eltern. Nur dann vermag das Programm die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten anzuregen. In dem Programm müssen die Gründe der Unterbringung deutlich genannt sein. Andernfalls ist es unmöglich, an der Verbesserung der auslösenden Situation zu arbeiten, die Rückkehrbedingungen für das Kind festzulegen, die evaluierbaren Ziele zu setzen, die Dauer der Maßnahme zu ermessen und die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Einrichtung, der Aufnahmefamilie, der Eltern, des Kindes und der eventuellen weiteren Beteiligten zu umreißen.

In dem Begleitprogramm müssen klar und deutlich die möglichen Wege aufgezeigt sein. Das Programm muss in einer für alle verständlichen Sprache abgefasst sein. Es muss systematisch überprüft werden, ob die Eltern und die Kinder begriffen haben, was auf dem Spiel steht und was das Gesagte bedeutet. Gemeinsam mit allen Beteiligten muss regelmäßig evaluiert, nuanciert und neu formuliert werden.

Die Wahrnehmung der Verantwortung sowohl seitens der Eltern als auch der Jugendhilfedienste muss evaluiert werden. Allzu häufig werden nur die Eltern evaluiert. Auch die Frage nach der angebotenen Hilfe und deren Umsetzung muss untersucht werden.

2.10. Der finanzielle Aspekt spielt eine nicht unbeachtliche Rolle bei der Wiedergabe der Kontrolle.

Er wird nicht immer gebührend berücksichtigt. Statt dessen wird der Schwerpunkt auf die psychologischen Aspekte der betreffenden Situation gelegt.

- Die Familienbeihilfen sind ein wichtiger Bestandteil des verfügbaren Einkommens, um die Kinder in sehr armen Familien aufzuziehen. Die Verweigerung dieser Beihilfen bei Unterbringung der Kinder erschwert nur den fortgesetzten Kontakt und die Vorbereitung der Rückkehr in den Familienkreis.

Die meistbenachteiligten Familien, die garantierte Familienbeihilfen beziehen, geraten gegenwärtig ins Hintertreffen, weil sie nicht einmal ein Drittel der Beihilfen erhalten. Ein Gesetzesentwurf soll diesen Missstand nun beheben.

Außerdem gehen die Eltern, deren Kinder in einer Aufnahmefamilie untergebracht sind, leer aus, obwohl sie sich in einer Situation befinden, in der die Aufrechterhaltung der Beziehungen noch schwieriger ist.

- Der Vorschlag, das untergebrachte Kind weiterhin als unterhaltspflichtiges Mitglied der Ursprungsfamilie zu betrachten, die soziale Beihilfen empfängt (Arbeitslosengeld, Existenzminimum), ist in diesem Sinne zu begrüßen.
- Damit die Familie den Kontakt aufrecht erhalten und die Bedingungen zur Rückkehr des Kindes erfüllen kann, muss sie über die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten informiert werden. Finanziell bedarf es beispielsweise einer Unterstützung, um einen Familienurlaub, Freizeitaktivitäten der Familie an Wochenenden u.a.m. zu ermöglichen.

2.11. Ebenfalls aus Gründen der Klarstellung und der Verbesserung der Elternkontrolle müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um einen Kompromiss zwischen den beiden Gemeinschaften in Brüssel zu finden (Verordnung und gegebenenfalls Kooperationsabkommen zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission).

2.12. Bis auf einige seltene Ausnahmen verlieren die Eltern ein noch größeres Maß an Kontrolle, wenn die Kinder in einer Aufnahmefamilie untergebracht sind (siehe Evaluation des Gesetzes über die Verzichtserklärung).

Die Familienunterbringungsdienste müssen ihren Auftrag sowohl über die Arbeit mit der Aufnahmefamilie, als auch mit der Ursprungsfamilie erfüllen, und zwar mit dem Ziel, die Beziehungen im Hinblick auf die Rückkehr des Kindes zu stärken. Das Kind befindet sich in einer sehr unangenehmen Lage,

zwischen zwei Familien. Der Versuch, die Meinung des Kindes in Erfahrung zu bringen, muss also mit entsprechender Vorsicht erfolgen.

