



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

WIRKUNGMESSUNG AKTIVER  
EINGLIEDERUNGSMASSNAHMEN UND  
VERWANDTER POLITIKINSTRUMENTE  
IM KAMPF GEGEN ARMUT UND SOZIALE  
AUSGRENZUNG

PARIS, 3.-4. DEZEMBER 2009

**SYNTHEBERICHT**



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

WIRKUNGSMESSUNG AKTIVER  
EINGLIEDERUNGSMASSNAHMEN UND  
VERWANDTER POLITIKINSTRUMENTE  
IM KAMPF GEGEN ARMUT UND SOZIALE  
AUSGRENZUNG

ROBERT WALKER  
DEPARTMENT OF SOCIAL POLICY AND SOCIAL WORK  
UNIVERSITY OF OXFORD

PARIS, 3.-4. DEZEMBER 2009

## SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2010

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Teil A: Einleitung	7
Teil B: Die französische Initiative	11
Teil C: Der europäische Kontext	19
Teil D: Fragestellungen zur Übertragbarkeit der „Wertungsliste“	25
Teil E: Problemstellungen in der europäischen Politikgestaltung	39
Literatur	43





## Zusammenfassung

Die französische Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Armutsrate zwischen 2007 und 2012 um ein Drittel zu reduzieren. Im Mai 2009 wurde nach einer umfangreichen Konsultationsphase ein neuer Indikatorensatz zur Fortschrittsmessung eingeführt. Es handelt sich um eine Wertungsliste (*tableau de bord*), die in eine Strategie zur Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung eingebunden ist. Die Strategie beruht auf gesetzlich verankerten Zielvorgaben für die Reformumsetzung der Regierung.

Die 38 Messzahlen umfassende „Wertungsliste“ erstreckt sich über Politikziele in elf unterschiedlichen Bereichen. Sie geht einerseits aus den politischen Perspektiven Frankreichs hervor, knüpft aber auch an die europäischen Laeken-Indikatoren an. Als zentraler Maßstab wird die „verankerte Armutsgefährdungsquote“ herangezogen, die in den Laeken-Indikatoren lediglich zur Kontextanalyse zum Zug kommt. Diese Berechnungsmethode bezieht sich auf 60% des medianen Haushaltseinkommens (bereinigt nach der Haushaltsgröße), jedoch mit einem während des Beobachtungszeitraums real konstant gehaltenen Grenzwert. Simulationsstudien deuten darauf hin, dass die Armutsraten zwischen 2007 und 2009 sowohl nach dem „verankerten“ als auch dem relativen Armutsindikator gesunken sind.

In einigen der an der Peer Review beteiligten Staaten haben die Laeken-Indikatoren Eingang in die politische Debatten gefunden, andere haben quantifizierte Ziele zur Verminderung von Armut aufgestellt. Wieder andere haben bereichsübergreifende Strukturen zur Koordinierung und Überwachung von Politikmaßnahmen zum Armutsabbau bzw. entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen. Frankreich ist vielleicht der einzige Staat, in dem all diese Ziele gleichzeitig angegangen werden.

Die auf Zielgrößen abgestellte Strategie Frankreichs ist ehrgeizig. Damit sie aufgeht, müssen die Zielgrößen realistisch ausfallen und sich an Politikinterventionen anpassen lassen; sie dürfen nicht ohne weiters der Manipulation zum Opfer fallen. Umgesetzte Fortschritte verstärken den positiven Elan, wenn die Organisationen der Zivilgesellschaft in der Lage sind, Unterstützung zu mobilisieren — was der Fall ist, wenn nachhaltige Investitionen in ihre Analysekapazitäten erfolgen. Unmittelbar von Armut Betroffenen Gehör zu schenken ist eine essenzielle Voraussetzung um zu verstehen, was in ihrem Leben eine tatsächliche Veränderung bewirkt bzw. bewirken könnte.

Armut ist ein vielschichtiges Problemfeld. Aus diesem Grund spielt die *Gleichzeitigkeit* der Politikinstrumente eine wesentliche Rolle (Versorgung der Betroffenen mit mehreren Dienstleistungen). In der *Komplementarität* — d. h. der Kombination



von Instrumenten, um auf verschiedene Aspekte und Ausprägungen von Armut einzugehen — liegt ein weiterer wichtiger Aspekt. Schließlich kommt es auch auf ihre *Substituierbarkeit* an, also die Möglichkeit, verschiedene Politikmaßnahmen zur Erreichung ähnlicher Ziele unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen einzusetzen. Dies setzt eine massive, nachhaltige Unterstützung aus der obersten Regierungsebene, motivierte VerfechterInnen und möglichst auch finanzielle Anreize voraus. Armutspolitik ist oftmals Sache der lokalen Gebietskörperschaften, weshalb eine vertikale Integration, ergänzt durch Informationsaustausch und Investitionen in die lokalen Analysekapazitäten, unverzichtbar ist.

Die französische „Wertungsliste“ nimmt weniger auf soziale Ausgrenzung als auf Einkommensarmut Rücksicht; anstatt relative Messgrößen zieht sie eine zeitlich verankerte Betrachtung heran (*anchored-in-time*). Quantitative Indizes überwiegen gegenüber qualitativen, direkte Messungen von Ungleichheit fehlen. Im Unterschied zur irischen Praxis enthält die französische Wertungsliste keine Programmziele und keine zahlreichen Zwischenindikatoren, die eine Politikevaluierung begünstigen würden. Die Absicht geht dahin, die „Wertungsliste“ auf subnationale Behördeninstanzen auszuweiten und so ein ganzheitliches Bild von Armut und sozialer Ausgrenzung zu zeichnen. Für die Erstellung aktueller Daten wurden mehrere innovative Methoden eingesetzt, u. A. Simulationen, die Abfrage von Verwaltungsdaten, Zusammenkünfte mit DienstleistungsanbieterInnen und Fachgruppen mit BetreuerInnen, die in direktem Kontakt mit Armutsbetroffenen stehen.

Die Mitgliedstaaten sollen ermutigt werden, Laeken-Indikatoren zur Wirkungsmessung von Politikmaßnahmen heranzuziehen, um Evaluierungen Vorschub zu leisten. Gleichzeitig könnte eine eingehende Betrachtung dessen, wie Indikatoren von den Mitgliedstaaten angepasst werden, Problempunkte bezüglich des Nutzenpotentials, der Erhebung, der Aussagekraft oder der Zuverlässigkeit einzelner Maßzahlen sichtbar machen. Europa könnte bei der Ortung bzw. Förderung von innovativen Messverfahren, die ein beschleunigtes Berichtswesen und/oder die vertikale Integration verschiedener Behördenebenen begünstigen, eine wichtige Rolle spielen. Die französische Strategie macht die Vorteile nationaler, quantifizierter Zielvorgaben für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung deutlich. Im europäischen Kontext leisten quantitativ bestimmbare Ziele potentiell der Nachprüfbarkeit Vorschub und begünstigen den Peer Review-Prozess im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OKM Soziales). Außerdem sind sie dazu geeignet, den Einfluss der Zivilgesellschaft zu verstärken.



## Teil A: Einleitung

2007 verkündete die französische Regierung ihre Absicht, die Armutsrate binnen fünf Jahren um ein Drittel einzudämmen. Im Mai 2009 — unter mittlerweile weitaus ungünstigeren Wirtschaftsverhältnissen — setzte sie eine auf einer Reihe von Indikatoren beruhende Wertungsliste zur Fortschrittsmessung (*Tableau de bord*) ein. Diese Entwicklungen, die ein nachhaltiges Engagement zur Armutsbekämpfung, die Verabschiedung numerischer Vorgaben und die Institutionalisierung politischer und öffentlicher Nachprüfbarkeit implizieren, wären in jedem Kontext von höchster Relevanz. Ihre außerordentliche Funktion verstärkt sich indessen unter dem Eindruck der globalen Rezession und erlangt im Rahmen des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zusätzliche Bedeutung. Auch der Aufforderung des EU-Rates, Überlegungen zu quantifizierten Politikzielen für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung anzustellen (Europäische Kommission 2008), wird Genüge getan.

Die Peer Review befasste sich insbesondere mit der „Wertungsliste“ als Governance-Instrument. Die „Wertungsliste“ ist an sich ein interessantes Werkzeug. Sie enthält Messungen, um das für den französischen Kontext als maßgeblich geltende Armutsausmaß aufzuzeigen. Insofern macht sie gut sichtbar, wie Armut — und in geringerem Maß auch soziale Ausgrenzung — in Frankreich von der Politik aufgefasst wird. In technischer Hinsicht ist die Spezifizierung einzelner Messungen häufig aufschlussreich, da sich Abweichungen von herkömmlichen europäischen Ansätzen, überraschende Ergänzungen und ungewöhnliche Ausformulierungen finden. Das Prozedere, das zur Entwicklung der „Wertungsliste“ geführt hat und eine umfassende Konsultationsphase beinhaltete, ist bemerkenswert. Das gilt auch für die Bestrebungen, regionale Entsprechungen der nationalen Maßnahmen zu erarbeiten, und für die Initiativen, Verzögerungen in der traditionellen Datenerfassung zu bereinigen, die dazu führen, dass PolitikgestalterInnen „im Blindflug“ agieren müssen. Ein weiteres hervorstechendes Merkmal ist der engagierte Umgang mit unmittelbar von Armut betroffenen Menschen. Diese Punkte werden weiter unten noch eingehend erörtert.

Gleichzeitig ist auch festzuhalten, dass die Durchsetzung der „Wertungsliste“ einem breiten politischen Elan und Engagement zu verdanken ist. Dieses Engagement sorgt bis heute dafür, dass die „Wertungsliste“ zum Erfolg und öffentlich wahrgenommen wird. Es trägt auch dazu bei, dass die Liste von unterschiedlichen Regierungsinstanzen als Informationsgrundlage für die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von armutspolitischen Maßnahmen herangezogen wird.





Die Verpflichtung der französischen Regierung, die Armutsrate binnen fünf Jahren um ein Drittel einzudämmen, wurde von Staatspräsident Nicolas Sarkozy anlässlich des Internationalen Tages der Armutsbekämpfung 2007 (17. Oktober) von höchster Stelle bekräftigt.

*„Ich habe der Regierung den Auftrag erteilt, die Armut in diesem Land binnen fünf Jahren um ein Drittel zu verringern. Ich will, dass diese seit langem vernachlässigte soziale Frage zur politischen Frage erhoben wird. Mit dieser Zielvorgabe will ich uns unter Erfolgsdruck setzen. Sie wird uns dazu zwingen, die Mechanismen, die zu Armut führen, freizulegen, und jene zu schaffen, die sie beseitigen können. Ich habe Martin Hirsch gebeten, auf dieses Ziel hinzuarbeiten.*

*Es ist jedoch die gesamte Regierung gefordert.*

*Das heißt, jede Ministerin und jeder Minister.“*

Nicolas Sarkozy, französischer Staatspräsident, 17. Oktober 2007 (PFUE, 2008).

Mit der Bestellung von Martin Hirsch zum Hochkommissar für aktive Solidarität gegen Armut erhielt die Initiative eine zugkräftige Führungspersönlichkeit mit Ministerialbefugnissen (wenn auch nicht auf höchster Ebene). Erstmals trat damit ein Politikverantwortlicher an, landesweit Armut als soziale Frage zu bekämpfen.

8

Die Rede des Staatspräsidenten bringt eindeutig die politische Absicht zum Ausdruck, dass Armutspolitik drei Funktionen erfüllen muss: gesteigerte Wahrnehmung der Problemfelder Armut und soziale Ausgrenzung; Untermauerung von Reformen; und Druck auf alle Regierungsinstanzen, um Reformen und Politikergebnisse voranzutreiben. Die „Wertungsliste“ ist der Ansporn für die Umsetzung dieser Ziele, ein Mechanismus der Nachprüfbarkeit mit zweierlei Ausformungen: Eine Art politisches „Siegespodest“ bei Erreichung der Zielvorgaben, und das Pendant zum mittelalterlichen Verlies — mit öffentlicher Schmach und Schande —, wenn die Ziele verfehlt werden. Die armutspolitischen Zielvorgaben und damit auch die „Wertungsliste“ wurden per 1. Dezember 2008 gesetzlich verankert. Mit selbigem Gesetz wird die Ausgestaltung der Armutsmessung an ein Dekret verwiesen, das vom *Conseil d'État* (Staatsrat) verabschiedet werden soll. Dieses enthielt bei Inkrafttreten am 21. Mai 2009 den Vermerk, dass eine Wertungsliste, die dem Dekret als Anhang beigelegt wird, zu verwenden ist.

Mit der Zielvorgabe und der „Wertungsliste“ sollte ein institutionalisierter Reformelan angestoßen werden, ergänzt durch einen Mechanismus der aktiven Eingliederung. Letzterer beruht auf der Prämisse, dass *„Erwerbsarbeit als Alternative zu staatlichen Unterstützungsleistungen konsequent belohnt werden muss, und dass wir dafür sorgen müssen, dass Arbeit in jedem Fall einen Ausweg aus und einen Schutz vor*



Armut bietet“ (Staatspräsident Sarkozy; PFUE, 2008, S. 1). Aktive Eingliederung fußt auf „drei einander ergänzenden und untrennbar miteinander verbundenen Grundsätzen“: Garantiertes, angemessenes Mindesteinkommen; Politikinstrumente für die Arbeitsmarktintegration; Zugang zu hochwertigen Sozialdienstleistungen. Das Reformpaket von 2007 enthielt insbesondere folgende Bausteine: 1) Das frühere Mindesteingliederungseinkommen (RMI — *revenu minimum d’insertion*) und eine Reihe weiterer Sozialleistungen wurden in ein neues „Aktives Solidareinkommen“ (*rSa — revenu de Solidarité active*) übergeführt, und zwar nach Pilotversuchen in 34 *Departements* (endgültiges Inkrafttreten zum 1. Juni 2009). 2) Abhaltung eines „Eingliederungsgipfels“ 2008 (*Grenelle de l’insertion*), bei dem Anregungen von Anspruchsgruppen gesammelt und eine Reihe gemeinsamer Leitlinien und vorrangiger Vorhaben erstellt werden sollten. 3) Aufruf zu innovativen Politikideen, die in Sozialexperimenten erprobt werden sollten.

