

José Caudron

Frankreich: Gegen das Abgleiten Richtung Restwohlfahrtsstaat kämpfen! In Frankreich und in der Europäischen Union Reformen für Fortschritt und Effektivität der Systeme der Sozialen Sicherung aufbauen!

1. Die Einführung und die Ausdehnung des Systems der sozialen Sicherung in der Phase des Aufschwungs nach dem zweiten Weltkrieg

1.1 Die sozialen Bedürfnisse durch Rückgriff auf Beiträge der Firmen finanzieren!

1.2 Realität und Mehrdeutigkeiten des Prinzips der Universalität

1.3 Krise und Veränderungen der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung

1.4 Das Sinken des relativen Anteils der Beiträge an der Finanzierung

1.5 Das Argument der „Gerechtigkeit“

1.6 Das Argument der zu hohen Arbeitskosten in Frankreich

1.7 Die Politik der Befreiung von den Arbeitgeberanteilen

1.8 Die Verhärtung der Kriterien für die Arbeitslosenunterstützung

2. Die augenblicklichen Reformen: „Anreize zur Arbeit“, vorprogrammierte Regression der öffentlichen Altersrenten, partielle Privatisierung der Krankenversicherung

2.1 Die „Arbeitsprämie“ und der Ansporn zur Arbeit der EmpfängerInnen von sozialen Mindestsätzen

2.2 Die vorprogrammierte Absenkung der öffentlichen Altersrenten

2.3 Die geplante Privatisierung des Gesundheitssystems

2.4 Der Marktlogik des Ultraliberalismus Alternativen entgegensetzen

2.5 Schlusswort

Frankreich: Gegen das Abgleiten Richtung Restwohlfahrtsstaat kämpfen! In Frankreich und in der Europäischen Union Reformen für Fortschritt und Effektivität der Systeme der Sozialen Sicherung aufbauen!¹

¹ Dieser Text wurde von José Caudron, Dozent für Wirtschaftswissenschaft der sozialen Sicherungssysteme an der Universität Paris Panthéon-Sorbonne, verfasst und hat von den

Es ist zunächst angebracht, einige historische Aspekte zum Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) in Frankreich in Erinnerung zu rufen. Selbst wenn Keim- und Teilformen des Wohlfahrtsstaats schon zwischen den beiden Weltkriegen bestanden, war es aus Anlass der Befreiung, dass eine wirkliche Politik der Abdeckung der sozialen, Alters-, Gesundheits- und Elternschaftsrisiken verwirklicht wurde. Ihr Ziel war es sowohl, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu sichern, um der langen Phase der Schwierigkeiten ein Ende zu setzen², als auch die Bedingungen einer größeren sozialen Gerechtigkeit herzustellen, so wie dies die Organisatoren der Résistance gefordert hatten.

Pierre Laroque schrieb 1940 aus Anlass der Schaffung der *Sécurité sociale* in Frankreich³: „Die Formel, die wir anwenden wollen, ist das Zwischending zweier Formeln, der von Bismarck und der von Beveridge.“ Er unterstrich so die Absicht, eine soziale Sicherung mit universalistischem Ziel einzuführen, die durch auf die Arbeit bezogene Beiträge finanziert werden sollte. Die *Sécurité sociale* berücksichtigte so die Unzulänglichkeiten der „sozialen Sicherungen“, die durch die Gesetze von 1928-30 eingeführt worden waren.

Die „Gemischtheit“ des französischen Systems zielte also von vornherein darauf ab, den scheinbaren Widerspruch zwischen Versicherung und Beihilfe zu lösen. Diese Wette ging während der Expansionsphase der 30 glorreichen Jahre auf, trotz der regen und ständigen Opposition der Arbeitgeber und einer Fraktion der französischen Rechten. Aber schon gegen Ende der 60er löste sich der Kompromiss, auf dem sie beruhte, zusehends auf, bis sie schließlich zum augenblicklichen Zeitpunkt zu explodieren droht. Wir werden daher, in einem zweiten Schritt, die Konsequenzen der Finanzierungskrise der sozialen Sicherung untersuchen, die

Ratschlägen und mehrmaligen Lektüren von Catherine Mills, Dozentin für Wirtschaftswissenschaften HC an der Universität 1, Panthéon-Sorbonne, profitiert.

² Zu den Vorkriegskrisen, vergleiche die Analyse der Krisen auf der Grundlage der Konzepte der Überakkumulation-Abwertung des Kapitals, die durch Paul Boccarda in *Études sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue* (Studien über den Monopolkapitalismus des Staates, seine Krise und deren Ausgang), Paris, Éditions sociales, 1973, P. Boccarda ab 1971; vgl. auch Paul Boccarda, *Études sur le capitalisme monopoliste d'État...*, 1973, S. 292-391; und, vor kürzerer Zeit erschienen, „Révolution informationnelle et débuts possibles d'un nouveau type de régulation dans un système mixte ouvert“ (Informatikrevolution und mögliche Anfänge eines neuen Typs der Regulierung in einem gemischten offenen System), *Mondes en développement*, Band 20, 1992, Nr. 79-80, S. 125 ausgearbeitet wurden; und C. Mills, *Economie de la protection sociale* (Wirtschaft der sozialen Sicherungssysteme), Sirey, 1994.

³ Pierre Laroque ist im kollektiven Gedächtnis als der Gründungsvater der *Sécurité sociale*, des französischen Sozialen Sicherungssystems verhaftet geblieben. Sofort nach seinem Eintritt in den Conseil d'État (Staatsrat) hat er an der Einführung der Gesetze zu den sozialen Sicherungssystemen im Jahre 1930 teilgehabt. Während des Zweiten Weltkriegs bereitete er den französischen Plan der *Sécurité sociale* im Rahmen des *Programme d'action de la Résistance* (Aktionsprogramm des antifaschistischen Widerstands) vor. Als die Befreiung kam, appellierten Alexandre Parodi, Arbeitsminister der Vorläufigen Regierung, und dann auch Ambroise Croizat, an ihn, um die großen Verordnungen von 1945 und 1946 zur sozialen Sicherung auszuarbeiten und umzusetzen. Pierre Laroque war dann bis 1951 Generaldirektor der *Sécurité sociale*.

schon 1967 losging und das Ende des langen Zyklus ansagte⁴. Dann werden wir einen Blick auf die regressiven Umgestaltungen der sozialen Sicherung auf Grundlage der neo-liberalen Rezepte werfen, die der Entwicklung der Armut in allen ihren Formen Vorschub leisten: Programmierung einer massiven Absenkung der öffentlichen Renten und Pensionen, Gesundheitsreform der „mehreren Geschwindigkeiten“, Politik der „Arbeitsanreize“ durch die Verschärfung der Bedingungen für den Empfang von Arbeitslosengeld und die Reform der „sozialen Minima“ (Mindestsätze), bis hin zum augenblicklichen Zeitpunkt. Seit der Rückkehr der Rechten an die Regierung im Juni 2002, ist alles auf ein unvermeidliches Abgleiten des Sozialen Sicherungssystems in Frankreich in Richtung Restwohlfahrtsstaat auf der Grundlage der *workfare* nach angelsächsischem Muster hin orchestriert⁵.

Die Einführung und die Ausdehnung des Systems der sozialen Sicherung in der Phase des Aufschwungs nach dem zweiten Weltkrieg

1.1 Die sozialen Bedürfnisse durch Rückgriff auf Beiträge der Firmen finanzieren!

Die Dynamik der französischen Wirtschaft von der Befreiung bis zum Ende der 60er Jahre zeigt sich an einer „quasi“- Vollbeschäftigung⁶, die es ermöglichte, die Erfordernisse der Gesundheitsfürsorge in einer Bismarckschen Finanzierungslogik zu berücksichtigen und dabei die Krankengrundversicherung allmählich auf fast die ganze Bevölkerung auszudehnen. Gleichzeitig beseitigte die schrittweise Einführung der anteiligen Rente allmählich die Altersarmut; ein Altersminimum ohne Beitrag wurde schon 1956 eingeführt, um die Situation derer zu verbessern, die nicht genug (oder gar keine) Beiträge an das 1945 eingeführte System der anteiligen Rente gezahlt hatten.

⁴ Die Wiederentdeckung des Beitrags von Kondratiev und der neueren Entwicklungen zu den Krisen auf der Grundlage der Theorie der langen Zyklen wurden in Frankreich durch P. Boccario und dann durch L. Fontvieille publik gemacht. Vgl. L. Fontvieille « Cycles Kondratieff et théorie de la régulation » (Kondratiev-Zyklen und die Theorie der Regulierung), *Issues*, Nr. 4, 1979 und, vor kürzerer Zeit, « Les mouvements de longue durée dans la pensée économique » (Die langen Schwingungen im wirtschaftlichen Denken), *Économies et sociétés*, « Développement, croissance et progrès », *Cahiers de l'ISMEA*, Serie F-33, Nr. 7-8, 1993. Die Arbeiten von N.D. Kondratiev zu den langen Zyklen sind auf Französisch als *Les grands cycles de la conjoncture*, (durch Louis Fontvieille erstellte und herausgegebene Ausgabe), Paris, Economica 1992, erschienen.

