

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juni 2011 N° 5
ISSN 1865-701X

Angst vor dem sozialen Abstieg Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung in Frankreich

von Julien Damon



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Julien Damon

Angst vor dem sozialen Abstieg

Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung in Frankreich

- Nach jahrelangem Rückgang bleibt in Frankreich der Anteil der Bevölkerung in relativer Armut gleich und rückt damit in den Fokus der französischen Sozialpolitik. Ziel der Regierung ist es, bis 2012 die Armut um ein Drittel im Vergleich zu 2007 zu reduzieren.
- Die unklare Definition und die Unzulänglichkeit der Messung von Armut erschwerten jahrelang zeitnahe Prognosen und verzögerten die Umsetzung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.
- Ein neues Kontrollinstrument auf der Basis intensiver Befragungen erlaubt inzwischen die Messung von Langzeitarmut und Alltagsarmut. Anhand verschiedener Elemente können die unterschiedlichen Facetten sozialer Ausgrenzung erfasst werden.
- In Abweichung von den tatsächlichen Messwerten nehmen die Franzosen ein deutlich gestiegenes Armutsrisiko wahr. Dies ist auf den hohen Emotionalisierungsgrad des öffentlichen Diskurses ebenso zurückzuführen wie auf einen Wandel der Armut, der sich in der Verjüngung, Feminisierung und Urbanisierung sowie in der Armut unter Erwerbstätigen zeigt.

The Socioeconomic Status at Peril: Poverty and Social Exclusion in France

- After a long lasting decrease, the percentage of people in relative poverty in France remains static and therefore becomes a major subject in French social policy. Government aims to reduce poverty by one third until 2012, compared to 2007.
- The imprecise definition and the insufficiency of measuring poverty have been a handicap for years to real-time prognoses and deferred taking measures to fight poverty.
- A new monitoring instrument based on surveys enables the measuring of long term poverty. It includes a variety of elements which allow a view on different facets of social exclusion.
- Notwithstanding the actual measurement reading, the French perceive a distinctly increased risk of poverty. This phenomenon can be attributed to the high degree of emotionalizing in the public discourse as well as to a change of poverty, which becomes manifest in the rejuvenation, feminization, urbanization and increasing poverty of employees.

Inhalt

Sechs Anmerkungen zur Messung von Armut	5
Offizielle Zielvorgaben.....	9
Schneller reagieren, um die Auswirkungen der Krise zu erfassen	10
Regelmäßige Befragung ausgewählter lokaler Akteure.....	10
Befragung der Haushalte zu ihren finanziellen und materiellen Einschränkungen	11
Untersuchungen zur besseren Kenntnis spezifischer Phänomene	11
Die Wahrnehmung von Armut	12
Anmerkungen.....	14

Angst vor dem sozialen Abstieg

Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung in Frankreich

von Julien Damon

In der Sozialpolitik Frankreichs gewinnt der Kampf gegen die Armut an Bedeutung. Die drei Faktoren Arbeitslosigkeit, Wandel des Familienmodells und Migration verändern Struktur und Einkommen der Haushalte grundlegend. Das in den goldenen Nachkriegsjahren weitgehend vergessene Thema Armut nimmt infolgedessen heute wieder einen zentralen Platz in der Arbeit der Behörden und in der Gesetzgebung ein. Begleitet von einer gewollt militärisch gefärbten Rhetorik (»die Armut bekämpfen«, »gegen die Ausgrenzung zu Felde ziehen«, »das Elend ausmerzen«) wurden insbesondere seit Ende der siebziger Jahre neue staatliche Leistungen zur Bekämpfung von Armut eingeführt, Reformen umgesetzt und neuartige Maßnahmen zur Armutsbekämpfung entwickelt. Mobil gemacht wurde insbesondere für den Kampf gegen Ausgrenzung, für die – je nach Lesart – Armut als Synonym, als Dimension oder als Folge steht. Diese Wahrnehmungen und Befürchtungen sind in ihrem ganzen Umfang in das Rechtssystem und in die Gesetzgebung eingeflossen: Seit Beginn der achtziger Jahre entwickelt sich das System zur Linderung von Armut kontinuierlich weiter. Doch ist Armut in Frankreich tatsächlich ein so weit verbreitetes Phänomen, dass soviel Geld in ihre Bekämpfung investiert werden muss? Denn wenn man die gegenwärtig zumindest für Europa zugrunde gelegten allgemeinen Indikatoren heranzieht, fällt auf, dass die Armut in Frankreich zwischen den siebziger und den neunziger Jahren stark zurückgegangen und seither auf etwa gleichem Niveau geblieben ist.¹

In dieser Zeit wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen (siehe Kasten auf S. 6 f.): Einführung des Mindestlohns (1988), Einrichtung des sozialen ärztlichen Notfalldiensts für Obdachlose (1993), Annahme des Rahmengesetzes zur Bekämpfung von Ausgrenzung (1998), Einführung der allgemeinen Krankenversicherung (1999), Annahme des Plans zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts (2004), die Einwendbarkeit des Rechts auf Wohn-

raum (2007) und schließlich die Einführung eines Mindesteinkommens (Revenu de solidarité active – RSA) im Jahr 2008. Im Rahmen der Konzipierung und Umsetzung der Sozialhilfe war schließlich die Idee entstanden, ein quantifiziertes Ziel für die Bekämpfung der Armut in Frankreich festzulegen. Im Oktober 2007 bekundete die französische Regierung daher ihre Absicht, die Armut in Frankreich innerhalb von fünf Jahren um ein Drittel zu reduzieren. Die Vorgabe eines solchen Ziels setzt voraus, den Begriff der Armut zu definieren bzw. seine Bedeutung zumindest einzugrenzen, was nicht ganz einfach ist. Der Ansatz, die Mittelo-orientierung durch eine Ergebnisorientierung zu ersetzen, zielt außerdem in Richtung einer grundlegenden Umgestaltung staatlicher Politik, wie sie die Verfechter eines »neuen staatlichen Verwaltungsmanagements« vorschlagen und wie sie das Gesetz zur Änderung der Haushaltsgesetze (LOLF) vorsieht. Ungeachtet der ungeklärten Fragen in Bezug auf die Definition des Begriffs Armut rief die Formulierung einer solchen Zielstellung sehr unterschiedliche Reaktionen hervor, die von Enthusiasmus, Skepsis, Kritik bis hin zu Ironie reichten, und löste die gegenwärtigen Debatten und Kontroversen über das Ausmaß und die Entwicklung von Armut aus. Ebenso wurde kürzlich erneut eine polemische Debatte um die Abhängigkeit vom Sozialstaat entfacht, in welche ein Teil der Leistungsempfänger eingeschlossen sei; vorrangig ging es dabei um die Sozialleistung des Mindesteinkommens.²

