

Materialien

36

C. Katharina Spieß

Parafiskalische Modelle zur Finanzierung
familienpolitischer Leistungen

Berlin, März 2004



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

DIW Berlin
Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. 030 897 89-0
Fax 030 897 89-200
www.diw.de

ISSN 1619-4551

Kurzgutachten

Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen

gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Bearbeitung:

C. Katharina Spieß

unter Mitarbeit von
Sebastian Thomasius

DIW Berlin

Inhalt

1 Problemstellung und Aufbau der Untersuchung	3
2 Parafiskalen allgemein – was ist ein Parafiskus?	7
2.1. Dogmengeschichte der Theorie der Parafiskalen	10
2.1.1 Etatistische Ansätze: Parafiskalen als Ausführungsagenturen des Staates	11
2.1.2 Finanzsoziologische Ansätze	14
2.1.3 Finanztheoretische Ansätze	18
2.1.3 Weitere ausgewählte Ansätze	20
2.2 Kriterien zur Bewertung parafiskalischer Institutionen	24
2.2.1 Negative Bewertungen	24
2.2.2 Positive Bewertungen	26
3 Parafiskalische Institutionen in Deutschland	30
3.1 Sozialversicherungen	31
3.2 Kirchen	32
3.3 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	34
3.4 Kammern	36
4 Familienpolitik: Grundsätzliches und deutsche Realität	38
4.1 Ziele der Familienpolitik	38
4.2 Instrumente der Familienpolitik	40
4.3 Finanzierung familienpolitischer Leistungen	42
Exkurs: Familienzuschläge und „Familienkassen“ in Deutschland	43
4.4 Gütereigenschaften von familienpolitischen Leistungen	45
5 Familienpolitik in anderen EU-Staaten	49
5.1 Frankreich	50
5.1.1 Ziele der französischen Familienpolitik	50
5.1.2 Geschichte der französischen Familienpolitik	51
5.1.3 Die gegenwärtigen Familienausgleichskassen: CNAF	55
5.1.4 Weitere familienpolitische Leistungen	58
5.1.5 Perspektive	58
5.2 Österreich	59
5.2.1 Ziele und Instrumente der österreichischen Familienpolitik	59
5.2.2 Der Familienlastenausgleichsfonds	60

6 Ausgewählte Konzepte parafiskalischer Modelle der Familienförderung aus dem wissenschaftlichen Bereich	66
6.1 Der Vorschlag einer „Kindergeldkasse“ von Schreiber.....	66
6.2 Der Vorschlag einer integrierten Familien-/Rentenversicherung vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen	67
6.3 Der Vorschlag eines Bundesfamilienfonds von Leipert und Opielka.....	69
6.4 Der Vorschlag einer fiskalischen Bündelung von Schmähl.....	72
6.5 Der Vorschlag einer Kinderkasse von Kreyenfeld, Spieß und Wagner.....	75
7 Konzepte parafiskalischer Modelle der Familienförderung der politischen Parteien und anderer gesellschaftspolitischer Akteure in Deutschland	79
7.1 SPD	79
7.2 CDU/CSU	83
7.3 Bündnis 90/Die Grünen.....	84
7.4 FPD.....	85
7.5 Sonstige gesellschaftspolitische Akteure	86
8 Bewertung und Ausgestaltung parafiskalischer Modelle der Familienförderung	89
8.1 Kriterien zur Bewertung parafiskalischer Modelle der Familienförderung	89
8.2 Grundsätzliche Ausgestaltungsmöglichkeiten parafiskalischer Modelle der Familienförderung	94
8.3 Ein Modellvorschlag eines Familienparafiskus.....	96
9 Zusammenfassung	103
Literatur	114

1 Problemstellung und Aufbau der Untersuchung¹

Seit dem Sommer 2001 werden in der Bundesrepublik familienpolitische Themen sowohl von der Politik, den Medien als auch der Fachöffentlichkeit breiter diskutiert. Dabei geht es zum Einen um eine Erhöhung der Einkommensposition von Familien über direkte monetäre Transfers, z.B. in Form eines höheren Kindergeldes, insbesondere für Familien in prekären Einkommenslagen.² Zum Anderen steht der Ausbau der Kinderbetreuung im Mittelpunkt der fachpolitischen und auch öffentlichen Diskussion. Jedoch auch in anderen Bereichen geht es darum, die Leistungen für Familien zu erhöhen (vgl. z.B. die Einführung des Steuerfreibetrags für allein Erziehende ab dem 1. Januar 2004³) bzw. deren Belastungen zu senken, wenn an das Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2001 gedacht wird (BVerfG 2001).

Die Gründe für die Diskussionen und Bemühungen um eine Besserstellung der Familien sind vielseitig: Gründe liegen in der zunehmenden Müttererwerbstätigkeit wie auch dem zunehmenden Erwerbswunsch von nicht erwerbstätigen Frauen mit Kindern im Vorschul- und Schulalter. Außerdem wird davon ausgegangen, dass bessere Leistungen für Familien dazu führen, dass sich mehr Paare für Kinder entscheiden und damit die deutsche Geburtenziffer steigt. Ferner haben die Ergebnisse der jüngsten PISA Studie einmal mehr verdeutlicht, wie wichtig eine qualitativ gute Bildung und Erziehung von Kindern im Vorschul- und Schulalter ist.

Die Leistungen für Familien sollen demnach verbessert werden, doch vor dem Hintergrund der Situation öffentlicher Haushalte ist es fraglich, welche Vorschläge tatsächlich umsetzbar sind. Insbesondere die aktuellen Debatten um den Haushalt der rot-grünen Bundesregierung zeigen, wie die Umsetzung steuerfinanzierter Leistungen durch haushaltsbedingte Notwendigkeiten gefährdet werden kann. Dies

¹ Wir danken Gundi Knies und Gert G. Wagner für wertvolle Anregungen zum Manuskript dieses Gutachtens.

² Vgl. dazu aktuell die Diskussion um die geplante Einführung eines Kinderzuschlags für gering verdienende Eltern (vgl. BMFSFJ 2003).

³ Vgl. BMFSFJ (2003).

wurde z.B. deutlich als im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2003 Leistungen im Rahmen des Bundeserziehungsgeldgesetzes verringert wurden (vgl. dazu BMFSFJ 2003).

Von einzelnen politischen Akteuren und einzelnen Interessengruppen wird deshalb vorgeschlagen, familienpolitische Leistungen über parafiskalische Modelle⁴ zu finanzieren. Ähnliches wird auch im Nachgang zur sogenannten „Rürup-Kommission“ in Bezug auf die Finanzierung des sozialen Ausgleichs bei einem „Pauschalmodell“ für die Krankenversicherung in die Diskussion gebracht (vgl. Wagner 2003). In der Wissenschaft werden solche Vorschläge schon länger diskutiert, wenn auch nur sehr vereinzelt.

Die Idee eines eigenen Familienparafiskus basiert darauf, dass eine eigenständige selbstverwaltete Körperschaft, wie in Deutschland z.B. mehrheitlich die Sozialversicherungen, *mehr* und *nachhaltigere* Mittel mobilisieren kann als dies über die bisherige Steuerfinanzierung möglich wäre.

Vor diesen Hintergründen, ist es das Ziel des vorliegenden Gutachtens die Diskussion um parafiskalische Modelle der Familienförderung in Deutschland auf eine solidere und inhaltlich ausdifferenziertere Basis zu stellen. Systematisch wurde zusammengetragen, welche Theorien parafiskalischer Modelle existieren, wie sich parafiskalische Organisationen in Deutschland charakterisieren lassen und welche Ansätze und Vorstellungen in der wissenschaftlichen Literatur, in der fachpolitischen Diskussion und auch im europäischen Ausland zum Thema parafiskalische Modelle der Familienförderung existieren.

Im Einzelnen lassen sich die Fragestellungen des Projektes wie folgt formulieren:

⁴ In der Literatur sind unterschiedliche Schreibweisen des Begriffs Parafiscus (Plural –fisci) bzw. Parafiskus (Plural –fisken) zu finden. In diesem Gutachten verwenden wir einheitlich den Begriff des Parafiskus (Plural –fisken).

- 1) Welche Ansätze bzw. Überlegungen gibt es in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Literatur zu parafiskalischen Modellen allgemein und welche zu den Modellen der Familienförderung speziell?
- 2) Welche Ansätze bzw. Überlegungen existieren in der fachpolitischen Diskussion zu einem solchen Parafiskus?
- 3) Welche Ansätze bzw. Überlegungen weist das europäische Ausland auf?
- 4) Welche Kriterien sind für die Bewertung parafiskalischer Modelle allgemein und speziell der Familienförderung relevant?
- 5) Wie sieht vor dem Hintergrund dieser Fragen ein möglicher Modellvorschlag aus?

Methodisch handelt es sich bei dem vorliegenden Gutachten im Wesentlichen um eine Literaturanalyse, auf deren Basis eigene Bewertungskriterien weiterentwickelt werden.

Das Gutachten gliedert sich in neun Kapitel. Im folgenden Kapitel 2 wird der Frage nachgegangen, was ein Parafiskus ist. Im Vordergrund dieses Kapitels steht die Dogmengeschichte der Theorie der Parafisken. Auf sie wird ausführlicher eingegangen, um darauf aufbauend sowohl negative als auch positive Bewertungskriterien für Parafisken abzuleiten, die sich aus der theoretischen Analyse ergeben. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit wichtigen parafiskalischen Organisationen in der Bundesrepublik. Sie werden in ihren Charakteristika dargestellt, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten real existierender Parafisken aufzuzeigen. Im vierten Kapitel wird der familienpolitische Bezug eingeführt. Das vierte Kapitel selbst beschäftigt sich mit der Familienpolitik. Dabei wird in den jeweiligen Abschnitten sowohl auf Grundsätzliches eingegangen als auch die bundesrepublikanische Realität dargestellt. Das Kapitel 5 widmet sich schwerpunktmäßig der Familienpolitik in Frankreich und Österreich, da diese beiden Länder parafiskalische Institutionen im familienpolitischen Bereich unterhalten. Im sechsten und siebten Kapitel werden im Deutschland bereits existierende Vorstellungen und Ideen zu parafiskalischen Modellen im familienpolitischen Bereich dargestellt. Zunächst werden in Kapitel 6 ausgewählte Konzepte aus dem

wissenschaftlichen Bereich zusammengetragen. Im anschließenden Kapitel 7 werden die Vorstellungen der politischen Parteien und anderer gesellschaftspolitischer Akteure zusammengefasst. Das achte Kapitel leitet zunächst Kriterien für die Bewertung parafiskalischer Modelle der Familienförderung ab, diskutiert grundsätzliche Ausgestaltungsmöglichkeiten, um dann abschließend die Ausgestaltung eines möglichen Familienparafiskus für Deutschland zu skizzieren. Kapitel 9 fasst die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens zusammen.

2 Parafiskalen allgemein – was ist ein Parafiskus?

In der finanzwissenschaftlichen Forschung werden die außerhalb der idealtypischen Dichotomie von „privat“ und „staatlich“ stehenden Parafiskalen⁵ nur wenig betrachtet. Dabei sind diese Körperschaften, die weder staatlich noch privat sind, aber auch keine Genossenschaften darstellen, mittlerweile zu einem prägenden Bestandteil des politischen und auch des ökonomischen Systems in der Bundesrepublik geworden. Allein die traditionellen Parafiskalen, wie die Sozialversicherungen oder auch die Kirchen, kommen zusammengenommen auf ein Haushaltsvolumen, welches fast dem eigentlichen Bundeshaushalt entspricht (vgl. Tiepelmann 1992). Wenn man außerdem Sonderfonds ebenfalls zu parafiskalischen Organisationen zählt, was von Smekal (1980: 6) allerdings verneint wird, nimmt mit der Einrichtung des „Sonderfonds Deutsche Einheit“ die Bedeutung der Parafiskalen in den 1990iger Jahren noch weiter zu. Die Einführung der Pflegeversicherung führt unumstritten zu einem weiteren finanziellen Bedeutungsanstieg der Parafiskalen in Deutschland.

Im Jahr 2002 lag die „reine“ Staatsquote (nur Gebietskörperschaften, ohne Parafiskalen) bei ca. 27%. Die parafiskalischen Sozialversicherungen hatten dagegen im gleichen Jahr einen Anteil von 22% am BIP. Bei einer Hinzuziehung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der Kirchen erhöht sich dieser Anteil nochmals und unterstreicht die fiskalische Bedeutung von Parafiskalen (vgl. z.B. BMF 2003a: 23).

Aufgrund der ungenauen Begriffsabgrenzung (siehe unten) wird die tatsächliche Stellung der Parafiskalen häufig jedoch verzerrt dargestellt und ihre Bedeutung unterschätzt. So stellen die Veröffentlichungen zur gesamtwirtschaftlichen Rechnungslegung (VGR) eine idealtypische Dichotomie zwischen „staatlich“ und „privat“ dar, die so nicht besteht: die zahlreichen Zwischenformen werden „unterschlagen“ bzw. dem Sektor Staat oder dem privatwirtschaftlichen Sektor zugerechnet.

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es - trotz dieser Relevanz – allerdings keine einheitliche Auffassung darüber, was konkret unter einem Parafiskus zu verstehen ist, durch welche Merkmale Parafisken zu charakterisieren sind bzw. wie sie definiert sind.

Allgemein führen Parafisken in der Finanzwissenschaft eher ein „Schattendasein“. Die verschiedenen Parafisken werden in der Diskussion meist isoliert betrachtet und nicht – ungeachtet ihrer spezifischen Unterschiede – als parafiskalische Organe untersucht (vgl. Kirsch 1997: 167 oder auch Huppertz 1983).

In dem kleinen Forschungsfeld über parafiskalische Organisationen wurde lange Zeit versucht das Phänomen der Parafisken durch juristische und auch soziologische Begriffe und Instrumente zu erklären. Dabei stand die definitorische Abgrenzung im Vordergrund, es ging weniger um eine ökonomische Betrachtung und Analyse dessen, was der Kern der Parafisken ist oder was ein Parafiskus zu leisten vermag und was nicht. Auf diese Debatte zurückblickend stellten Tiepelmann und van der Beek fest: „Gibt es doch ausgereifte Theorien der Staatstätigkeit und der Tätigkeit der Privaten, aber eine ‚Theorie der Parafiski‘ liegt bislang nur fragmentarisch vor“ (Tiepelmann/van der Beek 1992a: 2).

Vorrangig werden parafiskalische Institutionen anhand juristischer und auch verwaltungswissenschaftlicher Kriterien beschrieben, z.B. über den Status einer Körperschaft und das Recht der Zwangserhebung von Mitteln. Somit sind auch die Ansatzpunkte für eine Definition eines Parafiskus häufig rein juristisch-korporative Ansätze. So schreiben Tiepelmann und van der Beek (1990) und auch Priddat (1992: 163), dass die Theorie der Parafisken „weniger an ökonomischen als an staatsrechtlichen Kategorien orientiert (ist). Sie sind ein typisches Produkt der staatswirtschaftlichen-legalistischen orientierten Finanzwissenschaft des späten 19. Jahrhunderts“. Sowohl Tiepelmann und van der Beek (1992a) als auch andere kritisieren diese verengte Sichtweise zurecht und weisen in diesem Zusammenhang

⁵ Die Ursprünge des Wortes „Parafiskus“ kommen aus dem Griechischen und Lateinischen und

auch auf die langfristigen Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen hin – eine Problematik, die gerade heute wieder eine hohe Aktualität besitzt.

Trotz der Unterschiede in der Begriffsabgrenzung der Parafisken ist es unumstritten, dass zu den Parafisken im engeren Sinne die klassischen Sozialversicherungen gehören, die von Tiepelmann auch als traditionelle Parafisken bezeichnet werden. Andere Autoren bezeichnen die Sozialversicherungen als Sozialfisken (vgl. z.B. Dickertmann/Piel 2002: 328).

Daneben zählen berufsständische Vertretungen von Handel, Handwerk, Industrie und Landwirtschaft, die sogenannten Ständefisken, ebenfalls zu den Parafisken. Ebenso bezeichnet man Kirchen als parafiskalische Institutionen. Neben diesen Parafisken werden in einer weiter gefassten Definition auch sogenannte Hilfsfisken und Gruppenfisken zu den parafiskalischen Einrichtungen gezählt (vgl. z.B. Dickertmann/Piel 2002: 329 und Lepelmeier 1979).

Hilfsfisken gehören zum staatlichen Sektor und nehmen Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr. Sie erhalten allerdings Haushaltsmittel aus anderen öffentlichen Haushalten. Dazu gehören sowohl staatliche Sonderfonds und Sondervermögen als auch öffentliche Unternehmen, wie die frühere Post und Bahn, sowie nach wie vor die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. z.B. Dickertmann/Piel 2002: 329). Bei den Gruppenfisken handelt es sich um Institutionen, die primär gruppenbezogene Zwecke verfolgen, die aber zugleich in hohem Maße dem Gemeinwohl dienen. Dazu gehören, nach Dickertmann und Piel (2002: 329), die freie Wohlfahrtspflege wie auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Andere Autoren wie z.B. Gelbhaar (1998) grenzen die traditionellen Parafisken von zusätzlichen Parafisken (wie Sonderfonds und Sondervermögen) und allen „intermediären Finanzgewalten“ ab.

können annähernd als „Quasi Budget“ übersetzt werden.

Der Begriff der Parafiskalen muss auch von dem Begriff des **Dritten Sektors** abgegrenzt werden. Der Begriff des Dritten Sektors umfasst weit mehr Institutionen als nur parafiskalische. Unter dem Begriff des Dritten Sektors werden i.d.R. alle gesellschaftlichen Organisationen subsummiert, die weder einem (gebietskörperschaftlichen) Hoheitsträger noch dem Bereich der privatwirtschaftlichen Akteure zuzuordnen sind. „Im Dritten Sektor fasst man Einrichtungen wie Hochschulen, Rundfunkanstalten, Ärztekammern, Forschungsfördereinrichtungen, Wohlfahrtsverbände, kirchliche oder gewerkschaftliche Hilfswerke, gemeinnützige Vereine, Genossenschaften und andere ‚freigemeinnützige‘ Unternehmungen sowie alternative Selbsthilfegruppen, Projekte und Betriebe zusammen“ (vgl. Gelbhaar 1998: 573 oder auch Lepelmeier 1979).

2.1 Dogmengeschichte der Theorie der Parafiskalen

Fundierte Forschungsarbeiten über Parafiskalen finden sich nahezu ausschließlich im Bereich der kontinentaleuropäischen finanzökonomischen Literatur⁶. In der anglo-amerikanischen finanzwissenschaftlichen Literatur finden sich Parafiskalen nicht als Forschungsgegenstand. Im Gegenteil, wie Tiepelmann und van der Beck (1990: 2) schreiben, würden anglo-amerikanische Forscher aus dem Bereich der „Public Finance“ vielmehr die Frage stellen: „A parafiscus, what`s that?“.

Ihre Anfänge findet die Auseinandersetzung mit den Parafiskalen in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts, insofern als Institutionen beschrieben und analysiert wurden, die weder dem privaten noch dem öffentlichen Sektor zuzuordnen waren. Die Eigenschaften dieser Institutionen wurden, der methodischen Grundidee nach, als Charakteristika von Parafiskalen genannt. Neben diesem eher **etatistischen** (oder auch finanzjuristischem) Ansatz um Mann (siehe unten) bestand bis zu den 70er Jahren ein **finanzsoziologischer Ansatz** (um Smekal, siehe unten). Der spätere Ansatz, parafiskalische Gebilde über die **Theorie der Kollektivgüter** zu erklären

⁶ Die kontinentaleuropäische finanzökonomische Literatur ist über die „Deutsche Historische Schule“ mit L. von Stein und A. Wagner sowie L. Cossa und M. Boncard aus dem romanischen Sprachraum vertreten (vgl. Tiepelmann und van der Beek 1990).

(finanztheoretischer Zugang), wurde vorrangig von Tiepelmann (siehe unten) eingeführt.

Huppertz (1983) unterscheidet den etatistischen Ansatz um Mann von dem assoziationstheoretischen Ansatz. Für sich unterscheiden sich die beiden Ansätze in der Beurteilung der kontroversen Frage, ob außerstaatliche Finanzgebilde als Ableger des staatlichen Finanzwesens aufzufassen sind, der Staat also den Hauptbezugspunkt darstellt, oder ob es sich bei der Parafiskalität um ein Phänomen sui generis handelt, das eher aus gruppenbezogener denn aus staatsinstrumenteller Perspektive heraus zu erschließen ist.

Smekal (1980) fasst die Dogmengeschichte der Parafisken ähnlich zusammen, wenn er schreibt, dass sich in der finanzwissenschaftlichen Literatur der romanischen Länder infolge einer gewissen „etatistischen“ Tradition der Begriff der Parafiskalität im Sinne von staatlichen **Nebenhaushalten** durchgesetzt hat, während die Autoren in den deutschen (und soweit dort betrachtet auch in den angelsächsischen) Ländern stärker den **intermediären gesellschaftlichen Charakter** betonen.

Je nach konzeptionellen Zugang können demnach auch verschiedene Definitionen von Parafisken unterschieden werden.

2.1.1 Etatistische Ansätze: Parafisken als Ausführungsagenturen des Staates⁷

Fritz Karl Mann

Im deutschsprachigen Raum hat zuerst F.K. Mann mit seiner Veröffentlichung aus dem Jahr 1928 darauf hingewiesen, dass die finanzwissenschaftliche Wirklichkeit durch eine multifiskalische Struktur gekennzeichnet ist (Mann 1928). Er verwendete dabei den Begriff intermediärer Finanzgewalten.

Bei Mann sind die Anfänge der Auseinandersetzung mit Parafisken zu sehen. Er näherte sich diesem Phänomen über die „Inputseite“ an, indem er als konstitutive

Eigenschaft das „Recht der hoheitlichen Mittelbeschaffung“ und die „Zwangsmitgliedschaft“ wählte. Sein Ansatz wird vor diesem Hintergrund auch als finanzjuristischer Ansatz bezeichnet, da es sich dabei um zwei juristische Merkmale handelt.

Mann sah Parafisken als „Handlanger des Staates“ und gleichsam als eine Verlängerung des Staatswillen, unabhängig von der konkreten Erscheinungsform (ob Reichsbank, Kammern, Innungen oder andere).

Die Frage, ob die von Parafisken zwangsweise erhobenen Mittel Steuern sind, steht für Mann nicht im Vordergrund, entscheidender für ihn ist, dass sie seiner Auffassung nach wie Steuern wirken würden.

Die Entstehung von Parafisken schreibt Mann einer allgemeinen Tendenz der Verwaltungsausgliederung aus dem staatlichen Bereich zu, deren Begründung er in der „organisatorischen Überlegenheit mittlerer Einheiten“, in der Ausschaltung von Widerständen gegen zusätzliche Staatseinnahmen und Staatsausgaben sowie in der Gewinnung einer größeren finanzpolitischen Flexibilität sieht.

Für diese Institutionen, die er allein als Verlängerung des Staatswillen versteht, führt er den Begriff der Hilfsfisken ein, die sich zwischen Staat und Bürger „schieben“. Sie werden vom Staat mit der Befugnis ausgestattet im Rahmen ihres notwendigen Aufwandes in die „Taschen der Bürger zu greifen“.

Walter Herrmann

Herrmann (1936), ein Schüler Manns, vervollständigt diese input-orientierte Definition um das – wiederum rein juristische – Merkmal der „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“, wobei er unter öffentlichen Aufgaben die per Gesetz bestimmten Aufgaben versteht.

⁷ In diesem Gutachten werden *i.d.R.* nicht die französischen bzw. italienischen Originalquellen zitiert,

Emanuelle Morselli

Mit besonderer Blickrichtung auf die Entwicklung der Sozialversicherungen im Wohlfahrtsstaat führen Morselli (und Stefani 1959) den Begriff parafiskalischer Gebilde ein. Morselli legt eine weiter gefasste Definition von Parafisken vor: Neben den staatliche Funktionen ausführenden Hilfsfisken ordnet er auch diejenigen gesellschaftlichen Institutionen den Parafisken zu, die Funktionen für gesellschaftliche Gruppen wahrnehmen. Parafisken stellen hiernach eine Symbiose dar, ein Verschmelzen „zweier Funktionen ineinander: eine politische und eine soziale Funktion (wobei letztere die ökonomische Funktion beinhaltet)“ (vgl. Tiepelmann/van der Beek 1992c: 20).

Die erste Funktion von parafiskalischen Institutionen geht – so Morselli – vom Staat aus und erinnert stark an die Mann’schen Hilfsfisken. Zur Lösung neuer Problemstellungen und Erfüllung neuer gesellschaftlicher Aufgaben wird eine neue eigene Institution außerhalb des Staatshaushaltes geschaffen.

Die zweite Funktion (analog zur Definition der Gruppenfisken wie sie z.B. bei Dickertmann und Piel 2002 zu finden ist) geht mit dem Ziel der Befriedigung der gemeinsamen Bedürfnisse von einer Gruppe bzw. Gemeinschaft an ökonomischen, sozialen und moralischen Interessen aus. Beide getrennten Prinzipien verschmelzen nach Morselli im Parafiskus.

„Die Parafiskalität und das neue an der Parafiskalität – d.h. ihr Charakter als soziale und ökonomische Besteuerung – beruhen auf dem Bedürfnis, die(jenigen) Mitglieder der allgemeinen politischen Gesellschaft, die gemeinsame ökonomische, moralische und geistige Interessen haben, an bestimmten Funktionen teilnehmen zu lassen. Die anderen Mitglieder der allgemeinen politischen Gesellschaft, für die die Last der traditionellen Besteuerung eine unüberwindbare Hürde wäre, werden hiervon ausgeschlossen. Wenn dem so ist, dann hat die parafiskalische Besteuerung ein

sondern die Hinweise darauf in der deutschsprachigen Literatur.

eigenständiges Gepräge, welches weder mit dem der politischen Besteuerung, noch mit dem der Gebühr verwechselt werden darf“ (Tiepelmann/van der Beek 1992c: 21).

Aus französischer Sicht kritisiert Laufenburger den Ansatz Morsellis, der nach seiner Ansicht die Staatsnähe der Aufgabenstellung übersieht. Laufenburger betrachtet die Sozialversicherungen als ein Instrument der staatlichen Intervention im sozialen Bereich (vgl. für eine deutsche Wiedergabe Smekal 1980: 3).

2.1.2 Finanzsoziologische Ansätze

Andreae und Smekal versuchen die einseitige staatswirtschaftliche Betrachtung (wie sie von Mann und Morselli eingenommen wurde) zu überwinden, indem sie von einer Funktionsübernahme nach zwei Seiten sprechen und damit eher eine output-orientierte Analyse der Parafisken vornehmen. Nach ihnen kann die Entstehung von Parafisken entweder auf die staatliche Ausgliederung von Teilfunktionen oder auf die Zusammenfassung von Einzelinteressen im nichtstaatlichen Raum zu gesellschaftlich bedeutenden Gruppenorganisationen zurückzuführen sein.

Clemens-August Andreae

Andreae beginnt mit einer Verortung von Parafisken in der Gesellschaft: „Wir wollen mit dem Ausdruck Parafiskus alle jene Institutionen bezeichnen, die den Raum zwischen Staat bzw. den anderen Gebietskörperschaften und den rein privatrechtlichen Gemeinschaften und den Einzelnen ausfüllen. Hierher gehören also die Kammern, die Sozialversicherungsträger und im weiteren Sinne auch die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Religionsgemeinschaften“ (vgl. Andreae 1963: 333).

Die wesentlichen Merkmale eines Parafiskus nach Andreae sind die folgenden:

1. Zwangsmitgliedschaft,
2. das Recht zur Erhebung von Abgaben,
3. eine auf Selbstverwaltung abgestellte innere Struktur,
4. Staatsaufsicht und

5. die Absicht gemeinsame Interessen der Mitglieder zu fördern.

Die Zielsetzung von Parafiskalen sieht Andreae in der Deckung des kollektiven Bedarfs, „der in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip von kleineren zwischen- und nebengeschalteten Institutionen nicht nur besser, sondern in der Regel auch ökonomischer gedeckt werden kann“ (vgl. Andreae 1963: 333f.). Parafiskalen „übernehmen die Funktionen, die sonst dem Einzelnen zufallen, ziehen sie bei sich zusammen und befriedigen sie kollektiv. Oder sie übernehmen die Funktionen, die sonst dem größeren Kollektiv zufallen und befriedigen sie nach dem Subsidiaritätsprinzip. Ökonomisch sind diese Gebilde immer dann zweckmäßig und sinnvoll, wenn die übertragenen Staatsaufgaben oder die übernommenen Privataufgaben auf diese Weise kostengünstiger, also billiger erfüllt werden können“ (vgl. Andreae 1963: 338).

Außerdem betont Andreae, dass es sich im Sinne der „demokratischen Willensbildung von ‚unten nach oben‘ als günstig erweist, selbständige öffentliche Körperschaften zu errichten und diesen kleinere Gemeinschaftsaufgaben zu übertragen. In der Unmittelbarkeit des Kontaktes zwischen Mitgliedern und gewähltem Funktionär in den parafiskalischen Institutionen kommt das demokratische Prinzip viel mehr zum Tragen als bei den großen gebietskörperschaftlichen Gebilden“ (Andreae 1963: 334).

Andreae spricht bewusst von einer Funktionsübernahme durch Parafiskalen und nicht von „sozialen Belastungen“, um den Eindruck zu vermeiden, dass hier allein eine Belastung durch die Zwangsbeiträge erfolgt. Andreae meint, dass Parafiskalen außerhalb der staatlichen Finanzwirtschaft – neben dem Föderalismus der Gebietskörperschaften – die Grundlage für eine pluralistische Gesellschaft bilden. Er bemerkt außerdem: „Die Finanzordnung beruht auf der Einheit der staatlichen Finanzwirtschaft und ihrer Oberhoheit, aber (auch) in der Vielfalt der parafiskalischen Institutionen“ (vgl. Andreae 1963: 339).

Christian Smekal

Smekal (Andreaes Schüler) bricht endgültig mit der Auffassung von Mann bzw. Herrmann, indem er auf die im etatistischen Ansatz verwandten Kriterien der Hoheitlichkeit und staatsbezogenen Instrumentalität vollständig verzichtet (Huppertz 1983: 30). Bei ihrer, so Smekal, einseitigen Ausrichtung der Theorie auf die hoheitliche Mittelbeschaffung als juristisches Kriterium werde allein das Instrument zur Zielerreichung untersucht aber nicht das, was das eigentliche Ziel der Parafisken ist (vgl. Smekal 1992: 27). Denn so Smekal: „Parafiskalität liegt nicht vor, weil Zwangsabgaben erhoben werden, sondern umgekehrt werden in gewissen Fällen Zwangsabgaben erhoben, weil Parafiskalität vorliegt“ (1992: 27).

Nach Smekal beziehen die intermediären Finanzgewalten ihre Zielvorstellungen von ihrer Gruppe. In erster Line bestehen sie darin, deren wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern und zu fördern. Aus diesen Zielen ergibt sich ihr Entscheidungsbereich, der alle gruppenrelevanten Interessen umfasst. Dadurch sind die intermediären Gruppen eindeutig vom Staat abzugrenzen, auf den sich zwar ihre politische Aktivität vorwiegend ausrichtet, dem sie aber nicht angehören, da dem Staat die Wahrnehmung einzelner Gruppeninteressen grundsätzlich fremd ist.

Smekal (1980) verwendet den Begriff der Parafisken und der Intermediäre synonym als finanzsoziologische Begriffe. Sie beschreiben, so Smekal, die Finanzwissenschaften von Organisationen der gesellschaftlichen Selbstverwaltung, die an der öffentlichen Aufgabenerfüllung mitwirken. Im öffentlich-rechtlichen Bereich handelt es sich um nicht gebietskörperschaftlich organisierte Selbstverwaltungskörper, im privatrechtlichen Bereich um Verbände, deren Aufgabenwahrnehmung in einem solchen Maße im öffentlichen Interesse liegt, dass eine staatliche Qualifizierung der Tätigkeit erfolgt.

