

## Sarah Haßdenteufel

## Prekarität neu entdeckt

## Debatten um die »Neue Armut« in Frankreich, 1981–1984

In der öffentlichen Debatte aller westeuropäischen Länder tauchte zu Beginn der 1980er Jahre der Begriff der »Neuen Armut« auf. Unterschiedliche Akteure brachten diese Bezeichnung in die Diskussion ein, deren inhaltliche Füllung von Land zu Land – und auch innerhalb eines Landes – divergierte. Als inhaltliche Merkmale der »Neuen Armut« wurden unter anderem die steigende Anzahl von Menschen, die auf Sozialhilfe oder andere Formen minimaler Unterhaltszahlungen angewiesen waren, die Ausbreitung der Armut auf immer größere Teile der Bevölkerung, die wachsende Verschuldung sowie die Situation von Obdachlosen, Arbeitslosen und Alleinerziehenden verhandelt.<sup>1</sup> Auch in Frankreich begann man zu dieser Zeit, von einer »nouvelle pauvreté« zu sprechen; die Karriere dieses Begriffs ist jedoch erstaunlich kurz. Denn zum dominierenden Konzept der französischen Armutsdebatte der 1980er Jahre wurde die Auffassung von Armut als Exklusion, die sich seit der Mitte des Jahrzehnts verbreitete und die Idee der »Neuen Armut« weitgehend aus der öffentlichen Debatte verdrängte.<sup>2</sup>

Dennoch soll die »Neue Armut« hier im Fokus stehen, da unter diesem Begriff Armut nach jahrzehntelanger Nichtbeachtung erstmals wieder prominent öffentlich thematisiert wurde. In diesem Beitrag soll gezeigt werden, wie über die Debatte um die »Neue Armut« das Armutsthema, das in Frankreich ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland<sup>3</sup> seit den 1960er Jahren weitgehend aus der öffentlichen Debatte verschwunden war, in Frankreich politisch wiederentdeckt wurde und auf die politische Agenda rückte, noch bevor sich die Auffassung von Armut als Exklusion durchsetzte.

Um diese These zu belegen, wird die politische Neuentdeckung der Armut im Folgenden analysiert. Zu Beginn soll die Frage nach dem empirischen Kern der »Neuen Armut« und deren kommunikative Verarbeitung beantwortet werden. Anschließend wird die Debatte in drei Schritten nachgezeichnet. Zunächst soll das Aufkommen des Begriffs »Neue Armut« bei verschiedenen Akteuren chronologisch dargestellt werden, um daraufhin die Frage nach dessen inhaltlichen Füllung zu stellen und abschließend die sozialpolitischen Reaktionen auf die Debatte zu fokussieren.

#### I. NEUE ARMUT, ALTE ARMUT – DER EMPIRISCHE KERN DER DEBATTE UM DIE »NEUE ARMUT« UND DEREN KOMMUNIKATIVE VERARBEITUNG

Kann man Armut überhaupt als neu bezeichnen? Sicher: Je nachdem, in welcher Epoche und Gesellschaft sie auftritt, nimmt Armut unterschiedliche Erscheinungsformen an und wäre insofern immer neu, da einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen. Aus einer anderen Perspektive kann aber auch argumentiert werden, dass es sich bei Armut um ein

1 Vgl. *Graham J. Room/Bernd Henningsen*, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main/New York 1990, S. 30–37.

2 Vgl. *Serge Paugam*, Von der Armut zur Ausgrenzung. Wie Frankreich eine neue soziale Frage lernt, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 44, 1998, S. 339–358, hier: S. 339.

3 Vgl. *Petra Buhr/Lutz Leisering/Monika Ludwig* u. a., Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, in: *Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann* (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 512–514.

Phänomen handelt, das die Menschheit vom Beginn ihrer Existenz an begleitet, und insofern unbedingt als alt zu bezeichnen ist.

Auch für das Frankreich der 1980er Jahre lässt sich Armut als ein Phänomen beschreiben, das in der Zeit »nach dem Boom«<sup>4</sup> zwar einerseits zahlreiche Veränderungen erfahren hat, mit dem die Gesellschaft andererseits aber ganz sicher vertraut war. Denn obwohl Frankreich wie auch die Bundesrepublik und fast alle westeuropäischen Staaten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Überwindung der unmittelbaren Nachkriegsnot ein wirtschaftliches Wachstum von bisher ungekanntem Ausmaß erlebt hatte<sup>5</sup>, war Armut dort keineswegs verschwunden, so wie es die Abwesenheit des Themas in den öffentlichen Debatten eventuell suggerieren könnte. Im Gegenteil, die relative Einkommensarmut erreichte in Frankreich bis in die Mitte der 1970er Jahre noch ein erstaunlich hohes Niveau. Legt man die in Frankreich üblicherweise verwendete Armutsdefinition an und erklärt die Haushalte als einkommensarm, deren Einkünfte unter 50 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens aller Haushalte liegen, dann können im Jahr 1975 noch 16,3 % der französischen Haushalte als arm bezeichnet werden. Eine deutliche Abnahme ist bis zum Ende des Jahrzehnts sichtbar, sodass sich 1979 nur noch 12,3 % der Haushalte unter dieser Grenze befanden.<sup>6</sup> Die große öffentliche Aufmerksamkeit, die dem Armutsthema im Laufe der 1980er Jahre in Frankreich zuteil wurde, lässt einen spektakulären Anstieg der Armutsquote vermuten – aber darauf finden sich in der Statistik keine Hinweise. Eher ist festzustellen, dass sich die Armutsquote während der 1980er Jahre weitgehend stabilisierte. So lag sie – immer noch gemessen an der 50 %-Grenze – im Jahr 1984 bei 11,5 % und 1992 bei nur noch 10,1 %.<sup>7</sup>

Kann man mit diesem Blick auf die Statistik dem Konzept der »Neuen Armut« jeglichen Bezug zur empirischen Realität aberkennen? Dieses Urteil wäre zu schnell gesprochen. Denn auch wenn sich statistisch kein genereller Anstieg der Armut nachweisen lässt, so werden Veränderungen hinsichtlich der Einkommensstruktur doch deutlich sichtbar, wenn die Charakteristika der betroffenen Haushalte näher unter die Lupe genommen werden. Zum Beispiel wird deutlich, dass zwar ein bemerkenswerter Rückgang der Altersarmut konstatiert werden kann, gleichzeitig aber mit der starken Zunahme der Jugendarmut eine neue Problemgruppe in den Fokus rückt. Auch im Hinblick auf die Haushaltszusammensetzung zeichnen sich Veränderungen ab: So stieg beispielsweise der Anteil der Alleinerziehenden und der kinderreichen Familien unter den armen Familien im Verlauf der 1980er Jahre deutlich an.

Als weitere Neuheit ist hervorzuheben, dass der Anteil der armen Haushalte, die zur Existenzsicherung auf soziale Transfers angewiesen waren, ebenfalls im besagten Jahrzehnt stark anstieg.<sup>8</sup> Wie lässt sich diese zunehmende Abhängigkeit der französischen Haushalte von Sozialtransfers erklären? Gewiss ist sie wie Armut generell als multikausales Phänomen zu betrachten. Einen wichtigen Erklärungsfaktor stellt die Arbeitslosigkeit dar, die sich seit den 1970er Jahren in Europa ausbreitete und von der auch Frankreich nicht verschont blieb. Nachdem die Arbeitslosigkeit dort noch bis 1974 unter 3 % gelegen hatte, stieg sie seitdem kontinuierlich an, um 1980 bei 6,3 % zu liegen und 1985 sogar die 10 %-Grenze zu erreichen.<sup>9</sup> Nicht nur wurden in dieser Zeit immer mehr Menschen in Frankreich arbeitslos, sie blieben es auch länger: Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen,

4 Vgl. *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.

5 Vgl. *Room/Henningsen*, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, S. 28.

6 Vgl. *Jean-Hugues Déchaux*, *Pauvretés ancienne et nouvelle en France*, in: *Revue de l'OFCE* 30, 1990, S. 7–33, hier: S. 12–14.

7 Vgl. *Paugam*, Von der Armut zur Ausgrenzung, S. 340f.

8 Vgl. ebd., S. 344f.

9 Vgl. *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*, 40 ans de politique de l'emploi, Paris 1996, S. 363.

also derjenigen, die ein Jahr oder länger arbeitssuchend waren, stieg ebenfalls seit 1974 an und erreichte ihren Höchststand 1987, als die Statistik mehr als eine Million Langzeitarbeitslose in Frankreich erfasste.<sup>10</sup>

Insofern kann bestätigt werden, was oben schon allgemein formuliert wurde: Die Herausbildung neuer Risikogruppen für Armut und neuer Ursachen für Armut sowie die Abhängigkeit einer stetig anwachsenden Zahl von Haushalten von Sozialtransfers können zweifellos als neue Entwicklungen bezeichnet werden, in Anbetracht derer dem Konzept der »Neuen Armut« ein harter empirischer Kern zu attestieren ist. Gegen diese Behauptung spricht, dass die Armutsquote im Laufe der 1980er Jahre nicht anstieg, sondern sich – wie oben beschrieben – lediglich stabilisierte. Unter diesem Blickwinkel könnte auch der Begriff der »Neuen Armut« als wenig relevant erscheinen: Zu leicht lässt er sich doch als politische Strategie enttarnen, die durch das Etikett »neu« Aufmerksamkeit für ein eigentlich altes Phänomen erheischen möchte. Für diese Vermutung spricht außerdem, dass es sich bei dieser Debatte noch nicht einmal um die erste Neuentdeckung der Armut in Frankreich des 20. Jahrhunderts handelte, da die Franzosen schon in der Zwischenkriegszeit die Massenarbeitslosigkeit zur »Neuen Armut« erklärt hatten<sup>11</sup> – ein weiteres Argument zur Erhärtung der These Christoph Kühbergers, der behauptet, das Armutsphänomen sei prädestiniert dazu, ständig neu entdeckt zu werden.<sup>12</sup>

