

## Ende einer Ausnahme? Der französische Sozialstaat im Wandel

Lechevalier, Arnaud

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechevalier, A. (2013). *Ende einer Ausnahme? Der französische Sozialstaat im Wandel*. (DGAP-Analyse, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55231-3>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Juni 2013 N° 4

## Ende einer Ausnahme?

Der französische Sozialstaat im Wandel

von Arnaud Lechevalier



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.

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

**Robert Bosch Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:  
Claire Demesmay und Henriette Heimbach

Kontakt: Claire Demesmay <[demesmay@dgap.org](mailto:demesmay@dgap.org)>

## Zusammenfassung / Summary

von Arnaud Lechevalier

# Ende einer Ausnahme?

## Der französische Sozialstaat im Wandel

Frankreich gibt den größten Anteil seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) für öffentliche Sozialausgaben aus und hat eine Sozialleistungsquote über dem europäischen Durchschnitt. Wie haben sich im Kontext der Wirtschaftskrise und notwendiger Einsparungen bei Staatsausgaben die Umverteilungskraft des Sozialsystems entwickelt?

Obwohl es immer schwieriger wird, die Einkommensunterschiede zu korrigieren, ist die Fähigkeit des französischen Sozialsystems, die bestehenden Ungleichheiten durch Umverteilung zu vermindern, bemerkenswert hoch. So kann die Armutsquote durch Sozialtransfers um zwei Drittel gesenkt werden.

Das französische Sozialsystem steht jedoch vor mehreren Herausforderungen: Zum einen hat die Zahl der Leistungsempfänger im Laufe der Wirtschaftskrise zugenommen, während die Staatseinnahmen durch die Stagnation des BIP weniger gestiegen sind als erwartet. Zum anderen können die Auflagen der EU zur Senkung des Haushaltsdefizits kaum ohne Kürzungen im Bereich der Sozialausgaben erfüllt werden. Die Exekutive unter François Hollande bereitet derzeit noch weitere Reformen vor.

Die Ausnahmestellung des bisher in der Bekämpfung von Armut und Ungleichheit leistungsfähigen französischen Sozialstaats ist durch die derzeitige EU-Finanzstrategie bedroht. Somit könnte die französische Bevölkerung die Europäische Union zukünftig noch stärker als Schuldigen für sozialen Rückschritt ausmachen.

# The end of an exception?

## Change in the French Welfare System

France spends the most important part of its GDP in social expenditure, which is now even higher than the European average. How has the distributive force of the social system worked out in an economic crisis context, where savings in public expenditure have become necessary?

Although it will be more and more difficult to correct the income inequality, the ability of the country's social system to lower existing inequalities through redistribution remains striking. The poverty rate can thus be reduced by two thirds through social transfer.

However, the French social system faces several challenges. First of all, the beneficiaries' number had increased during the economic crisis, as the state revenue has not reached the expected level because of a stagnating GDP. Secondly, the European Union's conditions about budget deficit reduction were not fulfilled, since there were hardly any reductions in the field of public expenditure. François Hollande's executive power at the moment initiates several social reforms.

The French welfare state's special position in the effective struggle against poverty and inequalities is threatened by the actual strategy against the economic crisis. In the future, the French population could therefore even more than usual relate the European Union with a loss of social achievements.

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Die Staatsausgaben für Sozialleistungen und ihre Finanzierung.....         | 5  |
| Entwicklung der Einkommensungleichheiten und der Armut.....                | 8  |
| Einkommensschere .....   | 8  |
| Armut und gesellschaftliche Exklusion.....                                 | 9  |
| Die Rolle des Sozialstaats .....   | 11 |
| Umverteilungssystem und Einkommensunterschiede.....                        | 11 |
| Der Einfluss des Umverteilungssystems auf die Einkommensunterschiede ..... | 16 |
| Perspektiven der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik.....              | 17 |
| Anmerkungen.....   | 19 |

# Ende einer Ausnahme?

## Der französische Sozialstaat im Wandel

von Arnaud Lechevalier

Seit der Jahrhundertwende ist Frankreich mit Dänemark das Land, das den größten Anteil seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) für öffentliche Sozialausgaben aufwendet.<sup>1</sup> Betrachtet man die preisbereinigte Kaufkraftparität der Ausgaben pro Kopf, so steht Frankreich zwar lediglich auf Platz sieben, doch was den Umfang seines Sozialsystems betrifft, stellt das Land nach wie vor eine Ausnahme dar. Welchen Einfluss hat dieser Sozialstaat auf die Verringerung der Einkommensunterschiede und auf die Armut? Wie hat sich die Umverteilungskraft des französischen sozialen Leistungssystems und seiner Finanzierung in den letzten fünfzehn Jahren entwickelt? Und in welchem Zusammenhang stehen diese Entwicklungen mit den Maßnahmen, die seit der letzten Präsidentschaftswahl getroffen wurden?

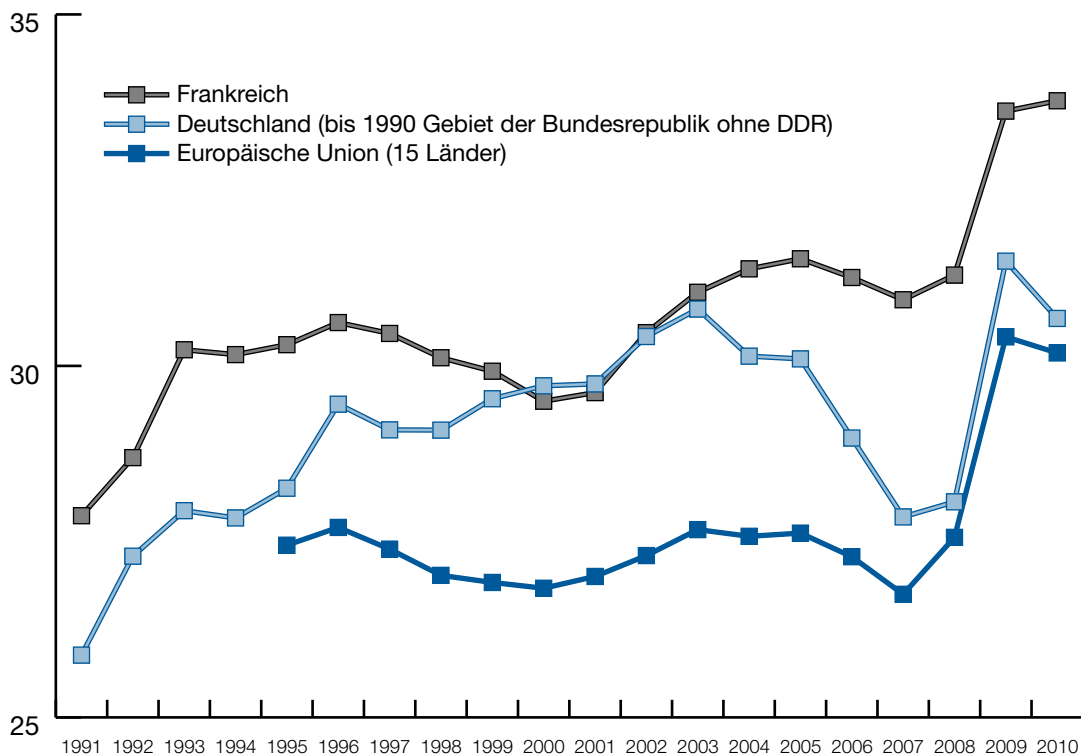
Setzt man sich mit der Entwicklung der Einkommensungleichheiten auseinander, so müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Erstens kann der Messwert für die Einkommen sowie für Armut und ihre zeitlichen Schwankungen je nach Umfrage und Methode divergieren. Zudem sind die Produktionsvorläufe für diese Art von Daten sehr komplex, sodass die letzte hier vorgelegte Bestandsaufnahme, den Indikatoren entsprechend, nicht über 2008–2010 hinausgeht. Die aktuelle Krise hat jedoch weiterhin einen beträchtlichen Einfluss auf die Entwicklungen. Zweitens sind bestimmte Arten von Vermögenseinkommen trotz einiger Fortschritte nach wie vor nur schwer messbar; ebenso wie sehr hohe Einkommen, die Gegenstand spezifischer Untersuchungen sein müssen. Drittens wird sich die Analyse auf Geld- und Sachleistungen beschränken, die von öffentlicher Hand finanziert werden, sowie auf ihre Auswirkungen auf die monetäre Einkommensverteilung.<sup>2</sup> Verschiedene Studien haben aber gezeigt, dass Sachleistungen – etwa im Gesundheitssektor, im Bildungswesen oder im Bereich des sozialen Wohnungsbaus – den

entscheidenderen Einfluss auf Verteilungsfragen haben können.<sup>3</sup>

### Die Staatsausgaben für Sozialleistungen und ihre Finanzierung

Wie haben sich die Sozialausgaben und ihre Finanzierung in den letzten fünfzehn Jahren in Frankreich entwickelt? Mit der Rezession Anfang der 1990er Jahre erlebte die Sozialleistungsquote einen ersten Anstieg. Ein entsprechender Anstieg auf deutscher Seite im selben Zeitraum erklärt sich dadurch, dass die Kosten der Ausweitung des Sozialversicherungssystems auf die neuen Bundesländer zu einer erheblichen Erschütterung des Systems führten. Anschließend pendelte sich die Quote in Frankreich bis zur aktuellen Krise bei ungefähr 32% ein, während sie in Deutschland zwischen 2003 und 2008 in eindrucksvoller Weise fiel. Eine ähnliche Entwicklung beobachtet man in Bezug auf die Schwankungen der preisbereinigten Staatsausgaben für die soziale Sicherung. Frankreich liegt mit seiner Ausgabensteigerung heute nach einem jährlichen Anstieg von ungefähr 2,5% im Zeitraum von 1995 bis 2011 leicht über dem europäischen Durchschnitt. Deutschland hingegen hat eine Entwicklung erlebt, die in der EU ihresgleichen sucht: Nach einer ersten Dämpfung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sind die Staatsausgaben für soziale Geld- und Sachleistungen von 2003 bis 2008, also nach der Umsetzung der Agenda 2010, real gesunken. Betrachtet man die Pro-Kopf-Ausgaben, so ist der Abstand zwischen den beiden Ländern nicht ganz so groß, da die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland seit dem Jahr 2000 stagniert, während Frankreich in der gleichen Zeit einen Bevölkerungszuwachs von 8% erlebt hat.

## Staatsausgaben: Monetäre Sozialleistungen und soziale Sachtransfers in% des BIP



Quelle : Eurostat, OECD.