Sechs Anmerkungen zur Messung von Armut

Die Messung von Armut ist generell eine komplexe Aufgabe. Die Definitionen sind vielschichtig und die Erhebung von Daten gestaltet sich oft schwierig. Die neuesten Zahlen stammen vom französischen Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) und beziehen sich auf das Jahresende 2010. Nach der auf europä-

Fünf gesetzliche Grundsatzdokumente für den Kampf gegen Armut und Ausgrenzung

Mehrere französische Gesetze bilden ein juristisches Fundament für die Bekämpfung von Ausgrenzung und zur Durchsetzung der entsprechenden Rechte. Eine Auswahl von fünf Gesetzestexten, die zum Teil fast einstimmig, zum Teil nur nach heftigen Auseinandersetzungen angenommen wurden, gibt einen allgemeinen Eindruck der Politik im Bereich Armutsbekämpfung.

1. Das Gesetz vom 1. Dezember 1988 führte den Mindestlohn RMI (Revenu minimum d'insertion) ein. Es handelte sich dabei um eine völlig neue Maßnahme zur Bekämpfung der Ausgrenzung, die als ein letztes soziales Auffangnetz gedacht war. Laut Artikel 1 des Gesetzestextes stellt »die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen in einer schwierigen Situation ein nationales Gebot« dar. Der Mindestlohn RMI bildet »ein Element eines umfassenden Instrumentariums zur Bekämpfung der Armut mit dem Ziel, jede Form der Ausgrenzung zu beseitigen«. Die Besonderheit des Anspruchs auf den Mindestlohn besteht darin, dass er an die Einhaltung von Verpflichtungen gebunden ist: Der Lohnempfänger hat sich an Eingliederungsmaßnahmen zu beteiligen, und die Kommune muss ihn bei diesen Maßnahmen unterstützen. Am 1. Januar 2004 wurde die Verantwortlichkeit für den Mindestlohn RMI ganz auf die Départements übertragen, während zuvor auch die nationale Verwaltungsebene an der Regelung beteiligt war. Der Mindestlohn deckt ein soziales Minimum ab und wird jedem mittellosen Menschen, der älter als 25 Jahre ist, gezahlt.
2. In Reaktion auf ein Gutachten, das die Präsidentin von ATD Quart Monde, Geneviève Anthonioz de Gaulle, 1995 im Wirtschafts- und Sozialrat vorgestellt hatte, wurde 1996 ein erster Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Ausgrenzung vorgelegt. Allerdings verhinderte die Auflösung der Assemblée Nationale im Jahre 1997 die Umsetzung des Projekts. Die in die Regierungsverantwortung zurückgekehrte Linke griff den Entwurf auf und veränderte ihn. Das Rahmengesetz vom 29. Juli 1998 gegen Ausgrenzungen (dieser Begriff wurde hier zum ersten Mal im Plural gebraucht) ist ein Meilenstein in der Gesetzgebung in diesem Bereich. Es wurde leidenschaftlich diskutiert, enthält 159 Artikel und umfasst drei Abschnitte, die für drei unterschiedliche Zielstellungen stehen. Der erste Abschnitt »Inanspruchnahme von Rechten« will an die Stelle der einfachen Logik der Hilfeleistungen die Logik des Zugangs zu Rechten setzen. Im Gesetzentwurf heißt es, dass das Ziel nicht darin besteht, »neue Rechte einzuführen, sondern den schon bestehenden Rechten zu ihrer Durchsetzung zu verhelfen«. Der zweite Abschnitt »Ausgrenzungen vorbeugen« enthält die Feststellung, dass Ausgrenzung verhindert und Probleme möglichst weit im Vorfeld behandelt werden müssen. Der dritte Abschnitt »Soziale Institutionen« sieht Verbesserungen in Bezug auf die Arbeitsweise der sozialen Institutionen und die Koordination zwischen den Akteuren, insbesondere in dringenden Situationen, vor.
3. Das Gesetz vom 27. Juli 1999 zur allgemeinen Krankenversicherung (CMU) definiert das Recht auf Rückzahlung der Krankenausgaben für Menschen, die dauerhaft und regulär in Frankreich leben und deren Einkünfte unterhalb einer bestimmten Grenze liegen. Die CMU-Grundversorgung sieht die Übernahme der Gesundheitsausgaben von Menschen vor, die weder selbst sozialversichert noch Anspruchsberechtigte von Sozialversicherten sind. Diese Krankenversicherung entbindet die Betroffenen nicht von der Vorauszahlung der Kosten, die anschließend erstattet werden. Die Zusatzversorgung (CMU-C) ermöglicht die kostenfreie und vollständige Kostenübernahme ohne Vorauszahlungspflicht. Am 1. September 2007 wurde die Deckelung für die Inanspruchnahme der CMU-Zusatzversorgung auf 7272 Euro Einkommen pro Jahr, also 606 Euro pro Monat, für eine in Frankreich allein lebende Person festgelegt. Dieser Betrag verändert sich je nach Familiensituation.
4. Im Juni 2004 stellte die Regierung ihren »Plan des sozialen Zusammenhalts« vor, der »vor allem ein systematisches Instrument zur Abkehr von der Logik der Hilfeleistung« darstellt und an drei Stellen gleichzeitig ansetzen will: Beschäftigung, Wohnung und Chancengleichheit. Dieser Plan, der in das

Gesetz vom 18. Januar 2005 zum Erhalt des sozialen Zusammenhalts einfluss, wurde mit 13 Milliarden Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren ausgestattet. Er sieht insbesondere folgende Maßnahmen vor: die Einrichtung oder Zertifizierung von 300 »Häusern der Arbeit« für lokale Akteure im Bereich der Beschäftigungszusammenarbeit; »verstärkte« Begleitmaßnahmen für die Beschäftigung von 800 000 Jugendlichen in prekärer Situation; einen »Zukunftsvertrag« für Sozialhilfeempfänger; ein Programm zur Schaffung von 500 000 Sozialwohnungen innerhalb von fünf Jahren; die Rückführung in den Wohnungsmarkt von 100 000 leerstehenden privaten Wohnungen und den Ausbau von Unterbringungseinrichtungen und Notunterkünften.