⁵ Im Gegensatz zur *welfare*, macht *workfare* die Zahlung von Leistungen von Arbeit oder der Teilnahme an einem Eingliederungsprojekt abhängig. Diese Philosophie des *workfare* impliziert, dass die Kompensationszahlungen minimalisiert werden und, was die Arbeitslosigkeit angeht, dass sie nur für eine sehr kurze Zeit gezahlt werden. Der Begriff Restwohlfahrtsstaat lehnt sich an die Typologie der Wohlfahrts- und Sozialstaaten von Gösta-Esping Andersen an, die weiterhin ein Referenzwerk ist (Gösta-Esping Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essais sur le capitalisme moderne* [Die drei Welten des Wohlfahrtsstaates. Essays über den modernen Kapitalismus], PUF, 1999 für eine französische Ausgabe).

⁶ Diese „Vollbeschäftigung“ im Sinne von Beveridge, und selbst von Keynes, lässt ein Arbeitslosigkeitsniveau von ungefähr 4% zu und geht mit einer massiven Unterqualifizierung der einfachen Arbeitskräfte einher.

Auf originelle Weise förderte Frankreich eine dynamische Familienpolitik, die bis 1998 vollständig aus Arbeitgeberbeiträgen durch die Firmen finanziert wurde. Die *Familiengelder* förderten so den *baby boom*, der bis Mitte der 60er andauerte und einen mächtigen Faktor für sozialen Zusammenhalt und Eingliederung von MigrantInnen darstellte, deren Zuzug man förderte, da das Wachstum außergewöhnlich war, mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate über 5% in der Periode 1948-1968.

Aber die Errichtung des sozialen Sicherungssystems musste viele Beschränkungen und zahlreiche Widerstände überwinden. Der Laroque Plan zielte, einem Beveridge-Prinzip folgend, auf die Einrichtung einer Einheitskasse für die Gesamtheit der ArbeiterInnen und für die drei Hauptrisiken, aber die Berufsstände, die sich in der Zwischenkriegszeit etabliert hatten, lehnten ihre Unterwerfung unter ein allgemeines System ab. Die „Spezialregime“, die bis heute bestehen, regelten die Gesamtheit des öffentlichen Sektors, die ArbeitnehmerInnen der großen nationalisierten Betriebe (SNCF, EDF-GDF...), die Bauernschaft, die Kleinhändler und Handwerker... Diese Komplexität der Struktur der sozialen Sicherung diente später ihren Feinden als Argument, dass sie angeblich „Ungerechtigkeiten“ produziere, insbesondere was die Renten angehe.

Die *Sécurité sociale* umfasst nicht das Risiko der Arbeitslosigkeit. Dieses Risiko wurde erst im Jahre 1958 durch die Sozialhilfe der Kommunen erfasst, die normalerweise nach Belieben gezahlt wird und stigmatisierend ist. Dann wurde die UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – *Nationale Union für die Beschäftigten in Industrie und Handel*) gegründet, die dank Leistungen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen funktionierte. Die Verwaltung der UNEDIC gründete sich auf ein paritätisches Prinzip der gemeinsamen Verwaltung durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften der Lohn- und GehaltsempfängerInnen. Jedoch müssen die von Zeit zu Zeit im Rahmen dieser Parität abgeschlossenen Rahmenverträge durch das Arbeitsministerium abgesehnet werden.

Natürlich wurde die Finanzierung der sozialen Bedürfnisse zu einem großen Teil aus Arbeitgeberbeiträgen von vornherein durch die Arbeitgeberschaft kritisiert, die sich auf die liberale Wirtschaftsdoktrin berief und eine minimale soziale Sicherung aus Steuergeldern vorzog⁷. Aber während der 30 glorreichen Jahre blieb das Wachstum hoch und der Konsens siegte über die Abweichungen. Im Jahre 1958 verstärkte die Rückkehr des Generals de Gaulle sogar die Legitimität des Systems der sozialen Sicherung, das ja vom Nationalen Widerstandsrat ausgegangen war. Aber Ende der 60er endet die Aufschwungphase, die nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen hatte, und die Verschärfung der Systemkrise gibt den Gegnern einer starken sozialen Sicherung neue Kraft, obwohl diese, global gesehen, ihren Zielen genügt hatte.

⁷ Vergleiche *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes* (Die *Sécurité sociale*. Ihre Geschichte aufgrund von Texten), Band 3, Alain Barjot (Direktor), Gesellschaft zum Studium der Geschichte der sozialen Sicherungssysteme, Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, Paris 1997; *Un siècle de protection sociale* (Ein Jahrhundert soziale Sicherung), Akten des internationalen Kolloquiums des Senats (Oktober 1996), Paris, Documentation française, 2001; *Contribution à l'Histoire financière de la Sécurité sociale*, Michel Laroque (Direktor), Zentrum für die Geschichte der *Sécurité sociale*, Paris, Documentation française, 1999.

2.2 Realität und Mehrdeutigkeiten des Prinzips der Universalität

Der Wunsch, der in dem Plan Laroque ausgesprochen worden war, setzte sich tatsächlich in Maßnahmen um, die auf Universalität der sozialen Sicherung abzielten. So wurden im Jahre 1974 die Ausgleichszahlungen der verschiedenen Regime verallgemeinert; sie erlauben es insbesondere, die demographischen Defizite bei den Berufen auszugleichen, die durch die Veränderungen des Prozesses der kapitalistischen Produktion verursacht werden. So gelang den Bergleuten und den Bauern, die sich für die Beibehaltung der Autonomie ihres Regimes der sozialen Sicherung ausgesprochen hatten, die Beibehaltung ihres Zugangs zu Krankenversicherungsleistungen und Rentenansprüchen nur durch große Transfers aus dem allgemeinen Regime und gleichzeitig, was die Bauern anging, aus dem Staatshaushalt.

Dennoch konkretisierte sich die versprochene Ausweitung der sozialen Sicherung auf die ganze Bevölkerung nur sehr spät und partiell. So kamen die nicht fest angestellten Beschäftigten erst 1966 wirklich in den Genuss der Krankenversicherung; gleichermaßen wurde das Beschäftigungskriterium für den Zugang zu den Familienzuzahlungen erst im Jahre 1978 abgeschafft. Die Einrichtung eines Minimallohns ließ bis 1988 auf sich warten, und sie gilt bis heute noch unter restriktiven Bedingungen: Zahlungen sind an eine berufliche Eingliederung geknüpft, und Personen unter 25 Jahren sind ausgeschlossen. Man kann definitiv sagen, dass die Universalität, die der Plan Laroque versprochen hatte und die in die Verfassung der 4. Republik übernommen worden war, sich in vielen Punkten ganz besonders als programmatische Luftblase erwiesen hat⁸.

Andere Besonderheiten haben das französische System der sozialen Sicherung besonders kompliziert. Ihre zurückhaltende Wirkung ist nie ganz ausgeglichen worden, und sie wirkten sich in hohem Maße gegen das System aus, als dieses mit dem Wiederaufstieg der liberalen Dogmen das Objekt scharfer Kritik wurde.

Eine dieser Besonderheiten ist, dass das System der Krankenversicherung in Frankreich 1945 mit einem Zwei-Etagen-Prinzip eingeführt worden war, einer **obligatorischen Grundsicherung** und einer **zusätzlichen freiwilligen Sicherung**, die in ihrer großen Mehrheit von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit verwaltet wurde. Man hatte das schnelle Wachstum der Versicherungsvereine zwischen den zwei Kriegen berücksichtigen müssen, als diese die Unzulänglichkeiten der obligatorischen Krankenversicherung, die im Rahmen der Gesetze über die soziale Sicherung von 1928 und 1930 eingeführt worden war, auszugleichen versucht hatten. Die Versicherungsvereine, die sich rühmen konnten, ihren Mitgliedern eine ziemlich kohärente Abdeckung anzubieten, hatten der Idee einer Krankenversicherung, die völlige Kostenlosigkeit der Behandlung versichert hätte, wie es der Plan Laroque gewünscht zu haben scheint, einen ziemlich starken

⁸ Die Verfassung der 4. Republik (1946) präzierte: „Die Nation sichert dem Individuum und seiner/ihrer Familie die notwendigen Bedingungen für ihre Entwicklung... Sie sichert allen, insbesondere dem Kind, der Mutter und den älteren ArbeiterInnen die Sicherung der Gesundheit, der materiellen Sicherheit, der Erholung und der Freizeit. Jedes menschliche Wesen, das sich aufgrund seines oder ihren Alters, seines/ihren physischen oder geistigen Zustands, der wirtschaftlichen Situation in der Situation der Arbeitsunfähigkeit befindet, hat das Recht von der Gemeinschaft die angemessenen Mittel für seine/ihre Existenz zu erhalten.“ Diese Präambel wurde in die Verfassung der 5. Republik (1958) übernommen.

Widerstand entgegen gesetzt. Diese Zwei-Etagen-Architektur der Krankenversicherung hat in der Folgezeit, als die Politik der buchhalterischen Verwaltung der Gesundheitsausgaben begann, das Phänomen der Ungleichheit des Zugangs zur Behandlung sehr stark verstärkt (siehe unten).