Im Unterschied zu den gebietskörperschaftlich organisierten Haushalten handelt es sich bei Parafisken um gruppenbezogene Selbstverwaltungshaushalte, die zwischen dem Staat und dem Einzelnen gesellschaftliche Aufgaben wahrnehmen.

Nach Smekal (1980) können Parafisken als Erscheinungsformen des funktionalen Föderalismus verstanden werden. Sie sind Ausdruck einer gesellschaftlichen Arbeitsteilung, die zwischen dem Staat und dem privaten Sektor angesiedelt ist.

Rinderer (1992) fasst die Charakteristika von Parafisken, wie sie von Smekal und Andreae umschrieben werden, wie folgt zusammen:

1. finanzielle Autonomie (die genaue Art der Einnahmenerzielung ist nicht maßgeblich),
2. auf Selbstverwaltung abgestellte innere Organisation,
3. politische Relevanz, die Aufgabenbereiche müssen parallel zur oder anstelle der staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter bestehen,
4. funktionale Totalrepräsentanz, d.h. die Parafisken gelten als Repräsentanz einer Gruppe, unabhängig davon, ob die Angehörigen der Gruppe als Mitglieder des Parafiskus organisiert sind (nicht der Organisationsgrad ist entscheidend, sondern der Repräsentationsgrad),
5. Zwangsmitgliedschaft (zur Verhinderung von „Trittbrettfahrern“).

In späteren Arbeiten grenzt Smekal die real existierenden Sozialversicherungen, wie sie Anfang der 90er Jahre existierten, von den „reinen“ Parafisken ab. So meint Smekal, dass in Österreich und zum Teil auch in Deutschland „die moderne Sozialversicherung durch einen abnehmenden Grad an Parafiskalisierung und einen zunehmenden Grad an ‚Verstaatlichung‘ gekennzeichnet“ sind (Smekal 1992: 111). Als Ursache für diese „Entparafiskalisierung“ der Sozialversicherungen identifiziert Smekal die zunehmende Begrenzung der Selbstbestimmungs- und Entscheidungsspielräume der ursprünglich als Selbstverwaltungskörperschaften der Versicherten zur Erbringung von gruppenspezifischen Leistungen konzipierten Sozialversicherungen. Nach Einschätzung Smekals greift der Staat durch zunehmende gesetzliche Normierungen der Finanzierungs- und Leistungsseite in die Autonomie der Sozialversicherungen derart ein, dass nur noch von einem Minimum an autonomer Selbstverwaltung gesprochen werden könne (1992: 111). Smekal sah also vorrangig in den früheren Sozialversicherungen parafiskalische Institutionen, die

„neueren“ Sozialversicherungen sieht er näher bei den Hilfsfisken, da sie immer mehr einer reinen staatlichen Ausgliederung ähneln.

2.1.3 Finanztheoretische Ansätze

Klaus Tiepelmann

Tiepelmann (1975) findet als erster einen ökonomisch-finanztheoretischen Zugang zur Theorie der Parafisken. Wie auch Smekal betont er die „Outputseite“, also die Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben. In späteren Arbeiten charakterisiert er Parafisken anhand der gutspezifischen Kriterien der Kollektivgütertheorie (Tiepelmann 1992).

Für die Charakterisierung von Kollektivgütern ist die Existenz externer Effekte maßgeblich. Allerdings genügt umgekehrt das Vorliegen solcher Effekte nicht zur Charakterisierung von Kollektivgütern. Vielmehr wird nur dann von Kollektivgütern gesprochen, wenn positive externe Effekte vorliegen und diese in zwei Richtungen vorliegen (vgl. auch Tiepelmann/van der Beek 1990: 8).⁸

Ausgangspunkt der Überlegungen von Tiepelmann ist es, ob allgemeine und/oder gruppenbezogene Kollektivgüter oder private Güter mit eventuell bedeutsamen positiven externen Effekten angeboten werden oder ob es sich eher um sogenannte meritorische Güter handelt. Neben gruppenübergreifenden externen Effekten sind es demnach auch Meritorisierungsgesichtspunkte, die eine Bereitstellung von Gruppengütern im gesamtgesellschaftlichen Interesse erforderlich machen. Das Ausmaß der gesamtgesellschaftlichen externen Effekte und der staatlichen Meritorisierungserfordernisse ist ein konstitutives Merkmal von parafiskalischen Institutionen (vgl. auch Smekal 1980: 4). Das Vorliegen dieser Bedingungen wird von Smekal (1980: 6) auch als „Öffentlichkeitsgrad“ bezeichnet, der sich darin ausdrückt,

⁸ Tiepelmann und van der Beek wechseln von der rein aus Kollektivgüter ausgerichteten Analyse der Parafisken zu einer Analyse, die auf die Erbringung „öffentlicher Güter“ ausgerichtet ist. Wie Priddat (1992: 169f.) anschaulich verdeutlicht, bringen sie die Kuppelproduktionsthese in die Parafiskenforschung ein, wenn sie von Kollektivgütern und öffentlichen, privaten oder Externalitäten verursachenden Quasi-Gütern sprechen.

dass die entsprechende Gruppe Entscheidungsfunktionen im Rahmen gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung wahrnimmt.

Für Tiepelmann ist die Entstehung von Parafisken oft mit der Herausbildung neuer kollektiver Bedürfnisse verbunden, die aber nicht allein in hoheitlich staatlicher Unterstützung münden müssen.

Bei einer solchen Kategorisierung ist zu berücksichtigen, dass sich bei den Leistungen der unterschiedlichen Parafisken die verschiedenen Arten von Gruppengütern überlagern. Bei den Sozialversicherungen liegt das Schwergewicht auf den marktfähigen Gruppenleistungen und auf der Meritorisierungserfordernis (vgl. dazu auch Smekal 1980). Bei den Wirtschafts- und Berufsverbänden und den Gewerkschaften stehen die kollektiven Gruppenleistungen und deren gesamtgesellschaftliche Auswirkungen im Vordergrund. Die Religionsgemeinschaften sind wegen ihrer intangiblen Leistungen unter gutspezifischen Gesichtspunkten schwer einzuordnen. Im übertragenen Sinn kann aber auch bei ihnen von kollektiven Gruppenleistungen in Verbindung mit gesamtgesellschaftlich wichtigen Aufgaben gesprochen werden.

Auch in den Arbeiten mit van der Beek lehnt Tiepelmann (Tiepelmann/van der Beek 1992a: 5) Versuche ab, das Phänomen „Parafiskus“ mittels „eines der Ökonomik fremden (juristischen oder soziologischen) Instrumentariums“ zu erklären. Beide Autoren möchten ausgewählte Frage- und Problemstellungen aus einer ökonomischen Sicht auf das Phänomen der Parafisken skizzieren, „ohne bereits Antworten auf die aufgeworfenen Fragen liefern zu können“. Sie plädieren für die Einbeziehung der Parafiskus-Forschung in die allgemeine Theoriebildung der Ökonomik. Ziel sollte eine Theorie der Parafisken im Sinne einer Theorie des funktionalen Föderalismus als Ergänzung der Föderalismustheorie sein. Eine solche Theorie müsste – so Tiepelmann und van der Beek – erklären, unter welchen Bedingungen eine effektivere, effizientere oder politisch akzeptablere Organisationsform spezifischer kollektiver Aufgabenerfüllung gefunden bzw. empfohlen werden kann (vgl. auch Tiepelmann/Dick 1995: 183f.).

2.1.3 Weitere ausgewählte Ansätze

Im Folgenden sollen weitere ausgewählte Erklärungsansätze vorgestellt werden, die u.E. für die Dogmengeschichte parafiskalischer Institutionen sinnvolle Ergänzungen darstellen.

Birger P. Priddat

Aufbauend auf den Überlegungen von Tiepelmann und van der Beek, die als maßgebliche Eigenschaft der Parafisken die bei der Bereitstellung des Kollektivgutes entstehenden positiven Externalitäten ansehen, beschreibt Priddat (1992: 179ff.) die Entstehung von parafiskalischen Institutionen über die Nutznießer dieser Externalitäten. „Ein ‚klassischer‘ Parafiskus hat womöglich seinen Ursprung in einem freien Kollektiv, aber er ist eine andere Institution geworden“ (1992: 180). Priddat führt aus, dass die Nicht-Mitglieder des Kollektivs, die von den positiven externen Effekten des Kollektivs profitieren, sich als „free-rider“ verhalten und ein „Schatten-Kollektiv“ bilden, im Gegensatz zum primären, gruppenspezifisch produzierenden Kollektiv. Das unspezifische und nicht organisierte Schatten-Kollektiv muss von seiner eigenen Existenz keine Kenntnis haben. Unabhängig davon, ob sie sich selbst als Kollektiv identifizieren, werden die Mitglieder des Schatten-Kollektivs nicht bekannt geben, dass sie einen Nutzen aus der Aktivität des Kollektivs ziehen, um nicht an den Kosten der Bereitstellung beteiligt zu werden. Im Extremfall ist dem eigentlichen Kollektiv somit auch gar nicht bekannt, dass es positive Externalitäten für das Schatten-Kollektiv verursacht.

Solange an der weiteren Bereitstellung der Externalität keine Zweifel bestehen, ist eine kollektive Arrondierung des Schatten-Kollektivs nicht erforderlich. Wenn solche Zweifel aber existieren, so „tritt der Staat (...) in Erscheinung, indem er eine Internalisierungslösung vorschlägt, die das Schatten-Kollektiv zu einem Realkollektiv macht und verbandlich am primären Kollektiv beteiligt, was zugleich das primäre Kollektiv in eine neue Institution aufhebt, die wir als Parafiskus kennen“ (Priddat 1992: 180).

Priddat (1992) betont aber auch, dass die Existenz von positiven Externalitäten bei der Aktivität eines Kollektivs nur eine notwendige Bedingung für den Schritt von einem auf freiwilliger Mitgliedschaft aufbauenden Kollektiv zu einem Parafiskus ist. Hinreichende Bedingung ist, dass „die positiven externen Effekte der Kollektivgutproduktion 1. zu öffentlichen Gütern erklärt (werden) und 2. eine Kompensationszahlung für diese Kollektive realisiert (wird)“ (Priddat 1992: 182).

Sobald sich das Primärkollektiv der Externalitäten bewusst wird oder auf die Externalitätenproduktion als sekundärer Kollektivzweck festgelegt wird, stellt sich die Frage, so Priddat, ob die für das Schatten-Kollektiv kostenlose Bereitstellung der Externalitäten hingenommen oder ein Finanzierungsanteil verlangt wird. Da der Klub kein Verfügungsrecht gegenüber dem Schatten-Kollektiv hat, ist er auf einen Eingriff des Staates angewiesen. Dies geschieht nach Priddat dadurch, dass der Staat das Verfügungsrecht über die Nicht-Mitglieder in Form des Rechts „zur Zwangskörperschaftsbildung dafür ‚verkauft‘, dass er die Vereine zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben heranzieht – die traditionelle parafiskalische Lösung“ (Priddat 1992: 183). Die Alternative zur Zwangskörperschaft wären Transferleistungen an die Vereine, damit diese ihre Externalitätenproduktion fortsetzen. „Durch Zuschüsse kauft der Staat sich das Recht, die positiven Externalitäten der freiwilligen Kollektive als öffentliche Güter auf sein Leistungskonto zu zählen. In diesem Fall kann der Staat die Nebenproduktion der Kollektive als Entlastung seiner Staatsaufgaben ansehen“ (Priddat 1992: 183). Für beide Alternativen ist jedoch entscheidend, dass die Externalitäten staatlicherseits als öffentliche Güter klassifiziert werden. „Nicht die Kollektive können dem Staat vorschreiben, welche Entlastungen er durch ihre Externalitätenproduktion habe, sondern umgekehrt, nur der im Staat repräsentierte öffentliche Wille kann entscheiden, welche Externalitätenproduktionen durch Transfers als öffentliche Güter anerkannt werden soll“ (Priddat 1992: 184).

Allerdings, so warnt Priddat (1992: 185), verursachen diese staatlichen Transfers, auch „Kollektivgutproduktionen, die nicht um ihrer selbst willen initiiert werden, sondern in Hinblick auf die Subventionierung, die der Staat für die Aufrechterhaltung ihrer (...) Externalitätenproduktion verspricht.“

Es gibt also „klassische“ Parafisken; diese sind vom Staatshaushalt unabhängig, da sie mit dem Privileg der hoheitlichen Mittelbeschaffung, also selbst unmittelbar Zwangsabgaben zu erheben, ausgestattet sind (Sozialversicherungsabgaben, Kammernbeiträge, Rundfunkgebühren), und transfer-subventionierte Kollektive, die mehr oder weniger als staatliche Ausführungsagenturen agieren und unter Rekurs auf deren postulierte Gemeinnützigkeit staatlich gefördert werden. Priddat bezeichnet letztere als Nonfisken, da „es sich um quasi-Parafisken handelt, die keine Budgetautonomie haben, aber funktional dem parafiskalischen Aufgabenbereich zugehören“ und da sie als „Ausführungsagenturen der staatlichen Aufgabenerfüllung, geringere Kosten machen, als wenn der Staat selber die entsprechenden öffentlichen Güter produzieren müßte“ (Priddat 1992: 186).

Sollten die staatlichen Transfers dem Nonfiskus entzogen werden, würde dieser entinstitutionalisiert und er würde in seine ursprüngliche Form eines freiwilligen Kollektivs zurückfallen⁹. Im Gegensatz zu den Nonfisken besteht diese unmittelbare Gefahr für öffentlich-rechtlich organisierte Parafisken nicht, sie sind durch das „Persistenz-Gebot, d.h. die institutionelle Qualität längerfristiger Angebotskontinuität,“ geschützt. Die Nonfisken allerdings erlauben dem Staat eine höhere Flexibilität, da sie anders als die Parafisken keine Versorgungsbesitzstände festschreiben (Priddat 1992: 188).

Ausgehend von diesen Überlegungen beschreibt Priddat, wann Nonfisken anstelle von Parafisken staatliche Aufgaben erfüllen sollten: Nonfisken „sind nicht auf persistente Angebote öffentlicher bzw. kollektiver Güter ausgelegt noch auf Verallgemeinerungen dieses Angebots. Sie bilden vielmehr ein temporäres, vielfältige singuläre Gruppeninteressen abdeckendes Versorgungsgeflecht, dessen staatswirtschaftliche Effizienz zum einen auf seiner Variabilität und Ersatz- oder Austauschbarkeit beruht, zum anderen auf einer symbolischen Performanz“ (Priddat

⁹ Priddat gibt zu bedenken, dass die monetären Transfers an Nonfisken und damit deren Leistungserbringung äußerst „politikanfällig“ sind, d.h. „der anfälligen Möglichkeit ausgesetzt, auf ihren Status quo zurückgesetzt zu werden bei politischem oder Wählerwechsel“ (Priddat 1992: 186).

1992: 189)¹⁰. Nonfiskalen erweisen sich nach Priddat (1992: 190) als effizienteres Instrument der politischen Klientelbedienung und können als Komponente experimenteller Politik eingesetzt werden, um den Bedarf nach bisher nicht für gesamtgesellschaftlich relevant gehaltenen öffentlichen Leistungen auszuloten.

Dem u.a. von Smekal geäußerten Vorwurf, einer zunehmenden „Verstaatlichung“ der Parafiskalen (siehe oben), entgegnet Priddat, dass dies nur zuträfe, wenn die Politisierung des Angebots von öffentlichen Gütern voranschreiten würde. Der öffentlich-rechtliche Charakter der Parafiskalen aber verhindere eine zunehmende Polit-Sensitivität. Trotz des Zuwachses an nachfragereagiblen nicht fiskalischen Organisationen blieben die Parafiskalen als angebotsstabilisierte Institution als „insulares Element“ des intermediären Sektors mit ihrer „spezifischen Angebotsträgheit gleichsam „gegen den Strom“ bestehen (Priddat 1992: 190).

Siegfried Gelbhaar

Gelbhaar ordnet die Entstehung von Parafiskalen und deren Wandel als das Ergebnis einer rationalen (Handlungs-)Entscheidung von Individuen bei gegebenen Präferenzen und Restriktionen im Rahmen mikroökonomisch fundierter „Verfassungsökonomik des ‚institutional‘ bzw. ‚constitutional choice‘“ ein (vgl. Gelbhaar 1998: 573). Die Entstehung parafiskalischer Institutionen und auch deren Wandel lässt sich für ihn somit wahltheoretisch beschreiben.

Gelbhaar (1998) unterscheidet die folgenden zwei Gruppen von Parafiskalen: 1. Parafiskalen als Ausführungsagenturen des Staates (von Gelbhaar auch als Hilfsfiskalen bezeichnet): Bei ihnen wurde eine eigentlich bzw. ursprünglich vom Staat zu erbringende Leistung auf den Parafiskus übertragen und 2. Parafiskalen als Zweckzusammenschluss (von Gelbhaar auch als Gruppenfiskalen bezeichnet): Hier wurde eine eigentlich bzw. ursprünglich vom Individuum zu erbringende Leistung auf den Parafiskus übertragen.

¹⁰ Unter symbolischer Performanz versteht Priddat „erfolgreiche Nicht-Lösungen“ im Sinne „symbolischer Problemlösungen“, zum Beispiel Blindenwerkstätten, autonome Frauenhäuser, Krankenhausfinanzierung (Priddat 1992: 189).

2.2 Kriterien zur Bewertung parafiskalischer Institutionen

Eine Bewertung parafiskalischer Institutionen wurde in der finanzwissenschaftlichen Literatur weniger systematisch diskutiert, sondern es finden sich nur vereinzelt Hinweise, nach welchen Kriterien diese Institutionen zu bewerten sind. Sie sollen im Folgenden als negative und positive Bewertungskriterien zusammengeführt und abschließend zusammengefasst werden. Die Frage inwiefern im Saldo von einer positiven oder negativen Bewertung parafiskalischer Modelle im allgemeinen ausgegangen werden kann, kann auf theoretischer Ebene allerdings nicht beantwortet werden. Diese Frage kann vielmehr nur empirisch beantwortet werden, indem real existierende Finanzierungsformen bewertet werden.

2.2.1 Negative Bewertungen

Allgemein kann festgehalten werden, dass in der finanzwissenschaftlichen Literatur parafiskalische Institutionen eine eher negative Beurteilung erfahren haben. Diese geht bereits auf die Kritik an der älteren Fondswirtschaft zurück. Diese besagt, dass eine Staatswirtschaft, die sich in zahlreichen Fonds mit einer mehr oder weniger autonomen Verwaltung und Willensbildung verzweigt, drohe unübersichtlich und damit gesamtwirtschaftlich unkontrollierbar und ineffizient zu werden. Den historisch herausgebildeten Grundsätzen der Budgeteinheit und Nonaffektation liefen sie zuwider (vgl. z.B. Tiepelmann/Dick 1995: 183). Alle Kritik an der Fondswirtschaft, treffe, so die Kritiker, auch auf parafiskalische Institutionen zu.

Für den bundesdeutschen Kontext, ist es jedoch bedeutsam, dass die in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) festgelegten Budgetgrundsätze, wie z.B. das Nonaffektationsprinzip keinen Verfassungsrang (vgl. z.B. Stern 1980) haben. So erlaubt z.B. § 8 Satz 2 BHO eine Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips durch Gesetz oder Haushaltsplan. Beispiele für die tatsächliche Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips sind zahlreiche Sonderfonds, die zur Abwicklung besonderer Finanzierungsanstrengungen eingerichtet wurden (vgl. z.B. Lastenausgleich und Neueinrichtung von Fonds infolge der Deutschen Einheit). Über lange Jahre waren z.B. auch erhebliche Teile des Mineralölsteueraufkommens gesetzlich für Zwecke

des Straßenbaus und zur Finanzierung von kommunalen Verkehrsinfrastrukturen gebunden. Eine ähnliche Zweckbindung von Steuereinnahmen findet sich bei dem Bundeszuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung, der teilweise an das Umsatzsteueraufkommen gekoppelt ist.

Auf theoretischer Ebene betont auch Huppertz (1983: X), dass es die vorherrschende Meinung sei, dass Parafisken die altbewährten Haushaltsgrundsätze der Finanzwissenschaft durchbrechen, wobei neben dem Grundsatz der Nonaffektation insbesondere an die der Einheit, Vollständigkeit und Klarheit gedacht sei. Dies erschwere, so die vorherrschende Meinung, die staatswirtschaftliche Planungs- und Kontrollfunktion des Parlaments. Die Existenz von Parafisken könne folglich den Einsatz des Staatshaushalts für wirtschafts- und sozialpolitische Zwecke konterkarieren und damit die Effektivität staatlicher Programme beeinträchtigen. Ähnlicher Argumente bedienen sich auch diejenigen, die in parafiskalischen Institutionen die Gefahr der Entstehung von Schattenhaushalten sehen, welche wiederum mit Legitimationsproblemen behaftet sind.

Smekal (1980: 9) führt belastend für parafiskalische Organisationen an, dass die weiter unten ausgeführte individuelle Beitragsillusion wie auch die Unterschätzung der tatsächlichen Kosten des Leistungsbereichs (durch die Beitragszahler) zu steigenden Anspruchsforderungen bei denselben führen können. Als ein Beispiel dafür nennt er mögliche Moral-Hazard-Probleme in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Auch hinsichtlich der Selbstverwaltungs konstruktion von Parafisken kann es zu negativen Begleiterscheinungen kommen: Wenn gesamtgesellschaftliche Aufgaben an einen Parafiskus delegiert werden, wird auf der einen Seite die Selbstverwaltungs konstruktion ständig der Tendenz staatlicher Intervention ausgesetzt sein. Auf der anderen Seite werden die Selbstverwaltungskörper geneigt sein, ihr beträchtliches finanzielles und funktionales Gewicht einzusetzen, um im Rahmen der allgemeinen budgetpolitischen Prioritäten eine Sonderstellung zu erhalten und auszubauen. Anstelle von Entlastungseffekten im

gesamtwirtschaftlichen Budget würde dann faktisch eine Einengung des budgetpolitischen Handlungsspielraums die Folge sein.

Von anderen Autoren wird bei parafiskalischen Organisationen auf die Gefahr hingewiesen, dass es zu einem Auseinanderklaffen der Erwartungen an dieselben und der Erfüllung durch diese kommen kann, wobei ein solches „credibility gap“ zum Verlust an Glaubwürdigkeit des Parafiskus führen könne. Ursache können zum Einen vom Parafiskus verursachte Leistungsdefizite oder zum Anderen überzogene Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Parafiskus sein (vgl. Kirsch 1997: 167).

Im Folgenden sollen diese negativen Bewertungskriterien noch einmal systematisch zusammengefasst werden.

Zusammenstellung 1: Negative Bewertungskriterien parafiskalischer Modelle im Allgemeinen

- Unübersichtlichkeit
- gesamtwirtschaftliche Unkontrollierbarkeit
- Ineffizienz
- Einengung des budgetpolitischen Handlungsspielraums
- Effektivität staatlicher Programme konterkariert
- Verletzung von Budgetgrundsätzen: insbesondere Nonaffektation, Vollständigkeit, Klarheit, Einheitlichkeit
- Verletzung der parlamentarischen Planungs- und Kontrollfunktion
- steigende Anspruchsforderung (aufgrund von Beitragsillusion)
- „Credibility Gap“

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.2 Positive Bewertungen

Die Vorteile parafiskalischer Aufgabenerfüllung werden darin gesehen, dass der Staatshaushalt von gruppenbezogenen Staatsausgaben entlastet wird. Außerdem

wird der unmittelbare staatliche Steuerdruck auf die Staatsbürger gemildert, da Parafisken häufig Beiträge nehmen, die dem Äquivalenzprinzip angeglichen sind (vgl. z.B. Smekal 1980: 15).

Ferner wird positiv bewertet, dass im Allgemeinen die parafiskalische Aufgabenerfüllung stärker als bei den Gebietskörperschaften mit dem Äquivalenzprinzip verbunden ist.¹¹ Dabei wird angenommen, dass die Erhebung zweckgebundener Aufgaben die individuelle Zahlungsbereitschaft positiv beeinflusst und darüber hinaus die Abstimmung zwischen Leistungsnachfrage und Leistungserstellung verbessern würde. Allgemein sollen Äquivalenzabgaben zu einer besseren Präferenzoffenbarung und einem stärkeren Kostenbewusstsein der belasteten Wirtschaftssubjekte führen, was auch die Effizienz des staatlichen Angebots von öffentlichen Gütern erhöhen soll.

Im Kontext der bundesdeutschen Sozialversicherungsbeiträge spricht Smekal (1980: 9) davon, dass sie das Aufrechterhalten der Illusion einer Äquivalenzfinanzierung ermöglichen, mit deren Hilfe wiederum die finanzielle Belastbarkeit der Versicherten ausgedehnt werden kann. Dieser finanzpsychologische Effekt würde dadurch verstärkt, dass die Arbeitgeberbeiträge dem Arbeitnehmer nicht direkt „belasten“, sodass der Eindruck eines niedrigeren „Steuerpreises“ entsteht. Eine Reihe von Autoren sieht genau in diesem Äquivalenzprinzip¹², insbesondere der Sozialversicherungen, den wesentlichen Grund für die höhere Akzeptanz dieser Systeme gegenüber steuerfinanzierten sozialen Sicherungssystemen. Empirische Belege gibt es für diese Hypothese allerdings nicht (vgl. z.B. im Kontext der Rentenversicherung Köhler-Rama 2003: 4). Smekal meint jedoch, dass insgesamt die finanzpsychologischen Vorteile einer höheren Zahlungsbereitschaft durch die Nachteile kosten- und anspruchserhöhender Effekte als Folge der Intransparenz des Finanzierungs- und Leistungssystems (siehe oben) überkompensiert werden.

¹¹ Meinhold (1976) sieht darin sogar die für Parafisken einzig mögliche Finanzierungsform, da eine Steuerfinanzierung der Systemlogik, insbesondere dem Nonaffektationsprinzip, widerspreche.

¹² Im eigentlichen Sinne liegt bei den deutschen Sozialversicherungen keine vollkommene Äquivalenz vor. In der gesetzlichen Rentenversicherung beispielsweise spricht man deshalb auch von einer Teilhabeäquivalenz.

Außerdem ermöglicht eine parafiskalische Aufgabenerfüllung eine fachliche Spezialisierung und Arbeitsteilung im Staatssektor auch in Bezug auf die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen. Ferner ist eine größere Beweglichkeit und Effizienz möglich. Positiv zu bewerten ist zudem, dass die Entscheidungen von einer unabhängigen, nicht an zentralstaatliche Entscheidungsprozesse gebundenen selbständigen Körperschaft getroffen werden (vgl. Tiepelmann 1992a: 34). Damit ist letztlich eine Transaktionskostenreduktion bei Entscheidungsprozessen verbunden (vgl. Priddat 1992 und Tiepelmann/van der Beek 1992b: 92).

Dazu kommt, dass eine langfristige Aufgabenerfüllung unabhängig von demokratischen Wahlzyklen gewährleistet werden kann. Mit Parafisken werden organisatorische Arrangements kontinuierlicher kollektiver Aufgabenerfüllung möglich, die einem sonst drohenden Staatsversagen vorbeugen können (vgl. Tiepelmann/Dick 1995: 183).

Die Tatsache, dass es sich bei parafiskalischen Organisationen um Selbstverwaltungskörperschaften handelt, kann auf Staatsseite zu Entlastungseffekten führen. Ein Ausbau des finanziellen und funktionalen Gewichts der Parafisken kann also nicht nur wie oben negativ bewertet werden, sondern auch positiv: er kann die langfristige Aufgabenerfüllung sicherstellen, und sie auch gegenüber anderen Aufgabenfeldern behaupten.

Huppertz (1983: XI) betont ein weiteres positives Kriterium parafiskalischer Modelle: Mit ihnen geht eine Ausweitung des gesellschaftlichen Organisationsvermögens einher, was im weiteren Sinne das Sozialkapital einer Gesellschaft vergrößert.

Im Folgenden sollen diese positiven Bewertungskriterien noch einmal systematisch zusammengefasst werden.

Zusammenstellung 2: Positive Bewertungskriterien parafiskalischer Modelle im Allgemeinen

- Entlastung des Staatshaushaltes (von gruppenbezogenen Aufgaben)
- Vorbeugen von Staatsversagen
- kontinuierliche und langfristige Aufgabenwahrnehmung (auch unabhängig von Wahlzyklen)
- Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz
- Transaktionskostensenkung bei Entscheidungen
- Verbesserung der Arbeitsteilung (zwischen unterschiedlichen Akteuren)
- fachliche Spezialisierung
- verbesserte Umsetzung des Äquivalenzprinzips
- Ausdehnung der finanziellen Belastbarkeit der Betroffenen
- Milderung des Steuerdrucks
- Akzeptanzsteigerung bzgl. des Systems
- Verbesserung der Abstimmung zwischen Leistungsnachfrage und –erstellung
- Beweglichkeitserweiterung

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Parafiskalische Institutionen in Deutschland

Nach modelltheoretischen Überlegungen zu parafiskalischen Institutionen sollen in diesem Kapitel 3 die real existierenden Ansätze eines „funktionalen Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland anhand einiger ausgewählter parafiskalischer Institutionen näher betrachtet werden. Dabei soll die Darstellung derselben insbesondere einer Beschreibung möglicher Ausgestaltungsformen parafiskalischer Modelle dienen.

Nach einer kurzen Beschreibung der Entstehung der jeweiligen parafiskalischen Institutionen wird deren Finanzierungsform skizziert und auf mögliche Parallelen hin zu einer Familienkasse untersucht. Bei der Vielzahl intermediärer, also zwischen „dem Staat“ und dem privatwirtschaftlichen Bereich stehender, Institutionen in Deutschland finden sich die beiden grundsätzlich entgegengesetzten Finanzierungsformen, a) einkommensabhängige Beitragserhebung und b) das Pauschalprämienmodell, wieder.

Vorab ist zu bemerken, dass die Sozialversicherungen als klassische parafiskalische Organisationen nicht ausführlicher dargestellt werden. Dafür sei auf die zahlreiche Literatur zur Beschreibung der Organisation und Finanzierung derselben verwiesen (vgl. z.B. Gahlen 1990, Henke 2001 oder insgesamt Henke/Schmähl 2001). Allerdings wird auf die Sozialwahlen etwas ausführlicher eingegangen, um darzustellen, inwiefern eine Ausgliederung von Bereichen aus dem Bundeshaushalt zu einer Entdemokratisierung dieser Bereiche beiträgt.

Als zwei bedeutende parafiskalische Organisationen sollen die Kirchen und Rundfunkanstalten in Deutschland ausführlicher dargestellt werden. Dies ermöglicht die Analyse eines klassischen Parafiskus, der Kirchen, und eines Hilfsfiskus, der Rundfunkanstalten, wie sie in der Terminologie von Dickertmann und Piel (2002) abgegrenzt werden. Kammern werden in Deutschland ebenfalls den parafiskalischen Organisationen zugeordnet. Sie werden im Folgenden nur sehr kurz dargestellt, da eine tiefergehende Beschreibung für dieses Gutachten keinen signifikanten Erkenntnisgewinn verspricht.

Eine Darstellung der Organisation und Finanzierung der deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erfolgt nicht, da es in der Literatur durchaus umstritten ist, inwiefern diese beiden Institutionen, die aus dem völlig freiwilligen Zusammenschluß ihrer Mitglieder bestehen, als Parafisken zu bezeichnen sind (vgl. z.B. Smekal 1980 oder Dickertmann/Piel 2002).

3.1 Sozialversicherungen

Die wohl wichtigsten und mit dem größten Finanzvolumen ausgestatteten Parafisken in Deutschland sind die Sozialversicherungsträger: die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung, die Gesetzliche Rentenversicherung, die Gesetzliche Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Jede dieser Sozialversicherungssparten deckt im Rahmen einer funktionalen Differenzierung einen ganz bestimmten Teilbereich der Sozialpolitik in Deutschland ab.