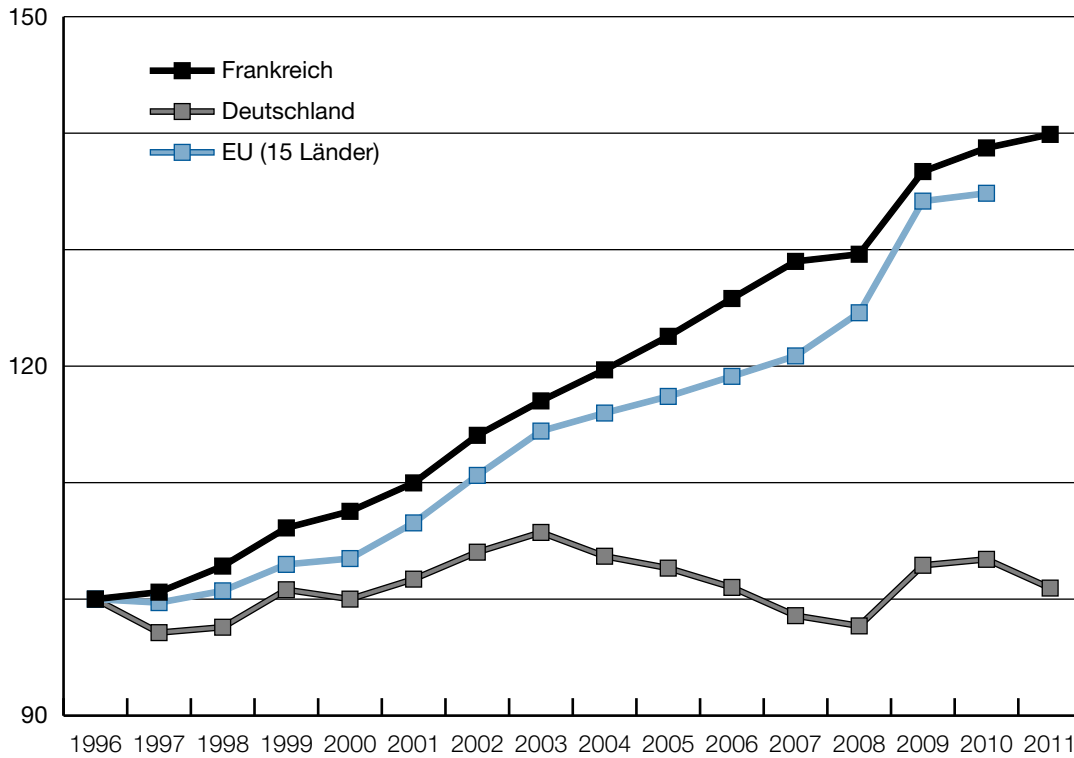
Um die Auswirkungen des Sozialstaats auf die Einkommensverteilung zu bewerten, muss auch die Finanzierungsseite berücksichtigt werden. Die Finanzierung des französischen Sozialstaates stand seit Jahrzehnten wegen des hohen Anteils der Beitragsfinanzierung in der Kritik. Insbesondere wurde bemängelt, dass sich die Kombination aus hohen Arbeitgeberbeiträgen und dem Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungsaussichten von Geringqualifizierten auswirke. Als Reaktion auf diese Kritik wurde die Finanzierung der sozialen Sicherung in Frankreich entlang zweier Leitlinien umgestaltet.

Erstens wurde 1991 die *Contribution Sociale Généralisée* (CSG – allgemeine Sozialabgabe) eingeführt, um die Bemessungsgrundlage der Abgaben zu erweitern und eine Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer zu erreichen. Dieses Instrument hat schrittweise einen Teil der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ersetzt. Die CSG wurde mit einem Satz von 1,1% zur Finanzierung der Familienleistungen eingeführt, seitdem aber mehrfach

angehoben.<sup>4</sup> Sie wird auf alle Einkommensarten (Arbeitseinkommen, Vermögenseinkommen und die meisten Sozialleistungen oberhalb einer Mindestschwelle) erhoben. Aber sie ist keine Steuer im eigentlichen Sinn, da sie ausschließlich für die Finanzierung von bestimmten Sozialleistungen bereitgestellt wird (Zweckbindung).

Zweitens wurde ab dem Anfang der 1990er Jahre eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung<sup>5</sup> im Niedriglohnbereich durchgesetzt, um die Beschäftigung zu fördern. Schrittweise wurde diese Absenkung auf einen immer größeren Lohnbereich angewandt und auch die Abschläge wurden erhöht. Seit 2006 beträgt der Arbeitgeberbeitragsatz für ein Einkommen in Höhe des Mindestlohns (SMIC) nur noch 4,4 Prozentpunkte (für Kleinbetriebe liegt er sogar bei Null)<sup>6</sup> und erreicht schrittweise den normalen Satz von 30% für einen Lohn, der dem 1,6-fachen des Mindestlohns entspricht. Die Staffelung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Frankreich ist also progressiv geworden.

### Entwicklung der Staatsausgaben preisbereinigt: Monetäre Sozialleistungen und soziale Sachtransfers (100 = 1996)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Ende der 1980er Jahre gehörte Frankreich noch zu den EU-Ländern, in denen der Anteil der Sozialbeiträge (knapp 80%) und insbesondere der Arbeitgeberbeiträge (50%) an der Finanzierung der Sozialleistungen am höchsten war. Dieses Bild hat sich

inzwischen verändert: Der Staat finanziert mittlerweile mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben, was zu einer Senkung der Beitragssätze der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer geführt hat. Das Umschichtungsvolumen beträgt etwa 6% des BIP.

### Struktur der Finanzierung: Einnahmen nach Typen in % der Gesamteinnahmen

|   | Deutschland |             |             | Frankreich  |             |              |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|   | 1991        | 2010        | Unterschied | 1991        | 2010        | Unterschied  |
| <b>Sozialbeiträge, darunter</b>             | <b>70,3</b> | <b>61,5</b> | <b>-8,8</b> | <b>78,8</b> | <b>63,9</b> | <b>-14,9</b> |
| Sozialbeiträge der Arbeitgeber              | 42,2        | 32,9        | -9,3        | 50,4        | 43,0        | -7,4         |
| Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber | 27,9        | 23,0        | -4,9        | 41,3        | 35,1        | -6,2         |
| Unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber | 14,4        | 10,0        | -4,4        | 9,1         | 7,9         | -1,2         |
| Sozialbeiträge der geschützten Personen     | 28,1        | 28,6        | 0,5         | 28,3        | 20,8        | -7,5         |
| <b>Staatliche Beiträge</b>                  | <b>26,3</b> | <b>36,7</b> | <b>10,4</b> | <b>17,6</b> | <b>34,0</b> | <b>16,4</b>  |
| Sonstige Einnahmen                          | 3,4         | 1,8         | -1,6        | 3,6         | 2,1         | -1,5         |

Quelle: Eurostat

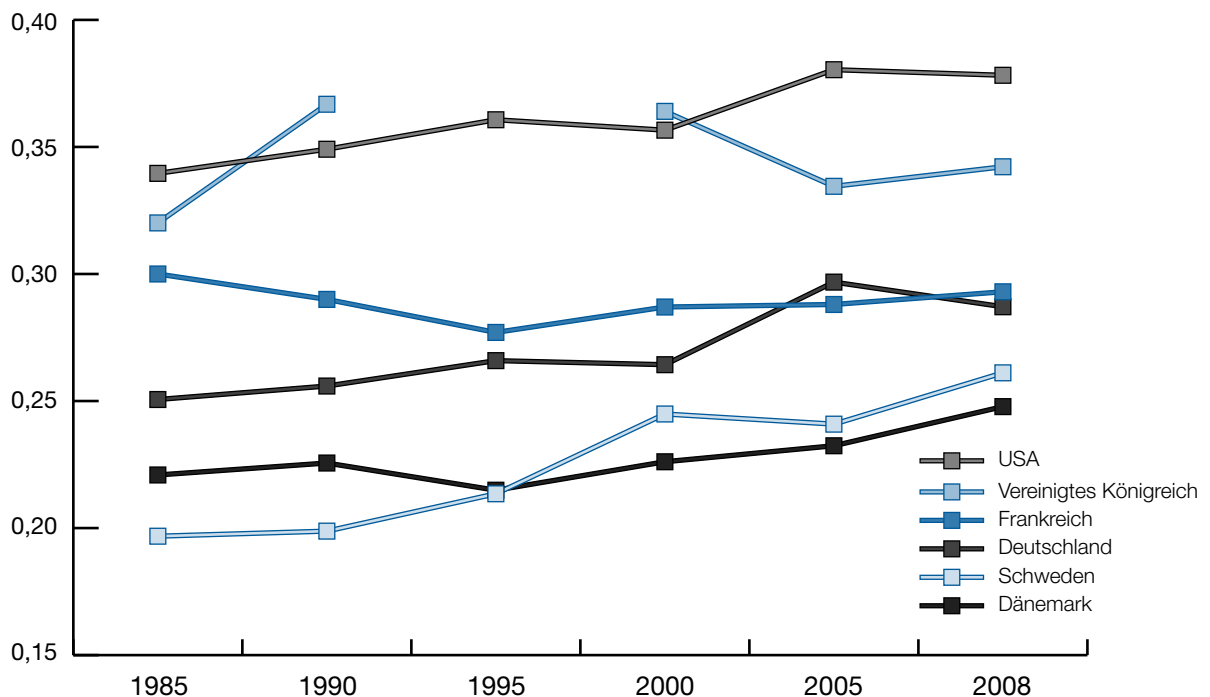


## Entwicklung der Einkommensungleichheiten und der Armut

Wie haben sich Einkommensungleichheiten und Armut in Frankreich und im Vergleich dazu in anderen Ländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), insbesondere in Deutschland, in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt? Diesseits und jenseits des Rheins nahm diese Entwicklung einen unterschiedlichen Weg, was an der Ausnahmestellung Frankreichs in dieser Hinsicht liegt. Es ist das einzige große entwickelte Land, in dem die Ungleichheiten der verfügbaren Haushaltseinkommen, gemessen mit dem Gini-Koeffizienten,<sup>7</sup> zwischen der Mitte der 1980er Jahre und dem Zeitraum unmittelbar vor der aktuellen Krise (2008), nicht zugenommen haben.

ren Haushaltseinkommen. Für die Zeit von Mitte der 1990er Jahre bis 2008 zeigen verschiedene Indikatoren<sup>8</sup> eine leichte Tendenz zu einer zunehmenden Streuung in Bezug auf den Lebensstandard; sie sagen jedoch nichts über die Veränderungen an den Rändern der Einkommensverteilung aus. Von 1996 bis 2004 ging die Zunahme der hohen Einkommen mit einer Erhöhung des Lebensstandards am unteren Ende der Einkommensskala einher, was insbesondere auf die Verbesserung des medianen Lebensstandards der Arbeitnehmer aufgrund der Erhöhung des Mindestlohns zurückzuführen ist. Seit 2004 ist der Lebensstandard der Menschen mit den niedrigsten Einkommen kontinuierlich schneller gestiegen als der Lebensstandard der Mittelschicht, während derjenige der Wohlhabendsten weiter progressiv angestiegen ist, insbesondere aufgrund der Zunahme der Vermögenseinkünfte.<sup>9</sup>

### Entwicklung der Ungleichheiten der realen verfügbaren Haushaltseinkommen der gesamten Bevölkerung (Gini-Koeffizient)



Quelle: OECD.