Warum soll hier trotzdem an der Analyse eines Begriffs festgehalten werden, der sich doch im Voraus zu großen Teilen als ein politisches Schlagwort demaskieren lässt? Weil – um mit Lutz Leisering zu sprechen – auch oder gerade Schlagwörter besondere Aufmerksamkeit verdienen, da sich in diesen die gesellschaftliche Wirklichkeit verdichtet.<sup>13</sup> Es soll also im Folgenden nicht darum gehen, das Konzept im Hinblick auf seine empirische Triftigkeit hin zu analysieren, vielmehr soll danach gefragt werden, was die Zeitgenossen dazu brachte, ein jahrhundertealtes Phänomen wie Armut gerade zu diesem Zeitpunkt als neu zu entdecken und nach jahrzehntelanger Verdrängung wieder ins Zentrum der öffentlichen Debatte zu bringen. Welche Akteure waren an dieser Rethematisierung beteiligt? Vor allem: Welche wirtschaftlichen und sozialen Realitäten wurden in der Debatte um die »Neue Armut« verarbeitet? Denn es kann vermutet werden, dass auch die vielfältigen Wandlungsprozesse der französischen Wirtschaft und Gesellschaft, wie das seit 1974 deutlich abgesehenste Wirtschaftswachstum, die Transformationen auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere die oben skizzierte Ausbreitung der Arbeitslosigkeit, speziell der Dauerarbeitslosigkeit, in den Debatten um Armut verarbeitet wurden, ebenso wie die Entstehung neuer Formen des Zusammenlebens und ein fortschreitender Wertewandel<sup>14</sup>,

10 Vgl. *Serge Paugam/Marion Selz*, La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles, in: *Économie et Statistique* 383–385, 2005, S. 283–305, hier: S. 305.

11 Vgl. *André Gueslin*, Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXe siècle, Paris 2013, S. 72–78.

12 Vgl. *Christoph Kühberger*, Armut in historischer Perspektive – Zugänge der Geschichtswissenschaft, in: *Sylvia Hahn/Nadja Lobner/Clemens Sedmak* (Hrsg.), *Armut in Europa 1500–2000*, Innsbruck/Wien etc. 2010, S. 261–278.

13 Leisering führt dieses Argument für seine Analyse der Konzepte der Zweidrittelgesellschaft und der Risikogesellschaft an, vgl. *Lutz Leisering*, *Zweidrittelgesellschaft oder Risikogesellschaft? Zur gesellschaftlichen Verortung der »neuen Armut« in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Karl-Jürgen Bieback/Helga Milz* (Hrsg.), *Neue Armut*, Frankfurt am Main/New York 1995, S. 58–92, hier: S. 59.

14 Vgl. *Jean-François Sirinelli*, 1973–1974: La fin des »Trente Glorieuses«, mais le cœur des »Vingt décisives«, in: *Bernhard Gatto/Horst Möller/Jean Mondot* u. a. (Hrsg.), *Nach »Achtundsechzig«. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren*, München 2013, S. 45–49.

aufgrund derer auch in Frankreich eine Diskussion um den Zäsurcharakter dieser Zeit entstanden ist.<sup>15</sup> Der Begriff der »Neuen Armut« soll damit nicht nur als Begleiterscheinung einer empirischen Realität, sondern auch als Zeitdiagnose verstanden werden.

## II. ANALYSE DER POLITISCHEN AKTEURSKONSTELLATION

Die erste explizite Abgrenzung einer »nouvelle pauvreté«<sup>16</sup> von einer »pauvreté traditionnelle«<sup>17</sup> findet sich in einem Armutsbericht. Bei dem Bericht, der im Februar 1981 unter dem Titel »Contre la précarité et la pauvreté« erschien, schnell aber unter dem Namen seines Verfassers als »Rapport Oheix« bekannt geworden war, handelt es sich um den ersten von der Regierung in Auftrag gegebenen Armutsbericht für Frankreich. Zuvor hatten schon zwei andere Berichte die Armut in Frankreich zu ihrem Gegenstand gemacht, allerdings war der Auftrag dafür nicht von der Regierung erteilt worden: Im März 1979 erschien auf Initiative des Wirtschafts- und Sozialrats ein Bericht unter dem Titel »La lutte contre la pauvreté«<sup>18</sup>; es folgte der Bericht »La pauvreté et la lutte contre la pauvreté«<sup>19</sup>, der im Rahmen des ersten Armutsbekämpfungsprogramms der Europäischen Kommission von 1975 in Auftrag gegeben und im Dezember 1980 veröffentlicht worden war. Erst nachdem die Arbeit an diesen beiden Berichten schon im Gange war, beziehungsweise für den ersten war sie sogar bereits abgeschlossen, ergriff auch die Regierung in diesem Bereich die Initiative: Im Juni 1980 beauftragte Premierminister Raymond Barre den Staatsrat Gabriel Oheix mit der Ausarbeitung eines Armutsberichts für Frankreich.

Von einer neuen Armut oder einem Wandel der Armut ist in den beiden Berichten von 1979 und 1980 noch keine Rede, und auch in den Anweisungen Barres an Oheix tauchen diese Aspekte nicht auf. Im Gegenteil, die Formulierungen Barres spiegeln eindeutig das Armutsbild wider, das in den *Trente Glorieuses*<sup>20</sup> verbreitet war. Beispielsweise beauftragt Barre den Staatssekretär damit, Maßnahmen zur Reduktion der »îlots de pauvreté«<sup>21</sup> aus-

15 Vgl. zum Beispiel *Jean-François Sirinelli*, *Les Vingt Décisives. Le passé proche de notre avenir (1965–1985)*, Paris 2007; aus dem deutschsprachigen Bereich vgl. beispielsweise *Doering-Manteuffel/Raphael*, *Nach dem Boom; Konrad H. Jarausch*, *Verkannter Strukturwandel. Die siebziger Jahre als Vorgeschichte der Probleme der Gegenwart*, in: *ders.* (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 9–26; ein guter Überblick über die verschiedenen für die Zeit nach 1970 in Deutschland und Frankreich geprägten Begriffe findet sich bei: *Horst Möller*, *Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle*, in: *Bernhard Götto/ders./Jean Mondot* u. a. (Hrsg.), *Nach »Achtundsechzig«. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren*, München 2013, S. 1–11.

16 *Gabriel Oheix*, *Contre la précarité et la pauvreté. 60 Propositions*, Paris 1981, S. 15.

17 Ebd., S. 14.

18 *Henri Pequignot*, *La lutte contre la pauvreté*, in: *Journal officiel. Avis et rapports du Conseil économique et social*, 6.3.1979, S. 366–443.

19 *Fondation pour la recherche sociale*, *La pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Rapport français présenté à la commission des communautés européennes*, Paris 1980.

20 Der Begriff der *Trente Glorieuses* bezeichnet in Frankreich die Zeit zwischen 1945 und 1975 und spricht dieser dabei ähnlich positive Charakteristika zu, wie es in der Bundesrepublik für ungefähr die gleiche Zeit der Terminus »Wirtschaftswunder« oder für Italien der Begriff des *miracolo economico* macht. Im Unterschied zu diesen beiden Ländern war die Bezeichnung der *Trente Glorieuses* allerdings keine zeitgenössische, sondern wurde erst 1979 im Rückblick auf die vergangenen 30 Jahre durch den Ökonom Jean Fourastié geprägt. Vgl. *Rémy Pawin*, *Retour sur les »Trente Glorieuses« et la périodisation du second XXe siècle*, in: *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 60, 2013, S. 155–175, hier: S. 155–159; *Jean Fourastié*, *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris 1979.

21 Vgl. *Oheix*, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 1.

zuarbeiten. Der Begriff »Armutinseln« ist dabei keine genuin in Frankreich entwickelte Bezeichnung, sondern er wurde schon 1958 von John Kenneth Galbraith in seinem Essay »The Affluent Society« benutzt, in dem »insular poverty« als Armut von ländlichen, wenig entwickelten und strukturschwachen Gebieten definiert wurde. Die Existenz dieser Inseln bezeichnete Galbraith explizit als marginales Phänomen.<sup>22</sup> In Frankreich verbreitete sich diese Metapher in den 1960er Jahren.<sup>23</sup> Die Bezeichnung von Armutssituationen als »Inseln von Armut« im Meer einer sonst vorgeblich wohlhabenden französischen Gesellschaft macht deutlich, welche marginale Stellung dem Armutspänomen für die französische Gesellschaft in dieser Zeit beigemessen wurde. Barre bediente sich hier also eines für die Charakterisierung von Armut in den *Trente Glorieuses* üblichen Begriffs.

Oheix jedoch widmete den Arbeitsauftrag um; in der Einleitung des Berichts führte er aus, dass er die Unterscheidung zwischen neuen und traditionellen Formen der Armut als wichtige Voraussetzung für seine Arbeit und generell für die Suche nach geeigneten Mitteln zur Armutsbekämpfung ansah. Daher beschäftigte er sich in einem Unterkapitel explizit mit der Definition und Abgrenzung dieser beiden Phänomene. Von einer Reduktion der »Inseln von Armut« ist dagegen an keiner Stelle des Berichts mehr die Rede.<sup>24</sup> Es lässt sich vermuten, dass diese gewandelten Begrifflichkeiten auch einen Wandel der Vorstellungen von Armut widerspiegeln. Ob dies der Fall ist, soll in dem folgenden Kapitel näher untersucht werden. In jedem Fall kann an dieser Stelle bilanziert werden, dass der Bericht von Oheix einen wichtigen Wendepunkt im Hinblick auf die Begrifflichkeiten zur Beschreibung von Armut darstellt.