Gleichzeitig mit dem *rSa* wurde 2009 das Arbeitsamt reformiert; im neuen *Pôle emploi* wurden das frühere Arbeitsamt (ANPE) mit den Arbeitslosenversicherungen (ASSEDIC) zusammengeschlossen. Mit der Vernetzung sollte die Unterstützung bei der Arbeitssuche stärker auf die Individuen zugeschnitten und ein verstärktes Augenmerk auf Menschen mit Behinderung gelegt werden. Darüber hinaus wurde der Schritt in die Selbständigkeit mit einem neuen Status (autoentrepreneur = „Ich-UnternehmerIn“) einfacher und preisgünstiger gestaltet. Während das aktive Solidareinkommen *rSa* sich auf jene konzentriert, die als arbeitsfähig gelten, hat sich die französische Regierung auch dazu verpflichtet, die Unterstützungsleistungen für Arbeitsunfähige zu erhöhen. Die Mindestrente und die Invaliditätsrente für Erwachsene sollen in einem Zeitraum von fünf Jahren um 25% angehoben werden. Überdies hat die Regierung unlängst unter dem Eindruck der weltweiten Rezession eine Reihe von Einmal- und Zusatzzahlungen für bestimmte Gruppen von LeistungsempfängerInnen und einkommensschwache Familien beschlossen. Auch Organisationen, die mit benachteiligten Gruppen arbeiten, erhalten zusätzliche Unterstützungen.

Die „Wertungsliste“ ist jedoch nicht bloß eine Aneinanderreihung von Indikatoren, sondern ein wichtiger Baustein einer umfassenden Strategie, um Armut besser sichtbar zu machen, die Diskussion in der Öffentlichkeit anzuregen, politische Bereitschaft zu mobilisieren und Anreize für eine wirksame Politikarbeit zur Armutsbekämpfung zu schaffen.

Die folgende Zusammenfassung gliedert sich in vier Abschnitte. Der erste beschreibt den Inhalt, die Entstehungsgeschichte und aktuelle Weiterentwicklungen der „Wertungsliste“. Der zweite Abschnitt geht relevanten Erfahrungen in den an der Peer Review mitwirkenden Mitgliedstaaten nach. Im nächsten Abschnitt sollen Diskrepanzen



---

und Lernpotentiale im Zusammenhang mit der politischen Strategie und Umsetzung bzw. dem Inhalt der „Wertungsliste“ aufgezeigt werden. Den Schlusspunkt bildet eine Analyse der möglichen Relevanz der „Wertungsliste“ für Politiken und Strategien auf EU-Ebene.



## Teil B: Die französische Initiative

Bei der „Wertungsliste“ handelt es sich um einen Baustein einer breit angelegten Strategie, mit der das französische Staatswesen in den Kampf gegen die Armutproblematik eingebunden werden soll. Der vorliegende Abschnitt beleuchtet indes ausschließlich die „Wertungsliste“, seine Inhalte und die ersten Ergebnisse. Es ist hervorzuheben, dass die „Wertungsliste“ aus einer umfassenden Konsultationskampagne hervorgegangen ist, die sich nicht nur auf die zentralstaatliche Ebene erstreckte, sondern an der auch die sozialpartnerschaftlichen Organisationen und VolksvertreterInnen auf regionaler und *Département*-Ebene, Vereine, Fachleute und MinisterialberaterInnen mitgewirkt hatten. Das Ergebnis war ein Politikinstrument, das durchgehend auf Konzertation beruht — die Abfassung erfolgte jedoch nicht in Gemeinschaftsarbeit.

### Die „Wertungsliste“

Die „Wertungsliste“ an sich ist kein erschöpfendes Instrument zur Armutsmessung, angelehnt an ein bestimmtes wissenschaftliches oder theoretisches Konzept. Vielmehr steckt hinter der „Wertungsliste“ eine politische Absicht, beruhend auf 38 über 11 inhaltliche Schwerpunkte verteilten Indikatoren.

11

Die 11 thematischen Zielbereiche sind:

Kampf gegen:

1. Armut und Ungleichheit;
2. Häufung von schwierigen Lebensverhältnissen;
3. Kinderarmut;
4. Jugendarmut;
5. Altersarmut;
6. Erwerbsarmut;

Gewährleistung von:

7. Beschäftigung;
8. Wohnraum und Beibehaltung desselben;
9. Bildung und Ausbildung;



Förderung des Zugangs zu:

10. Gesundheitsversorgung;

Kampf gegen:

11. Finanzielle Ausgrenzung.

Die in der „Wertungsliste“ enthaltene Palette von Zielgrößen und verknüpften Indizes soll die Lücken eines einzelnen Armutsmaßes bereinigen und der Vielschichtigkeit von Armut besser Rechnung tragen. Gleichzeitig ist sie Ausdruck dessen, dass die gesamte Regierung gefordert ist, sich für das Ziel der Armutsbekämpfung einzubringen.

Für die einzelnen Teilbereiche ist jeweils eine unterschiedliche Anzahl von spezifischen Indizes festgeschrieben; sieben Indizes betreffen die Eindämmung von „Armut und Ungleichheit“, ein einzelner die Messung der „Häufung von Schwierigkeiten“ bzw. der Deprivation (wobei letzterer aus 27 verschiedenen Varianten finanzieller Problemlagen zusammengesetzt ist). Innerhalb jedes Teilbereichs wurde zumindest eine quantifizierte Zielgröße aufgestellt, insgesamt also 18; diese sollen binnen fünf Jahren erreicht werden, beginnend mit Oktober 2007.

12

Als besonders dringlich wird der erste der 11 Zielbereiche behandelt — Armut und Ungleichheit; innerhalb der damit verknüpften Indizes hat die Messung der Einkommensarmut (definiert als 60% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens, bereinigt nach Haushaltsgröße und bei real konstant gehaltenem Grenzwert) Priorität. Dieser „zentrale“, auf eine zeitlich verankerte Betrachtung (*anchored in time*) beruhende Indikator wird zur Fortschrittsmessung für die Arbeit der Regierung (Armutreduktion um ein Drittel binnen fünf Jahren) herangezogen. Er bezieht sich auf Lebensstandards zu Beginn des Betrachtungszeitraums; der Schwellenwert für das Kaufkraftpotential wird beibehalten, jedoch ohne Anpassung an die Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards in Frankreich. Bei einer Armutsmessung mit diesem Index ist ein Rückgang der Armut durch bloßes Wirtschaftswachstum oder aber ein Anstieg während einer Rezession (Negativwachstum) denkbar.

Messungen zur relativen Armut, mit Schwellenwerten bei 40, 50 und 60% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens (bereinigt nach Haushaltsgrößen), ergänzen den Kernindex, um sicherzugehen, dass eine Abnahme von Armut nicht mit einer Zunahme der Ungleichheit oder einer Abnahme des sozialen Zusammenhalt verbunden ist. Ergänzend dazu wird die Armutsgefährdungslücke gemessen. Diese entspricht der Differenz zwischen dem medianen Äquivalenzeinkommen der ärmeren



Bevölkerungsgruppen und der Armutsgefährdungsgrenze (60%-Grenzwert) — ein Maß für die durchschnittliche Armutsintensität. Eine weitere Erhebung betrifft die Dauer der Armutsgefährdung anhand des Anteils der in zwei der drei letzten Jahre von Armut Betroffenen. Beide Werte werden im Verhältnis zum 60%-Grenzwert ausgedrückt. Der Indikatorenatz zum ersten Zielbereich wird durch die Messung *zwingender Ausgaben* als Anteil am Bruttoeinkommen von Personen in Haushalten des ersten (untersten) Einkommensquintils vervollständigt. Dieses Maß hat als einziges keine Äquivalenz in den Laeken-Indikatoren für soziale Ausgrenzung, die von der Europäischen Kommission verwendet werden.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim zweiten Zielbereich (finanzielle Notlagen und materieller Mangel) um eine einfache gebündelte Messung, basierend auf 27 Ausprägungen von Notlagen. Damit wird der Armutsbegriff vom reinen Einkommensaspekt auf materielle Lebensverhältnisse ausgedehnt. Wie die Indikatoren zum ersten Ziel bezieht sich auch dieses Maß auf die Gesamtbevölkerung, während die folgenden vier Zielbereiche auf Teilgruppen abgestellt sind — drei demografische (Kinder, Jugendliche und Ältere) und eine mit Schwerpunkt auf Erwerbsarmut. Bei der Betrachtung der Bevölkerungsteilgruppen kommen sowohl die „verankerte“ als auch die relative Armutsmessung zum Zug; im Fall der Kinder wird auch der Faktor Zahnkaries erhoben. Die vorsorgemedizinischen Initiativen für Kinder konzentrierten sich in Frankreich auf Karies und Fettleibigkeit, erwiesen sich jedoch für benachteiligte Kinder als weniger wirksam. Adäquate Daten zu Fettleibigkeit sind als Ergänzung zur Erhebung von Zahnkaries nicht verfügbar. Bezüglich der Erwerbsarmut enthält die „Wertungsliste“ neben einer direkten relativen Messung Indikatoren zur Unterbeschäftigung: Teilzeitbeschäftigte, die mehr Arbeitsstunden anstreben, und die durchschnittliche Wochenanzahl in bezahlter Erwerbsarbeit (beides sind keine Laeken-Indikatoren).

Wie das Peer Review-Protokoll hervorstreicht, handelt es sich bei der „Wertungsliste“ nicht bloß um einen Armutsindikator. Sie ist vielmehr ein Wegweiser für notwendige Politikmechanismen in der Armutsbekämpfung (Europäische Kommission, 2009). So beziehen sich vier der Zielvorgaben auf den Zugang zu Beschäftigung bzw. zu Dienstleistungen. Die beschäftigungsbezogenen Indikatoren umspannen teilgruppenspezifische Erwerbsquoten und die Erhebung des Anteils von Haushalten ohne Erwerbsperson. Die Kennzahlen bezüglich des Zugangs zu Wohnraum betreffen u. a. das Verhältnis zwischen Angebot an und Nachfrage nach Sozialwohnungen und den Anteil der Wohnkosten an den Gesamtausgaben einkommensschwacher Haushalte. Parallel dazu werden Indizes zur Gesundheitsversorgung berücksichtigt, u. a. der aus finanziellen Gründen verwehrt Leistungszugang und der Anteil der Gesund-



heitskosten an den Haushaltsausgaben. Die Bildungsindikatoren sind einerseits auf schulische Leistungen (Punkte in Lese- und Schreibfähigkeit, Französisch und Mathematik in verschiedenen Altersstufen) und andererseits auf Bildungsergebnisse (Schulabbruch, Teilnahme an weiterführenden Bildungsmaßnahmen) abgestellt. Die „Wertungsliste“ enthält nicht zuletzt drei Messungen zur finanziellen Ausgrenzung – zwei Indizes zur Überschuldung, einen zur Ausstattung mit Bankkonten.

## Entwicklungen

Die ursprüngliche Zielvorgabe zur Armutseindämmung stammt aus einer Periode des steten – wenn auch nicht spektakulären – Wirtschaftswachstums. Dennoch stagnierte das Ausmaß der relativen Armut, und die Armutsintensität (das Ausmaß der Armutsgefährdungslücke) nahm de facto zu. Zum Zeitpunkt, als die damit zusammenhängenden Gesetze verabschiedet wurden – Ende 2008 –, hatte sich in Frankreich bereits ein Konjunkturrückgang eingestellt. Die Bekanntgabe der „Wertungsliste“ und der ersten ausdrücklichen Zielgrößen fiel mit der schlimmsten globalen Rezession einer ganzen Generation zusammen: Die Gesamtwirtschaftsleistung brach binnen eines Halbjahres um beinahe drei Prozentpunkte ein. In den 24 Monaten bis November 2009 stieg die Arbeitslosenquote landesweit um 2 Prozentpunkte auf 10%, erst im Dezember 2009 war der Trend erstmals wieder leicht rückläufig – minus 18.700 Arbeitslose (0,7%). Die bereits zu Beginn des Abschwungs über dem OECD-Durchschnitt liegende Jugendarbeitslosigkeit wuchs doppelt so schnell an wie die gesamte Arbeitslosenrate – so war in der zweiten Jahreshälfte 2009 knapp jedeR vierte Jugendliche ohne Arbeit (OECD, 2009). Inzwischen ist die französische Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs, und wenngleich die zukünftige Beschäftigungsentwicklung noch ungewiss ist, gehen offizielle Prognosen davon aus, dass die Arbeitslosigkeit 2010 bei einer weiteren wirtschaftlichen Verbesserung weiter abnehmen wird (Reuters 2010).

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die französische Regierung auf die Rezession mit einem Nachlassen ihres Politikengagements oder der Rücknahme von Zielgrößen reagiert hätte. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, erfordern die für die wichtigsten einkommensbezogenen Erhebungen festgesetzten Ziele eine schrittweise Umstellung, was den Erfolg von Politikmaßnahmen im Vergleich zu vergangenen Tendenzen anbelangt. Dem Bestreben, die „verankerte“ Armutsgefährdung binnen fünf Jahren um ein Drittel zu verringern, stehen die bisherigen Ergebnisse gegenüber: In den drei Jahren bis 2005 konnte eine Reduktion um lediglich 4% erreicht werden. Darüber hinaus erweist sich das Ziel, die relative Armut um 15% einzudämmen, als besonders gewagt: Tatsächlich ist die relative Armut zwischen 2005 und 2007 um



zwei Prozentpunkte gestiegen, und schon in den drei Jahren vor 2005 konnte kein positiver Trend eingeleitet werden.