### Einkommensschere

Tatsächlich kam es in Frankreich zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre sogar zu einem Rückgang der Ungleichheiten der verfügbaren

Im Vergleich dazu ist Deutschland (zusammen mit Schweden) eines der Länder, in denen sich die Ungleichheiten am meisten verschärft haben, insbesondere zwischen den Jahren 2000 und 2005, während man sich in den 1980er Jahren noch in

der Nähe der skandinavischen Länder befand. So erreichte Deutschland um 2005 ein Ungleichheitsniveau, das dem Frankreichs nicht nur nahe kommt, sondern unten und (ganz) oben auf der Einkommenskala sogar noch ausgeprägter ist. Diese Situation hängt insbesondere mit der Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt um die Jahrtausendwende und mit den kurzfristigen Auswirkungen verschiedener Reformen (Hartz) zusammen. Nach 2005, als das Wirtschaftswachstum wieder Fahrt aufnahm, ging der Anstieg des durchschnittlich verfügbaren Haushaltseinkommens damit einher, dass sich die Schere zwischen den Markteinkommen und den verfügbaren Einkommen im Westen des Landes<sup>10</sup> ein wenig schloss, während die Ungleichheiten im Osten konstant blieben.<sup>11</sup> Gleichzeitig stieg bis 2006 sowohl die Zahl der armen als auch der reichen Haushalte stark an, während zugleich der Einkommensabstand zwischen ihnen größer wurde; erst 2009 stagnierte dieser abermals.<sup>12</sup> Die Einkommensmobilität nach oben hat sich jedoch Ende der 2000er Jahre im Vergleich zu der Zeit zehn Jahre zuvor verschlechtert, insbesondere, was die niedrigsten Einkommen betrifft.<sup>13</sup>

### Armut und gesellschaftliche Exklusion

Wie Armut zu definieren und zu messen ist, bleibt Gegenstand von Diskussionen. Wie üblich werden hier diejenigen Haushalte als einkommensarm betrachtet, deren Einkommen unter der relativen Armutsgrenze von 60% des Medians der jährlichen Haushalts-Netto-Äquivalenzeinkommen des Vorjahres, inklusive Einkommensvorteilen aus selbst genutztem Wohneigentum, liegt. Bei diesem beschränkten Konzept bleibt insbesondere der Effekt von Sach- und Dienstleistungen unbeachtet. Den Daten der SILC (Statistics on Income and

Living Condition)<sup>14</sup> zufolge ist die Armutsrate in den beiden Ländern zwar fast identisch,<sup>15</sup> doch das »Armutrisiko« war 2010 in Deutschland höher.

Mit einer Armutsgefährdungsquote von 13,3% der Gesamtbevölkerung im Jahr 2010 liegt Frankreich unter dem europäischen Durchschnitt und in der Nähe der skandinavischen Länder. Dieser Wert geht zurück auf eine deutlich rückläufige Entwicklung im Zeitraum von 1996 bis Mitte der 2000er Jahre (von 14,5% auf 13%), der gekennzeichnet ist von einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 1997 und 2001 und ihrer späteren Stabilisierung zwischen 2004 und 2008 im Kontext

#### Berechnung der Armutsgefährdungsquote<sup>16</sup>

Die Armutsgefährdungsquote bezieht sich auf ein einziges Kriterium von Armut: ein relativ geringes Einkommen. Zu ihrer Berechnung wird das von allen Haushaltsmitgliedern tatsächlich erzielte Nettoeinkommen des Vorjahres (inklusive Sozialleistungen) herangezogen und in einem zweiten Schritt in ein »bedarfsgewichtetes Äquivalenzeinkommen« umgerechnet (s.o.). Um das mittlere Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung zu ermitteln, wird der Median (Zentralwert) errechnet. Dabei werden die Personen ihrem Äquivalenzeinkommen nach aufsteigend sortiert. Der Median ist der Einkommenswert derjenigen Person, die die Bevölkerung in genau zwei Hälften teilt. Das heißt, die eine Hälfte hat mehr, die andere weniger Einkommen zur Verfügung. 60% dieses Medianwertes stellen nach EU-Definition den Schwellenwert für Armutsgefährdung dar (Armutgefährdungsgrenze).

einer Erholung des Arbeitsmarktes. Seit Beginn der Krise begann die Armut wieder zu steigen und erreichte Ende 2011 ihr Niveau von 1997. Deutschland lag 2010 mit einer Armutsquote von 15,6% um 0,8 Punkte unterhalb des europäischen Durchschnitts und damit innerhalb der EU auf Rang 14, deutlich unterhalb der Werte in Spanien (20,7%), Rumänien (21,3%)

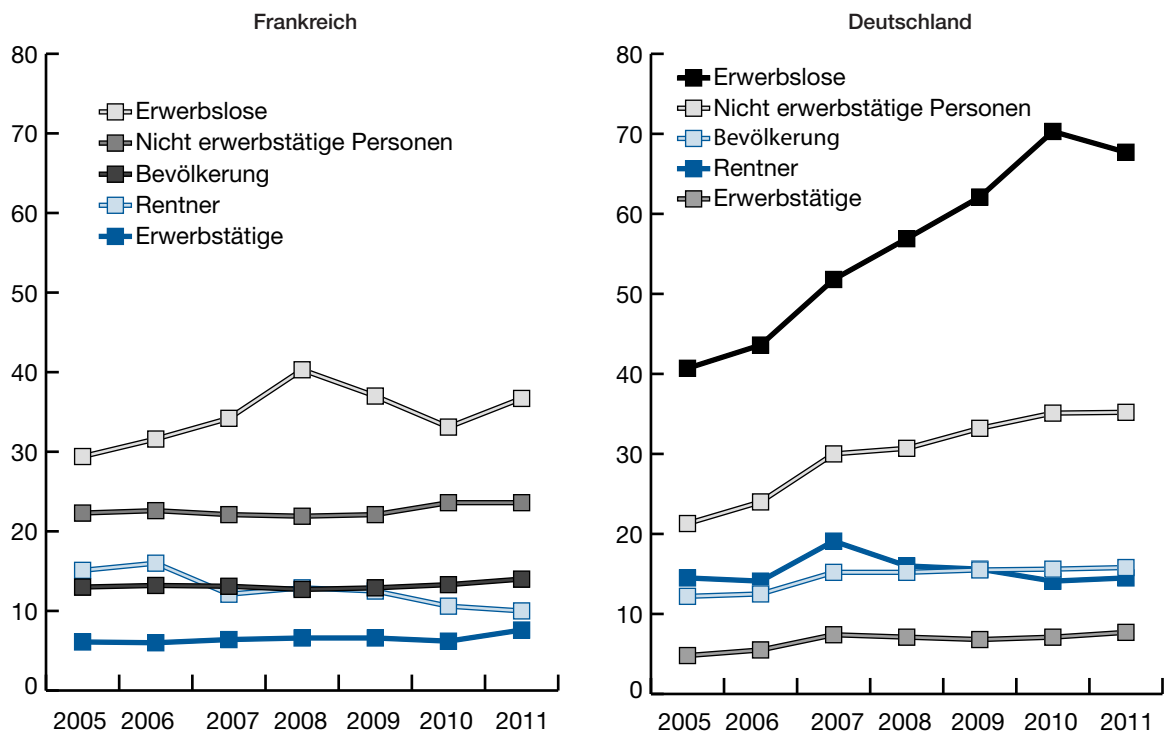
oder Litauen (21,3%). Ausgehend von einem deutlich niedrigeren Niveau als in Frankreich Mitte der 1990er Jahre erlebte Deutschland zunächst einen leichten Rückgang der Armutsgefährdungsquote, dann jedoch einen starken Anstieg von 3,5 Prozentpunkten im Zeitraum von 1998 bis 2006, was einer Zunahme von ungefähr einem Drittel entspricht, bevor sich der Wert auf diesem hohen Niveau einpendelte.<sup>17</sup>

Ähnliche Entwicklungen findet man bei den Indikatoren für die Armutsintensität:<sup>18</sup> eine starke Zunahme in Deutschland zwischen 1998 und 2005, dann eine relative Stabilisierung vor der Krise. Umgekehrt ging die Armutsintensität in Frankreich zurück, bevor sie von 2002 an wiederum leicht

anstieg, was mit einer sprunghaften armutsbedingten Zunahme der Zahl der RMI-Empfänger zwischen 2001 und 2005 einherging.<sup>19</sup> Hingegen ist für das Ende dieses Zeitraums die Einkommensverteilung in den beiden Ländern rund um die Schwelle von 60% (bei einer Armutsschwelle von 40%, 50% oder 70% des Äquivalenzeinkommens) vergleichbar.

»entmutigten Arbeitslosen«, die sich nicht mehr offiziell arbeitslos melden, und/oder Hausfrauen, stellen die andere, am stärksten von der Zunahme der Armut betroffene Kategorie dar, und zwar sowohl in Frankreich als auch – stärker noch – in Deutschland.