In keinem Fall darf der Familienunterbringungsdienst das Kind in einer adoptionswilligen Familie unterbringen. Aufnahme und Adoption sind klar voneinander zu trennen.

Die Frage nach der "Vergütung" der Aufnahmefamilien stößt auf großes Unverständnis bei den in Armut lebenden Familien, denn hätten sie selbst über diese Mittel verfügt, um ihre Kinder aufzuziehen, wäre die Unterbringung in vielen Fällen nicht erforderlich gewesen.

### **3. Berücksichtigung der langfristigen Interessen des Kindes**

Die Entfernung des Kindes aus seinem Familienkreis zieht einen unüberwindlichen Bruch nach sich, vor allem bei längerer Unterbringung. Bei Erreichen der Volljährigkeit fühlt sich der Jugendliche vollkommen verwirrt und entwurzelt. Die Unterbringung an sich treibt einen Keil in das künftige Familienleben. Eltern aus armen Verhältnissen, die als Kind selbst untergebracht waren, müssen häufig erleben, dass auch ihre Kinder untergebracht werden.

Die Arbeit auf lange Sicht beinhaltet auch, dass die Vergangenheit in Betracht gezogen wird, d.h. dass die schwere Last der Armut, die das Kind von der Wiege an erlebt hat und vor ihm bereits mehrere Generationen tragen mussten, mit dem erforderlichen Respekt berücksichtigt wird.

Die Arbeit auf lange Sicht liegt auch im Interesse der Gesellschaft.

Überlegungs- und Aktionsleitfäden zur Berücksichtigung der langfristigen Interessen des Kindes

3.1. Es müssen Alternativen zur Unterbringung entwickelt werden: Familienbegleitsdienste, Tagesstätten für die gesamte Familie, Förderung präventiver Interventionen, insbesondere über das ÖSHZ, Vermehrung der Aufnahmefamilien, Unterstützung von Elternverbänden, die bereit sind, vor einer Unterbringung stehende Familien zu unterstützen u.a.m. Auf Grund unzureichender Mittel für die Umsetzung alternativer Unterstützungsmaßnahmen kommt es heute immer wieder zu Unterbringungen, die vermeidbar gewesen wären.

An Wochenenden, Feiertagen, nach 17.00 Uhr usw. müssten Permanenzen zur Verfügung stehen. Viele Eltern verkraften es nervlich nicht mehr, in einem Wohnviertel, das keine oder kaum Aktivitäten für Kinder und nur sehr begrenzte Spielräume bietet, rund um die Uhr mit ihren Kindern zusammenzuhocken. Initiativen wie Kinderhorte, Urlaubszentren für Familien oder Kurzaufenthalte in einem Ferienhaus für Kinder sind förderungswürdige Möglichkeiten.

3.2. In den Berichten müssen die Elemente und Ressourcen der Familie, die sich positiv entwickeln, und nicht nur die negativen Aspekte genannt werden.

3.3. Die Suche nach Alternativen zur Unterbringung in Fällen, in denen die Eltern sich aus rein objektiven Gründen (Arbeit, Gesundheit, usw.) nicht um ihre Kinder kümmern können, muss in der Ursprungsumgebung des Kindes, in Solidaritätsstrukturen des betreffenden Wohnviertels und im erweiterten Familienkreis beginnen, selbstverständlich nur sofern die Eltern und das Kind dies wünschen oder zumindest einverstanden sind und unter der Bedingung, dass von Anfang an eine enge Begleitung vorhanden ist, um die Eltern, das Kind und die nahestehende Person, die das Kind aufnimmt, zu unterstützen. Jeder Störfaktor bei der Aufnahme des Kindes in einer anderen benachteiligten Familie muss als Klassenrassismus bekämpft werden.

3.4. Bei einer Unterbringung muss alles Mögliche unternommen werden, um die Beziehung zwischen Kind, Familie und Ursprungsumgebung aufrechtzuerhalten.