In der Forschung wird dem Bericht darüber hinaus eine wichtige Rolle für die Thematisierung der »Neuen Armut« und die Entwicklung der Armutspolitik zugewiesen. Der Rapport wird als Auslöser einer breiten Medienaufmerksamkeit für die »Neue Armut« gesehen<sup>25</sup>, ihm wird großer Einfluss auf die Bildung von Problembewusstsein für die »Neue Armut« in Regierungskreisen bescheinigt<sup>26</sup>, und der Wandel der Armutspolitik als seine Folge dargestellt.<sup>27</sup> Ein deutlich erhöhtes Interesse der Medien am Armutsthema lässt sich mit dem Erscheinen des Berichts tatsächlich feststellen. Die Tageszeitung »Le Monde« berichtete beispielsweise nicht nur ausführlich über die Übergabe des Berichts an die Regierung<sup>28</sup>, sondern widmete in diesem Zeitraum auch eine Serie von Artikeln dem Thema der »Neuen Armut«.<sup>29</sup> Ein politisches Echo darauf blieb jedoch zunächst aus – insofern ist die These nach dem direkten Einfluss des Berichts auf die Armutspolitik infrage zu stellen. Im Parlament wurde der Bericht nicht einmal debattiert; es ist bezeichnend,

22 Vgl. John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Cambridge, MA 1958.

23 Michel Messu, *Pauvreté et exclusion en France*, in: François-Xavier Merrien (Hrsg.), *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris 1994, S. 139–169.

24 Vgl. Oheix, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 13–17.

25 Vgl. Déchaux, *Pauvretés ancienne et nouvelle en France*, S. 8.

26 Johann Wilhelm, *Neue Armut in Frankreich. Sozialpolitische und sozialarbeiterische Reaktionen*, in: *Neue Praxis* 6, 1986, S. 515–528, hier: S. 519.

27 Noëlle Mariller, *Le plan gouvernemental français contre la pauvreté et la précarité*, in: Alain Fracassi/Marie France Marques/Jacques Walter (Hrsg.), *La pauvreté. Une approche plurielle*, Paris 1985, S. 104–114, hier: S. 105.

28 Vgl. Michel Castaing, *Un rapport préconise l'attribution d'un »soutien social« aux plus démunis*, in: *Le Monde*, 24.3.1981; *ders.*, *Un nouveau rapport sur la pauvreté en France. Un développement inquiétant*, in: *Le Monde* 17.4.1981.

29 Vier Artikel erschienen im Rahmen dieser Serie mit dem Obertitel »Pauvres de toujours et pauvres d'aujourd'hui« zwischen Januar und März 1981. Vgl. Michel Castaing, I. *Les ratés de l'école et de l'administration*, in: *Le Monde* 3.3.1981; *ders.*, II. *De la salle commune au blockhaus*, in: *Le Monde* 4.3.1981; *ders.*, III. *Les deux mamelles sèches*, in: *Le Monde*, 5.3.1981; *ders.*, IV. *Des trous dans la couverture sociale*, in: *Le Monde*, 6.3.1981.

dass es sich bei einer der ersten Erwähnungen des »Rapport Oheix« in der Nationalversammlung – die übrigens auch erst im Jahr 1984 zu finden ist – um die Kritik eines Abgeordneten handelt, der das völlige Vergessen des Berichts beklagte.<sup>30</sup>

Den Bericht ereilte damit das gleiche Schicksal, das 1979 und 1980 schon der Armutsbericht des Wirtschafts- und Sozialrats sowie der im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Armutsbericht erlitten hatten: Nach einem kurzen Interesse der Medien geriet er weitgehend in Vergessenheit, wurde nicht zum Ausgangspunkt einer großen öffentlichen Debatte um Armut und gab auch keinen direkten Anstoß für die Umsetzung neuer armutspolitischer Maßnahmen. Über die Gründe für die fehlende politische Aufmerksamkeit für den »Rapport Oheix« können nur Vermutungen angestellt werden. Sicher spielt der Zeitpunkt seines Erscheinens eine Rolle. Im Februar 1981 hatte Gabriel Oheix der Regierung Barre den fertigen Bericht übergeben; jedoch blieb diese Regierung nur noch wenige Monate im Amt und wurde nach der Wahl François Mitterrands zum Staatspräsidenten, der anschließenden Parlamentsauflösung, den Neuwahlen und der Niederlage bei den darauffolgenden Parlamentswahlen von einer neuen sozialistischen Regierung abgelöst.<sup>31</sup> Dass diese nur wenig Interesse an einem von der konservativen Vorgängerregierung erstellten Bericht hatte, ist anzunehmen. Eine ausreichende Erklärung liefert das Übergabedatum des Berichts jedoch nicht, denn erstens kann umgekehrt argumentiert werden, dass der Bericht mit seinem Erscheinen kurz vor den Wahlen geradezu dazu prädestiniert gewesen sei, ein großes Wahlkampfthema zu werden – so wie es bei der folgenden Präsidentschaftswahl im Jahr 1988 mit dem Armutsbericht Joseph Wresinskis für den französischen Wirtschafts- und Sozialrat der Fall gewesen ist.<sup>32</sup> Zweitens kann das Argument des Veröffentlichungsdatums mit dem Verweis auf die Reaktionen auf die anderen beiden Armutsberichte entkräftet werden. Denn obwohl diese mit ausreichendem zeitlichen Abstand zu den Wahlen veröffentlicht worden waren, riefen sie ebenfalls keinerlei politische Reaktionen hervor. Beides lässt darauf schließen, dass Armut in Frankreich noch bis 1981 als ein Thema galt, für das die Öffentlichkeit kaum sensibilisiert war und von dessen Aufgreifen sich die politischen Parteien folglich nichts versprachen. Insgesamt kann der Bericht jedoch wie gesagt als wichtige Wegmarke in der Thematisierung der »Neuen Armut« gewertet werden, weil darin erstmals die explizite Unterscheidung zwischen neuen und traditionellen Formen von Armut enthalten war.

Öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema der »Neuen Armut« lässt sich erst im Herbst 1984 feststellen; nur schwerlich kann diese aber mit dem mehr als drei Jahre zuvor erschienenen Armutsbericht in Verbindung gebracht werden. Viel eher waren es Akteure aus dem kommunalen und kirchlichen Bereich, die das Thema an die Öffentlichkeit herantugen. Schon im Mai 1984 hatte der »Secours Catholique«, der französische Caritasverband, eine Ausgabe seiner monatlich erscheinenden Zeitschrift »Messages« dem Thema

30 Der Abgeordnete Jacques Barrot hatte kritisiert: »Je regrette vivement que les recommandations du rapport Oheix aient été complètement oubliées depuis 1981«. Vgl. *Jacques Barrot*, in: JO. Débats parlementaires, AN, 13.12.1984, S. 6918.

31 Vgl. *Sirinelli*, *Les Vingt Décisives*, S. 213–227.

32 Der 1987 unter dem Titel »Grande pauvreté et précarité économique et sociale« veröffentlichte Bericht plädierte unter anderem für die Einrichtung eines garantierten Mindesteinkommens, das im folgenden Wahlkampf ein zentrales Thema wurde. Alle Kandidaten, die sich 1988 für das Amt des Präsidenten zur Wahl stellten, sprachen sich im Vorfeld der Wahl für die Einführung des Mindesteinkommens aus und präsentierten verschiedene Konzepte dafür. Auch wenn dies nicht allein auf die Forderung des Berichts zurückzuführen ist, kommt diesem aber eine Rolle bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema zu. Vgl. *Joseph Wresinski*, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, in: *Journal Officiel. Avis et rapport du Conseil économique et social*, 28.2.1987, S. 1–104; *Laurent Geffroy*, *Garantir le revenu. Histoire et actualité d'une utopie concrète*, Paris 2002, S. 54.

»Pauvres aujourd’hui«<sup>33</sup> gewidmet und darin das Aufkommen einer »Neuen Armut« festgestellt. Diese Veröffentlichung wiederum wurde von der Sozialkommission der französischen Bischofskonferenz aufgegriffen, die im September 1984 mit einer Erklärung unter dem Titel »Attention pauvretés!«<sup>34</sup> an die Öffentlichkeit trat. Auch hier wurde die Existenz neuer Formen von Armut festgestellt und die Regierung zum Handeln aufgefordert.

Die Erklärung der Bischofskonferenz muss vor dem Hintergrund der französischen Kirche verstanden werden, die die öffentliche Stellungnahme zu gesellschaftlichen Fragen grundsätzlich als eine ihrer wichtigen Aufgaben ansah. Bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte sich in Frankreich die katholische Laienbewegung »Action Catholique« als Laboratorium zur Einübung zivilgesellschaftlicher Verantwortungsübernahme erwiesen und damit wichtige Grundlagen für das spätere politische Handeln französischer Katholiken und der Kirche gelegt.<sup>35</sup> Nachdem sich in dieser Zeit vor allem die unter dem Dach der »Action Catholique« versammelten Verbände zu politischen Fragen geäußert hatten, machte die Bischofskonferenz selbst von ihrem Recht, sich zu versammeln und gemeinsame Erklärungen zu veröffentlichen, das sie mit dem Ende des Konkordats 1905 erworben hatten, insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Gebrauch. Seitdem hatte sie zu einem breiten Spektrum gesellschaftlich relevanter Fragen Position bezogen<sup>36</sup>, sich vor 1984 jedoch noch nicht zu Armut in der französischen Gesellschaft geäußert. Allerdings folgten auf »Attention pauvretés!« weitere Erklärungen zu diesem Themenkomplex<sup>37</sup>, sodass die Erklärung als Beginn der aktiven Einmischung der französischen Kirche in die Armutsdebatte gewertet werden kann.