Angesichts des abrupten Einsetzens der Rezession und ihrer rapiden Verschärfung trat indessen die Notwendigkeit aktualisierter Daten in den Vordergrund, um den Überblick über Konsequenzen behalten zu können. Zu diesem Zweck erarbeitete die französische Regierung im Rahmen der breiten Verwaltungsarchitektur der „Wertungsliste“ sechs Strategien, um aktualisierte Daten verfügbar zu machen. Einige dieser Mechanismen haben Vorbildcharakter und sind für andere Mitgliedstaaten potentiell von großem Interesse.

Der Ansatz beruht auf statistischen Simulationen; er förderte die aktuellsten Angaben zu Tage und umfasste insbesondere den ersten Jahresbericht über die „Wertungsliste“, der im Oktober 2009 dem Parlament vorgelegt wurde (HCSACP, 2009). Tabelle 2 verdeutlicht die beruhigenden Ergebnisse, denen zufolge die Armut zwischen 2007 und 2009 trotz der Auswirkungen des Konjunkturrückgangs gesunken ist. Der Bericht macht deutlich, dass diese Simulation — die erste einer ganzen Serie — notgedrungen zu Fehlern neigt; Nachbesserungen auf der Basis empirischer Erkenntnisse sind mittlerweile verfügbar. Die Ergebnisse werden in dem Bericht zum einen den als Antwort auf die Rezession ergriffenen Politikmaßnahmen zugeschrieben, zum anderen einer Reihe weiterer Politikreformen. Ferner wird eingeräumt, dass der Rückgang der Erwerbsarmut möglicherweise auch damit zusammenhängt, dass Angehörige der Gruppe der Einkommensschwächsten — zugleich die am stär-

**Tabelle 1: „Wertungsliste“: Ausgewählte einkommensbezogene Messungen und Zielgrößen**

	Letzter Wert	Letzter Trend	Ziel (5 Jahre)
„Verankerte“ Armutsgefährdungsquote (anfänglicher Grenzwert bei 60% des medianen Äquivalenzeinkommens)	12,5% (2007)	-4% (2002–05) -5% (2006–07)	-33 %
Einkommensarmutsschwelle bei 60% des medianen Äquivalenzeinkommens	13,4% (2007)	stagnierend (2002–05) +2% (2006–07)	-15 %
Armutsintensität	18,2% (2007)	+12% (2002–05) +1% (2006–07)	Stagnation
Dauer der Armutsgefährdung	9% (2000)	stagnierend (1997–2000)	Stagnation
Anteil zwingender Ausgaben für Personen im untersten Einkommensquintil	53 (2005)	+18% (2002–05)	Stagnation

Quelle: HCSACP (2009)





**Tabelle 2: „Wertungsliste“: Ausgewählte Ergebnisse einer Simulation zu einkommensbezogenen Messungen 2007–2009**

2007–2009		Prozentpunkte	% Veränderung
1 „Verankerte“ Armutsgefährdungsquote (2006)	Alle	-1,6%	-14%
	Erwerbspersonen	-1,3%	-19%
2 Einkommensarmutsschwelle bei 60% des medianen Äquivalenzeinkommens	Alle	-0,7%	-5,5%
	Erwerbspersonen	-0,8%	-10,4%
5 Armutsintensität		-0,8%	-4,5%

Quelle: HCSACP (2009)

ksten von Jobverlust Bedrohten – aus dem Erwerbsmarkt ausgeschieden sind. In dem Maße, wie sich die Simulationen als aussagekräftig erweisen, wäre auch der Schluss zulässig, dass der Rückgang der „verankerten“ Armutsgefährdungsquote auf kontinuierliche Verbesserungen des Lohnniveaus zu Anfang des Beobachtungszeitraums zurückzuführen ist, während der Rückgang der relativen Armut eine Abnahme des Medianeinkommens infolge der gefallenen Aktienkurse und Anteilswerte widerspiegelt.

16

Das zweite Verfahren beruht auf der Verwertung von üblicherweise quartalsmäßig verfügbaren Verwaltungsdaten über BezieherInnen von Sozialhilfe und sonstigen Leistungen, die als Schutzwall vor Armut fungieren. Die Einführung des aktiven Solidareinkommens *rSa* liegt noch nicht weit genug zurück, um Aufschlüsse liefern zu können; beim Mindesteingliederungseinkommen *RMI* jedoch ist eine deutliche Zunahme der Betreuungsfälle zu verzeichnen. Im Mittelpunkt der dritten Strategieachse stehen Zusammenkünfte zwischen allen großen Vereinigungen, die in der Armutsbekämpfung aktiv sind, und der/dem HochkommissarIn für aktive Solidarität gegen Armut. Aus diesen Treffen konnten Daten zum Entwicklungsverlauf in der Anzahl der AntragstellerInnen auf diverse Dienstleistungen (Nahrungsmittelhilfe, Wohnbeihilfen, Kleidergeld, Arbeitssuche u. dgl.) und Informationen zur Art der auftretenden Problemlagen gewonnen werden. Obwohl es bislang nicht möglich war, diese Art von Informationen systematisch zu verdichten, wird die Strategie fortgeführt.

Darüber hinaus wurden Sondererhebungen in Auftrag gegeben, darunter zwei repräsentative Haushaltsumfragen im Dezember 2008 bzw. März 2009, um Erkenntnisse zum Umgang mit der Rezession zu erhalten. Die Stichprobengruppe umfasste einen überdurchschnittlichen Anteil an einkommensschwachen Haushalten. Seit März 2009 wurde die vom statistischen Zentralamt (INSEE) durchgeführte nationale

Umfrage zum VerbraucherInnenvertrauen um eine Reihe von Fragen ergänzt, die auf die Folgen der Rezession Bedacht nehmen. Damit steht ein Stimmungsbarometer zur Eigenwahrnehmung der Haushalte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Lage zur Verfügung.

Noch größeren Innovationswert hat eine weitere Maßnahme, bei der ein Panel von 1.000 DirektbetreuerInnen von in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Menschen ins Leben gerufen wurde. Die Verantwortung für diese Instanz liegt beim Forschungs- und Beobachtungszentrum für Lebensverhältnisse (*Crédoce*) im Auftrag des ONPES (Nationale Beobachtungsstelle für Armut und soziale Ausgrenzung). In Telefonbefragungen sollen Erkenntnisse über den Istzustand von Armut und sozialer Ausgrenzung, besondere Ereignisse und Entwicklungen sowie die Einstellung Armutsbetroffener zu Hilfsorganisationen ermittelt werden. Die erste Erhebung ergab eine Verschärfung der Notlagen und folglich eine Zunahme der Dienstleistungsnachfrage und ein sich verstärkendes Gefühl der Hoffnungslosigkeit — zwei Faktoren, die letztlich in einer verminderten Inanspruchnahme von Dienstleistungen und wachsenden Aggression gegenüber DienstleistungsanbieterInnen mündeten (HCSACP, 2009).

Nicht zuletzt wurde eine Reihe spezifischer Untersuchungen zu einzelnen Themenbereichen angestellt, beispielsweise über Personen, die Nahrungsmittel aus dem Müll aufsammeln, und über den psychischen Gesundheitszustand Obdach- und Wohnungsloser (CerPhi, 2009).

Eine weitere wichtige Entwicklung, die seit Einführung der „Wertungsliste“ beobachtet wurde, betrifft die Bemühungen, die unteren Behördenebenen in die Bekämpfung und Überwachung von Armut und sozialer Ausgrenzung einzubeziehen. In Frankreich liegt die Verantwortung für die Dienstleistungserbringung und Armenhilfsprogramme überwiegend bei den *Départements* und den 36.700 Kommunen, die zu 60% weniger als 500 EinwohnerInnen zählen. Dessen ungeachtet sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet, alleine oder in Kommunalverbänden Sozialhilfezentren einzurichten (CCAS; CIAS), die eine ganze Palette von Einrichtungen zur Sozial- bzw. sozialen Gesundheitsfürsorge beherbergen sollen, unter der Ägide von Beiräten, denen gewählte BeraterInnen und NROen angehören. Die CCAS und CIAS müssen überdies soziale Bedürftigkeitsstudien (ABS) anstellen, die lokale Ziele, Indikatoren und Politikstrategien beinhalten. Es gab Versuche, neue lokale Indikatoren ins Leben zu rufen, die teilweise auf nicht-monetäre und subjektive Faktoren abgestellt waren, und den Rückgriff auf „BeobachterInnen“, Fachleute und DienstleistungsträgerInnen, die allfällige Hinweise auf eine Armutverschärfung oder das Entstehen neuer Ausprägungen von Benachteiligungen frühzeitig erkennen können, systematisch



---

durchzusetzen. Der Anspruch lautet, dass Daten der lokalen Ebene in die nationale Politikgestaltung eingespeist werden können.

Analog dazu wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, mit der Aufgabe, Kennziffern für *Départements* zu erarbeiten. Das Vorhaben steht zwar erst am Anfang, dennoch sind bereits 70 einheitliche Indikatoren vereinbart; mittelfristiges Ziel ist, damit verknüpfte Zielvorgaben aufzustellen. Als vorrangig wurden solche Indikatoren erachtet, die sich international (Laeken) und national bereits bewährt haben, für die regionale Ebene (*Départements*) trotz Vorliegen geeigneter Daten aber einer Feinabstimmung und Festigung bedürfen. Das Problem liegt auch darin, dass es mitunter an der nötigen politischen Unterstützung für ihre lokale Umsetzung mangelt. Feldversuche zu den Département-Indikatoren werden in 6–10 *Départements* stattfinden, bevor das System landesweit zum Einsatz kommen soll.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die „Wertungsliste“ zwar stark an die Laeken-Indikatoren angelehnt ist, aber durchaus einen hohen Innovationsgrad aufweist, was einige der enthaltenen Messgrößen, die Bemühungen zur Anpassung der Indikatoren an unterschiedliche politische und administrative Rahmenbedingungen und die Maßnahmen zur Erlangung aktueller Daten über neue Verhältnisse angeht. Mit der Einsetzung einer Palette von quantitativen Zielvorgaben zur Armuts Eindämmung, die einer öffentlichen Kontrolle unterliegen, setzt sich Frankreich überdies an die Spitze der Mitgliedstaaten, was ein nachdrückliches Vorgehen in der Armutspolitik betrifft.



## Teil C: Der europäische Kontext

Bei der „Wertungsliste“ handelt es sich zwar um eine einzigartige französische Erfindung, die mit speziellen Politikinitiativen in Frankreich verknüpft ist, doch sind Zielgrößen zur Armutsbekämpfung in Europa kein Novum. Griechenland, Irland, Litauen und Spanien waren bereits vor Frankreich am Zug; andere Staaten wie das Vereinigte Königreich (1999) haben Zielvorgaben für einzelne Gruppen verankert (z. B. Kinder). Wie bereits angeschnitten, weisen die in der „Wertungsliste“ enthaltenen Indikatoren überdies starke Einflussmerkmale der Laeken-Kennzahlen auf, die von der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz der Europäischen Union entwickelt wurden und von den Mitgliedstaaten für die Nationalen Aktionspläne auf dem Gebiet der sozialen Ausgrenzung zum Zug kommen sollen — selbst wenn es zutrifft, dass die Gewichtung der Indikatoren starken Abweichungen unterliegt (vgl. auch Walker, 2009). Zahlreiche weitere Mitgliedstaaten haben die Laeken-Indikatoren — u. U. in abgewandelter Form — übernommen oder als festen Bestandteil der nationalen Politikgestaltung und -debatte durchgehend verankert. Die Indikatoren kommen auch in den Vorbereitungen der Nationalen Aktionspläne im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung und im länderübergreifenden Politikdiskurs zur Anwendung. Die an der Peer Review beteiligten Mitgliedstaaten verdeutlichen diese vielfältigen Antworten. Ein kurzer Überblick über die einzelnen Erfahrungen bietet eine nützliche Grundlage für Überlegungen zum potentiellen Lerngehalt der französischen Initiative.

### Irland

Irland stattete sich als erster europäischer Staat mit ausdrücklichen Zielgrößen zur Armutsbeseitigung aus. 1997 wurde die Devise ausgegeben, dass die Anzahl „anhaltend armer“ Menschen verringert werden muss — von 9–15% (je nach Bevölkerungsgruppe) im Jahr 1994 auf 5–10% im Jahr 2007 (Colin, 2007). Der von Irland verwendete Indikator der „anhaltenden Armut“ war in Wahrheit zweischichtig, denn als arm galt nur, wer über ein Einkommen von unter 60% des medianen Haushaltseinkommens verfügte und wem es an mindestens zwei<sup>1</sup> aus einer Liste von acht (und später elf) materiellen Gütern fehlte, die für den „grundlegenden Lebensstandard“ als unverzichtbar galten. Die Zieldefinition wurde von der irischen Regierung später überarbeitet, als die EU-SILC-Erhebungen (*Community statistics on income and living conditions*, „Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen“) übernommen wurden, zumal die Quelldaten für die Fortschrittsbeobach-

1 Anfänglich: 1 von 8 Gütern





sichtigt ähnliche Bereiche wie die „Wertungsliste“ (Einkommen und Schulden; Gesundheit; Arbeit; Bildung; Wohnen; Teilhabe), ergänzend finden allerdings direkte Wirkungsmessungen zur Politikgestaltung statt. Beispielsweise inkludiert das belgische Instrumentarium die Sozialhilfe und Mindestsozialversicherungssätze, ausgedrückt als Prozent der „Armutsgefährdungsgrenze“; gleichzeitig wird die Teilhabe an sportlichen und kulturellen Aktivitäten zusammen mit subjektiven Gesundheitsaspekten erhoben. Das „Barometer“ fällt (ähnlich wie in Frankreich) in die Zuständigkeit einer/eines Juniorministerin/-ministers und ist das Ergebnis einer Konsultation mit einer Reihe von Anspruchsgruppen. Da letztere an der Arbeitsgruppe mitwirkten, die für die Vorbereitung des Vorentwurfs verantwortlich zeichnete, liegt es auf der Hand, dass ihr Einfluss auf das „Barometer“ stärker ausfiel als es bei den Interessenvertretungen in Frankreich der Fall war. Im Unterschied zur „Wertungsliste“ ist das Barometer nicht explizit in eine spezifische Politikstrategie (z. B. aktive Eingliederung) eingebunden. Es beruht auch nicht auf spezifischen Zielgrößen zur Armutseindämmung, wahrscheinlich aufgrund der Unsicherheitsfaktoren, die im Zusammenspiel zwischen der Vielzahl an armutspolitischen Maßnahmen der Regierung und spezifischen Indizes stecken.