Die Einrichtungen und Aufnahmefamilien müssen sich umstellen und nicht nur das Kind allein, sondern gewissermaßen auch seine Familie aufnehmen, insbesondere um den täglichen Kontakt zwischen ihnen zu fördern (außer bei Gegenanweisungen auf Grundlage eines begründeten Gutachtens).

Die Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten müssen auf die gesamte Ursprungsumgebung des Kindes ausgeweitet werden, wenn das Kind und die Eltern dies wünschen. Das Kind muss ein Beziehungsnetz aufrechterhalten können, damit es bei Verlassen der Einrichtung oder der Aufnahmefamilie ausreichend Stützpunkte vorfindet, auf die es zurückgreifen kann. Andernfalls vertraut sich das Kind dem Erstbesten an, wenn es Probleme mit den Eltern hat. Es muss alles Mögliche unternommen werden, um zu verhindern, dass das Kind sich an die Unterbringung gewöhnt und sie als Normalzustand empfindet, solange noch Aussichten auf die Rückkehr in den Familienkreis bestehen. Der Wunsch einer Rückkehr in die Familie muss genährt werden.

3.5. Wenn sich die Unterbringung als einzige Lösung erweist, muss es ausgeschlossen sein, dass das Kind jenseits einer gewissen vorgeschriebenen Höchstentfernung untergebracht wird. Diese Entfernung ist so zu bemessen, dass die Familie mittags eine gemeinsame Brotzeit mit dem Kind einlegen kann.

3.6. Wenn sich die Unterbringung als einzige Lösung erweist, müssen die Geschwister zusammen aufwachsen können (häufig werden Altersgründe, der Unterrichtstyp oder das pädagogische Projekt als Grund angeführt, um Geschwister zu trennen).

3.7. Gemeinsam mit der Familie muss überlegt werden, welche Unterstützung bei der Rückkehr des Kindes nach langzeitiger Unterbringung erforderlich ist.

\* \* \* \* \*

### 3.2.3. Grundzüge des Austauschs und Perspektiven

Die Organisationen haben ihren Text Punkt für Punkt vorgestellt und diese Inhalte in ihren jeweiligen geschichtlichen Kontext mit Verweis auf konkrete Erfahrungen gestellt. In zahlreichen Fällen<sup>71</sup> hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die Anträge den Situationen entsprechen, wie sie dem Text und dem Sinn des Dekrets zufolge sein sollten. Die Wirklichkeit vor Ort hat sich im Gegensatz zum Text wenig verändert. Die Kluft zwischen dem Dekret und seiner Anwendung führt zu schmerzlichen Erfahrungen auf Seiten der Eltern. "Das Aufmerksamwerden auf dieses Leid war wohl das Markanteste im Laufe der zahlreichen Zusammenkünfte" erklärte einer der Verwaltungsmitarbeiter (Auszug aus dem Protokoll der Zusammenkunft vom 2. April 1999). Am dringlichsten stellt sich daher die Frage, wie die Anwendung des Dekrets zu verbessern wäre.

Dementsprechend galt die Aufmerksamkeit aller Dialog-Teilnehmer einem bestimmten Kernpunkt des Gesetzestextes, nämlich der Dokumentation. Sofern die Dokumentation die verschiedenen Standpunkte aller betroffenen Personen, einschließlich der Eltern und ihrer Kinder, wiedergibt, kann sie dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen dem Dekret und seiner Anwendung auf der Generallinie zu verringern, und zwar durch die Ausweitung des Wirkungskreises der Eltern in der Jugendhilfe.

In diesem Zusammenhang kam der Vorschlag auf, eine Forschungsarbeit in Auftrag zu geben, um auf der Grundlage einschlägiger Dokumente eine Bilanz der möglichen Beiträge von Eltern in der Jugendhilfe zu ziehen. Das Ergebnis wird zwar Stückwerk bleiben, da es weder den Gegebenheiten vor noch nach dem dokumentierten Zeitraum erfasst, doch wird es dennoch relevant sein, da die Dokumentation als Arbeitsgrundlage wertvoll bleibt und die Familie begleitet. Dokumentation ist außerdem eine Voraussetzung, um Rechtsmittel in Anspruch zu nehmen. Hinzu kommt, dass ein Kind später, wenn es seine Akte einsieht, durch das hier festgehaltene Bild seiner kämpfenden oder aber schicksalsergebenen Eltern geprägt wird. In der Dokumentation findet das Kind seine Wurzeln wieder.