5. Das Gesetz vom 1. Dezember 2008 ist das jüngste in dieser Reihe und markiert symbolisch den 20. Jahrestag der Annahme des Gesetzes über den Mindestlohn RMI. Es führt den aktiven Solidaritätslohn RSA ein und reformiert die politischen Maßnahmen zur Eingliederung. Als weitere Neuerung enthält es die Verpflichtung der Regierung, sich quantifizierte Ziele zur Verringerung der Armut zu setzen.

Konkret betrifft der RMI-Mindestlohn, der in einen RSA-Grundlohn umgewandelt wurde, alle Erwachsenen ohne Einkommen ab dem 25. Lebensjahr, vorher galt er nur, wenn Kinder mit im Haushalt lebten. Der RMI-Lohn ist nicht an eine frühere Berufstätigkeit oder eine bestimmte Familiensituation gebunden. Ende 2008 gab es 1,14 Millionen RMI-Empfänger im französischen Mutterland und in den Überseedepartements, ein historischer Höchststand war im Jahr 2005 erreicht worden. Etwa drei Prozent der Bevölkerung des französischen Mutterlandes sind vom RMI-Lohn betroffen, in den Departements **Bouches-du-Rhône und Pyrénées-Orientales sind es sogar sechs Prozent und in den Überseedepartements 19 Prozent.** Der RMI-Lohn (RSA-Grundlohn) bietet die Möglichkeit einer gestaffelten Zahlung (er betrug am 6. Oktober 2010 460 Euro pro Monat) und der zusätzlichen automatischen Inanspruchnahme der Allgemeinen Krankenversicherung.

Der 2008 eingeführte RSA-Lohn vereint in Wirklichkeit zwei Maßnahmen: erstens den RSA-Grundlohn, der dem ehemaligen RMI-Mindestlohn entspricht, und zweitens den RSA-Zusatzlohn, der den Erwerbstätigen mit geringem Lohn ein zusätzliches Einkommen sichert. 1,7 Millionen Menschen waren im Herbst 2010 von diesen Maßnahmen betroffen.

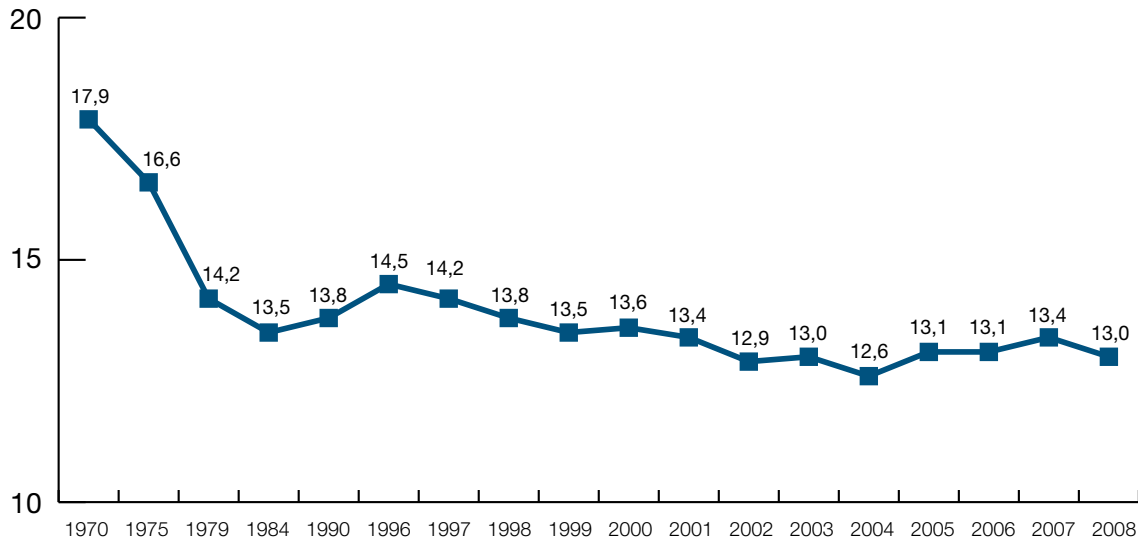
ischer Ebene geltenden Definition, der zufolge die relative Armutsgrenze³ bei 60 Prozent des mittleren Einkommens in einem Land liegt, hatte die französische Bevölkerung 2008 einen Anteil von dreizehn Prozent in relativer Armut, was einem Rückgang um 0,4 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2007 entspricht.

Erste Anmerkung: Die Zahlen sind nicht aktuell. Im Laufe der letzten zwei Jahre hat sich der Kontext verändert und es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Finanzkrise auf die Armutssituation ausgewirkt hat. Aus den jüngsten statistischen Angaben den Schluss zu ziehen, dass die Armut zurückgegangen sei, scheint jeder unmittelbaren Intuition zu widersprechen. In den USA wurden aktuelle Zahlen Anfang September 2010 veröffentlicht. Sie beziehen sich auf das Jahr 2009 und lassen einen deutlichen Anstieg der Armut im Laufe eines Jahres (um mehr als 1,1 Prozentpunkte)

erkennen: 14,3 Prozent der Amerikaner gelten demnach als arm. Sicher ist, dass sich sowohl die Herangehensweisen als auch die Quellen unterscheiden (absolute Zahlen in den USA, relative Zahlen in Frankreich). Dennoch sollte es möglich sein, die Art der Erfassung zu verbessern, um schneller aktuelle und belastbare Daten zu erhalten.