Ungefähr zur gleichen Zeit richtete eine weitere Organisation ihren Appell zur Bekämpfung der »Neuen Armut« an die Regierung, nämlich die »Association des Maires des Grandes Villes de France« (AMGVF), welche die Bürgermeister aller französischen Großstädte vereinigte. Unter ihnen tat sich vor allem der Bürgermeister von Paris, Jacques Chirac, hervor, der das Aufkommen neuer Formen von Armut in seiner Stadt beklagte.<sup>38</sup> Daraufhin hatte sich eine Arbeitsgruppe der AMGVF gegründet, die am 9. Oktober dem Senat und der Presse eine Liste von Vorschlägen zur Armutsbekämpfung präsentierte.<sup>39</sup> Von den Medien wurden diese Aktionen aufmerksam verfolgt und dokumentiert. Zeitungs-

33 Messages du Secours Catholique 360, 1984.

34 Commission sociale de l’épiscopat français, Attention pauvretés!, Paris 1984.

35 Klaus Große Kracht, Französische Katholiken vor der politischen Herausforderung: Die Katholische Aktion in Frankreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Arnd Bauerkämper/Jürgen Nautz (Hrsg.), Zwischen Fürsorge und Seelsorge. Christliche Kirchen in den europäischen Zivilgesellschaften seit dem 18. Jahrhundert, Frankfurt am Main/New York 2009, S. 155–174, hier: S. 171–174.

36 Die Themen im Vorfeld der Erklärung »Attention pauvretés« reichten von Stellungnahmen zur Todesstrafe (1978) über Probleme der Grundbesitzverteilung im ländlichen Raum (1978) bis hin zur nuklearen Abschreckung (1983). Als übliches Prozedere bei der Erarbeitung dieser Texte galt, dass einzelne Mitglieder oder die verschiedenen Kommissionen eine erste Version des Erklärungstextes ausarbeiteten und diese anschließend der einmal jährlich zusammenkommenden Vollversammlung der französischen Bischöfe zur Abstimmung vorlegten. Vgl. Denis Maugeness, Le discours sociale de l’épiscopat, in: ders. (Hrsg.), Le mouvement social catholique en France au XXe siècle, Paris 1990, S. 189–214, hier: S. 207–211.

37 Beispielsweise »La solidarité, une urgence« von 1987 und »Face au défi du chômage, créer et partager« von 1988. Vgl. ebd.

38 Vgl. Marc Ambroise-Rendu, Vagabonds, clandestins, handicapés sans ressources. M. Chirac rend le gouvernement responsable des nouvelles formes de pauvretés à Paris, in: Le Monde, 20.7.1984.

39 Vgl. Association des Maires des Grandes Villes de France, Les maires de grandes villes et la montée de la pauvreté, 1985 (unveröffentlicht), S. 1f. Eine Kopie dieser Studie wurde freundlicherweise von Béatrice Clayssen aus dem Archiv der AMGVF bereitgestellt.

artikel mit Titeln wie »M. Chirac rend le gouvernement responsable des nouvelles formes de pauvreté à Paris«<sup>40</sup> und »Les évêques invitent les Français à combattre la nouvelle pauvreté«<sup>41</sup> weisen darauf hin, dass der Begriff der »Neuen Armut« auch für mediale Schlagzeilen gern aufgegriffen wurde und in der Presse seit spätestens Juli 1984 präsent war.

Auch im Parlament kam das Thema im Oktober 1984 nach jahrelanger Abwesenheit wieder auf die Tagesordnung. Insbesondere zwei Anfragen im Rahmen der Fragestunden an die Regierung<sup>42</sup> konfrontierten Sozialministerin Georgina Dufoix mit der Frage, welche Lösungen die Regierung für das Problem der »Neuen Armut« bereithalte.<sup>43</sup> Welche Parteien waren es, die das Thema in die Nationalversammlung und an die Regierung herantragen? Beide Anfragen wurden von Abgeordneten der liberal-konservativen UDF (Union pour la Démocratie Française) gestellt. Nachdem es in der AMG VF hauptsächlich Chirac als Vertreter des konservativen RPR (Rassemblement pour la République) gewesen war, der sich um das Thema Armut bemüht hatte, könnte die Schlussfolgerung naheliegen, dass »Neue Armut« in Frankreich insbesondere ein Anliegen konservativ-liberaler Politiker gewesen sei. Mit Blick auf die politischen Absichten der Akteure lässt sich die »Neue Armut« aber vor allem als klassisches Thema der Opposition identifizieren, das von dieser genutzt wurde, um Kritik an der Politik der Regierung zu üben. Diese Strategie wird vor allem im Agieren Chiracs sehr deutlich, der vor der Presse seine eigenen Pläne zur Armutsbekämpfung präsentierte mit den Worten »Nous y mettrons le gouvernement devant ses responsabilités«<sup>44</sup> und damit ganz offen der Regierung die Schuld für die Armut zuschob. Insofern wird hier deutlich, was Lutz Leisering schon für die Armutsdebatte der Bundesrepublik festgestellt hat, nämlich dass die Armutsfrage nicht a priori ein Anliegen des linken Parteienspektrums darstelle, während sie im rechten eher verdrängt werde. Schreckensbilder von Armut, so Leisering, können prinzipiell jeder Partei nützlich sein.<sup>45</sup> In diesem Fall wird deutlich, dass Armut auch der Opposition als Thema dienen kann, um ihre Regierungskritik zu formulieren und mithilfe der Medien in die Öffentlichkeit zu tragen.

Armut wurde so zu einem Thema, das zunächst in den Medien, dann auch in den politischen Institutionen aufgegriffen wurde. Kurz darauf avancierte es überdies zum Gegenstand der politischen Intervention, denn die Regierung wies zwar jegliche Schuldvorwürfe entschieden von sich<sup>46</sup>, entschied sich jedoch schon wenige Tage nach den ersten parlamentarischen Anfragen zu Armut zum Handeln. Am 17. Oktober 1984 wurde von der Sozialministerin ein »Programme de lutte contre la pauvreté et la précarité«<sup>47</sup> im Ministerrat vorgestellt und dort beschlossen.

40 *Ambroise-Rendu*, *Vagabonds, clandestins, handicapés sans ressource*.

41 *Alain Woodrow*, *Les évêques invitent les Français à combattre la nouvelle pauvreté*, in: *Le Monde*, 4.10.1984.

42 Im Rahmen der *Questions au gouvernement* haben die französischen Abgeordneten die Möglichkeit, zweimal pro Woche Fragen zu Themen einzubringen, die nicht auf der Tagesordnung der Nationalversammlung verankert sind. Jeder Fraktion steht bei dieser Fragestunde eine festgelegte Zeit für ihre Fragen zu; die Themen der Anfragen müssen der Regierung vorher nicht kommuniziert werden. Vgl. die Internetpräsenz der französischen Nationalversammlung, URL: <<http://www.assemblee-nationale.fr/controle/questions.asp>> [26.3.2014].

43 Vgl. *Adrien Zeller*, in: *JO. Débats parlementaires*, AN, 3.10.1984, S. 4473; *Loïc Bouvard*, in: ebd., 12.10.1984, S. 4674.

44 Zit. nach: *Ambroise-Rendu*, *Vagabonds, clandestins, handicapés sans ressource*.

45 Vgl. *Lutz Leisering*, *Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft*, in: *Soziale Welt* 44, 1993, S. 486–411, hier: S. 497.

46 Vgl. *Georgina Dufoix*, in: *JO. Débats parlementaires*, AN, 3.10.1984, S. 4473; *Raymond Courrière*, in: ebd., 12.10.1984, S. 4674.

47 Vgl. *Julien Damon*, *L'urgence sociale* au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du »47.21«, in: *Revue Française des Affaires Sociales* 1, 2001, S. 13–35, hier: S. 21.

Insgesamt erfolgte die Prägung des Begriffs der »Neuen Armut« in Frankreich also vor allem durch kommunal agierende Akteure wie die AMGVF und den »Secours Catholique«, die darin ihre Erfahrungen auf lokaler Ebene verarbeiteten. Durch ihr medienwirksames Agieren und insbesondere mit der Unterstützung der Oppositionsparteien, die mit der Skandalisierung der »Neuen Armut« ihre Kritik an der Regierung ausdrücken konnten, trugen sie das Thema auf die Bühne der nationalen Politik. Warum aber kam es gerade im Herbst 1984 zur Öffnung der Debatte um ein Schlagwort, das schon seit mindestens 1981 im Umlauf war? Die Verdichtung der Debatte ist nicht nur im Kontext des von den Akteuren angeführten Anstiegs der Hilfsbedürftigkeit zu lesen, sondern es ist zu vermuten, dass auch die Dezentralisierungsgesetze von 1982/83 einen wichtigen Einfluss auf die Mobilisierung der kommunalen Akteure ausübten. Zwar war natürlich auch in Frankreich schon vor diesem Zeitpunkt die Sozialhilfe Angelegenheit der Kommunen, jedoch wurden diesen mit der *Loi Defferre* darüber hinaus weitere Kompetenzen im sozialen Bereich übertragen, die zuvor noch in den Händen des Zentralstaats gelegen hatten.<sup>48</sup> Diese Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Kommunen kann als Katalysator der Debatte um die »Neue Armut« gedeutet werden.

Es kam also im Herbst 1984 zu einer diskursiven Öffnung der Armutsdebatte unter dem Schlagwort der »Neuen Armut«. In die Debatte, die in den beiden vorausgehenden Jahrzehnten vor allem von Sozialarbeitern und Wohlfahrtsverbänden geführt worden war, schalteten sich zunehmend auch kommunale Verbände, kirchliche Institutionen, politische Parteien, die Regierung und die Medien ein.

### III. WAS IST DAS NEUE AN DER »NEUEN ARMUT«? – DIE INHALTLICHE FÜLLUNG DES BEGRIFFS

In ihrer Studie zur »Neuen Armut« in der Europäischen Gemeinschaft machen Graham J. Room und Bernd Henningsen darauf aufmerksam, dass die inhaltliche Füllung des Armutsbegriffs in den verschiedenen europäischen Ländern sehr unterschiedlich ausfällt und eine klare Definition fehlt – was unter anderem damit zusammenhängen dürfte, dass der Begriff von ganz verschiedenen Akteuren und in unterschiedlichen Kontexten gebraucht worden ist.<sup>49</sup> Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt wurde, waren es auch in Frankreich mehrere Akteursgruppen, die sich den Begriff der »Neuen Armut« zu eigen machten. Ihre Beschreibungen des Phänomens, das sie als »Neue Armut« identifizierten, weisen dennoch überraschend große Ähnlichkeiten auf; vor allem drei Aspekte fanden sich bei allen Akteuren.

