

MACRONS SOZIALPOLITIK

Eine Bilanz seiner ersten Amtsperiode

Clément Carbonnier, Bruno Palier
Juni 2022

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Obwohl die fünf Jahre der ersten Amtsperiode von Emmanuel Macron stark durch die Corona-Pandemie beeinflusst worden sind, stimmen die von ihm 2017 angekündigten sozialpolitischen Maßnahmen in hohem Maße mit den schließlich durchgeführten Reformen überein. Die Sozialdoktrin des – damals noch – Präsidentschaftskandidaten war inspiriert vom Sozialliberalismus Tony Blairs und Gerhard Schröders. Das Wahlprogramm präsentierte sich in seinen sozialpolitischen Teilen als Versuch, jedem Einzelnen durch Aktivierungs- und Bildungsmaßnahmen sowie durch eine starke Betonung auf Chancengleichheit und Meritokratie auf dem Weg zu seiner persönlichen Emanzipation zu helfen. Zwar wurden bestimmte Formen der sozialen Absicherung als negativ dargestellt, da sie einzelne Menschen in eine Abhängigkeit von staatlicher Hilfe treiben könnten. Der Schwerpunkt des Wahlprogramms lag dann jedoch auf Bildung und Ausbildung – und zwar mit starken symbolischen Maßnahmen wie die Halbierung der Schülerzahl in den Klassen des primären Bildungsbereichs in Gebieten mit besonderer sozialer Problematik sowie eine Reform der beruflichen Weiterbildung. Im Gegenzug war vorgesehen, die Arbeitslosenversicherung weniger großzügig auszugestalten. Des Weiteren wurden in Macrons Programm die in Frankreich noch vorhandenen Überreste des Bismarck'schen Modells der Sozialversicherung als Quelle von Ineffizienz und Ungleichheit kritisiert. Was die Renten- und Arbeitslosenversicherungssysteme anbelangt, so war eine Angleichung der Regelungen für Leistungsempfänger sowie eine schrittweise Umstellung von einem beitrags- auf ein steuerfinanziertes System geplant, was zu einer stärkeren staatlichen Kontrolle der Steuerung der Sozialversicherung führen sollte. Eine Ausdehnung des Krankenversicherungsschutzes, insbesondere bei Hör- und Sehhilfen, wurde ebenfalls angekündigt.

REFORMPOLITIK IM ZEICHEN DER KONTINUITÄT

Obwohl eine tiefgreifende Erneuerung des Sozialsystems angekündigt war, knüpften die von Macron eingeleiteten Reformen zunächst unmittelbar an die seiner Amtsvorgänger an. In wirtschaftlicher Hinsicht basierte seine Strategie vor allem auf Kostensenkung: direkte Senkung der Arbeitskosten durch die

Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge, indirekte Senkung der Arbeitskosten durch Reformen der Arbeitslosenversicherung und des Tarifsystems zur Lohnmäßigung, Senkung der Kapitalkosten durch die Reduzierung der Unternehmens- und Abgeltungssteuer und die Abschaffung der Vermögenssteuer (die durch eine Steuer auf Immobilienvermögen ersetzt wurde). Um den damit einhergehenden Rückgang der Einnahmen für die soziale Sicherung zu kompensieren, mussten die Sozialausgaben gekürzt werden. So wurden gleich im Juli 2017 das Wohngeld gesenkt und öffentliche Mittel zur Finanzierung von sozialpolitischen Maßnahmen eingefroren bzw. gekürzt.

Die sozialen Reformen in der ersten Amtszeit von Macron liefen somit auf die Vollendung der Metamorphose des französischen Systems der sozialen Sicherung in ein als »liberalmeritokratisch« zu bezeichnendes System hinaus. Dabei ist die Übereinstimmung zwischen den ergriffenen Maßnahmen und der zugrundeliegenden Doktrin bemerkenswert. Sozialleistungen, für die man eine »Wahnsinnssumme« ausgeben muss, werden als zu großzügig dargestellt. Vielmehr gehe es darum, den sogenannten »Wert der Arbeit« in den Vordergrund zu stellen – das heißt Arbeitslose, Jugendliche und sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen dazu zu bringen, jede noch so prekäre, schlecht bezahlte oder schlecht abgesicherte Arbeit anzunehmen. So hatten zwei unter Macron verabschiedete Reformen der Arbeitslosenversicherung nicht nur die Verpflichtung der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme verstärkt, sondern auch die Bemessungsgrundlage und Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld verschärft. Die Schaffung von subventionierten Arbeitsplätzen wurden ebenfalls stark eingeschränkt.