Bis auf die Arbeitslosenversicherung sind die Sparten der Sozialversicherung weitgehend dezentral organisiert. Die konkrete Ausgestaltung dieses funktionalen Föderalismus innerhalb der jeweiligen Sozialversicherungsträger variiert wiederum zwischen den unterschiedlichen Sozialversicherungsträgern.

Während bei der Gesetzlichen Rentenversicherung nach Berufsgruppen und teilweise auch territorial differenziert wird und der Versicherte sich seine Rentenkasse nicht aussuchen kann, kann sich innerhalb der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung der Versicherte – seit Mitte der 90er Jahre – seine Kasse weitgehend frei wählen.

Unabhängig von der konkreten Aufgabenausgestaltung und der Ausgabenstruktur ist diesen Sozialversicherungen (mit Ausnahme der Gesetzlichen Unfallversicherung) ein linearer einkommensabhängiger Tarif gemein. Diese Form der Finanzierung durch einen einkommensabhängigen Tarif gerät zunehmend in die Diskussion. Insbesondere wird dabei – vor dem Hintergrund des demographischen Wandels –

auf die einseitige durch Lohnnebenkosten bedingte Verteuerung von Arbeit hingewiesen (vgl. dazu aktuell die Endberichte der sogenannten „Rürup-“ und „Herzog-Kommission“).

Als ein Ausdruck der paritätischen Selbstverwaltung der Sozialversicherungen gelten die alle sechs Jahre stattfindenden **Sozialversicherungswahlen**, bei denen die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane durch freie und geheime Wahlen ermittelt werden. „Bei den Sozialversicherungswahlen stellen sich nicht die politischen Parteien zur Wahl. Hier nominieren die Gewerkschaften und andere Arbeitnehmervereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung sowie die Vereinigungen von Arbeitgebern die zu wählenden Kandidaten“ (BfA 2002: 17f.). Versicherte und Arbeitgeber wählen aufgrund von Vorschlagslisten die Vertreter ihrer Gruppe getrennt. Wenn sich die Vereinigungen der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber jedoch auf eine Vorschlagsliste einigen, so gelten die in der Liste genannten Kandidaten als gewählt und es findet keine Wahlhandlung statt. Die gewählten Kandidaten bilden die Vertreterversammlung, die wiederum den Vorstand und den Geschäftsführer als Organe der Sozialversicherungsträger wählt (BfA 2002: 18). I.d.R. beschließt sie über die Satzung und entscheidet abschließend über den Haushalt. Die Wahlbeteiligung an den Sozialversicherungswahlen ist mit durchschnittlich ungefähr 40% der Wahlberechtigten (BMGS 2003a: 19) eher gering. Dennoch wird die soziale Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger als ein maßgeblicher Teil unserer Demokratie gesehen. In der sozialen Selbstverwaltung wird der Garant für eine unbürokratische und versichertennahe Betreuung der Versicherten gesehen (vgl. BMGS 2003a: Ziffer 2).

3.2 Kirchen

Auch Kirchen können in die Theorie des funktionalen Föderalismus eingeordnet werden (Saile 1990) und sind in Deutschland ein bedeutender Parafiskus¹³. Die

¹³ Die Kirchen als parafiskalische Gebilde zu bezeichnen, ist dem deutschen Spezifikum zu schulden, dass die Kirchen – über den Staat – das Recht zusteht, Kirchensteuern zu erheben. Dies ist z.B. in Frankreich nicht der Fall, wo die Kirchen auch nicht parafiskalischen Gebilden zuzuordnen sind. Von wenigen Autoren wie z.B. Ballesteros-Kracher (1994), der einen politökonomischen Zugang verfolgt, werden die Kirchen und auch das Sondervermögen des Bundes nicht als Parafisken bezeichnet.

Kirchen sind eigenständige Funktionsträger der Gesellschaft. Sie sind vom Staat legitimiert, die Bürger an der Finanzierung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben zu beteiligen. Allerdings ist es den Kirchen nur erlaubt, von ihren Mitgliedern einen Finanzierungsbeitrag zu verlangen.

Die Kirchensteuer scheint auf den ersten Blick nur wenig mit Finanzierungsmöglichkeiten eines Familienparafiskus gemein zu haben. Wenn jedoch bedacht wird, dass die Kirchen in eigener Regie und in klarer Abgrenzung vom Staat gemeinnützige Aufgaben wahrnehmen und zur Finanzierung dieser vom Staat mit dem Erhebungsrecht der Kirchensteuer ausgestattet wurden, so kommen sie i.w.S. den theoretischen Erfordernissen eines Familienparafiskus nahe und sind somit als Beispiel einer parafiskalischen Institution auch für dieses Gutachten von besonderem Interesse.

Die Kirchensteuer ist analog zu den Sozialversicherungsbeiträgen einkommensabhängig und – wie die Sozialversicherungsträger – sind die Kirchen selbstverwaltete Institutionen. So werden die Kirchenhaushalte z.B. durch von den Kirchenangehörigen gewählten Mandatsträgern verwaltet (Saile 1990: 148f.).

In Deutschland wird die Zugehörigkeit zu einer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Kirche besteuert. Die Kirchensteuer wird aufgrund landesrechtlicher Bestimmungen (fast ausschließlich) als Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben, die gemäß §51a Abs.2 EStG berechnet wird (z.B. Brümmerhoff 2001: 439f.)

Der Zuschlagsatz liegt je nach Region und Konfession zwischen 8 und 9%.¹⁴ Bei der Kirchensteuer wird ein linearer Tarif auf den progressiven Einkommensteuertarif angewandt; der tatsächliche Tarif ist somit ebenfalls progressiv.

¹⁴ In einigen Landeskirchen bzw. Diözesen können Bezieher hoher Einkommen die Kirchensteuer auf einen Prozentsatz zwischen 3 bis 4% „kappen“ lassen.

Die Kirchensteuer orientiert sich am Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Distributionsziel: Die Kirchenmitglieder zahlen einen einkommensabhängigen Betrag gemäß ihrer individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, während die dafür gebotenen Dienstleistungen prinzipiell gleich sind für alle Kirchenmitglieder (und zum Teil auch der Allgemeinheit zugute kommen). Die Kirchensteuer, deren Einnahmen ausschließlich den jeweiligen Kirchen zustehen, wird i.d.R. von den staatlichen Finanzämtern erhoben.

3.3 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die von den Sozialversicherungen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitgestellten Leistungen sind von ihrer Natur her höchst unterschiedlich. Dennoch gibt es gemessen an den ökonomischen Kriterien, insbesondere der Theorie der Klubgüter, Gemeinsamkeiten in zentralen Punkten.

Die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen ist kein klassisches privates Gut. „Vielmehr kumulieren bei diesem Gut mit der (früher) fehlenden bzw. (derzeit noch) aufwendigen Ausschließbarkeit, der begrenzten Konsumrivalität, den subadditiven Kostenverläufen (...) eine Vielzahl von Marktmängeln und Marktversagensformen, aufgrund derer eine private Bereitstellung nicht zustande kommt oder doch zumindest die aus einzelwirtschaftlicher Sicht optimale Versorgung mit Rundfunk nicht notwendigerweise zu einer gesamtgesellschaftlich bzw. gesellschaftlich optimalen Allokation führt“ (Kops/Hansmeyer 1998: 4f.). Bei der Finanzierung des Gutes Rundfunk treten somit die bei Klubgütern üblichen Probleme auf.

Die Versorgung mit dem (öffentlichen) Gut öffentlich-rechtlicher Rundfunk erfolgt in Deutschland nicht direkt durch den Staat bzw. die Gebietskörperschaften. Vielmehr hat sich ein funktional wie regional differenziertes föderales System herausgebildet. Es ist ein funktional differenziertes System, da der Staat die Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen an eigenständige Institutionen, namentlich Anstalten des öffentlichen Rechts, übertragen hat, die wiederum regional differenziert sind.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind weder dem staatlichen noch dem privatwirtschaftlichen Sektor zuzuordnen; sie sind Parafisken. Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit, verfügen über einen eigenen Haushalt und sind hoheitsrechtlich legitimiert für die von ihnen erbrachte Leistung von den Bürgern eine Gebühr zu erheben (die sogenannten Rundfunkgebühren).

Da die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk bei den Ländern liegt, steht diesen auch das Recht der Gebührenfestsetzung zu. Die Länder haben sich jedoch auf die Erhebung einheitlicher Gebühren geeinigt. In jüngster Vergangenheit wurde die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) als externe Institution geschaffen, um eine effiziente Gebührenfestsetzung und –verteilung zu gewährleisten (vgl. auch Krönes 1996).

Im Kontext der Diskussion um parafiskalische Modelle der Familienförderung ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein Beispiel für die stärkere Orientierung am Äquivalenzprinzip und die Finanzierung einer gesellschaftlichen Aufgabe über pauschale, einkommensunabhängige Prämien bzw. Gebühren zu sehen.

Von zentraler Bedeutung für die diesem Gutachten zugrundeliegende Fragestellung ist die Frage nach der Existenzberechtigung des parafiskalisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner derzeitigen Finanzierungsform. Einige „Rundfunkökonom“ führen hierbei in Anlehnung an die Klubgütertheorie die fehlende Marktfähigkeit des gewünschten Rundfunkprogramms, welches der öffentlich-rechtliche Rundfunk nun bereitstellen soll, an (vgl. Kops 1998: 33f.). Eine private, also allein über den Markt erfolgende Bereitstellung könne – so die Vertreter dieser Argumentation – somit nicht zu einer optimalen Bereitstellung führen. Stattdessen sei eine hoheitlich korrigierte d.h. regulierte oder bei gravierenden Mängeln des Marktmechanismus rein hoheitlich erfolgende Bereitstellung des Gutes „Rundfunk“ erforderlich (Kops 1998: 34).

Eine hoheitlich regulierte oder gar hoheitlich erfolgende Bereitstellung sei ökonomisch jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die durch die Externalität

hervorgerufenen Kosten die pekuniären und nicht pekuniären Kosten der Regulierung übersteigen und somit durch die Regulierung ein Wohlfahrtsgewinn erzielt werden kann.

Kops spricht sich gerade aufgrund der intransitiven Präferenzen der Nachfrager für eine hoheitliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über eine (Zwangs-)Gebühr aus (1998: 50f.).

Als geeignete Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland wird im Allgemeinen eine hoheitliche, aber nicht staatliche bzw. staatsferne Struktur präferiert. Dahinter steht die Erkenntnis, dass „der Rundfunk (...) nicht nur Medium, sondern auch Faktor der Meinungsbildung ist und deshalb auch einer besonderen Gefahr unterliegt, (...) zum Zwecke der politischen Meinungsbildung missbraucht zu werden“ (Kops 1998: 56).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland sowohl in Bezug auf das institutionelle Design wie auch die Finanzierung parafiskalisch organisiert ist. Die staatsfernen Rundfunkanstalten nehmen den grundgesetzlichen Auftrag der Rundfunk-Grundversorgung eigenständig wahr und sind zur Erfüllung dieser Aufgabe mit dem hoheitlichen Recht der Rundfunkgebührenerhebung ausgestattet. Die Höhe der Gebühr ergibt sich hierbei in einem Abstimmungsprozess zwischen den Rundfunkanstalten, der KEF und den Länderparlamenten.

3.4 Kammern

Auch Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sind in Deutschland dem parafiskalischen Bereich zuzuordnen. In ihnen sind natürliche Personen, Handelsgesellschaften und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts als Zwangsmitglieder organisiert.

Zur Industrie- und Handelskammer gehören, sofern sie zur Gewerbesteuer veranlagt sind, natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere nicht rechtsfähige

Personenmehrheiten und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten (Kammerzugehörige) (§2 Abs. 1 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern).

Die auf diese Weise zwangsarrondierten Unternehmer und Unternehmen finanzieren die jeweilige Kammer über „Zwangsbeiträge“. Auch die Verwaltung der Kammern beruht auf dem Selbstverwaltungsprinzip.

4 Familienpolitik: Grundsätzliches und deutsche Realität

In diesem vierten Kapitel wird der familienpolitische Bezug in das Gutachten eingeführt. Es werden zunächst **grundsätzlich** familienpolitische Ziele und Instrumente sowie mögliche Finanzierungsformen familienpolitischer Leistungen diskutiert. Gleich anschließend wird den jeweiligen grundsätzlichen Bemerkungen die **konkrete Ausgestaltung** derselben **in Deutschland** gegenübergestellt. Im vierten Abschnitt des Kapitels werden die Gütereigenschaften von familienpolitischen Leistungen diskutiert, was wichtig ist, um eine Aussage darüber zu treffen, ob ein Familienparafiskus gemäß finanztheoretischer Ansätze (siehe Kapitel 2) sinnvoll ist.

4.1 Ziele der Familienpolitik

Grundsätzlich kann Familienpolitik in einer wohlfahrtsstaatlichen Betrachtung zum Einen als eine eigenständige **Dimension** des Wohlfahrtsstaates angesehen werden. Dies beinhaltet, dass in allen politischen Bereichen die familienpolitischen Elemente herausgearbeitet werden müssen. In dieser Perspektive ist Familienpolitik als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die über den Wohlfahrtsstaat hinausgeht. Zum Anderen kann Familienpolitik als ein eigenständiger **Bereich** des Wohlfahrtsstaates mit spezifischen Einrichtungen und Maßnahmen betrachtet werden. Nach dieser Definition wären Leistungen für Alte, Hinterbliebene, Invaliden, Arbeitslose, Kranke und Bedürftige keine Aufgabe der Familienpolitik (vgl. z.B. Bahle 1995: 18).

Unabhängig von dieser Betrachtungsweise kann das Ziel familienpolitischer Maßnahmen **grundsätzlich** mit der wirtschaftlichen Sicherung und Förderung familialen Lebens beschrieben werden. Oder anders formuliert: Sinn und Ziel der Familienpolitik können in der Schaffung und dauernden Sicherung der Voraussetzungen für eine optimale Funktionstüchtigkeit der Familien gesehen werden. Dabei bleibt die Gesamtheit der familialen Grundfunktionen (Aufgaben und Leistungen) zu berücksichtigen (statt vieler Wingen 1994: 5, 1997 oder Bäcker et al. 2000: 151 ff.).

Bei der Frage, was die **Ziele deutscher Familienpolitik** sind, muss vorab festgestellt werden, dass die deutsche Familienpolitik seit Jahrzehnten Defizite

dahingehend aufweist, dass ein umfassendes langfristig angelegtes Konzept, in das die Gesamtheit der Rahmenbedingungen einbezogen ist, die die Lebenslage der Familien und insbesondere ihrer Kinder beeinflussen, nicht vorliegt (vgl. z.B. BMFuS 1994). Zur Entwicklung der deutschen Familienpolitik vgl. z.B. die Zusammenfassung bei BMFSFJ (2001).

Wenn auch ein umfassendes Konzept fehlt, so können im deutschen Kontext jedoch zwei bereits länger existierende familienpolitische Zielrichtungen festgehalten werden, die als solche allerdings nicht immer explizit voneinander getrennt werden. So sprechen einige Autoren z.B. vom Familienlasten- und/oder Familienleistungsausgleich (vgl. z.B. BMFSFJ 2001) und andere verwenden die Begriffe synonym. Prinzipiell können die beiden Zielrichtungen wie folgt beschrieben werden:

(1) Der **Familienlastenausgleich** beinhaltet einen Ausgleich für die den Familien entstehenden ökonomischen Lasten und Nachteile bei der Kindererziehung. Das heißt die Gesellschaft will durch die Gewährung familienpolitischer Leistungen einen Teil der den Eltern durch das Aufziehen von Kindern entstehenden Lasten ausgleichen. Hier stehen primär distributive Zwecke im Vordergrund (statt vieler BMFSFJ 2001).

(2) Hintergrund des **Familienleistungsausgleichs** ist, dass Familien einen Beitrag zur Bildung und Erhaltung des Humankapitals der Gesellschaft leisten. Für einen Ausgleich dieser Familienleistungen gibt es zwei Rechtfertigungsgründe: einerseits die Herstellung sozialer Gerechtigkeit im Sinne der „Leistungsgerechtigkeit“, andererseits das allokatonspolitische Ziel, die Erbringung von Leistungen, die aus gesellschaftspolitsicher Sicht erwünscht sind, auch finanziell anzuerkennen (statt vieler BMFSFJ 2001).

In jüngster Vergangenheit kommt das Ziel einer besseren **Vereinbarkeit von Beruf und Familie** als weiteres explizites familienpolitisches Ziel hinzu. Bisher stand in Deutschland allerdings eher die Anerkennung der Erziehungsleistungen von Müttern

durch den Einsatz familienpolitischer Instrumente im Vordergrund. Dies kam z.B. in den dementsprechenden Regelungen zum Erziehungsurlaub zum Ausdruck, der Müttern einen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit ermöglichen sollte. Mit dem geplanten Ausbau der Kinderbetreuung und anderen Maßnahmen, welche die gegenwärtige rot-grüne Bundesregierung angeht, ist auch das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund gerückt (vgl. dazu z.B. die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung oder auch diverse Pressemeldungen des BMFSFJ in der 15. Legislaturperiode, <http://www.bmfsfj.de>, Stand: November 2003).

Andere familienpolitische Zielsetzungen wie z.B. **bevölkerungspolitische Ziele**, d.h. die Sicherung des Bevölkerungsbestands, haben in der bundesdeutschen Diskussion bisher keine bedeutende Rolle gespielt. Auch dies ist gegenwärtig im Wandel begriffen. So hat die Bundesfamilienministerin in jüngster Vergangenheit den Begriff der „nachhaltigen Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“ eingeführt (vgl. <http://www.bmfsfj.de>, Pressemitteilung Nr. 109 vom 13. November 2003, Stand: November 2003).

4.2 Instrumente der Familienpolitik

Familienpolitische **Instrumente** lassen sich **grundsätzlich** in die folgenden vier Instrumentengruppen unterteilen:¹⁵

- monetäre Transferleistungen,
- Sach- und Dienstleistungen,
- steuerliche Maßnahmen und
- andere rechtliche Regulierungen.

Familienpolitische Instrumente **in der Bundesrepublik** lassen sich wie folgt unterteilen:

- (1) Familienpolitische Maßnahmen im Bereich der **Steuergesetzgebung** umfassen z.B. das Kindergeld, den Kinderfreibetrag, den

¹⁵ Für eine andere Einteilung familienpolitischer Instrumente vgl. z.B. Bahle (1995: 19f.).

Betreuungsfreibetrag, den Unterhaltsfreibetrag und das Ehegattensplitting. Von Rosenschon werden diese Ausgaben für das Jahr 2001 auf 119 Mrd. DM beziffert (vgl. Rosenschon 2001: 44).

- (2) Zu den familienpolitischen Maßnahmen im **Sozialversicherungssektor** gehören beispielsweise die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder in der GKV, das Mutterschaftsgeld, die Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung sowie familienpolitische Maßnahmen in der Arbeitslosen- und Pflegeversicherung. Die Höhe dieser Leistungen werden für das Jahr 2001 auf 11 Mrd. Euro beziffert (Rosenschon 2001:44).
- (3) Den **monetären Transfers** des Bundes, der Ländern und der Gemeinden mit familienpolitischem Bezug sind die Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz und die Kinderkomponente bei der Arbeitslosenhilfe ebenso zuzuordnen wie Familienkomponenten bei der Sozialhilfe, beim Wohngeld und anderes. Für diese Leistungen wurden im Jahr 2001 etwa 31 Mrd. Euro ausgegeben (Rosenschon 2001:44).
- (4) Als weitere Gruppe sind die **Realtransfers** der Gebietskörperschaften zu unterscheiden, worunter Ausgaben für Kindertageseinrichtungen fallen wie auch Ausgaben für andere Einrichtungen der Jugendhilfe oder Beratungsdienste, wie Gebühren und Preisnachlässe für Familien. 2001 betrug die dafür bereitgestellte Summe 63 Mrd. Euro, allerdings umfasst dies mit fast 47 Mrd. Euro auch die Ausgaben für Schulen (Rosenschon 2001: 44).
- (5) Hinzu kommen weitere rechtliche Regelungen, mit denen keine Finanzierungsströme verbunden sind, wie z.B. der Kündigungsschutz während des Mutterschutzes.

Insgesamt beziffert Rosenschon (2001) für das Jahr 2001 die Aufwendungen für familienpolitische Maßnahmen in Deutschland auf etwa 164 Mrd. Euro (vgl. auch Deutsche Bundesbank 2002).

4.3 Finanzierung familienpolitischer Leistungen

Bei der Frage der Finanzierung familienpolitischer Leistungen können **grundsätzlich** zwei Prinzipien unterschieden werden: Einerseits werden familienpolitische Leistungen aus **Steuermitteln** finanziert¹⁶ und andererseits können diese Leistungen über **Versicherungsbeiträge** finanziert werden.

Schultheis (1999) sieht im familienpolitischen Kontext diese beiden Finanzierungsarten mit den zwei grundlegenden Prinzipien des Fürsorge- und Versicherungsprinzips verbunden.

Beim **Fürsorgeprinzip** stehen nicht meritorisch-individualistische, sondern an dem Konzept universeller Bürgerrechte- und Teilhaberechte orientierte Gesichtspunkte im Vordergrund und es zielt auf eine individualisierte Grundsicherung ab (Schultheis 1999: 56f.). Sozialpolitische Maßnahmen im Sinne des **Versicherungsprinzips** sind nach Schultheis primär durch eine horizontale Verteilungsgerechtigkeit geprägt. „Die durch ein typisiertes, als soziales Risiko anerkanntes Ereignis eingetretene Verschlechterung der Lebensverhältnisse wird mehr oder minder umfassend durch Transferzahlungen innerhalb der Population der Versicherten ausgeglichen.“ Der Zwangscharakter der entsprechenden Versicherungen verdeutlicht, dass die gesellschaftliche Unterstützung von Familien meritorischen Charakter hat (Schultheis 1999: 56).

In der familienökonomischen Literatur finden sich nur wenige theoretische oder anwendungsorientierte Arbeiten darüber wie familienpolitische Leistungen zu finanzieren sind. In der Regel wird von einer Steuerfinanzierung derselben ausgegangen. Die davon abweichenden Ansätze werden in Kapitel 6 ausführlicher diskutiert.

Die **deutsche Familienpolitik** wird seit den 1960iger Jahren (größtenteils) aus **allgemeinen Steuermitteln** finanziert. Lediglich bei den familienpolitischen

¹⁶ Schultheis bezeichnet dies als eine Form der „nationalen Solidarität“ (1999: 55).

Maßnahmen im Sozialversicherungssektor, insbesondere der GKV mit einem anteilig geringem Bundeszuschuss, kann von einer Beitragsfinanzierung gesprochen werden (dies trifft z.B. auf die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder in der GKV und das Mutterschaftsgeld zu).

Allerdings war es nicht immer so, dass in Deutschland familienpolitische Leistungen über Steuermittel finanziert wurden. Dies soll im folgenden Exkurs verdeutlicht werden.

Exkurs: Familienzuschläge und „Familienkassen“ in Deutschland

Zeitgleich mit Entwicklungen in Frankreich (siehe Kapitel 5.1), Belgien und den Niederlanden entwickelte sich auch in Deutschland – beeinflusst durch die steigenden Lebenshaltungskosten – um die 1920er Jahre ein alternatives System des Familienzuschlags. So wurden z.B. 1920 Familienzuschläge für die Bediensteten des Staates eingeführt. Infolgedessen wurden Familienzuschläge auch in der Privatwirtschaft gewährt. Hier entstanden aber keine eigenständigen Ausgleichsfonds, wie z.B. in Frankreich, stattdessen wurde der Familienzuschlag i.d.R. vom Arbeitgeber direkt mit dem Lohn ausgezahlt (Bahle 1995: 59). Die Inflation zu Beginn der 1920iger Jahre verhinderte eine stetige Entwicklung dieser Familienzulagen. 1922 erhielten ca. 44% der tariflich gebundenen Arbeitnehmer Familienleistungen, zwei Jahre später, nach der Inflation, sahen nur noch 7% aller Tarifverträge solche Leistungen vor. 1925 gab es eine einzige deutsche Ausgleichskasse, die „Zuschußkasse der Tariftgemeinschaft der Deutschen Apotheker“ (Bahle 1995: 59).

Allerdings führten in Deutschland die unterschiedlichen Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zur relativ schnellen Abschaffung der Familienzuschläge. Ebenso wichtig war, dass es nicht gelungen war, eigenständige Einrichtungen zu schaffen, welche für die Familienzulagen zuständig gewesen wären. Nur im öffentlichen Dienst überlebte das System die 20iger Jahre (Bahle 1995: 59).

In der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre existierte gleichwohl eine **Familienausgleichskasse**. 1954 wurde ein erstes Kindergeldgesetz verabschiedet,

das sich an den bestehenden kontinentaleuropäischen Systemen orientierte. Die Arbeitgeber mussten sich in **Familienausgleichskassen** zusammenschließen und diese über Beiträge finanzieren. 1961 führte die Bundesrepublik ein Kindergeld für das zweite Kind ein. 1964 wurde ein in Gänze staatliches Kindergeld eingeführt (Bahle 1995: 68). Die zunächst am Versicherungsprinzip orientierte Finanzierung wurde damit zugunsten einer am Prinzip der staatlichen Fürsorge orientierten Steuerfinanzierung abgeschafft (Bahle 1995: 68).

Damit einher ging auch ein Wechsel in der Zuständigkeit der Ministerien: "Mitte der 1960er Jahre erhielt das ‚Bundesministerium für Familie und Jugend‘ (...) die Gesetzgebungszuständigkeit für die – inzwischen vollständig auf den Bundeshaushalt übernommene – Kindergeldgewährung, die bis dahin immer noch im Bundesarbeitsministerium lag, und zwar dort nicht etwa in der Abteilung für Soziale Sicherung, sondern in der lohnpolitischen Abteilung, was seinen Grund darin hatte, dass in den ersten Jahren die Kindergeldzahlungen im Sinne einer Ergänzung des Leistungslohns durch Beiträge der Wirtschaft finanziert wurden, die an die (bei den Berufsgenossenschaften errichteten) ‚Familienausgleichskassen‘ zu entrichten waren" (Wingen 2003: 7).

Heute gibt es in der Bundesrepublik keine Familienausgleichskassen mehr, obwohl es dennoch **Familienkassen** gibt: So führt die Bundesanstalt für Arbeit bei der Durchführung des X. Abschnitts des Einkommensteuergesetzes und des Bundeskindergeldgesetzes die Bezeichnung „Familienkasse“. Bei jedem Landesarbeitsamt und Arbeitsamt besteht eine solche Familienkasse. Sie sind für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes zuständig (vgl. dazu ausführlicher BMGS 2003a: 618-619).¹⁷ Diese Familienkassen sind jedoch keine eigenständigen parafiskalischen Organisationen – sie gilt es daher von „Familienkassen“ abzugrenzen, wie wir sie im vorliegenden Gutachten diskutieren.

¹⁷ Derzeit existieren rund 16.000 Familienkassen (Der Spiegel 50/2003, 6. Dezember 2003).

4.4 Gütereigenschaften von familienpolitischen Leistungen

Wenn wir im Kapitel 8 eine Bewertung parafiskalischer Modelle der Familienförderung durchführen, so ist es im Sinne des finanztheoretischen Ansatzes (Kapitel 2) zur Erklärung bzw. Begründung parafiskalischer Organisationen notwendig, sich mit der Gütereigenschaft familienpolitischer Leistungen auseinander zu setzen. Dies soll im Folgenden skizzenhaft durchgeführt werden. Eine tiefergehende Analyse ist im Rahmen diesen Gutachtens nicht möglich.

Vorab sei nochmals zusammenfassend festgehalten: Prinzipiell können marktfähige und kollektive Gruppengüter unterschieden werden (vgl. z.B. Smekal 1980). Sowohl von den marktfähigen als auch von den kollektiven Gruppengütern können erhebliche gruppenübergreifende externe Effekte ausgehen. Die externen Effekte von kollektiven Gruppengütern treten in erster Linie in der Gesamtgesellschaft auf. Das Ausmaß der gesamtgesellschaftlich externen Effekte ist ein konstitutives Merkmal von parafiskalischen Institutionen. Es ist für diese Institutionen charakteristisch, dass die Bereitstellung des Gruppengutes in die Nutzenfunktion der Gruppenmitglieder *und* der Mitglieder der Gesellschaft eingeht. Tiepelmann (1992) fasst es weniger technisch auch so zusammen, dass eine gesamtgesellschaftlich wichtige Aufgabe vorliegt.

Demnach muss im familienpolitischen Kontext gefragt werden, inwiefern (positive) externe Effekte vorliegen (für die Betonung des „positiven“ siehe auch Kapitel 2), die in ihrem Ausmaß erheblich sind.

Diese Frage ist, betrachtet man die ökonomischen Begründungen für familienpolitische Leistungen, mehrfach diskutiert worden. Nicht zuletzt dann, wenn ökonomische Begründungen für den Familienlastenausgleich gesucht werden.¹⁸ Als allgemeiner Konsens kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Leistungen, die Familien erbringen, tatsächlich positive externe Effekte verursachen,

¹⁸ Bei einer ökonomischen Begründung des Familienlastenausgleichs spielen neben der Frage der positiven externen Effekte, die letztlich alloкатive Aspekte betrifft, auch distributive Überlegungen eine Rolle.

die in ihrem Ausmaß auch so erheblich sind, dass sie eine staatliche Internalisierung derselben rechtfertigen (vgl. statt vieler Bauer/Strub 2001, Berthold/Fehn 2002, BMFSFJ 2001, Nachtkamp 2000, Mückl 2002, Lampert 2002 und Ott 2002).¹⁹ Lampert (2002: 1) bestätigt dies, wenn er schreibt, dass „nach neuerem ökonomischem Verständnis und entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (...) die Notwendigkeit einer Familienpolitik aus den positiven externen Effekten abgeleitet (wird), die mit der Erfüllung der Aufgaben der Familie verbunden und für die Entwicklung der Gesellschaft unverzichtbar sind.“

So haben Kinder nicht nur einen direkten Nutzen für ihre Eltern, sondern die Gesamtheit der nachwachsenden Generation hat eine große Bedeutung für die gesamte Gesellschaft. Häufig werden die positiven externen Effekte von Familien auch unter dem Stichwort „Humanvermögen“ zusammengefasst. Dies wird deutlich, wenn man die drei in der Literatur häufig genannten positiven externen Effekte von Familien betrachtet (vgl. auch Bauer/Strub 2001).

1. Eine nachwachsende Generation ist die Basis für die Finanzierung der künftigen Alterseinkommen und der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Güter.
2. Das langfristige Wachstum hängt von der Humankapitalbildung der nächsten Generation und der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ab
3. Der Bestand der Institution Familie ist selbst ein öffentliches Gut, das als gelebte Norm Stabilität in die Gesellschaft bringt.

In welchem Umfang diese Effekte anfallen oder auch andere damit in Verbindung stehende Fragen werden in der ökonomischen Literatur dagegen durchaus konträr diskutiert. Für die betragsmäßige Schätzung der positiven externen Effekte der Familien wird im Allgemeinen auf die direkten und indirekten Kinderkosten abgestellt.