Zunächst wurden der quantitative Anstieg der Bedürftigkeit und die Rückkehr zu handfesten materiellen Notlagen – meist an erster Stelle – hervorgehoben. Insbesondere die kommunal agierenden Akteure, also der »Secours Catholique« und die AMGVF, wiesen immer wieder auf die Schwierigkeiten hin, auf die sie in ihrer Arbeit vor Ort stießen. Wiederholt berichtete der »Secours Catholique« beispielsweise von den ansteigenden Anfragen nach Kleidung, Nahrung, finanzieller Unterstützung und Übernachtungsmöglichkeiten, die an seine Beratungsstellen gerichtet wurden: »Partout les Délégations du Secours Catholique établissent le même constat: de plus en plus de personnes viennent frapper à leur porte.«<sup>50</sup> Zur Unterstützung seiner Argumentation veröffentlichte der Verband eine

48 Vgl. *Michel Borgetto*, Les compétences en matière sociale, in: *Annuaire des collectivités locales* 22, 2002, S. 185–202, hier: S. 187–190; *ders.*, La décentralisation du »social«: De quoi parle-t-on?, in: *Informations sociales* 6, 2010, S. 6–11.

49 Vgl. *Room/Henningsen*, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, S. 33–37.

50 Vgl. *Yves Casalis/Daniel Druesne*, Pauvres aujourd'hui, in: *Messages du Secours Catholique* 360, 1984, S. 9–13, hier: S. 9.

Statistik über die Entwicklung der Hilfsanfragen in fünf seiner Delegationen, aus der hervorgeht, dass in diesen Städten die Gesuche zwischen 1981 und 1983 um bis zu 79 % angestiegen waren.<sup>51</sup> Ganz ähnliche Feststellungen finden sich in den Berichten der AMG VF. Als Anlass für ihr Engagement im Bereich der Armutsbekämpfung nannte die Bürgermeisterunion die steigende Anzahl der Hilfsanfragen an kommunale Sozialhilfebüros und beschrieb die Erhöhung der Mittel für diese, die seit 1982 notwendig war, um der Überforderung der lokalen Sozialhilfeeinrichtungen mit der »aggravation de ce phénomène de paupérisation«<sup>52</sup> zu begegnen. Schon der Begriff der »paupérisation«, der von der AMG VF häufig verwendet wurde, wie auch der Titel »Les maires de grandes villes et la montée de la pauvreté«<sup>53</sup>, unter dem die Vorschläge der Bürgermeister zur Armutsbekämpfung ein Jahr später zusammengefasst wurden, lassen darauf schließen, wie zentral der Aspekt der quantitativen Ausdehnung der Armut für die AMG VF war. Das neue Ausmaß der Bedürftigkeit, das die bisher gekannten Dimensionen zu übersteigen schien, sowie die Rückkehr zu konkreten materiellen Notlagen, die man als Relikte der Vergangenheit überwunden geglaubt hatte, sind also wichtige Aspekte der Definition der »Neuen Armut« in Frankreich zu Beginn der 1980er Jahre.

Mit der oben zitierten Statistik, mit der der »Secours Catholique« auf den Anstieg der Armut aufmerksam machte, hob der Verband ein weiteres Merkmal hervor, das für ihn die »Neue Armut« charakterisierte. Er führte aus, dass die Menschen, die in seinen verschiedenen Delegationen um Hilfe baten, seit dem Beginn des Jahrzehnts nicht nur zahlreicher geworden seien, sondern dass es sich dabei auch zu einem Großteil um Personen handele, die dem französischen Caritasverband bisher ganz unbekannt gewesen seien, da sie niemals zuvor seine Hilfe in Anspruch genommen hatten. Diese Ausbreitung wurde als große Verunsicherung wahrgenommen: »Le plus inquiétant, c'est la progression de ce cancer dans des couches sociales plutôt épargnées jusque-là.«<sup>54</sup> Aus den Informationen, welche die verschiedenen Delegationen über ihre Klientel zusammenstellten, zeichnete der Verband das Bild eines an seine Tür klopfenden »Neuen Armen«. Es entsprach einem alleinstehenden Mann mittleren Alters mit französischer Staatsangehörigkeit, kurzum: einem »Français moyen«<sup>55</sup>, einem Durchschnittsfranzosen, wie es der Caritasverband selbst nannte. Traditionelle Risikogruppen für Armut wie alte Menschen, Flüchtlinge, Migranten oder Frauen scheinen unter diesen »Neuen Armen« kaum vertreten gewesen zu sein. Groß war offenbar das Erstaunen des Verbands über die plötzliche Bedürftigkeit dieser »Français ›moyens‹ qui, historiquement, n'avaient aucune raison de devenir pauvres, des personnes qui, jusqu'à présent, arrivaient à joindre les deux bouts«.<sup>56</sup>

Von der Sozialkommission der Bischöfe wurde dieser Aspekt der Ausbreitung der Armut auf bisher davon verschonte Bevölkerungsgruppen mit ganz ähnlichen Begrifflichkeiten charakterisiert. Auch hier taucht das Motiv des Durchschnittsfranzosen auf, wenn die »Neue Armut« resümierend wie folgt charakterisiert wurde:

»Si on parle de ›nouveaux pauvres‹ à propos de tous ceux qui viennent grossir les rangs des demandeurs d'aides, ce n'est pas qu'en son fond la pauvreté ait changé. Non. Elle reste identique à elle-même, insupportable et dégradante. Mais ce qui paraît nouveau, c'est qu'elle atteint des ›Français moyens‹.«<sup>57</sup>

51 Vgl. ebd.

52 Vgl. Association des Maires des Grandes Villes de France, Les maires de grandes villes, S. 6.

53 Vgl. ebd.

54 *Casalis/Druésne*, *Pauvres aujourd'hui*, S. 9.

55 Ebd.

56 Ebd.

57 Commission sociale de l'épiscopat français, *Attention pauvretés!*, S. 2.

Offensichtlich griffen die Bischöfe hier auf, was schon vorher in der an vielen Stellen von ihr zitierten Veröffentlichung des »Secours Catholique« beschrieben worden war. Auch in der Studie der Bürgermeisterunion AMGVF wurde festgestellt: »Des catégories sociales habituellement peu touchées sont dorénavant concernées.«<sup>58</sup> Zuvor hatte auch schon der Armutsbericht von Oheix für die Definition der »Neuen Armen« formuliert: »Il ne s'agit donc pas ici de familles jugées socialement pauvres, mais de ménages normalement insérés dans la société.«<sup>59</sup> Mit anderen Begriffen wurde von sämtlichen Akteuren die gleiche Idee formuliert: »Normal in die Gesellschaft integrierte Haushalte« seien von der »Neuen Armut« betroffen.

Es wirkt nahezu absurd, dass die verschiedenen Akteure so nachdrücklich betonten, dass Armut auch »normale Menschen« treffen könne, und übereinstimmend ihr großes Erstaunen darüber ausdrückten. Dieses Erstaunen über eine heute recht offensichtliche Tatsache kann teilweise durch den Rückblick auf die zuvor die französische Gesellschaft dominierenden Armutsbilder erklärt werden. Denn in den 1960er Jahren und bis in die Mitte der 1970er Jahre wurde die Armutsdebatte in Frankreich vor allem unter dem Schlagwort der sozialen Unangepasstheit (*inadaptation sociale*) und unter dem Leitmotiv der Psychologisierung der sozialen Ungleichheiten geführt. Armut wurde ausgedeutet als ein individuelles Problem der Betroffenen, die sich nicht an die moderne Gesellschaft anpassen konnten oder wollten; Lösungen wurden entsprechend in individueller, psychologischer Behandlung der Betroffenen gesehen.<sup>60</sup>

Auf die nun im Fokus stehenden Problemgruppen ließ sich dieses Konzept jedoch kaum anwenden, denn von den Akteuren wurden diese als Personen ohne besondere Handicaps beschrieben. Es ist zu vermuten, dass hier insbesondere die durch Arbeitslosigkeit verarmten Personen im Vordergrund standen, denn wie oben erläutert bildete sich in dieser Zeit eine strukturelle Dauerarbeitslosigkeit heraus, die einen wichtigen Faktor für die Entstehung von Armut darstellte. Nur schwerlich konnte die Arbeitslosigkeit, die sich deutlich in bestimmten Regionen Frankreichs konzentrierte (wie den von den Strukturproblemen des industriellen Sektors hart getroffenen nordfranzösischen Regionen) und die außerdem Beschäftigte in bestimmten Sektoren (wie beispielsweise dem Textilgewerbe und der Bauindustrie)<sup>61</sup> besonders betraf, noch als Resultat einer individuellen psychologischen Disposition ausgedeutet werden.