Das System der französischen Gesundheitsfürsorge hat einen anderen spezifischen Aspekt und zwar den, sich auf die Gemischtheit eines öffentlichen Sektors (insbesondere was die Krankenhausbehandlung angeht) und einer Privatmedizin, die in der Versorgung der Städte sehr überwiegt, zu stützen. Die Freiheit der Wahl des Arztes im Rahmen vergesellschaftlicher Gesundheitsausgaben, eine in der Verfassung festgeschriebene Freiheit, hat vielleicht einen kostenerhöhenden Faktor dargestellt, aber er hat auch Effektivität gebracht. Diese Wahlfreiheit ist nunmehr einzigartig in Europa.

Was die Pensionen angeht, setzen die sich für die Lohn- und GehaltsempfängerInnen des Privatsektors aus einer **Grundrente** und einer **obligatorischen Zusatzrente** zusammen, die einen großen Teil des Gesamtumfangs der öffentlichen Rente ausmacht (durchschnittlich 25%). Das Ziel war natürlich, die Grundrente des allgemeinen Regimes der *Sécurité sociale* zu ergänzen, um den Rentnern den Zugang zu einer einigermaßen substantiellen Rente oder Pension zu ermöglichen, und das wurde zunächst für die Angestellten (Schaffung der AGIRC im Jahre 1957) und dann auch für die Arbeiter (Schaffung der ARRCO 1967) konkretisiert. Diese obligatorische Zusatzrente förderte eine Art „kollektives Zwangssparen“ für die Renten durch ein System der Umverteilung. Die Renten beruhten demnach auf einer Solidarität zwischen den Generationen und den Berufszweigen, die durch gegenseitiges Abgeben, und zwar sowohl aus dem Mehrwert als auch aus den Gewinnen, finanziert wurden und die über einen einfachen Prozentanteil des Arbeitsentgelts hinausgingen, sondern es darüber hinaus ermöglichten, vergesellschaftete Einkommen auf Nichtmarktgrundlage zu finanzieren⁹.

Das Versprechen eines kohärenten Einkommens nach der Lohnabhängigkeit hat ein Hauptelement des sozialen Zusammenhalts deutlich gemacht, aber es erklärt auch zum Teil, warum die Arbeitsproduktivitätszuwächse in Frankreich während der Dreißig Glorreichen im Vergleich zu anderen europäischen Länder besonders hoch waren. Die Renten waren ein wichtiges wirtschaftliches Regulierungsinstrument, das die Förderung aller Punkte des Lebenszyklus organisierte, indem es die wirksame Nachfrage unterstützte.

Schließlich sollte man auch die Wichtigkeit der Dualität zwischen den Lohn- und GehaltsempfängerInnen zugewiesenen und den so genannten Arbeitgeberbeiträgen bei der Finanzierung der sozialen Versicherung nicht außer Acht lassen. Die Befürworter der sozialen Sicherung gaben selbst zu, dass diese Zweispaltung letztendlich fiktiv war, weil es wirklich ihre Gesamtheit war, die man im Verhältnis zu

⁹ Im Gegenzug trugen die Beiträge zur Erhöhung der effektiven Nachfrage bei, und zwar durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen und ihre Reproduktion, also durch Erhöhung des Mehrwerts. Sie stellen den verfügbaren Mehrwert für die Arbeiter und die Bevölkerungsgruppen dar. Dieses Prinzip der Gegenseitigkeit kündigte einen Beginn des möglichen Überholens der Lohnabhängigkeit und des Arbeitsmarkts an, was auch die Kraftanstrengung erklärt, die das neoliberale Denken bei der Kritik der Renten durch Umverteilung an den Tag legte.

den gesamten Arbeitskosten berücksichtigen musste. Aber darüber hinaus bedeutete die Einrichtung von Abgaben der Lohn- und GehaltsempfängerInnen für Krankheit und Rente, dass es sich um „Beitrags“risiken mehr von Versicherungsnatur handelte. Im Gegensatz dazu schien es sich bei der Zurechnung der Familienbeiträge zu den Arbeitgeberaufwendungen mehr um eine „Beistands“logik zu handeln, die durch die Notwendigkeit der Reproduktion der Arbeitskraft gerechtfertigt war und es den Arbeitgebern erlaubte, von einer zahlreichen und gesunden Arbeitskräfteschar zu profitieren. Mit dem Aufkommen der Systemkrise erlaubte diese Zwiespältigkeit von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, diese immer wieder in Frage zu stellen, mit Hinweis auf das Dogma, dass die Wichtigkeit der Beitragsfinanzierung einen „Klotz“ am Bein der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe darstelle. Zwei Abänderungen der Finanzierungsstruktur zeichneten sich dann ab. Zunächst einmal die relative Anhebung des aus Löhnen und Gehältern finanzierten Teils, was natürlich den/das direkt ausgezahlte(n) Lohn/Gehalt heruntersetzte, dann, in einem zweiten Zug, die Absenkung des Arbeitgeberanteils im Namen der Notwendigkeit, die „kompetitive Desinflation“ (Wettbewerbsfördernde Preissenkungen) zu organisieren, auf Deutsch gesagt, die Deflation der Löhne. Es handelte sich demnach um die systematische Verweigerung einer Erhöhung der Beiträge, dann um die Durchsetzung einer groß angelegten Politik der Freistellung von Arbeitgeberbeitragszahlungspflichten, die damit begründet wurden, dass es gelte, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der ArbeiterInnen/Angestellten zu begünstigen¹⁰.

Jetzt zur Zeit der ultraliberalen Reformen, hat diese Kaskade oder der „Zweiétagenbau“ der sozialen Sicherung in Frankreich ihre Infragestellung erleichtert, die sich bis hin zum augenblicklichen Zerschlagungsprozess, den die neoliberalen Kräfte inszenieren, immer weiter verstärkt hat.

1.3 Krise und Veränderungen der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung

Von 1949 bis 1967 wuchsen die Sozialausgaben von 12% auf 17,5% des BIP. Diese Erhöhung, definitiv moderat, entspricht der Kostensteigerung des Systems selbst, was die Renten und das Gesundheitsrisiko angeht. Aber zusammen mit der Krise, die 1967 losging, wirkte sich die Ausgabenbeschleunigung - trotz der Versuche sie zu meistern - voll aus. Die Sozialausgaben erreichten 1981 25,3%, gipfelten im Jahre 1997 bei 31% und hielten sich danach nah der Schranke der 30%, trotz der Versuche zu buchhalterischen Einsparungen, was dennoch das Eingehen auf die sozialen Bedürfnisse einschränkte. Die Wirtschaftskrise verursachte gleichzeitig eine Steigerung der Kosten für die Sozialausgaben und eine Einschränkung der Mittel, die sich in einer tiefen Finanzierungskrise äußerte¹¹. Dieser *Schereneffekt* kann leicht zusammengefasst werden: weniger Ressourcen stehen höheren Bedürfnissen gegenüber.

¹⁰ Für eine Geschichte der Veränderungen der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung, vergleiche Catherine Mills, *Économie de la protection sociale* (Wirtschaft der sozialen Sicherungssysteme), Sirey 1994 und Catherine Mills (mit José Caudron), *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes* (Soziale Sicherung. Wirtschaft und Politik. Aktuelle Debatten und Reformen), Montchrestien, 2001.

¹¹ Für eine Analyse der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und Krise des Systems der sozialen Sicherung, vergleiche C. Mills, *Économie de la protection sociale*, 1994, opus cit., Kapitel 3 und 4.

Die Umgestaltungen der Sozialpolitik haben sicherlich versucht, den neuen Bedürfnissen zu entsprechen. Manche der letzteren sind demographischer Natur – so die Steigerung der Lebenserwartung und das Fallen der Geburtenrate – aber grundsätzlich bleiben sie die Reaktion auf die Explosion der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte, insbesondere Arbeitslosigkeit und Armut.

Schon in den 70er Jahren wurde das Ziel gesetzt, den Wachstumsrhythmus der sozialen Ausgaben an den des BIP anzugleichen, aber dieser fromme Wunsch, der dem neoliberalen Dogma willfährte, wurde erst ab 1996-97 tatsächlich verwirklicht. Sogar anlässlich des leichten Aufschwungs von 1998 bis Frühling 2001, mit einem BIP-Wachstum über 3%, zielte die Politik der Verwaltung der Sozialausgaben um jeden Preis auf das buchhalterische Bilanzgleichgewicht ab, ohne die realen Bedürfnisse zu berücksichtigen, insbesondere die im Gesundheitssystem¹². Diese Politik der Kostensenkung wurde als unausweichlich dargestellt, sowohl aufgrund der Konvergenz zur Einheitswährung als auch der Verpflichtung, das laufende Haushaltsdefizit und das des Sozialtats bei 3% des BIP und den Schuldensockel bei 60% des jährlichen BIP zu halten.