### Quote der von Armut bedrohten Personen nach Beschäftigung im Vorjahr



Quelle : Eurostat (SILC), Insee (Enquêtes revenus sociaux et fiscaux), DIW (SOEP)

Unterscheidet man nach Bevölkerungsgruppen, ist die Situation indessen sehr unterschiedlich. Die Analyse der Armut in Abhängigkeit vom Beschäftigungsstatus zeigt, dass Arbeitslose am stärksten vom Armutsrisiko betroffen sind. Dies gilt – nationalen Daten zufolge – für Frankreich (dort war es 2010 2,6 mal höher, gegenüber 2,4 mal im Jahr 1996), vor allem aber für Deutschland (wo es 2009 3,3 mal höher war, gegenüber 2,8 mal im Jahr 1998). Während in Frankreich einer von drei Arbeitslosen arm ist und dieser Anteil trotz schwankender Arbeitslosenzahlen in diesem Zeitraum konstant blieb, nahm er in Deutschland aufgrund der Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit explosionsartig zu, und zwar noch vor den Hartz-Reformen. Die anderen Erwerbslosen, also die sogenannten

Erwerbstätigkeit bleibt also der beste Schutz gegen Armut, vor allem in Frankreich, wo das Armutsrisiko Erwerbstätiger im zeitlichen Verlauf zurückgegangen ist (7,4% im Jahr 2008 gegenüber 9,4% im Jahr 1996). In Deutschland ist die Quote der »Working Poor« im Vergleich zum Jahr 2000 um 2,9 Prozentpunkte oder fast 38% gestiegen, ist aber seit 2007 erstaunlicherweise stabil, auch nach den Hartz-Reformen. Dies erklärt sich mit der Entwicklung im Bereich der Möglichkeiten zur Kumulation von Erwerbseinkommen mit anderen Einkommensquellen, insbesondere mit Arbeitslosengeld (die sog. Aufstocker),<sup>20</sup> und damit, dass die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt geschlechtsspezifisch unterschiedlich verlaufen. So waren Frauen die ersten, die von den Hartz-Reformen betroffen

waren. Die Tatsache, dass ihr Einkommen oft den Charakter eines »Zubrots« hat und alle Einkünfte eines Haushalts zusammenfließen, schwächt jedoch den Zusammenhang zwischen Stundenlohn und monatlichem Nettohaushaltseinkommen ab,<sup>21</sup> außer natürlich bei alleinstehenden Frauen (s. u.).

Kinder und besonders junge Erwachsene haben zwar in beiden Ländern ein höheres Risiko, von Armut betroffen zu sein, als der Bevölkerungsdurchschnitt, in Deutschland gilt das jedoch für Kinder unter 18 Jahren etwas weniger. Dies erklärt sich insbesondere aus der Tatsache, dass das Kindergeld (Allocations familiales) in Frankreich weniger großzügig bemessen ist und die Kinderzuschläge im Rahmen der sozialen Mindestsicherungen niedriger sind als in Deutschland.<sup>22</sup> Je nach Familienzusammensetzung variiert das Armutsrisiko demnach beträchtlich. Alleinstehende Personen haben in der Regel in Deutschland ein höheres Armutsrisiko (22% gegenüber 10% in Frankreich und 17% in der EU; laut Daten der SILC) und sind dort auch dann häufiger arm, wenn sie Kinder allein erziehen (22% gegenüber 15% in Frankreich). Zwar ist in Frankreich aufgrund familienpolitischer Maßnahmen der Anteil der kinderreichen Familien, die arm sind, im Zeitraum von 1996 bis 2008 um 8 Prozentpunkte zurückgegangen,<sup>23</sup> aber er ist nach wie vor hoch (ungefähr 20% der Haushalte mit drei oder mehr Kindern) und liegt nahe am entsprechenden Wert in Deutschland.

Was schließlich die Armutsquote älterer Menschen über 65 Jahren angeht, so ist diese in beiden Ländern niedriger als beim Rest der Bevölkerung. Dies gilt insbesondere für Frankreich, wo die öffentlichen Rentensysteme (Grund-, Zusatz- und gesetzliche Rentenversicherung) großzügiger bemessen sind als in Deutschland – die Erwerbsersatzquoten (Rentenniveau im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen), die die deutschen öffentlichen Systeme bieten, gehören zu den niedrigsten in den OECD-Ländern, insbesondere bei den Niedrigeinkommen.<sup>23</sup> In Frankreich sichert die Altersgrundsicherung (Allocation de solidarité aux Personnes Âgées) Rentnerinnen und Rentnern ein Mindesteinkommen, das 2012 bei monatlich 777 Euro für eine alleinstehende Person und 1207 Euro für ein Paar lag, in den meisten Fällen zuzüglich Wohngeld

(Allocation logement). Im Allgemeinen führt die Beschaffenheit des französischen Rentensystems bei Niedrigeinkommen zu höheren Erwerbsersatzquoten als in Deutschland, wenn die betroffenen Arbeitnehmer mit der geforderten Vorversicherungszeit in Rente gehen.<sup>25</sup> Die Armutsquote ist somit bei älteren Menschen und besonders bei Rentnern in Frankreich niedriger als in Deutschland und in der Europäischen Union.

## Die Rolle des Sozialstaats

Was sind – mit Blick auf die durchgeführten Reformen – die spezifischen Folgen des Sozialleistungs- und Abgabensystems auf die Entwicklung der Ungleichheiten und der Armutsquote in Frankreich? Es wurde deutlich, dass es auf die Gesamtbevölkerung bezogen in Frankreich bis zur Krise kaum eine Veränderung der Ungleichheiten des verfügbaren Haushaltseinkommen gab, während sich diese in den meisten anderen OECD-Ländern massiv verschärft haben. Doch man sollte auch das Ausmaß der Ungleichheiten vor der Umverteilung berücksichtigen. Hierfür wird im Folgenden auf die Haushalte im erwerbsfähigen Alter eingegangen, um die Probleme zu umgehen, die mit dem Vergleich von Personen in verschiedenen Etappen ihres Lebenszyklus einhergehen. Außerdem kann die Analyse dadurch auf die interpersonelle Umverteilung konzentriert werden.<sup>26</sup>

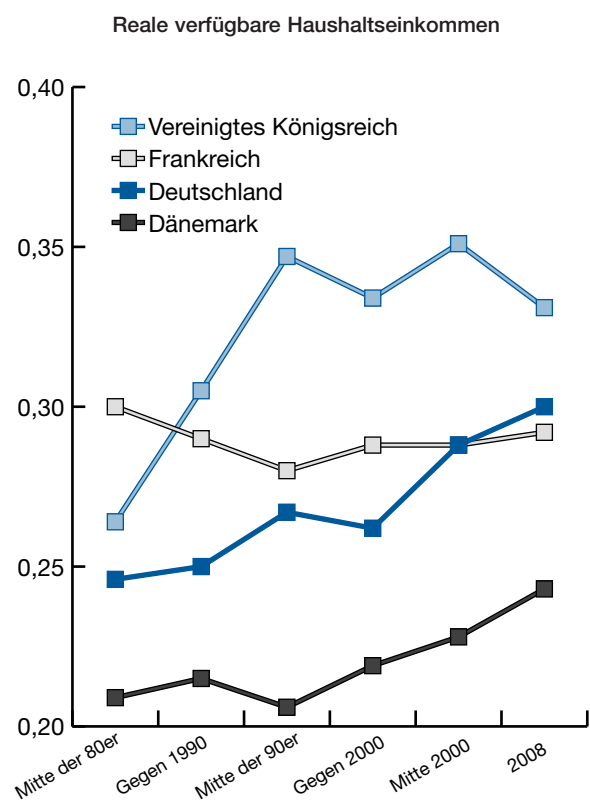
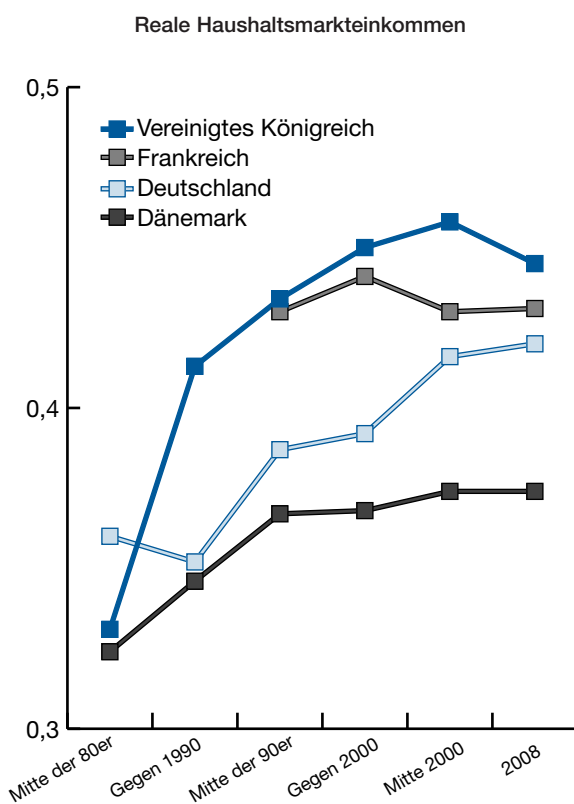
### Umverteilungssystem und Einkommensunterschiede

Die Ungleichheiten der Primäreinkommen sind das Ergebnis einer ganzen Reihe von Faktoren: der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, des Lohngefälles, des demografischen Wandels, der Entwicklung von Bevölkerungsmerkmalen, wie etwa des Bildungsniveaus oder der Zusammensetzung der Haushalte.<sup>27</sup> Nimmt man nun den Gini-Koeffizienten der Markteinkommen, dann stellt man für den Zeitraum von Mitte der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre in praktisch allen OECD-Ländern für die Haushalte mit Haushaltsvorstand im erwerbsfähigen Alter eine starke Zunahme der Ungleichheiten fest.<sup>28</sup> Dieser Anstieg beträgt in Westdeutschland 10 Prozentpunkte und entspricht damit

demjenigen im Vereinigten Königreich zwischen 1979 und 1986, während für diesen gesamten Zeitraum in Frankreich eine stabile Situation beobachtet werden kann. Der – gemessen an der Situation in den anderen entwickelten Ländern – erstaunliche Rückgang der Lohnungleichheiten seit mehr als vier Jahrzehnten ist einer der Schlüsselfaktoren

durchschnittlichen realen Markteinkommens der 20% Ärmsten und der 20% Reichsten zu betrachten. Man stellt fest, dass sich in Frankreich der Abstand zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2005 verringert hat, und zwar aufgrund eines substantiellen Anstiegs der Niedrigeinkommen, während diese in Deutschland um durchschnittlich ein Vier-

**Ungleichheiten der realen Haushaltseinkommen – Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – anhand des Gini-Koeffizienten – vor und nach der Umverteilung. Die Lage vor der Krise**



Quelle: OECD

für die Erklärung der französischen Situation.<sup>29</sup> Wendet man erneut den Gini-Koeffizienten an, so haben sich die Ungleichheiten der Markteinkommen erwerbstätiger Haushalte in Frankreich und Deutschland sichtbar angenähert; vor der aktuellen ökonomischen Krise waren sie in Deutschland bezogen auf die Gesamtbevölkerung sogar größer geworden.