Psychologisierende Erklärungen für Armut wurden insofern vor dem Hintergrund der Entwicklung des Arbeitsmarkts unbrauchbar. Welche Ursachen für die Entstehung von Armut rückten die Akteure stattdessen ins Zentrum ihrer Argumentation? Schon die Arbeitsgruppe um Oheix hatte 1981 die Frage nach der Entstehung der »Neuen Armut« gestellt und hob bei ihrer Antwort im Bericht den Aspekt der Prekarität hervor, als sie die Risikogruppen für die »Neue Armut« wie folgt beschrieb: »Il s'agit de ménages en situation précaire, c'est-à-dire vulnérables à toute diminution de leur pouvoir d'achat.«<sup>62</sup> Weiterhin wird ausgeführt, dass die als prekär bezeichneten Haushalte zunächst nicht durch

58 Association des Maires de Grandes Villes de France, *Les maires de grandes villes*, S. 5.

59 Oheix, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 15.

60 Vgl. Serge Paugam, *Die elementaren Formen der Armut*, Hamburg 2008, S. 202–206. Als Paradebeispiel für diese Vorstellung von den sozial unangepassten Armen kann die Veröffentlichung von René Lenoir aus dem Jahr 1974 gesehen werden: In seiner Monografie mit dem Titel »Les exclus. Un Français sur dix« listet er verschiedene Zielgruppen der Sozialhilfe wie delinquente und drogenabhängige Jugendliche, psychisch Kranke, Alkoholiker, Kriminelle, Selbstmordgefährdete und Ausländer mit Integrationsschwierigkeiten auf und fasst sie unter dem Stichwort der sozial Unangepassten zusammen. Vgl. René Lenoir, *Les exclus. Un français sur dix*, Paris 1974.

61 Vgl. Ralph Schor, *Histoire de la société française au XXe siècle*, Paris 2005, S. 403–407.

62 Vgl. Oheix, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 15.

ein Fehlen von Ressourcen gekennzeichnet seien, allerdings durch sehr geringe Einkünfte und fehlende Rücklagen, sodass die geringste Änderung ihres Einkommens schon das Abrutschen in Armut bedeuten könne. Dieser prekäre Zustand, der quasi die Vorstufe zur Armut darstellte, wurde von Oheix als Ursprung der »Neuen Armut« verstanden.<sup>63</sup> Welchen zentralen Stellenwert dieser Aspekt der Prekarität für Oheix einnahm, lässt sich daran ablesen, dass er ihn in den Titel seiner Studie stellte und den Bericht über die Reduktion der »îlots de pauvreté«<sup>64</sup> umwidmete zu einer Studie »Contre la précarité et la pauvreté«.<sup>65</sup> Damit prägte der Staatsrat keinen völlig neuen Begriff; schon in den 1970er Jahren hatte sich dieser zunächst im politischen und dann im sozialwissenschaftlichen Diskurs Frankreichs etabliert und wurde vor allem im Kontext der »précarité de l'emploi«<sup>66</sup>, der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse, verwendet. Als neu kann aber doch die feste Verbindung des Begriffs mit Armut gesehen werden, die hier von Oheix erstmals vorgenommen wurde<sup>67</sup> und sich in den folgenden Jahren etablierte.<sup>68</sup> Andere Akteure griffen den Begriff ebenfalls für ihre Definition der »Neuen Armut« auf. Im Appell der Sozialkommission der Bischöfe heißt es beispielsweise:

»La situation de ces ›nouveaux pauvres‹ est le plus souvent le résultat de basculements brutaux en état de précarité, de vulnérabilité par rapport à toute diminution de leur pouvoir d'achat, ne disposant d'aucune ›avance‹ que ce soit en argent, en santé, en relation ou en capacités diverses. Le moindre choc – chômage, maladie, retards et blocages administratifs, rupture familiale ... – les fait basculer dans la spirale inextricable de la pauvreté.«<sup>69</sup>

Der Terminus »basculer« (abgleiten, umkippen), der hier von den Bischöfen, aber auch von anderen Akteuren verwendet wurde<sup>70</sup>, illustriert deutlich ihre Vorstellung davon, wie Menschen zu »Neuen Armen« werden konnten: Ihr Leben kippte von einer prekären Situation um zur Armut. Ob die Existenz von Menschen am Rande der Armutsschwelle wirklich als etwas Neues zu bezeichnen ist, lässt sich mit triftigen Gründen anzweifeln. Mit Fug und Recht kann hier eingewandt werden, dass beispielsweise auch die Industriearbeiter des 19. Jahrhunderts nach dieser Definition als prekär eingestuft werden könnten, und es sich dabei ganz eindeutig um kein neues Phänomen handelte. Allerdings ließe sich die Neuetikettierung wiederum mit einem Bruch mit dem Armutsbild der *Trente Glorieuses* erklären. Denn in dieser Zeit setzte sich die Vorstellung durch, dass Armut ein Phänomen sei, in das man nicht plötzlich abrutschte, sondern das vielmehr von Generation zu Generation weitergegeben werde. Oheix hatte 1981 definiert: »La pauvreté traditionnelle est celle des diverses catégories sociales qui connaissent ou, parfois, qui reproduisent, à travers plusieurs générations, des situations d'exclusion sociale.«<sup>71</sup> Zudem führte er aus, dass Immobilität ein Kennzeichen der traditionellen Armut sei, und zwar sowohl in beruf-

63 Oheix bezeichnet die Prekarität auch als »un type de situation où la pauvreté n'est que potentielle«, also als potenzielle Armut. Vgl. ebd., S. 13.

64 Ebd., S. 1.

65 Ebd.

66 Vgl. *Jean-Claude Barbier*, La précarité. Une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale, in: *Revue française de sociologie* 46, 2005, S. 351–371, hier: S. 352–355.

67 Vgl. *Patrick Cingolani*, La précarité, Paris 2011, S. 81–89.

68 Prominente Beispiele dafür sind die Armutsbekämpfungsprogramme, die seit 1984 unter dem Titel »Programmes de lutte contre la pauvreté et la précarité« aufgelegt wurden, und der Armutbericht von Joseph Wresinski für den Wirtschafts- und Sozialrat, der 1987 unter dem Titel »Grande pauvreté et précarité économique et sociale« erschien. Vgl. *Damon*, L'urgence sociale« au prisme de sa ligne budgétaire, S. 21; *Wresinski*, Grande pauvreté et précarité économique et sociale.

69 Commission sociale de l'épiscopat français, Attention pauvretés!, S. 3.

70 Vgl. *Casalis/Druesne*, Pauvres aujourd'hui, S. 9.

71 *Oheix*, Contre la précarité et la pauvreté, S. 14.

licher, familiärer als auch in geografischer Hinsicht.<sup>72</sup> Mit dem Bild eines ganz plötzlich in die Armut abrutschenden Franzosen passt diese Auffassung nicht mehr zusammen. Wie schon für den psychologisierenden Ansatz kann vermutet werden, dass auch dieses Armutsbild vor allem im Hinblick auf die sich ausbreitende Arbeitslosigkeit nicht mehr aufrechtzhalten war und das bisherige statische Armutsbild daher durch ein dynamischeres ersetzt wurde. Die traditionellen Armutsbilder brachen also insbesondere vor dem Hintergrund struktureller Verschlechterungen des Arbeitsmarkts auf.

Welche Erklärungen wurden von den Zeitgenossen selbst für den von ihnen festgestellten Wandel der Armut vorgebracht und was sahen sie als Ursache der wachsenden Prekarität? Wie Oheix hoben auch die Bischöfe den Wandel des Arbeitsmarkts im Zuge der Wirtschaftskrise und die Probleme der Arbeitslosigkeit und der unsicheren Beschäftigung hervor. In einer langen Ausführung unter dem Titel »Nouvelles ruptures«<sup>73</sup> erläuterten sie, wie diese Probleme den Menschen nicht nur ihre materielle Existenzgrundlage entzogen, sondern auch deren soziale Bindungen schwächten. Die oben geäußerte Vermutung, die Debatte um die »Neue Armut« könne als Verarbeitung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandlungsprozesse in der Zeit »nach dem Boom«<sup>74</sup> gelesen werden, trifft insofern nur teilweise zu, denn wie hier deutlich wird, ist die Debatte vor allem als Verarbeitung der Transformationen des Arbeitsmarkts und weniger als Reaktion auf den sozialen Wandel zu deuten.

Daneben erscheint aber auch ein Problem ganz anderer Natur, dass Oheix schon angeprangert hatte und das in der Erklärung der Bischöfe, wie oben zitiert, in der Formulierung »retards et blocages administratifs«<sup>75</sup> umschrieben wurde. Oheix hatte dieses sogar auf die gleiche Stufe mit dem Problem der Arbeitslosigkeit gestellt: »L'incertitude des revenus [...] tient autant à l'incertitude de l'emploi [...] qu'à l'incertitude des prestations sociales.«<sup>76</sup> Nicht nur die neuen Unsicherheiten des Arbeitsmarkts, sondern auch die Unsicherheiten und Unregelmäßigkeiten bei der Auszahlung der Sozialleistungen wurden demnach als Ursachen der »Neuen Armut« gesehen. Damit stand neben der Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Sozialstaat selbst in der Kritik als ein Verursacher dieser sozialen Ungleichheiten. Im gesamten Bericht von Oheix stellte die Entstehung von Armut durch die Unregelmäßigkeiten der Sozialverwaltung sogar den roten Faden dar und war anscheinend auch einer der Aspekte, der den Anstoß für den Auftrag zur Abfassung des Berichts gab.<sup>77</sup> Wie kommt es, dass der französische Sozialstaat, zu dessen Aufgabe doch eigentlich die Vermeidung von Armut gehören sollte, jetzt angeklagt wurde, selbst Mitverantwortung an der Armut zu tragen? Die Anklage verwundert zunächst insbesondere in Anbetracht der ambitionösen Sozialreformen der 1970er Jahre, bei denen der französische Sozialstaat einen deutlichen Willen gezeigt hatte, die Situation für traditionelle Risikogruppen von Armut wie Behinderten (durch die Einführung der »Allocation aux adultes handicapés« im Jahr 1975) und alten Menschen (durch mehrere Erhöhungen des »Minimum vieillesse« im Laufe des Jahrzehnts) zu verbessern.<sup>78</sup>

72 Vgl. ebd.

73 Commission sociale de l'épiscopat français, *Attention pauvretés!*, S. 4.

74 *Doering-Manteuffel/Raphael*, Nach dem Boom.

75 Commission sociale de l'épiscopat français, *Attention pauvretés!*, S. 4.

76 *Oheix*, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 7.