Das Schrumpfen der Mittel hat das System, von 1992 bis 1997, in ein exponentielles Wachstum der Defizite gestürzt. Die Wirtschaftskrise provoziert die sozialen Bedürfnisse und treibt sie auf die Spitze, insbesondere die, die mit der Arbeitslosigkeit zusammenhängen, während gleichzeitig die Einnahmen durch diesen Anstieg der Arbeitslosigkeit angegriffen werden, da jene ja zu einem sehr großen Teil aus der Lohnsumme finanziert werden.

1.4 Das Sinken des relativen Anteils der Beiträge in der Finanzierung

Dieses wurde von zwei Hauptfaktoren verursacht:

- das unzureichende Wachstum der Lohnsumme. Das zeigte sich seit den 70er Jahren, aber es hat sich in der letzten Zeit beschleunigt. Von 1990 bis 1997 ist die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate ihrer beiden Komponenten, Zahl der Arbeitskräfte und Lohn oder Gehalt pro Kopf, deutlich niedriger gewesen als die des letzten Jahrzehnts. Zwischen 1990 und 1997 erreichte das jährliche durchschnittliche Wachstum der Arbeitskräftezahlen nur 0,3%, d.h. sehr viel weniger als das des BIP, 1,4%. Diese Schwäche der Lohnsumme hat selbstverständlich das Wachstum der Beiträge beeinträchtigt. Noch offensichtlicher ist der Anteil der Arbeitseinkommen am Mehrwert in Frankreich von 1983 bis 2003 stark gesunken, praktisch um 12% (58% im Jahre 2002 gegenüber 70% 1983)¹³.

- das Wachstum der von den Beiträgen herrührenden Ressourcen war stark gebremst; von 1990-1997 waren sie nicht mehr als 0,8% im Durchschnitt. Das

¹² Diese Politik wurde von der Regierung der Linken verfolgt, die von 1997 bis 2002 an der Macht war. Insgesamt ist die Finanzierung der Krankenhäuser inflationsbereinigt konstant geblieben. Außerdem wurde das Gesetz über 35-Stunden-Woche auf das Krankenhauspersonal angewandt, ohne dass die notwendigen Einstellungsmaßnahmen getroffen wurden.

¹³ Diese Aufteilung benachteiligt in Frankreich die Arbeitseinkommen gegenüber den Kapitaleinkommen viel mehr als in anderen Ländern der EU. So beläuft sich der Durchschnitt der EU auf 66%, was die Arbeitseinkommen angeht, während der Bruttoüberschuss der Unternehmensbetriebe bei 34% liegt.

erklärte sich zum Teil durch das schwache Wirtschaftswachstum, insbesondere der Rezession von 1993 und dem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit, die damals 12,7% erreichte. Dennoch ist die ausgeprägte Tendenz der Periode 1981-97 der starke Anstieg der relativen Beiträge der Lohn- und GehaltsempfängerInnen, die von 33,1% der Gesamtbeiträge im Jahre 1981 auf 41,6% 1997 anstieg.

Der Vorwand der zu hohen Arbeitskosten diene zur Ablehnung der Erhöhung der Beiträge, dann zur Rechtfertigung ihrer Senkung im Namen des Beschäftigungserhalts, während gleichzeitig der Anteil der Steuern und der betroffenen Steuern und Abgaben erhöht wurde, insbesondere der des allgemeinen Sozialbeitrags (CSG)¹⁴. Der Anteil der Beiträge in der Finanzierung der sozialen Sicherung beläuft sich zukünftig nur noch auf 2/3 der gesamten Mittel, während er im Jahre 1980 noch über 80% betrug.

1.5 Das Argument der „Gerechtigkeit“

Die Absenkung des Anteils der Sozialbeiträge wurde durch den Wunsch zu einer so genannten „Klärung“ der Finanzierungsformen legitimiert : was eine Sache der nationalen Solidarität sei, würde durch die Steuern finanziert werden und was direkt die berufliche Solidarität betreffe, würde weiterhin durch von den Löhnen erhobene Beiträge finanziert werden. Diesem Argument zufolge würde die Trennung zwischen „nichtbeitragsgebunden“ und „beitragsgebunden“¹⁵ es erlauben, die Kosten der Arbeit nicht zu erhöhen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu begünstigen.

Seit Anfang der 90er Jahre wird wieder sehr viel mehr über die perversen, „ungerechten“ Auswirkungen der sozialen Sicherung insbesondere der Renten¹⁶, aber auch der Arbeitslosenunterstützung debattiert; letztere sei angeblich ein „Hemmschuh“ bei der Wiederaufnahme von Arbeit.

Der CSG wird als eine Finanzierungsreform dargestellt, die dem „Gerechtigkeitsmanko“ auf zwei Weisen abhülfe:

- da sie mehr Steuer als Beitrag sei, erlaube sie die Finanzierung der „nationalen Solidarität“ ohne die Arbeitskosten aus dem Gleichgewicht zu bringen;
- da sie theoretisch auf alle Einkommen angewendet würde, zöge sie auf „gerechte“ Weise die Kapitalerträge und die Arbeitseinkommen zu Beitragszahlungen heran. Das wird von den Zahlen dementiert, da die CSG in Wirklichkeit zu 85% aus den Erwerbseinkommen und Ersatzleistungen (Renten und Pensionen, Arbeitslosenunterstützung) finanziert wird, was grundsätzlich daher rührt, dass die

¹⁴ Der allgemeine Sozialbeitrag (*contribution sociale généralisée*, CSG) wurde unter der Regierung Michel Rocard während der Präsidentschaft François Mitterands 1991 geschaffen. Der CSG wurde als Beitrag zur sozialen Sicherung dargestellt, der Kapitalrenditen und Arbeitseinkommen im gleichen Maße belasten sollte.

¹⁵ Unter den Berichten, die eine Reform der sozialen Sicherung mit der Maßgabe der „Gerechtigkeit“ befürwortet haben, sei besonders auf den von Jean-Baptiste de Foucauld, *Le Financement de la protection sociale* (Finanzierung der sozialen Sicherung), Bericht an den Premierminister Alain Juppé, Paris, La Documentation française, 1995, hingewiesen.

¹⁶ Man kann hier ganz besonders das Dossier der Zeitschrift *Économie et Statistique*, „L’avenir de nos retraites“ (Die Zukunft unserer Renten) aus dem Jahre 1990 von Denis Kessler zitieren, der in der Folge Vizepräsident des MEDEF wurde.

Renditen der Firmen sich der CSG entziehen, wie wir weiter unter im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen ausführen werden. Die Entwicklung der CSG hat dazu geführt, dass das Haushaltsdefizit und die Finanzen der Sozialsysteme noch mehr als bisher auf den Einzelhaushalten lasten, die ihre verschiedenen Beiträge hochgehen und gleichzeitig die ihnen zustehenden Leistungen sich vermindern sehen. Letztendlich hat das dazu geführt, die tief greifenden Reformen, die in der Lage gewesen wären, der sozialen Sicherung die notwendigen Mittel durch Entwicklung der Beschäftigung und Aufwertung der menschlichen Ressourcen zu verschaffen, zu vernebeln.

- Die CSG ist besonders vom Gesichtspunkt der Einnahme von Mitteln her rentabel, da sie, wie die Beiträge, direkt an der Quelle bei den Löhnen und Gehältern entnommen wird: ein Prozentpunkt CSG entspricht gegenwärtig ungefähr sieben Milliarden €. Hinzu kommt seit 1996 der im Rahmen des Juppé-Plans eingeführte Beitrag zur Zurückzahlung der Sozialschulden (CRDS) von 0,5%, der auf alle Einkommen der Haushalte erhoben wird und dessen Ertrag noch höher ist, da dieser halbe Punkt im Augenblick nahezu 4 Milliarden € einbringt. Im Jahr 1998 entschied Martine Aubry, Arbeitsministerin der Regierung Lionel Jospin, einen sehr großen Anteil der Beitragszahlungen der Lohn- und GehaltsempfängerInnen zur Krankenversicherung auf die CSG¹⁷ zu verlegen, so dass zur Zeit die Gesamtentnahme für CSG-CRDS auf einen Satz von 8% auf die Erwerbseinkommen und die Ersatzeinkommen herausläuft. Es werden damit ungefähr 66 Milliarden € eingesammelt, d.h. mehr als $\frac{3}{4}$ der Steuern und Abgaben, die der sozialen Sicherung zugeschrieben werden, und mehr als 16% der Gesamtfinanzierung.

1.6 Das Argument der zu hohen Arbeitskosten in Frankreich

Das Ziel wird sein, die Arbeitskosten nach unten hin zu flexibilisieren, mit der Absenkung der von den Firmen erhobenen Sozialabgaben als wesentlichem Instrument¹⁸. Das Argument der zu hohen Arbeitskosten in Frankreich erscheint besonders fragwürdig, da sie sich derzeit, unter den von der EU als „niedrig“ und mittelhoch eingestuft, unter den unteren befinden.