Zweite Anmerkung: Die französischen Zahlen für das Jahr 2008 zeichnen sich im Vergleich zu den vergangenen Jahren durch eine signifikante Verringerung der Armut aus, was sich teilweise durch die unterschiedlichen Methoden erklären lässt, die zur Berechnung der Sozialleistungen verwendet wurden. Obwohl der Rückgang nicht zu übersehen war, was mit dem relativ hohen Wachstum in den Jahren 2007 und 2008 in Zusammenhang stand, sprachen die Kommentare beharrlich vom »stabilen« Niveau der Armut.⁴ Als dagegen nach mehreren Jahren geringer Veränderung das Armutsniveau

Entwicklung der monetären Armut (Armutsgrenze bei 60 Prozent des mittleren Einkommens) seit den siebziger Jahren



Quelle: INSEE.

im Jahr 2005 wieder anstieg, hoben die Analysen diese negative Tendenz immer wieder hervor. Dieser Umstand ist vielleicht mit einem gewissen französischen Hang zu Katastrophenmeldungen erklärbar: Geht die Armut zurück, spricht man von Stabilität, steigt sie auch nur gering an, spricht man von Explosion.

Dritte Anmerkung: Die Tendenz der vergangenen Jahrzehnte bestand zunächst in einem starken Rückgang der Armut und einer sich anschließenden Stabilisierung des als relativer monetärer Wert gemessenen Armutsniveaus. Hinter diesen durchschnittlichen Entwicklungen stehen jedoch radikale Veränderungen. In den letzten Jahrzehnten war die Armutsentwicklung weniger durch einen explosionsartigen Anstieg als vielmehr durch eine besondere Dynamik in den folgenden fünf Feldern geprägt: Verjüngung, Feminisierung, Urbanisierung und Konzentration, verstärkte Abhängigkeit von Sozialleistungen sowie Armut unter Erwerbstätigen.⁵ Während die Armut unter den aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen älteren Menschen kontinuierlich zurückgeht, nimmt sie unter den Menschen im arbeitsfähigen Alter weiter zu.

Vierte Anmerkung: Die Armutsgrenze liegt in Frankreich gegenwärtig bei 950 Euro Monatseinkommen für eine Person und bei mehr als 2000 Euro für ein Paar mit zwei Kindern. Hier kann

es zu einem Auseinanderklaffen zwischen diesem hohen Niveau und der allgemeinen Vorstellung von Armut kommen, die in der öffentlichen Meinung eher etwas mit absoluter Mittellosigkeit als mit der Evaluierung relativer Ungleichheiten zu tun hat.

Fünfte Anmerkung: Wie bereits erwähnt hat sich die Regierung im Jahr 2007 das Ziel gesetzt, die Armut innerhalb von fünf Jahren um ein Drittel zu senken. Die Erhebungen für das Jahr 2012 liegen jedoch erst Ende 2014 vor. Die Art der Erfassung derartiger Daten müsste daher überprüft und durch Methoden einer klareren und schnelleren Datengewinnung ergänzt werden. Diese Aufgabe erfüllen im Übrigen zumindest teilweise die Vereinsstatistiken. So veröffentlichte der katholische Verein Secours catholique Ende 2010 seine Zahlen auf Grundlage der Arbeit des Vorjahres. Daraus ergab sich ein Bild von der aktuellen Situation und den immer knapper werdenden finanziellen Mitteln der Hilfsempfänger. Im Unterschied zur staatlichen Statistik betreffen diese Zahlen das Jahr 2009 und nicht das Vorjahr 2008. Sie geben also erstmals Auskunft über die Folgen der Wirtschaftskrise und zeigen, dass der Druck auf die Haushalte zunimmt und immer mehr junge Menschen und Alleinerziehende Anträge auf Sozialhilfe stellen. Zudem machen sie deutlich, dass die Mittel, die den Leistungsempfängern frei zur Verfügung stehen, insbesondere aufgrund steigender Mietkosten immer knapper werden.

Sechste Anmerkung: Auch in der staatlichen Statistik sind Fortschritte möglich. Das Problem ist nicht die Qualität, sondern die Prioritätensetzung. Die Inflation im Land wird beispielsweise jeden Monat auf der Basis Tausender Einzelerhebungen errechnet. Auch die Bedeutung der Messung von Armut sollte daher soweit anerkannt sein, um zumindest eine jährliche Erhebung zu rechtfertigen.

Offizielle Zielvorgaben

Am 17. Oktober 2007 verkündete der französische Staatspräsident zum Anlass des zwanzigsten Jahrestages des »Internationalen Tags zur Beseitigung der Armut« sein Ziel, die Armut in Frankreich innerhalb von fünf Jahren um ein Drittel zu reduzieren. Das Gesetz vom 1. Dezember 2008 über die Einführung der sozialen Mindestsicherung RSA und über die Reform der Politik der Eingliederung in den Arbeitsmarkt diente der Umsetzung dieses Ziels und sah vor, dem Parlament jedes Jahr einen Sachstandsbericht vorzulegen.

Um den Erfolg der Maßnahmen zu messen, stützt sich die Regierung auf ein jährlich aktualisiertes Instrumentarium zur kontinuierlichen Kontrolle der Armutsentwicklung. Dieses lässt theoretisch eine jährliche Kontrolle der Wirksamkeit und Effizienz der durchgeführten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu. Diese Datensammlung stellt ohne Zweifel einen Fortschritt im Vergleich zu früher dar, als die Erhebungen nicht kontinuierlich durchgeführt wurden. Zugleich beinhaltet dieses Kontrollinstrument einen zentralen Indikator: die Langzeitarmut (mit dem Vergleichswert des Jahres 2006). Hinzu kommt eine ganze Reihe weiterer Indikatoren, die die verschiedenen Aspekte des multidimensionalen Phänomens Armut beschreiben.