77 Im Bericht beschreibt der Verfasser den Zusammenhang von Armut und Verwaltungsproblemen als »C'est précisément ce dont devait se préoccuper le Groupe de Travail«. Vgl. *Oheix*, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 6.

78 Vgl. *Ingo Bode*, *Solidarität im Vorsorgestaat. Der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung*, Frankfurt am Main/New York 1999, S. 98–100; *Pierre Guillaume*, *Les ajustements de l'Etat-providence en France dans les années soixante-dix*, in: *Bernhard Gotto/Horst Möller/Jean Mondot* u. a. (Hrsg.), *Nach »Achtundsechzig«. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren*, München 2013, S. 61–68.

Tatsächlich hatten die Maßnahmen auch dazu geführt, die Armut gerade bei diesen beiden Gruppen maßgeblich zu reduzieren.<sup>79</sup> Laut Oheix, dem Verfasser des Armutsberichts, hatten aber eben dieser Ausbau und die fortschreitende Ausdifferenzierung des französischen Sozialhilfesystems auch gegenteilige Aspekte erzeugt. Insbesondere die Aufgliederung der Unterstützungen in verschiedene »blocs sociaux«<sup>80</sup>, die alle ihre eigene Logik hätten und ihren eigenen Regeln folgten, habe die Hilfesuchenden in eine Art Labyrinth der Sozialverwaltung versetzt, in dem die Betroffenen oft selbst nicht mehr wüssten, an wen sie sich mit ihrem Antrag wenden sollten, und zwischen den Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen hin- und hergeschickt würden.<sup>81</sup> Diese Beschreibung der Probleme des französischen Sozialstaats muss vor dem Hintergrund gelesen werden, dass Frankreich – als eines der letzten westeuropäischen Länder<sup>82</sup> – zu diesem Zeitpunkt noch keine generelle Mindestsicherung eingeführt hatte, wie sie in der Bundesrepublik beispielsweise mit der im Bundessozialhilfegesetz vorgesehenen Hilfe zum Lebensunterhalt seit 1961 existierte.<sup>83</sup> Stattdessen war die Sozialhilfe in Frankreich in verschiedene »minima sociaux« aufgliedert, die alten, behinderten, arbeitslosen, arbeitsunfähigen und alleinerziehenden Menschen ihre Einkünfte bis zu einer festgelegten Summe aufstockte, aber keine Mindestsicherung außerhalb dieser Kategorien vorsah.<sup>84</sup> Die von Oheix beschriebenen Antragsteller pendelten also ohne eine grundlegende Mindestsicherung zwischen den verschiedenen Stellen der Sozialverwaltung.

Geprägt wurde das Konzept der Prekarität, das – wie oben gezeigt wurde – eng mit dem Begriff der »Neuen Armut« verbunden und grundlegend für dessen Deutung ist, also von drei Entwicklungen: erstens vom Wandel des Arbeitsmarkts, zweitens von der zunehmenden Unsicherheit der Beschäftigung und drittens – und das ist bemerkenswert – von der zunehmenden Spezialisierung des Sozialstaats. Insofern wurden nicht nur Transformationen der Wirtschaft, sondern auch die Entwicklung des Sozialstaats selbst, die beide als Erzeuger von Ungleichheiten im Fokus standen, in der Debatte um die »Neue Armut« verarbeitet.

#### IV. WAS TUN GEGEN DIE »NEUE ARMUT«? – PROGRAMME ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

Die Frage nach den Lösungsvorschlägen für das an die Öffentlichkeit gebrachte Problem der »Neuen Armut« soll in diesem letzten Kapitel im Zentrum stehen. Insbesondere ist danach zu fragen, ob der Wandel des Armutsbilds auch zu neuen sozialpolitischen Konzepten führte, kurz gesagt: Folgte auf die Debatte um »Neue Armut« auch eine neue Armutspolitik?

Wie oben gezeigt erreichte die Debatte um die »Neue Armut« im Oktober 1984 auch die französische Nationalversammlung, wo verschiedene Abgeordnete die Regierung nach

79 Vgl. *Axelle Brodier-Dolino*, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris 2013, S. 219–245.

80 Vgl. *Oheix*, *Contre la précarité et la pauvreté*, S. 22.

81 Ebd., S. 22–24.

82 In Frankreich wurde die soziale Mindestsicherung erst im Jahr 1988 mit dem Gesetz über das *Revenu minimum d'insertion* eingeführt. Zu Beginn der 1980er Jahre verfügten neben Frankreich lediglich Spanien, Italien, Portugal, Griechenland und Luxemburg noch über keine soziale Mindestsicherung. Vgl. *Serge Paugam*, *Représentations de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes*, in: *ders.* (Hrsg.), *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum*, Paris 1999, S. 13–44, hier: S. 13.

83 Vgl. ebd.

84 Vgl. *Bode*, *Solidarität im Vorsorgestaat*, S. 89–107.

ihrem Vorgehen gegen die Armut befragten. Auf ihre Antwort ließ die sozialistische Regierung nicht lange warten, denn das »Programme de lutte contre la pauvreté et la précarité« wurde schon am 17. Oktober 1984, also zwei Wochen nach den ersten parlamentarischen Anfragen zur Armut, im Ministerrat vorgestellt.<sup>85</sup> Das Programm kann nicht nur aufgrund seiner zeitlichen Nähe, sondern auch aufgrund der Begrifflichkeiten – verwendet wurde der Prekaritätsbegriff – als eine direkte Reaktion auf die Diskussion um die »Neue Armut« verstanden werden. Die Vermutung, dass es sich also an den als neu entdeckten Problemlagen ausrichtete und versuchte, neue Lösungen für diese zu finden, liegt daher nahe. Allerdings wurde diese Erwartung von dem Programm in jeder Hinsicht enttäuscht. In der Nationalversammlung hatte Sozialministerin Georgina Dufoix die Prioritäten der Regierung bei der Umsetzung des Programms wie folgt umrissen: »Elles [les priorités] tournent toutes autour des priorités suivantes: hébergement et logement, secours d'urgence pendant l'hiver, utilisation des surplus agricoles.«<sup>86</sup> Armutsbekämpfung bedeutete für die Ministerin vor allem das Vorgehen gegen Hunger und Obdachlosigkeit. Entsprechend wurden die 500 Millionen französischen Francs, die im Budget für das Armutsbekämpfungsprogramm bereitgestellt worden waren, aufgeteilt: Mit 41 % war der Löwenanteil davon für die Verteilung von Nahrungsmitteln vorgesehen, 23 % standen für die Bereitstellung von Notunterkünften zur Verfügung, während 20 % in einen Garantiefonds zur Zahlung von Mietschulden sowie Strom- und Gasrechnungen fließen sollten.<sup>87</sup> Neue sozialpolitische Konzepte entstanden nicht.

Wie kann dieser Rückgriff auf so traditionelle Formen der Armutsbekämpfung nach einer großen Debatte um die Neuheit der Armut erklärt werden? Schon die Zeitgenossen suchten nach Antworten auf diese Frage. Der Generalsekretär der Organisation »ATD Quart Monde«<sup>88</sup> rückte dabei beispielsweise die unzureichende Vorbereitung auf das neue Problem in den Fokus:

»La nation ne s'était pas suffisamment préparée, elle n'avait pas mis en place des structures pour faire face au-delà de l'urgence, aux situations de grande pauvreté. Elle a donc répondu à la même manière qu'il y a 30 ans par la soupe populaire, la banque alimentaire, l'ouverture du métro la nuit, etc.«<sup>89</sup>

Sicher spielte es eine Rolle, dass das Programm in extremer Eile konzipiert worden war, da es im Abstand von nur zwei Wochen auf die große mediale Debatte um die »Neue Armut« folgte. Viel Zeit für Reflexion über die Ausarbeitung neuer Methoden zur Armutsbekämpfung blieb den Verantwortlichen nicht. Ein Blick auf die Entwicklung der französischen Armutspolitik in den darauffolgenden Jahren verdeutlicht allerdings, dass diese Erklärung nur zum Teil greift. Denn nachdem das »Programme de lutte contre la pauvreté et la précarité«, das für die Dauer eines Winters konzipiert worden war, im März 1985 ausgelaufen war, wurde im Oktober 1985 ein weiteres Programm mit dem gleichen Namen, einer Finanzierung über dasselbe Budgetkapitel und einer sehr ähnlichen inhalt-

85 Vgl. Communiqué du Conseil des ministres, L'action contre la pauvreté, 17.10.1984, URL: <<http://discours.vie-publique.fr/notices/846002597.html>> [29.1.2014].

86 *Georgina Dufoix*, in: JO. Débats parlementaires, AN, 13.11.1984, S. 5975.

87 Die übrigen 16% wurden auf andere Unterstützungsleistungen aufgeteilt. Vgl. *Damon*, L'»urgence sociale« au prisme de sa ligne budgétaire, S. 21.

88 Der Priester Joseph Wrésinski hatte 1957 »ATD Quart Monde« im Obdachlosenlager von Noisy-le-Grand gegründet. Die Nichtregierungsorganisation setzte sich die Bekämpfung der extremen Armut zum Ziel und fokussierte dabei insbesondere den Aspekt der Selbsthilfe. Vgl. *Frédéric Viguié*, Pauvreté et exclusion. Des nouvelles catégories de l'État Social, in: Regards croisés sur l'économie 4, 2008, S. 152–161, hier: S. 154f.