¹⁹ In jüngster Vergangenheit wurde die Diskussion um positive externe Effekte der Kindererziehung im Kontext des Pflegeversicherungsurteils des Bundesverfassungsgerichts erneut geführt. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung von Kindern bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung orientiert sich an allokativen Überlegungen und berücksichtigt „externe Effekte der Kindererziehung mit Vorteilen für Nicht-Kindererziehende“. Kinder finanzieren als zukünftige Beitragszahler die Renten der zukünftigen Rentner, auch kinderloser Rentner. „Aus der ökonomischen Wohlfahrtstheorie kann in einem solchen Fall die Forderung abgeleitet werden, diese externen Effekte

Diese von der Belastungsseite her abgeleiteten Summen werden als Annäherung des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung betrachtet. Gleichwohl sind solche Abschätzungen mit Grenzen behaftet, die zum Einen in der Schwierigkeit der Bewertung von intangiblen Effekten bestehen und zum Anderen in der Möglichkeit der statistischen Erhebung zu sehen sind. Aber es ist Lampert (2002: 13) zuzustimmen, dass sie dennoch notwendig sind, wenn (1) die Veränderungen der Lebensbedingungen bei der Geburt von Kindern beurteilt werden sollen, (2) die Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen den Menschen, die Kinder versorgen und erziehen, und jenen, die das nicht tun, bewertet werden sollen und (3) wenn festgestellt werden soll, ob familienpolitischer Handlungsbedarf besteht.

Außerdem wäre bei einer detaillierteren Analyse auch zu klären, welcher Anteil der Erziehungsleistung direkt den Eltern zurechenbar ist, welcher Anteil den Institutionen der Kinderbetreuung, dem Schulsystem oder anderen Weiterbildungseinrichtungen. In Abhängigkeit davon, müssen die externen Effekte entsprechend internalisiert werden. In aller Kürze soll diese Frage am Beispiel der Kinderbetreuung verdeutlicht werden: So kann die Bereitstellung einer pädagogisch guten Kinderbetreuung durch den Träger einer Kindertageseinrichtung zu positiven externen Effekten für die Gesellschaft führen (vgl. für diese Diskussion ausführlicher Spieß 1998). Dies bedeutet, dass eine pädagogisch gute Kinderbetreuung zu externen Effekten führt, die letztlich die Begründung für eine staatliche Förderung derselben darstellen. Sie liefern aber nicht die Begründung dafür, dass die Einrichtungen selbst die Förderung direkt beziehen. Vielmehr ist auch ein zweckgebundener Transfer an die Familien notwendig, der sicherstellt, dass die öffentlichen Gelder für eine qualitativ gute Kinderbetreuung ausgegeben werden, da diese positive externe Effekte verursacht.²⁰

Für die Frage, inwiefern finanztheoretisch die Einrichtung parafiskalischer Modelle der Familienförderung gerechtfertigt werden kann, ist eine ausführliche Diskussion

durch Zuwendungen an deren ‚Erzeuger‘ zu internalisieren“ (Schmähl 2002: 719). Für eine andere Argumentation im Kontext des Pflegeversicherungsurteils vgl. z.B. Wagner (2002).

²⁰ Dass nicht nur die Eltern positive externe Effekte verursachen, sondern auch eine Kinderperspektive sinnvoll ist, betont auch z.B. Ott (2002)

solcher Fragen jedoch zweitrangig. Vielmehr kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass Familien erhebliche positive externe Effekte verursachen und darin – im Sinne der Kollektivgütertheorie – eine Begründung für die Einrichtung parafiskalischer Institutionen im familienpolitischen Bereich gesehen werden kann.

5 Familienpolitik in anderen EU-Staaten

Die unterschiedlichen institutionellen Ausformungen im Bereich der Familienpolitik in Bezug auf Art und Umfang der familienpolitischen Leistungen, die Trägerschaft und auch die Finanzierung dieser sind eng mit den historisch gewachsenen nationalen Strukturen verbunden.

Generell betrat die staatliche Familienpolitik in Europa jedoch „kein Neuland, sondern musste sich mit bestehenden institutionellen Ordnungen auseinandersetzen, die aus den Kräften und Konstellationen der Gesellschaft hervorgegangen waren. Die Kirche besaß vor dem Staat die Jurisdiktion über die Familie. Die Arbeitgeber, die Gemeinden und Vereinigungen kontrollierten ihre Funktionsweise und erbrachten soziale Leistungen. Die Geschichte dieser vorstaatlichen Familienpolitik war von großer Bedeutung dafür, weshalb, wann und wie der Zentralstaat familienpolitische Maßnahmen ergriff. Dabei tauchten in allen Ländern ähnliche Probleme und typische Konflikte auf, die aber unterschiedlich gelöst wurden“ (Bahle 1995: 53).

In der Europäischen Union liegt auch heute noch die Zuständigkeit für Familienpolitik (als Teil der Sozialpolitik) und damit die Definition der familienpolitischen Ziele und deren Implementierung bei den Mitgliedsstaaten. Den jeweiligen Zielrichtungen entsprechend sind die Instrumente der Familienpolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterschiedlich ausgerichtet. Auch die Finanzierung der familienpolitischen Maßnahmen differiert von Land zu Land. Wobei die unterschiedlichen Finanzierungsarten durchaus in zwei grundsätzliche Wege eingeteilt werden können: Die familienpolitischen Leistungen werden entweder **vollständig vom Staat geleistet** (so zum Beispiel in den Niederlanden) oder über ein **gemischtes System aus Steuern und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen** finanziert (BMGS 2003b:20-23, BMF 2003b: 48 sowie Neubauer et al. 1993). In Belgien und Portugal beispielsweise wird das Kindergeld über einen Globalbeitrag für alle Zweige der sozialen Sicherung, den die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen haben, mitfinanziert. Währenddessen wird in Griechenland das Kindergeld über Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Höhe von 1% des Bruttoverdienstes finanziert (BMGS 2003b: 20-23). Frankreich und

Österreich sind weitere Beispiele, für ein – zumindest zum Teil – beitragsfinanziertes Kindergeld. Da die dort praktizierten Modelle in Hinblick auf die Fragestellung dieses Gutachtens von besonderem Interesse sind, sollen diese beiden Modelle ausführlicher dargestellt werden und in die familienpolitischen Hintergründe der beiden Länder eingeordnet werden.

5.1 Frankreich

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist Familienpolitik in Frankreich als eigenständige Säule der Sécurité Sociale neben der Kranken- und Altersversicherung fest etabliert. Von unterschiedlichen Autoren wird darin ein Grund für die hohe gesellschaftliche Legitimität der französischen Familienpolitik gesehen (z.B. Schultheis 1999: 55).

Die Einbettung der Familienpolitik in das System der Sozialen Sicherung führte dazu, dass die „Vorstellung von einem ‚familialen Risiko‘ als einer in modernen Industriegesellschaften typischen ‚negativen Chance‘ betreffs der Konkurrenz im Marktgeschehen und der Erreichung und Wahrung eines bestimmten Lebensstandards unterstrichen und plausibilisiert“ wurden (Schultheis 1999: 55).

5.1.1 Ziele der französischen Familienpolitik

Ziel der französischen Familienpolitik ist neben dem allgemeinen Ziel einer Förderung der Familie insbesondere eine Förderung erwerbstätiger Mütter. Dieses Ziel wird seit den 1970iger Jahren zunehmend verfolgt. Der Staat und die Familien bzw. die Frauen teilen sich die Verantwortung für die Kindererziehung. Im Vordergrund steht der Schutz der Kinder und der erwerbstätigen Mutter. Das französische Modell orientierte sich am Modell der „employed mother“, während in Deutschland eher das Modell der „caring mother“ vorherrscht (Reuter 2002: 5). Außerdem sind geburtenfördernde Zielvorstellungen integraler Bestandteil familienpolitischen Handelns in Frankreich (Reuter 2002: 2). Ehmann spricht daher von einer „pronatalistischen“ Familienpolitik (1999: 2). Tatsächlich hat Frankreich eine sehr hohe Müttererwerbsquote und mit eine der höchsten Geburtenraten im EU Vergleich (vgl. z.B. OECD 2001 und 2003).

5.1.2 Geschichte der französischen Familienpolitik

5.1.2.1 Entstehung der Familienausgleichskassen

Die Anfänge der französischen Familienpolitik sind weniger auf eine staatliche oder staatlich verordnete Familienpolitik zurückzuführen als vielmehr auf freiwillige familienpolitische Leistungen der Arbeitgeber. Zunächst gewährten Teile der öffentlichen Verwaltung und die Eisenbahn ihren Angestellten spezielle Familienzuschüsse (Vadakin 1958: 22), bald wurden ähnliche Leistungen auch von den meisten privaten Arbeitgebern gewährt. Im 19. Jahrhundert gab die sozialkatholische Bewegung den Ausschlag für erste familienpolitische Maßnahmen. Die Initiative ging damals von katholischen Unternehmern aus. Auf diese private Wohltätigkeit sind das Kindergeld, die Förderung von Wohneigentum, das „Müttergehalt“ aber auch der arbeitsfreie „Familiensonntag“ zurückzuführen (Schultheis 1988).

Ende des 19. Jahrhunderts wurden auf betrieblicher Ebene erstmals sogenannte Kompensationskassen (*caisse de compensation*) gegründet, um die Lasten der Lohnempfänger auszugleichen, die durch das Aufziehen von Kindern entstanden (Ehmann 1999: 7). Diese familienpolitischen Initiativen zielten vorrangig auf eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit von Müttern ab. Der dahinter stehende Sozialkatholizismus war in Frankreich bis zu Beginn des Zweiten Weltkrieges die entscheidende Kraft bei familienpolitischen Innovationen.

5.1.2.2 Ansätze einer staatlichen Familienpolitik

Vor dem Hintergrund der Inflation während des Ersten Weltkrieges erkannten viele Unternehmer die Notwendigkeit ihren Mitarbeitern höhere Löhne zu gewähren, damit sie nicht von allzu großen Realeinkommenseinbußen betroffen sind. Um jedoch nicht allen Arbeitnehmern eine Zulage bzw. höhere Löhne gewähren zu müssen, entschieden sich viele Unternehmer dazu, den Angestellten mit Kindern einen Kinderzuschlag zu gewähren. So schienen die Familienzuschläge zunächst billiger zu sein und darüber hinaus auch einfacher zurückzunehmen im Falle einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage (Vadakin 1958: 23).

Zunächst wurden die Zuschläge freiwillig von den Arbeitgebern aus ihren privaten Vermögen gezahlt, unabhängig von dem Verhalten anderer Unternehmen. Ähnliche Systeme entwickelten sich in Belgien, Luxemburg und den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, den baltischen Staaten, Polen, Österreich, der Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien, Rumänien, Italien, der Schweiz und Deutschland (Vadakin 1958: 24).

Wie entstanden aus diesen freiwilligen Leistungen der Arbeitgeber nun die Familienausgleichskassen? Zunächst war unklar, ob die Familienzulagen Bestandteil des regulären Lohnes waren oder freiwillige zusätzliche Leistungen. Die Entwicklung der Familienausgleichskassen in Frankreich (und Belgien) begünstigte zunächst die Vorstellung von einer zusätzlichen Leistung. „Doch die Arbeitnehmer forderten diese Leistung als Bestandteil des Arbeitsvertrages ein. Die Gerichte (...) entschieden tendenziell, daß die Familienzuschläge ein Bestandteil des regulären Lohnes seien. Durch diese Entscheidung wurden sie zu einem einklagbaren Recht, das sich aus dem Arbeitsvertrag herleitete. Die Familienleistungen wurden somit der Kontrolle der Arbeitgeber entzogen. Die Einrichtung war mit großen Schritten auf dem Wege, sich zu verselbständigen. (...) Die Familienausgleichskassen wurden einer zunehmenden Kontrolle und staatlicher Regulierung unterworfen. Sie konnten sich zu eigenständigen Einrichtungen weiterentwickeln, die Ziele definierten und über eigene Mittel verfügten“ (Bahle 1995: 58). Die Familienausgleichskassen waren somit von der Interessenlage der einzelnen Unternehmer losgelöst. Während der 1920iger Jahre gewannen die Familienausgleichskassen in Frankreich (und Belgien) rasch an Bedeutung.

Diese Systeme der Familienzuschläge erwiesen sich in der Folgezeit als anpassungs- und entwicklungsfähig. In Frankreich besaßen die für die Zuschläge zuständigen Ausgleichskassen unterschiedliche Organisationsformen. „Sie streuten das Risiko der Familienzuschläge zwischen den Unternehmen und verminderten das Problem der „free-rider“. Sie verhinderten damit wirtschaftliche Wettbewerbsverzerrungen“ (Bahle 1995: 56f.). „Die Arbeitnehmer wurden [allerdings]

nicht an der Verwaltung der Fonds beteiligt. Sie blieben Objekte der patronalen Familienpolitik und hatten keine Gestaltungsmöglichkeit. Der Staat griff in diese privaten Einrichtungen, die unter der Kontrolle der Arbeitgeber standen, nicht ein. Doch jedem einzelnen Arbeitgeber, der einem solchen Fonds beigetreten war, ging ein Stück Autonomie und Verfügungsmacht über die Lohnbedingungen in seinem Betrieb verloren. Hierin lag die zentrale Bedeutung dieser Innovation. Die Arbeitgeber als Gruppe sicherten sich die soziale Kontrolle gegen die ökonomischen Interessen jedes einzelnen Unternehmers. Diese mussten tendenziell darauf gerichtet sein, den gemeinsamen Vorteil aus Eigennutz zu unterlaufen. Es bildete sich aber ein übergeordnetes Interesse heraus, das die Einrichtung stabilisierte und zu ihrer Entfaltung beitrug“ (Bahle 1995: 57).

Der französische Staat betrieb zunächst keine eigene Familienpolitik, erst 1920 wurden mit der „Deklaration der Rechte der Familie“ Grundlagen für die Entwicklung einer staatlichen Familienpolitik gelegt. Zu dieser Zeit wurden auch die ersten überbetrieblichen Familienausgleichskassen gegründet, die fortan die Auszahlung der familienpolitischen Leistungen der zugehörigen Unternehmen übernahmen (Ehmann 1999: 7). Vadakin (1958) begründet diese überbetrieblichen Vereinbarungen damit, dass den Arbeitgebern der Anreiz genommen werden sollte, nur kinderlose Männer einzustellen, da für diese keinerlei Familien-/Kinderzuschläge fällig würden.

Diese überbetrieblichen Ausgleichskassen waren zunächst branchenspezifisch organisiert und erhielten von den Mitgliedsunternehmen einen von der Zahl der Beschäftigten abhängigen Beitrag und finanzierten mit diesen Beiträgen die Familienzuschläge (Vadakin 1958: 24). Später bestanden branchenspezifische und regionale Ausgleichskassen parallel nebeneinander. Es setzten sich aber die regionalen Kassen durch. Ein Grund für diese Entwicklung ist, dass die Lebenshaltungskosten in den Regionen unterschiedlich stiegen, sodass sich die regionalen Ausgleichskassen als wesentlich anpassungsfähiger und damit als den Branchenkassen überlegen erwiesen (Vadakin 1958: 25). Die von den Unternehmen an die Kassen zu zahlenden Beiträge waren sehr unterschiedlich ausgestaltet. In den

wenigen Agrarkassen bemaß sich der Beitrag nach der bewirtschafteten Fläche und zum Teil auch nach den angebauten Erzeugnissen. Bei den industriellen Kassen richteten sich die Beiträge nach der Zahl der Arbeitstage oder der Zahl der Beschäftigten (Vadakin 1958: 25).

1922 verpflichtete der französische Staat Unternehmen, die Aufträge des Staates erhielten, einem Familienausgleichsfonds beizutreten. Dabei wurden die Organisationsform und die Mindestleistungen vorgeschrieben (Bahle 1995: 61). Bereits 1924 existierten 120 solcher Familienausgleichskassen, in ihnen waren etwa 7.600 Unternehmen zusammengeschlossen. Etwa 800.000 Arbeitnehmern wurden zu dieser Zeit Zuschläge gewährt, das Ausgleichsvolumen betrug 100 Millionen Francs (Vadakin 1958: 24f.).

Per Gesetz wurden 1932 die französischen Arbeitgeber verpflichtet, einem anerkannten Familienausgleichsfonds beizutreten. Auf diese Weise sollte gewährleistet werden, dass allen Arbeitnehmern die Familienleistungen gewährt werden können. Der öffentliche Dienst und große Unternehmen konnten die Leistungen weiterhin direkt mit dem Lohn auszahlen und mussten sich in diesem Fall keinem Ausgleichsfonds anschließen. Zunächst waren die Leistungen beruflich und regional differenziert, d.h. für die einzelnen Départements und Berufsgruppen wurden Leistungen unterschiedlichen Umfangs gewährt (Bahle 1995: 62).

Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs in den 1930iger Jahren wurde diese außerstaatliche von den Unternehmern entwickelte Familienpolitik 1939 mit dem *Code de la Famille* gesetzlich reguliert und vereinheitlicht (Reuter 2002: 3f. und Ehmann 1999: 8).

Das in den 1930iger Jahren herausgebildete System der Familienausgleichsfonds wurde von dem Vichy-Regime beibehalten und zu einem „wichtigen Stützpfeiler“ der Sozialordnung ausgebaut. Die Leistungen wurden erhöht und weitere Gruppen in das System einbezogen. Familien mit drei oder mehr Kindern sowie Familien, in

denen die Mutter sich um die Kinder kümmerte und zu Hause blieb, wurden verstärkt gefördert (Bahle 1995: 64).

Dem französischen (und auch belgischem) Vorbild folgend entwickelten sich in den 1930iger und 1940iger Jahren auch in anderen kontinentaleuropäischen Staaten verschiedene an die Erwerbstätigkeit anknüpfende Systeme des Familienzuschlages. So in Italien und Spanien, den Niederlanden aber auch in der Schweiz²¹ (Bahle 1995: 67f.).

5.1.2.3 Integration der Familienpolitik in das System der Sozialen Sicherung

Nach der Libération übernahm in Frankreich die provisorische Regierung das bestehende System mit seinen gewachsenen Institutionen und Regelungen. Die Struktur des Systems änderte sich aber: Die Familienausgleichskassen wurden in das System der sozialen Sicherung integriert. Fortan konnten die Arbeitgeber (und damit die Beitragszahler) nicht mehr allein die Kassen verwalten. Die vielfältigen Strukturformen wurden durch das territoriale Organisationsprinzip ersetzt (Bahle 1995: 64).

5.1.3 Die gegenwärtigen Familienausgleichskassen: CNAF

Heute werden die familienpolitischen Leistungen in Frankreich über die Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF), die französische Familienkasse, organisiert und finanziert.

Die Verwaltung und Auszahlung der familienbezogenen Leistungen erfolgt durch 123 regionale Kassen (Caisses d'Allocations Familiales) (Ehmann 1999: 17f.).

²¹ In den Niederlanden, z.B. wurden den Bediensteten des Staates ab 1920 Familienzulagen gewährt, ähnliche Zulagen gab es in einigen Bereichen der Privatwirtschaft. Die Familienzulagen in den Niederlanden waren aber keine freiwilligen Leistungen der Arbeitgeber sondern beruhten auf kollektiven Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. „Die wenigen eingerichteten Ausgleichsfonds unterstanden einer gemeinsamen Kontrolle. Der Umfang des holländischen Systems blieb aber klein. Der Familienlohn stieß auf den Widerstand der Gewerkschaften, die keine Ausdehnung wünschten“ (Bahle 1995: 59).

5.1.3.1 Familienpolitische Leistungen der CNAF²²

Die CNAF erbringt eine Vielzahl familienpolitischer Leistungen (Becker 2000: 172). Diese umfassen im Wesentlichen die folgenden Leistungen:

- Kindergeld (Allocations Familiales – AF),
- Mütter- und Neugeborenschutz (Allocation pour Jeune Enfant – APJE),
- Erziehungsfreistellung und Einkommensersatz (Aide à la Reprise d'Activité – ARAF),
- Beihilfen zur Kinderbetreuung (Allocation de Garde d'Enfants à Domicile – AGED),
- Familienlastenausgleich und Hilfen für allein Erziehende (Complément Familial – AF),
- Erziehungsgeld (Allocation Parental d'Education – APE) und
- Hilfe zur Erziehung von behinderten Kindern (Allocation d'Education Spéciale – AES).

Die Sozialleistungen der CNAF werden jährlich angepasst (Reuter 2002: 4). Ergänzt werden diese Unterstützungsleistungen durch ein vergleichsweise gut ausgebautes System der öffentlichen Kinderbetreuung und der Ganztagschulen. Im Jahr 2000 wurde außerdem ein Investitionsfonds für die Kleinkindbetreuung von der französischen Regierung eingerichtet. Dafür stellt die Regierung 1,5 Milliarden Francs zur Verfügung. Die CNAF regelt die Verwaltung des Fonds. Im Jahr 2001 wurden über diesen Fonds 1500 Projekte finanziert.

5.1.3.2 Beitragsfinanzierung

Die CNAF finanziert sich insgesamt zu einem Drittel aus Mitteln des Staates, zu etwa zwei Dritteln aus Abgaben der Arbeitgeber und auch aus Tabaksteuererlösen. Bei den Mitteln des Staates handelt es sich zum größten Teil um die sogenannte Contribution Sociale Généralisée (CSG), die eine auf Steuern basierende Finanzierung darstellt und sich im Jahr 2001 auf 9,3 Mrd. Euro belief (CNAF DSER 2002: 107). Die weiteren zwei Drittel der Ressourcen der CNAF resultieren aus

²² Wir danken Ingrid Tucci, die uns bei Recherchen zur CNAF sehr hilfreich unterstützt hat.

Abgaben der Arbeitgeber, wobei diese seit der Einführung der CSG im Jahr 1991 5,4% des Bruttoeinkommens jedes Beschäftigten an die Kasse entrichten. Die Arbeitgeber finanzieren über ihre an die CNAF entrichteten Beiträge somit einen Großteil der familienbezogenen „öffentlichen“ Leistungen (Reuter 2002: 4).

Zwischen 2000 und 2001 sind die Ausgaben der CNAF um 3,2 % und die Einnahmen um 3,9 % gestiegen. Insgesamt erreichten die Ausgaben der CNAF im Jahr 2001 42,9 und die Einnahmen 44,7 Mrd. Euro (CNAF DSER 2002: 77).

Zwischen 2000 und 2001 sind die direkten Leistungen um 0,5 Milliarden gestiegen, was eine Steigerung von 1,1 % ausmacht. Dabei haben insbesondere die Hilfen zur Kinderbetreuung und das Erziehungsgeld an Ausmaß gewonnen.

5.1.3.3 Organisation

Die 123 regionalen Kassen sind Organisationen privaten Rechts, die dem öffentlichen Dienst dienen. Die regionalen Kassen – wie auch die CNAF – haben jeweils einen Vorstand, einen Geschäftsführer und einen Verwaltungsbeauftragten. In den Vorständen sitzen Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Familienorganisationen.

Die Beziehung zwischen dem Staat und der CNAF wird durch eine Vereinbarung über ihre Ziele und Verwaltung geregelt (Convention d'objectifs et de gestion – Cog). Ein Beobachtungsgremium stellt anhand einer von der CNAF aufgestellten Bilanz zwei bis drei Mal pro Jahr fest, inwiefern die in der „Cog“ getroffenen Vereinbarungen eingehalten wurden. Schließlich gibt dieses Gremium dem Parlament seine Beurteilung für die Besprechung des Gesetzesentwurfes über die Finanzierung der sozialen Sicherung. Die CNAF ist daher nicht unabhängig vom Staat, sondern weisungsgebunden und muss regelmäßig über ihre Aktivitäten im Bereich der familienbezogenen Leistungen Rechenschaft ablegen. Außerdem sind die regionalen

Kassen an die nationale Kasse durch mehrjährige Verwaltungsverträge (Contrats pluriannuels de gestion) gebunden.²³

5.1.4 Weitere familienpolitische Leistungen

Im Kontext weiterer familienpolitischer Leistungen ist insbesondere zu erwähnen, dass Frankreich das einzige EU-Land ist, das ein Familiensplittingsystem anwendet (quotient familial). Ähnlich wie in Deutschland wird zunächst das zu versteuernde Einkommen der Familie berechnet. Anders als beim in Deutschland angewandten Ehegattensplitting, bei dem das zu versteuernde Einkommen vor Anwendung des Steuertarifs durch zwei geteilt wird, wird in Frankreich das zu versteuernde Einkommen durch einen familienbezogenen Splittingfaktor dividiert. Bei der Berechnung des Splittingfaktors werden das dritte und jedes weitere Kind höher bewertet als die ersten beiden. Die Höherbewertung des dritten und weiterer Kinder stellt eine bevölkerungspolitische Maßnahme im Rahmen der „Politik des dritten Kindes“ dar. Durch diese Form der Familienbesteuerung wird generell die Steuerprogression für Familien abgemildert (Ehmann 1999: 19 f.).

5.1.5 Perspektive

Ob die Finanzierung familienpolitischer Leistungen über Sozialversicherungsbeiträge in Frankreich weiter Bestand haben wird, ist fraglich. „Wie von wirtschaftsliberalen Kreisen schon lange gefordert, wurden in den 90er Jahren Bestrebungen unternommen, um die Finanzierung der familienpolitischen Leistungen vom Beitrags- auf das Steuerprinzip umzustellen (Schultheis 1999: 56).

Die Debatte über die Fiskalisierung der familienpolitischen Leistungen ist bis Anfang 2000 aktuell geblieben und wurde beispielsweise jedes Jahr bei der „conférence de la famille“ thematisiert. Die Tarifpartner zeigten allerdings gewisse Sorgen in Bezug auf eine solche Reform der Finanzierung, da dies möglicherweise zur einer Verletzung des Prinzips der Universalität der familienbezogenen Leistungen führen würde. In den letzten Jahren wurden die Fiskalisierungsbestrebungen kaum laut.

²³ Siehe www.caf.fr (Stand: Oktober 2003)

Eine Umstellung auf das Steuerprinzip ist im Gesetzesentwurf über die Finanzierung der sozialen Sicherung für 2004 nicht enthalten.

5.2 Österreich

Die Familienpolitik spielt im politischen Geschehen Österreichs „eine eher untergeordnete Rolle“. Im Zuge der Regierungsbildung 2000 wurde auf Bundesebene das selbständige Familienministerium abgeschafft und das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz mit dessen Aufgaben betraut (Badelt/Österle 2001: 162).

Gemäß Artikel 10 (Abs. 1, Nr. 17) der österreichischen Verfassung fällt die „Bevölkerungspolitik“ in den Kompetenzbereich des Bundes, „soweit sie die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleiches im Interesse der Familien zum Gegenstand hat“.

5.2.1 Ziele und Instrumente der österreichischen Familienpolitik

Im Zentrum der österreichischen Familienpolitik steht der gesellschaftliche Ausgleich, d.h. „eine horizontale Umverteilung von jenen Personen, die aktuell keine Verantwortung für Kinder haben, zu jenen Personen, die die wirtschaftliche Verantwortung („Last“) von Kindern gerade tragen“ (Badelt/Österle 2001: 142). Dabei wird sowohl auf Instrumente des Lastenausgleichs für Familien als auch auf Instrumente des Leistungsausgleichs gesetzt.

Seit Antritt der ÖVP/FPÖ-Regierung im Herbst 2000 wird der Leistungsausgleichsaspekt stärker verfolgt. Nach Angaben des Bundesministers für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz sollen die neuen Instrumente der Familienförderung zu einem Anstieg der Geburtenrate geführt haben (BMSG 2003).

Ähnlich der Familienförderung in Deutschland werden Familien in Österreich auf vielfältige Weise unterstützt. Instrumente des Lastenausgleichs sind u.a. steuerliche Begünstigungen für Familien aber auch Sachleistungen und Beihilfen wie Freifahrten

und Fahrtenbeihilfe für Schüler und Lehrlinge sowie unentgeltlich bereitgestellte Schulbücher (BMSG 1999: 447). Regelungen zu Eltern- und Erziehungszeiten oder auch innerhalb der Sozialversicherungssysteme erbrachte versicherungsfremde Leistungen für Familien sind eher dem Leistungsausgleich zuzuordnen.

Im Gegensatz zu Deutschland werden die Kosten für fast alle familienpolitischen Leistungen in Österreich jedoch von einer einzigen Institution übernommen, dem Familienlastenausgleichsfonds²⁴ (bzw. dem Reservefonds).

Ein Großteil der vom Bund erbrachten (monetären) familienpolitischen Leistungen, wie die Familienbeihilfen, ergeben sich aus dem Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG)²⁵.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ist der österreichische Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen aufgrund seiner spezifischen Eigenheiten von Interesse. Er soll deshalb im Folgenden ausführlicher dargestellt werden.

5.2.2 Der Familienlastenausgleichsfonds

Die Konstruktion des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Besonderheit. Der Ausgleichsfonds in Verbindung mit dem Reservefonds (siehe unten) kann als parafiskalische Institution verstanden werden, die im Rahmen der Aufgabendifferenzierung innerhalb des funktionalen Föderalismus den Bereich Familienpolitik abdeckt und gleichberechtigt neben die anderen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure und Aufgabenträger tritt.

Neben den einzelnen konkreten Familienbeihilfen und deren Anspruchsvoraussetzungen regelt das FLAG auch die Finanzierung dieser Beihilfen

²⁴ Dieser Fonds wird auch als Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen bezeichnet.

durch den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen und den nachgelagerten Reservefonds für Familienbeihilfen (§ 39 FLAG).

Der FLAF in seiner heutigen Form besteht seit 1967. Die ihm zugewiesenen Mittel werden zweckgebunden erhoben. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und wird von dem für das Ressort Familie zuständigen Bundesminister verwaltet (§ 39 FLAG).²⁶

5.2.2.1 Die Geschichte des FLAF

Die Anfänge des FLAF gehen auf die Nachkriegszeit zurück. Zunächst wurde ein Großteil der von den Nationalsozialisten eingeführten Maßnahmen der Familienpolitik abgeschafft und beispielsweise das Kindergeld vom Alliierten Kontrollrat aufgehoben. Als 1948/49 die Lebensmittelpreise freigegeben wurden, einigten sich die österreichische Bundesregierung und die Sozialpartner auf die Einführung von Ernährungsbeihilfen für Familien. Daraus entwickelte sich 1950 die Kinderbeihilfe für Arbeitnehmer und Rentner, die unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze lagen (Bahle 1995: 68). Zur Finanzierung der Kinderbeihilfe wurde ein eigener Fonds eingerichtet, dessen Mittel durch Lohnverzicht der Arbeitnehmer erbracht wurden (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen: 431). Wenige Jahre nach Einführung dieses Systems wurden die Einkommensgrenzen abgeschafft (1953) und die familienpolitischen Leistungen auch auf Selbständige ausgedehnt (1956), sodass alle österreichischen Familien die Leistungen des Fonds in Anspruch nehmen konnten. Gleichzeitig wurden Selbständige, Freiberufler und die Länder in die Finanzierung einbezogen (BMSG1999: 431, Bahle 1995: 68).

²⁵ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/taweb-cgi/taweb> (Volltext des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen, „Familienlastenausgleichsgesetz 1967 mit Änderungen bis 2002, Stand: Juni 2003).

²⁶ Ähnlich konstruiert ist in Deutschland allein die gesetzliche Unfallversicherung, bei der die Arbeitgeber die gesamten Versicherungsbeiträge zahlen.

5.2.2.2 Die Leistungen des FLAF

Aus den Mitteln des FLAF werden u.a. Familienbeihilfen (entspricht dem bundesdeutschen Kindergeld), Freifahrten und Fahrtenbeihilfe für Schüler und Lehrlinge sowie Unterhaltsvorschüsse und die unentgeltliche Bereitstellung von Schulbüchern finanziert.

Darüber hinaus übernimmt der FLAF auch die Kosten für das seit 2002 bestehende Kinderbetreuungsgeld (KBG), welches das Karenzgeld für Familien ablöste und Familien bei der Kindererziehung unterstützt. Das KBG wird maximal 36 Monate je Kind und längstens bis einschließlich des dritten Lebensjahres des Kindes gewährt. Grundsätzlich ist für den Bezug von KBG der Anspruch auf Familienbeihilfe Voraussetzung, der Bezug ist jedoch nicht an eine frühere Beschäftigung oder Versicherung in einer Sozialversicherung geknüpft.²⁷

Weiterhin wird das (dem bundesdeutschen Mutterschaftsgeld entsprechende) Wochengeld durch den FLAF finanziert. Das Wochengeld wird nicht-selbständig beschäftigten Müttern im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung für die letzten acht Wochen vor der voraussichtlichen Geburt und acht Wochen nach der Geburt gewährt. Für selbständig tätige Mütter übernimmt der FLAF die sogenannte Betriebshilfe. Ebenso leistet der FLAF Zuschüsse zur Gesetzlichen Unfallversicherung von Schülern und Studenten.