## Bulgarien

Aus bulgarischer Sicht ist die französische „Wertungsliste“ ein überaus ehrgeiziges Instrument (Draganov/Iliev, 2009). Zwar existiert heute ein Institutionengefüge für die Verwirklichung des NAP/Eingliederung — insbesondere mit der Abteilung für soziale Eingliederung im Ministerium für Beschäftigung und Sozialpolitik —, und es besteht ein starkes Engagement seitens der Zivilgesellschaft und der sozialpartnerschaftlichen Organisationen, doch kommen Armutsindikatoren für die Rechtfertigung, Ausgestaltung oder Evaluierung von Politikmaßnahmen nur selten zum Zug. Das Indikatorensystem steckt noch in den Kinderschuhen, eine Tradition der sozialen Folgenabschätzung gibt es nicht. Eigene Studien werden nur in Ausnahmefällen durchgeführt, das Vertrauen in vorhandene Maßnahmen ist begrenzt, unabhängige Armutsforschung findet kaum statt.

## Rumänien

Auch für Rumänien besitzt die französische „Wertungsliste“ ein offensichtliches Wertpotential, zumal eine „Soziale Beobachtungsstelle“ und die Entwicklung einer Indikatorenreihe zur Ortung und Untersuchung von Armuts- und Ausgrenzungstendenzen in Planung stehen. Dieses Instrumentarium soll die Ausgestaltung des ru-



mänischen NAP/Eingliederung untermauern (Capătă/Poede, 2009). Die Regierung hat sich die Eindämmung von sozialer Ausgrenzung und die Erstellung von Primär-, Sekundär- und Tertiärindikatoren seit 2005 auf die Fahnen geheftet. Die beiden hervorsteckenden Maßnahmen sind bislang die Verwendung des Laeken-Indikators der „relativen Armutsgefährdung“ und einer 2002 mit Unterstützung der Weltbank entwickelten absoluten Erhebung, der ein Lebensmittelkorb von 2.550 Kalorien/Tag und ein kleinerer Betrag für sonstige Ausgaben zugrunde gelegt werden. In der Phase des rapiden Wirtschaftswachstums nach 2000 fiel die absolute Armut bis 2007 von 36 auf 10%; die relative Armut (60% des medianen Äquivalenzeinkommens) stagnierte indessen bei ca. 18%. Die nachdrücklichen Bemühungen der französischen Regierung, abgewandelte Indikatoren für lokale Gebietskörperschaften zu entwickeln, sind für Rumänien u. U. nachahmenswert: Das Land verfügt über einen Nationalen Ausschuss für soziale Eingliederung, der die strategischen Prioritäten festlegt, und je einen Ausschuss pro Region, der eine beratende Funktion für die Anpassung der nationalen Prioritäten ausübt.

## Portugal

22

Portugal besitzt weiter entwickelte Datenerfassungssysteme und Mikrosimulations-Studien für die Politiküberwachung und Wirkungsbewertung als Rumänien oder Bulgarien. Vor einigen Jahren erarbeitete Portugal eine Reihe von Messungen, die der Vielschichtigkeit von Armut Rechnung tragen und eine Ergänzung zu den bis dahin verwendeten, überwiegend monetären Indikatoren bildeten (Rodrigues/Guerra, 2009). Ähnlich wie in Frankreich wurde ein Engagement für aktive Eingliederung eingeleitet; 1997 wurden in diesem Zusammenhang das sog. „Soziale Integrationseinkommen“ (*Rendimento Social de Inserção*, RSI) geschaffen. Dieses verknüpft Erwerbseinkommen mit dem Bezug von Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Heranführung an den Arbeitsmarkt. Portugal verfügt indessen weder über einen Mechanismus, der mit der französischen „Wertungsliste“ vergleichbar wäre, noch über ein ganzheitliches Engagement für den Gebrauch quantifizierter Zielgrößen. Tatsächlich könnte sich Portugal in Europa und bei der Kommission nach Anregungen für die Aufstellung solcher Zielgrößen als Überwachungsinstrument des NAP/Eingliederung sowie zur Förderung des Prozesses der Armutsbekämpfung umsehen. Dieser Prozess könnte überdies weitere Verbesserungen der eingesetzten Indikatoren bewirken, insofern als einkommensbezogene Messungen mitunter dem Umfang der Dienstleistungserbringung im Umgang mit sozialer Ausgrenzung nicht angemessen Rechnung tragen.



## Niederlande

Die Perspektive des seit langem bestehenden Konzepts der Niederlande fußt auf einer Definition von Armut, für die nicht nur Geldmangel, sondern auch die Unfähigkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe und der relative Mangel an Zukunftsaussichten eine Rolle spielen (MSAE, 2009). Aus dieser Überzeugung heraus verwendet die niederländische Politik eine Reihe von Eingliederungsindikatoren. Politikmaßnahmen gegen Kinderarmut werden beispielsweise dahingehend überprüft, ob sie die Teilnahme der Kinder an einer Reihe sozialer, kultureller und religiöser Aktivitäten verbessern und welche Wirkung hinsichtlich des Haushaltseinkommens erzielt wird. Die Politikgestaltung in den Niederlanden wird sowohl vom Parlament als auch von unabhängigen Organen geprüft, in jährlichen Berichten werden die Fortschritte ausgewählten Indikatoren gegenübergestellt. Die Kommunen müssen im Übrigen alljährlich eine „Kernkarte über Arbeit und Sozialleistungen“ (*kernkaart*) erstellen, die Aufschluss über die lokalen Leistungen gibt. Konkrete Zahlenvorgaben kommen allerdings nur selten zum Zug, wenngleich der Rechnungshof (*algemene rekenkamer*) unlängst gefordert hat, den landesweiten Fortschritt in der Umsetzung der Lissabon-Strategie anhand einer Auswahl spezifischer, messbarer Zielgrößen zu überwachen.

## Malta

Maltas Politikplanungsprozesse beruhen bereits auf quantifizierten Politikzielen, insbesondere im Zusammenhang mit der Strategie rund um den NAP/Eingliederung, der für den Zeitraum 2008–10 darauf abzielt, die Armutsgefährdung konstant bei 14,2% zu halten und in weiterer Folge zu vermindern; die Kinderarmut soll auf unter 19% gedrückt werden (Abela/Vella, 2009). Es bestehen weitreichende Übereinstimmungen mit den Zielbereichen der französischen „Wertungsliste“. Die Politikschwerpunkte beider Staaten berücksichtigen die Vielschichtigkeit der Armutssphänomene und die Bedeutung von aktiver Eingliederung zur Armutsbekämpfung. Malta hat sich indessen mit keinen ehrgeizigen armutspolitischen Zielvorgaben ausgestattet (wenngleich solche in den Bereichen Weiterbildung und weibliche Arbeitsmarktbeteiligung existieren). Darüber hinaus fungieren Indikatoren bis dato als Mittel zur Überwachung und Evaluierung von Politik, und sind kein „Selbstzweck“.

## Luxemburg

In Luxemburg ist die Wichtigkeit der Armutsbekämpfung anerkannt, ein Engagement für entsprechende Maßnahmen ist vorhanden (Berger, 2009). Ein Hauptaugenmerk





---

liegt auf Kinderarmut, wofür eine Reihe von Politikreformen in Angriff genommen wurde, u. a. mit der Einführung des „Kindergutscheins“ (*Boni pour l'enfant*), einer universellen Familienbeihilfe und der Verdoppelung der bedarfsabhängigen Sozialhilfe (*allocation de vie chère*). Folgenabschätzungen und zahlenmäßig bestimmte Politikziele haben indessen keine luxemburgische Tradition; letztere werden als nicht unbedingt notwendig erachtet, um die Politikdynamik zu fördern. Anstatt dessen werden die Laeken-Indikatoren zur Fortschrittbeobachtung herangezogen; und insofern als die Indikatoren ein mangelhafter Maßstab für die Wirksamkeit von Armutspolitik sind, kommen statische Mikrosimulationsmodelle ebenfalls zur Anwendung.

Aus dieser zusammenfassenden Beschreibung internationaler Erfahrungswerte lässt sich folgern, dass Frankreich nicht allein dasteht, wenn es darum geht, mit vielschichtigen Konzepten an die Armutsmessung heranzugehen, Maßnahmen auf Konsultationen zu stützen oder quantitative Zielgrößen für die Armutsbekämpfung aufzustellen. Unter den neun teilnehmenden Staaten hat sich Frankreich allerdings mit einem einzigartigen legislativen Fundament für die „Wertungsliste“ ausgestattet. Auch die konzertierte Einbindung der gesamten Regierung für die Umsetzung der vergleichsweise sehr ehrgeizigen Politikziele zeichnet das französische Modell aus. Es liegt auch auf der Hand, dass sich mehrere Regierungen eingehend mit den französischen Erfahrungen befassen werden, ähnlich wie Belgien, dessen „Armutsbareometer“ stark an die „Wertungsliste“ angelehnt ist, obwohl die belgische Regierung auf quantitative armutspolitische Zielgrößen verzichtet.



## Teil D: Fragestellungen zur Übertragbarkeit der „Wertungsliste“

Die französische „Wertungsliste“ ist ein zentraler Baustein einer mutigen politischen Strategie, um bessere Grundlagen für die Armutsbekämpfung zu schaffen. Gleichzeitig handelt es sich um ein ausgereiftes Politikinstrument, das die Überwachung der Politikergebnisse erlaubt und ein besseres Verständnis der Tendenzen im Zusammenhang mit Armut und sozialer Ausgrenzung fördert. Es versteht sich daher von selbst, dass die Mitgliedstaaten daraus zahlreiche lehrreiche Aspekte für Politikstrategien und die Armutsmessung beziehen können. Um diese Aspekte geht es im Folgenden.

### Politische Strategie und Umsetzung

Die ausgeprägte Kühnheit des französischen Projekts wirft unweigerlich Fragen zur zugrunde liegenden politischen Logik auf. Der erste Diskussionspunkt betrifft die Machbarkeit; doch auch hinsichtlich der Umsetzung gilt es, wichtige Probleme zu beachten, wenn die Initiative erfolgreich nachgeahmt werden soll: Definitionskriterien für Zielgrößen, Mittel zur Einbindung der Zivilgesellschaft und der Armutsbetroffenen; ressortübergreifende Arbeitsweise und Spielraum für vertikale Integration.

### Machbarkeit

Das politische Vorhaben zur Armutsbekämpfung, das der „Wertungsliste“ zugrunde liegt, ist besonders mutig, zumal dieser Problembereich für die französische WählerInnenschaft in jüngster Vergangenheit keinen vorrangigen Stellenwert inne hatte. Obgleich die Armut in Frankreich seit 20 Jahren unaufhörlich zunimmt, ist sie im europäischen Vergleich nicht übermäßig hoch (OECD, 2009). Der Nachdruck, mit dem die Strategie betrieben wurde, offenbart sich insbesondere darin, dass die „Wertungsliste“ gesetzlich verankert und mit ausdrücklichen Zielvorgaben für die Armutsbinderung sowie einem engen Zeitplan ausgestattet wurde. Der verpflichtende jährliche Fortschrittsbericht — eine überaus sichtbare Form der Nachprüfbarkeit — stellt zudem eine Aufforderung an die politischen Instanzen dar, die Wirksamkeit von Armutsbekämpfungsstrategien streng zu prüfen.

Die politischen Risiken, die mit der Politik einhergehen, sind auch der französischen Regierung bewusst. Wie Staatspräsident Sarkozy klarstellte, sollte jedoch öffentlicher Druck ausgeübt werden, um aus einem sozialen ein politisches Problem zu machen und einen unaufhaltsamen öffentlichen und politischen Schub einzuleiten,



um den Zielvorgaben näherzukommen. Es ist belegt, dass eine solche Strategie erfolgreich zur Förderung und Aufrechterhaltung des politischen Ziels der Armutreduktion beitragen kann. Irlands Armutspolitik wird seit über 12 Jahren aufrecht erhalten; in Großbritannien hat sich die *Conservative Party* verpflichtet, die von der *Labour*-Regierung aufgestellten armutpolitischen Ziele im Falle eines Wahlsiegs fortzuführen (CP, 2008). Auch in Kanada, wo die Bundesregierung 1989 das zum Scheitern verdammt Ziel aufstellte, Armut bis 2000 vollständig zu beseitigen, haben die einzelnen Provinzen die armutpolitischen Ziele übernommen (CWP, 2009).