89 *Joseph Wresinski*, Conférence de presse du rapporteur, 9 février 1987, in: Revue Quart Monde 126, 1988, S. 8–13, hier: S. 8.

lichen Ausgestaltung ins Leben gerufen. Auch in den folgenden Jahren wurden die Programme mit regelmäßiger Wiederkehr im jeweiligen Oktober des Jahres erneuert. Selbst die politische Zäsur im März 1986 markiert keinen Einschnitt, denn auch nach der Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament wurden die Programme jährlich erneuert und noch bis 1990 unter dem gleichen Namen weitergeführt – obwohl die neue konservative Regierung unter Premierminister Chirac deutlich weniger Mittel für deren Finanzierung bereitstellte.<sup>90</sup> Lebensmittelverteilung blieb damit ein wichtiger Bestandteil der Armutspolitik der Regierung. Auch außerhalb der staatlichen Sozialpolitik lässt sich ein genereller Trend hin zur Güterverteilung als Abhilfe gegen Armut in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in Frankreich feststellen. Mit der Gründung der »Restaurants du Cœur« im Jahr 1985 und der »Banques Alimentaires« 1984 entstanden zwei sehr aktive Projekte, die die Nahrungsverteilung zu ihrer Hauptaufgabe und Daseinsberechtigung erhoben.<sup>91</sup>

Wenn der Verweis auf den Zeitdruck keine hinreichende Erklärung für die Konzeption der Programme bietet, wie kann dann die Rückkehr zur Lebensmittelverteilung als Option der Sozialpolitik erklärt werden? Teilweise sind diese Maßnahmen ganz einfach als Reaktion auf die in der Öffentlichkeit erhobenen Forderungen zu sehen. Denn obwohl sie keine nachhaltige Lösung für die von verschiedenen Akteuren nachgezeichneten Probleme der Prekarität oder die administrativen Schwierigkeiten der Sozialverwaltung boten, so können sie doch sehr wohl als Antworten auf die wiederholt proklamierte Ausbreitung der materiellen Bedürftigkeit eingeordnet werden. Immer wieder machten kommunale Akteure auf die steigenden Anfragen nach Essen, Kleidung und einer Unterkunft für die Nacht aufmerksam. Die oben zitierte Erklärung der Sozialkommission der französischen Bischöfe hatte sogar als ihren Untertitel den Satz gewählt: »On a faim aujourd'hui en France.«<sup>92</sup> Die Verteilung von Essen kann also zunächst als eine logische Folge auf den in der Debatte immer wieder akzentuierten Hunger der französischen Bevölkerung gesehen werden.

Der Soziologe Serge Paugam bietet eine weitere Erklärung dafür, dass solche traditionellen Fürsorgestrukturen in modernen und wohlhabenden Ländern noch nicht verschwunden sind, indem er auf die Problematik der Sozialhilfesysteme hinweist, die auf spezielle Kategorien als Zielgruppen ausgerichtet sind. Oft verhindere diese Spezialisierung, dass mit der Sozialhilfe alle Bedürftigen erreicht werden. Es bleiben nämlich diejenigen ausgeschlossen, die sich in keine der existierenden Kategorien einordnen lassen – und dann kann nur mit fakultativen oder außergesetzlichen Unterstützungen geholfen werden.<sup>93</sup> Wie oben erläutert folgte auch die französische Sozialhilfe vor der Einführung der Mindestsicherung im Jahr 1988 der Logik der verschiedenen Kategorien von Zielgruppen. Insofern könnten auch die im Herbst 1984 eingeführten Programme zur Armutsbekämpfung als Suche nach einer Unterstützungsmöglichkeit jenseits dieses spezialisierten Systems gedeutet werden. Dass die Programme somit ihrem im Titel proklamierten Anspruch der Bekämpfung der Prekarität nicht gerecht werden konnten, liegt auf der Hand. Vielmehr erhöhten sie auf Dauer die Armut der Betroffenen, indem sie sie in die Abhängigkeit von

90 *Damon, L'urgence sociale*« au prisme de sa ligne budgétaire, S. 15; das entsprechende Budgetkapitel wurde nach 1991 umbenannt in »Développement sociale et prévention de l'exclusion« und trug dann seit 1994 den Namen »Intégration et lutte contre l'exclusion«, was die Durchsetzung des Exklusionsbegriffs im Laufe der 1980er Jahre widerspiegelt.

91 Die erste »Banque alimentaire« in Frankreich wurde im November 1984 auf die gemeinsame Initiative der Verbände »Secours Catholique«, »Emmaüs« und »Armée du Salut« hin gegründet, während die »Restaurants du Cœur« auf eine Idee des Schauspielers Coluche zurückgehen. Vgl. *Gueslin, Une histoire de la grande pauvreté*, S. 229–234.

92 *Commission sociale de l'épiscopat français, Attention pauvretés!*, S. 1.

93 *Paugam, Die elementaren Formen der Armut*, S. 262–264.

Güterverteilungen brachten, die übrigens noch nicht einmal permanent eingerichtet wurden, sondern nur für die Dauer des jeweiligen Winters.

Insgesamt erfolgte die sozialpolitische Antwort auf die Debatte um die »Neue Armut« also prompt und orientierte sich begrifflich an den Schlagwörtern der hier nachgezeichneten Debatte. Inhaltlich richteten sich die neuen Programme zur Armutsbekämpfung jedoch nur teilweise an den in der Debatte angeführten Problemlagen aus, denn sie stellten zwar Lösungen für das Problem der neuen materiellen Bedürftigkeiten dar, lieferten jedoch keine Antwort auf das Problem der Prekarität, das in der Debatte als hauptsächliches Charakteristikum der »Neuen Armut« hervorgehoben worden war.

## V. FAZIT

Die Ausdehnung der Armut auf bisher von ihr verschonte Bevölkerungsgruppen sowie die Rückkehr zu konkreten materiellen Bedürftigkeiten wurden in der französischen Debatte als hauptsächliche Charakteristika der »Neuen Armut« diskutiert. Grundlegend für die Definition der »Neuen Armut« war dabei der Begriff der Prekarität, verstanden als die Existenz am Rande der Armutsschwelle. Die Ursachen des Phänomens wurden von den an der Debatte beteiligten Akteuren in den durch die Wirtschaftskrise entstehenden Unsicherheiten der Beschäftigung und in der Arbeitslosigkeit gesucht, aber auch der Sozialstaat selbst wurde auf die Anklagebank gestellt und dem Vorwurf ausgesetzt, durch die zunehmende Spezialisierung des Sozialhilfesystems und den ansteigenden Verwaltungsaufwand neue Ungleichheiten zu schaffen. Die Debatte ist daher nicht nur als Verarbeitung des wirtschaftlichen Wandels und dessen Folgen, sondern auch als Verständigung über den Sozialstaat und dessen Entwicklung zu lesen.

Sie stellt außerdem nicht nur eine Debatte um soziale Ungleichheiten, sondern auch um Unsicherheiten dar, denn die genannten Charakteristika der »Neuen Armut«, insbesondere der Aspekt der Prekarität und die Vorstellung, dass Armut potenziell jeden treffen könne und nicht mehr auf eine präzise umrissene Personengruppe begrenzt sei, bedeuteten einen Bruch mit dem die *Trente Glorieuses* dominierendem Armutsbild, der in der Bevölkerung eine große Beunruhigung auslöste.

Die genannten Brüche mit dem bisher gesellschaftlich dominierendem Armutsbild waren es, die zur Neuetikettierung des Armutspänomens führten und ihm auch eine ganz neue Aufmerksamkeit einbrachten: Mit der Debatte um die »Neue Armut« wurde das Armutsthema aus seiner marginalen Stellung, in der es sich seit mehr als zwei Jahrzehnten befand, heraus und ins Zentrum der öffentlichen Debatte geführt. Hervorzuheben sind vor allem zwei Aspekte, die die Debatte charakterisieren und von den vorausgehenden Diskussionen um Armut unterscheiden. Erstens die diskursive Öffnung: Nachdem es zuvor hauptsächlich Sozialarbeiter, Wohlfahrtsverbände und zum Teil auch Sozialwissenschaftler waren, die sich mit dem Thema auseinandersetzten, verlief die Debatte im Herbst 1984 nicht nur zwischen diesen traditionellen Akteuren der Armutsdebatte, sondern entspann sich zwischen kommunalen Verbänden, kirchlichen Institutionen, Wohlfahrtsverbänden, Medien sowie Politikern der lokalen und nationalen Ebene. Ein Wandel der Armutsdebatte vom Expertendiskurs hin zu einer breiten öffentlichen Debatte ist also feststellbar. Zweitens rückte Armut auf die politische Agenda und wurde mit den »Programmes de lutte contre la pauvreté et la précarité« auch zum Gegenstand konkreter sozialpolitischer Intervention. Zwar hat die Analyse gezeigt, dass diese Programme sich nur dem Namen nach an den Schlagwörtern der Debatte orientierten, im Prinzip aber auf traditionelle Mittel der Armutsbekämpfung zurückgriffen und keine Lösungen für das als Leitmotiv der »Neuen-Armut«-Debatte diskutierte Problem der Prekarität boten. Anstatt Antworten

auf dieses Problem zu suchen und seine Ursachen zu beheben, beschränkte sich die Politik 1984 noch darauf, die sichtbaren Ausdrucksformen des Phänomens zu lindern. Als beachtliche Neuerung ist es jedoch zu werten, dass die französische Sozialpolitik mit diesen Programmen explizit das Problem der Armut fokussierte – denn auch das war in den vorausgehenden beiden Jahrzehnten nicht der Fall.

Die Öffnung der Debatte und die politische Intervention folgten allerdings nicht sofort auf die Neuentdeckung der Armut. Wie oben gezeigt war die erste Abgrenzung einer »Neuen« von einer »traditionellen Armut« schon 1981 in einem Armutsbericht vorgenommen worden und zunächst ohne jegliche Aufmerksamkeit geblieben – was auf eine zu diesem Zeitpunkt noch kaum für das Armutsthema sensibilisierte Öffentlichkeit schließen lässt. Erst die öffentliche Skandalisierung des Themas durch verschiedene, insbesondere kommunal agierende Akteure, in einer Zeit der Dezentralisierung, führte dazu, dass das Schlagwort der »Neuen Armut« im Herbst 1984 ins Zentrum der Aufmerksamkeit und auf die politische Agenda rückte.