Der wichtigste Indikator, der zur Ermittlung der Fortschritte bei der Umsetzung des von der Regierung vorgegebenen Ziels herangezogen wird, ist die Quote langfristiger monetärer Armut mit 2006 als Bezugsjahr. Gemessen wird der Anteil der Haushalte, deren Lebensstandard in einem bestimmten Jahr unter der Armutgrenze lag. Diese wurde für 2006 errechnet und in den darauffolgenden Jahren bis 2011, dem letzten Jahr des Prüfungs-

zeitraums, lediglich inflationsbereinigt erfasst. Diese »Langzeitarmut« kommt dem Begriff der absoluten monetären Armut nahe, für den jedoch ein Mindesteinkommen definiert werden müsste, unter dem ein würdiges Leben nicht mehr möglich ist. Nach dieser Definition betrug 2008 der Anteil armer Menschen an der Bevölkerung 11,6 Prozent und lag damit etwa 0,9 Prozentpunkte (mit einem Rückgang von sieben Prozent) unter dem 2007 ermittelten Wert von 12,5 Prozent.⁶

Um eine Gesamtvorstellung von Armut und Ausgrenzung zu vermitteln, enthält das Kontrollinstrumentarium auch einen sogenannten »Alltagsindikator«. Dieser bezeichnet einen anderen Aspekt der Armut, der die materiellen Schwierigkeiten armer Haushalte abbildet. Er erfasst Entbehren, z. B. Konsumeinschränkungen oder andere Schwierigkeiten im Alltag der Menschen in den 27 vom Statistikinstitut INSEE untersuchten Ländern.⁷ Dabei wird ein Haushalt als arm in Bezug auf die Lebensumstände betrachtet, wenn er mindestens acht Einschränkungen unterliegt. Signifikant für die Armut ist also die Summe derartiger Entbehren und Schwierigkeiten und nicht die Betrachtung eines einzelnen Elements materiellen Wohlstands, auf das verzichtet werden muss. Die beiden Begriffe »monetäre Armut« und »Alltagsarmut« sind allerdings nur teilweise deckungsgleich. Lediglich vier Prozent der Bewohner des französischen Mutterlandes waren 2007 von beiden Armutformen betroffen, während sich mehr als ein Fünftel der Bevölkerung mit einer der beiden Formen konfrontiert sah. Dabei ist zu beachten, dass bei der Anwendung des »Alltagsindikators« auch die subjektive Einschätzung der Personen eine Rolle spielt.

Zwischen 1997 und 2004 verringerte sich die Alltagsarmut um 2,5 Prozentpunkte. Von 2005 bis 2007 ging sie um weitere 1,9 Prozentpunkte zurück und stieg erst 2008 um 0,5 Prozentpunkte auf 12,9 Prozent an, so dass sie 2008 etwas unter dem Niveau von 2005 (13,3 Prozent) lag. Angesichts der mangelnden statistischen Präzision des Indikators ist es noch zu früh, um sagen zu können, ob die rückläufige Tendenz wirklich unterbrochen wurde. Das Profil der von Armut betroffenen Menschen hat sich in jüngster Zeit wenig verändert: Die auf

europäischer Ebene errechnete Armutsquote ist nach wie vor höher für Alleinerziehende, Alleinlebende und kinderreiche Familien. Abgesehen von den über 75-Jährigen, die noch immer eine häufig von Armut betroffene Bevölkerungsgruppe darstellen – wobei Frauen, die während ihres Arbeitslebens wenig Beiträge bezahlt haben, besonders stark betroffen sind – nimmt das Armutsrisiko mit dem Alter ab. Diese Personengruppe ist jedoch aus demografischen Gründen nicht besonders zahlreich. Das Armutsrisiko ist am höchsten für junge Erwachsene, die keine Studenten sind, und betraf 2008 20,1 Prozent der Generation im Alter von 18–24 Jahren. Die Aufspaltung der Langzeitarbeit nach Altersgruppen bestätigt diese Feststellung. Durchschnittlich sank der Anteil der über die 60-Prozent-Grenze definierten Armut im Jahr 2008 um sieben Prozent und damit insgesamt von 12,5 Prozent auf 11,6 Prozent. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Altersgruppe der über 65-Jährigen, bei denen sich der Anteil von 9,2 Prozent auf 8,6 Prozent verringerte. Eine deutliche Verbesserung ist hingegen bei nicht studierenden jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren zu verzeichnen, ihre Armutsquote verringerte sich um zwölf Prozent und pendelte sich bei einem Anteil von 18,3 Prozent ein.

Das Kontrollinstrumentarium zur Erfassung von Armut beschränkt sich nicht allein auf Armuts- oder Beschäftigungsindikatoren, es berücksichtigt ebenso Indikatoren für Ausgrenzung, mit denen die Zugangsmöglichkeiten von in Armut lebenden Menschen zu den wichtigsten Grundrechten dargestellt werden: Zugang zum Gesundheitssystem, zum Wohnungsmarkt, zum Bildungssystem, zum Bankensystem und zu Sozialleistungen im Allgemeinen. Die Überschuldung von Privatpersonen ist ein solcher Indikator. Sie ist in der letzten Zeit stark angestiegen, was von der nach wie vor angespannten Situation im Finanzbereich zeugt. Im Zeitraum 2003 bis 2008 stieg die Zahl der gerichtlich eingeleiteten Verbraucherinsolvenzverfahren um vierzehn Prozent. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in der zweiten Hälfte und insbesondere im vierten Quartal 2008 hat sich in den Jahren 2008 und 2009 ebenfalls auf die Haushalte ausgewirkt. Im Krisenjahr 2009 stieg die Zahl der den Schuldenkommissionen vorgelegten und

für zulässig erklärten Dossiers laut Angaben der Banque de France um fünfzehn Prozent. Mehr als die Hälfte der überschuldeten Personen verfügte allerdings über ein Einkommen, das über dem Mindestlohn lag, und war somit nicht der Gruppe derer zuzurechnen, die in monetärer Armut leben.