Im Jahre 1997 folgte die MEDEF (Bewegung der französischen Unternehmen) auf das Centre National du Patronat Français (CNPF). Da sie eine große Zahl von großen Unternehmen vereinigt, reißt sie schnell die öffentliche Debatte zu einer Reform der sozialen Sicherungssysteme unter Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit an sich. Schon im Jahre 1998 lanciert die MEDEF ihr Projekt der „sozialen Neugründung“, ihrer Meinung nach dazu angetan, die soziale Sicherung an die „neue Natur“ der ihrem Urteil zufolge dem Wirtschaftskontext immanenten Risiken, insbesondere aufgrund der Globalisierung der Handelsströme, anzupassen.

Die sieben „Bauplätze der sozialen Neugründung“ des MEDEF gehen daher die Gesamtheit der sozialen Risiken, Renten und Pensionen, Gesundheit, Familie, Arbeitslosigkeit, aber auch die Berufsausbildung und die Gesundheit am Arbeitsplatz

¹⁷ Der Beitrag der Lohn- und GehaltsempfängerInnen ist von 5,5% des Bruttolohns auf 0,75% gefallen, gleichzeitig ist die CSG um 4,1% gestiegen.

¹⁸ So z.B. den Bericht von Gérard Maarek, *Coût du travail et emploi: une nouvelle donne* (Arbeitskosten und Beschäftigung : eine neue Sachlage), Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1994.

an¹⁹. Von 1997 bis 2002 wurde dem Präsidenten des MEDEF, Ernest-Antoine Seillière, von Denis Kessler, Präsident der französischen Föderation der Versicherungsgesellschaft (FFSA), sekundiert, der ihn inspiriert, so dass der *Lobbyismus* der privaten Versicherungsgesellschaften beim MEDEF und den rechten Regierungen kaum bezweifelt werden kann, wobei das Ziel klar wird, die Verwaltung der zahlungspflichtig versicherbaren Risiken, die momentan vom System der sozialen Sicherung abgedeckt werden, wieder an sich zu reißen.

Daher verträgt sich die Rede des MEDEF ausgezeichnet mit der liberalen Rechten in ihrem Vorschlag eines Sicherungssystems mit drei Étagen, das ein deutliches Vordringen der privaten Versicherungsmechanismen ermöglichen würde:

- eine minimale Sicherung, die dem entspricht, was als von der „nationalen Solidarität“ abhängig definiert wird, weil es vom dominierenden Denken nicht als direkt mit dem Wirtschaftsleben und dem Betrieb zusammenhängend anerkannt wird, speziell die Familienpolitik; die Finanzierung dieser Risiken würde gänzlich aus Steuergeldern durch eine massive Erhöhung der CSG erfolgen. Das MEDEF-Projekt, das im November 2001 detailliert wurde, lässt darauf schließen, dass diese Super-CSG sich auf 27% der Arbeitseinkommen erstrecken könnte;
- eine obligatorische, an den Arbeitsplatz gebundene Sicherung bliebe weiterhin beitragsfinanziert, aber dies würde binnen Kürze kaum mehr als die Renten der öffentlichen Hand betreffen, der die Maßnahmen von 1993 und 2003 den Garaus organisieren;
- eine Zusatzsicherung für die, die sich unzureichend versichert vorkommen würden und die daher auf eine private Krankenversicherung und Kapitalinvestitionen für die Renten Rückgriff nehmen würden. Daher erlauben die Bestimmungen des Fillon-Rentengesetzes vom Juli 2003 das Aufblühen von Pensionsfonds *à la française*, wie sie sich die Neoliberalen und die Finanzlobbies erträumt hatten²⁰; auf dieselbe Weise würden die zukünftigen Reformen der Krankenversicherung die Förderung der privaten Versicherungen und die privaten Krankenhauseinrichtungen gegenüber den öffentlichen Krankenhäusern bevorzugen²¹.

1.7 Die Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen

¹⁹ Man kann auf der Seite der MEDEF (www.medef.fr) eine ganze Reihe von der „sozialen Neugründung“ gewidmeten Dokumenten konsultieren und ganz besonders *Pour une nouvelle architecture de la Sécurité sociale* (Für eine neue Architektur der sozialen Sicherung), die genauestens die vom Organ der Arbeitgeber vorgesehene Abbauoperation beschreibt.

²⁰ Die Konsequenzen für die zukünftigen Renten der Fillon-Reform werden in *Les retraites. Des luttes immédiates à une réforme alternative* (Die Pensionen. Von den unmittelbar bevorstehenden Kämpfen zu einer alternativen Reform), herausgegeben von Catherine Mills und Paul Boccara und der Beteiligung von Frédéric Boccara, José Caudron, Yves Dimicoli, Denis Durand, Fabien Maury, Benoît Monier, Alain Morin, Bruno Odent, Paris, Le Temps des cerises, coll. „Espere“, 2003 analysiert.

²¹ Für eine Analyse der Reform der Krankenversicherung, die von der an der Macht befindlichen Rechten vorgeschlagen wird, vergleiche: *Main basse sur l'assurance maladie* (Starke Hand drückt auf die Krankenversicherung), Note de la Fondation Copernic, Autorenkollektiv gezeichnet von José Caudron, Jean-Paul Domin, Nathalie Hiraux, Michel Maric, Catherine Mills, Paris, Syllepse, 2003.

Die Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen, besonders was die niedrigeren Löhne angeht, hat sich nach und nach entwickelt, der Ausgleich durch den Staatshaushalt spielt hier nur eine Rolle unter anderen. So handelt es sich hier entweder um einen weiteren Versuch, die Kosten der Finanzierung der sozialen Sicherung auf die Haushalte abzuwälzen, oder schlicht und einfach darum, die Leistungen der sozialen Sicherung herunterzudrücken.

Die Gesamtheit der Befreiung von den Sozialabgaben ist also von 14 Milliarden Francs 1990 auf 90 Milliarden Francs 1999 gestiegen, dann auf 19 Milliarden € (124 Milliarden Francs) im Jahre 2003, wenn man die Freistellungen für die „Niedriglöhne“ bis zu 1,3 Mal der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, SMIC) und die direkt aus der Anwendung des 35-Stunden-Gesetzes folgenden addiert. Die Summe dieser beiden Bestimmungen erlaubte so eine gänzliche Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen für den SMIC und dann eine degressive Freistellung bis zu 1,8 Mal der Höhe des SMICs. Während die augenblickliche Regierung einige der Befreiungen für die 35-Stunden-Woche angehalten hat, hat sie andererseits die für die Niedriglöhne vermehrt, besonders durch die „Jugendverträge“ (*contrats jeunes*).

Diese Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen fördert eine Vielzahl perverser Effekte. Der offensichtlichste ist, dass sie eine „Niedriglohnfalle“ schafft, indem sie die Löhne in der Kategorie festhält, in der ein Recht auf Freistellung besteht, aber außerdem verführt sie die Arbeitgeber dazu, neue qualifizierte Arbeitsplätze durch gering entlohnte Stellen zu ersetzen.

1.8 Die Verhärtung der Kriterien für die Arbeitslosenunterstützung

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist in Frankreich sehr hoch gewesen, ziemlich viel höher als der europäische Durchschnitt, insbesondere während der Periode 1993-1998, als die offizielle Arbeitslosigkeit über 10% lag und sogar zu ihrem Höhepunkt 12,7% (1997) erreichte. Schon ab 1984 beschleunigten sich die Reformen, um die Rechte der Arbeitslosen einzuschränken.

1984 wurde die Spezielle Solidaritätszuwendung (franz. Abkürzung ASS) geschaffen, damit Arbeitslose, die ihr Recht auf Unterstützung erschöpft hatten, aus der von der UNEDIC verwalteten Arbeitslosenversicherung herauskamen. Die ASS ist ein soziales Minimum von gleicher Höhe wie das RMI (franz. Abkürzung für Eingliederungsminimum), aber lässt den Arbeitslosen eine gewisse Zahl an Rechten, insbesondere die Anrechnung dieser Perioden auf die Rente. 1992 beschränkte die Einheitliche Degressive Zuwendung (franz. Abkürzung AUD) die Rechte der Arbeitslosen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, durch die Einführung einer Staffel für die rapide Degression der Unterstützung. Diese Degression ist 2001 mit der Einführung des Pare verschwunden, aber ihre Wiedereinführung ist aufgrund des beträchtlichen Defizits der UNEDIC vorprogrammiert.

Der von dem Plan zur Rückkehr auf Arbeit (*Plan d'aide au retour à l'emploi*, franz. Abkürzung Pare) vorgesehene Mechanismus ist ein bedeutsames Zeichen für das Abgleiten zur *workfare*. Im Jahre 2001, nach einer Debatte von mehr als sechs

Monaten, hat er die endgültige Zustimmung der Regierung Lionel Jospin erhalten²². Der/die Lohn- und GehaltsempfängerIn unterschreibt also von nun an diesen Pare, der den Zugang zu den Leistungen direkt an Bedingungen knüpft und die Beziehung zwischen dem/r Begünstigten einer Arbeitslosenunterstützung und den Institutionen vertraglich regelt. Ein personalisiertes Aktionsprogramm (franz. Abkürzung Pap) definiert die „beruflichen Fähigkeiten“ des/der Arbeitslosen. Man muss unterstreichen, dass dieser Begriff, auf Einwirken des MEDEF, von nun ab an den der „Qualifizierung“, der im Arbeitsrecht festgehalten ist, angehängt ist. Das ist nicht ungefährlich, denn von beruflichen Fähigkeiten statt von Qualifizierung zu sprechen, erlaubt es, den/die Arbeitslose(n) gegebenenfalls in Stellen zu drängen, die sich von seinem/ihrer ursprünglichen Beruf unterscheiden und seinen/ihren Bestrebungen nicht entsprechen, während er/sie gleichzeitig gezwungen wird, seine/ihre Lohn- und Gehaltsansprüche zu senken. Wenn man es ablehnt, sich einer Anstellung oder Weiterbildung zu unterziehen, ist ein Sanktionssystem vorgesehen, das von der Verwarnung zur Leistungssenkung, zeitweiligen Aufhebung und sogar Ende der Unterstützung gehen kann.