Selbstverständlich gibt es eine Debatte darüber, inwieweit Zielgrößen für den Erfolg einer Armutbekämpfungsstrategie unverzichtbar sind und ob derartige Ziele verabschiedet werden sollen. Die Logik hinter dieser Politik geht davon aus, dass PolitikerInnen zu armutpolitischen Anstrengungen angehalten werden müssen, was wiederum ein öffentliches Zwangsmoment voraussetzt. Dieses Modell stellt also entweder die Öffentlichkeit, die sich an Zielgrößen orientiert, oder aber Vertretungen Betroffener in den Vordergrund, und setzt nicht auf Führungselan und Engagement seitens der politischen Elite. Ein weiterer verwaltungsbezogener Baustein dieses Gedankengerüsts beruht darauf, dass Zielgrößen dazu angetan sind, durch transparente Nachprüfbarkeit, Audits und Wettbewerb zwischen den Dienststellen zur Dynamisierung der Bürokratie beizutragen. Von einigen TeilnehmerInnen der Peer Review wurde diese Logik in Zweifel gezogen; ihre Zugkraft wird sich im Laufe der Zeit herausstellen. Das generelle, europaweite Versagen der Armutspolitik — nirgendwo ist Armut deutlich zurückgegangen — ist indessen unabhängig von der Frage der Zielgrößen; es beweist vielmehr, dass diese Problematik neue Konzepte erfordert.

## Erfolg und Kritik

Bestimmte Bausteine sind ohne Zweifel unverzichtbar, um armutpolitische Programme zu untermauern. Um sowohl die Glaubwürdigkeit als auch das Interesse dauerhaft aufrecht zu erhalten, ist ein gewisses Maß an messbarem Erfolg vonnöten. Dies hat sich in Irland und Großbritannien bewahrheitet; gegenteilige Beispiele liefern Litauen und weitgehend auch Kanada auf Bundesebene (Jones, 2009; Walker, 2009). Wie an der britischen Erfahrung außerdem abzulesen ist, ist der politische Preis für das Verfehlen von Zielgrößen nicht unbedingt sehr hoch. Die Einbindung von Anspruchsgruppen in die Maßnahmenplanung und die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Tragweite und Beschaffenheit der armutpolitischen Herausforderungen — so geschehen auf Betreiben der französischen Regierung — sorgen tendenziell dafür, dass Kritik schwächer ausfällt, sollten sich Fortschritte nicht wie geplant einstellen. Es ist tatsächlich wahrscheinlich, dass eine geteilte Auffassung von Beschaffenheit und Tragweite der Problematik PolitikerInnen und



PolitikgestalterInnen in die Lage versetzt, Chancen auszuschöpfen, um Innovation und Weiterentwicklung der Politikarbeit zu begünstigen. Es lässt sich nicht eindeutig beurteilen, ob die Hinzuziehung der Zivilgesellschaft zur Aufstellung der Zielgrößen die politischen Kosten eines Scheiterns weiter minimieren würde — denkbar ist dies immerhin. Die Politiklogik für Zielgrößen und öffentliche Nachprüfbarkeit setzt allerdings etwas Kritik voraus, um anhaltenden Druck auf Regierungen auszuüben, damit diese ihre Versprechungen erfüllen. Konsultation ist wesentlich, jedoch wäre es wahrscheinlich kontraproduktiv, die Zivilgesellschaft ins Innerste der Politikspäre vordringen zu lassen. Ein wohl überlegter Ausgleich zwischen Engagement und Unabhängigkeit muss gewahrt bleiben.

### **Festsetzung von Zielgrößen**

Die Erkenntnis, dass ein Quäntchen Erfolg unabdingbar ist, um ein nachhaltiges Interesse an Politikzielen und ein entsprechendes Engagement aufrecht zu erhalten, muss sich in der Zielgrößendefinition niederschlagen. Zielvorgaben müssen die Organisationen herausfordern, aber bewältigbar bleiben. Idealerweise sollten sie einfach, verständlich und zahlenmäßig möglichst übersichtlich sein, den Zielen und dem Umsetzungskonzept angemessen.

Die Beurteilung der Bewältigbarkeit ist indessen kein leichtes Unterfangen. Sie setzt eine Kenntnis vorhergegangener Trends und der Wirksamkeit von Politikmechanismen voraus. Weiters müssen Einblicke in die verfügbaren Ressourcen, die Umsetzungslogik und die Erfolgswahrscheinlichkeit neuer Politikmodelle gegeben sein. Es ist nicht restlos nachvollziehbar, auf welche Weise die französische Regierung das Niveau und den Zeitrahmen für die zentralen armutspolitischen Zielgrößen sowie die Ressourcen festgesetzt hat, die für die Zielerreichung aufgewendet werden sollten. Wie Tabelle 1 veranschaulicht, erfordert die Verwirklichung der Zielgrößen wichtige schrittweise Veränderungen, ausgehend von vergangenen Leistungen. Ob die Fokussierung auf Aktivierung als den politischen Hauptantriebsfaktor allein genügt, muss in Frage gestellt werden, zumal Evaluierungen ähnlicher Modelle typischerweise auf nur bescheidene positive Wirkungen schließen lassen (Moreira, 2008; Cebulla et al., 2005). Überdies setzt aktive Eingliederung — ob als Politikziel oder Politikstrategie definiert — mehr als eine bloße arbeitsmarktorientierte Aktivierung voraus: Engagement, der Dienstleistungszugang, die Qualität des Dienstleistungsangebots und die Demokratisierung der Kontrolle fallen ebenso ins Gewicht.

Die im ersten Jahresbericht zur „Wertungsliste“ veröffentlichten simulierten Ergebnisse für 2007–09 sehen indessen durchaus vielversprechend aus, sowohl hinsichtlich der „verankerten“ als auch der relativen Armutgefährdungsquote. Es wird



überaus interessant sein zu beobachten, inwieweit diese Prognosen mit den tatsächlichen Zahlen übereinstimmen werden (s. o. Tabelle 2, sowie HCSACP, 2009).

### **Selbstbemächtigung der Zivilgesellschaft**

Es gibt nur dürftige Anhaltspunkte dafür, dass die Vorgabe von Zielgrößen und die Leistungsüberwachung dazu beitragen, dass die WählerInnenenschaft ein starkes Interesse an Armutsfragen entwickelt oder eine Verschiebung ihrer politischen Prioritäten vollzieht. Es sind vielmehr die Vertretungsinstanzen der Zivilgesellschaft, die eine Begutachtungs-, Kontroll- und Kritikfunktion übernehmen, selbst wenn sie mitunter von den Medien kaum wahrgenommen werden (McKendrick et al., 2008). Dies ist zum Teil nicht überraschend. WählerInnen unterschätzen üblicherweise die Möglichkeit, jemals von Armut betroffen zu sein, und messen einer hochwertigen Gesundheitsversorgung, guten Bildungseinrichtungen und einer dauerhaften Beschäftigung einen höheren Stellenwert bei (Europäische Kommission, 2009). Fragen rund um die Armutserhebung, die Auslegung statistischer Tendenzen und die Wirkung von Politikinstrumenten sind überdies technisch und notgedrungen komplex – und setzen insofern Fachwissen voraus. Die irische Regierung unterstützte viele Jahre lang das Amt für Armutsbekämpfung bei der Durchführung von Armutsstudien und setzte sich für eine kritische Diskussion ein. Auch die britische Regierung brachte unlängst Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen auf, um zum Aufbau ihrer Analysekapazitäten und zur Anbahnung einer Debatte über armutspolitische Ziele beizutragen.

28

Ein wichtiges Nebenprodukt der Vorbereitung der Nationalen Aktionspläne im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung ist eine gefestigte Kapazität der Zivilgesellschaften in zahlreichen Mitgliedstaaten, was die Teilnahme an der Politikdebatte anbelangt. Dies kam der französischen Regierung hinsichtlich der Konsultationen zur „Wertungsliste“ zweifelsfrei zugute; allerdings besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass die Abkehr von der Maßnahmenentwicklung zugunsten der Überwachung und Auslegung von Indikatoren eine nachhaltige Investition in die Analysekapazitäten der Zivilgesellschaft bedingen wird.

### **Hinzuziehung von Armutsbetroffenen**

Die französische Regierung führte umfassende Gespräche rund um die Ausgestaltung der „Wertungsliste“; Armutsbetroffene hingegen fanden im Allgemeinen nur indirekt Gehör – über Interessensverbände und Vertretungen. Aus diesem Grund ist es nicht selbstverständlich, dass die Standpunkte und Prioritäten derjenigen, die über Armut am besten Bescheid wissen, in der „Wertungsliste“ gebührend berücksichtig



sichtig sind. Dies gilt auch für die regionalen/lokalen Varianten, die derzeit entwickelt und erprobt werden.

Sowohl aus Gründen der Effizienz als auch der Gerechtigkeit spricht ferner einiges dafür, dass unmittelbar von Armut betroffene Menschen in die Auslegung der Ergebnisse des Überwachungsprozesses eingebunden werden. In der Befassung mit Kinderarmut ist es eindeutig von Vorteil, den direkten Kontakt zu Kindern zu suchen (D'Addato, 2009). Bis zu einem gewissen Grad geschieht dies bereits bei den Untersuchungen zu einzelnen besonders schutzbedürftigen Gruppen, die von der französischen Regierung vor dem Hintergrund des Konjunkturrückgangs in Auftrag gegeben werden; die Praxis sieht dabei allerdings zumeist so aus, dass nicht von Armutsbetroffenen, sondern *über* sie Informationen gesammelt werden. Um auch auf den zweiten Aspekt eingehen zu können, muss typischerweise dafür gesorgt werden, dass unmittelbar Betroffene dazu befähigt werden, für sich zu sprechen. Das soll nicht heißen, dass sie zu PolitikgestalterInnen ausgebildet werden; vielmehr müssen PolitikmacherInnen systematisch den Spielraum und die Ressourcen gewähren, um Laien eine Ausdrucksmöglichkeit zu geben, und lernen, Betroffenen Gehör zu schenken. Ebenso wichtig ist es, den direkten Kontakt zu solchen Betroffenen zu suchen, die keine Dienstleistungen oder Unterstützungen beanspruchen, sowie zu Personen, die zum gegebenen Zeitpunkt nicht arm sind (Jones, 2009). Die Auseinandersetzung mit den beiden genannten Gruppen fördert möglicherweise zu Tage, warum Politikmaßnahmen bei Zielgruppen nicht ankommen; die Berücksichtigung der Meinung besser gestellter Menschen wiederum ist wichtig, um die nötige Unterstützung für Armutspolitik aufzubauen und ein besseres Verständnis für die Abläufe zu gewinnen, durch die Armutsbetroffene gebrandmarkt und sozial ausgegrenzt werden.

### **Ressortübergreifende Arbeitsweise**

Während es sich bewahrheitet, dass unter bestimmten Umständen mit dem Rückgriff auf armutspolitische Zielvorgaben die Politikdebatte am Leben erhalten werden kann, gibt es weniger Anhaltspunkte dafür, dass es Regierungen gelingt, dauerhaft die politische Unterstützung — oder zumindest die Bereitschaft — dafür aufzubringen, diese Ziele tatsächlich zu erreichen. Die kanadische Regierung scheiterte auf eindrucksvolle Weise an der Beseitigung der Armut bis 2000; die irische Regierung meisterte zwar das erste armutspolitische Ziel, bei allen weiteren war sie hingegen weniger erfolgreich. Ähnlich Litauen, das seinen Zielvorgaben kaum näher kam. Großbritannien schaffte in seiner Politik zur Eindämmung von Kinderarmut einen Rückgang von 6% innerhalb von sechs Jahren, in der Folge — 2004/05 und 2007/08 — musste aber ein neuerlicher Anstieg von 2% hingenommen werden (TPS, 2010). Da-



rüber hinaus lässt sich nur schwer nachvollziehen, inwieweit die britischen Erfolge nicht allein dem Wirtschaftswachstum und vereinzelt Politikmaßnahmen zuzuschreiben waren, die bis dahin knapp unter der Armutsgefährdungsgrenze stehende Menschen über diese anheben konnten. Im Licht der französischen Initiative steht jedenfalls außer Frage, dass von der Staatsspitze eine ebenso solide wie dauerhafte Unterstützung kommen muss; es bedarf eines starken Antriebselements, Anreize (möglichst finanzieller Art) und viel Überzeugungsarbeit bei Ministerien und Ämtern, um ihre Mitwirkung an den armutspolitischen Zielen sicherzustellen.

Eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung armutspolitischer Vorgaben besteht darin, die bürokratische Bereichsverteilung des Politikgeschehens aufzubrechen und eine vielfältige Herangehensweise an Armut zu entwickeln, die in ihren multiplen Dimensionen wahrgenommen wird. Nach den Worten des Staatspräsidenten ist die „gesamte Regierung gefordert“, also „jede Ministerin und jeder Minister“, sich für die Armutspolitik einzusetzen. Diese ressortübergreifende Perspektive findet in der „Wertungsliste“ ihren Niederschlag, ist sie doch das Ergebnis der Arbeit eines interministeriellen Ausschusses. Nichtsdestotrotz beinhaltet die „Wertungsliste“ auch bereichsspezifische Zielgrößen, die in die Zuständigkeit einzelner Ministerien fallen und insofern als individuelle Messlatte für die/den MinisterIn und die jeweiligen Abteilungen gewertet werden können. In Wahrheit ist Armut mit der bloßen Verdichtung ministerieller Bemühungen nicht wirklich beizukommen. Armutspolitik ist keine einfache Aneinanderreihung; es kommt auf mehrere Aspekte an: *Gleichzeitigkeit* — Versorgung der Betroffenen mit mehreren Dienstleistungen; *Komplementarität* — d. h. die Kombination von Instrumenten, um auf verschiedene Aspekte und Ausprägungen von Armut einzugehen; und schließlich *Substituierbarkeit* — die Anwendung verschiedener Politikmaßnahmen zur Erreichung ähnlicher Ziele unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Dies bedingt, dass Ministerien zusammenarbeiten und eine ressortübergreifende Politik entwickeln.