Schneller reagieren, um die Auswirkungen der Krise zu erfassen

Um die Auswirkungen der weltweiten Krise und die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in ihrer Folge schneller messbar zu machen und somit rascher mit politischen Maßnahmen darauf reagieren zu können, hat die Regierung ein System zur Beobachtung von Armut und sozialer Ausgrenzung geschaffen. Dieses System stützt sich auf drei Instrumente:

- halbjährliche Durchführung einer Umfrage unter ausgewählten Trägerorganisationen (insbesondere Vereine und Sozialversicherungskassen);
- quartalsweise Erfassung der finanziellen und materiellen Belastung der Haushalte (durchgeführt seit 2009);
- punktuelle Umfragen zur besseren Kenntnis spezifischer Phänomene.

Regelmäßige Befragung ausgewählter lokaler Akteure

Das Nationale Observatorium für Armut und soziale Ausgrenzung (ONPES) hat eine Umfrage unter 1000 Trägerorganisationen in Auftrag gegeben, die in direktem Kontakt zu Menschen stehen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Die ausgewählten Organisationen spiegeln die verschiedenen Bereiche von Armut und Ausgrenzung wider, ohne sich ausschließlich mit der extremen Armut zu beschäftigen. Zu ihnen gehören Arbeitsämter (Arbeitslosenversicherung), Sozialämter, Generalräte, Vereine, die im Bereich der Armut und sozialen Ausgrenzung aktiv sind, sowie ältere und junge Menschen, die an einer Eingliederungsmaßnahme teilnehmen.

Folgende Themenkomplexe waren Gegenstand der Telefoninterviews:

- Wahrnehmung der Armut- und Ausgrenzungssituation, ihre jüngste Entwicklung und lokale Besonderheiten;
- Phänomene, die nach Meinung der befragten Akteure in letzter Zeit verstärkt aufgetreten sind, insbesondere in Bezug auf neue Kreise betroffener Personen;
- Verhaltensweisen der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen gegenüber den Institutionen, an die sie sich wenden (Erwartungen, Bedürfnisse usw.).

Die erste, im Jahr 2009 durchgeführte Umfrage brachte zwar keine völlig neuen Erkenntnisse, bestätigte jedoch den Eindruck, dass eine wachsende Zahl von jungen und älteren Menschen Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Sie gab zudem Auskunft über die zunehmende Hoffnungslosigkeit der Betroffenen, die sich in Form von steigender Aggressivität gegenüber den Vereinen und Hilfsorganisationen äußert. Auch verdeutlichte die Umfrage die zunehmenden Schwierigkeiten und die wachsende Zahl von Hilfsanträgen im Zuge der Wirtschaftskrise.

Diese Panelerhebung wird weitergeführt und soll ab 2011 zusätzlich Aufschluss darüber geben, wie die lokalen Akteure die Entwicklung der Armuterscheinungen wahrnehmen. Das für die Umfragen zuständige französische Ministerium für soziale Angelegenheiten wird die Erhebung mit einem Panel von 2000 Akteuren durchführen, die alle sechs Monate telefonisch befragt werden.

Befragung der Haushalte zu ihren finanziellen und materiellen Einschränkungen

Die Befragung der Haushalte soll es ermöglichen, anhand einiger objektiver Einschränkungskriterien (Beschränkung der Ausgaben für Lebensmittel, für Freizeitgestaltung, für Anschaffungen usw.) die Entwicklung der Armut aus der Sicht der Haushalte selbst zu verfolgen. Seit März 2009 hat das INSEE in seine alle drei Monate durchgeführte Konjunkturbefragung der Haushalte eine Serie von zwanzig Fragen aufgenommen, mit denen die sozialen Auswirkungen der Krise erfasst werden sollen. Die ersten Ergebnisse werden nach zwei Untersuchungsjahren vorliegen.

Untersuchungen zur besseren Kenntnis spezifischer Phänomene

In den Jahren 2009 und 2010 wurden zwei Untersuchungen zu neuen oder bisher kaum erforschten Phänomenen insbesondere im Bereich der extremen Armut durchgeführt.

Die erste Untersuchung betraf den geistigen Gesundheitszustand von obdachlosen Menschen in der Region Île de France. Es sollte die Häufigkeit psychischer Störungen innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe erfasst werden, um der Politik quantifizierte Anhaltspunkte für den Kampf gegen soziale Ausgrenzung zur Verfügung zu stellen. Die Studie hat gezeigt, dass die Häufigkeit psychischer Erkrankungen bei Obdachlosen zwar höher ist als beim Durchschnitt der Bevölkerung, dass die Betroffenen jedoch weit davon entfernt sind, besondere psychische Störungen oder ausgeprägte Suchterscheinungen aufzuweisen. Diese Feststellung legt nahe, dass bei Obdachlosen Geisteskrankheiten nicht losgelöst von den allgemeinen Ausgrenzungsprozessen untersucht werden sollten.

Gegenstand der zweiten Untersuchung war das Zusammenklauben von Lebensmitteln im städtischen Umfeld (nach Markttagen, in den Abfalltonnen von Lebensmittelhändlern). Auch wenn diese Erscheinung gegenwärtig noch nicht durch Messungen erfasst wird, ist sie doch eine unbestreitbare Realität und zunehmend sichtbar. Die Studie hat gezeigt, dass sich die Betroffenen, die unterschiedlichen Altersgruppen zuzuordnen sind, schon seit vielen Jahren ihre Lebensmittel auf diesem Wege beschaffen. Sie leben in wirtschaftlich prekären Verhältnissen, haben aber oftmals eine Wohnung. Das Sammeln von Lebensmitteln ist für einige unter ihnen ein wichtiger Beitrag zum Lebensunterhalt, auch wenn dieses Verhalten langfristig einen Schritt in Richtung Ausgrenzung darstellt.