Diese Forschungsarbeit ist als ein Schritt zu betrachten, dem ein 2 Jahre langer Dialog zwischen der Jugendhilfeverwaltung und den Bewegungen ATD Quart Monde und Luttes Solidarités Travail vorausging und dem mit Sicherheit weitere Schritte folgen werden.

Ziel ist es, den Sozialassistenten, den Eltern und auch den Kindern und Jugendlichen ein Instrument in die Hand zu geben, damit sie im gegenseitigen Respekt und gemeinsam die wirkungskräftigsten Mittel finden, um die Anwendung des Dekrets zu verbessern.

Der aufmerksame Leser wird bemerkt haben, dass dieser Punkt, der den Titel "Grundzüge des Austauschs und Perspektiven" und nicht etwa "Ergebnisse" trägt, wie dies im vorangehenden Punkt beim Dialog über die Verzichtserklärung der Fall war. Es geht hier nicht darum, ein vorab festgelegtes Ergebnis, eine Gesetzesänderung, zu erzielen, sondern gemeinsam herauszufinden, welche Form der Synergie dazu führen kann, dass die Familien ihren Familienplan verwirklichen, wenngleich die Standpunkte, d.h. die Blickwinkel, zu Beginn weit voneinander entfernt sind.

---

<sup>71</sup> Insbesondere in Bezug auf Punkt 2.1., 2.3., 2.6., 2.7., 2.8. und 2.9. des Textes der Organisationen.

Allein die Tatsache, dass gemeinsam debattiert wird und dass sich alle Beteiligten durch den Austausch bereichert fühlen, ist ein wichtiger Fortschritt. Es sei hinzugefügt, dass das anfängliche Ziel, die Ausgangsgruppe der Teilnehmer auszuweiten, erreicht wurde. Ein weiterer Schritt, der ursprünglich nicht auf dem Programm stand, sei ebenfalls hervorgehoben, und zwar haben die Verwaltung und die Organisationen einvernehmlich eine Forschungsarbeit in Auftrag gegeben.

## Bibliografie

- AVA - *Algemeen Verslag over de Armoede* (1994), ATD Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting, Brussel.
- BMLIK - *Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen v.z.w.* Oostende (2000), *Samen gaan we vooruit, Over de methode van de dialoog*, Oostende.
- Cantillon B., et al.(1998), «L'effet des allocations familiales sur la pauvreté et les inégalités », in: *Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, Treizième congrès des économistes belges de langue française, Rapport préparatoire de la commission 4, Portrait socio-économique de la Belgique*, 1998, p 299-329.
- Cattoir P. et Jacobs J. (1998), « Het gezinsbeleid in België: welke instrumenten voor welke doelstellingen, » in : *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, maart nr. 1, p. 1-33.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1999), *Jaarverslag, Medeburgers en landgenoten*, Brussel..
- De Federale Beleidsverklaring – *Het vertrouwen verder versterken, 17 oktober 2000*  
<http://www.premier.fgov.be/policy/f-beleidsverkl01.html>.
- Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Rapport annuel*, 1<sup>er</sup> novembre 1998-31 octobre 1999.
- Démocratie et pauvreté*, Présentation de René Rémond, Postface de Michel Vovelle (1991), Editions Quart Monde, Albin Michel, Paris.
- De Schutter O. (1999), « L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements: vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in: *Revue trimestrielle de droit familial*, 3/1999.
- Direction générale de l'aide à la jeunesse, Ministère de la Communauté française, (1999), *Rapport d'activités*, Bruxelles.
- Dobbelaere K., et al., (2001), *Verloren zekerheid: de Belgen en hun waarden, overtuigingen en houdingen*, Lannoo, Tielt.
- Fierens J. (1992), *Droit et pauvreté; Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruylant, Bruxelles.
- Groupe de recherche Quart Monde-Université (1999), *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Editions de l'atelier, éditions Quart Monde, Paris.
- Héritier-Augé F.(1993), "Famille, Les sociétés humaines et la famille", *Encyclopédie universelle*.