Diese Reformen haben in erster Linie die ganz Armen, Marginalen bestraft bis hin zu ihrem Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung, mit Überführung der Langzeitarbeitslosen zu RMI und Sozialhilfe. Gegenwärtig werden nur 40% der Arbeitslosen von der eigentlichen Arbeitslosenversicherung unterstützt, so dass auch nur 2/3 der Kosten der Arbeitslosigkeit von der UNEDIC getragen werden, der Rest vom Staat. Die Reformen haben so die Doppelnatur von Unterstützung und Solidarität verfestigt und dabei gleichzeitig die Rechte auf Unterstützung reduziert. Diese Maßnahmen verstärken die Auswirkungen der Depressionsperioden auf den Wirtschaftszyklus und verschlimmern den Dualismus der zwei Kategorien von Arbeitslosen. Die veränderten Bestimmungen verringern die Rechte der Arbeitslosen am stärksten, deren Arbeit prekär und deren Löhne gering waren²³.

Der RMI, der als das letzte Sicherungsnetz zur Stopfung des Systems der sozialen Sicherung geschaffen worden war, ist so hin zu einer dritten Komponente der Arbeitslosenunterstützung hin gedriftet: die Verschlechterung des Arbeitsmarktes, die Langzeitarbeitslosigkeit, die Einschränkungen der Bedingungen für die Unterstützung haben die Zahl der Begünstigten des Eingliederungsminimums explodieren lassen.

2. Die gegenwärtigen Reformen: „Arbeitsanreize“, programmierte Regression der öffentlichen Renten, partielle Privatisierung der Krankenversicherung

²² Vergleiche Jacques Freyssinet, *La réforme de l'indemnisation du chômage en France, März 2000- Juli 2001* (Die Reform der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich, März 2000 bis Juli 2001), Document de travail n° 02-01, IRES; es sollte auch auf den Appell gegen die Einführung des Pare von Paul Boccara, Yves Dimicoli, Catherine Mills, der mehr als 1500 Unterschriften von UniversitätsakademikerInnen, GewerkschaftlerInnen und Verantwortlichen von Arbeitslosenverbänden vereinigt hat, hingewiesen werden. Dieser Appell hat im September 2002 zu einer Debatte an der Sorbonne Anlass gegeben (Unterlagen wurden in der Zeitschrift *Issue*, Mai 2001, veröffentlicht).

²³ Vergleiche Christine Daniel und Carole Tuchszirer, *L'Etat face aux chômeurs* (Der Staat gegenüber den Arbeitslosen), Flammarion, 1999, insbesondere zur Reform von 1984, die die Spezifische Solidaritätszuwendung (ASS) und der von 1992, die die Einheitliche Degressive Zuwendung (AUD) schuf.

Die sozialistische Partei gewann die Wahlen 1981 und betrieb bis 1983 eine dem sozialen Fortschritt relativ gewogene Ankurbelungspolitik, aber die zweite Regierung Mauroy (1983) stürzte Frankreich in eine Politik der so genannten „Wettbewerbsfördernden Desinflation“, von der sie seither nicht abgewichen ist. Die Anbindung des Franc an die Mark vor der Periode des Maastricht-Vertrages bis zum Eintritt in den € hat sich auch als Lohndeflation ausgewirkt, die sowohl die direkten als auch die indirekten Löhne und Gehälter betraf.

In der Folge hat die Regierung der pluralen Linken (1997-2002) sich den Thesen des Sozialliberalismus verschrieben. Das fortgesetzte Fallen der Arbeitskosten wurde im Zusammenhang der Wirtschaftsglobalisierung als Notwendigkeit betrachtet, unter dem Vorwand, dass es das beste Mittel gegen die Arbeitslosigkeit sei, aber die Arbeitslosigkeit ist nicht gesunken, mit Ausnahme des kurzen wirtschaftlichen Aufschwungs von 1998 bis Frühjahr 2001. Diese kurze Aufhellung der Konjunktur hat auf einmal die Idee begünstigt, dass ein großer Teil der Arbeitslosigkeit „freiwillig“ sei und dass, wenn dies der Fall sei, die sozialen Mindestsätze, und im Allgemeinen die ganze soziale Sicherung, „abschreckende“ Ersatzeinkommen erlaube und eine große Zahl der Arbeitslosen wenig „Anreiz“ verspüre, eine Arbeit anzunehmen oder wieder aufzunehmen.

2.1 Die „Anstellungsprämie“ und der Ansporn zur Arbeit der EmpfängerInnen von sozialen Mindestsätzen

Diese Maßnahme wurde am 11. Januar 2001 auf Anregung des von Jean Pisani-Ferry eingesetzten und im Dezember 2000 dem Premierminister Lionel Jospin vorgelegten Berichts des Rats für wirtschaftliche Analyse ergriffen²⁴.

Es handelt sich um einen Steuerkredit, der denen gegeben wird, deren Lohn nicht 1,4 Mal den SMIC übersteigt, wobei die Familienzusammensetzung berücksichtigt wird. Neun Millionen Personen werden davon begünstigt. Die „Arbeitsprämie“ beträgt im Durchschnitt 300 € pro Person und pro Jahr, was im Vergleich zu der Zielsetzung, die EmpfängerInnen von sozialen Mindestsätzen zur Arbeit anzuregen, ziemlich minabel erscheint. Die Aufnahme dieser Maßnahme negativer Besteuerung in das französische Sozial- und Steuersystem hat eine Vielzahl von Reaktionen provoziert, da diese Formel für die angelsächsischen Länder konzipiert ist, wo die soziale Sicherung schwach ist, dem Dogma folgend, dass sie eine Behinderung der Wirtschaft darstellen würde²⁵. Es besteht die Furcht, dass aufbauend auf diese Erfahrung sich in Frankreich eine wichtige Form der negativen Besteuerung entwickeln könnte, die nach und nach andere Leistungen ersetzen könnte, insbesondere bestimmte soziale Mindestsätze und die Zuwendungen an die Familien, so dass das Ganze von da an sich eng ineinander verschachteln könnte. Wie um diese Befürchtungen zu bestätigen, betreffen zwei der aktuellen Debatten in Frankreich zwei andere Formen von negativer Steuer. Die eine würde für den Abschluss einer zusätzlichen Krankenversicherung für die GeringverdienerInnen

²⁴ Jean Pisany-Ferry, Rat für Wirtschaftsanalyse, *Plein Emploi* (Vollbeschäftigung), La Documentation française, 2001 (Kommentare von Olivier Blanchard, Jean-Michel Charpin und Edmond Malinvaud).

²⁵ Insbesondere den *Earned Income Tax Credit* (Verdienten Einkommensteuernkredit, EITC) in den Vereinigten Staaten und den *Working Families Tax Credit* (Steuerkredit für arbeitende Familien, WFTC) in Großbritannien, aber Australien und Neuseeland haben ebenfalls Maßnahmen dieser Art ergriffen.

dienen, im Falle dass die liberale Reform durchkäme. Die andere ist Thema eines sehr neuen Berichts²⁶, der eine universelle Zuteilung, „universelle Dividende“ genannt, als integrales Substitut für die verschiedenen Zuwendungen an die Familien anregt.

Die Idee der Negativsteuer gründet sich auf einer neoliberalen Konzeption des Arbeitsmarkts, der sozialen Sicherung und des Funktionierens der Wirtschaft²⁷. Großbritannien scheint Europa hier als Vorbild zu dienen. Tony Blair hatte dort, im Jahre 1999, die Einkommenssteuerkredite zugunsten der Familien mit niedrigem Einkommen, in denen ein Mitglied arbeitet, beschleunigt. Die offizielle Höhe der Arbeitslosigkeit ist vielleicht durch diese Maßnahmen dem Anschein nach reduziert²⁸, aber dies wird weitgehend durch das Wachstum der Zahl der *working poor* (der Armen durch Arbeit) aufgewogen. Tatsächlich hat Frankreich, wenn man den jüngsten Studien glaubt, jetzt in dieser Hinsicht, was die Zahl der Arbeitsarmen angeht, niemanden mehr zu beneiden²⁹.