Das Ausgabenvolumen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (einschließlich Reservefonds für Familienbeihilfen) ist seit 1993 relativ konstant geblieben und betrug um die 4 Mrd. Euro (1993 z.B. 4 Mrd. Euro und 2001 2,5 Mrd. Euro) (BMSSGK/BMF 2003).

²⁷ Der Bezug der Familienbeihilfe kennt keine Abstufung nach dem Einkommen.

5.2.2.3 Finanzierung des FLAF

Die Finanzierung des FLAF erfolgt größtenteils über Beiträge, die zweckgebunden erhoben und vom FLAF verwaltet werden. Der Großteil der Einnahmen des FLAF stammt aus den Beiträgen der Arbeitgeber. Im Jahr 1999 brachten diese fast Dreiviertel Gesamteinnahmen auf. Der Arbeitgeberbeitrag wird von den Arbeitgebern an das Finanzamt abgeführt. Der Beitragssatz beträgt 4,5% auf die gesamte Lohnsumme (§ 41 FLAG).

Befreit von der Zahlung des Arbeitgeberbeitrags sind die Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Gemeinden, sowie gemeinnützige Krankenhäuser. Im Gegenzug dazu finanzieren sie die Familienbeihilfen und andere Leistungen des FLAF für ihre Angestellten und Empfänger von Dienst- und Versorgungsbezügen direkt aus eigenen Mitteln. Von den Gebietskörperschaften verwaltete Betriebe und Unternehmen, Anstalten, Stiftungen und Fonds sind von dieser Regelung ausgenommen und sind wie private Unternehmen zur Zahlung des Arbeit-/Dienstgeberbeitrages verpflichtet (§§ 42, 46 FLAG).

Den zweitgrößten Einnahmeposten mit ca. 16,5% bildeten Anteile am Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen als Abgeltung des seit 1980 durch den FLAF gewährten Kinderabsetzbetrages, welcher dem bundesdeutschen Kinderfreibetrag entspricht jedoch zusätzlich zur Familienbeihilfe gewährt wird (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 1999: 432). So erhält der Ausgleichsfonds jährlich einen festen Anteil am Einkommensteueraufkommen in Höhe von 690.392.000 Euro (Angaben des BMSG, Email vom 26. Mai 2003).

Etwa 10% der Einnahmen des Fonds stammten aus dem Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen von Selbständigen und Freiberuflern. Dem FLAF wird ein bestimmter Anteil des Steueraufkommens zugeführt, es handelt sich bei diesen Beiträgen von Selbständigen und Freiberuflern nicht um einen Zuschlag zu diesen Steuern (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 1999: 432). Auch land- und forstwirtschaftliche Betriebe leisten einen eigenen Beitrag zur

Finanzierung des FLAF. Die Beitragshöhe bemisst sich nach dem bei der Grundsteuererhebung ermittelten Messbetrag, wobei der Beitrag vom Grundstückseigentümer zu zahlen ist (§ 44 FLAG). Zusätzlich leisten die Länder einen Länderbeitrag, dieser beträgt 1,74 Euro je Kalenderjahr und Landeseinwohner (§ 45 FLAG). Dieser Beitrag ist in Anbetracht des FLAF-Gesamt Volumens jedoch verschwindend gering (BMF 2002).

5.2.2.4 Der Reservefonds für Familienbeihilfen

Nachgelagert zum eigentlichen Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF), der dem Bundeshaushalt zuzurechnen ist, besteht der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Reservefonds für Familienbeihilfen. Dieser wurde eingerichtet, um Defizite und Überschüsse des Fonds auszugleichen (§ 40 FLAG). Überschüsse des Ausgleichsfonds werden dem Reservefonds zugeführt, der über keine weiteren eigenen Einnahmen verfügt. Die Mittel dieses Reservefonds sind dazu bestimmt, mögliche Defizite des FLAF auszugleichen. Dagegen werden sich zum Ende des Haushaltsjahres ergebende Überschüsse des FLAF dem Reservefonds zugeführt.

Das Volumen des Reservefonds soll ein Drittel der Ausgaben des FLAF im vorhergehenden Jahr betragen. Trotz eigener Rechtspersönlichkeit wird der Reservefonds als Bestandteil des FLAF im Bundeshaushalt ausgewiesen.

Sollten die Mittel des Reservefonds vollständig erschöpft sein, so übernimmt der österreichische Bundesstaat die Finanzierung der Aufgaben des FLAF aus allgemeinen Haushaltsmitteln, wobei die von ihm getragenen Ausgaben mit den Überschüssen des Ausgleichsfonds in den folgenden Jahren verrechnet werden. Insgesamt werden also allein die dem FLAF zustehenden Mittel zur Finanzierung der familienpolitischen Leistungen verwendet. Mittel aus dem allgemeinen Haushalt werden dafür nicht eingesetzt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Der Reservefonds gewährleistet, dass anfallende Überschüsse des FLAF nicht in den allgemeinen Bundeshaushalt eingestellt werden und damit für die Familienförderung nicht mehr eingesetzt werden

könnten. Kommt es dagegen zu kurzfristigen Liquiditätsengpässen, übernimmt der Bund zwischenzeitlich die Finanzierung der Aufgaben, wobei der Fonds diese Ausgaben später dem Bund zurückzuerstatten hat.

6 Ausgewählte Konzepte parafiskalischer Modelle der Familienförderung aus dem wissenschaftlichen Bereich

Wie bereits im Kapitel 4.3 beschrieben finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nur wenige Autoren, die sich ausführlicher mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern familienpolitische Leistungen des Staates über Steuergelder oder parafiskalische Modelle finanziert werden sollen. Im Folgenden sollen die uns bekannten wenigen deutschen Ansätze dargestellt und diskutiert werden.

Wenn wir von wenigen Ansätzen berichten, schließt dies nicht aus, dass andere Autoren sich zur Umgestaltung des Familienleistungsausgleichs geäußert haben, was mit Folgen für die Finanzierung desselben verbunden ist: Vergleiche dazu z.B. Althammer (2002), der es vor dem Hintergrund des Pflegeversicherungsurteils langfristig für überlegenswert hält, den Familienleistungsausgleich gänzlich aus dem System sozialer Sicherung auszugliedern und vollständig in das Transfersystem zu überführen. d.h. aus Steueraufkommen zu finanzieren. Franz (2001) spricht sich beispielsweise für eine Bündelung von Ausgleichszahlungen für Kinder im Interesse von größerer Transparenz und Treffsicherheit aus. Diese Vorschläge lassen jedoch keine direkte Verbindung zu parafiskalischen Modellen erkennen.

6.1 Der Vorschlag einer „Kindergeldkasse“ von Schreiber

Schreiber hat in seinen Modellen zum Einen die Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen Generation über die drei Phasen des Lebenszyklus hinweg skizziert (Kindheitsphase, Erwerbsalter, Lebensabend, vgl. Schreiber 1964: 18). Zum Anderen hat er die strenge Komplementarität der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Jugend sowie des Empfangs umlagefinanzierter Renten betont.

So begründet er in seiner Schrift aus dem Jahr 1964, dass das Kindergeld als spiegelbildliche Entsprechung zur Altersrente angesehen werden sollte. Dies bedeutet für ihn, dass ein bestimmter größerer Personenkreis (oder die gesamte Bevölkerung) sich zu einer Solidargemeinschaft **Kindergeldkasse** zusammenschließt, deren Aufgabe es ist, jedem neugeborenen Menschen aus

diesem Kreis in Form von monatlich zahlbaren Geldbeträgen für die Dauer der ersten, noch erwerbsfreien Lebensphase Vorgriffe auf das spätere Erwerbseinkommen dieses Kindes zu gewähren (Schreiber 1964: 14). Seine Vorstellung ist es, dass die Darlehenssumme, welche der Summe aller empfangenen Kindergeldraten entspricht, in Form von monatlichen Tilgungsraten (Beiträgen) im Verlauf des Erwerbslebens an die Kindergeldkasse zurückgezahlt wird. Wenn das System eine Anlaufzeit hinter sich hat, können diese Rückflüsse, so Schreiber (1964: 14), eventuell ausreichen, um Jahr für Jahr die Neuausleihungen, also die Kindergelder der jeweils im Kindes- und Jugendalter stehenden Vertragsteilnehmer, zu finanzieren. Die Tilgungs-Beiträge müssen so bemessen sein, dass sie eine voll äquivalente Gegenleistung zu den empfangenen Kindergeldzahlungen bilden.

Inwiefern es sich bei der Kindergeldkasse um eine privates Kreditinstitut oder eine öffentlich-rechtliche Einrichtung handelt, lässt Schreiber offen.

Das Kindergeldkassenmodell von Schreiber hat die Folge, dass sich die Einkommensverwendung im Erwerbsalter wie folgt verändert. Das „Einkommen wird verwendet

- für den eigenen Unterhalt in der Erwerbsphase,
- für die Tilgung der im Kindesalter als Kindergeld empfangenen Kredite,
- für die das aktuelle Kindergeld übersteigenden Kosten des Unterhalts der Kinder und
- für den Erwerb von Ansprüchen auf Kaufkraftzuteilung im Lebensabend“ (Schreiber 1964: 20).

6.2 Der Vorschlag einer integrierten Familien-/Rentenversicherung vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen

Aufbauend auf dem von Schreiber entwickelten Konzept der eigenverantwortlichen Generationen schlägt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen in seinem im Jahre 2001 vorgelegten Gutachten eine integrierte Familien- und Rentenversicherung vor, über die sowohl alle von Eltern als auch durch die

öffentliche Hand erbrachten Erziehungs- und Ausbildungsleistungen sowie alle Altersrenten finanziert werden sollen. Dieser Vorschlag baut auf einem vollständigen Drei-Generationen-Vertrag auf. Eine solche Versicherung soll sich durch die folgenden Elemente kennzeichnen (für eine ausführliche Darstellung dieses Vorschlags vgl. BMFSFJ 2001: 237 ff.):

- Alle Gesellschaftsmitglieder sind von Geburt an Pflichtmitglieder. Die Gesellschaftsmitglieder leisten in ihrer wirtschaftlich aktiven Phase Beitragszahlungen. Die Zahlungsströme werden über einen **Familienfonds** abgewickelt, in den die Beitragszahlungen einfließen und aus dem alle Auszahlungen für Kinder, Eltern und Rentner beglichen werden. Der Beirat hat sich nicht mit Problemen der Organisation und Ausgestaltung dieses Fonds befasst. Wettbewerbliche Lösungen mit mehreren privaten und öffentlichen Fonds werden bei einer staatlichen Sicherstellung des notwendigen gesamtgesellschaftlichen Ausgleichs allerdings nicht ausgeschlossen.
- Die Verpflichtung zur Beitragszahlung ist unabhängig davon, ob jemand erwerbstätig ist oder nicht. Für Personen, die über kein eigenes Einkommen verfügen, sind die Beiträge aus Unterhaltsleistungen für diese Personen zu entrichten, die entsprechend erhöht werden müssen. Damit ist die Beitragspflicht weder an die Erwerbstätigkeit noch den Wohnsitz gebunden, vielmehr stellen die Beiträge überwiegend Rückzahlungen der in der Kindheit erhaltenen Kredite dar.
- Kinder und Jugendliche erhalten aus dem Fonds Leistungen mit Kreditcharakter zur Finanzierung der Kosten, die mit dem Aufziehen, der Bildung und der Ausbildung zusammenhängen.
- Eltern erhalten aus dem Fonds ein Leistungsentgelt für familienexterne, von der Gesellschaft positiv bewertete Effekte, eine Vergütung für hauswirtschaftliche Leistungen sowie den Ersatz von Auslagen zugunsten der Kinder.
- Aus dem Fonds werden auch sämtliche Erziehungs- und Bildungsaufwendungen der öffentlichen Hand finanziert, die den Kindern als Kredit entweder individuell oder der Kindergeneration als Ganzes – zugerechnet werden.

Der Wissenschaftliche Beirat ist der Auffassung, dass das vorgestellte Versicherungsmodell ein hohes Maß an Leistungsgerechtigkeit in den Austauschbeziehungen zwischen und innerhalb der Generationen schafft und auch weitgehend der Bedarfsgerechtigkeit Rechnung trägt.

Den schrittweisen Übergang vom heutigen System zu dem vorgeschlagenen System skizziert der Wissenschaftliche Beirat ebenfalls. Er betont dabei, dass in der Umstellungsphase keine zusätzliche Belastung einer Generation auftritt. Jede Erwerbstätigengeneration trägt wie bisher die Ausbildungskosten der nachwachsenden Generation und den Altersaufwand für die Rentnergeneration. Den zusätzlichen Beiträgen zum Familienfonds stehen entsprechend niedrigere Steuerzahlungen entgegen, da diese bislang öffentlich finanzierten Leistungen über den Fonds abgewickelt werden. In der bisherigen Rentenversicherung angesammelte Rentenansprüche werden insofern befriedigt als z.B. eine „Jugendkredittilgung“ sofort eingeführt wird.

Etwas konkreter soll zunächst das Rentensystem vollkommen monetarisiert werden. Statt der bisherigen Anrechnung von Kindererziehungszeiten zahlen kindererziehende Personen Beiträge ein. Die Mittel dafür werden aber von der Allgemeinheit getragen und mit dem Familienleistungsausgleich ausgezahlt. Parallel dazu soll der oben erwähnte Familienfonds aufgebaut werden, der die Kosten der Kindererziehung übernimmt und entsprechende Zahlungen an die Eltern leistet. Teils sind diese Zahlungen als Leistungsentgelt für externe Effekte anzusehen, teils sind sie den Kindern als Kredit zuzurechnen.

6.3 Der Vorschlag eines Bundesfamilienfonds von Leipert und Opielka

Leipert und Opielka plädieren im Rahmen ihres 1998 vorgeschlagenen Erziehungsgehaltes²⁸ für die Errichtung einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen

²⁸ Das 1998 vorgelegte Konzept eines Erziehungsgehaltes ist – unabhängig von seiner Ausgestaltung auf der Leistungsseite – für dieses Gutachten aufgrund seiner Vorschläge für die Errichtung eines eigenständigen Bundesfamilienfonds und der detaillierten Finanzierungsvorschläge interessant.

Körperschaft mit dem Titel **Bundesfamilienfonds** (BFF).²⁹ „Der Bundesfamilienfonds ist ein unabhängiger Fonds mit Selbstverwaltungsorganen, in denen Vertretern der Familienverbände eine wesentliche Rolle zufallen soll. Der Begriff des ‚Fonds‘ zeigt die Zielsetzung, dass staatliche Mittel zur langfristigen Zukunftssicherung der Familien in Aussicht gestellt werden sollen, die nicht kurzfristigen haushaltspolitischen Zwängen unterliegen“ (Leipert/Opielka 1998: 47). Dieser Bundesfamilienfonds soll die Mittel für das von den beiden Autoren vorgeschlagene Erziehungsgehalt verwalten.

Als Option für die Zukunft wird auch vorgeschlagen, den Bundesfamilienfonds langfristig mit einem Kapitalstock auszustatten, „aus dessen Erträgen in Zukunft ein Teil der Leistungen des Erziehungsgehaltes erbracht werden könnten“ (Leipert/Opielka 1998: 47).

Weitere Ausführungen über die Ausgestaltung eines möglichen Bundesfamilienfonds sind bei Leipert und Opiekka (1998) oder auch anderen Veröffentlichungen der Autoren (wie z.B. Opiekka 2000) nicht zu finden.

Der Bundesfamilienfonds soll sich nicht durch eigene Beiträge finanzieren, sondern das Finanzierungskonzept des Erziehungsgehaltes sieht unterschiedliche (Re-)Finanzierungsquellen vor (siehe unten), die, so unsere Interpretation von Leipert und Opiekka, dem Bundesfamilienfonds zufließen sollen.

Insgesamt spielt der Bundesfamilienfonds in den Aussagen zur Finanzierung des Familiengehaltes jedoch keine grundlegende Rolle, da z.B. der Zeithorizont bis zu seiner Errichtung nicht konkretisiert ist. Es ist außerdem unklar, wie nach seiner Errichtung die Einnahmen aus dem (weiter unten erläuterten) Familienzuschlag und auch den anderen „Finanzierungsquellen“ an den Bundesfamilienfonds gelangen sollen. Die für einen Parafiskus interessante Frage, ob die Einnahmen direkt an den

²⁹ Auch andere Autoren, wie z.B. Zimmermann-Fütterer (1994: 462) regen im Zusammenhang mit einem „Erziehungsgehalt“ an, dieses über Parafisken, wie z.B. Kinderkassen auszusahlen. Dies wird aber nicht weiter ausgeführt.

Bundesfamilienfonds fließen oder über den allgemeinen Bundeshaushalt wird nicht diskutiert.

Das von Leipert und Opielka vorgelegte Konzept zum Erziehungsgehalt stützt sich bei der Finanzierung im Wesentlichen auf Einsparungen bei staatlich gewährten Leistungen, die nach der Einführung des Familiengehaltes hinfällig würden, sowie auf staatliche Einnahmesteigerungen, die aufgrund der expansiven Fiskalwirkung des gewährten Erziehungsgehaltes erzielt werden, und ebenso auf ein Bündel von zusätzlichen neuen staatlichen Einnahmen sowie Einschränkungen von bisher gewährten Steuer- bzw. Einkommensvorteilen (Leipert/Opielka 1998: 46f.)

Leipert und Opielka betrachten das Erziehungsgehalt als eigenständiges Einkommen, das wie jedes andere Erwerbs- oder Vermögenseinkommen zu versteuern ist aber nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegt soll. Das DIW Berlin hat im Rahmen eines Unterauftrages 1998 Berechnungen zu den Kosten des Erziehungsgehaltes und zu den Kernelementen seiner Finanzierung durchgeführt (DIW 1998). Für das von Leipert und Opielka vorgeschlagene Modell ergab sich dabei, dass durch die Besteuerung des Erziehungsgehaltes 28% der Bruttoausgaben für das Erziehungsgehalt gedeckt werden. Zur Finanzierung der verbleibenden Nettoausgaben werden von Leipert und Opielka folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Aufgrund des Erziehungsgehaltes werden bisher gewährte Leistungen teilweise oder auch in Gänze hinfällig. So könnte das Erziehungsgeld nach Einführung des Erziehungsgehaltes ersatzlos gestrichen werden. Weitere automatische Einsparungen wurden im Bereich der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie des Wohngeldes erwartet. Das Erziehungsgehalt würde das Einkommen der Familien so erhöhen, dass diese gemäß den Gebührentabellen der Kindertagesstätten höhere Elternbeiträge entrichten müssten. Auch diese Mehreinnahmen würden nach dem vorgelegten Konzept zugunsten der Finanzierung des Erziehungsgehaltes umgeschichtet werden (Leipert/Opielka 1998: 136f.). Zur Finanzierung der verbleibenden Nettokosten des Erziehungsgehaltes schlagen die Autoren u.a. auch

eine Einschränkung der Einkommensvorteile aus dem Ehegattensplitting vor. Weiterhin sehen die Vorschläge von Leipert und Opielka eine Einschränkung der Familienzuschläge im öffentlichen Dienst vor. Als zusätzliche Finanzierungsquellen werden eine höhere Besteuerung von Alterseinkommen, eine „Verschärfung der Erbschaftssteuer“ und die Wiedereinführung der Vermögensteuer in Betracht gezogen (1998: 148).

Auch wenn Leipert und Opielka in ihrem Konzept nur kurz auf die Möglichkeit einer Art Familienzuschlag auf die Einkommensteuer eingehen, ist dies u.E. ein interessanter Vorschlag zur künftigen Finanzierung familienpolitischer Leistungen (siehe Kapitel 8.3). Bei einem Auslaufen des Solidaritätszuschlages könnte, so Leipert und Opielka (1998: 152), dieser durch einen **Familienzuschlag („Familiensoli“)** ersetzt werden. Dieser Familienzuschlag sollte ohne zeitliche Begrenzung eingeführt werden, da eine Umschichtung von Mitteln zugunsten von Familien als eine langfristige Aufgabe anzusehen ist (Leipert/Opielka 1998: 152).

Die Vorteile eines solchen Familienzuschlages lassen sich recht einfach skizzieren. Zunächst einmal würden alle Einkommensarten und alle Einkommensbezieher gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung herangezogen werden. Des Weiteren liegt ein besonderer Reiz des Familienzuschlages in der Simplizität der verwaltungstechnischen Erhebung und dem minimalen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Da ein solcher Zuschlag sich als prozentualer Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld berechnet, bedarf die Erhebung keiner neuen Institution und sollte auch keinen erhöhten Personalaufwand bei den Finanzbehörden verursachen. Das Aufkommen eines solchen Zuschlages auf die Einkommensteuerschuld steht gemäß Art. 106 Grundgesetz nur dem Bund zu, sodass eine direkte Verwendung für die familienpolitischen Leistungen des Bundes möglich wäre.

6.4 Der Vorschlag einer fiskalischen Bündelung von Schmähls

Schmähls familienpolitischen Überlegungen stehen in engem Zusammenhang mit seinen Vorschlägen zur Reform des deutschen Alterssicherungssystems und auch

anderen sozialen Sicherungssystemen, wie z.B. der Pflegeversicherung (vgl. z.B. Schmähl 1997, 2001 und 2002).

Für Schmähls Überlegungen bezüglich der Finanzierung familienpolitischer Leistungen ist es bedeutsam, kurz auf seine Überlegungen zur Alterssicherung zurückzugreifen. So betont Schmähl (2001: 21), dass bei den Bundeszuschüssen an die Gesetzliche Rentenversicherung das Nonaffektationsprinzip teilweise außer Kraft gesetzt ist: Im Zuge der Einführung eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung wurde 1998 der (volle) Umsatzsteuersatz um einen Prozentpunkt erhöht. Dieser zusätzliche Zuschuss ist also von der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens abhängig, wobei Änderungen des Steuersatzes sich nicht auf den Zuschuss auswirken. Das heißt, dass das Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes faktisch „zweckgebunden der GRV zugeführt“ wird (Schmähl 2001: 22). Auch der später eingeführte „Erhöhungsbetrag“ zum zusätzlichen Bundeszuschuß wird aus zweckgebundenen Steuermitteln („Ökosteuer“) finanziert (Schmähl 2001: 22, 31).

In diesem Zusammenhang gibt Schmähl allerdings zu bedenken, „dass sich die Ausgaben, die aus den zweckgebunden Einnahmen finanziert werden sollen, nach anderen Kriterien und Faktoren entwickeln.“ Werden Steuermittel zweckgebunden eingesetzt, so sollte die zugrundeliegende Steuer dafür geeignet sein, was Schmähl für den Fall der Ökosteuer bezweifelt.³⁰ Außerdem ist auch der Einsatz solcher zweckgebundenen Steuermittel in Bezug auf die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers und der Regierung problematisch, denn „für den Gesetzgeber [entfallen] bei Zweckbindung von Einnahmen manche Handlungsmöglichkeiten in der Gestaltung der Finanzierung“ (Schmähl 2001: 31).

³⁰ „Insbesondere die Ökosteuer, die ja auch verhaltenslenkend wirken soll, ist – sofern sie hinsichtlich der Energieeinsparung erfolgreich wirkt – nicht gerade ein stabiles Finanzierungselement in der Alterssicherung angesichts der hier wirksam werdenden ausgabenbeeinflussenden demographischen Strukturänderungen“ (Schmähl 2001: 31).

In Punkto Pflegeversicherung merkt Schmähl Folgendes an: Zunächst sei festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht sich dafür ausgesprochen hat, einen Ausgleich zwischen Kindererziehenden und Nicht-Kindererziehenden innerhalb des jeweiligen Sozialversicherungssystems (hier speziell für die Pflegeversicherung) vorzunehmen. Wenn aber die externen Effekte der Kindererziehung sich positiv oder negativ auf die gesamte Bevölkerung (u.a. über die verschiedenen Sicherungssysteme) und die Gesellschaft insgesamt auswirken, scheint – nach Schmähl – eine bereichsübergreifende Lösung aus ökonomischer Sicht geeigneter zu sein. In der Regel werden solche gesamtgesellschaftlichen Aufgaben aus allgemeinen Haushaltsmitteln, also Steuergeldern, finanziert (Schmähl 2002: 720). Wenn jedoch, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, innerhalb des Systems Familien mit Kindern unterstützt werden sollen, dann sollten aus dem für Familienleistungen zuständigen öffentlichen Haushalt Beiträge an die jeweilige Sozialversicherung gezahlt werden, damit entsprechende Ansprüche entstehen (Schmähl 1997: 1017).

Dies ist im Sinne Schmähls jedoch nur eine „third best“- Lösung. Präferiert wird ein grundsätzlich systematischerer Ansatz: Alle familienpolitischen Leistungen – egal ob tatsächliche Unterstützungszahlungen an Familien oder die Bereitstellung von Infrastruktur oder auch die oft diskutierte Beitragsentlastung von Familien in den Sozialversicherungssystemen – sollten über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden (Schmähl 2002: 721).³¹ Schmähl (1997: 1016) plädiert – unabhängig davon, ob die Leistungen während der Phase des Aufziehens der Kinder oder über die Rentenversicherung in der Altersphase der Eltern erfolgen soll – somit für eine Finanzierung des Familienlastenausgleichs aus allgemeinen Haushaltsmitteln.

³¹ So betont Schmähl, dass eine Institution wie die gesetzliche Rentenversicherung, nicht für die Realisierung vieler unterschiedlicher Ziele genutzt werden sollte. Vielmehr fördere eine ‚funktionale Differenzierung‘, eine klare Aufgabenzuordnung zu unterschiedlichen Institutionen, die Transparenz, vermeidet schwer durchschaubare Umverteilungseffekte und ist damit akzeptanzfördernd (Schmähl 1997: 1017).

Gegen eine solche Steuerfinanzierung lässt sich jedoch einwenden, dass – bei einer hauptsächlich über indirekte Abgaben erfolgenden Finanzierung – Familien mit Kindern übermäßig belastet würden. Die Familien würden also unter Umständen einen Großteil der Leistungen selbst finanzieren, wie dies bereits heute bei den aus dem allgemeinen Haushalt finanzierten familienpolitischen Leistungen der Fall ist. Um dies zu vermeiden, müssten die nötigen Steuermittel familiengerecht erhoben werden. Eine solche Möglichkeit stellt ein zweckgebundener Zuschlag zur Einkommensteuer dar (Schmähl 2002: 721). Dieser Vorschlag kann somit als „second-best“-Variante bezeichnet werden.

Um allerdings einen stetigen, nicht den jährlichen Haushaltsverhandlungen und den drohenden Kürzungen unterworfenen Ausgleich sicherzustellen, bietet sich noch eine andere Lösung an: So schlägt Schmähl vor, alle monetären Leistungen für Familien institutionell zu bündeln – z.B. in einer **Familienkasse**. Dies wäre auch sinnvoll, um eine höhere Effizienz und Transparenz der familienpolitischen Leistungen zu erreichen. Es würde eine noch weitere Zersplitterung von Aufgaben der Familienpolitik auf viele Institutionen verhindert werden, und eine Arbeitsteilung zwischen Institutionen erreicht. „Das käme vor allem auch der Zielgenauigkeit von familienorientierten Maßnahmen zugute“ (Schmähl 1997: 1017; Schmähl 2002: 722). Wie im Einzelnen eine solche Familienkasse ausgestaltet sein soll, wird von Schmähl allerdings nicht weiter ausgeführt.

6.5 Der Vorschlag einer Kinderkasse von Kreyenfeld, Spieß und Wagner

Ausgehend von früheren Überlegungen bei Spieß (1998) schlagen Kreyenfeld et al. (2001) vor, Kinderbetreuungsgutscheine über eine **Kinderkasse** zu finanzieren.

Spieß (1998) hatte diesen Finanzierungsansatz im Kontext der Internalisierung positiver externer Effekte einer guten außerhäusigen Kinderbetreuung thematisiert. Sie argumentiert, dass bei einer Internalisierung der positiven externen Effekte über die Vergabe von Kinderbetreuungsgutscheinen die gesamte Wohnbevölkerung an der Finanzierung der Gutscheine beteiligt sein sollte, da die Effekte der gesamten Gesellschaft zugute kommen. Eine solche Finanzierung könnte in Form einer

Kinderkasse geschehen, in welche die Wohnbevölkerung einzahlt. Um Trittbrettfahrerprobleme zu vermeiden, müsste es sich bei den Kinderkassenbeiträgen allerdings um Pflichtbeiträge handeln.

Spieß (1998) führt aus, dass eine Finanzierung der Kinderbetreuungsgutscheine über einen Parafiskus gegenüber einer Steuerfinanzierung zwei Vorteile hätte: Zum Einen werden Beiträge, denen eindeutig definierte Verfügungsrechte gegenüberstehen, grundsätzlich stärker akzeptiert als Steuern. Sie provozieren weniger Ausweichreaktionen. Zweitens werden in Zeiten eines knappen Staatshaushaltes eher steuerfinanzierte Leistungen gekürzt als die Gelder eigenständiger Parafisken.

Kreyenfeld et al. (2001) greifen diesen Ansatz auf. Sie argumentieren wie folgt: Kinderbetreuungsgutscheine könnten – wie das bestehende System der Objektsubventionierung – aus den kommunalen Haushalten steuerfinanziert werden. Allerdings ist zu bedenken, dass das größte Problem des gegenwärtigen Finanzierungssystems der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland darin besteht, dass es an die finanzschwachen Kommunen gebunden ist, die offenbar nicht in der Lage sind, ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen zu finanzieren.

Eine neue verlässlichere Finanzierungsquelle sollte außerdem das Problem minimieren, dass Subjektsubventionen gegenüber politischen Ad-hoc-Eingriffen anfälliger sind als Objektsubventionen, da die Objekte der Subvention sich leichter als „pressure group“ organisieren können als die relativ heterogene Gruppe subjektsubventionierter Nachfrager.

Kreyenfeld et al. (2001) verweisen – neben den von Spieß bereits genannten Argumenten - darauf, dass internationale Erfahrungen dafür sprechen, dass über Parafisken finanzierte Sozialsysteme im Vergleich zu steuerfinanzierten Systemen eine stetigere Versorgung mit sozialen Leistungen auf hohem Niveau garantieren (vgl. auch Albeck 1994). Da Beiträge in ein von den allgemeinen Staatshaushalten

separiertes Budget gezahlt werden, gibt dies dem Beitragszahler eine langfristige Verlässlichkeit.

In Zeiten leerer öffentlicher Kassen werden erfahrungsgemäß eher steuerfinanzierte Leistungen gekürzt, als dass die Beiträge der Parafisken zweckentfremdet werden. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da die Entscheidung für ein Kind eine Entscheidung mit langfristigen Konsequenzen ist, die verlässliche, langfristig überschaubare politische Maßnahmen voraussetzt.

Die Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung sollte vor diesen Hintergründen, so Kreyenfeld et al. (2001) im Rahmen einer Finanzierung aller kinderbezogenen staatlichen Leistungen durch eine **Kinderkasse** erfolgen. Wesentlich ist, dass diese Kinderkasse parafiskalisch organisiert ist und über Beiträge finanziert wird. Wie die bisherigen Parafisken ist die Kinderkasse selbstverwaltet. Die Beiträge, die in die Kinderkasse fließen, sollen bundeseinheitlich erhoben werden. Die Höhe der Beiträge soll von der Kinderkasse selbst festgelegt werden.

Zur Stärkung der Verlässlichkeit könnte eine Kinderkasse von eigens gewählten Parlamentariern geführt werden, die auch andere langfristig angelegte Politikbereiche steuern, so z.B. die Alterssicherung und den Umweltschutz (vgl. dazu auch Voigt/Wagner 2000).