- Humbeeck B. (1997), *Le sans-abri face à la notion de famille*, Amascopie 97.
- Jourdan L. (1999), "Eugénisme en Europe dans l'entre-deux-guerres, Chasse aux Tziganes en Suisse", in: *Le Monde diplomatique*, octobre.
- Labenne S. (1998), « Le placement d'enfants est-il lié à la pauvreté? Une analyse socio-économique du profil des familles d'enfants placés », in: *Rapport préparatoire du treizième congrès des économistes belges de langue française, portrait socio-économique de la Belgique*, Bruxelles.
- Ministerie van Justitie, (1999), *Voorstelling van het tweede verslag van België*, Bruxelles.
- Moreau T. et Ravier I. en collaboration avec Dulière I. (1998), "Réflexions sur quelques tendances en matière de protection de la jeunesse", in: Dechamps I (dir) *Droit, Pauvreté et Exclusion*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Nollet F./CEPESS (2000), *Le revenu minimum d'existence couvre-t-il les besoins de base ?*
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2000), *Le surendettement des ménages en Wallonie, Rapport annuel 1999*, Charleroi.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (1999), *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne, Rapport final d'évaluation*.
- Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne* (2000), Direction interdépartementale de l'intégration sociale.
- Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen (2000), *Advies nr. 36 van de Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen van 7 april 2000 : fiscaliteit en armoede. Betreffende de toekomstige fiscale hervorming en de invloed daarvan op de sociale gelijkheid vanuit de genderdimensie*.
- Rapport sur les accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents: des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille*, rapport présenté par M. Pierre Naves, inspecteur général des affaires sociales, et M. Bruno Cathala, inspecteur des services judiciaires, Bulletin officiel n°2000/11bis, tomes I et II, Paris.
- RKW - Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (1998), Jaarverslag 1998.
- RKW - Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (1999), Jaarverslag 1999.
- RKW - Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2000),. *De regeling voor werknemers. De regeling van de gewaarborgde gezinsbijslag*, Statistische reeksen



- Recht-Op, groepswerking Kiel (2000), *Dossier Kinderopvang*: « Mag ik mijn kinderen meebrengen ? », Antwerpen.
- Recht-Op in samenwerking met Samenwerkingsverband Turnhout (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat ? Armen vragen aanpassing van de sociale uitkering aan de evolutie van de welvaart*.
- Réseau famille-placement à l'initiative du Mouvement ATD Quart Monde (2000), « Famille et placement : de la contrainte au dialogue. Actes de la journée d'étude du 28 janvier 2000 », in: *Journal du droit des jeunes*, n° 197.
- Runcis M. (1997), « Les stérilisations forcées », in: *Le Monde* du 27 août.
- Sepulchre J.(2001), « Allocations familiales : se moque-t-on des familles ? », in: *Le Ligueur*, n°3, 17 janvier 2001.
- Tulkens F., Moreau T. (2000), *Droit de la jeunesse, aide, .assistance, .protection*, Larcier, Bruxelles.
- Vanhaelen J. (1997), *Boontje*.
- VPAVA - Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (1996), “Bijdrage van de Verenigingen Partners inzake de modernisering van de sociale zekerheid”, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september nr. 3, p. 501-519.
- Verhellen E. (1998), *Jeugdbeschermingsrecht*, 2 ed. Mys & Breesch, Gent.
- Verlinden H. (1996), “De kinderbijslag : “op maat” voor de armsten?”, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 3, p. 587-610.
- Vlaams Forum Armoedebestrijding (december 2000-janvier 2001), “Synthesenota van de besprekingen over het thema Gezinsondersteuning”, in: *Forumnieuws*.
- Vooruitgangsrapport, uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede* (2000), Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Cel Armoede, Brussel.
- Vranken J., et al. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco Leuven/Leusden.