In Frankreich liegt die Zuständigkeit für die Belegung und Koordinierung dieser regierungsweiten Politikarbeit beim/bei der Hochkommissarin für aktive Solidarität gegen Armut. Für eineN JuniorministerIn stellt es u. U. eine gewaltige Herausforderung dar, die Schablonen der ministeriellen Politikgestaltung zu durchkreuzen. In Großbritannien wechselte diese Zuständigkeit mehrmals zwischen verschiedenen maßgeblichen Ministerien; als kritischer Motivationsfaktor gilt gemeinhin das persönliche Bestreben von Premierminister Gordon Brown (ex-Finanzminister). Tatsächlich wurde unter seiner Schirmherrschaft die Einflechtung der armutspolitischen Ziele in die „Abkommen des öffentlichen Sektors“ (PSA) zwischen dem Finanzministerium und einzelnen anderen Ressorts vollzogen — unterstützt durch



eine drohende Finanzsanktion. Das PSA zur Kinderarmut wird gemeinsam vom Finanzministerium (federführend), dem Ministerium für Kinder, Schulen und Familien sowie dem Ministerium für Arbeit und Renten getragen (HMT, 2007). In Frankreich fungiert die „Wertungsliste“ selbst als Mechanismus, um die Ministerien hinsichtlich ihres Beitrags zu gemeinsamen Zielen zu fordern und in der Politikgestaltung die Berücksichtigung der am stärksten Benachteiligten zu fördern. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es gelingt, eine dauerhafte ressortübergreifende Politikarbeit zu Tage zu fördern.

### **Vertikale Integration**

Wie bereits erwähnt, ist es ein herausragendes Merkmal der französischen Strategie, dass untere Regierungsniveaus angehalten werden, an der Ausrichtung und Überwachung von Armuts- und Ausgrenzungspolitik mitzuwirken. Wie in zahlreichen Mitgliedstaaten liegt die Verantwortung für die Dienstleistungserbringung überwiegend bei den lokalen Gebietskörperschaften. Häufig behindert diese vertikale Abtrennung andernorts in Europa die Entwicklung und/oder Umsetzung koordinierter Programme zur Armutsbekämpfung (O’Kelly, 2009).

Bei der in Frankreich laufenden Ausarbeitung lokaler Indikatoren kommt es zu Datenbeschränkungen. Zudem stellt sich die Frage, ob Indikatoren in verschiedenen Gebieten unterschiedlich ausgelegt werden müssen und, ob angepasste Maßnahmen vonnöten sind, bzw. wie diese ggf. erarbeitet und aktualisiert werden können. Daneben treten entscheidungsbezogene Spannungsfelder auf: Wer beschließt die Indikatoren? Die lokale Ebene, was der Mitverantwortung und Zweckmäßigkeit Vorschub leisten würde, oder aber die nationale Ebene, was die Datensammlung und integrierte, lückenlose und geografisch nuancierte Analysen begünstigen würde? Parallel dazu kristallisiert sich heraus, dass die lokalen Kompetenzen zur Erfassung, Aufbereitung und insbesondere Auswertung lokaler Indikatoren gestärkt werden müssen. Dem geplanten Feldversuch zu den Indikatoren kommt demnach eine besondere Bedeutung zu, und zwar nicht allein für Frankreich, sondern auch andere Mitgliedstaaten, die eine Einbindung mehrerer Verwaltungsebenen in den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung anstreben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es keine Gewissheit dafür gibt, dass die französische Strategie erfolgreich oder auf andere Mitgliedstaaten übertragbar ist. Es mangelt ihr nicht an Ehrgeiz. Das Ziel lautet einerseits, im französischen Staatswesen eine Prioritätenverschiebung zugunsten einer tatsächlichen Bekämpfung von Armut herbeizuführen, und andererseits Politikmechanismen einzurichten, die imstande sind, die Armutsgefährdungsquoten zu drosseln. Diese Zielvorgaben gilt





es außerdem, unter keineswegs günstigen Wirtschaftsbedingungen zu erreichen. Zielgrößen können erfolgreich dazu beitragen, Interesse zu stiften und Bewegung in schwerfällige bürokratische Apparate zu bringen. Fortschritte sind dabei sichtbar zu machen, weshalb die Zieldefinitionen realistisch ausfallen müssen, während die Politikumsetzung zweckmäßig und effizient zu erfolgen hat. Ob Aktivierung — selbst in Kombination mit einem garantierten Mindesteinkommen und einem verbesserten Zugang zu Sozialleistungen — genügt, bleibt abzuwarten. Eine maßgebliche Rolle spielen hierbei wohl der Umfang der bereitgestellten Ressourcen und deren wirkungsvolle Nutzung. Außer Zweifel steht, dass es sich bei Armut um ein komplexes und vielfältiges Problemfeld handelt, dem nur mit Politikmaßnahmen beizukommen ist, die in einem abgestimmten Vorgehen der gesamten Regierung gesetzt werden. Da armutspolitische Maßnahmen häufig von lokalen Gebietskörperschaften vollzogen werden, ist auch eine vertikale Integration unverzichtbar, mit einem in beide Richtungen fließenden Austausch von Informationen und Erfahrung. Nicht zuletzt besteht die Notwendigkeit, die Zivilgesellschaft für Armutspolitik zu gewinnen und unmittelbar von Armut betroffenen Menschen Gehör zu schenken, um zu verstehen, was in ihrem Leben eine tatsächliche Veränderung bewirkt bzw. bewirken könnte.

## Inhalt der „Wertungsliste“

Der Inhalt der französischen „Wertungsliste“ fand zurecht starke Beachtung. Er ist nicht nur ausschlaggebend für die Zweckeignung der Liste als Politikinstrument, sondern auch für ihre Nachahmung in anderen Mitgliedstaaten.

### Armut oder soziale Ausgrenzung?

Die „Wertungsliste“ umspannt eine Fülle von Indikatoren. Nichtsdestotrotz liefert sie weder das endgültige noch ein lückenloses Maß für Armut oder soziale Ausgrenzung. Sie stellt unweigerlich einen Mechanismus dar, der den heutigen Politikzielen und politischen Anliegen Frankreichs entsprungen ist.

Wenngleich die „Wertungsliste“ ausdrücklich darauf angelegt ist, das Medieninteresse von der ausschließlichen Fokussierung auf Einkommensarmut weg zu verlagern, ist sie sehr stark auf quantitative Messungen der Einkommensarmut ausgerichtet; qualitative Aspekte der Armutserfahrung und zahlreiche weitere Dimensionen des breiter gesteckten Begriffs der sozialen Ausgrenzung sind ausgespart. Beispielsweise fehlen Messungen zum Gefühl des Versagens, der Nutzlosigkeit, der Entfremdung, der Ohnmacht, oder zu fehlenden Wahlmöglichkeiten in Verbindung mit Armut. All diese Merkmale stehen für unmittelbar von Armut Betroffene im Vordergrund (Ca-



stell/Thompson, 2007; Walker et al., 2009). Analog dazu enthält die „Wertungsliste“ nur wenige Messzahlen mit Bezug zum sozialen Kapital oder zur politischen, kulturellen und ethnischen Ausgrenzung im Zusammenhang mit Armut. Erhebungen zu Schikanierung, Ausbeutung, geschlechtsspezifischer Ungleichbehandlung und Diskriminierung, zu Sicherheit, Drogenmissbrauch und Beschaffungskriminalität, zu Isolation, Wohnungs- und Obdachlosigkeit, dürftigen Infrastrukturen, körperlicher Verwahrlosung oder zum Zugang zu Energie sind weitgehend unberücksichtigt (Jones, 2009).

### Ein oder mehrere Maße?

Diese Versäumnisse erklären sich zum Teil zweifellos aus einem Manko an verfügbaren Daten und der Politikausrichtung. Sie bewirken allerdings, dass die „Wertungsliste“ bestenfalls ein einseitiges, schlimmstenfalls ein tendenziöses Maß von Armut und sozialer Ausgrenzung abgibt. Erschwerend kommt hinzu, dass alle Indikatoren gleich gewichtet sind, mit Ausnahme der „verankerten“ Armutsgefährdungsquote, die stärker bewertet wird. Folglich fällt ein Armutsaspekt umso stärker ins Gewicht, je mehr Maßzahlen sich auf ihn beziehen. Selbst wenn eingeräumt werden könnte, dass die Kritik an der mangelnden Abstufung in der Gewichtung fehl am Platz ist, weil es ja nicht darum geht, einen einheitlichen kumulativen Armutsindex zu erstellen, ist es doch sehr wahrscheinlich, dass es im politischen Meinungs- und Gedankenaustausch ausschlaggebend ist, welche Messungen und in welcher Anzahl aufgenommen werden.

Es gibt mehrere Gründe, die gegen ein einziges zusammengesetztes Armutsmaß sprechen. Aus politischer und verwaltungstechnischer Sicht mag es sinnvoll erscheinen, dafür zu sorgen, dass die Verantwortung für den Umgang mit den Problemaspekten eindeutig zuorden- und nachprüfbar wird. Aus technischer Sicht ist schwierig, ein zusammengesetztes Maß zu entwickeln, v. a. im Zusammenhang mit der „Wertungsliste“, wo die Daten aus einer Vielzahl von Quellen bezogen werden, die sich zwangsläufig auf unterschiedliche Personen und mitunter sogar Bevölkerungsgruppen beziehen. Kombinierte Messungen sind mitunter auch unverständlich und schwer nachvollziehbar. Solche Überlegungen stehen indes der Ausarbeitung komplexer Indikatoren in anderen Politikbereichen nicht entgegen, beispielsweise für Preisindexe, BIP-Erhebungen oder Indizes für Deprivation, die für Ressourcenzuweisungen herangezogen werden. Diese Erfahrungen belegen durchaus den Wert eines einheitlichen Maßes, v. a. wenn es sich in seine Bestandteile aufgliedern lässt: Klarheit; Vorbeugung von Streitfällen über das „am besten geeignete Maß“; kostspielige Doppelgleisigkeiten (zu viele Maßnahmen). Die „Wertungsliste“ droht außerdem die Unterscheidung zwischen „multiplen Dimensionen“ und „Mehrdimen-



sionalität“ von Armut weiter zu verwässern. Erste beziehen sich darauf, dass (z. B.) Einkommensarmut und materielle Entbehrung möglicherweise zusammenhängen, aber nicht deckungsgleich sind. „Mehrdimensionalität“ trägt dem Umstand Rechnung, dass in Armut lebende Menschen gleichzeitig unter diversen Ausprägungen von Mangel leiden, die in Summe das individuelle Armutserlebnis und die Art der sinnvollsten Unterstützung bestimmen.

### **Absolute oder relative Armut?**

Das zentrale einkommensbasierte Armutsmaß ist zeitlich verankert. Damit tritt ein Maß an vorderste Stelle, das in den Laeken-Indikatoren lediglich eine Nebenrolle spielt. In den meisten Fällen lassen sich solche „verankerten“ Armutswerte leichter verwirklichen, als es bei der relativen Armut der Fall ist. Die Armutsgefährdungsquoten nehmen als Nebenwirkung des Wirtschaftswachstums ab — ohne notwendige Umverteilungsmaßnahmen. Bei der Betreuung eines „verankerten“ Maßes besteht die logische Politikmaßnahme darin, den Strategieschwerpunkt auf das Wirtschaftswachstum zu legen, während der Umverteilungsaspekt in den Hintergrund rückt. Darüber hinaus ist fraglich, ob das Maß der „verankerten“ Armutsgefährdungsquote für Frankreich tatsächlich Sinn macht, setzt Frankreich in der Armutsbekämpfung doch an erster Stelle auf Aktivierung; der Rückgang der Armut ist dabei von der Konjunktur und den Arbeitsmarktverhältnissen abhängig. Relative Messungen beruhen hingegen auf beweglichen Zielgrößen; sie bringen u. U. gegenteilige Resultate hervor — beispielsweise, wenn Wirtschaftswachstum mit zunehmenden Ungleichheiten und folglich steigenden Armutsraten einhergeht, ungeachtet einer Kaufkraftsteigerung unter den als arm eingestuften Individuen.

Messungen, die auf zeitlich verankerten Beobachtungen beruhen, gehen davon aus, dass Betroffenen eine Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards nicht zugute kommen soll, und dass sie keine Unterstützung für eine vollständige gesellschaftliche Teilhabe erhalten sollen. Mit Fortdauer ihrer Situation sind nach dem „verankerten“ Konzept als arm definierte Menschen mit hoher Wahrscheinlichkeit vom Ausschluss von normalen sozialen Aktivitäten bedroht, da sich die sozialen Werte unterdessen verändern und sich technologische Weiterentwicklungen einstellen. So können sie beispielsweise nicht dem Trend folgen, häufiger essen zu gehen oder 3D-Filme anzuschauen, da neue Ausgaben in der Berechnung der Armutsgefährdungsgrenze nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus geht dieses Maß implizit davon aus, dass der Beginn der Beobachtung an einem Zeitpunkt „verankert“ liegt, an dem ein — gewissermaßen zeitloser — Idealzustand geherrscht haben soll, und dass die im betreffenden Jahr geltende Armutsgefährdungsgrenze für alle Zeit gültig wäre. Dem wird entgegen gehalten, dass das Jahr der „Verankerung“ jederzeit ak-



tualisiert werden kann; doch während die Messung der relativen Armut automatisch Jahr für Jahr erneuert wird, muss dafür bei einer absoluten Betrachtung der entsprechende politische Wille gegeben sein. Am Beispiel der Vereinigten Staaten wird deutlich, wie schwierig die Neuverhandlung eines „verankerten“ Maßes sein kann, v. a. dann, wenn Politikmaßnahmen und Sozialleistungsniveaus im Verhältnis zum Armutsgrenzwert gesetzt werden.