Solche Indikatoren vernachlässigen die Streuung innerhalb jedes einzelnen Dezils, insbesondere ganz unten und ganz oben auf der Einkommensskala. Deshalb ist es aufschlussreich, die Entwicklung des

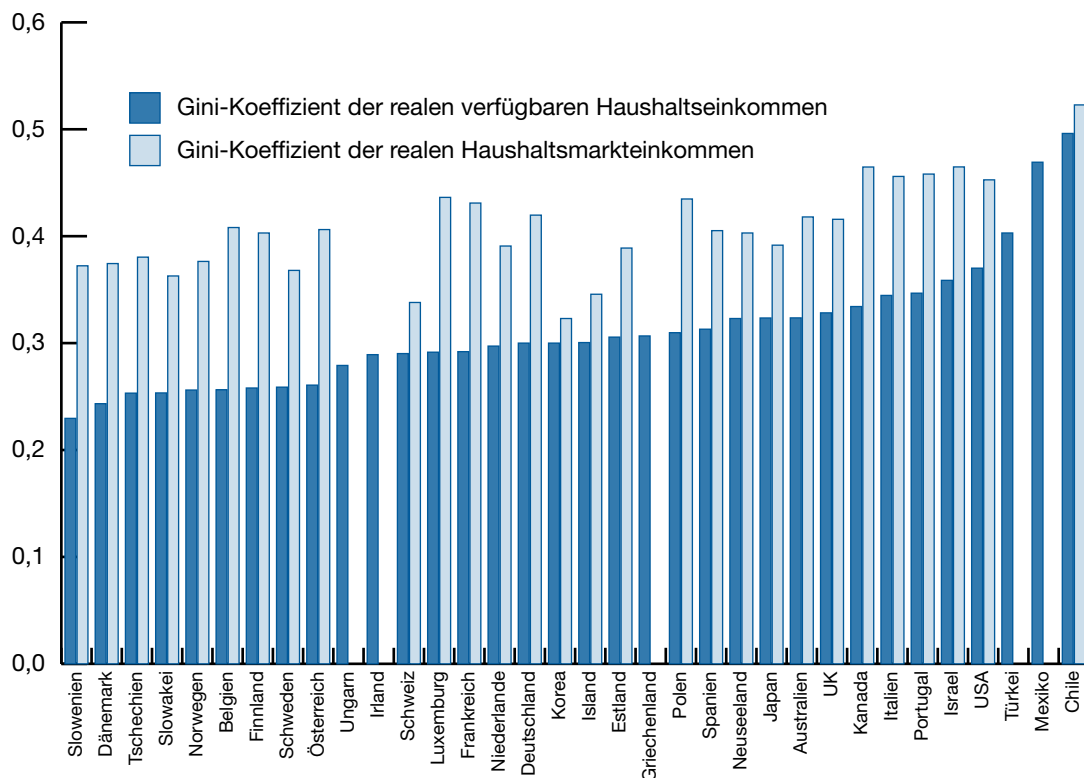
tel gesunken sind – einer der massivsten Rückgänge in den OECD-Ländern.<sup>30</sup> Wenn also in Deutschland die Markteinkommen stärker zum Anstieg der Ungleichheiten beigetragen haben als in Frankreich – welche Entwicklung hat dann die Leistungsfähigkeit des staatlichen Abgaben- und Umverteilungssystems in den beiden Ländern genommen?

Das französische Transferleistungs- und Abgabensystem war 2008 weniger leistungsfähig als zur Jahrtausendwende. In Dänemark (und Schweden) und in geringerem Umfang auch in Deutschland ist diese Leistungsfähigkeit indessen noch stärker

zurückgegangen, während das Vereinigte Königreich, ausgehend von einem deutlich niedrigeren Niveau, in dieser Hinsicht eine Situation aufweist, die über einen längeren Zeitraum stabil geblieben ist. Während das Umverteilungssystem in

der Abgaben auf die Einkommensungleichheiten getrennt voneinander zu untersuchen.<sup>31</sup> Das Untersuchungsfeld beinhaltet dabei ausschließlich die Umverteilung von Einnahmen aus direkten Steuern (Einkommenssteuer, Contribution Sociale

### Gini-Koeffizient von Markteinkommen und der realen verfügbaren Haushaltseinkommen (Haushalte im erwerbsfähigen Alter), vor der Krise



Quelle: OECD, 2011.

Deutschland in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunächst die zunehmenden Ungleichheiten der Markteinkommen in Schach halten musste, schlug sich die Umsetzung der Agenda 2010 in einer geringfügigen Korrektur der Markteinkommensungleichheiten nieder. Die relative Konstanz der Einkommensungleichheiten in Deutschland nach 2005 ist somit einer geringeren Ungleichheit der Markteinkommen geschuldet, insbesondere dank des Rückgangs der Arbeitslosigkeit.

Seit einigen Jahren werden beim INSEE (Institut national des statistiques et des études économiques – Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien) eine Reihe von Studien durchgeführt, um den jeweiligen Effekt der Leistungen und

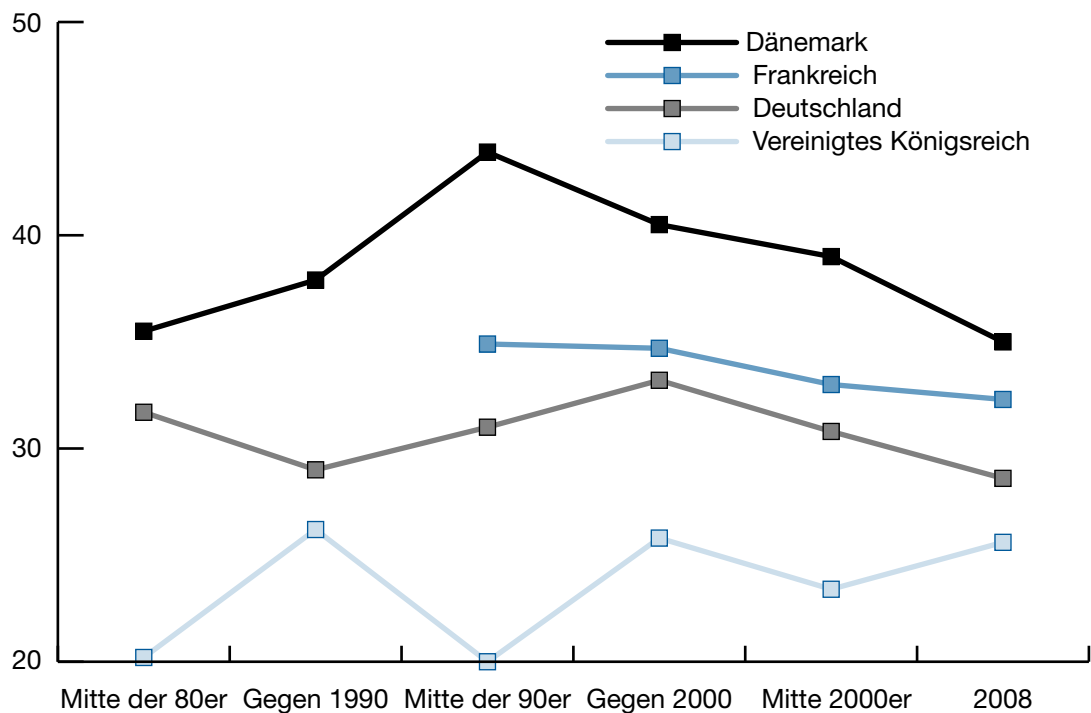
Généralisée) und die Sozialleistungen, deren erklärtes Ziel es ist, die Unterschiede im Lebensstandard der Haushalte zu reduzieren (Familienleistungen, soziale Grundsicherungen und Wohngeld). Versicherungsleistungen (Rentensystem, Krankenversicherung, Krankengeld) werden dabei nicht berücksichtigt. Das Untersuchungsfeld umfasst also die Familienleistungen, das Wohngeld und die sozialen Mindestleistungen, die zusammen nur etwa 16% der Gesamtheit der Sozialleistungen ausmachen. Es handelt sich jedoch um die Geldleistungen, welche am stärksten umverteilend wirken. Die aus diesen Leistungen resultierende monetäre Umverteilung halbiert die Einkommensunterschiede zwischen den 20% ärmsten und den 20% reichsten Personen. Zwei Drittel dieser Umverteilung gehen dabei auf



die Sozialleistungen (Familienleistungen, soziale Mindestleistungen und Wohngeld) zurück und ein Drittel auf die Abgaben, was insbesondere der Einkommenssteuer anzurechnen ist – ein Ergebnis, das man auch in anderen Ländern der OECD findet.<sup>32</sup>

den Lebensstandard der wohlhabendsten Haushalte. Um den Effekt von Gesetzesänderungen zu isolieren,<sup>34</sup> wurden Simulationen durchgeführt, die bestätigen, dass es zwischen 1990 und 2010 zu einer leichten Schwächung des Umverteilungseffekts auf

### Variation des Gini-Koeffizienten der Einkommen der Haushalte im erwerbsfähigen Alter vor und nach Transfers und Abgaben (in% der Markteinkommen)



Quelle: OECD.

Die entscheidende Rolle für die Reduzierung von Ungleichheiten im Lebensstandard (Einkommensungleichheiten pro Konsumeinheit) spielen die Familienleistungen, unabhängig davon, ob sie nur bedarfsabhängig gewährt werden oder nicht, da sie die Ungleichheiten um ein Viertel reduzieren. Dies erklärt sich insbesondere damit, dass sie im ersten Einkommensquintil 15% des Lebensstandards der Personen ausmachen. Auch das Wohngeld trägt zu einem nicht unerheblichen Teil dazu bei, die Ungleichheiten im Lebensstandard zu reduzieren (20%), denn es betrifft so gut wie ausschließlich Personen des ersten Einkommensquintils. Und schließlich haben auch die sozialen Mindestleistungen einen starken Umverteilungseffekt, denn sie sind sehr stark auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe ausgerichtet: Sie machen 20% des Einkommens der Haushalte des ersten Dezils aus.<sup>33</sup> Die Abgaben reduzieren ihrerseits ganz besonders

die Ungleichheiten im Lebensstandard gekommen ist. Eigentlich hätten die Reformen der Anspruchsbedingungen der entsprechenden Leistungen ihren Umverteilungseffekt stärken sollen,<sup>35</sup> doch deren ausschließliche Anpassung an den Preisindex (und nicht an den Einkommensindex) konterkarierte den angestrebten Effekt, indem sie den Anteil der genannten Leistungen am Gesamtbudget der einkommensschwächsten Haushalte sinken ließ. Ganz konkret zeigt eine Anwendung der Gesetzgebung von 1990 auf die Einkommen von 2010, dass der Anteil dieser Leistungen bei den Haushalten des ersten Einkommensdezils von 66 auf 59% zurückgegangen ist.<sup>36</sup>

Jenseits der Leistungen mit ausdrücklich redistributiver Zielsetzung sollten aber auch die Leistungen in Betracht gezogen werden, welche die Sozialversicherungsträger ausbezahlen. In diesem Punkt

haben die Reformen der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern eine Schlüsselrolle gespielt. In den letzten 15 Jahren haben die Reformen der französischen, von den Sozialpartnern verwalteten Arbeitslosenversicherung zu einem geringeren Rückgang der Zahl arbeitsloser Leistungsempfänger geführt. Außerdem sind die Anspruchsvoraussetzungen (Vorversicherungszeit) weniger streng und haben im Vergleich zu Deutschland zu einer längeren Anspruchsdauer geführt. Zudem hat das französische Arbeitslosenversicherungssystem eine etwas stärkere Umverteilungswirkung zu Gunsten der niedrigsten Leistungsniveaus. Dies erklärt die niedrigere Armutsquote bei Arbeitslosen in Frankreich.<sup>37</sup>