Gegen eine parafiskalische Finanzierung sozialer Leistungen lässt sich einwenden, dass sie verteilungspolitisch unbefriedigend ist, wenn – wie es in Deutschland der Fall ist – die Mitgliedschaft und die Versicherungspflicht in Parafisken nur selektiv ist. Die Finanzierung von Parafisken lässt sich jedoch durchaus so ausgestalten, dass verteilungspolitisch befriedigendere Ergebnisse erzielt werden, indem z.B. Beamte und Selbständige erfasst werden. Eine solche umfassende Finanzierung wird von den Autoren für die Kinderkasse vorgeschlagen.

Die Kinderkasse soll durch personenbezogene (und nicht auf Erwerbseinkommen bezogene) Beiträge finanziert werden. Es soll eine allgemeine Beitragspflicht bestehen, d.h. jeder erwachsene Bundesbürger hat Beiträge an die Kinderkasse zu entrichten. Da jeder, auch ein Kinderloser, Beiträge zu zahlen hat, werden Umverteilungseffekte von den Kinderlosen zu den Kindererziehenden erreicht. Dies ist gerechtfertigt, da ein Ziel der Subventionierung institutioneller Kinderbetreuung u.a. die Internalisierung externer Effekte ist, die von der Kindererziehung als solcher und von einer qualitativ hochwertigen Betreuung von Kindern ausgehen.

Wenn, wie in Deutschland, über Parafisken Verteilungspolitik betrieben wird, sollten die Beiträge nach dem Einkommen der Beitragszahler gestaffelt werden. Individuen ohne Einkommen können von der Beitragspflicht befreit werden. Eine pauschale Beitragsbefreiung bis zum 18. Lebensjahr oder auch bis zum 25. Lebensjahr ist – so Kreyenfeld et al. – sinnvoll.

Vieles spricht für eine rein personenbezogene Beitragspflicht. In der deutschen Tradition könnte allerdings auch für Arbeitgeber eine Beitragspflicht (beispielsweise nach Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer) eingeführt werden, um insbesondere den Gewerkschaften die Zustimmung zu einer Kinderkasse zu erleichtern. Sachlich könnte ein Arbeitgeberanteil damit begründet werden, dass Arbeitgeber von der Verfügbarkeit institutioneller Kinderbetreuung profitieren.

7 Konzepte parafiskalischer Modelle der Familienförderung der politischen Parteien und anderer gesellschaftspolitischer Akteure in Deutschland

Grundsätzlich stimmen alle im Bundestag vertretenen Parteien darin überein, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Eltern zu verbessern sind. Die Vorschläge zur Erreichung dieses Zieles sind vielfältig und offenbaren die unterschiedlichen familienpolitischen Motivationen.

Im Vordergrund der in den Wahlprogrammen vorgeschlagenen Verbesserungen im Bereich der Familien- und Kinderpolitik steht häufig allein die Ausgestaltung auf der Ausgabenseite. Umfassende Konzepte für eine nachhaltige und stetige Finanzierung dieser Maßnahmen, die Einnahmeseite also, sind weniger Gegenstand der Diskussionen.

7.1 SPD

Weder die SPD als Partei noch die SPD-Bundestagsfraktion haben Konzepte einer Familienkasse bzw. eines Familienparafiskus erarbeitet bzw. sich mit existierenden Konzepten in den der Öffentlichkeit zugänglichen Veröffentlichungen beschäftigt.

Allerdings haben sich einzelne der SPD zugehörige Personen und auch vereinzelt Landesverbände mit dem Modell der Familienkasse auseinandergesetzt.

So hat sich z.B. die heutige Bundesfamilienministerin, **Renate Schmidt**, in ihrem im März 2002 erschienen Buch „SOS Familie“ ausgehend von den Erfahrungen der französischen Kinderkassen positiv zu einem parafiskalischen Modell positioniert. In ihren Forderungen für die Familienpolitik des 21. Jahrhunderts schreibt sie: „Auf jeden Fall sollten alle Leistungen einschließlich des Kindergeldes, unabhängig von Zuständigkeiten und Trägern, in einer **Familien- oder Kinderkasse** zusammengefasst werden. Familien hätten es nur noch mit einer einzigen Behörde zu tun, egal ob es um Erziehungs- oder Kindergeld (...) geht. Nach dem Vorbild Frankreich sollte eine solche Familienkasse möglichst selbst verwaltet werden“ (Schmidt 2002:181).

Auf Landesebene hat die **SPD Bayerns** in ihrer Nürnberger Erklärung zur Familienpolitik vom 13. Juli 2002 auf Vorschlag von Renate Schmidt, damaliges Mitglied des bayerischen Landtags, die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle für alle materiellen Leistungen (**Familienkasse**) als eines von 10 wichtigen Zielen mit verabschiedet (vgl. Bayern SPD 2002).

Auch der frühere SPD-Abgeordnete **Michael Habermann** hat sich ausführlich mit parafiskalischen Modellen der Familienförderung auseinandergesetzt. Habermann war in der 12. Legislaturperiode (1990-1994) Mitglied des Bundestages und hat in unterschiedlichen Veröffentlichungen seine Ideen und Vorstellungen als Familienpolitiker niedergeschrieben. Allerdings sind diese u.W. nicht weiter verfolgt worden.

Ausgangspunkt der Überlegungen von Habermann ist, dass es in der deutschen Gesellschaft noch keinen allgemein getragenen Konsens dafür gibt, wie der Kinderlastenausgleich zu organisieren ist. Sowohl für die Leistungsseite als auch für die Aufbringung der Mittel sind, so Habermann (1994a: 167), unterschiedliche Organisationsmodelle denkbar. Bei der Reform des Kinderlastenausgleichs müssen nach Habermann drei gleichwertige Teilziele erreicht werden: Steuergerechtigkeit, Marktgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit in den Systemen der sozialen Sicherheit.

Habermanns Vorstellung war es, die Steuer- und Marktgerechtigkeit für Familien „aus einem neu zu bildenden Solidarsystem, analog der Rentenversicherung“ zu finanzieren. So schlägt er eine umlagefinanzierte, solidarische **Kinderlastenausgleichskasse (oder auch Kinderkasse)**³², als Vollendung des Generationenvertrages, vor.

Das Modell der Kinderkasse hat eine Sozialisierung der mit Kindern verbunden Kosten zum Ziel. Auf diesem Wege soll eine sozial gerechte Verteilung kindbedingter

Kosten zwischen Personen mit Kindern und Kinderlosen erreicht werden (Habermann 1994a: 60).

Wichtige Bestandteile des Kinderkassenmodells sind die folgenden (Habermann 1994a: 60f.):

- ein einheitliches und somit einkommensunabhängiges Kindergeld in einer „wirksamen“ Höhe,
- jährliche Anpassung an Lohn- und Preisentwicklung,
- sozial gerechte Finanzierung,
- Beteiligung der Haushalte ohne Kinder an der Finanzierung,
- Transparenz,
- unbürokratische Inanspruchnahme,
- Stabilität der Leistungen.

Habermann führt für diese aus dem allgemeinen Haushalt herausgelöste Kinderkasse folgende Begründung an: „Daß dabei dem Moloch ‚steuerfinanzierte öffentliche Haushalte‘ weniger Glaubwürdigkeit und Vertrauen im Zusammenhang mit neuen Abgaben und deren Verwaltung entgegengebracht wird als ein solidarisch organisiertes, selbstverwaltetes Umlagesystem genießt, darf nicht überraschen. Hier liegt aber auch ein wichtiger Hinweis auf mögliche Lösungswege, die von der Politik gegangen werden sollten“ (Habermann 1995: 173).

Die gesamte Bevölkerung soll in die Kinderkasse einzahlen. Aus der Kinderkasse sollen alle Kinder ein einheitliches Kindergeld in Höhe des Existenzminimums erhalten. Die Höhe dieser Leistungen soll die Steuergerechtigkeit herstellen und einen Einstieg in die Marktgerechtigkeit für Familien sicher stellen. Letztere würde allerdings erst dann erzielt, wenn die durchschnittlichen Kosten des Lebensunterhalts für Kinder aus der umlagefinanzierten Kasse geleistet werden können (Habermann 1994b: 168). Die Kinderkasse entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, da der

³² In den unterschiedlichen Veröffentlichungen Habermanns werden diese Begriffe nicht einheitlich gebraucht.

nominale Beitrag für die Kasse linear mit dem Einkommen wächst. Der Entlastungsbetrag bleibt aber immer gleich. Der Nettotransfer für die Familie wächst mit dem Rückgang des zur Verfügung stehenden Einkommens. Auch wäre damit, so Habermann, der vom Verfassungsgericht eingeforderte horizontale Lastenausgleich gewährleistet, da Eltern wie Kinderlose zahlen müssen aber nur die Kinder und ihre Eltern von diesem System profitieren (Habermann 1994b: 168).

In Habermann (1994a) wird eine Konkretisierung des Modells dargestellt. Die umlagefinanzierte Kinderkasse soll in einem eigenständigen Sozialgesetzbuch geregelt sein, d.h. die familienpolitischen Leistungen aus den öffentlichen Haushalten somit herausgelöst und in das System der Sozialen Sicherheit überführt werden (1994a: 61).

Was die Beiträge für die Kinderkasse betrifft, so sollten für die Beitragsbemessung grundsätzlich alle Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Arbeit, sowie alle Sozial-, Versorgungs- und Kapitaleinkünfte einbezogen werden und es sollte keine Bemessungsgrenze bestehen (Habermann 1994a: 62). Beitragspflichtigen Personen, die in einem Zeitraum von 16 Jahren Anspruch auf Kindergeld hätten, wird ein Freibetrag je Kind in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums eines Kindes auf das beitragspflichtige Einkommen angerechnet. Für Beitragspflichtige, die Lohnersatzleistungen unterhalb des Existenzminimums beziehen, sollen die Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfeträger die pauschalierten Beiträge tragen. Bei nicht selbständig Erwerbstätigen sollen die Beiträge gemeinsam mit der Lohn- und Einkommensteuer einbehalten werden. Die Beiträge sollten von den Finanzbehörden unmittelbar an die Kinderkasse weitergeleitet werden. Im Falle des Auszahlungsanspruchs sollen Beitragshöhe und Leistungsanspruch miteinander verrechnet werden. Bei selbständig Erwerbstätigen sollen die Beiträge vierteljährlich zu den jeweiligen Steuerterminen einbezogen werden. Die Beiträge der Empfänger von Versorgungsbezügen, Renten und Sozialleistungen sollen vom jeweiligen Leistungsträger an die Kinderkasse abgeführt werden (Habermann 1994a: 62).

7.2 CDU/CSU

Auch die CDU/CSU beschäftigt sich als Partei oder Fraktion nicht ausführlicher mit parafiskalischen Modellen der Familienförderung.

Eine Familienkasse nach französischem Vorbild wird von der CDU/CSU-Fraktion als in der Praxis kaum umsetzbar betrachtet. Das Unions-Konzept der „Familienoffensive“ sieht allerdings eine **Familienkasse** vor, die Leistungen für Familien zusammenfasst. Das von der Union im Bundestagswahlkampf 2002 geforderte Familiengeld soll zur Vereinfachung über diese Familienkasse ausgezahlt werden. Die Familienkasse kann aber nicht als weiterer Zweig der Sozialversicherungen verstanden werden. Im Einvernehmen mit den Ländern soll zur Auszahlung des Familiengeldes eine Stelle eingerichtet werden, die bürgernah Leistungen für Familien bewilligt. Diese Stelle übernimmt die Bearbeitung und Auszahlung des Familiengeldes sowie weitere Leistungen, sodass Eltern familienbezogene Leistungen bei einer Stelle beantragen können.

Bei der Finanzierung des Familiengeldes setzt die Union in ihrem Eckpunktepapier vom Juni 2002 auf steuerliche Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben im Zuge der Arbeitsmarktreformen und im Zuge der erhofften wirtschaftlichen Erholung (CDU/CSU Bundestagsfraktion 2002: 32f.)

Darüber hinaus sollen finanzielle Mittel, die bei Ländern und Gemeinden aufgrund der Änderungen in der Familienförderung frei werden, für einzelne familienpolitische Maßnahmen verwendet werden.

Insbesondere die CDU **Frauen-Union** setzt sich für eine Familienkasse ein. In der Weimarer Erklärung vom November 2003 fordert sie eine Familienkasse, um die Leistungen für Familien zu bündeln, „um transparent zu machen, wer was in welchen Lebensbereichen bekommt“. Grundsätzlich sollten dabei soziale Sicherungssysteme, Steuerkonzept und Familienpolitik zusammengefasst werden. Die Prämien für Kinder in der Krankenversicherung sollen so z.B. vollständig von der Familienkasse

übernommen werden. Die Gründung einer neuen Behörde sei aber nicht notwendig (o.V. 2003 und CDU Frauenunion 2003).

Außerdem ist zu erwähnen, dass im Jahr 1997 **Norbert Blüm** als damaliger Bundesarbeitsminister mit einem Expertenvorschlag an die Öffentlichkeit ging, eine **Familienkasse** einzurichten. Für bisher beitragsfreie Erziehungsanwartschaften sollten für Zeiten der Kinderziehung Rentenbeiträge aus einer Familienkasse gezahlt werden, die sich aus Steuermitteln finanziere. Dieser Vorschlag fand damals in der Partei allerdings kein positives Echo: unter Anderem wurde bemängelt, dass eine solche Familienkasse Frauen frühestens in 30 Jahren bei der Rente besser stellen würde (vgl. Helm 1997).

7.3 Bündnis 90/Die Grünen

In ihrem im Mai 2002 in Wiesbaden verabschiedeten Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2002 sprechen sich Bündnis 90/Die Grünen für eine Bündelung der familienpolitischen Leistungen des Staates in einer **Kinderkasse** aus.

Hintergrund dieser Überlegungen ist, dass das Leben mit Kindern, so Bündnis 90/Die Grünen, von einer unübersichtlichen Vielzahl staatlicher Stellen auf unterschiedliche Weise gefördert wird. Leistungen für Familien sollen gebündelt werden und in einer Kinderkasse zusammengefasst werden.

Ziel dieser Kinderkasse ist die finanzielle Unterstützung für Kinder transparenter, effizienter sowie unbürokratischer zu gestalten. Die Kinderkasse soll die Rolle einer zentralen Anlaufstelle für Eltern übernehmen und so zielgerichteter Familien fördern: „Unser Modell der Kinderkasse soll alle finanziellen familienpolitischen Sozialtransfers, die bisher auf verschiedene Töpfe verteilt waren, in den Städten und Gemeinden transparent und effizient unter einem Dach zusammenfassen. Das umfasst die Lohnersatzleistungen für Kinder aus der Arbeitslosenversicherung, Mutterschafts- und Erziehungsgeld, die Kindergrundsicherung für Kinder in prekären Einkommensverhältnissen, das Kindergeld, das Baukindergeld und Rückerstattungen für Betreuungskosten (Bündnis 90/Die Grünen 2002a und b).

Die Kinderkasse soll im Rahmen der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs ohne höhere Belastungen für die Städte und Gemeinden nach dem Subsidiaritätsprinzip auf kommunaler Ebene angesiedelt sein. „Eltern müssen so nicht mehr einen zeitraubenden Hürdenlauf absolvieren bevor sie staatliche Unterstützung bekommen“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002 a und b).

Die bisher innerhalb der einzelnen Zweige der Sozialversicherungen erbrachten gesamtgesellschaftlich relevanten familienpolitischen Leistungen sollen künftig bei der Kinderkasse gebündelt werden und somit nicht mehr nur über die Beiträge der Beitragszahler finanziert werden.

Die vorgeschlagene Kinderkasse ist – gleichwohl dies nicht explizit gemacht wird – keine eigenständige juristische Persönlichkeit (zum Beispiel in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts), sondern soll in Form einer ausführenden Verwaltung bei den Kommunen angesiedelt sein. Die Finanzierung dieser Kinderkasse soll im Zuge der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs nicht zu einer höheren Belastung für die Kommunen führen. Dies beinhaltet zwei wichtige Aspekte. Zum Einen wird an der Finanzierung über Steuern festgehalten und zum Anderen sollen der Bund und/oder die Länder den Mehraufwand auf Seiten der Kommunen kompensieren.

Die Konzeption der Kinderkasse von Bündnis 90/Die Grünen zielt vor Allem auf eine organisatorische Zusammenfassung der Familienförderung ab, um diese zu entbürokratisieren und effizienter zu gestalten. Zu der Frage der konkreten institutionellen Ausgestaltung und der Finanzierung der Kinderkasse existieren bei Bündnis 90/Die Grünen keine weiteren „offiziellen“ Vorstellungen.

7.4 FPD

In der FDP wird die Schaffung einer Familienkasse oder ähnlicher Modelle nicht weiter verfolgt. Vielmehr setzt die FDP auf steuerliche Erleichterungen für Familien und eine verstärkte Förderung der Kinderbetreuungsinfrastruktur.

7.5 Sonstige gesellschaftspolitische Akteure

Im Folgenden werden die Vorstellungen sonstiger gesellschaftspolitischer Akteure zusammengetragen. Dabei wurde zum Einen auf veröffentlichtes Material zurückgegriffen und zum Anderen wurden im Rahmen des Gutachtens relevante Akteure explizit angeschrieben und nach entsprechenden Vorstellungen gefragt. Die hier dargestellte Auswahl spiegelt das Ergebnis dieser Recherchen und Kontaktaufnahmen wider.³³

Der **Arbeitskreis für Familienhilfe e.V.** hat die Errichtung eines **Kinder- und Familienfonds** vorgeschlagen, zu dem alle Einkommensbezieher einen Beitrag leisten müssen. Dieses Modell wurde einem repräsentativem Bevölkerungsquerschnitt in einer vom Institut für Demoskopie Allensbach 1994 durchgeführten Umfrage wie folgt vorgestellt: „Wer Kinder erzieht, erhält für jedes Kind ein Erziehungsgeld von 1.000 DM im Monat. Das Erziehungsgeld wird vorerst für Kinder bis zum 7. Lebensjahr gezahlt, später ab 1999 dann für Kinder bis zum 14. Lebensjahr. Nebenher darf der/die Erziehende bis zu 20 Stunden in der Woche arbeiten gehen. Die Finanzierung soll ähnlich wie bei der Sozialversicherung erfolgen: Jeder der ein Einkommen bezieht, muß vorerst 1,8%, ab 1999 3,6% seines Bruttoeinkommens monatlich einzahlen“ (Institut für Demoskopie Allensbach 1994: 7).³⁴

Das Ergebnis der Umfrage kann nach Habermann (1995: 173), dessen Vorstellungen sehr eng mit denen des Arbeitskreises für Familienfragen verbunden sind, wie folgt zusammengefasst werden³⁵: 45% der in den alten Bundesländern lebenden Bevölkerung, in den neuen Bundesländern sogar 49%, befürworten eine Abgabe an eine Familienausgleichskasse. Etwa 33% im Westen und 28% im Osten

³³ Sofern keine Vorstellungen zu parafiskalischen Modellen der Familienförderung existieren, werden die angeschriebenen Akteure nicht aufgeführt.

³⁴ In einer Teilstichprobe wurde das Modell unter der Bezeichnung „Kinder- und Familienfonds“ in der zweiten Teilstichprobe als „Familienausgleichskasse“ abgefragt.

³⁵ Die Ergebnisse dieser Umfrage sind auch ausführlich dokumentiert in Institut für Demoskopie Allensbach (1994).

sprachen sich dagegen aus. Erwartungsgemäß stieg die Akzeptanz einer solchen Abgabe mit der Anzahl der Kinder. Dennoch befürworteten 39% der alleinstehenden Berufstätigen diesen Vorschlag, während ihn nur 34% ablehnten.

Der **Deutsche Städte- und Gemeindebund** hat sich in einer Veröffentlichung zu den Perspektiven zur Familienpolitik in Deutschland aus dem Jahr 2001 (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001) auch für die Einrichtung einer **Familienkasse** ausgesprochen. Vor dem Hintergrund, dass die Familienförderung in Deutschland zur Zeit aus einem unübersichtlichem Gewirr von Kindergeld, Erziehungsgeld, Mutterschaftsgeld etc. besteht, plädiert der Deutsche Städte- und Gemeindebund dafür, die Leistungen für Familien zukünftig in einer Familienkasse zu bündeln. Dies hätte den Vorteil, dass der Bürger sich grundsätzlich nur an eine Stelle zu wenden hat, Leistungen besser abgeglichen werden können und schließlich könnte der Kreis der Finanziere erweitert werden („Alle“ sollen in die Familienkasse einzahlen). Darin sieht der Verband eine Notwendigkeit, wenn die Leistungen für Familie finanzierbar bleiben sollen. Über die Familienkasse soll auch sicher gestellt werden, dass Kinder vom Armutsrisiko befreit werden und soweit wie möglich nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind. Durch eine Familienkasse würde es außerdem möglich, Kindergartenplätze gesamtstaatlich zu finanzieren.

Im Zusammenhang mit dem BVerfG-Urteil zur Familienkomponente in der Pflegeversicherung hat sich auch der **Paritätische Wohlfahrtsverband** innerverbandlich mit dem Modell einer Familienkasse auseinandergesetzt. Da, so die Meinung des Verbandes, zusätzliche Kassen immer mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden sind und strukturell weiterer Inflexibilität des sozialstaatlichen Gefüges Vorschub leisten, hat sich der Verbandsrat gegen eine Familienkasse ausgesprochen.³⁶

Der **Sozialverband Deutschland** (SoVD) begrüßt grundsätzlich die Einrichtung einer **Familienkasse**. Eine Familienkasse muss nach Meinung des SoVD

gewährleisten, dass sämtliche familienpolitischen Leistungen bereichsübergreifend aus einer Hand und in Form eines (Familien-)Budgets erfolgen. Dabei sollte eine Familienkasse so gestaltet werden, dass sie wirklich alle Leistungen für alle Familienmitglieder koordiniert (SoVD Bundesverband, Antwortschreiben auf unsere Anfrage vom 28. Mai 2003).

Der **Verband der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderter und Rentner Deutschland** e.V. (VdK) ist ein weiterer Verband, der sich dafür ausspricht, die Familienförderung aus der Sozialversicherung auszukoppeln. Im Kontext der Diskussionen um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung fordert der VdK, dass die gesamte Familienförderung auf eine neue Basis gestellt werden muss. Die Familienförderung sollte über entsprechende steuerliche Regelungen finanziert werden (VdK 2001 und 2003). Vom Präsidenten des VdK, Walter Hirrlinger, wird vorgeschlagen, familienentlastende Maßnahmen verstärkt von Kinderlosen über die Einkommensteuer finanzieren zu lassen. Der Staat müsse die Abgaben für Familien mit Kindern reduzieren. Der Anteil zusätzlicher Einkommensteuer müsste allerdings einer steuerfinanzierten **Familienkasse** zufließen. Aus ihr könnten dann Beiträge für Kindererziehung bzw. an die Pflegeversicherung gezahlt werden.

³⁶ Dies teilte uns Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer, auf unsere Anfrage in einem Antwortschreiben vom 6. Mai 2003 mit.

8 Bewertung und Ausgestaltung parafiskalischer Modelle der Familienförderung

Bevor im Folgenden prinzipielle Ausprägungsmöglichkeiten und eine mögliche Alternative eines Familienparafiskus diskutiert werden, wird vorab ein Bewertungsraster für parafiskalische Modelle der Familienförderung explizit gemacht.

8.1 Kriterien zur Bewertung parafiskalischer Modelle der Familienförderung

Wenn es um Bewertungskriterien für parafiskalische Modelle der Familienförderung geht, so können zunächst all jene Bewertungskriterien angelegt werden, die für parafiskalische Institutionen im Allgemeinen (vgl. Kapitel 2.2) zutreffen. In Gänze können sie auf den familienpolitischen Kontext übertragen werden, was in diesem Abschnitt an **einigen Beispielen demonstriert** werden soll. Dies soll auch vor dem Hintergrund der Kritiken, wie sie an der deutschen Familienpolitik (vgl. Kapitel 4) (und auch am deutschen Sozialversicherungssystem) geäußert werden, getan werden.

So kann z.B. im Kontext finanztheoretischer Überlegungen, d.h. insbesondere der Gutseigenschaften familienpolitischer Leistungen, festgehalten werden, dass die damit in Verbindung stehenden **positiven externen Effekte** für eine parafiskalische Finanzierung familienpolitischer Leistungen sprechen. Im Sinne der von Priddat (1992) formulierten hinreichenden Bedingungen für einen Parafiskus kann davon ausgegangen werden, dass erstens familienpolitische Leistungen als ein öffentliches Gut angesehen werden können. Zweitens müssen die betroffenen Kollektive, in diesem Falle die Familien, Kompensationszahlungen für ihre Leistungen erhalten. Dies entspricht in unserem Falle den familienpolitischen Leistungen, die öffentlich finanziert werden (vgl. dazu Kapitel 4.4). Lampert (2002: 8) fasst dies wie folgt zusammen: „Da der Gesellschaft (...) daran liegen muss, dass sie die positiven externen Effekte der Familiengründung und der Erhaltung der Familien nutzen kann, muss sie ein aus dem Ziel der Sicherung und Entwicklung der Gesellschaft folgendes genuines Interesse haben, Familien zu schützen und zu fördern“.³⁷

³⁷ Auf den etatistischen und finanzsoziologischen Erklärungsansatz parafiskalischer Modelle (vgl. Kapitel 2) wird hier nicht weiter eingegangen, da u.E. aus den in Kapitel 2 genannten Gründen der finanztheoretische Ansatz überlegen ist.

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Entscheidung für ein Kind um eine langfristige Entscheidung handelt (vgl. auch Lampert 1996), muss insbesondere ein Familienparafiskus eine stetige und langfristige Finanzierung gewährleisten. Dies kann unter dem Kriterium der **verlässlichen bzw. langfristigen und kontinuierlichen, d.h. nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung** zusammengefasst werden. Hierfür ist hilfreich, dass die Finanzierungsseite des Parafiskus gesetzlich geregelt ist.

Die prinzipielle Unabhängigkeit des Familienparafiskus ist eine weitere Voraussetzung dafür, dass dieser verlässlich und kontinuierlich seine Aufgaben wahrnehmen kann. Wie die deutschen Sozialversicherungsträger sollte ein Familienparafiskus nicht *direkten* Weisungen z.B. des Bundesfinanzministers unterliegen. Eine solche Unabhängigkeit darf jedoch auch nicht dazu führen, dass der Parafiskus vollkommen eigenständig sein Leistungsspektrum festlegt und keinen weiteren Kontrollen unterliegt (siehe auch unten). Das Recht den prinzipiellen Leistungskatalog festzumachen, muss vielmehr beim Parlament verbleiben.

Die vielfältigen familienpolitischen Leistungen, die in der Bundesrepublik existieren (vgl. Kapitel 4.2), führen zu einer Intransparenz des Leistungskatalogs für Familien. Das Kriterium der **Transparenz** spricht demnach für eine Organisation aller familienpolitischen Leistungen bei *einer* parafiskalisch organisierten Institution. Vieles spricht dafür diese Institution auf Bundesebene anzusiedeln.

Die Schaffung eines Familienparafiskus auf Bundesebene erfordert allerdings eine neue Verwaltung und damit das Entstehen neuer Bürokratien. Gleichzeitig ermöglicht die Einrichtung eines Familienparafiskus aber den Bürokratieabbau auf Landes- und Kommunalebene und trägt damit gleichzeitig per Saldo zu einer **Entbürokratisierung** der vielfältigen Leistungen für Familien bei. Wenn nur noch eine Institution für die Bereitstellung der familienpolitischen Leistungen und deren Finanzierung verantwortlich wäre, würde die tatsächliche Nettoförderung für die einzelnen Familien erstmals transparent gemacht und ein ggf. nötiger Mehrbedarf

oder auch ein Fehlbedarf würden sichtbar. Ebenso würde transparent gemacht werden, welchen Beitrag Kinderlose tatsächlich zur Familienförderung leisten. Allerdings kann eine transparentere Förderung von Familien als bisher auch dazu führen, dass das gesamte Förderungsvolumen verringert wird, da sehr deutlich werden würde, wie hoch das Fördervolumen für Familien ist.

Mit einer größeren Transparenz kann auch die **Treffericherheit** familienpolitischer Leistungen erhöht werden. Wenn bei einer Institution die Leistungen für Familien zusammengefasst werden, was bei einem Familienparafiskus getan werden sollte (siehe unten), kann verhindert werden, dass es zu Überschneidungen von unterschiedlichen Leistungen bzw. unterschiedlichen nicht zielgerichteten Schwerpunktsetzungen kommt. Auch das Zusammenfassen von unterschiedlichen Leistungserbringern bei einer Institution wirkt sich positiv auf die Treffericherheit der Leistungen aus. Außerdem kann neben der Treffericherheit auch die **Effizienz** der Leistungen dadurch verbessert werden, dass die für familienbezogene Leistungen zuständige *eine* Institution eine einheitliche Bedarfsermittlung von Familien durchführt. Eine solche einheitliche Bedarfsermittlung kann – gegenüber dem Status quo – auch eine Entlastung für Familien darstellen. Dies ist dann der Fall, wenn diese ihre Bedarfslage nicht mehr wie bisher gegenüber unterschiedlichen Leistungserbringern darstellen bzw. nachweisen müssen.

Die Herauslösung familienpolitischer Leistungen aus dem allgemeinen Haushalt kann zum Einen die allgemeinen **budgetpolitischen Spielräume des Bundes verengen**. Sie kann zum Anderen aber auch Kürzungen im Leistungsvolumen für Familien verhindern und damit auch zu einer stetigeren Finanzierung desselben beitragen.

In Abhängigkeit der Finanzierung eines Familienparafiskus kann eine Beitragsfinanzierung bzw. eine zweckgebundene Steuer die **Akzeptanz des Systems** erhöhen und die Finanzierungsnotwendigkeit eines solchen Systems verdeutlichen. Da im deutschen System bisher keine eindeutige Zuordnung zwischen der Finanzierung familienpolitischer Leistungen und den Leistungen selbst möglich

ist, kann eine Umstellung auf der Finanzierungsseite auch dazu beitragen, aufgrund einer Akzeptanzsteigerung das Fördervolumen für Familien zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten um eine Entlastung des Faktors Arbeit (vgl. z.B. die Berichte der sogenannten „Rürup“- und „Herzog-Kommission“) kann als ein weiteres Bewertungskriterium die **Neutralität gegenüber dem Faktor Arbeit** (bzw. eine nicht zusätzliche Belastung desselben) hinzugefügt werden. Inwiefern dies bei einem Familienparafiskus der Fall ist, ist von dessen genauer Finanzierungsform abhängig.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Schaffung eines Parafiskus für die Familienförderung auf Bundesebene eine bessere Implementierung der grundgesetzlich geforderten **Sicherung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** (Artikel 106 Grundgesetz) ermöglichen kann. Dies ist dann der Fall, wenn z.B. auch die Finanzierungsverantwortung für die außerhäusige Kinderbetreuung an den Parafiskus übertragen wird; insbesondere in diesem Bereich sind starke Divergenzen zwischen den Ländern (und auch Kommunen) festzumachen.

Zusammenfassend lassen sich die Kriterien, die sowohl auf parafiskalische Modelle im Allgemeinen als auch spezifisch für Familienparafisken zutreffen, wie folgt systematisieren: Es kann zwischen **theoriebezogenen Kriterien**, **haushaltsbezogenen Kriterien**, **Kriterien bezogen auf die Arbeitsweise/Organisation** sowie **subjektbezogenen Kriterien** (Kriterien, welche die Leistungsempfänger und Beitragszahler betreffen) und **sonstigen Kriterien** unterschieden werden. Die Kriterien wurden hier – im Gegensatz zu Kapitel 2.2 – nicht in positive und negative Bewertungskriterien getrennt, sondern weitgehend neutral formuliert. Dabei soll auch dem Faktum Rechnung getragen werden, dass wie oben verdeutlicht, das gleiche Kriterium zu einer positiven oder negativen Bewertung von Familienparafisken führen kann. Eine abschließende Bewertung ist letztlich dem politischen Entscheidungsprozess vorbehalten.