Der »Wert der Arbeit«, wie er hier verstanden wird, lässt aber die Qualität der Arbeitsplätze und die Qualifikationen der Menschen außer Acht. Stattdessen werden Pflichten gegenüber Rechten hervorgehoben: die Pflicht, sich weiterzubilden und einen Arbeitsplatz zu finden, selbst wenn dieser nicht den eigenen Qualifikationen entspricht. Diese Pflichten werden wiederum zur Voraussetzung, um soziale Rechte in Anspruch nehmen zu können.

Somit vollzieht sich der Übergang von einem System, in dem soziale Rechte garantiert waren – die größtenteils durch Sozialbeiträge und proportional zum Lohn finanziert wurden, vom Status oder der Situation der einzelnen Personen abhängen und eine »soziale Sicherheit« gegenüber den Unwägbarkeiten des Lebens und des Marktes boten –, hin zu einem System, das den Zugang zu Sozialleistungen vom Verhalten der Leistungsempfänger_innen abhängig macht: Die soziale Sicherung muss nunmehr »verdient« werden, anstatt sie allen Arbeitnehmer_innen und deren Familien zu garantieren.

Sozialhilfeleistungen, die zu einem sozialen Grundrecht für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft geworden waren, also für Menschen, die nicht arbeiten können oder langfristig dem Arbeitsmarkt fernbleiben (Anspruch auf Sozialhilfe), müssen fortan »verdient« werden. Dieselben Grundsätze liegen dem sogenannten *Contrat d'engagement* für junge Menschen zugrunde: einem Programm, das Zuwendungen daran knüpft, dass die Jugendlichen in Ausbildung oder als arbeitssuchend gemeldet sind. Dadurch soll vermieden werden, dass junge Menschen womöglich in die Abhängigkeit von Transferleistungen getrieben werden. Von diesen Grundsätzen geprägt sind auch die Erhöhung der *Prime d'activité* (Einkommensergänzung)¹ sowie der Entwurf der damaligen, wegen der Covid-19-Pandemie und dem Widerstand der Gewerkschaften ins Stocken geratenen Reform des Rentensystems. Im Regierungsentwurf zur Rente wurde zum Beispiel nur das Verhältnis zwischen Beitragsdauer und Rentenanspruch klar definiert, während die Regelungen zur Umverteilung zugunsten von Beschäftigten in prekären Arbeitsverhältnissen bzw. unvollständigen Erwerbsverläufen nicht ausgearbeitet wurden.

Trotz der Betonung der Befähigung des Einzelnen hat Emmanuel Macron den starken Familienbezug des französischen sozialen Sicherungssystems nicht infrage gestellt. Dieser führt zur Abhängigkeit junger Menschen von ihren Eltern, aber auch zur Abhängigkeit von Menschen mit Behinderungen von ihren Ehepartnern und Familien sowie zu der besonders schwierigen Situation von alleinerziehenden Müttern. Es wurde in der Nationalversammlung heftig darüber diskutiert, ob Menschen mit Behinderungen die so genannte Behindertenzulage auch dann weiter beziehen sollten, wenn die für die betroffenen Haushalte pauschal festgelegten Vermögensgrenzen überschritten werden. Dies wurde schließlich von der Regierungsmehrheit im Parlament mit dem Verweis auf die Bedeutung der Familie im französischen Sozialmodell abgelehnt. Ebenso hat Emmanuel Macron es abgelehnt, jungen Menschen ein Mindesteinkommen zu garantieren – trotz der vielen Schwierigkeiten, mit denen sich diese – wie sie gerade in der Covid-Pandemie nochmals offenkundig wurden – konfrontiert sehen.

¹ Die *Primes d'activité* ist eine Lohnergänzungspolitik, die die Kaufkraft der Beschäftigten durch staatliche Unterstützung aufbessert, dadurch aber den Wert der geleisteten Arbeit relativiert. Zudem wird nur für einen Teil des Einkommens Anspruch auf soziale Sicherung (Arbeitslosigkeit, Rente...) erworben.