Das relative Einkommen älterer Personen hat in den letzten Jahren in den beiden Ländern unterschiedliche Entwicklungen durchlaufen: In Frankreich ist das Medianeinkommen von Haushalten mit einem Haushaltsvorstand, der älter ist als 65 Jahre, im Vergleich zu demjenigen von Haushalten mit jüngerem Haushaltsvorstand leicht gestiegen (um schließlich gleichauf bzw. sogar darüber zu liegen, wenn man die fiktiven Mieten miteinbezieht). In Deutschland ist es in den letzten Jahren hingegen langsam gesunken und erreichte 2011 einen Wert von 0,90.<sup>38</sup> Da sich das Einkommen von Menschen über 65 im Wesentlichen aus öffentlichen Transferleistungen zusammensetzt (in Frankreich zu 87%, in Deutschland zu 75%), haben hier zwei Faktoren eine entscheidende Rolle gespielt. Der erste ist das Renten Anpassungsverfahren: Während die Renten in Frankreich schon seit dreißig Jahren nicht mehr preisindexiert sind, haben die in den letzten Jahren in Deutschland durchgeführten Reformen des Anpassungsverfahrens zu einem Kaufkraftverlust der Renten geführt.<sup>39</sup> Zudem hat in Frankreich die mit der Rentenreform von 2010 beschlossene Erhöhung der Altersgrundsicherung um 25% (Allocation de Solidarité pour les Personnes Âgées) zwischen 2007 und 2012 das Feld der Anspruchsberechtigten vergrößert und den Lebensstandard der Leistungsempfänger erhöht.

Was die Abgaben betrifft, so weist die Einkommenssteuer, die in Frankreich eine deutlich weniger wichtige Rolle spielt als in Deutschland,<sup>40</sup> heute eine geringere Progression auf, insbesondere auf-

grund der Herabsetzung der Steuersätze und, zu einem geringeren Maß, aufgrund einer Vielzahl neuer Steuervergünstigungen. Dagegen gab es im Bereich der indirekten Steuern keine nennenswerten Änderungen, sodass deren starke Degression unverändert geblieben ist.<sup>41</sup> Die Einführung und dann Erhöhung einer allgemeinen Sozialsteuer (CSG; Contribution sociale généralisée) und anderer Steuern auf Vermögenseinkünfte haben hingegen die Abgaben insgesamt wieder progressiver gemacht.<sup>42</sup>

Seit zwanzig Jahren entwickelt sich der Umverteilungscharakter des französischen Sozial- und Steuersystems entlang zweier gegenläufiger Trends. Auf der einen Seite haben die Einkommenssteuer und die Sozialleistungen, die den historischen Kern der Umverteilung bilden, an Progression eingebüßt. Die Einkommenssteuer hat sich aufgrund der Vereinfachung des Steuertarifs sowie der Senkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze und, in einem geringeren Umfang, auch aufgrund dessen verändert, dass immer mehr steuerliche Vergünstigungen eingeführt wurden. Und die Wirkung der Sozialleistungen wurde Schritt für Schritt geschwächt, weil diese inflationsindexiert und damit weniger schnell gestiegen sind als die Einkommen. Von dieser Entwicklung waren insbesondere diejenigen betroffen, deren Lebensstandard ohnehin am niedrigsten ist, also diejenigen, die zum untersten Dezil der Einkommensverteilung gehören und bei denen diese Leistungen einen Großteil ihres Pro-Kopf-Einkommens ausmachen.

Auf der anderen Seite findet man im Gesamtsystem der Sozialabgaben und -beiträge heute eher eine stärkere Progression. Nachdem die Beiträge ursprünglich fast ausschließlich an die Arbeitseinkommen geknüpft waren, wurden sie nun ergänzt durch die Einführung von Abgaben, die alle Arten von Einkommen mit einer Beitragspflicht belegen (CSG). Gleichzeitig war die Anhebung der Sozialbeiträge in den unteren Gehaltsstufen begrenzt, und zwar aufgrund eines Dispositivs zur Freistellung von Sozialbeiträgen für Niedrigeinkommen, dessen Umverteilungseffekt sich indessen kontingent zu den Hypothesen in Bezug auf die Umwälzungsmöglichkeiten der Kosten und damit zu den letztendlichen Auswirkungen verhält.<sup>43</sup> Dennoch



Länder,

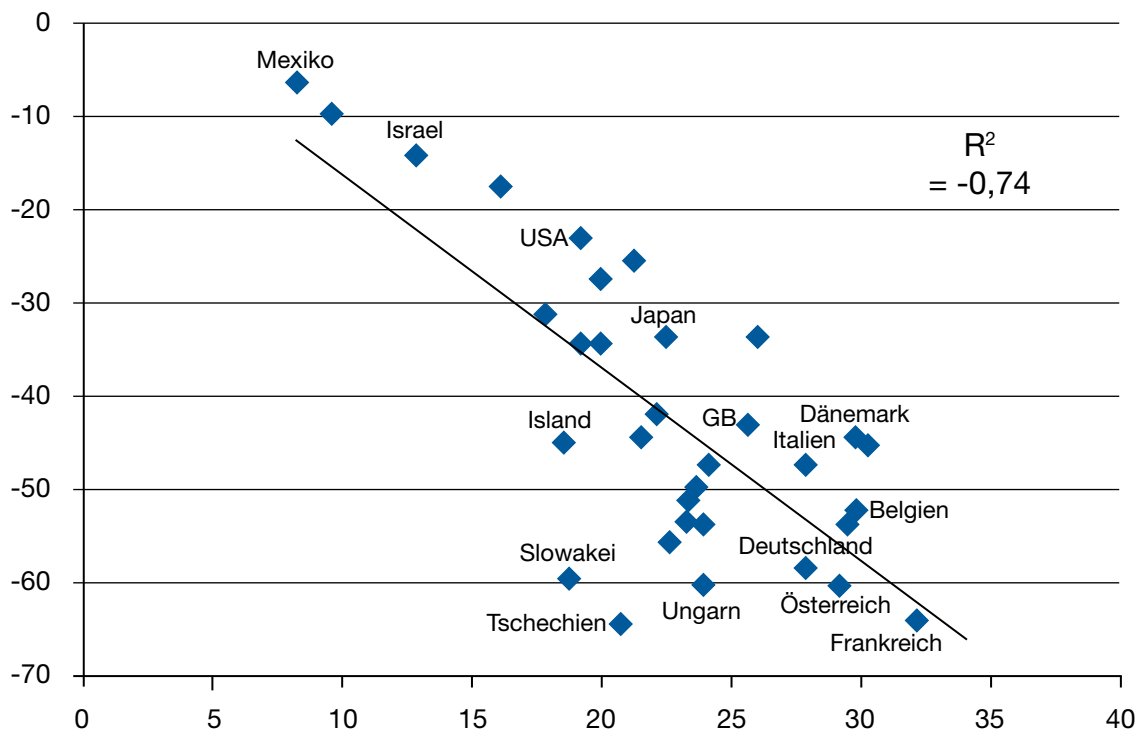
sind die Sozialabgaben in jedem Fall deutlich progressiver geworden.

### Einfluss des Umverteilungssystems auf die Einkommensunterschiede

Wie beeinflusst nun das Abgaben- und Umverteilungssystem die Armutsquote und welche Entwicklung hat dieser Einfluss genommen? Auf Ebene der OECD-Länder besteht eine unerschütterliche

24% in Dänemark), obwohl sie seit Mitte der 1990 Jahre leicht sinkt. Nach Steuern und Sozialtransfers fällt sie jedoch auf 13,6% im Jahr 2009,<sup>44</sup> was einem Rückgang von zwei Dritteln entspricht – Deutschland kann einen Rückgang von 58% verzeichnen, womit es auch in diesem Punkt zu den leistungsfähigsten OECD-Ländern gehört; die Reduzierung der Armutsrate über den deutschen Sozialstaat ist aber seit 2000 um fünf Prozentpunkte gesunken, was den Anstieg der Armutsquote erklärt.

### Staatsausgaben für soziale Leistungen in % des BIP und Reduzierung der Armutsrate (OECD-Länder, 2009)



Quelle: OECD, eigene Berechnung und Darstellung

Korrelation zwischen dem Anteil des BIP, der für öffentliche Ausgaben im Bereich der Sozialen Sicherung ausgegeben wird, und der Senkung der Armutsquote: Je höher ersterer ist, desto niedriger ist die Armutsquote nach Besteuerung und Transferleistungen (inklusive Renten) im Vergleich zum Ausgangsniveau. Das französische soziale Sicherungssystem weist dabei eine bemerkenswerte Leistungsfähigkeit in Sachen Senkung der Armutsquote auf. Gemäß Daten der OECD ist in Frankreich die Armutsquote – rechnet man Steuern und Sozialtransfers nicht mit ein – eine der höchsten in den OECD-Ländern (37,6% gegenüber 35,6% in Deutschland im Jahr 2009; zum Vergleich dazu:

Diese beiderseits des Rheins gute staatliche Leistungsfähigkeit bei der Armutsreduktion hat mit einem relativ hohen Ausgabenniveau zu tun, aber auch mit relativ ähnlichen Grundsicherungssystemen, auch wenn es in Frankreich fragmentierter ist. In beiden Ländern sind die Grundsicherungen bedarfsorientiert (der tatsächlich auszahlende Betrag wird berechnet, indem die Eigenressourcen des Leistungsempfängers vom Höchstbetrag abgezogen werden) und bedarfsgewichtet (bei der Berechnung des Betrags wird die Familienzusammensetzung berücksichtigt). Sie decken eine ähnlich große Bevölkerungsgruppe ab – etwa 5,5% – und der gezahlte Durchschnittsbetrag ist ähnlich hoch

– ungefähr 460 Euro pro Leistungsempfänger und Monat.<sup>45</sup> Während die sozialen Grundsicherungen in Frankreich normalerweise an den Preisindex angepasst werden – die im freien Ermessen liegende Anpassung in Deutschland hingegen hat zwischen 2007 und 2010 zu einem Kaufkraftverlust geführt –, waren einige von ihnen in den letzten Jahren zudem Gegenstand gesonderter Aufwertungen oder es wurden Zusatzzahlungen gewährt.<sup>46</sup> Die große Innovation in diesem Bereich war jedoch die Schaffung des Revenu de Solidarité Active (RSA) im Jahr 2008, welches das 1988 geschaffenen Revenu Minimum d'Insertion und die Allocation de Parents Isolés ersetzte. Es erlaubt Leistungsempfängern, die eine Arbeit wiederaufnehmen, zusätzlich zum Leistungsbezug bis zu 62% ihres Arbeitseinkommens zu behalten.