Zusammenstellung 3: Bewertungskriterien parafiskalischer Modelle (der Familienförderung)**Theoriebezogene Kriterien:**

- Gütereigenschaft (Kollektivgütertheorie)

Haushaltsbezogene Kriterien:

- Übersichtlichkeit
- gesamtwirtschaftliche Kontrollierbarkeit
- Effizienz
- budgetpolitischer Handlungsspielraum
- Budgetgrundsätze
- parlamentarische Planungs- und Kontrollfunktion
- Be-/Entlastung des Staatshaushalts (von gruppenbezogenen Aufgaben)
- Staatsversagen
- Effektivität staatlicher Programme
- kontinuierliche und langfristige Aufgabenwahrnehmung (auch unabhängig von Wahlzyklen)

Kriterien bezogen auf die Arbeitsweise/Organisation:

- Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz
- Transaktionskosten bei Entscheidungen
- Arbeitsteilung (zwischen unterschiedlichen Akteuren)
- fachliche Spezialisierung
- Beweglichkeit
- Transparenz
- Entbürokratisierung

Subjektbezogene Kriterien (Kriterien, welche die Leistungsempfänger und Beitragszahler betreffen):

- Äquivalenzprinzip
- finanzielle Belastbarkeit der Betroffenen
- Steuerdruck
- Akzeptanz des Systems
- Abstimmung zwischen Leistungsnachfrage und –erstellung
- Anspruchsforderung (aufgrund von Beitragsillusion)
- „Credibility Gap“

Sonstige:

- Neutralität gegenüber dem Faktor Arbeit
- Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Quelle: Eigene Darstellung.

8.2 Grundsätzliche Ausgestaltungsmöglichkeiten parafiskalischer Modelle der Familienförderung

Bei der Frage nach den grundsätzlichen Ausgestaltungsalternativen parafiskalischer Modelle der Familienförderung kann zum Einen danach unterschieden werden, wie die **Finanzierungsseite** dieser gestaltet ist. So ist (a) eine Beitragsfinanzierung vorstellbar wie sie bisher mehrheitlich bei den Sozialversicherungsträgern praktiziert wird und der deutschen Tradition entspricht: Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen in Abhängigkeit des Erwerbseinkommens der abhängig Beschäftigten Beiträge. Eine weitere Beitragsvariante kann darin bestehen, dass (b) die gesamte Wohnbevölkerung einkommensabhängige Beiträge entrichtet. Dies hätte den Vorteil, dass alle Bevölkerungsgruppen in die Finanzierung einbezogen sind, d.h. auch z.B. Beamte und Selbständige. Eine „beitragsfreie“ Variante (c) ist eine Finanzierung des Parafiskus über eine zweckgebundene Steuer. Vorbilder – mit unterschiedlichem Grad der Übertragbarkeit – könnten die Kirchensteuer, der Solidaritätszuschlag, der eine an die Rentenversicherung abgeführte Umsatzsteuerprozentpunkt oder auch die letzte Erhöhung der deutschen Tabaksteuer³⁸ sein. Grundsätzlich besteht der Nachteil einer solchen Steuerfinanzierung darin, dass die Finanzierung allein von der Arbeitnehmerseite getragen wird. Soll eine Arbeitgeberbeteiligung jedoch nicht ausgeschlossen werden, so kann eine Steuerfinanzierung in Analogie zum Solidaritätszuschlag durchgeführt werden (siehe auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt).

Eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen – ohne Zweckbindung – kann für einen Familienparafiskus allerdings nicht als sinnvolle Ausgestaltungsmöglichkeit betrachtet werden, da sie dem Kriterium der kontinuierlichen und langfristigen Aufgabenwahrnehmung entgegensteht. Vielmehr wäre dann gegenüber dem Status quo keine Verbesserung in Hinblick auf die Finanzierungsseite möglich: familienpolitische Leistungen wären Gegenstand der jährlichen Haushaltsverhandlungen, was in Zeiten knapper öffentlicher Mittel mit

Kürzungen verbunden sein kann. Außerdem wäre eine Mischung der Finanzierungsinstrumente möglich, wie sie z.B. in Frankreich und Österreich besteht. Dies würde bedeuten, dass sich ein Familienparafiskus sowohl aus Beiträgen als auch aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Dies reduziert zwar die Gefahr einer Mittelkürzung, verhindert sie aber nicht vollständig und führt wiederum zu Intransparenzen auf der Finanzierungsseite, die idealerweise zu vermeiden sind.

Neben der Betrachtung unterschiedlicher grundsätzlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten parafiskalischer Modelle der Familienförderung über die Finanzierungsaspekte, kann sich die grundsätzliche Ausgestaltung dieser Modelle auch über das abgedeckte **Leistungsspektrum** unterscheiden. So ist prinzipiell zu entscheiden, welche familienbezogenen Leistungen über einen solchen Parafiskus abgedeckt werden sollen. Im deutschen Kontext ist zu fragen, ob alle in Kapitel 4.2 benannten familienpolitischen Leistungen über einen Parafiskus abgedeckt werden sollen oder nur bestimmte Leistungen, wie z.B. die Finanzierung der außerhäusigen Kinderbetreuung.

Drittens kann hinsichtlich der **Organisation** eines Familienparafiskus unterschieden werden, ob dieser zentral oder föderal organisiert ist. Es sind regionale Ausführungsagenturen denkbar, deren Zuständigkeit entweder föderal oder zentral geregelt sind. Ausführungsagenturen haben den Vorteil, dass sie eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz gewährleisten und eine fachliche Spezialisierung möglich ist. Hinzu kommt, dass die Transaktionskosten für die Familien reduziert werden, wenn es darum geht, sich über das potentielle Leistungsspektrum zu informieren bzw. Leistungen zu beantragen. Außerdem wäre eine Selbstverwaltung des Familienparafiskus in Analogie zu den existierenden deutschen Sozialversicherungsträgern sinnvoll. Dies beinhaltet auch, dass z.B. in Anlehnung an das Instrument der Sozialwahlen gewährleistet sein sollte, dass die Interessen der Bevölkerung in der Institution institutionell verankert sind.

³⁸ Letztere Erhöhung soll z.B. komplett zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung herangezogen werden (vgl. Regierung Online 2003).

Viertens ist die Ausgestaltung eines Parafiskus abhängig davon, ob über den Familienparafiskus auch *allgemeinere Umverteilungsziele* verfolgt werden. Solche allgemeinen Umverteilungsziele stehen in keinem Zusammenhang damit, dass über einen möglichen Familienparafiskus positive externe Effekte internalisiert werden bzw. Familienpolitik als solches – wie oben ausgeführt – eine horizontale und vertikale Umverteilung vornimmt. Kreyenfeld et al. (2001) argumentieren, dass die Vorzüge eines Parafiskus nur dann voll zur Geltung kommen, wenn er befriedigende Verteilungswirkungen aufweist. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass ein Familienparafiskus sich auf seine originäre Aufgabe beschränken sollte, die in der Finanzierung familienpolitischer Leistungen besteht, und dass darüber hinaus keine allgemeinen zusätzlichen Umverteilungsziele verfolgt werden sollen.

8.3 Ein Modellvorschlag eines Familienparafiskus

Im Folgenden soll ein Modellvorschlag eines Familienparafiskus für Deutschland insofern konkretisiert werden, als die genannten Ausgestaltungsmöglichkeiten spezifiziert werden. Der nachfolgend dargestellte Konkretisierungsgrad kann allerdings nicht dahingehend verstanden werden, dass ein Konzept vorliegt, was umgehend umgesetzt werden könnte. Vielmehr sind dazu Diskussionen und insbesondere Entscheidungen über die grundsätzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten auf politischer Ebene notwendig.

Was die **Finanzierungsseite** eines möglichen Familienparafiskus angeht, schlagen wir vor diesen nicht über Beiträge, sondern über eine zweckgebundene Steuer zu finanzieren. Zum Einen soll damit ein weiterer Anstieg der Lohnnebenkosten verhindert werden. Mit einer Steuerfinanzierung aller familienpolitischen Leistungen, also auch der familienbezogenen Komponenten in den Sozialversicherungen, ist sogar eine Senkung der Lohnnebenkosten verbunden. Dies ist ein Argument, welches in der aktuellen Debatte um die Mehrbelastung des Faktors Arbeit eine Umsetzung erleichtern könnte bzw. überhaupt erst ermöglichen könnte. Denn in Hinblick auf die tatsächlichen Umsetzungschancen eines Parafiskus scheint es

politisch kaum vertretbar zu sein einen neuen Parafiskus vorzuschlagen, dessen Finanzierung zu einer Steigerung der Lohnnebenkosten führt.

Der Befund, dass eine solche Steuer dem Haushaltsgrundsatz der Nonaffektation widerspricht ist richtig; allerdings handelt es sich dabei um kein Kriterium mit Verfassungsrang. Vielmehr ist vor dem Hintergrund der aktuellen deutschen Debatten u.E. das Kriterium einer Neutralität gegenüber dem Faktor Arbeit höher zu gewichten als das der Nonaffektation.

Zum Anderen kann in Analogie zu Schmähl (2002) argumentiert werden, dass familienpolitische Leistungen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu sehen sind, welche einer Steuerfinanzierung bedürfen. Um eine stetige Aufgabenwahrnehmung zu garantieren, sollte eine solche Steuerfinanzierung allerdings über eine Zweckbindung der dafür vorgesehenen Steuermittel erfolgen. Dies kann z.B. über einen Familienanteil an der Umsatzsteuer erfolgen. Wie dies zum Teil bei den Bundeszuschüssen an die Gesetzliche Rentenversicherung der Fall ist, könnten ein oder mehr Prozentpunkte der Umsatzsteuer direkt an den Familienparafiskus weitergeleitet werden. Eine Finanzierung familienpolitischer Leistungen aus dem Umsatzsteueraufkommen wird jedoch häufig mit der Begründung abgelehnt, dass Familien dann den Hauptteil der Finanzierungslast selbst tragen müssten, da sie eine überdurchschnittlich hohe Konsumquote haben.

Weniger umstritten ist eine **Finanzierung aus Einkommensteuermitteln**. So könnte die Finanzierung eines Familienparafiskus durch einen Familienzuschlag auf die Einkommensteuer erfolgen. Allerdings sollte ein solcher Zuschlag in Analogie zum Solidaritätszuschlag auf alle Einkommensteuerarten erhoben werden, also nicht nur die Lohn- und Einkommensteuer von Privatpersonen, sondern auch auf die Körperschaftsteuer. Im Gegensatz zum Solidaritätszuschlag sollte der Familienzuschlag zeitlich nicht befristet sein. Mit einer solchen Konstruktion wären

auch die Arbeitgeber an der Finanzierung familienpolitischer Leistungen beteiligt³⁹. Ein Vorteil einer solchen zweckgebundenen Steuer wäre außerdem, dass die Akzeptanz der Besteuerung steigt, da mit ihr direkte Leistungen verbunden sind (dies kommt dem Äquivalenzprinzip nahe). Die weiteren Vorteile eines solchen Familienzuschlages wurden bereits in Kapitel 6.3 diskutiert: So würden alle Einkommensarten und alle Einkommensbezieher gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung herangezogen werden. Ein Familienzuschlag wäre ein sehr transparentes Finanzierungsinstrument. Es bestünde ein geringer zusätzlicher Verwaltungsaufwand und die Erhebung bedarf keiner neuen Institution, da sie über die Finanzämter abgewickelt werden kann. Ferner kann darauf verwiesen werden, dass durch die Einführung eines Steuerzuschlags zur Finanzierung eines Familienparafiskus die besondere Notwendigkeit der Familienförderung unterstrichen und die Priorität der Familienförderung in der Bundesrepublik verdeutlicht würde.

Die Einnahmen aus Steuermitteln sollten direkt dem Familienparafiskus zufließen, um zu verhindern, dass doch Haushaltsengpässe o.ä. zu einer Kürzung der Mittel führen. Es wäre auch denkbar, dass die Mittel in einen sogenannten **Familienfonds** fließen. Wie der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen (vgl. BMFSFJ 2001), würden auch wir wettbewerbliche Lösungen mit mehreren privaten und öffentlichen Fonds bei einer staatlichen Sicherstellung des notwendigen gesamtgesellschaftlichen Ausgleichs nicht ausschließen. Die Verwaltung des Fonds sollte allerdings bei dem Familienparafiskus angesiedelt sein.

Da – wie unten ausgeführt – einiges dafür spricht alle familienpolitischen Leistungen über einen Familienparafiskus zu finanzieren und zu organisieren, wäre zu klären, wie die bisherigen Zuständigkeiten der Länder und der Kommunen und damit ihre Finanzierungsanteile für familienbezogene Leistungen (dies betrifft insbesondere den kinder- und jugendpolitischen Bereich) in den Familienparafiskus eingebracht werden können. Im Falle einer zweckgebundenen Steuerfinanzierung ist dies letztlich eine

³⁹ Wagner (2003) schlägt eine Familienkasse vor, in die der Finanzminister einzahlt und die durch eine gering dimensionierte „Wertschöpfungsabgabe“ von den Arbeitgebern angefüllt wird. Auch dadurch wäre eine Arbeitgeberbeteiligung gesichert.

Frage des Länderfinanzausgleichs bzw. der Gemeindefinanzierung. Durch die Bündelung der Finanzierungsverantwortung bei einem Familienparafiskus auf Bundesebene könnten auch die Kommunen finanziell entlastet werden. Dies würde auch verhindern, dass aufwendige und schwierige Verhandlungen zwischen Bund und Kommunen (und auch den Ländern) notwendig werden, wenn sich z.B. der Bund an Leistungen beteiligen will, die in der Finanzierungszuständigkeit der Länder und Kommunen liegen.⁴⁰

Hinsichtlich des **Leistungsspektrums** schlagen wir vor, **alle familienpolitischen Leistungen über einen Familienparafiskus zu finanzieren** und zu organisieren.⁴¹ Nur so kann den Kriterien der Treffsicherheit und der Transparenz⁴² wirklich Rechnung getragen werden. Dies würde bedeuten, dass sowohl monetäre Transfers (wie z.B. das Kindergeld und das Erziehungsgeld) als auch Sachtransfers (wie z.B. die Förderung der Träger von Kindertageseinrichtungen) über einen Familienparafiskus finanziert und abgewickelt werden. Auch die bisher innerhalb der einzelnen Zweige der Sozialversicherungen erbrachten gesamtgesellschaftlich relevanten familienpolitischen Leistungen sollten bei dem Familienparafiskus angesiedelt sein und somit nicht mehr nur über die Beiträge der Beitragszahler finanziert werden⁴³. Dies würde auch gewährleisten, dass die sogenannten versicherungsfremden Leistungen erheblich reduziert würden. Eine solche Zusammenfassung familienpolitischer Leistungen kann außerdem ermöglichen, dass eine einheitliche Bedarfsermittlung erfolgt. Aufgrund dieser einheitlichen Bedarfsermittlung kann dann über die Leistungsvergabe und den Leistungsumfang entschieden werden.

⁴⁰ Wie schwierig solche Verhandlungen sind, zeigt sich konkret in der Debatte darüber wie die 1,5 Mrd. Euro, die der Bund für den Ausbau für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren bereitstellen will, diesem Bereich tatsächlich zufließen können.

⁴¹ Schulbezogene Leistungen sollten nicht über einen Familienparafiskus finanziert werden, gleichwohl sie von einigen Autoren (vgl. z.B. Rosenschon 2001) unter den familienpolitischen Leistungen subsumiert werden.

⁴² Das Kriterium der Transparenz ist, wie Kapitel 7 verdeutlicht hat, in der fachpolitischen deutschen Diskussion um eine Familienkasse ein zentrales Kriterium, dem von daher ein hoher Stellenwert für den deutschen Kontext zukommt.

⁴³ Vgl. dazu auch die Vorschläge von Wagner (2003) im Nachgang zu den Vorschlägen der sogenannten „Rürup-Kommission“ in Bezug auf die Finanzierung des sozialen Ausgleichs bei einem „Pauschalmodell“ für die Krankenversicherung.

Um die bereits existierenden Strukturen bei der Bedarfsermittlung im Falle des Kindergelds zu nutzen, könnte ein Familienparafiskus – was die **Organisation** betrifft – auf den gegenwärtigen Familienkassen aufbauen und diese als **Ausführungsagenturen** nutzen. Die Familienkassen erfassen für die Kindergeldzuweisung bereits die Bedarfslage der Familien – zumindest was das Haushaltseinkommen betrifft – und dies könnte auch für andere Maßnahmen genutzt werden. Allerdings würde dies streng genommen bedeuten, dass der Familienparafiskus Teil der Bundesanstalt für Arbeit werden würde, was unterschiedliche Interessenkonflikte mit sich bringen kann.⁴⁴ Von daher scheint es effektiver zu sein, die Ausführungsagenturen auf kommunaler Ebene anzusiedeln z.B. bei den vielerorts im Rahmen der kommunalen Verwaltungsreformen entstehenden Bürgerbüros.⁴⁵ Dies würde gewährleisten, dass die Familien vor Ort Ansprechpartner für familienpolitische Leistungen in ihrer Vielfalt haben. Eine verbesserte Abstimmung zwischen Leistungsnachfrage und Leistungserstellung kann auf diese Weise ebenfalls erfolgen.

In Bereichen der Familienpolitik, die auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, also primär im Kinder- und Jugendhilfebereich, könnten die regionalen Ausführungsagenturen direkt mit den zuständigen Jugendämtern interagieren, was z.B. die Ausgestaltung des Platzangebotes etc. angeht. Damit wären die Transaktionskosten unter den familienbezogenen Akteuren reduziert und es wäre eine sinnvolle fachliche Spezialisierung erfolgt. Auch wenn den Jugendämtern dann weiterhin die organisatorische Zuständigkeit bleiben würde für die Bereiche Kindertageseinrichtungen und Jugendhilfe, würde die Finanzierung derselben über den Familienparafiskus erfolgen.

Die **zentrale Zuständigkeit** für den Familienparafiskus sollte auch im Interesse der Neutralität und der Betonung der Relevanz bei einer eigenen Behörde auf

⁴⁴ Außerdem müsste eine Sonderlösung für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes gefunden werden, bei denen die Kindergeldzuständigkeit direkt beim Arbeitgeber liegt.

⁴⁵ Zum Thema kommunale Verwaltungsreform und Bürgerbüros, vgl. statt vieler Jansen (2002).

Bundesebene angesiedelt sein. Um die weitgehende Unabhängigkeit des Familienparafiskus zu gewährleisten, empfehlen wir einen Familienparafiskus – in Anlehnung an die bisherigen Sozialversicherungsträger – als eigenständige Selbstverwaltungsorgane zu konzipieren. Um allerdings eine „Verselbständigung“ einer neuen Verwaltung zu verhindern, sollten gleich zu Anfang sinnvolle Kontrollmechanismen eingeführt werden. Diese Mechanismen sollten auch dem Aufbau von unnötiger neuer Bürokratie durch einen Parafiskus entgegenwirken. Die Besetzung von Kontrollgremien bzw. –instanzen sollte außerdem eine Beteiligung der verschiedensten familienpolitischen Interessengruppen (wie z.B. auch der Familienverbände) vorsehen (vgl. dazu auch das französische Modell der CNAF, Kapitel 5.1.3.3). Da mit einer Ausgliederung der Familienförderung aus dem Bundeshaushalt die allgemeine Planungs- und Kontrollfunktion des Parlamentes eingeschränkt ist, könnte darüber nachgedacht werden, dass vom Parlament Mitglieder in das Kontrollgremium des Parafiskus entsandt werden.⁴⁶ Wie die französische Familienkasse, sollte auch der deutsche Familienparafiskus der Öffentlichkeit (d.h. im Wesentlichen dem Parlament) regelmäßig über seine Aktivitäten Rechenschaft ablegen.

Das Zusammenspiel von regionalen Ausführungsagenturen und einer zentralen Zuständigkeit, die auf Bundesebene angesiedelt ist, kann sich an dem der französischen CNAF orientieren. Das heißt es wären mehrjährige Verwaltungsverträge der Ausführungsagenturen mit der zentralen Kasse denkbar.

Die Mittel aus dem Familienzuschlag sollten direkt der zentralen Organisationseinheit auf Bundesebene zukommen, die diese anhand festgelegter Kriterien (dabei ist z.B. an die regionale Familienstruktur und die sozioökonomische Lage von Familien zu denken) den Ausführungsagenturen zuführt. Bei einer Fondslösung sollte die Verwaltung des Fonds auf Bundesebene angesiedelt sein.

⁴⁶ Man könnte sich auch an dem Modell der Rundfunkräte bei ARD und ZDF orientieren, bei denen versucht wird, die gesamte Gesellschaft (durch die jeweiligen Interessengruppen) zu vertreten. Dabei könnten Familienverbände einen höheren Anteil an stimmberechtigten Mitgliedern stellen. Oder es wäre ein Modell ähnlich den Sozialwahlen bei den Sozialversicherungen möglich (vgl. Kapitel 3.1).

In Hinblick auf die Frage, inwiefern über einen Familienparafiskus auch Umverteilungsziele verfolgt werden sollen, empfehlen wir über einen Parafiskus ausschließlich familienpolitische Umverteilungen durchzuführen und keine zusätzlichen Verteilungsziele damit zu verfolgen. Auch im Sinne der Transparenz und Effizienz halten wir es für zentral, dass schwer durchschaubare Umverteilungseffekte vermieden werden.

Was die **gesellschaftliche Bereitschaft für einen Wechsel** zu einem Familienparafiskus angeht, so haben u.E. die Ausführungen in den Kapiteln 6 und 7 gezeigt, dass ein Übergang durchaus möglich ist – insbesondere im gesellschaftspolitischen Bereich finden sich unterschiedliche Akteure, die sich für einen solchen Wechsel aussprechen. Gleichwohl muss auch betont werden, dass noch eine Vielzahl von rechtlichen und organisatorischen Fragen zu klären sind. Erst wenn dies geschehen ist, findet sich vermutlich auch ein für einen Wechsel notwendiger gesellschaftspolitischer Konsens.

9 Zusammenfassung

Die Idee eines Familienparafisken basiert darauf, dass eine eigenständige selbstverwaltete Körperschaft wie in Deutschland z.B. mehrheitlich die Sozialversicherungen besser eine nachhaltige Finanzierung von Leistungen für Familien garantiert als die bisherige Steuerfinanzierung.

Vor diesen Hintergründen, ist es das Ziel des vorliegenden Gutachtens die Diskussion um parafiskalische Modelle der Familienförderung in Deutschland auf eine solidere und inhaltlich ausdifferenziertere Basis zu stellen.

Nach einer Einführung in die Problematik parafiskalischer Modelle der Familienförderung im ersten Kapitel wird in **Kapitel 2** gefragt, was Parafisken allgemein charakterisiert. Schwerpunktmäßig wird eine dogmengeschichtliche Einordnung von Parafisken vorgenommen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Parafisken in der Finanzwissenschaft eher ein „Schattendasein“ führen. Fundierte Forschungsarbeiten über Parafisken finden sich nahezu ausschließlich im Bereich der kontinentaleuropäischen finanzökonomischen Literatur. In der anglo-amerikanischen Fachliteratur finden sich Parafisken nicht als Forschungsgegenstand. Die verschiedenen Parafisken werden in der Diskussion meist isoliert betrachtet und ungeachtet ihrer spezifischen Unterschiede nicht als parafiskalische Organe untersucht. Außerdem ist die Theorie der Parafisken weniger an ökonomischen als an staatsrechtlichen Kategorien orientiert. Gleichwohl von einem kleinen Forschungsfeld auszugehen ist, gibt es keine eindeutige Begriffsabgrenzung parafiskalischer Organisationen. Ungeachtet dessen ist es jedoch fast unumstritten, welche Institutionen den Parafisken zuzuordnen sind. Zu den Parafisken zählen die Sozialversicherungen, die berufsständischen Vertretungen von Handel, Handwerk, Industrie und Landwirtschaft, die sogenannten Ständefisken und auch die Kirchen.

Die Theorie der Parafisken lässt sich in den **etatistischen** (oder auch finanzjuristischen) Ansatz um Mann (1928), den **finanzsoziologischen Ansatz** um Smekal (1969) und den **finanztheoretischen Ansatz**, der insbesondere über

Tiepelmann 1975 und 1992 vertreten ist, einteilen. Bei Mann sind die Anfänge der Auseinandersetzung mit Parafisken zu sehen. Er näherte sich diesem Phänomen über die „Inputseite“ an, indem er als konstitutive Eigenschaft das „Recht der hoheitlichen Mittelbeschaffung“ und die „Zwangsmitgliedschaft“ wählte. Andreae (1963) und Smekal versuchen diese einseitige staatswirtschaftliche Betrachtung zu überwinden, indem sie von einer Funktionsübernahme nach zwei Seiten sprechen und damit eher eine „output“-orientierte Analyse von Parafisken vornehmen. Nach ihnen kann die Entscheidung für Parafisken entweder auf die staatliche Ausgliederung von Teilfunktionen oder auf die Zusammenfassung von Einzelinteressen im nichtstaatlichen Raum zu gesellschaftlich bedeutenden Gruppenorganisationen zurückgeführt werden. Parafiskalität liegt nach Smekal nicht vor, weil Zwangsabgaben erhoben werden, vielmehr werden Zwangsabgaben erhoben, weil Parafiskalität vorliegt. Tiepelmann findet mit Koautoren als Erster einen **ökonomisch-finanztheoretischen** Zugang zur Theorie der Parafisken. Zentral ist seine Charakterisierung der Parafisken anhand der gutspezifischen Kriterien der Kollektivgütertheorie. Für ihn sind das Ausmaß der gesamtgesellschaftlichen externen Effekte und der staatlichen Meritorisierungserfordernisse ein konstitutives Merkmal von parafiskalischen Institutionen. **Weitere ausgewählte Ansätze** werden im ersten Abschnitt des zweiten Kapitels ebenfalls skizziert. Dabei ist neben dem Ansatz von Gelbhaar (1998) insbesondere der von Priddat (1992) erwähnenswert, der aufbauend auf finanztheoretischen Überlegungen die Entstehung von parafiskalischen Institutionen über die Nutznießer der bei der Bereitstellung von Kollektivgütern anfallenden positiven Externalitäten beschreibt. Hinreichende Bedingung für Parafiskalität im Sinne Priddats ist, dass die positiven externen Effekte einer Kollektivgutproduktion erstens zu öffentlichen Gütern erklärt werden und zweitens eine Kompensationszahlung für diese Kollektive realisiert wird.

Im zweiten Abschnitt des Kapitels 2 werden die Bewertungen parafiskalischer Institutionen zusammengefasst. Dabei muss festgehalten werden, dass in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine solche Bewertung weniger systematisch diskutiert wird, sondern sich nur vereinzelt Hinweise finden, nach welchen Kriterien diese Institutionen zu bewerten sind. Diese Kriterien werden im vorliegenden

Gutachten als **negative und positive Bewertungskriterien** dargestellt und zusammengeführt. Die Frage, inwiefern parafiskalischer Modelle im Allgemeinen im Saldo als eher positiv oder negativ zu bewerten sind, kann auf theoretischer Ebene allerdings nicht beantwortet werden. Diese Frage kann vielmehr nur empirisch beantwortet werden, indem real existierende Finanzierungsformen analysiert werden.

In **Kapitel 3** werden ausgewählte real existierende **parafiskalische Institutionen in Deutschland** beschrieben. Die Darstellung derselben soll insbesondere einer Beschreibung möglicher Ausgestaltungsformen parafiskalischer Modelle dienen. Die klassischen **Sozialversicherungen** werden aufgrund der vielfältigen Literatur zur Organisation und Finanzierung derselben nicht ausführlicher diskutiert. Vielmehr werden als zwei bedeutende parafiskalische Organisationen die **Kirchen** und **Rundfunkanstalten** in Deutschland differenzierter charakterisiert. Dies ermöglicht die Analyse eines klassischen Parafiskus, der Kirchen, und eines Hilfsfiskus, der Rundfunkanstalten. Andere Parafisken wie z.B. die Kammern in Deutschland werden nur sehr kurz beschrieben, während auf wieder andere, deren Zugehörigkeit zu parafiskalischen Organisationen in der Literatur strittig ist, wie z.B. die der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, nicht eingegangen wird.

Die Sozialversicherungen sind Beispiele für beitragsfinanzierte Parafisken, die als eigenständige Körperschaften agieren. Das Instrument der Sozialwahlen wird etwas ausführlicher beschrieben, um darzustellen, inwiefern eine Ausgliederung von Bereichen aus dem Bundeshaushalt zu einer Entdemokratisierung dieser Bereiche beiträgt. Das Beispiel der Kirchen kann als ein Beispiel für einen Parafiskus gesehen werden, dessen Finanzierung mit der Kirchensteuer als Zuschlag auf die Einkommenssteuer steuerbasiert ist. Im Kontext der Diskussion um parafiskalische Modelle der Familienförderung ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein Beispiel für die stärkere Orientierung am Äquivalenzprinzip und die Finanzierung einer gesellschaftlichen Aufgabe über pauschale, einkommensunabhängige Prämien bzw. Gebühren zu sehen. Beide Institutionen weisen unterschiedliche Instrumente auf, die eine Einbindung der sie vertretenden Gruppen gewährleisten.

Im **vierten Kapitel** wird der familienpolitische Bezug eingeführt. Es werden zunächst grundsätzlich familienpolitische Ziele und Instrumente sowie mögliche Finanzierungsformen familienpolitischer Leistungen diskutiert. Gleich anschließend wird den jeweiligen grundsätzlichen Bemerkungen die konkrete Ausgestaltung derselben in Deutschland gegenübergestellt.

Das **Ziel** familienpolitischer Maßnahmen kann grundsätzlich mit der wirtschaftlichen Sicherung und Förderung familialen Lebens beschrieben werden. Für die Bundesrepublik kann kein umfassendes langfristig angelegtes familienpolitisches Konzept, in das die Gesamtheit der Rahmenbedingungen für Familien einbezogen sind, festgemacht werden. Wenn auch ein umfassendes Konzept fehlt, können im deutschen Kontext die Ziele, die mit dem Familienleistungs- bzw. Familienlastenausgleich verfolgt werden, als familienpolitische Leitlinien festgehalten werden. In jüngster Vergangenheit kommt das Ziel einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie dazu.

Familienpolitische **Instrumente** lassen sich grundsätzlich in monetäre Transferleistungen, Sach- und Dienstleistungen, steuerliche Maßnahmen und andere rechtliche Regulierungen unterteilen. In der Bundesrepublik gehört zu den familienpolitischen Maßnahmen im Bereich der Steuergesetzgebung z.B. das Kindergeld. Wichtig sind im deutschen Kontext – auch in Bezug auf das Finanzvolumen – familienpolitische Maßnahmen im Sozialversicherungssektor. Den monetären Transfers für Familien ist z.B. das Bundeserziehungsgeldgesetz zuzuordnen. Als weitere Gruppe sind die Realtransfers der Gebietskörperschaften, welche die Förderung von Kindertageseinrichtungen beinhaltet, zu nennen. Insgesamt beliefen sich im Jahr 2001 die Aufwendungen für familienpolitische Maßnahmen in Deutschland auf etwa 164 Mrd. Euro.