All diese Studien und statistischen Angaben lassen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennen, in welchem Maße sich die Wirtschaftskrise auf die ärmsten Bevölkerungsschichten auswirkt, denn die Folgen für die Haushalte wurden in vielerlei Hinsicht zumindest zum Teil durch »automatische Stabilisatoren« (Arbeitslosenversicherung, Sozial-

leistungen) und punktuelle, in den Konjunkturplänen vorgesehene Maßnahmen zur Erhaltung der Kaufkraft ausgeglichen. Dadurch konnten die Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs ausgeglichen werden. Vereine und Verbände liefern bereits seit vielen Jahren statistische Angaben zur Armutssituation, die erkennen lassen, dass die vor der Krise vorhandenen Schwierigkeiten nach wie vor bestehen. Die Organisationen zeigen sich jedoch besorgt angesichts der seit Beginn der Krise zunehmenden Zahl von Anträgen auf Lebensmittelunterstützung und finanzielle Hilfe. Diese zu beobachtende Tendenz lässt in der französischen Gesellschaft, insbesondere in der Mittelschicht, die Angst vor Armut wachsen.

Die Wahrnehmung von Armut

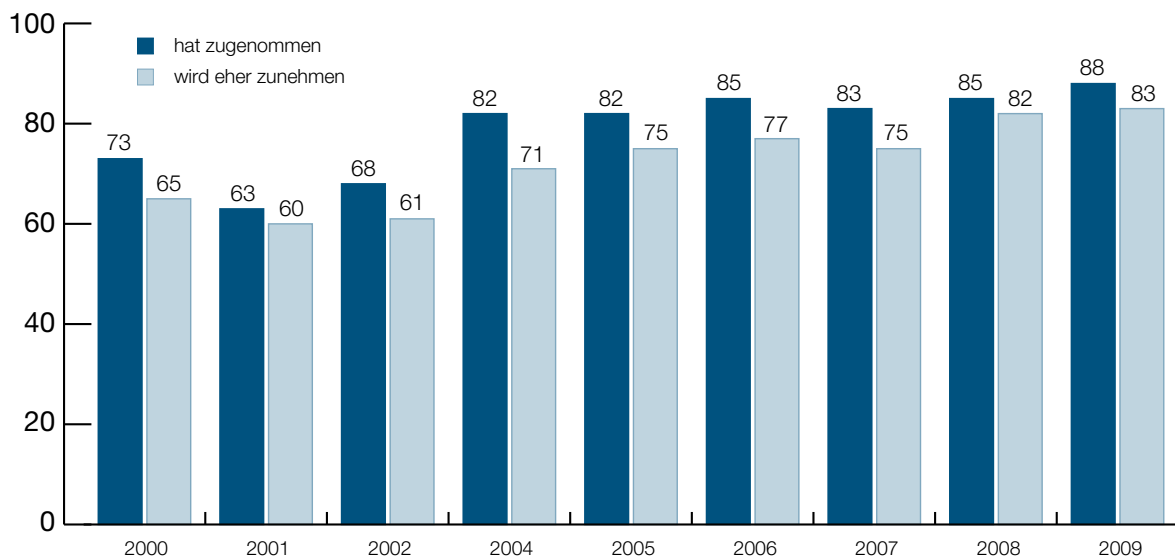
Objektive statistische Angaben zum Lebensstandard sind schwer zu ermitteln, Meinungsdaten dagegen sind rasch zusammengetragen. Bereits seit zehn Jahren sind die Franzosen mehrheitlich der Meinung, dass das Ausmaß an Armut im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren zugenommen hat und in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Dies ist eine der wichtigsten Schlussfolgerungen, die sich aus einer Erhebung zur sozialen Sicherheit ableiten lässt, die seit dem Jahr 2000 jährlich (außer 2003) vom Institut BVA im Auf-

trag des Ministeriums für soziale Angelegenheiten durchgeführt wurde.

2009 erreichte der Pessimismus der Franzosen in Bezug auf Armut und Ausgrenzung einen seit Beginn der Erhebungen noch nie dagewesenen Stand. Diese Entwicklung bestätigt einen allgemeinen Trend zur Erwartung eines fortschreitenden Armutsrisikos in Frankreich. Fast neun von zehn Franzosen sind der Meinung, dass Armut und Ausgrenzung in den letzten fünf Jahren zugenommen haben. Im Vergleich zu 2001, dem Jahr mit den geringsten Werten, als »nur« sechzig Prozent der Franzosen von einer Zunahme der Armut ausgingen, ist ein Anstieg um 21 Prozentpunkte feststellbar. Auch die Angst vor einer von Armut und Ausgrenzung geprägten Zukunft erreicht gegenwärtig ihren höchsten Stand seit dem Jahr 2000: Mehr als acht von zehn Befragten (83 Prozent) glauben, dass Armut und Ausgrenzung in Zukunft zunehmen werden (23 Prozentpunkte mehr als 2001).

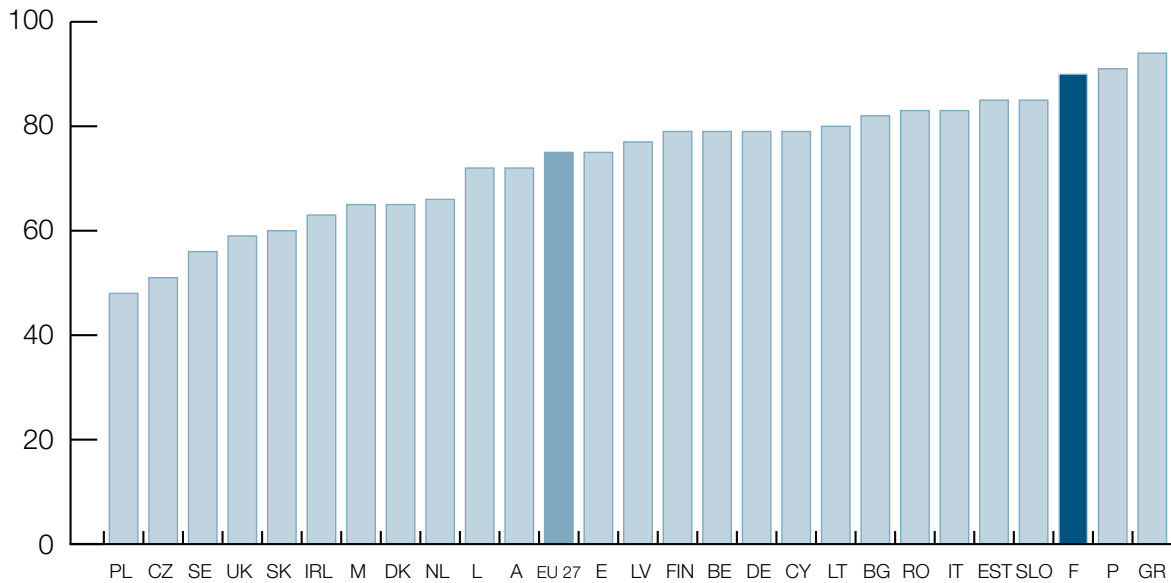
Vergleicht man die Ergebnisse mit denen anderer EU-Länder, lässt sich eine französische Besonderheit feststellen. In einer 2010 durchgeführten Eurobarometer-Erhebung zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise⁸ zeigte sich, dass 90 Prozent der Franzosen davon überzeugt waren, dass in ihrem Land die Armut in den vergangenen zwölf Monaten gestiegen war. Sie stehen damit im