### **Armut oder Ungleichheit?**

Im Unterschied zu den Laeken-Indikatoren, die den Gini-Koeffizienten und die „S80/S20“-Einkommensquintilquote zur Berücksichtigung von Ungleichheiten beinhalten, werden in der französischen „Wertungsliste“ ausdrücklich Messungen der relativen Armut als Indikator für Ungleichheit herangezogen. Relative Armutsraten, die auf dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen basieren und als Prozentsatz des nationalen Medianeinkommens ausgedrückt werden, spiegeln Einkommensungleichheiten wider; die Betrachtung der Anzahl der Menschen mit einem Einkommen von weniger als 40, 50 oder 60% des Median gibt Aufschluss über die Einkommensverteilung im untersten Bereich. Solche Messungen sind indessen kein zuverlässiger Indikator für Einkommensentwicklungen unter den Einkommensstärksten; diese Trends haben häufig einen starken Einfluss auf soziale Ansprüche und sind maßgeblich für das Ausmaß der sozialen Kohäsion. Darin liegt insofern ein Problempotential, als Messungen der relativen Armut (wie erwähnt) in der „Wertungsliste“ ausdrücklich herangezogen werden, um auszuschließen, dass ein Rückgang der Armutsquote tatsächlich ohne zunehmende Ungleichheit oder sinkende soziale Kohäsion geschieht. Die „Wertungsliste“ wird Aufschluss geben darüber, ob rückläufige Armutsquoten zu Lasten anderer einkommensschwacher Haushalte erzielt wurden, nicht jedoch darüber, ob reichere Haushalte einen Beitrag zur Armutspolitik geleistet haben.

### **Zielausrichtung oder Verzerrung?**

Die Auswahl der Indikatoren für die „Wertungsliste“ ist das Ergebnis der Prioritäten auf Regierungsebene und umfassender Konsultationen. Darüber hinaus unterliegt die „Wertungsliste“ laufenden Weiterentwicklungen. Doch wie bereits dargelegt, geht in der „Wertungsliste“ Einkommensarmut vor sozialer Ausgrenzung, absolute vor relativer Armutsmessung, Deprivation vor Ungleichheit und wirtschaftliche Effizienz vor sozialem Zusammenhalt. Diese Akzentsetzungen stehen einer direkten Übertragbarkeit auf andere Mitgliedstaaten mit anderen Politikagenden möglicherweise entgegen.



Zudem steht die „Wertungsliste“ im Zeichen einer Reihe von quantifizierten Indikatoren, wodurch der Stellenwert von schwerer erfassbaren Aspekten von Armut und sozialer Ausgrenzung sinkt. Dies verschärft nicht nur das Risiko, dass diese Armutsaspekte übersehen werden, sondern auch, dass manche kumulativen positiven Auswirkungen von Maßnahmen gegen bestimmte Armutsaspekte verfehlt werden — beispielsweise Stressreduktion dank gestiegenem Einkommen. Analog dazu werden manche negative Nebenerscheinungen wie Scham und Demütigung, die bei stark zielgruppenorientierten, einkommensbezogenen Leistungen häufig auftreten, wahrscheinlich nicht dokumentiert.

Solche potentiellen Gefahren können sich durch Zielvorgaben verstärken, da damit zu rechnen ist, dass sie Energien in der Bürokratie hauptsächlich auf messbare Ziele kanalisieren. Ein weiterer unbeabsichtigter Nebeneffekt wäre, dass das Augenmerk auf leichter verwirklichte Ziele gelenkt wird; vielleicht wird damit die zentrale Stellung der „verankerten“ Messung gegenüber relativen Messungen weiter gefestigt. Zielvorgaben können auch eine Bestenauswahl verursachen, sodass die Personen knapp unterhalb der Armutgefährdungsgrenze den Sprung schaffen, während die am stärksten von Armut Betroffenen auf eine vergleichbare Unterstützung verzichten müssen. Zielgrößen bergen eine weitere Gefahr: PolitikgestalterInnen konzentrieren sich möglicherweise hauptsächlich auf kurzfristige anstatt auf langfristige Ergebnisse. Erhält beispielsweise die Erhebung der bloßen zahlenmäßigen Armutsquote den Vorzug vor der Intensitätsmessung (Erfassung der Armutgefährdungslücke), wird der „Rosinenpickerei“ weiter Vorschub geleistet, sodass Individuen mit hohem Unterstützungsbedarf vernachlässigt werden. Dabei verbringen die am stärksten Hilfsbedürftigen wahrscheinlich einen größeren Teil ihres Lebens in Armut, sodass ihr Gewicht in den Armutsquoten auf lange Sicht unverhältnismäßig hoch ausfällt, ebenso wie die Werte für Armutsdauer und -intensität.

Die Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz der Europäischen Union unterstrich, dass Indizes so angelegt werden müssen, dass sie Politikinterventionen folgen, ohne jedoch leicht manipulierbar zu sein. Dasselbe gilt für Zielgrößen. Außerdem ist wichtig, dass PolitikgestalterInnen bei Anpassungen an Zielgrößen die strategischen Politikziele nicht aus den Augen verlieren. Dies erfordert einen wohl überlegten Ausgleich zwischen Schwerpunktsetzungen und ganzheitlicher Betrachtungsweise.

### **Monitoring in Echtzeit oder im Nachhinein?**

Die „Wertungsliste“ ist als Monitoringwerkzeug für Politikmaßnahmen konzipiert, das im Zuge der Umsetzung aktiver Eingliederungsstrategien verwendet wird. Sie



soll einen Überblick darüber bieten, ob die französische Regierung bei ihren armuts-politischen Anstrengungen im Plan liegt und — in weiterer Folge — ob Zielgrößen erreicht wurden. Zahlreiche Komponenten der „Wertungsliste“ leiten sich jedoch aus überwiegend historischen Daten ab, nicht allein deshalb, weil die Erfassung, Aufbereitung und Interpretation von Statistiken einige Zeit in Anspruch nimmt. Dieses Problem verkompliziert die Politikgestaltung in der gesamten Europäischen Union. Deshalb verdienen die von der französischen Regierung entwickelten sechs Strategien (siehe oben) besondere Aufmerksamkeit. Besonderen Innovationscharakter besitzen das Panel von 1.000 BetreuerInnen von in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Menschen, das Stimmungsbarometer zur Eigenwahrnehmung der wirtschaftlichen Lage und Mikrosimulationen zur Modellierung aktueller — und nicht, wie üblich, künftiger — Politikresultate.

### **Monitoring oder Evaluierung?**

Die „Wertungsliste“ soll PolitikgestalterInnen bei der Überwachung von Veränderungen auf dem Gebiet der Armut helfen; wenn es darum geht zu ermitteln, inwieweit beobachtete Veränderungen umgesetzten aktivierungspolitischen Maßnahmen zuzuschreiben sind, ist sie allerdings weniger gut geeignet. Soll das Potential der „Wertungsliste“ in dieser Hinsicht verstärkt werden, müssten die auslösenden Momente ausgewiesen werden, die in der Aktivierungspolitik zur Eindämmung der verschiedenen Armutsdimensionen angenommen werden. Außerdem wären Zwischenindikatoren vonnöten, um zu beobachten, inwiefern die Stufen in der Kausalkette erreicht sind. Die „Wertungsliste“ enthält einige Zwischenindikatoren, die dem hohen Stellenwert gerecht werden, welche der Beschäftigung als Schutzschild vor Armut zugewiesen wurde: Erwerbsarmut, Haushalte ohne Erwerbsperson und Zugang zu Ausbildung. Daneben fehlt jedoch eine ganze Reihe anderer Zwischenindikatoren: Arbeitslosenraten, Dauer der Arbeitslosigkeit, Einkommensersatzraten, Lohnsätze und Lohnstreuung, Arbeitsplatzsicherheit und -qualität, Verbleib am Arbeitsplatz und berufliches Fortkommen, Diskriminierung am Arbeitsplatz und Verfügbarkeit von Kinderbetreuung. Ferner enthält die französische „Wertungsliste“ — im Gegensatz zur irischen Praxis — keine Programmziele und damit verknüpfte Indikatoren wie beispielsweise Sozialleistungsniveaus.

### **National oder lokal?**

Die „Wertungsliste“ besteht aus nationalen Indizes. Im aktiven Versuch, alle Verwaltungsebenen in die „Wertungsliste“ einzubeziehen, ergibt sich jedoch die Möglichkeit, lokale Indikatoren zu nutzen, um soziale Probleme zu orten, lokale Ressourcen zuzuweisen, Politikresultate zu überwachen und möglicherweise auch Politikziele



aufzustellen. Wie die Peer Review zu Tage gefördert hat, setzt Litauen ein zur Offenen Methode der Koordinierung analoges System um; darin wird für alle Kommunen eine Reihe von Indikatoren veröffentlicht, in der Absicht, LokalpolitikerInnen zu ermutigen, Vergleiche zu Politikergebnissen von Nachbargemeinden anzustellen. In den Niederlanden werden ebenfalls Vergleichsdaten zu Kommunen auf einer Webseite öffentlich gemacht; in Rotterdam sind sogar Detailinformationen zu den einzelnen Stadtteilen verfügbar, basierend auf Melde- und Erhebungsdaten. Diese Informationen dienen der Auslotung von Unterstützungsbedarf und als Zuteilungskriterium von Ressourcen. Es ist eine schwierige Herausforderung, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Abstimmung von Maßnahmen auf lokale Verhältnisse und der Vereinheitlichung und Integration zu erzielen. Letztere gewährleistet die Entwicklung eines zusammenhängenden landesweiten Überblicks, in dem regionale/lokale Abweichungen bezüglich der Bedarfslage und der Politikergebnisse ersichtlich werden.

Zusammenfassend kann behauptet werden, dass sich die „Wertungsliste“ dadurch, dass sie einen markanten Ausdruck der französischen Politikprioritäten darstellt, kaum ohne Anpassungen auf andere Mitgliedstaaten übertragen lässt. Die Betrachtung der „verankerten“ Armutsgefährdungsquote mag intuitiv erscheinen und bei PolitikerInnen, die auf schnelle Resultate aus sind, Anklang finden. Nichtsdestotrotz stellt dieses Messverfahren eindeutig eine Abkehr vom europäischen Verständnis von Armut und eine Hinwendung zu einem eher US-amerikanischen Modell dar (Besharov/Couch, 2009). Analog dazu könnte die Schwerpunktsetzung der „Wertungsliste“ auf Einkommensarmut (anstatt auf soziale Ausgrenzung), auf wirtschaftliche Effizienz (anstatt auf sozialen Zusammenhalt) und auf Deprivation (anstatt auf Ungleichheit) bei anderen Mitgliedstaaten auf Ablehnung stoßen. Andererseits enthält die „Wertungsliste“ Messungen unerfüllter Pflege- und Gesundheitsbedürfnisse, der finanziellen Ausgrenzung und der zwingenden Ausgaben — Faktoren, die in den Laeken-Indikatoren nicht aufscheinen. Das ernsthafte Bestreben, koordinierte Maßnahmen landesweit durchzusetzen und Echtzeitindikatoren zu entwickeln, ist ebenfalls richtungweisend und nachahmenswert.



## Teil E: Problemstellungen in der europäischen Politikgestaltung

Die französische „Wertungsliste“ knüpft an die Arbeiten der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Union an und ist ein Beispiel für die Sinnhaftigkeit der Politikkooperation in Europa und des Peer Review-Prozesses. Die Abweichungen der „Wertungsliste“ von den Laeken-Indikatoren sind aufschlussreich. Dies gilt auch für die französischen Bemühungen hinsichtlich der Regionalindikatoren und der Echtzeitmessungen. Von größter Bedeutung für das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist indes vielleicht die französische Entscheidung, Zielgrößen aufzustellen, um die Dynamik der Armutsbekämpfung anzustoßen.

Es ist evident, dass eine Reihe von an der Peer Review mitwirkenden Mitgliedstaaten die Laeken-Indikatoren für die eigene Politikarbeit angepasst haben. Eine systematische Untersuchung allfälliger Abweichungen von den Laeken-Indikatoren in den Mitgliedstaaten besitzt ein gewisses Lernpotential, was die nationalen Prioritäten angeht, aber auch hinsichtlich der Feinabstimmung von Inhalt und Ausrichtung der Laeken-Indikatoren selbst. In der französischen „Wertungsliste“ wird auf die Laeken-Unterscheidung zwischen primären, sekundären und kontextabhängigen Messungen verzichtet, dafür stehen Indizes zur Einkommensarmut im Vordergrund. Direktmaßnahmen zur Einkommensschere entfallen, dafür wurden manche klassenbasierte Indizes zu Dienstleistungsnutzung und -zugang hinzugefügt. Die Liste enthält ferner weder eine Messung der Langzeitarbeitslosigkeit, noch der Abweichungen zwischen den Erwerbsraten von Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Unterschiede in den berücksichtigten Maßen, v. a. wenn kein Bezug zur Erbringung spezifischer Dienstleistungen gegeben ist (z. B. Messung der Unterbeschäftigung in Ergänzung zur „Wertungsliste“), zeugen von einem echten Politikelan zugunsten der Eingliederung. Unterschiedliche Unterlassungen legen wiederum ein geringeres Augenmerk oder aber Bedenken zur Messung, Aussagekraft oder Zuverlässigkeit nahe.

Der Umstand, dass die Laeken-Indikatoren weder kontextspezifisch angelegt sind, noch zu bestimmten Politikzielen in Bezug stehen, begünstigt zwar internationale Vergleichsmöglichkeiten, schränkt den Nutzen der Indikatoren für die einzelstaatliche Ebene jedoch ein. Insbesondere bedeutet dies, dass die Indikatoren nicht für die Politikevaluierung oder Erprobung von Umsetzungskonzepten nationaler oder lokaler Politikmaßnahmen herangezogen werden können. Die Mitgliedstaaten könnten dazu ermutigt werden, ergänzende Zwischenmessungen der Politikergebnisse durchzuführen, um den einzelstaatlichen Nutzen der Laeken-Indikatoren als



Beurteilungsinstrument und ihr Forschungspotential für die Gemeinschaft zu verstärken; nationale Politikdeskriptoren könnten an den EU-SILC Datensatz (Community statistics on income and living conditions, „Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen“) angepasst werden, um eine vergleichende Politikevaluierung zu erleichtern.