Bei der Frage der Finanzierung familienpolitischer Leistungen können grundsätzlich zwei Prinzipien unterschieden werden: Einerseits werden familienpolitische Leistungen aus Steuermitteln und andererseits über Versicherungsbeiträge finanziert. Die deutsche Familienpolitik wird größtenteils aus allgemeinen

Steuermitteln finanziert. Allerdings war dies nicht immer so. Inwiefern beitragsbezogene Elemente in der Vergangenheit der deutschen Familienpolitik eine Rolle gespielt haben, wird in einem Exkurs verdeutlicht. Er zeigt auf, dass es sowohl Familienzuschläge als auch Familienkassen gab. Beispielsweise gab es von der Mitte der 1950er bis zur Mitte der 1960er Jahre in der Bundesrepublik eine Familienausgleichskasse, in welche die Arbeitgeber Beiträge einzahlten, über die dann wiederum das Kindergeld finanziert wurde.

Im vierten Abschnitt des Kapitels werden die Gütereigenschaften von familienpolitischen Leistungen kurz skizziert, was wichtig ist, um eine Aussage darüber zu treffen, ob gemäß finanztheoretischer Ansätze (siehe Kapitel 2) ein Familienparafiskus einzurichten ist. Als allgemeiner Konsens kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Leistungen, die Familien erbringen, tatsächlich positive externe Effekte verursachen, die in ihrem Ausmaß auch so erheblich sind, dass sie eine staatliche Internalisierung derselben rechtfertigen. Dies wiederum kann die Errichtung eines Familienparafiskus legitimieren.

Das **fünfte Kapitel** widmet sich zunächst der französischen und dann der österreichischen Familienpolitik, insbesondere den parafiskalischen Elementen in den beiden Systemen.

Für die Entwicklung der heutigen parafiskalischen Elemente der Familienförderung in **Frankreich** sind historisch betrachtet die Instrumente der Familienzuschläge und der Familienausgleichskassen bedeutsam. Zunächst waren den Familienausgleichskassen freiwillige Familienzuschläge der Arbeitgeber vorgelagert. Nachdem diese dann in Familienausgleichskassen zusammengeschlossen wurden, waren sie jedoch immer noch allein unter Kontrolle der Arbeitgeber. Erst später wurden sie zunehmend einer staatlichen Kontrolle und Regulierung unterworfen. In den 1920er Jahren gab es die ersten überbetrieblichen Familienausgleichskassen. Per Gesetz wurden 1932 die französischen Arbeitgeber verpflichtet einem anerkannten Familienausgleichsfonds beizutreten. Heute werden die

familienpolitischen Leistungen über die Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF), die französische Familienkasse, organisiert und finanziert. Die CNAF finanziert sich über Staatsmittel, Beiträge der Arbeitgeber und auch über Tabaksteuererlöse. Die Verwaltung und Auszahlung der familienbezogenen Leistungen erfolgt durch 123 regionale Kassen (Caisses d'Allocations Familiales). Die CNAF ist nicht unabhängig vom Staat, sondern weisungsgebunden und muss regelmäßig über ihre Aktivitäten im Bereich der familienbezogenen Leistungen Rechenschaft ablegen.

Im Gegensatz zu Deutschland werden die Kosten für fast alle familienpolitischen Leistungen in **Österreich** von einer einzigen Institution übernommen, dem Familienlastenausgleichsfonds bzw. dem Reservefonds. Die ihm zugewiesenen Mittel werden zweckgebunden erhoben. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und wird von dem für das Ressort Familie zuständigen Bundesminister verwaltet. Die Finanzierung des FLAF erfolgt größtenteils über Beiträge, die zweckgebunden erhoben und vom FLAF verwaltet werden. Der Großteil der Einnahmen des FLAF stammt aus den Beiträgen der Arbeitgeber. Den zweitgrößten Einnahmeposten bilden Anteile am Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen. Zusätzlich leisten andere Gruppen Beiträge, wie z.B. die Länder einen Länderbeitrag, die anteilig aber sehr viel geringer sind. Nachgelagert zum eigentlichen Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF), der dem Bundeshaushalt zuzurechnen ist, besteht der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Reservefonds für Familienbeihilfen. Dieser wurde eingerichtet, um Defizite und Überschüsse des Fonds auszugleichen. Überschüsse des Ausgleichsfonds werden dem Reservefonds zugeführt, der sonst über keine weiteren eigenen Einnahmen verfügt.

In **Kapitel 6** werden **ausgewählte Konzepte aus dem wissenschaftlichen Bereich** beschrieben, die sich mit der Frage beschäftigen, inwiefern familienpolitische Leistungen des Staates über Steuergelder oder parafiskalische Modelle finanziert werden sollen. Zunächst wird der Vorschlag einer Kinderkasse von **Schreiber** (1964) dargestellt. Ausgangspunkt der Überlegungen von Schreiber ist, dass das Kindergeld als spiegelbildliche Entsprechung zur Altersrente angesehen wird. Vor diesem

Hintergrund sollte sich die gesamte Bevölkerung oder ein bestimmter Personenkreis zu einer Solidargemeinschaft „Kindergeldkasse“ zusammenschließen, deren Aufgabe es ist, jedem neugeborenen Menschen über Transfers für die Dauer der ersten Lebensphase Vorgriffe auf das spätere Erwerbseinkommen zu gewähren. Aufbauend auf dem von Schreiber entwickelten Konzept schlägt der **Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen** (2001) eine integrierte Familien- und Rentenversicherung vor, über die sowohl alle von Eltern als auch durch die öffentliche Hand erbrachten Erziehungs- und Ausbildungsleistungen sowie alle Altersrenten finanziert werden sollen. Alle Gesellschaftsmitglieder sind in dieser Versicherung von Geburt an Pflichtmitglieder. Die Gesellschaftsmitglieder leisten in ihrer wirtschaftlich aktiven Phase Beitragszahlungen. Die Zahlungsströme werden über einen Familienfonds abgewickelt, in den die Beitragszahlungen einfließen und aus dem alle Auszahlungen für Kinder, Eltern und Rentner beglichen werden. Der Beirat hat sich nicht mit Problemen der Organisation und Ausgestaltung dieses Fonds befasst. **Leipert** und **Opielka** (1998) plädieren im Rahmen ihres Erziehungsgehaltskonzepts für die Errichtung einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit dem Titel „Bundesfamilienfonds“. Dieser Bundesfamilienfonds soll die Mittel für das von den Autoren vorgeschlagene Erziehungsgehalt verwalten. Für die Finanzierung des Fonds machen die Autoren unterschiedliche Vorschläge. Darunter auch den Vorschlag bei einem Auslaufen des Solidaritätszuschlages diesen durch einen Familienzuschlag („Familiensoli“) zu ersetzen. Dieser Familienzuschlag sollte ohne zeitliche Begrenzung eingeführt werden, da eine Umschichtung von Mitteln zugunsten von Familien als eine langfristige Aufgabe anzusehen ist. **Schmähl**s (1997, 2001 und 2002) familienpolitische Überlegungen stehen in engem Zusammenhang mit seinen Vorschlägen zur Reform des deutschen Alterssicherungssystems und auch anderen sozialen Sicherungssystemen. Wenn innerhalb eines sozialen Sicherungssystems, wie z.B. dem der Pflegeversicherung, Familien mit Kindern unterstützt werden sollen, dann sollten aus dem für Familienleistungen zuständigen öffentlichen Haushalt Beiträge an die jeweilige Sozialversicherung gezahlt werden, damit entsprechende Ansprüche entstehen. Präferiert wird von Schmähl jedoch ein grundsätzlich systematischerer Ansatz: Alle familienpolitischen Leistungen – egal ob tatsächliche

Unterstützungszahlungen an Familien oder die Bereitstellung von Infrastruktur – sollten über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Um allerdings einen stetigen, nicht den jährlichen Haushaltsverhandlungen und den drohenden Kürzungen unterworfenen Ausgleich sicherzustellen, bietet sich nach Schmähl an, alle monetären Leistungen für Familien institutionell bei einer Familienkasse zu bündeln. **Kreyenfeld et al.** (2001) schlagen im Rahmen ihrer Überlegungen zur Finanzierung der außerhäusigen Kinderbetreuung vor, diese im Rahmen einer Finanzierung aller kinderbezogenen staatlichen Leistungen durch eine Kinderkasse erfolgen zu lassen. Wesentlich dabei ist, dass diese Kinderkasse parafiskalisch organisiert ist und über Beiträge finanziert wird. Diese Beiträge sollten entweder von der Wohnbevölkerung oder wie die bisherigen Beiträge der sozialen Sicherungssysteme von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern entrichtet werden.

Konzepte parafiskalischer Modelle der Familienförderung der politischen Parteien und anderer gesellschaftspolitischer Akteure in Deutschland werden in **Kapitel 7** zusammengetragen. Grundsätzlich stimmen alle im Bundestag vertretenen Parteien darin überein, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Eltern zu verbessern sind. Umfassende Konzepte für eine nachhaltige und stetige Finanzierung familienpolitischer Maßnahmen, die Einnahmeseite also, sind jedoch weniger Gegenstand der Diskussionen. Weder die SPD als Partei noch die SPD-Bundestagsfraktion haben Konzepte eines Familienparafiskus erarbeitet. Allerdings haben sich einzelne der **SPD** zugehörige Personen mit dem Modell einer Familienkasse auseinandergesetzt. Dies sind z.B. die heutige Bundesfamilienministerin Renate Schmidt und der ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete Michael Habermann. Schmidt schlägt vor dem Hintergrund des französischen Modells vor, alle Leistungen einschließlich des Kindergeldes, unabhängig von Zuständigkeiten und Trägern, in einer Familien- oder Kinderkasse zusammenzufassen. Habermann entwickelt den Vorschlag einer solidarischen Kinderlastenausgleichskasse als Vollendung des Generationenvertrages. Das familienpolitische Konzept der **CDU/CSU** („Familienoffensive“) sieht eine Familienkasse vor, die Leistungen für Familien zusammenfasst. Das von der Union im Bundestagswahlkampf 2002 geforderte Familiengeld soll zur Vereinfachung über

diese Familienkasse ausgezahlt werden. In ihrem in Wiesbaden verabschiedeten Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2002 sprechen sich **Bündnis 90/Die Grünen** für eine Bündelung der familienpolitischen Leistungen des Staates in einer Kinderkasse aus. Die Finanzierung dieser Kinderkasse soll im Zuge der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs nicht zu einer höheren Belastung für die Kommunen führen. Dies beinhaltet zwei wichtige Aspekte. Zum Einen wird an der Finanzierung über Steuern festgehalten und zum Anderen sollen der Bund und/oder die Länder den Mehraufwand auf Seiten der Kommunen kompensieren. In der **FDP** liegen keine Vorstellungen zu parafiskalischen Modellen der Familienförderung vor.

Außerhalb der Parteien haben vereinzelt auch andere gesellschaftspolitische Akteure Vorstellungen zu parafiskalischen Modellen der Familienförderung entwickelt. So hat z.B. der **Arbeitskreis für Familienhilfe e.V.** die Errichtung eines Kinder- und Familienfonds vorgeschlagen, zu dem alle Einkommensbezieher einen Beitrag leisten müssen. Dieses Modell wurde in einer für die Bevölkerung repräsentativen Umfrage bewertet: 45% der in den alten Bundesländern lebenden Bevölkerung, in den neuen Bundesländern sogar 49%, befürworten eine Abgabe an eine Familienausgleichskasse. Etwa 33% im Westen und 28% im Osten sprachen sich dagegen aus. Der **Deutsche Städte- und Gemeindebund** spricht sich auch für die Einrichtung einer **Familienkasse** aus, in die alle Bevölkerungsgruppen einzahlen sollten.

Im **achten Kapitel** wird eine Bewertung parafiskalischer Modelle der Familienförderung durchgeführt und mögliche Ausgestaltungsformen diskutiert. Abschließend wird in diesem Kapitel ein Modellvorschlag eines Familienparafiskus dargestellt. Auf der Basis der in Kapitel 2 zusammengetragenen Kriterien zur Bewertung parafiskalischer Modelle wird zunächst ein **Bewertungsraster für parafiskalische Modelle der Familienförderung** explizit gemacht. An ausgewählten Kriterien wird deutlich gemacht, wie sie auf den familienpolitischen Kontext übertragen werden können. Zusammenfassend lassen sich die Kriterien wie folgt systematisieren: Es kann zwischen theoriebezogenen Kriterien, haushaltsbezogenen Kriterien, Kriterien bezogen auf die Arbeitsweise/Organisation

sowie subjektbezogenen Kriterien (Kriterien, welche die Leistungsempfänger und Beitragszahler betreffen) und sonstigen Kriterien unterschieden werden. Bei der Diskussion einzelner Kriterien wird deutlich, dass ein und dasselbe Kriterium zu einer positiven oder negativen Bewertung von Familienparafiskaliken führen kann. Eine abschließende Bewertung ist letztlich dem politischen Entscheidungsprozess vorbehalten.

Bei der Frage nach den **grundsätzlichen Ausgestaltungsalternativen** parafiskalischer Modelle der Familienförderung kann erstens danach unterschieden werden, wie die Finanzierungsseite derselben gestaltet ist. So werden Formen der Beitragsfinanzierung von denen einer Steuerfinanzierung unterschieden und diskutiert. Zweites kann eine Differenzierung nach dem abgedeckten Leistungsspektrum vorgenommen werden. So ist grundsätzlich zu entscheiden, welche familienbezogenen Leistungen über einen solchen Parafiskus abgedeckt werden sollen. Drittens kann hinsichtlich der Organisation eines Familienparafiskus unterschieden werden, ob dieser zentral oder föderal organisiert ist. In Kapitel 8.2 werden unterschiedliche Organisationsformen benannt und in ihren Vor- und Nachteilen kurz diskutiert. Viertens ist die Ausgestaltung eines Parafiskus abhängig davon, ob über den Familienparafiskus auch allgemeinere Umverteilungsziele verfolgt werden.

An diese Diskussion anschließend wird im letzten Abschnitt des Kapitels ein **Modellvorschlag eines Familienparafiskus** für Deutschland konkretisiert, indem die diskutierten Ausgestaltungsmöglichkeiten spezifiziert werden. Der nachfolgend dargestellte Konkretisierungsgrad kann allerdings nicht dahingehend verstanden werden, dass ein Konzept vorliegt, welches umgehend umgesetzt werden könnte. Was die Finanzierungsseite eines möglichen Familienparafiskus angeht, so schlagen wir vor diesen über Steuereinnahmen zu finanzieren. Das zentrale Argument dafür ist, dass ein weiterer Anstieg der Lohnnebenkosten verhindert werden soll. Dies wird als notwendig erachtet, wenn das Konzept tatsächliche Umsetzungschancen haben will.

Konkreter wird vorgeschlagen die Finanzierung durch einen Familienzuschlag auf die Einkommensteuer zu gewährleisten. Ein solcher Zuschlag sollte in Analogie zum Solidaritätszuschlag auf alle Einkommensteuerarten erhoben werden, also nicht nur auf die Lohn- und Einkommensteuer von Privatpersonen, sondern auch auf die Körperschaftsteuer. Mit einer solchen Konstruktion wären auch die Arbeitgeber an der Finanzierung familienpolitischer Leistungen beteiligt. Die Einnahmen aus Steuermitteln sollten direkt dem Familienparafiskus zufließen. Es wäre auch denkbar, dass die Mittel in einen Familienfonds fließen, der vom Familienparafiskus verwaltet wird. Hinsichtlich des **Leistungsspektrums** schlagen wir vor, alle familienpolitischen Leistungen über einen Familienparafiskus zu finanzieren und zu organisieren. Nur so kann dem Kriterium der Treffsicherheit und der Transparenz wirklich Rechnung getragen werden. Dies würde bedeuten, dass sowohl monetäre Transfers als auch Sachtransfers über einen Familienparafiskus finanziert und abgewickelt werden. Um bereits existierende Strukturen zu nutzen, könnte ein Familienparafiskus die sich bundesweit im Ausbau befindlichen Bürgerbüros als **Ausführungsagenturen** auf kommunaler Ebene nutzen. Dies würde gewährleisten, dass die Familien vor Ort Ansprechpartner haben für sämtliche familienpolitischen Leistungen. **Organisatorisch** sollte die zentrale Zuständigkeit für den Familienparafiskus im Interesse der Neutralität und der Betonung der Relevanz bei einer eigenen Behörde auf Bundesebene angesiedelt sein. Um die weitgehende Unabhängigkeit des Familienparafiskus zu gewährleisten, empfehlen wir einen Familienparafiskus – in Anlehnung an die bisherigen Sozialversicherungsträger – als eigenständige Selbstverwaltungsorgane zu konzipieren. In Hinblick auf die Frage, inwiefern über einen Familienparafiskus auch **Umverteilungsziele** verfolgt werden sollen, empfehlen wir über einen Parafiskus ausschließlich familienpolitische Umverteilungen durchzuführen und keine zusätzlichen Verteilungsziele damit zu verfolgen. Was die gesellschaftliche Bereitschaft für einen Wechsel zu einem Familienparafiskus angeht, so haben die Ausführungen in den Kapiteln 6 und 7 gezeigt, dass ein Übergang durchaus möglich ist. Gleichwohl muss auch betont werden, dass noch eine Vielzahl von rechtlichen und organisatorischen Fragen zu klären sind. Erst wenn dies geschehen ist, findet sich vermutlich auch ein für einen Wechsel notwendiger gesellschaftspolitischer Konsens.

Literatur

- Albeck, Hermann (1994): Organisationsformen der Selbstverwaltung und Sozialausgaben, in: Winterstein, H. (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Berlin, S. 9-35.
- Althammer, Jörg (2002): Die jüngsten familienpolitischen Urteile des Bundesverfassungsgerichts, in: Mückl, Wolfgang J. (Hrsg.): Familienpolitik, Paderborn u.a., S. 113-126.
- Andreae, Clemens-August (1963): Die parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau, in: Josef Lob, Hans Riehl, Ulrich Schöndorfer (Hrsg.): Festschrift Walter Heinrich. Ein Beitrag zur Ganzheitsforschung, Graz, S. 333-344.
- Badelt, Christoph und August Österle (2001): Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil Sozialpolitik in Österreich, 2. überarbeitete Auflage, Wien.
- Bäcker, Gerhard, Reinhold Bispinck, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele (2000): Sozialpolitik und soziale Lage, Band 2, Wiesbaden.
- Bahle, Thomas (1995): Familienpolitik in Westeuropa: Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Frankfurt am Main und New York.
- Ballesteros-Kracher, Pedro (1994): Politische Willensbildung in der Finanzkrise: Solidarpakt oder parafiskalische Ausgliederung, Diplomarbeit Nr. 3 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Universität Trier.
- Bauer, Tobias und Silvia Strub (2001): Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik, Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), Bern.
- Bayern SPD Landtagsfraktion (2002): Perspektiven für eine chancengerechte Familienpolitik 2002, www.spd.bayern.landtag.de, Nürnberg.

- Becker, Andrea (2000): Mutterschaft und Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und die Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich, Berlin.
- Berthold, Norbert und Rainer Fehn (2002): Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, 71. Jahrgang, S. 26-42.
- BfA - Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2002): Unsere Sozialversicherung, 30. Auflage, Berlin.
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (2003a): Bundeshaushalt 2003. Tabellen und Übersichten, März 2003, Berlin.
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (2003b): Kindergeld – ein internationaler Vergleich mit den Staaten der EU, in: Monatsbericht Juni 2003, S. 45-48.
- BMF - Bundesministerium für Finanzen (2002): Gesamtausgaben des Bundes, funktionelle Gliederung, 1993-2002, <http://www.bmf.gv.at/Budget/Dateien/aus.funkt.93-02.pdf> (Stand: Mai 2003), Wien.
- BMsSGK, BMF (2003): Familienlastenausgleich 1994-2004, Wien.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2001): Gerechtigkeit für Familien. – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Stuttgart, Berlin und Köln.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003): Agenda 2010: Vorteil Familie, Material für die Presse, Nr. 84, 19. August 2003, Berlin.
- BMFuS – Bundesministerium für Familie und Senioren (1994): Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens, Bundestagsdrucksache 12/7560.
- BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2003a): Übersicht über das Sozialrecht,

<http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/sozialrecht/index.cfm>,

(Stand: September 2003).

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2003b): Sozial-Kompass EUROPA, Bonn.

BMSG – Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Hrsg.) (1999): 4. Österreichische Familienbericht 1999: Familie zwischen Anspruch und Alltag, Wien.

BMSG – Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (2003): Steigende Geburten sind bester Beweis für Erfolg des Kindergeldes, Presseerklärung vom 21. Januar 2003, Wien.

BMSG – Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (o.J.): Kinderbetreuungsgeld ... der kleine Leitfaden. http://www.bmsg.at/cms/site/attachments/0/0/2/CH0124/CMS1059643196146/kindergeld_druck.pdf (Stand: Juni 2003), Wien.

Brümmerhoff, Dieter (2001): Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München und Wien.

Bündnis 90/Die Grünen (2002a): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen (2002b): Wahlprogramm 2002 – 2006, Berlin.

BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2001): Entscheidung vom 3. April, Aktenzeichen: 1 BvR 16/29/94, <http://www.bverfg.de> (Stand: Oktober 2003).

CDU/CSU Bundestagsfraktion (2002): Faire Politik für Familien. Eckpunkte einer neuen Politik für Familien, Eltern und Kinder, Berlin.

CDU Frauenunion (2003): Weimarer Erklärung. Resolution des 25. Bundesdelegiertentages der Frauen-Union der CDU Deutschlands zur Reform der Sozialen Sicherungssystems und des Steuerrechts, Weimar.

Deutsche Bundesbank (2002): Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, in: Monatsbericht April 2002, 54. Jahrgang, S. 15-32.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland, DStGB-Dokumentation Nr.20., Berlin.
- Dickertmann, Dietrich und Viktor Wilpert Piel (2002): Parafiski, in: Haase, R. H., Schneider, H. und K. Weigelt (Hg.): Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Paderborn u.a., S. 327-330.
- Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la CNAF (2002): Prestations familiales 2001, Statistiques Nationales.
- DIW Berlin (1998): Kosten und Einspareffekte des Konzeptes „Erziehungsgehalt 2000“. Gutachten im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe e.V., Berlin (Bearbeitung: Meinhardt, Volker und Johannes Schwarze).
- Ehmann, Sandra (1999): Familienpolitik in Frankreich und Deutschland: ein Vergleich, Dissertation, 1997, Freiburg im Breisgau.
- Franz, Wolfgang (2001): Vergünstigungen für Familien werden gezielt heruntergespielt, in: Handelsblatt vom 23. April 2001, S.10.
- Gahlen, Bernhard et al. (Hrsg.) (1990): Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen.
- Gelbhaar, Siegfried (1998): Ökonomik der Parafiski, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 11, 27. Jahrgang, S. 573-579.
- Habermann, Michael (1994a): Eckwerte einer Kinderkasse. Beitrag zur Arbeitsgruppe, in: Wie privat sind Kinder in unserer Gesellschaft?, Dokumentation der Tagung in Bad Honnef 26.- 27. November 1993, S. 59-64.
- Habermann, Michael (1994b): Neue Wege des Kinderlastenausgleichs: Lernen aus 40 Jahren Familienpolitik, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 5, 45. Jahrgang, S. 162-171.
- Habermann, Michael (1995): Möglichkeiten und Notwendigkeiten in der Politik beim Familienlastenausgleich, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 5, 46. Jahrgang, S. 164-175.

- Hansmeyer, Karl-Heinrich und Manfred Kops (1998): Rundfunkprogramme als Klubgüter, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 91/1998, Köln.
- Helm, Margarethe (1997): Familienkasse – ein neuer Bonner Streitfall: Alle wollen, aber auf verschiedenen Wegen, in: Das Parlament, Heft 47, 10. Jahrgang, 28. Februar 1997.
- Henke, Klaus-Dirk (2001): Der parafiskalische Finanzausgleich, dargestellt am Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Henke, Klaus-Dirk und Winfried Schmähl (Hrsg.) (2001): Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Baden-Baden, S. 77-93.
- Henke, Klaus-Dirk und Winfried Schmähl (Hrsg.) (2001): Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Baden-Baden.
- Herrmann, Walther von (1936): Intermediäre Finanzgewalten. Eine Analyse deutscher hilfsmässiger Gebilde im ersten Jahrzehnt nach der Stabilisierung, Jena.
- Huppertz, Paul Helmut (1983): Theorien der Parafiskalität, Entwurf einer Habilschrift, Manuskript.
- Institut für Demoskopie Allensbach (1994): Einstellungen der Bevölkerung zur Errichtung eines Kinder- und Familienfonds. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Allensbach am Bodensee.
- Jansen, Dorothea (2002): Kommunale Verwaltung zwischen Bürgeranforderungen, Public Private Partnership und Verwaltungskooperation, Eröffnungsvortrag, Speyer (mimeo).
- Kirsch, Guy (1997): Erwartungen an und Enttäuschungen mit Parafiskali, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Politik der Parafiskali, Hamburg, S. 165-181.

- Köhler-Rama (2003): Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung aus versicherungsökonomischer Sicht, in: Die Angestellten Versicherung (DAngVers), Heft 8, August/September 2003, S. 1-7.
- Kops, Manfred (1998): Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 100/1998, Köln.
- Kops, Manfred und Karl-Heinrich Hansmeyer (1996): Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 2-3, korrigierte Auflage, Köln.
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied.
- Krönes, Gerhard (1996): Finanzbedarf öffentlichen Rundfunks und Festsetzung von Rundfunkgebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 19, Heft 1/1996.
- Lampert, Heinz (1996): Priorität für die Familie. Soziale Orientierung, Band 10, Berlin.
- Lampert, Heinz (2002): Die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, Beitrag Nr. 219, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Augsburg.
- Leipert, Christian und Michael Opielka (1998): Erziehungsgehalt 2000: ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit, Bonn und Freiburg.
- Lepelmeier, Dirk (1979): Soziale Sicherung und Parafiskalität, Frankfurt am Main u.a.
- Mann, Fritz Karl (1928): Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 7, S. 219-237.
- Meinhold, Helmut (1976): Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, Tübingen.

- Morselli, Emanuele (1951): Le point de vue théoretique de la parafiscalité, in: Revue de science et de législation financière.
- Mückl, Wolfgang J. (2002): Familie und Familienpolitik aus allokativer Sicht, in: Goldschmidt, Nils, Gerhard Beestermöller und Gerhard Steger (Hrsg.) (2002): Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen: Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, Münster, S. 301-316.
- Nachtkamp, Hans Heinrich (2000): Plädoyer für ein staatliches Erziehungsentgelt, in: ifo Schnelldienst, Band 53, Heft 9, München, S. 3-9.
- Neubauer, Erika, Christiane Dienel und Marlene Lohkamp-Himmighofen (1993): Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 22.1, Stuttgart, Berlin und Köln.
- OECD (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care, Paris.
- OECD (2003): OECD Employment Outlook, Towards more and better jobs, Paris.
- Opielka, Michael (2000): Das Konzept „Erziehungsgehalt 2000“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 3 und 4, 21. Januar 2000.
- Ott, Notburga (2002): Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familienpolitischen Debatte, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, 71. Jahrgang, S. 11-25.
- o.V. (2003): CDU-Frauen plädieren für Familienkasse, in: Die Welt vom 22. November 2003.
- Priddat, Birger P. (1992): Para- und Nonfiski – Zur ökonomischen Theorie „intermediärer Organisationen“, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Theorie der Parafiski, Berlin, S. 163-192.
- Regierung Online (2003): „Tabaksteuer soll um einen Euro je Packung steigen“, Pressemeldung vom 9. Mai 2003, Berlin.

- Reuter, Silke (2002): Sonderfall Frankreich: Die zentrale Rolle der Familienpolitik im französischen Wohlfahrtsstaat und ihre Bedeutung für die Erwerbsintegration von Frauen, Vortrag auf dem 31. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie „Entstaatlichung und soziale Sicherung“ in Leipzig, 7.-11.10.2002, mimeo.
- Rinderer, Claus (1992): Die Theorie der Parafiscalität: Ihr Stand, ihre Entwicklung, ihre Schwächen, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Theorie der Parafiskali, Berlin, S. 41-66.
- Rosenschon, Astrid (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, Kiel.
- Saile, Peter (1990): Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten: die Kirchen als Parafisci, Frankfurt am Main, zugl.: Univ., Diss., Tübingen.
- Schmähl, Winfried (1997): Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Frankfurt am Main und New York, S.1006-1020.
- Schmähl, Winfried (2001): Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern. Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen, in: Henke, Klaus-Dirk und Winfried Schmähel (Hrsg.): Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Band 9, Baden-Baden, S. 9-37.
- Schmähl, Winfried (2002): Familienleistungen und Alterssicherung - Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, 57. Jahrgang, S. 715-724.
- Schmidt, Renate (2002): S.O.S. Familie. Ohne Kinder sehen wir alt aus, Berlin.

- Schreiber, Wilfried (1964): Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individual-Bereich, Köln.
- Schultheis, Franz (1988): Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, Frankfurt am Main.
- Schultheis, Franz (1999): Familien und Politik: Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich, Konstanz.
- Smekal, Christian (1969): Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen, Innsbruck.
- Smekal, Christian (1980): Finanzen intermediärer Gewalten (Parafisci), in: Albers, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Lfg. 26, Stuttgart, S. 2-16.
- Smekal (1992): Zur Vereinbarkeit von finanzsoziologischer und finanztheoretischer Begründung von Parafiski, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Theorie der Parafiski, Berlin, S. 103-115.
- Spieß, C. Katharina (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Reihe Wirtschaftswissenschaften: Frankfurt am Main und New York.
- Spieß, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit und Gert G. Wagner (2003): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Baden-Baden.
- Stefani, Georgio (1959): Parafiscalità e Fiscalità nel Costo del Lavoro. Stato Sociale, Torino, 3, S. 863-876.
- Stern, K. (1980): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München.
- Tiepelmann, Klaus (1975): Parafisci, in: Wirtschaftsstudium, Vol. 4, S. 295-300.

- Tiepelmann, Klaus (1992): Parafiski, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.) (1992): Theorie der Parafiski, Berlin, S. 33-40..
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (1990): Parafisci, an institutional organization aspect of the general theory of collectives, in: Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg, Nr. 141, Duisburg.
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (1992a): Parafiski kontrovers: Eine Einführung, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Theorie der Parafiski, Berlin, S. 1-7.
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (1992b): Eine finanztheoretische Sicht von Parafiski, in: Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.): Theorie der Parafiski, Berlin, S. 81-102.
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.) (1992c): Theorie der Parafiski, Berlin.
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.) (1997): Politik der Parafiski, Hamburg.
- Tiepelmann, Klaus und Günther Dick (1995): Grundkurs Finanzwissenschaft, Hamburg.
- Vadakin, James C. (1958): Family Allowances. An Analysis of Their Development and Implications, Miami/Florida.
- VdK (2001): VdK: Familien brauchen das Geld jetzt, Pressemeldung vom 5. April 2001, <http://www.vdk.de/> (Stand: Oktober 2003).
- VdK (2003): VdK für steuerfinanzierte Familienkasse, Pressemitteilung vom 10. Januar 2003, <http://www.vdk.de/> (Stand: Oktober 2003).
- Voigt, Stefan und Gert G. Wagner (2000): Zur Reform der Rentenversicherung – ein konstitutionenökonomischer Vorschlag, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 49. Jg., Heft 3, S.235-249.

- Wagner, Gert (2002): Kinderbetreuung und Vorschulerziehung sollten flexibel gestaltet werden – Erziehung muss für Eltern keine ökonomische Last sein, in: in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, 71. Jahrgang, S. 43-51.
- Wagner, Gert G. (2003): Bürgerversicherung: Pauschalprämien setzen diese Idee besser um als ein Ausbau der arbeitnehmerbezogenen Krankenversicherung, erscheint in: Berliner Republik, Heft 6.
- Wingen, Max (1994): Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik, Schriften des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Frankfurt am Main.
- Wingen, Max (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 339 , Bonn.
- Wingen, Max (2003): Familien und Familienpolitik zwischen Kontinuität und Wandel. 50 Jahre Bundesfamilienministerium, http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_3277_1.pdf (Stand: November 2003).
- Zimmermann-Fütterer, Helga (1994): Kasse für Kinder. Warum wir ein Erziehungsgehalt brauchen, in: Evangelische Kommentare, Nr. 27, S. 460-462.