Die Lohn- und Gehaltsdeflation hat sich mit der Rückkehr der Rechten an die Regierung im Jahre 2003 und der Regierung von Jean-Pierre Raffarin noch beschleunigt: es hat eine neue Beschleunigung der Befreiung von den Sozialabgaben (durch die Jugendverträge vor allem), neue Formen der „Arbeitsanreize“ mit dem Übergang vom Eingliederungsminimum (RMI) zum „Aktivitätsminimum“ (RMA)³⁰, Verschärfung der Bedingungen für die

²⁶ Die Abgeordnete Christine Boutin hat dem Premierminister Jean-Pierre Raffarin im Oktober 2003 einen Bericht über die „Universaldividende“ vorgelegt, die die Ersetzung der gesamten Familienzuschüsse und sozialen Minima durch eine Negativsteuer von 300 € pro Person vorschlägt. Diese Empfehlung ist offensichtlich von den Theorien der Universalallokation inspiriert, insbesondere Philippe van Parijs; vergleiche von diesem Autor, „De la trappe au socle: l’allocation universelle contre le chômage“ (Von der Fallgrube zum Sockel: die Universalallokation gegen die Arbeitslosigkeit), *Actes de la recherche en sciences sociales*, Liber, Beilage zur Nr. 120, Dez. 1997.

²⁷ Der Report Pisany-Ferry, opus cit., hat anlässlich seiner Publikation eine große Zahl von Reaktionen provoziert. Zu dieser Debatte, konsultiere man insbesondere Liêm Hoang-Ngoc, „Retour de la pensée unique“ (Rückkehr des Einheitsdenkens), *Le Monde*, 9. Dez. 2001; Jean Pisani-Ferry, „Le plein emploi sans la pensée unique“ (Die Vollbeschäftigung ohne Einheitsdenken), *Le Monde*, 15. Dez. 2001; André Gauron, « Le débat capital du rapport Pisany-Ferry » (Die Kapitaldebatte des Pisany-Ferry-Berichts), *Le Monde*, 27. Dez. 2001. Zu dieser Debatte vergleiche auch, Conseil de l’emploi, des revenus et de la cohésion sociale, rapport n° 1, *Accès à l’emploi et protection sociale* (Jacques Delors Pres.) (Rat für Beschäftigung, Einkommen und soziale Kohäsion, Bericht Nr. 1, Zugang zur Beschäftigung und soziale Sicherung, Jacques Delors, Präsident), März 2001; *Avenue du plein emploi* (Vollbeschäftigungsallee) (Michel Husson, Thomas Coutrot dir.), ATTAC, Éditions Mille et une nuits, März 2001; Fondation Copernic, *Pour un plein emploi de qualité. Critique du social-libéralisme*, Notizen der Kopernikus-Stiftung, Nr. 6, März 2001.

²⁸ Die Prozentzahl der armen Haushalte im Vereinigten Königreich bleibt beklagenswert: 40% der Haushalte sind vor Umverteilung durch soziale Transfers arm, praktisch 25% nach den Sozialtransfers...

²⁹ Vergleiche Christine Lagarenne und Nadine Legendre, « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux » (Die Arbeitsarmen in Frankreich : individuelle und familiäre Faktoren), *Économie et Statistique*, Nr. 335, 2000.

³⁰ Das Aktivitätsminimum, das demnächst angewendet werden wird, läuft darauf hinaus, der arbeitenden Person weiterhin den RMI zu zahlen, so dass der Arbeitgeber für zwei Jahre als direkten Lohn nur den Ausgleich zwischen RMI und SMIC zahlen muss und für die Sozialleistungen von Steuerbefreiungen profitiert. Die Kosten eines Vollzeitbeschäftigten auf

Arbeitslosenunterstützung gegeben. Die neuen, im September 2003 verkündeten Maßnahmen werden das Schicksal der Arbeitslosen noch verstärken, da das Anrecht auf Spezielle Solidaritätszuwendung (ASS) auf zwei Jahre beschränkt, so dass die Langzeitarbeitslosen sogar noch schneller in den RMI fallen werden³¹. Diese Politik des Abbaus der sozialen Sicherung wird von einer Wirtschaftspolitik begleitet, die sich direkt aus den *Reagonomics* abzuleiten scheint, also Steuersenkungen, die den hohen Einkommen zu Gute kommen, Fastabschaffung der Vermögenssteuer etc. um den Preis einer sehr merklichen Erhöhung der Haushaltsdefizite.

2.2 Die programmierte Absenkung der öffentlichen Renten

Die Reform der Renten findet in zwei Etappen statt:

- die 1993 von der Regierung Balladur und Simone Veil als Sozialministerin durchgesetzten Bestimmungen. Diese Maßnahmen, die nur die Lohn- und GehaltsempfängerInnen im Privatsektor angehen, organisierten bereits die Absenkung des Ersatzniveaus (Höhe der öffentlichen Rente³² im Verhältnis zum letzten Gehalt) von jetzt 79% auf 64% im Jahr 2040.
- die Bestimmungen des Fillon-Gesetzes, die letztendlich im Juli 2003 nach zwei Monaten großer Demonstrationen im ganzen Land verabschiedet wurden, obwohl zwei von drei Franzosen sich gegen diese Maßnahmen aussprachen. Das Fillon-Gesetz vollendet das vorgesehene Plattmachen der Renten, bis zu dem Punkt, an dem einige Projektionen fürchten lassen, dass im Jahr 2040 ein Drittel der Renten auf Armutsniveau sein wird.

Diese „Reformen“ haben in Frankreich mit drei Bestandteilen gespielt:

- die Verlängerung der notwendigen Zeiten, um eine volle Rente beanspruchen zu können;
- die Verlängerung der Referenzperiode für die Berechnung der Rente, wissend dass, je länger diese ist, desto niedriger der Durchschnittslohn sein wird;
- die Indexierung der Altersrenten auf die Preise und nicht länger, wie vor 1993, auf die Löhne, so dass die RentnerInnen nicht mehr an den Produktivitätsgewinnen in der Wirtschaft teilhaben können³³.

SMIC würden sich so nur auf ungefähr 1000 € pro Monat belaufen. Diese Subvention an die Arbeitgeber stellt also eine bedeutendere Negativsteuer im Vergleich zur Arbeitsprämie dar.

³¹ Diese Maßnahme, die im Rahmen der Finanzgesetzgebung 2004 ergriffen wurde, bringt nur 150 Millionen € Einsparungen für den Staatshaushalt. Die Spezifische Solidaritätszuwendung (ASS) ist von gleicher Höhe wie das Eingliederungsminimum (RMI). Aber da sie weniger strikten Haushaltsmittelbeschränkungen unterworfen ist, können einige Empfänger des ASS nachher den RMI bekommen. Es wird angenommen, dass schon 2004 250.000 Personen in diese Lage kommen werden.

³² Dieses Ersatzniveau berücksichtigt die Summe der Grundrente der *Sécurité sociale* (vgl. 1.1) und der Zusatzrente.

³³ Zum Detail der Kritik der Reformen, vgl. *Les Retraites. Des luttes immédiates à une réforme alternative* (Die Pensionen. Von den unmittelbar anstehenden Kämpfen zu einer Reformalternative), op. cit.

2.3 Die geplante Privatisierung des Gesundheitssystems

Die buchhalterische Drosselung der Gesundheitsausgaben ist jetzt über fast 20 Jahre hinweg der Gegenstand sukzessiver Maßnahmen gewesen, insbesondere durch den Plan Juppé (1996), aber diese Pläne sind gescheitert. Die Rationierung der Behandlungen hat dazu beigetragen, die Defizite zu vertiefen, während gleichzeitig die sozialen und geographischen Ungleichheiten verstärkt wurden und zu Dysfunktionen geführt haben. Das französische Gesundheitssystem ist von einer notorischen Unzulänglichkeit der Prävention geprägt.

Das beträchtliche Defizit der Krankenversicherung im Jahr 2002 (6 Milliarden €), 2003 (voraussichtlich fast 11 Milliarden €) und das für 2004 prognostizierte (14 Milliarden) hängt zu einem großen Teil mit der Politik zusammen, die dazu geneigt hat, den Anteil der Löhne und der Gesundheitsausgaben zu reduzieren und gleichzeitig das Wachstum, die Beschäftigung und das Beitragseinkommen verlangsamt hat. Das Defizit dient jetzt den liberalen Kräften als Alibi, um eine partielle Privatisierung der Behandlungsausgaben zu fördern, die den Abbau des französischen Gesundheitssystems nach sich ziehen würde. Der Wunsch, die öffentlichen Gesundheitsausgaben zu reduzieren, um so die obligatorischen Abgaben zu reduzieren, darunter die Sozialabgaben, würde den Gesundheits“markt“ den privaten Operateuren, und ganz besonders den Versicherungsgesellschaften, öffnen³⁴.

Diese Reform wurde vom Gesundheitsminister Jean-François Mattéi für den Herbst 2003 angesetzt, aber die bevorstehenden Regionalwahlen haben die Regierung zurückschrecken lassen, die sich nun das Frühjahr 2004 vorgenommen hat. Im Wesentlichen sehen die Maßnahmen so aus:

- ein System mehrerer Leistungskörbe wird eingeführt, durch das die von der Grundversicherung getragenen Behandlungen eingeschränkt werden³⁵. Eine zweite Kategorie von Behandlungen, die durch den Staat definiert wird, würde durch die Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit und die privaten Krankenversicherungen versichert sein, mit Hilfen in Form von Steuerkrediten für die finanziell nicht so Begünstigten. Über diese zwei „Behandlungskörbe“ hinaus, würde es nur der Rückgriff auf den Privatsektor erlauben, weiterhin abgedeckt zu sein. Diese Architektur würde also ein System der Krankenversicherung mit mehreren Geschwindigkeiten institutionalisieren.
- Was die Krankenhausbehandlung angeht, lässt ein neuer Tarifmodus genannt „Tarif nach Aktivität“ befürchten, dass die privaten Einrichtungen auf Kosten der öffentlichen Krankenhäuser begünstigt werden, was auch eine Form der Förderung mit verschiedenen Geschwindigkeiten wäre. Die Unterzeichnung einer privaten

³⁴ Vergleiche *Main basse sur l'assurance maladie*, op. cit.

³⁵ Die vorgesehenen, die Krankenversicherung betreffenden Maßnahmen sind in einem Bericht beschrieben, der im April 2003 Jean-François Mattéi durch Jean-François Chadelat übergeben wurde, *La répartition des interventions entre les assurances maladies obligatoires et complémentaires en matière de santé* (Die Verteilung der Leistungen zwischen den Krankenpflichtversicherungen und den Zusatzversicherungen im Bereich der Gesundheit), online einzusehen auf der Seite www.sante.fr.

Zusatzversicherung würde notwendig, um sich teurere Einrichtungen finanziell leisten zu können, so dass sich unvermeidlicherweise eine Auswahl der PatientInnen nach dem Geldbeutel ergeben würde.

2.4 Der Marktlogik des Ultraliberalismus Alternativen entgegensetzen

Der kürzliche Kampf gegen die Bestimmungen des Fillon-Gesetzes über die Renten hat aufschlussreich gezeigt, dass die Parti socialiste die Logik des Sozialliberalismus verfolgt. Insgesamt haben die Vorschläge der Parti socialiste sich damit begnügt, prioritär die Erhöhung des allgemeinen Sozialbeitrags (CSG) und eine eventuelle Wiedereinführung der Vermögenssteuer anzusprechen, selbst wenn einige ganz schüchterne Anspielungen auf einen möglichen Beitrag aus dem Mehrwert der ganz großen Firmen gemacht worden sind.

Von den Parteien der „pluralen Linken“, die akzeptiert hatten, an der Jospin-Regierung von 1997-2002 teilzunehmen, hat nur die französische Kommunistische Partei (PCF) der Reform Alternativen entgegen gestellt. Vorschläge für Reformen der Finanzierung der sozialen Sicherung, die schon seit langem vorgeschlagen worden waren³⁶, wurden während der Debatte über die Renten nochmals untersucht und werden den Kampf gegen die geplante Privatisierung der Krankenversicherung verstärken. Diese Reform der Finanzierungsgrundlagen würde es ermöglichen, die sozialen Bedürfnisse, die während der Krise aufgekommen sind, zu berücksichtigen und ein wirkliches System von Anstellungs- und Bildungssicherheit zu entwickeln³⁷, um tatsächlich einen Prozess des Herausfindens aus der Krise ins Auge zu fassen. Die wesentlichen Achsen dieser Reform wären:

- eine zusätzlichen Beitrag zur Finanzierung der sozialen Sicherung von den Unternehmenseinkommen zu erheben, die augenblicklich dem allgemeinen Sozialbeitrag entgehen (79 Milliarden € 2002). Man kann so ins Auge fassen, diese finanziellen Einkommen mit einem Beitragssatz von 8% zu belegen, was nahezu 6,4 Milliarden zusätzliche € für die Finanzierung sozialer Bedürfnisse erbrächte,
- das System der Berechnung der Arbeitgeberbeiträge in eine neue Form zu gießen. Aktuell neigt das System dazu, die Firmen, die anstellen und die menschlichen Ressourcen wertschätzen, zu bestrafen und im Gegenteil die Betriebe zu bevorzugen, die entlassen und sich ins Finanzwachstum flüchten, da in Proportion zu ihren Betriebskosten die Sozialbeiträge viel geringer aussehen. Diese Konsequenz

³⁶ Das Prinzip eines Vorschlags zur Reform der Arbeitgeberbeiträge ausgehend vom Verhältnis Lohnsumme/Mehrwert wurde von Paul Boccara schon 1977 vorgetragen; vgl. auch „Un débat d'idées pour l'efficacité d'une politique économique nouvelle“ (Eine Ideendebatte für eine wirkungsvolle neue Wirtschaftspolitik), *Économie et politique*, Mai 1981. Vergleiche auch Catherine Mills, *L'Économie de la sécurité sociale* (Wirtschaft der sozialen Sicherung) opus cit., Band 2 des *Traité de Sécurité sociale* (Vertrag zur sozialen Sicherung) (Hrsg. Yves Saint-Jours), LGDJ, 1981, *Économie de la protection sociale* (Wirtschaft der sozialen Sicherung), opus cit. und Catherine Mills (mit José Caudron), *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes* (Soziale Sicherung. Wirtschaft und Politik. Aktuelle Debatten und Reformen), opus cit.

³⁷ Vergleiche Paul Boccara, *Une sécurité d'emploi ou de formation. Pour une construction révolutionnaire de dépassement contre le chômage* (Anstellungs- und Bildungssicherheit. Für eine revolutionäre Konstruktion zur Überwindung der Arbeitslosigkeit), Paris, Le Temps des cerises, coll. „Espere“, 2002.

der Löhne als Erhebungsgrundlage für die Arbeitbeiträge könnte durch einen Beitrag auf der Grundlage des Verhältnisses Lohnsumme/Mehrwert korrigiert werden. Man könnte so ein mächtigen Stimulus erreichen, denn die Betriebe, wo dieses Verhältnis niedrig ist, würden mit höheren Beiträgen rechnen müssen, und im Gegenteil, die Betriebe, die durch Anstellung zum realen Wachstum, Löhnen und Ausbildung beitragen, würden von niedrigeren Beiträgen profitieren, da ihre Beschäftigungs-Lohn- und Ausbildungspolitik darüber hinaus Quelle für das Hereinkommen von Beiträgen ist;

- gleichzeitig günstige Bankkredite für die Firmen zu geben, die am realen Wachstum teilhaben und Arbeitsplätze schaffen, während das augenblickliche Funktionieren der BCE ausschließlich auf den monetaristischen Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts gegründet ist. Die Zinssätze, die den Betriebe genehmigt werden, würden desto tiefer abgesenkt oder durch Subventionen auf Null gebracht, je mehr der Betrieb auf Beschäftigung und Ausbildung unter Bedingungen der Effizienz hinarbeitet.

2.5 Schlusswort

Der Erfolg des Systems der sozialen Sicherung in Frankreich hat von der globalen Erfassung der sozialen Risiken hergerührt, die es begründete. Die Abdeckung der sozialen Risiken war mit tief greifenden Zusammenspielen angegangen worden: zwischen Gesundheit und Rente, zwischen Familienpolitik und Volksgesundheit, zwischen Rente und Familienpolitik, allgemeiner gesagt zwischen sozialer Sicherung und wirtschaftlichem Wettbewerb und sozialer Kohäsion.

Die liberale Gegenreform setzt auf den vorherrschenden Individualismus, den sie weitgehend zu verstärken beiträgt, indem sie behauptet, die sozialen Risiken hätten sich in ihrer Natur verändert. Hier liegt eine tiefe Spaltung zwischen Wirtschaftlichem und Sozialem vor, die diesem Neoliberalismus zur theoretischen Rechtfertigung dient, selbst wenn er behauptet, durch seine regressiven Reformen, das soziale Sicherungssystem „retten“ zu wollen, obwohl er dabei Renten und Krankensystem anzapft. Da er das Dogma der Ineffizienz einer sozialen Abdeckung behauptet, deren vergesellschaftete Finanzierung im Betrieb stattfindet, scheint es darum zu gehen, die Unternehmen endgültig von der sozialen Sicherung zu entsolidarisieren. Wenn dieses Projekt vollendet würde, was die gegenwärtige Regierung versucht, würde der Wohlfahrtsstaat in Frankreich nur noch als ganz besonders klägliches Überbleibsel bestehen bleiben.

Aber die Kämpfe gegen diese liberale Gegenrevolution, die überall in Europa die Regression der sozialen Sicherungssysteme organisiert, werden heftiger. So werden diesen Frühling große, lebendige Demonstrationen gegen die Reform des Rentensystems und des Gesundheitssystems in Deutschland, in Italien und auch in Österreich stattfinden. Die Kräfte, die den Verwüstungen dieses Ultraliberalismus entgegenstehen, müssen sich absprechen und gemeinsam handeln, um Bedingungen herzustellen, die erneut ökonomische Effizienz und sozialen Fortschritt in allen Ländern der Union erlauben werden.

Übersetzt von Carla Krüger, 5/3/2004