Wieder sind es also die Familienleistungen, das Wohngeld und die sozialen Grundsicherungen, die zu etwa gleichen Teilen zur Reduktion der Armut beitragen. Mehr noch: Die Sozialleistungen reduzierten 2010 die relative Armutsücke um 26 Prozentpunkte, hauptsächlich die Familienleistungen und das Wohngeld. Dabei sind Einelternfamilien und kinderreiche Familien diejenigen Familienkonsellationen, deren Armutsquote durch Sozialleistungen am stärksten gesenkt wird.<sup>47</sup>

## Perspektiven der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik

Die Fähigkeit des französischen Steuer- und Umverteilungssystems, Einkommensungleichheiten zu korrigieren und Armut zu bekämpfen, wird zwar seit einigen Jahren, und vor allem seit der Finanz- und Wirtschaftskrise, immer mehr geschwächt, sie ist aber nach wie vor groß und gehört zu den größten unter den entwickelten Ländern. Dieser Befund stimmt mit Studien überein, die zeigen, dass – mit Blick auf unterschiedliche Indikatoren (Reduktion der Ungleichheiten, Kampf gegen die Armut, Langzeitarbeitslosigkeit, Lebenserwartung, schulisches Scheitern) die Leistungsfähigkeit des französischen Sozialstaats den ersten Platz unter den europäischen Ländern belegt, während Deutschland in dieser Hinsicht im unteren Mittelfeld der Euro-

päischen Union zu finden ist.<sup>48</sup> Im Zeitraum von 1995 bis 2008 haben die Niedrigeinkommen von den Erhöhungen des Mindestlohns profitiert; die Zuverdienstmöglichkeiten wurden verbessert (RSA) und die Reformen der Arbeitslosenversicherung führten zu einem besseren Schutz der Arbeitslosen als in anderen Ländern, insbesondere Deutschland.

Die Umverteilungskraft des Staates wurde jedoch in den letzten Jahren sowohl auf der Abgabenseite (Einkommensteuer, Vermögensteuer) als auch auf Seiten der Leistungen für Niedrigsteinkommen geschwächt. Die aktuelle anhaltende Rezession in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat den klassischen »Schereneffekt« der »automatischen Haushaltstabilisatoren« in Gang gebracht: Die Ausgaben für soziale Leistungen sind aufgrund eines höheren sozialen Bedarfs ungeplant in die Höhe geschwungen, während zugleich die Staatseinnahmen aufgrund der Stagnation des BIP weniger gestiegen sind als erwartet. Gleichzeitig sind die Einkommensungleichheiten und die Armutsquote im Laufe der Krise wieder gestiegen.

Welche Auswirkungen werden die Maßnahmen, die die neue Mannschaft um François Hollande nach seiner Wahl im Mai 2012 ergriffen hat, auf den französischen Sozialstaat haben? Die mit den europäischen Verträgen verknüpfte Auflage, die Defizite zu reduzieren, und grundsätzliche Notwendigkeit zur Senkung der öffentlichen Verschuldung hat die Spielräume von Präsident Hollande und seiner parlamentarischen Mehrheit von Beginn an begrenzt. Auf der Grundlage einer Wachstumsprognose von 0,8% für das Jahr 2013 müsste sich die vorgesehene Verringerung des laufenden Defizits der öffentlichen Verwaltungen auf ungefähr dreißig Milliarden Euro belaufen, um auf 5 bis 3% des BIP zu kommen<sup>49</sup> – ein Ziel, das inzwischen verschoben wurde, um die derzeitige Rezession nicht zusätzlich zu verschärfen.

Nun erklärt sich die Zuspitzung des staatlichen Defizits in Frankreich von 2000 bis 2008 hauptsächlich (zu zwei Dritteln) mit einer Senkung von Steuern und Abgaben, die nicht durch eine entsprechende Ausgabenreduzierung gegenfinanziert wurde.<sup>50</sup> Die neue Mannschaft um Hollande hat deshalb zunächst eine Reihe von Abgaben erhöht: Die Ver-

mögenssteuer wurde nach oben gesetzt, die Steuerbegünstigung von Überstunden abgeschafft und das Prinzip der Angleichung der Besteuerung von Kapital an die Besteuerung von Arbeit eingeführt, indem bestimmte Kapitaleinkünfte, die bislang mit pauschalen Sätzen besteuert wurden, dem Steuertarif der Einkommenssteuer unterworfen wurden. Das Reformvorhaben zur direkten Einkommensbesteuerung, das darin bestand, die Einkommenssteuer (IRPP) und die CSG im Rahmen eines progressiven Steuertarifs zusammenzulegen, wurde vertagt. Dennoch kam es zu einigen Änderungen in Bezug auf die Einkommenssteuer. Für Einkommen über 150 000 Euro pro Person wurde ein neuer Steuersatz von 45% eingeführt. Das Vorhaben eines Steuerzuschlags von 75% auf das Arbeitseinkommen jeder physischen Person, das über einer Million Euro pro Jahr liegt, wurde vom Verfassungsrat im Namen eines »Verstoßes gegen die Gleichheit vor den öffentlichen Lasten« aufgehoben, weil die Einkommenssteuer pro Haushalt erhoben wird. Eine neue Version des Vorhabens sieht vor, dass die Abgabe zu Lasten der Unternehmen geht, die diese Gehälter bezahlen.

Um dem Problem der Verschlechterung der Preiswettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie zu begegnen, wurde auf den Rapport Gallois<sup>51</sup> hin ein »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit« durchgesetzt. Die bedeutsamste der dreißig vorgesehenen Maßnahmen ist die Senkung der Arbeitskosten (der Sozialbeiträge) in Form einer Steuergutschrift für Unternehmen auf Löhne und Gehälter, die unterhalb des 2,5fachen SMIC liegen. Dies wird sich über drei Jahre auf 20 Milliarden Euro belaufen (1% des BIP). Diese Maßnahme wird über eine Erhöhung des »normalen« und des »erhöhten« Mehrwertsteuersatzes zum 1. Januar 2014<sup>52</sup> sowie über Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben finanziert werden.

Da die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und mit ihr die französische Wirtschaft immer tiefer in die Rezession rutschen und damit auch die Reduzierung des staatlichen Defizits schwieriger geworden ist, sind es nun die Sozialausgaben, die – wie auch in anderen europäischen Ländern – im Zentrum der Ausgabenkürzungen stehen, machen sie doch 56% der staatlichen Gesamtausgaben aus. Während die Sozialpartner,

welche die gesetzliche Zusatzrentenversicherung verwalten, kürzlich ein Abkommen unterzeichnet haben, das vorsieht, mit der jährlichen Rentenanpassung unter der Inflationsrate zu bleiben – mit anderen Worten: eine sinkende Kaufkraft der Zusatzrenten vorzuprogrammieren –, wurde gleichzeitig eine neuerliche Reform der gesetzlichen Grundrenten noch vor Jahresende angekündigt. Der zur Vorbereitung der Reform veröffentlichte »Moreau-Bericht« schlägt u. a. vor, dass die erforderliche Vorversicherungsdauer, um in den Genuss einer abschlagsfreien Rente zu kommen, erneut zu verlängern. Auch hat die Regierung eine Reform der Familienpolitik angekündigt, die vorsieht, dass das die Steuervorteile für die Haushalte mit Kindern (quotient familial) für Haushalte mit hohem Einkommen (ein monatliches Nettoeinkommen für eine Familie mit zwei Kindern über 5850 Euros) gesenkt werden. Zugleich wurde ein Gesetz verabschiedet, das eine größere Flexibilität des Arbeitsmarkts erlaubt, insbesondere von den Tarifverträgen abweichende Unternehmensvereinbarungen.<sup>53</sup> Und schließlich: Da die öffentlichen Ausgaben in Frankreich über zwanzig Jahre lang in die Höhe getrieben wurden – und zwar nicht vom Zentralsstaat, sondern durch Sozialleistungen und vor allem Ausgaben der Gebietskörperschaften –, ist auch eine Reform der Dezentralisierung als Möglichkeit der Ausgabenkürzung in Vorbereitung.

Die Besonderheit Frankreichs auf internationaler Ebene bestand bis vor kurzem darin, ein hohes Niveau an öffentliche Ausgaben und insbesondere auch an Sozialausgaben aufzuweisen, die es diesem Land erlaubten, Einkommensungleichheit und Armut in Schach zu halten. Es ist die Infragestellung dieser »französischen Ausnahme«, die – sollte es zu keiner Wende der Wirtschaftsstrategie auf der Ebene der Wirtschafts- und Währungsunion kommen – auf der Tagesordnung stehen wird. Diese »Agenda« birgt jedoch eine politische Gefahr: nämlich dass die Europäische Union von der französischen Bevölkerung endgültig mit sozialem Rückschritt in Verbindung gebracht wird.

Arnaud Lechevalier ist Gastprofessor an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, und Forscher am Centre Marc Bloch, Berlin; aus dem Französischen von Daniela Böhmler.