UNIVERSALISIERUNG ODER BESCHRÄNKUNG DES SOZIALEN SICHERHEITSNETZES

Ferner wurde das Ziel formuliert, ein »universelles« soziales Sicherungssystem zu entwickeln. Dieses Vorhaben reduzierte sich in der Realität dann jedoch nur auf eine zunehmend durch Steuern finanzierte Mindestsicherung, die darüber hinaus z.T. an Bedingungen geknüpft ist und durch kommerzielle Zusatzleistungen ergänzt werden kann. Durch die gleich zu Anfang von Macrons Amtszeit durchgeführte erste Reform der Arbeitslosenversicherung hin zu einem »universellen System« wurde der Anspruch auf Arbeitslosengeld auf Selbstständige und Arbeitnehmer_innen, die selbst kündigen, erweitert. Da die Anspruchsvoraussetzungen mit strikten Auflagen versehen wurden, war die Anzahl der zusätzlichen Leistungsempfänger aber sehr niedrig. Auch die hundertprozentige Kostenübernahme für Hör- und Sehhilfen sowie die damaligen Pläne für ein »universelles« Rentensystem zielten in erster Linie darauf ab, die staatliche Kontrolle über die soziale Sicherung zu stärken. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, deren Beteiligung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung sowie der Zusatzkranken- und Zusatzrentenversicherungen in der Nachkriegszeit noch ein Symbol der sozialen Demokratie Frankreichs war, wurden an den Rand gedrängt. Die Finanzierung, die bislang durch vom Lohn abgeführte Sozialbeiträge sichergestellt wurde, wird nach und nach durch Steuern ersetzt – insbesondere durch die *Contribution Sociale Généralisée*, eine zweckgebundene Steuer zur Finanzierung der sozialen Sicherung. Der Staat will die Finanzierung und Entscheidungsgewalt allein in der Hand haben.

Dabei geht es weniger darum, allen einen egalitären und großzügigen sozialen Schutz zu garantieren, sondern vielmehr darum, die Arbeitskosten zu senken, die staatliche Kontrolle über die Sozialversicherung auszuweiten und staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherung zu begrenzen. In der Amtszeit Macrons wurde die Senkung der Sozialbeiträge weiter vorangetrieben: Abgabe- und Steuerentlastung der Unternehmen, Steuerbefreiung für Überstunden, kaufkraftfördernde Maßnahmen durch die *Prime d'activité* (Einkommensergänzung) statt durch den Mindestlohn sowie eine Möglichkeit für geschäftsführende Aktionär_innen von kleinen und mittleren Unternehmen, ihr Einkommen als Dividende zu deklarieren, um die Sozialbeiträge zu umgehen. Die dadurch rückläufigen Einnahmen der französischen Sozialversicherung wurden jedoch nicht vollständig durch höhere Steuerbeiträge ausgeglichen, so dass der Kostendruck auf die Sozialversicherung zugenommen hat.

In den letzten dreißig Jahren wurde das soziale Sicherungssystem durch mehrere Reformen immer weiter beschnitten, was Raum für Zusatzversicherungsmodelle durch private Sozialversicherungsträger geschaffen hat. Diese werden wiederum durch steuerliche Anreize unterstützt, von denen jedoch nur Personen mit höherem Einkommen profitieren können. Diese Entwicklung fand während Macrons Präsidentschaft ihre Fortsetzung: Begrenzung des Budgets öffentlicher Krankenhäuser (vor der Corona-Pandemie), Einfrieren der jährlichen Einkommensanpassung der Beamten_innen sowie eine minimale Anhebung von Sozialleistungen wie der Be-

hindertenzulage oder der Altersgrundsicherung), beschränkt auf die untersten Einkommensgruppen. Mit einem im April 2019 erlassenen Gesetz wurden Sparpläne für private Zusatzrenten über Pensionsfonds noch zusätzlich gefördert, um den Rückgang der Lohnersatzquoten bei staatlichen Renten auszugleichen.

Das System sozialer Sicherung wandelt sich so zunehmend zu einem über Steuern finanziertes System, das nur in beschränktem Umfang Leistungen garantiert und diese zudem an immer mehr Bedingungen knüpft. Auf der anderen Seite profitieren die Wohlhabendsten von Steuervergünstigungen, mit denen sie ihren Versicherungsschutz bei privaten Anbietern ergänzen können.

GEZIELTE UND KONDITIONIERTE SOZIALE INVESTITIONEN

Seit 2017 hat das Stichwort »soziale Investitionen« die sozialpolitischen Reformen in der Amtszeit Macrons geprägt. Allerdings sind diese Reformen weit davon entfernt, soziale Investitionen für alle zu fördern. Stattdessen sind sie auf die Ärmsten ausgerichtet und zum Teil an die Bedingung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geknüpft.

So werden in der 2018 vorgestellten landesweiten Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Armut mit dem Untertitel *Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous* (»In Solidarität investieren für die Emanzipation aller«) zwei große Schwerpunkte gesetzt: Als eine klare Priorität werden soziale Investitionen zur Bekämpfung der Armut von marginalisierten Kindern und Jugendlichen genannt. Als zweite Priorität wird die Umsetzung einer konsequenten Politik zur Überwindung von Armut durch Arbeit hervorgehoben. Die verabschiedeten Reformen beinhalten insbesondere die Schaffung von mehr Krippenplätzen und einen Bonus zur »sozialen Durchmischung« (*Bonus mixité sociale*) in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen, durch den der Zugang der am stärksten benachteiligten Kinder, insbesondere aus benachteiligten Stadtvierteln, gefördert werden soll. Die vom französischen Sozialministerium veröffentlichten Bilanzen zu den Jahren 2018 und 2019 zeigen gleichwohl, dass letztlich nur etwas mehr als 5.000 neue Krippenplätze geschaffen wurden. Zu den weiteren Maßnahmen gehören die Halbierung der Schülerzahl in den Klassen des primären Bildungsbereichs in Gebieten mit besonderer sozialer Problematik (*Zones d'éducation prioritaire*), eine Ausbildungspflicht für alle Jugendlichen bis 18 Jahre und die oben genannte hundertprozentige Kostenübernahme eines Leistungskatalogs in den Bereichen Optik, Zahnmedizin und Hörakustik durch die staatliche Sozialversicherung und die Zusatzkrankenversicherungen ab dem 1. Januar 2021. Darüber hinaus wurde die *Prime d'activité* Ende 2018 aufgestockt und ausgeweitet, sodass zusätzliche 1,3 Millionen Menschen den staatlichen Einkommenszuschuss in Anspruch nehmen konnten; heute sind es insgesamt vier Millionen Leistungsempfänger. Die durchschnittliche Höhe des Zuschusses stieg von 155 auf 186 Euro pro Monat.

Diese Maßnahmen scheinen insbesondere von der angelsächsischen Ausprägung sozialer Investitionen – insbesondere aus der Zeit Tony Blairs – inspiriert zu sein, ebenso wie die bereits oben genannte zweite Reform der Arbeitslosenversicherung, die drastische Kürzungen der Leistungen für Arbeitslose vorsieht. Offiziell soll die Reform dazu dienen, »Arbeit lohnend zu machen«, doch wird sie voraussichtlich zu niedrigeren Löhnen und einem Anstieg der Armut führen, einschließlich der Arbeitsarmut. Im Sommer 2021 sprach sich Emmanuel Macron auch für ein entschlossenes Vorgehen zur Unterstützung der am stärksten benachteiligten Jugendlichen aus, die während der durch die Covid-Pandemie bedingten Krise in besonders große soziale und wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Er lehnte es jedoch ab, den Anspruch auf die Grundsicherung auf die Jugendlichen auszuweiten, und schlug stattdessen ein »konditioniertes« Förderprogramm vor, das ein Gleichgewicht zwischen Pflichten (sich weiterbilden, einen Job suchen) und Rechten (auf Einkommen, Beratung und Vermittlung) herstellen soll.

Sofern dieser Pfad einer »aktivierenden« Sozialpolitik fortbeschritten wird, ohne die Qualität der angebotenen Arbeiten in Rechnung zu stellen, besteht die Gefahr, dass Prekarität und Arbeitsarmut zunehmen werden.

FAZIT

Die Sozialpolitik der ersten Amtsperiode von Präsident Emmanuel Macron hat den seit Jahren anhaltenden Wandel des Sozialstaatsmodells Frankreichs hin zu einem »liberal-meritokratischen« System bestätigt: Anreize und Verpflichtungen zur Arbeitsaufnahme wurden weiter gestärkt, während Sozialleistungen zunehmend an Bedingungen geknüpft werden. Mit dem formulierten Anspruch, ein universelleres Sicherungssystem und mehr Chancengleichheit zu schaffen, sollte die Emanzipation des Einzelnen im Mittelpunkt stehen. Neue sozial- und bildungspolitische Investitionen erfolgten gleichwohl nur in beschränktem Umfang. Durch die schrittweise Umstellung der Sozialversicherung von einem beitrags- auf ein steuerfinanziertes System konnte der Staat hingegen die Kürzung von Sozialleistungen durchsetzen, um die beschlossenen Steuerentlastungen zugunsten von Unternehmen und einkommensstarken Haushalten gegenzufinanzieren. Somit steht die seit 2017 geführte Sozialpolitik von Präsident Macron im Zeichen einer liberalen Kostensenkungsstrategie, die vor allem für die unteren Gesellschaftsschichten Frankreichs das Risiko von Arbeitsarmut, Prekarität und sozialer Ausgrenzung erhöht.

AUTOREN

Clément Carbonnier, Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Paris 8 – Vincennes-Saint-Denis, Mitglied des *Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies* (LIEPP).

Bruno Palier, Forschungsdirektor des *Centre national de la recherche scientifique* (CNRS) am *Centre d'études européennes et de politique comparée* (Zentrum für europäische Studien und vergleichende Politik) der Sciences Po, Mitglied des *Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies* (LIEPP)

KONTAKT**Fondation Friedrich-Ebert**

41 bis, bd. de la Tour-Maubourg 75007 | Paris | France

Tel. +33 (0)1 45 55 09 96

Fax: +33 (0)1 45 55 85 62

<https://paris.fes.de>

fes@fesparis.org

Weitere Publikationen des Pariser Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung:

Kerrouche, Éric

Krise der Demokratie

Analysen und Antworten der sozialistischen Partei Frankreichs
Paris, Juni 2022

Greef, Samuel; Olive, Alain; Pernot, Jean-Marie; Sjölander, Johan; Toscano, Emanuele

Rechtsextreme Parteien und sozialer Dialog

Herausforderungen für Gewerkschaften in Frankreich, Schweden, Italien und Deutschland
Paris, Mai 2022

Schreiber, Benjamin

Gewerkschaftsmonitor Frankreich

Paris, April 2022

Matonti, Frédérique

Der Verfall der politischen Medienberichterstattung

(Frankreich vor den Wahlen 2022)
Paris, März 2022

Persico, Simon

Klima- und Umweltschutz

(Frankreich vor den Wahlen 2022)
Paris, März 2022

Poulain, Sébastien

Kein Programm links von der Mitte

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Frankreich
Paris/Bonn, März 2022

Delaporte, Arthur

Die Erneuerung der französischen sozialistischen Partei

Interne Demokratie und Mobilisierung der Aktivist*innen
Paris, März 2022

Lebourg, Nicolas

In Ablehnung vereint?

Rechte Parteien in Frankreich und ihr Blick auf die Europäische Union
(Frankreich vor den Wahlen 2022)
Paris, März 2022

Tiberj, Vincent

Rechtswende in Frankreich

Gibt es sie wirklich?
(Frankreich vor den Wahlen 2022)
Paris, Februar 2022

Peltier, Jérémie

Müde Gesellschaft

Ein psychisches und politisches Porträt
(Frankreich vor den Wahlen 2022)
Paris, Februar 2022

Lefebvre, Maxime

Europäische Souveränität: Kommentar zu den Ergebnissen der Umfrage in Frankreich

Berlin, 2022

Europäische Souveränität

Analysen zu einer Umfrage
Paris, Juli 2021

Andolfatto, Dominique

Gewerkschaften und sozialer Dialog

Frankreichs Erfahrungen während der Pandemie
Paris, Juni 2021

Maaß, Gero

Rolle vorwärts nach Corona

Können die europäischen Wiederaufbauprogramme in eine Fortschrittskultur münden?
Paris, 2021

Kollektiv OPD2020

Deliberative Demokratie und Ökologie

Eine Bestandsaufnahme des französischen Bürger_innenkonvents zum Klimaschutz
Paris, April 2021

Schreiber, Benjamin

Gewerkschaftsmonitor Frankreich

Paris, März 2021