Wahrnehmung der Entwicklung von Armut und Ausgrenzung der letzten fünf Jahre und in Zukunft (%)



Quelle: BVA/DRESS.

Eindruck eines Anstiegs der Armut in den vergangenen zwölf Monaten (in %)



Quelle: Eurobarometer 2010.

Vergleich der europäischen Länder nach Griechenland (94 Prozent) und Portugal (91 Prozent) an dritter Stelle.

Die Tatsache, dass neun von zehn Franzosen der Meinung sind, dass sich Armut stark ausgebreitet hat und ein sehr wahrscheinliches Risiko darstellt, mag auf den ersten Blick erstaunen. Denn die nach dem klassischen Indikator bestimmte Armut ist keineswegs explosionsartig angestiegen. Was Sorgen bereitet, sind eher die Veränderungen der Armut (Verjüngung, Konzentration in den Städten, wachsende Abhängigkeit von Sozialleistungen, Armut unter Erwerbstätigen, Feminisierung der Armut besonders bei Alleinerziehenden). Will man also die Befürchtungen der Bevölkerung erklären, müssen die Veränderungen der Armut im Kontext anhaltender Arbeitslosigkeit und schwieriger Arbeitsmarktbedingungen für junge Menschen betrachtet werden. Auch der öffentliche Diskurs, der seit Beginn der achtziger Jahre immer wieder eine Verschlechterung der Lebenssituation und einen Anstieg von Armut und Ausgrenzung hervorhebt,

spielt bei der Wahrnehmung des Phänomens Armut in der Gesellschaft eine Rolle.

Die Diskrepanz zwischen der gefühlten bzw. befürchteten Armut und der tatsächlich gemessenen Armut kann nicht aus einer einzigen, offensichtlichen Ursache heraus erklärt werden. Vermutlich spielen hierbei auch Art und Ausrichtung des immer stärker mit Zahlen überfrachteten öffentlichen Diskurses eine Rolle. Er wird bei den Themen Armut und Ausgrenzung besonders emotional geführt und begleitet die Einführung politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut. Ausgehend von geeigneten Indikatoren, die sich am staatlichen Handeln ebenso wie an der Wahrnehmung der Franzosen ausrichten müssen, ist es nun die Aufgabe der Politik, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen unter Beweis zu stellen.

Julien Damon lehrt als Professor für Politikwissenschaften im Masterprogramm für Stadtentwicklung an der Science Po Paris, Frankreich; Übersetzung: ECH00 Konferenzdolmetschen.

Anmerkungen

- 1 Zu dieser besonderen Dynamik des anfänglichen Rückgangs und der anschließenden Stabilisierung des Armuts- und Ungleichheitsniveaus, durch die sich Frankreich klar von anderen OECD-Ländern unterscheidet, vgl. den Bericht der OECD »Wachstum und Ungleichheit. Die Verteilung von Einkommen und Armut in den OECD-Ländern«, Paris 2008.
- 2 So schlug UMP-Generalsekretär Jean-François Copé im Juni 2011 vor, die Zahlung von Sozialhilfe von der Ableistung von Arbeitsstunden abhängig zu machen. Einen Monat zuvor hatte Europaminister Laurent Wauquiez die »Entgleisungen sozialstaatlicher Hilfeleistung« angeprangert und nannte sie ein »Krebsgeschwür der französischen Gesellschaft« (Interview, BFMTV 2012-Le Point-RMC, 8.5.2011). [Anm. der Redaktion]
- 3 Dieser Indikator gilt als »relativ«, da die Armutsgrenze vom durchschnittlichen Lebensstandard des jeweiligen Landes bestimmt wird. Im Jahr 2007 lag die Armutsgrenze beispielsweise aufgrund des unterschiedlichen Lebensstandards in Deutschland fast doppelt so hoch wie in Portugal (867 Euro gegenüber 447 Euro durchschnittliches Monatseinkommen).
- 4 Vgl. die Informationen und Kommentare auf <<http://www.inegalites.fr>>.
- 5 Zum letzten Punkt vgl. Denis Clerc, La France des travailleurs pauvres, Paris 2008.
- 6 Vgl. Insee-DGI-Umfragen zum Steuer- und Sozialeinkommen von 1997 bis 2004 und Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA-Umfragen zum Steuer- und Sozialeinkommen von 2005 bis 2008.
- 7 Zu diesen Beschränkungen gehören Kontoüberziehung, Nichteinhalten von Zahlungsfristen, Konsumeinschränkungen und Wohnqualität.
- 8 Vgl. Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union, in: Eurobarometer, Nr. 289, 2010. Es ist die vierte Erhebung in Folge zur gleichen Fragestellung seit Beginn der Krise. Die Situation in Frankreich hat sich im Verhältnis wenig verändert. Bereits bei der zweiten Erhebung Ende 2009 belegte Frankreich den 3. Platz, allerdings nach Litauen und Belgien. Die Krisensituation in Griechenland hatte bei dieser Erhebung von 2010 sicherlich einen gewissen Einfluss auf die Befragten.