## Anmerkungen

- 1 OECD, Datenbank.
- 2 Die Nomenklatur der OECD rechnet zu diesen Ausgaben die Ausgaben »mandatory private« und »voluntary private« hinzu, um die Gesamtausgaben für soziale Sicherheit zu berechnen.
- 3 Vgl. Elise Amar, et al., Les services publics de santé, d'éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau, in: France, portrait social (Insee), Paris 2008, S. 85–101 < [http://81.255.68.41/fr/ffc/docs\\_ffc/ref/FPORSOC08i.PDF](http://81.255.68.41/fr/ffc/docs_ffc/ref/FPORSOC08i.PDF)>.
- 4 1997 wurden die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer abgeschafft und durch 5,3 CSG-Punkte ersetzt. Der CSG-Satz beträgt seitdem 7,5% der Bemessungsgrundlage (8,2% für Vermögenseinkommen).
- 5 Es geht um die Sozialbeiträge zu den Grundrenten-, Kranken- und Familienleistungen. Nicht eingeschlossen sind also die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung und zur gesetzlichen Rentenzusatzversicherung.
- 6 Dies entspricht einer Reduzierung der Arbeitskosten von 18 bzw. 20 Prozentpunkten für einen Lohn, der dem SMIC entspricht.
- 7 Der Gini-Koeffizient misst das Verhältnis der kumulativen Bevölkerungsanteile zum kumulativen Anteil des von ihnen bezogenen Einkommens und liegt zwischen 0 im Falle einer vollkommenen Gleichverteilung und 1 im Falle einer vollkommenen Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient reagiert sensibel auf Veränderungen im mittleren Bereich der Verteilung, nimmt aber denselben Wert für unterschiedliche Verteilungen.
- 8 Wie etwa der Gini-Koeffizient oder das Verhältnis zwischen Einkommensdezilen.
- 9 Vgl. Philippe Lombardo et al., Inégalités de niveau de vie et pauvreté de 1996 à 2008, in: Les revenus et le patrimoine des ménages (Insee), Paris 2011, S. 9–20, <[http://insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ref/revpmen11b.pdf](http://insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/revpmen11b.pdf)>.
- 10 Gini-Koeffizient, aber auch Theil 0-Koeffizient. Der Theil 0-Koeffizient berechnet sich aus der durchschnittlichen Abweichung der logarithmierten Einkommen vom logarithmierten Mittelwert und ist aufgrund seiner Konstruktion besser geeignet, um auf Veränderungen im unteren Einkommensbereich zu reagieren.
- 11 Vgl. Markus M. Grabka, Jan Goebel, Jürgen Schupp, Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 43, 2012. <[http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.410473.de/12-43.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.410473.de/12-43.pdf)>.
- 12 Vgl. Jan Goebel, Martin Gornig, Hartmut Häussermann, Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 24, 2010. <[http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/DIW%202010%20Einkommenspolarisierung.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/DIW%202010%20Einkommenspolarisierung.pdf)>.
- 13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden 2011, <<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrgutachten0.html>>, S. 344–346. Die Studien zu den höchsten Einkommen (1% oder 0,1% der Reichsten) zeigen, dass deren Anteil sich zwischen 1949 und 2005 zwar kaum verändert hat, im Jahr 2005 aber in Deutschland höher war als in Frankreich, vgl. Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Top Incomes in the Long Run of History, in: Journal of Economic Literature, 2011, S. 3–71. <<http://elsa.berkeley.edu/~saez/atkinson-piketty-saezJEL10.pdf>>. Jedoch gab es auch in Frankreich zwischen 1998 und 2006 einen starken Anstieg der höchsten Einkommen, vgl. Camille Landais, Les hauts revenus en France (1998–2006). Une explosion des inégalités ?, (Paris School of Economics), Paris 2007, <[http://rougemidi.org/IMG/pdf/rapport\\_hauts\\_revenus\\_en\\_France\\_07\\_07.pdf](http://rougemidi.org/IMG/pdf/rapport_hauts_revenus_en_France_07_07.pdf)>.
- 14 Diese wurden im Rahmen des sogenannten Laeken-Prozesses konzipiert, um auf europäischer Ebene vergleichbare Indikatoren zu produzieren. Der deutsche Teil der europäischen SILC-Umfrage weist bis mindestens 2007 methodologische Probleme auf (Richard Hauser, Problems of the German Contribution to EU-SILC – A research perspective, comparing EU-SILC, Microcensus and SOEP (DIW, SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, 86), Berlin 2008; Joachim R. Frick, Kristina Krell, Measuring Income in Household Panel Surveys for Germany: A Comparison of EU-SILC and SOEP (DIW, SOEP papers Nr. 265), Januar 2010). Deshalb werden wir uns gleichzeitig auf die Daten des G-SOEP beziehen, eine Panel-Untersuchung bei deutschen Haushalten, die ab 1984 in mehreren Erhebungen durchgeführt wurde.
- 15 Monatlich ungefähr 900 Euro (in Kaufkraftstandard) für eine alleinstehende Person, 1900 Euro für einen Haushalt mit zwei Kindern.
- 16 Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.
- 17 Vgl. Markus M. Grabka, Joachim F. Frick, Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene besonders betroffen, in: Wochenbericht des DIW 7/2010, <[http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.347307.de/10-7-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.347307.de/10-7-1.pdf)>.
- 18 Dauerhafte Armut: aktuell und in zwei von drei Vorjahren betroffen, und Armutsgefährdungslücke: Differenz zwischen dem medianen Äquivalenzeinkommen der ärmeren Bevölkerungsgruppen und der 60%-Schwelle; vgl. Ian Dennis, Anne-Catherine Guio, Armut und soziale Ausgrenzung in der EU, in: Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen 16/2004, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NK-04-016/DE/KS-NK-04-016-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-016/DE/KS-NK-04-016-DE.PDF)>.



- 19 Vgl. Philippe Lombardo et al., a. a. O. (Anm. 9).
- 20 Vgl. Jens Alber, Jan Paul Heisig, Do New Labour Activation Policies Work? A descriptive analysis for German Hartz Reform (WZB. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 2011–211), Berlin, September 2011, <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2011/i11-211.pdf>>.
- 21 Vgl. Moritz Heumer, Hagen Lesch, Christoph Schröder, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IWS-Trend 1/2013.
- 22 Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale, in: Les Cahiers de la DG Trésor, Paris, August 2012, <[http://www.tresor.economie.gouv.fr/3811\\_les-cahiers-de-la-dg-tresor-2012-2013](http://www.tresor.economie.gouv.fr/3811_les-cahiers-de-la-dg-tresor-2012-2013)>, S. 63. Für das RSA (Mindestleistungseinkommen) wird der Maximalbetrag für den Ehepartner um 50% und für jede weitere vom Leistungsempfänger abhängige Person entsprechend ihres Ranges um 30% bis 50% erhöht. In Deutschland gibt es eine Zuschlag von 90% für den Ehegatten und von 60% bis 80% für jedes Kind, in Abhängigkeit vom Alter.
- 23 Vgl. Lombardo et al., *Inégalités de niveau de vie et pauvreté de 1996 à 2008*, a. a. O. (Anm. 9), S. 16.
- 24 Vgl. Pension at a glance, OECD, Paris 2011.
- 25 Arnaud Lechevalier, Reform der Alterssicherung in Europa: gibt es einen französischen Weg?, in: Alterssicherung in Europa, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V., 2008, S.141–202.
- 26 Vgl. Pension at a glance, in: OECD, Paris 2011, S. 262.
- 27 Vgl. Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? (OECD social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 122), Paris 2008.
- 28 Vgl. Herwig Immervoll, Linda Richardson, Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? (OECD social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 122), Paris 2011.
- 29 Vgl. Pauline Charnoz, Elise Coudin, Mathilde Gaini, Une diminution des disparités salariales en France entre 1967 et 2009, in: Emploi et salaires (Insee), 2013, S. 75–81, <[http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ref/EMPSAL13f\\_D4\\_dispesa.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/EMPSAL13f_D4_dispesa.pdf)>.
- 30 Vgl. Immervoll, Richardson, Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries, a. a. O. (Anm. 28).
- 31 Mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells Ines. Vgl. Marie-Cécile Cazenave u. a., La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans, in: INSEE, France, portrait social, Paris 2011, S. 90–91 für eine Darstellung.
- 32 Vgl. Immervoll, Richardson, Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries, a. a. O. (Anm. 28).
- 33 Vgl. Cazenave u. a. (Anm. 31).
- 34 Indem die Gesetzgebung von 1990 auf die Bevölkerung von 2009 angewendet wurde; Vgl. ebd.
- 35 Erhöhung und Ausweitung der Allocation de rentrée scolaire (Unterstützung zu Schuljahresbeginn), Angleichung der verschiedenen Leistungen im Bereich des Wohngelds im Jahr 2001/2002, Änderung der Aides à l'accueil du jeune enfant (Unterstützung zur Kleinkindbetreuung) im Jahr 2004, Ersetzen des Revenu Minimum d'Insertion durch das Revenu de Solidarité Active, um den Anreiz zu Wiederaufnahme einer Arbeit zu erhöhen.
- 36 Vgl. Alexis Eidelman, Fabrice Langumier, Augustin Vicard, Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages: des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 (Insee, Document de travail de la direction des études et des synthèses économiques), Paris 2012, <[http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs\\_doc\\_travail/G2012-08.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/G2012-08.pdf)>.
- 37 Vgl. Arnaud Lechevalier, Auf dem Weg zur Dualisierung? Die französische Sozialversicherung im Wandel, in: Claudia Bogedan, Simone Leiber, Eric Seils (Hrsg.), Sozialversicherung: Wandel, Wirkung, Weiterentwicklung, Berlin 2013, 35 S. (im Erscheinen).
- 38 Nach den Angaben von Eurostat.
- 39 Vgl. Lechevalier, Generationengerechtigkeit und Rentenreform am Beispiel der Rentenanpassungsformel, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/2010, S. 373–394.
- 40 Die Einnahmen aus der Einkommenssteuer sind in Frankreich viermal niedriger als der Durchschnitt im Rest der OECD: 2,3% des BIP gegenüber 9,6% in Deutschland im Jahr 2008. Umgekehrt bildete die CSG im selben Jahr 4,3% des BIP.
- 41 Vgl. Eidelman, Langumier, Vicard, *Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages*, a. a. O. (Anm. 36).
- 42 Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages: progressivité et effets redistributifs*, Paris 2011.
- 43 Vgl. Eidelman, Langumier, Vicard, a. a. O. (Anm. 36); Conseil des prélèvements obligatoires a. a. O. (Anm. 42).
- 44 Nach Angaben der OECD.
- 45 Der Höchstbetrag für eine alleinstehende Person ist in Deutschland niedriger, aber für Familien sind die Sätze vorteilhafter, vgl. DG Trésor, a. a. O. (Anm. 22).
- 46 Vgl. Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages: progressivité et effets redistributifs (La documentation française)*, Paris 2011.
- 47 Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, Ministères des Affaires sociales et de la santé, 2012, S. 24–25.
- 48 Vgl. Mathieu Lefebvre, Pierre Pestieau, L'Etat providence en Europe. Performance et dumping social, Paris 2012.
- 49 Das strukturelle, also von der aktuellen konjunkturellen Situation unabhängige Defizit des Staates müsste bis Ende 2013 von 3,3% auf 2% zurückgefahren werden.
- 50 Vgl. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, Rapport sur la situation des finances publiques, Paris 2010, <<http://>

[www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000234/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000234/0000.pdf)>.

- 51 Louis Gallois, ehemaliger hoher Beamter, Mitglied der Kabinette von François Mitterrand, und ehemaliger Chef von EADS und der SNCF, hat auf Bitte der Regierung hin einen Bericht über Maßnahmen verfasst, die der Wiederbelebung der Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie dienen sollen.
- 52 Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer machten in Frankreich 2008 16,4% der staatlichen Einnahmen aus, gegenüber 18% in Deutschland. Beide liegen damit unter dem europäischen Durchschnitt.
- 53 Projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, Paris, 6.3.2013, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0774.asp>>.