Zwei methodologische Innovationen, die im Rahmen der französischen Strategie in Angriff genommen werden, besitzen EU-weite Relevanz und sind für die Weiterentwicklung der Laeken-Indikatoren von direktem Belang: die vertikale Integration und die Optimierung der Datenaktualität. Damit statistische Angaben zu Armut und sozialer Ausgrenzung direkt in Politikentscheidungen einfließen können, und nicht allein in Aufstellungen über vergangene Entwicklungen Verwendung finden, müssen sie möglichst aktuell sein. Die den Laeken-Indikatoren zugrunde gelegten Daten sind häufig über 18 Monate alt, während Wirtschaftsindikatoren vielfach weitaus aktueller sind. Ausgehend von der Feststellung, dass prägnante wirtschaftliche und soziale Veränderungen immer rascher erfolgen, erprobt die französische Regierung (s. o.) neue Datenquellen und Indikatoren, die potentiell eine deutlich beschleunigte Berichterstattung erlauben. Europa ist gefordert, derartige Entwicklungen zu fördern, bewährte Verfahrensweisen zu erkennen, verallgemeinerbare Erkenntnisse herauszuarbeiten und technische bzw. technologische Innovationen voranzutreiben.

40

Ein europäisches Vorgehen zugunsten der vertikalen Integration statistischer Reihen wäre ebenfalls begrüßenswert. Die Laeken-Indikatoren wurden vorrangig für Analysen auf einzelstaatlicher Ebene entwickelt, sind aber für regionale oder lokale Belange nicht unbedingt geeignet oder sinnvoll. Dennoch spricht vieles — und die französischen Initiativen bestätigen dies eindrucksvoll — für den Aufbau statistischer Strukturen, die Indizes freisetzen, welche auf unterschiedlichen geografischen Ebenen zur Anwendung kommen könnten, entweder durch die Verdichtung lokaler Messungen zu nationalen Indikatoren oder die Abwandlung nationaler Messungen in regionale Varianten. Für die Armutsbekämpfung ist dies von besonderer Wichtigkeit, da Politikmaßnahmen häufig auf subnationaler Ebene angesiedelt werden und Ressourcen deshalb vielfach bestimmten Zielgebieten zugewiesen werden. Außerdem wird das persönliche Armutserlebnis von lokalen Faktoren bestimmt. Die Entwicklung geografisch flexibler Statistikreihen ist mit enormen begrifflichen und technischen Herausforderungen verbunden. Auf der anderen Seite steht ein großes Fachwissen zur Verfügung, nicht zuletzt dort, wo an der Integration von Verwaltungsdaten und geografischen Informationssystemen gearbeitet wird. Hierin liegt ein beträchtliches gegenseitiges Lernpotential für die Mitgliedstaaten, und ein Prozess, der von der Europäischen Kommission begünstigt werden könnte.



Alles in allem knüpfen die französischen Erfahrungswerte an aktuelle europäische Debatten über die Sinnhaftigkeit nationaler, quantifizierter Zielvorgaben im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung an. Die oben zitierte Aussage von Nicolas Sarkozy ist ein Plädoyer für Zielgrößen in der Politikgestaltung: Sie wirken sich förderlich auf den politischen Ehrgeiz aus, regen das öffentliche Interesse an und begünstigen die Unterstützung für Reformen; Audits und Nachprüfbarkeit halten Einzug in die Politikarbeit, um „einfachen Wahlentscheidungen“ zuvorzukommen. Ferner geht von ihnen ein Leistungsanreiz in der Verwaltungsarbeit aus, und sie fördern Akzeptanz und Mitverantwortung. Im europäischen Kontext tragen sie zur Festigung der Logik der Nachprüfbarkeit und des Peer Review-Gedankens im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) bei; durch die Förderung der öffentlichen Kontrolle verleihen sie der Zivilgesellschaft einen stärkeren Einfluss. Die an der Peer Review beteiligten NRO-VertreterInnen traten übrigens vehement für die Einsetzung quantifizierter einzelstaatlicher Zielgrößen ein (D’Addato, 2009; Jones, 2009; Europäische Kommission, 2009a).

Wenn quantitativ bestimmbare Zielgrößen den erwünschten Effekt bringen sollen, müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen gegeben sein. Sie sollen zwar ehrgeizig angelegt sein, um PolitikgestalterInnen ausreichend zu fordern, müssen aber sachgerecht und bewältigbar bleiben. Was sachgerecht und bewältigbar ist, ergibt sich aus dem jeweiligen Kontext. Es ist wichtig, dass Zielgrößen den Politikvorgaben und darin enthaltenen Prioritäten angemessen Rechnung tragen, um einer Verzerrung der Politik vorzubeugen und möglichst wenig Platz für „Rosinenpickerei“ und Hasardieren zu lassen. Die Erreichbarkeit ist von Umfang, Qualität und Verwendung der verfügbaren Ressourcen abhängig und insofern eine Frage von Verhandlungen und Entscheidungen. Diese Entscheidungen müssen auf Fakten gestützt sein, dürfen aber nicht ausschließlich auf frühere Erfahrungswerte, die Politiklogik oder lokale Institutionen beschränkt sein. Große schrittweise Veränderungen sind unwahrscheinlich, und bestimmte Politikmaßnahmen können keine spezifischen Resultate hervorbringen. Der Gedanke hinter der Einsetzung von Zielgrößen lautet indessen, Veränderungen voranzutreiben, die eine Verwirklichung der Politikvorgaben wahrscheinlicher machen. Dies erfordert möglicherweise einen Politikwandel, die Neugestaltung von Institutionen und Arbeitsweisen und/oder Umstellungen in Art und Höhe der Finanzierungen.

Im März 2010 regte die Europäische Kommission die Verabschiedung einer Zielgröße für von relativer Armut betroffene Menschen an: -25% bis 2020 (ausgehend von den einzelstaatlichen Grenzwerten von 60% des verfügbaren Medianeinkommens) (Europäische Kommission, 2010). Die Erwartung geht dahin, dass dieses EU-Ziel — eines



---

von fünf „Kernzielen“ — im Rahmen nationaler Ziele und Verlaufspläne umgesetzt wird, um den spezifischen Situationen der einzelnen Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Diese Vorgangsweise ist angemessen im Hinblick darauf, dass PolitikgestalterInnen und WählerInnen sich für diese Ziele einsetzen sollen — denn nur so lässt sich eine effektive Risikobereitschaft herstellen und eine kontinuierliche Kontrolle gewährleisten. Wenn sich die Festsetzung von Zielgrößen auf Erfahrungswerte über Angemessenheit und Erreichbarkeit stützt und der Ambition gerecht werden soll, die sozialen Kosten und das persönliche Armutserlebnis ernsthaft zu berücksichtigen, ist es allerdings von großer Wichtigkeit, Diskussionen und gegenseitiges Lernen zu fördern. Nicht zuletzt ist maßgeblich, dass die Messzahlen, die für die Definition nationaler Zielgrößen herangezogen werden, einem europaweiten Vergleich zugänglich sind. Nur so lassen sich die Fortschritte der Mitgliedstaaten auf dem Weg zu ihren jeweiligen Zielen zuverlässig vergleichen.



# Literatur

Abela, A. und Vella, G. (2009): *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion (Malta)*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Paris, 3./4. Dezember.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. und Nolan, B. (2002): *Social indicators — the EU and social inclusion*. Oxford, Oxford University Press.

Berger, F. (2009): *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion: the case of Luxembourg*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Paris, 3./4. Dezember.

Besharov, D. und Couch, K (2009): *European measures of income, poverty, and social exclusion: Recent developments and lessons for U.S. poverty measurement*. Journal of Policy Analysis and Management, 28(4): 713–715).

Capătă, D. und Poede, G. (2009): *Fighting Poverty and Social Exclusion in Romania*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Paris, 3./4. Dezember.

Castell, S. und Thompson, J. (2007): *Understanding Attitudes to Poverty in the UK: Getting the public's attention*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Cebulla, A., Ashworth, K., Greenberg, D. und Walker, R. (2005) *Welfare to Work: New Labour and the US experience*, Aldershot: Ashgate.

Centre d'étude et de recherche sur la Philanthropie — CerPhi (2009): *Les glaneurs alimentaires*. Paris. Bericht erstellt für *DIIESES* und *HCSACP* (Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté). <http://www.cerphi.org/Etudes-et-sondages/Telecharger-les-etudes-disponibles>.

Colin, C. (2007): *Poverty reduction strategies in the United Kingdom and Ireland*. Ottawa: Library of Parliament PRB 07–28E.

Conservative Party (2008): *Making British poverty history*. London..

CWP — Canada Without Poverty (2009): *20th Year since Parliament's Pledge to Eradicate Child Poverty by 2000*. Ottawa. [http://www.cwp-csp.ca/Blog/?page\\_id=140&event\\_id=9](http://www.cwp-csp.ca/Blog/?page_id=140&event_id=9).

D'Addato, A. (2009): *Measuring and monitoring: a child-right perspective*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Paris, 3./4. Dezember.

Dam, Van, R. (2009): *Learning how to use indicators as policy tools*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

Draganov, D. und Iliev, I. (2009): *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion, Bulgaria*. Beitrag zur Peer Review: Wir-



kungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

Europäische Kommission (2008): *Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively*. Council of the European Union, 2916th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brüssel, 17. Dezember, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/lisa/104818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lisa/104818.pdf).

Europäische Kommission (2009a): *Minutes of the France 2009 Peer Review: Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*. Europäische Kommission: GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

Europäische Kommission (2009b): *Eurobarometer Survey on Poverty and Social Exclusion 2009*, Luxemburg: Europäische Kommission, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Europäische Kommission (2010): *Europe 2020; Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. Brüssel: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission KOM (2010) 2020, 3. 3. 2010.

Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté — HCSACP (2009): *Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans*. Paris: Rapport Au Parlement, Haut Commissaire Aux Solidarites Actives Contre La Pauvrete, Oktober.

44

HM Treasury (2007): *PSA Delivery Agreement 9: Halve the number of children in poverty by 2010–11, on the way to eradicating child poverty by 2020*. London: HM Treasury.

Jones, S. (2009): *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*. A Contribution from the European Anti Poverty Network. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

Lazutka, R. (2009): *Active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion from Lithuanian perspective*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

Marlier, E., Atkinson, A., Cantillon, B. und Nolan, B. (2007): *The EU and social inclusion*. Bristol: Policy Press.

McKendrick, J., Sinclair, S., Irwin, A. / O'Donnell, H., Scott, G. und Dobbie L. (2008): *The media, poverty and public opinion in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation.

Moreira, A. (2008): *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.

Morrin, P. (2009): *Irish response to the social inclusion peer review discussion paper*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.



MSAE — Ministry of Social Affairs and Employment (2009): *Poverty and social exclusion, The Netherlands*. Beitrag zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

OECD (2009): *Employment Outlook 2009 — How does France compare?* Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/43707170.pdf>.

O'Kelly, K. (2007): *The evaluation of mainstreaming social inclusion in Europe*. Dublin: Combat Poverty Agency.

OSI — Office for Social Inclusion (2009): *National Action Plan for Social Inclusion 2007–2016: Annual Report 2008*. Dublin.

PFUE (2008) High Commissioner for active inclusion against poverty. [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015\\_table\\_ronde\\_pauvrete/Active\\_inclusion\\_against\\_poverty.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_table_ronde_pauvrete/Active_inclusion_against_poverty.pdf).

Reuters (2009): *France's Sarkozy sees unemployment falling in 2010*. <http://www.xe.com/news/2010-01-25%2015:07:00.0/917637.htm?c=1&t=>, Thompson-Reuters, 25. Januar 2010: 20:07.

The Poverty Site (2010): *Children in low-income households*. <http://www.poverty.org.uk/16/index.shtml>.

Walker, R. (2009): *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*. Diskussionspapier zur Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Paris, 3./4. Dezember.

Walker, R., Tomlinson, M. und Williams, G. (2009): *The problem with poverty: Definition, measurement and interpretation*. In: G. Walford/E. Tucker (eds.): *The Sage Handbook of Measurement: How social scientists generate, modify and validate indicators and scales*. pp. 353–376, London: Sage. 2009.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## **Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung**

Peer-Länder : **Belgien, Bulgarien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, Niederlande**

2007 wurde in Frankreich ein Punktesystem ins Leben gerufen, anhand dessen die Fortschritte im Hinblick auf das nationale Ziel, die Armut bis 2012 um ein Drittel einzudämmen, gemessen werden sollen.

Der Schlüsselindikator in diesem Punktesystem ist das Armutsrisiko im Verhältnis zu einem bestimmten Zeitpunkt (2006). Daneben gibt es eine Reihe weiterer Kennzahlen (18 Haupt- und 21 Nebenindikatoren) zu sämtlichen Aspekten des Kampfes gegen Deprivation und soziale Ausgrenzung (u. a. Einkommen, Beschäftigung, Wohnsituation, Gesundheit, bis hin zu finanzieller Ausgrenzung, Kinderarmut und Bildung).

Die Kombination verschiedener – mehrheitlich anhand offizieller nationaler Quellen bewertbarer – Indikatoren soll nicht nur darüber Aufschluss geben, wie es um den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen bestellt ist, sondern auch über die Häufigkeit und Intensität von Armut und damit gleichzusetzenden Lebensverhältnissen. Diese Methodik soll zudem gewährleisten, dass die Verfolgung der Langzeitziele in der Armutseindämmung den sozialen Zusammenhalt nicht negativ beeinflusst.

Es wurden Partnerschaften mit lokalen Gebietskörperschaften initiiert, um eine Überwachung der Kennzahlen auf lokaler Ebene zu garantieren. Die Detailarbeiten am Punktesystem sind noch in Gang, dennoch kann von diesem Instrument ein Beitrag zur Beurteilung von Politikmaßnahmen in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erwartet werden. 2010 ist das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut.