

Spieß, Christa Katharina

Article — Published Version

Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus

Zeitschrift für Familienforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Spieß, Christa Katharina (2008) : Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus, Zeitschrift für Familienforschung, ISSN 1437-2940, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen/Opladen, Vol. 20, Iss. 3, pp. 322-340,
<http://budrich-journals.de/index.php/zff/article/view/1307/995>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/67086>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

C. Katharina Spieß

Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus

Eine Zusammenfassung bisheriger Überlegungen und eine Einordnung in die aktuelle Debatte¹

Grouping family-related support measures in a parafiscus – A summary of previous ideas and a contribution to the current debate

Zusammenfassung

Familienbezogene Leistungen umfassen in Deutschland eine Vielzahl von Sach- und Geldleistungen. Diese Leistungen sind nicht aufeinander abgestimmt, stehen häufig unverbunden nebeneinander und sind wenig transparent. Die Bündelung familienbezogener Maßnahmen bei einer Familienkasse als Parafiskus könnte, so die zentrale Aussage dieses Beitrags, Abhilfe schaffen. Die grundsätzlichen Vor- und Nachteile parafiskalischer Institutionen werden zusammengefasst und es wird diskutiert, wie diese im Kontext familienbezogener Leistungen zu bewerten sind. Daran anschließend wird der Aspekt der Selbstverwaltung beleuchtet, da er in der Debatte um Parafisken einen prominenten Stellenwert einnimmt. Der Beitrag schließt mit der Skizzierung weiterer Ausgestaltungsparameter eines Familienparafiskus, seiner Finanzierung und des Leistungsspektrums. Eine Diskussion um den Leistungskatalog eines Familienparafiskus setzt allerdings eine systematische Evaluierung des Gesamtsystems voraus. Mittelfristig spricht einiges dafür mit einer Integration der familienbezogenen Maßnahmen in der So-

Abstract

In Germany, support for families includes diverse types of financial and material aid. These different programs are not aligned and coordinated, but rather stand alone alongside each other and are far from being transparent. This article argues that this situation could be remedied by grouping the various family-related support measures within a single family support agency as a parafiscal institution. Here we summarize the basic advantages and disadvantages of parafiscal institutions and evaluate them in the context of family-related support measures. Then we examine the aspect of self-administration, which has taken a prominent role in the debate on parafiscal institutions. The paper concludes by outlining further parameters for the design, financing, and range of services that could be offered by a family parafiscus. However, a detailed discussion of the services offered by a family parafiscus would require systematic evaluation of the overall system. In the medium term, there is substantial evidence that efforts should begin to integrate the family-related support meas-

1 Überarbeitete Fassung des Vortrags „Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus: Pros und Cons einer Familienkasse“ im Rahmen der Sozialpolitischen Ringvorlesung der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am 27. November 2006. Wie in diesem Beitrag vermerkt, fasst er in Teilen Überlegungen früherer Arbeiten der Autorin zusammen, in anderen Teilen geht er darüber hinaus und bezieht insbesondere neuere Arbeiten zum Thema mit ein. Mein Dank gilt zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Anregungen zu einer früheren Fassung des Vortragsmanuskriptes.

zialversicherung und anderer beim Bund angesiedelter familienbezogener Leistungen in eine Familienkasse zu beginnen.

ures provided by the social insurance system with other support measures provided by the federal government in a single family support agency.

Schlagwörter: Familienkasse, Parafiskus, Bündelung familienbezogener Leistungen

Key words: Parafiscus, family support measures, grouping family policy measures

1. Einleitung

Gegenwärtig wird mehr denn je über das Set familienbezogener Maßnahmen in Deutschland diskutiert. Es wird vermutet, dass der Erfolg anderer europäischer Staaten im familienpolitischen Bereich auch damit in Verbindung steht, dass diese nicht nur auf ein Instrument setzen, um Familien gute Rahmenbedingungen zu setzen, sondern auf mehrere aufeinander abgestimmte und ineinandergreifende Instrumente (BMFSFJ 2007: 15). Dabei wird auf „ein abgestimmtes Bündel von Maßnahmen, angefangen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung über gezielte finanzielle Unterstützung bis hin zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Unternehmen, das Familien mehr Zeit verschafft,“ (BMFSFJ 2007: 15) verwiesen. Ohne an dieser Stelle den Erfolg einzelner europäischer Länder in den genannten familienbezogenen Bereichen belegen zu wollen, kann für Deutschland festgehalten werden, dass das Tableau familienbezogener Maßnahmen nicht aufeinander abgestimmt ist und nicht ineinandergreift. Vielmehr ist es das historische Ergebnis einer Familienpolitik der letzten Jahrzehnte, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Regierungskonstellation unterschiedliche familienpolitische Ziele verfolgte und Schwerpunkte setzte. Aus der heutigen Perspektive existiert ein Maßnahmen-tableau, über dessen Gesamtwirkung wenig Systematisches bekannt ist und dies lange nicht transparent war (vgl. dazu auch Spieß 2006).

Auf die Kritik der mangelnden Transparenz des Gesamtableaus aller familienbezogenen Maßnahmen hat das zuständige Bundesministerium reagiert: Im Dezember 2006 hat das Bundesfamilienministerium in Abstimmung mit anderen Bundesressorts erstmalig eine Aufstellung aller familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates vorgelegt (vgl. BMFSFJ & Fraunhofer-Institut FIT 2008). Dieses Tableau von Maßnahmen und Leistungen umfasst 145 Positionen mit einem finanziellen Umfang von rund 184 Milliarden Euro im Jahr. Bisher wurde das Set familienbezogener Maßnahmen primär von Institutionen außerhalb des politischen Raums zusammengefasst. Häufig gab es dabei Unterschiede im Leistungsumfang für Familien und auch im Leistungskatalog, der zum Set familienbezogener Maßnahmen dazugezählt wurde. Entsprechende Divergenzen in der Gesamtzusammenstellung haben in der Öffentlichkeit nicht selten zu entsprechenden Diskussionen und Irritationen geführt.² Insofern ist die vorgelegte systematische Zusammenstellung des für familienbezogene Belange zuständigen Bundesressorts als positiv zu bewerten, auch

2 Zwei „prominente“ Beispiele sind die Zusammenstellungen von Rosenschon (2006) und der Deutschen Bundesbank (2002).

wenn über die Zuordnung einzelner Maßnahmen zum Bereich der Familienförderung durchaus diskutiert werden kann. Unabhängig davon lässt sich festhalten, dass die Gesamtdarstellung aller Maßnahmen sehr deutlich zeigt, dass die Zuständigkeiten und finanziellen Verantwortlichkeiten ausgesprochen vielfältig und für die betroffenen Familien bzw. Familienmitglieder häufig nur sehr schwer zugänglich sind.

Die Zusammenstellung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll auch als Basis dienen, um eine umfassende und sorgfältige Analyse familienbezogener Leistungen in Deutschland durchzuführen, um daran anschließend ein passgenaues Konzept für die Neuausrichtung der Familienförderung zu erarbeiten (BMFSFJ 2006c). Eine solche Evaluierung familienbezogener Leistungen ist – wie z.B. auch in Spieß (2006) weiter ausgeführt – wichtig und sinnvoll.

Eine Neuausrichtung des Sets familienbezogener Maßnahmen kann sich zum Einen in systemkonformen Veränderungen niederschlagen, die das Zuständigkeits- und Finanzierungsgefüge für familienbezogene Maßnahmen in seiner bisherigen Form bestehen lassen. Solche systemkonformen Änderungen sind aus politökonomischen Gründen mit weniger Widerständen verbunden und haben von daher eine höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit. Zum Anderen sind aber auch Reformen denkbar, die eine Systemänderung in dem Sinne bedeuten würden, als dass das bisherige Zuständigkeits- und Finanzierungsgefüge mitverändert wird. In diesem Beitrag soll eine solche Systemänderung diskutiert werden.

Grundsätzlich ist eine Vielzahl von Systemwechseln möglich, die in diesem Beitrag jedoch nicht umfassend in ihrer Vielfalt behandelt werden. Vielmehr ist es das Ziel dieses Beitrags *einen* bestimmten Systemwechsel, nämlich den Übergang zu einem Familienparafiskus abzuleiten, vorzustellen und zu diskutieren. Ein solcher Familienparafiskus könnte familienbezogene Leistungen in Deutschland bündeln und die Finanzierung dieser Leistungen übernehmen.

Im folgenden Kapitel soll ausgeführt werden, welche Akteure sich bisher für einen Familienparafiskus ausgesprochen haben und welchen Stellenwert dieser Vorschlag in der aktuellen politischen Diskussion hat. Im dritten Kapitel wird beschrieben, warum es vor dem Hintergrund der Theorie der Parafisken sinnvoll ist, familienbezogene Maßnahmen über einen Parafiskus zu organisieren und welche Vor- und Nachteile dies mit sich bringt. Daran anschließend soll ein Aspekt parafiskalischer Organisationen verstärkt untersucht werden, der in der aktuellen Debatte um Parafisken einen prominenten Stellenwert einnimmt; die Selbstverwaltung dieser Institutionen. Der Beitrag schließt mit der Skizzierung möglicher Ausgestaltungsparemeter eines Familienparafiskus.

2. Bisherige Diskussionen zu einem Familienparafiskus

Diskussionen zu einem Familienparafiskus finden sich bereits in den 1960er Jahren bei Schreiber (1964). Ausgangspunkt der Überlegungen des sogenannten Schreiber-Modells 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 „Kindergeldkasse“ zusammenschließen, de-

ren 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 (BMFSFJ 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. In einer aktuelleren Stellungnahme spricht sich dieser Wissenschaftliche Beirat (BMFSFJ 2006b) dafür aus, die familienbezogenen Komponenten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung in einer steuerfinanzierten Familienkasse zu bündeln. Die Sachverständigenkommission zum Siebten Familienbericht schlägt ebenfalls eine Familienkasse vor. Damit hätten Familien nicht nur einen einzigen Ansprechpartner, sondern eine solche Institution könnte einen dementsprechend größeren politischen Einfluss für die Belange der Familien ausüben (vgl. BMFSFJ 2006a).

Auch Winfried Schmähl (1997, 2001, 2002 und 2004) stellt seine Überlegungen zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere des deutschen Alterssicherungssystems und der gesetzlichen Pflegeversicherung in Verbindung mit dem Vorschlag der Einführung einer steuerfinanzierten Familienkasse dar. Schmähl schlägt vor, dass alle familienpolitischen Leistungen über den allgemeinen Staatshaushalt in Form einer Familienkasse finanziert werden sollen. Auch andere Ökonomen fordern eine Bündelung familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, wie z.B. Bert Rürup (vgl. Hoffmann & Tillmann 2005).

Für die Herleitung und Begründung einer Familienkasse aus juristischer Sicht, vgl. Kingreen (2007). Kingreen (2007) spricht sich für eine beitragsfinanzierte Familienkasse aus, da sie zielgenau und ganzheitlich, sowie nachhaltig und transparent wirke. Schuler-Harms (2008) setzt sich aus juristischer Sicht mit den finanzwirtschafts- und organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Familienkasse auseinander.³

Auch im intermediären Spektrum finden sich auf unterschiedlichen Ebenen und bei unterschiedlichen Akteuren Vorschläge für einen Familienparafiskus. Das Zentralkomitee der deutschen Katholiken (vgl. Meyer 2001: 8) fordert z.B. eine Familienkasse aufbauend auf den Ideen von Oswald von Nell-Breuning: Aus einer solchen Kasse sollten die Zahlungen zur Finanzierung von Rentenbestandteilen für Eltern fließen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich ebenfalls für die Einrichtung einer Familienkasse ausgesprochen, in die alle Bevölkerungsgruppen einzahlen sollten (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001). Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge äußert sich in einer Stellungnahme positiv zu dem Vorschlag einer Familienkasse (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007). Weitere Beispiele finden sich bei Spieß (2004).

3 Fthenakis et al. bezeichnen den Vorschlag einer „Kinderkasse“ (die in Anlehnung an eine Familienkasse konzipiert ist) als „systemsprengend“, obwohl sie auch meinen, dass die dahinter liegenden Motive, plausibel und unterstützenswert sind (BMFSFJ 2003). Wiesner (2003) betrachtet eine „Kinderkasse“ bzw. „Familienkasse“ ebenfalls als eine Möglichkeit, welche eine nachhaltige Finanzierung der Kinderbetreuung gewährleisten könnte und setzt sich kritisch mit diesem Vorschlag auseinander.

Im politischen Kontext findet sich im Koalitionsvertrag der Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD ein expliziter Auftrag, das Vorhaben einer Familienkasse zu prüfen. In diesem Koalitionsvertrag wird festgeschrieben, dass es die Zielperspektive ist, „Familienkassen“ neuen Typs entstehen zu lassen, um eine gesetzliche Harmonisierung der Leistungen und die organisatorische Bündelung ihrer Bearbeitung voranzutreiben. Es wird erwartet, dass die „Konzentration und Zusammenführung familienpolitischer Leistungen in einer solchen ‚Familienkasse‘ (...) mehr Transparenz und die Grundlage für eine gerechtere und zielgenauere Familienförderung schaffen“ kann (siehe CDU, CSU & SPD 2005: 101).⁴ Entsprechend beschäftigte sich auch das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen mit dem Thema einer Familienkasse. In einem Zwischenbericht des Kompetenzzentrums wird die entsprechende Diskussion zusammengefasst (vgl. BMFSFJ 2008, Abschnitt 2.4). Bereits im Vorfeld dieser Überlegungen hatten unterschiedliche Parteien, insbesondere die Frauenunion der CDU und Bündnis90/Die Grünen die Einführung einer solchen oder ähnlichen Kasse gefordert (vgl. ausführlicher Spieß 2004).

Neben diesen Beispielen aus dem deutschen Raum gibt es im europäischen Ausland Beispiele bereits umgesetzter Familienparafisken. Belgien, Frankreich und Luxemburg sind Länder in Europa, die einen eigenständigen Familienparafiskus haben. In Frankreich werden die familienpolitischen Leistungen über die *Caisse Nationale d'Allocation Familiale* (CNAF), die französische Familienkasse, organisiert und finanziert. Die CNAF ist auf lokaler Ebene durch ein Netz von lokalen Kassen (CAF) vertreten (vgl. dazu ausführlicher Veil 2004 oder Spieß 2004).

3. Theoretische Hintergründe und Bewertungen zu parafiskalischen Modellen der Familienförderung

Parafisken sind ein Konstrukt, mit dem sich vorrangig Forschungsarbeiten im kontinentaleuropäischen Raum beschäftigen. In der anglo-amerikanischen Fachliteratur finden sich Parafisken nicht als Forschungsgegenstand. Die Theorie der Parafisken ist weniger an ökonomischen als an staatsrechtlichen Kategorien orientiert. So findet sie sich vor allem in älteren Arbeiten und ist kaum Gegenstand aktueller sozial- und finanzwissenschaftlicher Diskussionen. Sie beschäftigt sich vorrangig mit organisatorischen Fragen und weniger mit Fragen der Effizienz und Verteilung.⁵

4 Der Koalitionsvertrag spricht bewusst von einer „Familienkasse neuen Typs“, um diese von den bereits existierenden Familienkassen abzugrenzen, die in Deutschland für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes zuständig sind.

5 Gleichwohl das Forschungsfeld parafiskalischer Organisationen nicht sehr umfangreich ist, so gibt es keine eindeutige Begriffsabgrenzung parafiskalischer Organisationen. Unumstritten ist es dagegen, welche Institutionen den Parafisken zuzuordnen sind. Zu den Parafisken zählen in Deutschland 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 1992) 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 setzt sehr stark an der „Inputseite“ an, indem er als konstitutive Eigenschaft von Parafisken das „Recht der hoheitlichen Mittelbeschaffung“ und die „Zwangsmitgliedschaft“ definiert. Andreae (1963) und Smekal (1969) 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. In Anlehnung an diese finanzsoziologischen Ansätze 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 (z.B. 1969) nicht vor, weil Zwangsabgaben erhoben werden, sondern Zwangsabgaben werden erhoben, weil Parafiskalität vorliegt. Tiepelmann (z.B. 1992) findet mit Koautoren (vgl. z.B. Tiepelmann und van der Beek 1992a und 1992b) als Erster einen ökonomisch-finanztheoretischen Zugang zur Theorie der Parafisken. In diesem Theorieansatz ist die Charakterisierung der Parafisken anhand der gutspezifischen Kriterien der Kollektivgütertheorie zentral (Tiepelmann 1992). Für ihn sind das Ausmaß der gesamtgesellschaftlichen positiven externen Effekte und der staatlichen Meritorisierungserfordernisse ein konstitutives Merkmal von parafiskalischen Institutionen. Für weitere Ansätze parafiskalischer Theorien vgl. Spieß (2007).

Die Frage, inwiefern eine Finanzierung und Organisation familienbezogener Maßnahmen über einen Parafiskus sinnvoll ist, erfordert im Sinne des finanztheoretischen Ansatzes eine Auseinandersetzung mit den Gütereigenschaften familienbezogener Maßnahmen. Demnach muss gefragt werden, inwiefern (positive) externe Effekte vorliegen, die in ihrem Ausmaß erheblich sind bzw. inwiefern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe vorliegt. Dies sind die zentralen Kriterien der Kollektivgütertheorie. Das Vorliegen eines Kollektivgutes ist im Sinne eines finanztheoretischen Ansatzes eine notwendige Bedingung für Parafisken.

Wenn die ökonomischen Begründungen für familienbezogene Maßnahmen des Staates betrachtet werden, so ist die Frage nach der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe eine mehrfach diskutierte; nicht zuletzt dann, wenn ökonomische Begründungen für den Familienlastenausgleich gesucht werden. Als allgemeiner Konsens kann festgehalten werden, dass die Leistungen, die Familien erbringen, positive externe Effekte verursachen, die in ihrem Ausmaß 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; Ott 2002). Häufig werden die positiven externen Effekte von Familien auch unter dem Stichwort „Humanvermögen“ oder „Humankapital“ zusammengefasst.⁶

6 Allerdings sind die entsprechenden positiven externen Effekte nicht mit dem gesellschaftlichen Humankapital gleichzusetzen, sondern es muss festgehalten werden, dass Familie nur einen Teil des gesellschaftlichen Humankapitals generiert.

Die Frage, inwiefern die Einrichtung eines Familienparafiskus finanztheoretisch gerechtfertigt ist, kann somit positiv beantwortet werden, da Familien erhebliche positive externe Effekte verursachen und darin – im Sinne der Kollektivgütertheorie – eine Begründung für die Einrichtung einer parafiskalischen Institution gesehen werden kann. In diesem Sinne können die betroffenen „Kollektive“, hier die Familien, Kompensationszahlungen für ihre Leistungen über einen Parafiskus erhalten.

3.1 Vor- und Nachteile von Parafisken im Allgemeinen

Bei der Frage nach der Bewertung bzw. der Vor- und Nachteile parafiskalischer Organisationen muss festgehalten werden, dass in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine solche Bewertung nicht systematisch diskutiert wird. Es finden sich vielmehr vereinzelt Hinweise, nach welchen Kriterien diese Institutionen zu beurteilen sind. Eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Argumente für und gegen einen Parafiskus kann als Grundlage für eine differenziertere Bewertung derselben dienen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden Argumente für und gegen parafiskalische Modelle skizzenhaft zusammengeführt werden (für eine ausführliche Darstellung vgl. Spieß 2004).

Die Vorteile parafiskalischer Aufgabenerfüllung werden darin gesehen, dass der *Staatshaushalt von gruppenbezogenen Ausgaben entlastet* wird. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, da es sich bei parafiskalischen Organisationen um Selbstverwaltungskörperschaften handelt. Eine parafiskalische Aufgabenerfüllung ermöglicht damit eine fachliche Spezialisierung und Arbeitsteilung im Staatssektor auch in Bezug auf die *Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen*. Positiv zu bewerten ist, dass die Entscheidungen von einer *unabhängigen*, nicht direkt an staatliche Entscheidungsprozesse gebundenen *selbständigen Körperschaft* getroffen werden (vgl. Tiepelmann 1992: 34). Ein weiterer zentraler Vorteil, der Parafisken zugeschrieben wird, und der mit deren Unabhängigkeit eng verbunden ist, ist die Erwartung, dass sie eine *langfristige Aufgabenerfüllung* unabhängig von demokratischen Wahlzyklen eher gewährleisten können als Ministerien oder vergleichbare Akteure.

Ferner wird positiv bewertet, dass im Allgemeinen die parafiskalische *Aufgabenerfüllung* stärker als bei den Gebietskörperschaften mit dem *Äquivalenzprinzip* verbunden ist. Dabei wird angenommen, dass die Erhebung von Abgaben für zweckgebundene 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 Angebots von öffentlich (mit)finanzierten Gütern erhöhen soll. Außerdem wird durch Parafisken der unmittelbare staatliche *Steuerdruck* auf die Staatsbürger *gemildert*, da Parafisken häufig Beiträge nehmen, die dem Äquivalenzprinzip angeglichen sind (vgl. z.B. Smekal 1980: 15).⁷

⁷ Die Beitragsfinanzierung ist eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für das Äquivalenzprinzip.

Eine negative Beurteilung von parafiskalischen Organisationen steht häufig damit in Verbindung, dass diese altbewährte *Haushaltsgrundsätze der Finanzwissenschaft* durchbrechen. Dabei wird neben dem Grundsatz der Nonaffektation insbesondere an die Grundsätze der Budgeteinheit, Vollständigkeit und Klarheit gedacht (vgl. z.B. Tiepelmann & Dick 1995, 183). In Deutschland haben in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) festgelegte Budgetgrundsätze, wie z.B. das Nonaffektationsprinzip, allerdings keinen Verfassungsrang (vgl. z.B. Stern 1980). So erlaubt z.B. Paragraph 8 Satz 2 BHO eine Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips durch Gesetz oder Haushaltsplan. Unabhängig davon kann kritisch bemerkt werden, dass die Existenz von Parafisken die *Planungs- und Kontrollfunktion des Parlaments erschweren* kann, wenn diese ihren eigenständigen Haushalt haben. Die Existenz von Parafisken kann 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.

Auch hinsichtlich der *Selbstverwaltungs-konstruktion* von Parafisken kann es zu negativen Begleiterscheinungen kommen (vgl. dazu ausführlicher Kapitel 3.3): Wenn gesamtgesellschaftliche und damit auch staatliche Aufgaben an einen Parafiskus delegiert werden, wird auf der einen Seite die Selbstverwaltungs-konstruktion ständig der Tendenz staatlicher Intervention ausgesetzt. 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 wäre dann faktisch eine Einengung des budgetpolitischen Handlungsspielraums die Folge.

3.2 Vor- und Nachteile von Parafisken in Hinblick auf familienbezogene Leistungen

Inwiefern können die Vorteile, die Parafisken im Allgemeinen zugeschrieben werden, auf einen Familienparafiskus im Speziellen übertragen werden (vgl. dazu auch Spieß 2004 und 2007)? Sowohl die Langfristigkeit der Entscheidung für ein Kind, als auch das Postulat einer lebensverlaufsorientierten ausgerichteten Familienpolitik (BMFSFJ 2006a), sprechen für eine *stetige, langfristige und nachhaltige Finanzierung familienbezogener Maßnahmen*.⁸ Dies kann ein Parafiskus sehr viel besser gewährleisten als eine „Ressortfinanzierung“ im heutigen Sinne, da ein Parafiskus – und dies ist ein wichtiges Argument – nicht an Wahlzyklen gebunden ist. Auch Kingreen (2007) argumentiert, dass ein Familienparafiskus, aufgrund seiner organisationsrechtlichen Verselbständigung gegen tagespolitische Zugriffe verhältnismä-

8 Auch Arndt (1994) betont in seiner Arbeit zum Familienkreditmodell die Bedeutung einer Glättung von Einkommensströmen von Familien im Sinne einer langfristig ausgerichteten Familienpolitik. Er betont, dass nur dann eine wirkliche Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf besteht.

big gut abgesichert ist. Damit könnten grundsätzlich Diskontinuitäten in der deutschen Familienpolitik, wie sie bereits im fünften Familienbericht bemängelt wurden, reduziert werden, da die Ausrichtung familienbezogener Maßnahmen nicht mehr allein der politischen Prioritätensetzung und Haushaltslage wechselnder Regierungen unterliegt (vgl. BMFSFJ 1995).⁹

Wäre nur noch *eine* Institution, nämlich ein Familienparafiskus, für die Organisation und Finanzierung wichtiger familienbezogener Leistungen verantwortlich, wäre auch eine *verbesserte Abstimmung zwischen der Leistungsnachfrage und der Leistungserstellung* möglich. Familienbezogene Maßnahmen könnten zielgenauer ausgerichtet werden. Es könnte zu einer Transaktionskostensenkung bei Entscheidungen kommen, da nicht wie bisher mehrere Akteure auf unterschiedlichen Ebenen ihre Leistungen selbst ausgestalten, verwalten und finanzieren müssten und damit nicht zwingend aufeinander abstimmen. Der Mehrbedarf oder auch ein nicht vorhandener Bedarf bei Familien im Allgemeinen bzw. bei einzelnen Gruppen von Familien könnte sehr viel eindeutiger identifiziert und familienbezogene Leistungen entsprechend angepasst werden. Auch dies erhöht die Zielgenauigkeit des Gesamtsystems. Außerdem kann die Effizienz der Leistungen dadurch verbessert werden, dass die für familienbezogene Leistungen zuständige *eine* Institution eine *einheitliche Bedarfsermittlung* von und für Familien durchführt. Eine solche einheitliche Bedarfsermittlung kann – gegenüber dem Status quo – auch eine Entlastung für Familien darstellen und zu einem Bürokratieabbau beitragen. Dies ist dann der Fall, wenn diese ihre Bedarfslage nicht mehr – wie bisher – gegenüber unterschiedlichen Leistungserbringern darstellen bzw. nachweisen müssen.¹⁰ Für die Familien kann dies auch zu einer größeren Transparenz des Leistungsspektrums führen.

In Abhängigkeit von der Finanzierung eines Familienparafiskus durch eine Beitrags- oder Steuerfinanzierung (siehe Kapitel 4) kann die *Akzeptanz der Ausgaben für eine Familienförderung* mehr oder weniger erhöht werden. Dies ist insbesondere bei einer Beitragsfinanzierung der Fall, bei der im Sinne des Äquivalenzprinzips die Einnahmen direkten Ausgaben zuzuordnen sind. Dieses finanzpsychologische Argument kann auch dazu beitragen, dass *mehr Mittel für familienbezogene Maßnahmen* zur Verfügung stehen, da es möglich ist, die finanzielle Belastbarkeit der Betroffenen grundsätzlich zu erhöhen, wenn den Ausgaben der Bürger direkte Leistungen gegenüberstehen.¹¹ Auf einen steuerfinanzierten Familienparafiskus oder einen Parafiskus, der Beiträge erhebt, die nicht mit dem Äquivalenzprinzip verbunden sind, trifft dieses Argument nur bedingt zu, da in diesem Fall zwar ein Leistungsspektrum klar definiert ist, aber grundsätzlich kein direkter Zusammenhang mit Steuerbeiträgen vorliegt. Im Falle eines Familienzuschlags auf die Einkommenssteuer, wie sie von einigen Autoren vorgeschlagen wird (siehe unten), wäre

9 Wie weiter unten in diesem Abschnitt argumentiert, ist dies nicht einer vollkommen Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsprozessen gleichzusetzen.

10 Insbesondere dieser empirische Bestand wird im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Großen Koalition bemängelt. „Transferleistungen für Familien in Deutschland werden derzeit an verschiedenen Stellen bearbeitet und ausgezahlt. Ihnen liegen zum Teil unterschiedliche Einkommensbegriffe und Einkommensgrenzen zugrunde“ (vgl. CDU, CSU und SPD 2005: 101).

11 Dafür gibt es empirische Hinweise (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 1994).

allerdings eine direktere Zuordnung von Steuermitteln und Leistungen möglich. Eine solche direkte Verbundenheit könnte dazu führen, dass die Zahlungsbereitschaft für einen Familienparafiskus steigt bzw. der „Steuerdruck“ abnimmt. Allerdings muss auch betont werden, dass eine Zuordnung von Beiträgen und Leistungen nicht trivial ist, da sie voraussetzt, dass die familienbezogenen Leistungen zunächst operationalisiert und quantifiziert werden. Mit dem jüngst erstellten Finanztableau des Bundesfamilienministeriums ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung vollzogen.

Ein weiterer Vorteil der Schaffung einer neuen Institution für Familien ist, dass über einen solchen eigenständigen „Akteur“ den *Belangen von Familien in der Gesellschaft mehr Aufmerksamkeit* zukommt. Dies ist auch in der theoretischen Auseinandersetzung mit Parafisken ein zentrales Argument für deren Existenz: Sie sollen zu einer Förderung und Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der gesellschaftlichen Gruppe beitragen, deren Zielvorstellungen sie vertreten. Auch real existierende Beispiele belegen die Relevanz einer eigenständigen Institution, die familiäre Belange in der Gesellschaft vertritt: Insbesondere das Beispiel Frankreich, wo die Familienpolitik über eine Familienkasse finanziert und organisiert wird, die ein Teil des sozialen Sicherungssystems ist, zeigt dies. Hier hat Familienpolitik seit vielen Jahren einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert (vgl. z.B. Veil 2003, 2004). Würde man dagegen eine Umgestaltung der Familienförderung so durchführen, dass keine neue Institution bzw. kein neuer Akteur geschaffen wird, so ist ceteris paribus eine zunehmende Bedeutung familienbezogener Belange auf gesamtgesellschaftlicher Ebene nicht in gleichem Maße zu erwarten.¹²

Eine Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus, der als selbständiger Akteur agiert, setzt die Schaffung einer neuer Organisation oder die Angliederung an bereits bestehende parafiskalische Institutionen voraus. Damit sind auf der einen Seite die Vorteile einer Dezentralisierung von Entscheidungen verbunden, wenn man bedenkt, dass der Staat Entscheidungen an den Parafiskus delegiert und dieser aufgrund seiner Spezialisierung gezielter auf den Bedarf der Familien eingehen kann. Auf der anderen Seite liegt es – in Analogie zu bisherigen parafiskalischen Institutionen in Deutschland – nahe, die Schaffung eines Familienparafiskus auf Bundesebene und damit zentral anzustreben. Dadurch wäre gewährleistet, dass unabhängig von der regionalen Zugehörigkeit allen Familien grundsätzlich das gleiche Leistungsspektrum zusteht. Dies schließt nicht aus, dass ein Familienparafiskus regionale Bedarfsunterschiede berücksichtigt. Auch in Frankreich wird dies über eine Familienkasse gewährleistet, die auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt ist und 123 regionale Einzelkassen umfasst (siehe Veil 2004).

Mit der Schaffung einer neuen Institution bzw. der Angliederung an bereits bestehende Institutionen ist auch die Schaffung einer neuen Verwaltung bzw. die Angliederung an bereits existierende Verwaltungen notwendig. Damit ist grundsätzlich

12 Das Beispiel Frankreich legt nahe, dass nicht davon auszugehen ist, dass dieser Effekt lediglich kurzfristig auftritt. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass im Vergleich zum bisherigen System die Leistungen und deren Ausgestaltung kontroverser als bisher zwischen den „Gebern“ und „Empfängern“ diskutiert werden. Ein solcher Diskurs kann aber grundsätzlich auch zu einer größeren Effizienz und Effektivität des Leistungssystems beitragen und im Sinne einer regelmäßigen Überprüfung des Gesamtsystems sinnvoll sein.

das *Entstehen neuer Bürokratien* nicht ausgeschlossen, was in der jüngeren Diskussion häufig als ein entscheidendes Argument gegen einen neuen Parafiskus genannt wird. Auf theoretischer Ebene ist dieses Argument den Nachteilen von Parafisken, zu denen zunehmende Unübersichtlichkeit und auch Ineffizienz gehören, zuzuordnen. Zur Bewertung dieses Argumentes müssen mehrere Aspekte berücksichtigt werden: Zum Einen können im Vorfeld – insbesondere vor dem Hintergrund bisheriger bundesdeutscher Erfahrungen – entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, um eine möglichst „schlanke“ Bürokratie zu schaffen. Zum Anderen wird im Kontext eines Familienparafiskus argumentiert, dass er dem Bürokratieabbau diene, da er zu einer Entbürokratisierung der Vielzahl familienbezogener Maßnahmen beitragen kann. So kann es zu Bürokratieabbau führen, wenn Leistungen gebündelt und aufeinander abgestimmt werden.

Die Verselbständigung, Eigenständigkeit und Unabhängigkeit, die dem Parafiskus immanent sind, dürfen jedoch nicht zur Folge haben, dass der Parafiskus vollkommen eigenständig sein Leistungsspektrum festlegt und keinen weiteren parlamentarischen Kontrollen unterliegt. Das Recht, den prinzipiellen Leistungskatalog festzumachen, muss vielmehr beim Parlament verbleiben. Es dürfen die parlamentarischen Planungs- und Kontrollrechte nicht vollkommen eingeschränkt werden. Auch ein Familienparafiskus muss einer gesetzlichen Steuerung unterliegen und eine ministerielle Aufsichtsbefugnis muss sicherstellen, dass dem Argument von „Schattenhaushalten“ Rechnung getragen wird.

Wie die Ausführungen dieses Kapitels gezeigt haben, spricht vieles für eine Finanzierung und Organisation familienbezogener Maßnahmen durch einen Parafiskus. Eine abschließende Bewertung, ob familienbezogene Maßnahmen über einen Parafiskus finanziert und organisiert werden ist allerdings letztlich dem politischen Entscheidungsprozess vorbehalten.

3.3 Ein spezifischer Aspekt: Die Selbstverwaltung von Parafisken

Wie oben bereits mehrfach erwähnt kommt der Selbstverwaltung eines Familienparafiskus ein besonderer Stellenwert zu. Dabei meint Selbstverwaltung die eigenverantwortliche Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die davon Betroffenen. Selbstverwaltung ist ein Mittel der Dezentralisierung, das eine sach- und ortsnahe Entscheidungsfindung und die Nutzung von externem Sachverstand ermöglicht und zur Staatsentlastung beitragen soll. Sie kann die Begrenzung des staatlichen Verantwortungsbereichs auf Gewährleistungs- und Regulierungsaufgaben erlauben. Das Instrument der Selbstverwaltung eröffnet dem Bürger damit grundsätzlich die Chance, bei der Politikformulierung und –implementierung direkt mitzuwirken. Der Selbstverwaltung wird letztlich eine positive Wirkung auf die demokratische Sozialisation der Bürger zugeschrieben. Selbstverwaltungsträger gehören nicht der hierarchischen Ministerialverwaltung an, sie sind institutionell verselbständigt und verfügen über unabhängige Entscheidungsbefugnisse (vgl. z.B. Hendler 1984).

Allein diese kurze Darstellung der Selbstverwaltung im Allgemeinen zeigt, dass die ihr zugeschriebenen Vorteile und auch deren Zweck sehr eng mit den Argumenten und Vorteilen von parafiskalischen Organisationen verbunden sind. Es wird

auch deutlich, dass eine sach- und ortsnahe Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund der Defizite im deutschen System familienbezogener Leistungen grundsätzlich sehr sinnvoll ist.

In Deutschland gehört die Selbstverwaltung seit der Errichtung der gesetzlichen Sozialversicherung zu den konstitutiven Merkmalen des deutschen Sozialstaates. Selbstverwaltete Körperschaften, wie die Sozialversicherungsträger, sind in Deutschland in ihrer Rechtsform Körperschaften des öffentlichen Rechts. Von einer „echten“ Selbstverwaltung im Sinne einer eigenverantwortlichen Gestaltung von Beiträgen, Leistungen und Organisation kann im Bereich der deutschen Sozialversicherung allerdings nicht gesprochen werden (Schnapp 1994). Klenk (2006) diskutiert die Grenzen der individuellen Verwaltungspartizipation und die existierenden Legitimationsdefizite aufgrund interner Steuerungs- und Kontrollprobleme in den Selbstverwaltungen der deutschen Sozialversicherungen. Sie führt aus, dass in der gegenwärtigen Form der sozialen Selbstverwaltung dieser nicht das Prädikat einer partizipativen und effizienten Verwaltungsführung verliehen werden kann. Zu einer Erneuerung kann es nach Klenk (2006) nur kommen, wenn institutionelle Reformmaßnahmen durchgeführt werden. Mit drei Strukturmodellen der Sozialversicherungsträger (1) als genossenschaftliche Konsumentendemokratie, (2) als mitbestimmte Unternehmen oder (3) als anstaltliche Selbstverwaltung werden von Klenk (2006) drei mögliche Entwicklungsszenarien für die Träger der Sozialversicherung beschrieben. Letztlich ist es eine normative Entscheidung welches Strukturmodell für welchen selbstverwalteten Akteur sinnvoll erscheint. Auch im Kontext eines Familienparafiskus wäre deshalb im Vorfeld einer Umsetzung zu entscheiden, welches Strukturmodell am sinnvollsten wäre und wie insbesondere die ausgemachten Mängel in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen im Vorfeld verhindert bzw. reduziert werden können. Grundsätzlich sind diese festgemachten Mängel jedoch kein Argument gegen eine (neue) Selbstverwaltung, sondern vielmehr ein Argument für eine sorgfältig durchdachte und wohlüberlegte Einführung eines selbstverwalteten Familienparafiskus.

4. Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Familienparafiskus

Abschließend werden weitere Ausgestaltungsparameter eines Familienparafiskus diskutiert: die *Finanzierungsform* und das mögliche *Leistungsspektrum*. Grundsätzlich wäre eine Beitragsfinanzierung eines Familienparafiskus in Anlehnung an die bisherigen Sozialversicherungsträger denkbar (vgl. für eine solche Diskussion Kinsgreen 2007 sowie Spieß 2005). Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die existierende Form der Beitragsfinanzierung der deutschen Sozialversicherung könnte eine Variante darin bestehen, dass die gesamte Wohnbevölkerung einkommensabhängige Beiträge entrichtet. Dies hätte den Vorteil, dass alle Bevölkerungsgruppen in die Finanzierung einbezogen sind und dass die Beitragszahler mit den Abgaben klar umrissene Leistungen verbinden können und dadurch *ceteris paribus* ihre Zahlungsbereitschaft steigt. Inwiefern eine Beteiligung der Arbeitgeberseite analog dem

bisherigen sozialen Sicherungssystem erfolgen sollte, muss im politischen Prozess entschieden werden. Zum Einen sprechen Erfahrungen aus Frankreich, wo sich die Familienkasse zu einem Drittel aus Mitteln des Staates und zu etwa zwei Dritteln aus Abgaben der Arbeitgeber und auch aus Tabaksteuererlösen finanziert für ein entsprechendes Modell. Zum Anderen würde eine Beitragsbeteiligung der Arbeitgeber in der öffentlichen Diskussion mit einem Anstieg der Lohnnebenkosten verbunden werden, was aus politökonomischen Gründen die Umsetzungschancen einer entsprechenden Reformvariante verringern könnte.¹³

Eine „beitragsfreie“ Variante ist eine Finanzierung von Parafisken über Steuermittel. Für eine solche Variante sprechen systematische Gründe, da die staatliche Finanzierung familienbezogener Leistungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die üblicherweise über Steuern finanziert wird (vgl. auch Schmähl 2004). Für eine Steuerfinanzierung kommen grundsätzlich die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer in Frage. Letztere Finanzierungsquelle ist jedoch insofern nicht zu empfehlen, da Familien aufgrund ihrer hohen Konsumquote an der Finanzierung familienbezogener Leistungen in diesem Falle überdurchschnittlich stark beteiligt wären. Eine Finanzierung auf der Basis der Einkommensteuer ist sinnvoller, da sie die steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen auch unter Berücksichtigung familialer Unterhaltsverpflichtungen am besten widerspiegelt (vgl. auch Althammer & Romahn 2006). Bei dieser Variante könnte eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen mit der Finanzierung aus einem explizit auf diese Leistungen bezogenen Steueraufkommen kombiniert werden (vgl. dazu ausführlicher Spieß 2005, 2006). Dabei ist beispielsweise an einen „Familienzuschlag“ auf die Einkommenssteuer in Anlehnung an den „Solidaritätszuschlag“ zu denken.

Außerdem wäre eine Mischung der Finanzierungsinstrumente möglich: Dies würde bedeuten, dass sich ein Familienparafiskus teilweise aus Beiträgen und teilweise aus Steuermitteln finanziert. Ein ähnliches Modell kann letztlich in der französischen Familienkasse gesehen werden, die sich neben Arbeitgeberbeiträgen aus Steuermitteln finanziert (vgl. Spieß 2004: Kapitel 5.1.3).

In dem von einem Familienparafiskus abgedeckten *Leistungsspektrum* liegt eine weitere grundsätzliche Ausgestaltungsoption: Es wäre vorab zu entscheiden, welche familienbezogenen Leistungen in einem solchen Parafiskus enthalten sein sollen. Wie einleitend bemerkt, ist eine solche Entscheidung fundiert erst nach einer systematischen Evaluierung des Gesamtableaus familienbezogener Leistungen möglich.

Um den Erfolg einer solchen Wirkungsanalyse sicherzustellen, sollten wichtige Merkmale einer Evaluierung im Allgemeinen und im Speziellen familienbezogenen Kontext bedacht werden. Zum Einen ist es wichtig, vorab zu definieren, welche Ziele die Wirkungsanalyse untersucht. Das Bundesfamilienministerium spricht davon, eine nachhaltige Familienpolitik anzustreben, die sich durch eine frühe und gute Förderung von Kindern, die wirtschaftliche Stabilität der Familien sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter kennzeichnet (vgl. z.B. BMFSFJ 2007). Eine Wirkungsanalyse sollte diese Ziele berücksichtigen. Eine

¹³ Es ist in der ökonomischen Literatur durchaus umstritten, ob die Arbeitgeberbeteiligung tatsächlich mit einer Lohnnebenkostensteigerung verbunden ist (vgl. für den Kontext der Familienkasse Spieß 2005).

Evaluierung sollte aber auch die heterogenen Bedarfe von Familien und ihren Mitgliedern bedenken und eine langfristige Perspektive in dem Sinne einnehmen, als dass sie die Familie im Lebensverlauf ihrer Mitglieder betrachtet (vgl. dazu auch BMFSFJ 2006a).¹⁴ Außerdem sollte sie prüfen, inwiefern komplementäre, substitutive oder neutrale Wirkungen von familienbezogenen Maßnahmenbündeln existieren. Ferner sollten die Evaluationserfahrungen anderer Länder einbezogen werden. Aus der Sicht der Betroffenen zeichnet sich das bisherige System familienbezogener Maßnahmen durch eine hohe Intransparenz aus. Im Sinne der Familien sollte das System deshalb auch in dieser Hinsicht verbessert werden – auch dies muss eine Evaluierung mitbedenken. Auf der Basis einer solchen sehr differenziert und zuletzt auch aufwendig durchzuführenden Wirkungsanalyse sollte über den möglichen Leistungskatalog einer Familienkasse entschieden werden. Ihre Durchführung einer entsprechenden Evaluierung müsste im wissenschaftlichen Wettbewerb erfolgen, allerdings von den zuständigen Bundesressorts angestoßen und öffentlich finanziert werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt können in Hinblick auf das Leistungsspektrum vielmehr nur grundsätzliche Optionen benannt werden. In Anlehnungen an die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen (BMFSFJ 2006) könnte es eine Option sein, die sozialversicherungsinternen monetären Leistungen über eine Familienkasse zu finanzieren und damit aus der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung auszugliedern. Zu den in quantitativer Hinsicht bedeutendsten Instrumenten zählt die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und die Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Finanzierung dieser Leistungen über eine Familienkasse wäre ein erster möglicher Ansatz.

In einem weiteren Schritt könnte eine Integration anderer monetärer Leistungen des Bundes für Familien erfolgen, dabei ist insbesondere an transferrechtliche Maßnahmen, wie z.B. das Elterngeld, zu denken. Steuerrechtliche Maßnahmen des Kindergeldes, also nicht dessen Förderanteil, sind, so argumentieren Althammer und Rohmahn (2006), nicht für die Bündelung in einer Familienkasse geeignet, da es sich dabei um keine familienbezogene Leistung im engeren Sinne handelt. Kingreen (2007) spricht sich dagegen für eine Integration des Kindergeldes und des Kinderzuschlags in eine Familienkasse aus. Darüber hinaus argumentiert er, über eine Familienkasse einen „Elternunterhalt bei Hilfebedürftigkeit im Alter“ abzusichern. Festzuhalten ist, dass in mittelfristiger Perspektive eine Integration und Bündelung der familienbezogenen Leistungen des Bundes in einer Familienkasse der Vorrang gegeben werden sollte. Eine solche mittelfristige Beschränkung hätte den Vorteil, dass nicht von Anfang alle an familienbezogenen Leistungen beteiligten Gebietskörperschaften für das Vorhaben einer Familienkasse gewonnen werden müssten.

14 Eine lebensverlaufsorientierte Perspektive ist von zentralem Stellenwert, denn letztlich kann die Effektivität familienbezogener Maßnahmen nur über den Lebensverlauf von Individuen erfasst werden (vgl. dazu BMFSFJ 2006a). Für einen ersten Ansatz einer Zusammenstellung familienbezogener Maßnahmen über den Lebensverlauf einer Familie, vgl. BMFSFJ (2007b).

Damit würden entsprechende aufwendige Abstimmungsprozesse entfallen und die Umsetzungswahrscheinlichkeit mittelfristig steigen.

Inwiefern in anschließenden Schritten und in einer langfristigen Perspektive auch Realtransfers der Länder und Kommunen an die Familien in einen Familienparafiskus zu integrieren sind, ist weiter zu diskutieren. Vor dem Hintergrund der ganzheitlichen Abstimmung familienbezogener Leistungen bei einem familienpolitischen Akteur und im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung dieser Leistungen spricht einiges dafür. Auch das Beispiel Frankreich, wo die Familienkasse auch an der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren beteiligt ist (vgl. z.B. Veil 2003) könnte als Vorbild dienen.¹⁵ Allerdings ist eine solche Integration in Hinblick auf die verfassungsrechtliche und föderale Ordnung in Deutschland nur schwer umsetzbar. Kingreen (2007) argumentiert, dass Leistungen, die mit anderen Subsystemen wie Kindergarten und Schule zusammenhängen, nicht in eine Familienkasse zu integrieren sind. „Leistungssysteme (...), die einen im Gesetz jeweils genauer umschriebenen besonderen Tatbestand der Bedürftigkeit voraussetzen, bilden in einem solchen System einen Fremdkörper“ (Kingreen 2007: 9).

5. Abschließende Zusammenfassung

Abschließend lässt sich rekapitulieren, dass ein Familienparafiskus die Transparenz familienbezogener Maßnahmen in Deutschland weiter erhöhen würde. Durch die Zusammenführung weitgehend isolierter Einzelleistungen würden sich die Anspruchsvoraussetzungen und Einkommensgrenzen der familienpolitischen Maßnahmen harmonisieren lassen. Die familienpolitischen Instrumente könnten besser aufeinander abgestimmt werden. Wenn eine Ausgliederung aus dem allgemeinen Staatshaushalt stattfände, dann wären die Mittel dem Nonaffektationsprinzip entzogen und es bestände eine zuverlässigere und stabilere, d.h. nachhaltige Finanzierungsbasis. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Familienpolitik. Außerdem könnte sich die Akzeptanz des Systems der Familienförderung erhöhen und der Abgabenwiderstand mildern, wenn die Mittel einer allgemein akzeptierten Zielsetzung, wie der Förderung von Familien, zufließen. Eine explizit auf familienbezogene Maßnahmen ausgerichtete Institution kann außerdem dazu beitragen, die Relevanz familienbezogener Leistungen für die Gesellschaft und die betroffenen Familienmitglieder stärker zu verdeutlichen und immer wieder in die gesamtgesellschaftliche Debatte einzubringen. Eine Diskussion um den Leistungskatalog eines Familienparafiskus setzt eine gründliche Evaluierung des Gesamtsystems voraus. Mittelfristig spricht einiges dafür mit einer Integration der familienbezoge-

15 Dabei könnte auch daran gedacht werden, die Bundesbeteiligung an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, wie sie in dem Beschluss/der Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau vom 28. August 2007 festgelegt wurde, über eine Familienkasse „abzuwickeln“. Damit wäre die Einrichtung von entsprechenden „Sondervermögen“ obsolet.

nen Maßnahmen der Sozialversicherung und anderen familienbezogenen „Bundesleistungen“ in eine Familienkasse zu beginnen.

Literatur

- 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: Akademische Druck- und Verlagsanstalt, S. 333-344.
- Althammer, Jörg & Romahn, Hajo (2006). Reform der monetären Familienpolitik – Notwendigkeit und Optionen. In: Jörg Althammer & Ute Klammer (Hrsg.), *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 25-54.
- Arndt, Joachim (1994). Das Familienkreditmodell. Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von Zeiten des Erziehungsurlaubes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bauer, Tobias & Strub, Silvia (2001). *Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik, Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).
- Berthold, Norbert & Fehn, Rainer (2002). Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71, 1., S. 26-42.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (Hrsg.) (1995). 5. Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Bonn.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2001). Gerechtigkeit für Familien. – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer (Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 202).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2003). *Auf den Anfang kommt es an!* Weinheim: Beltz Verlag.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (Hrsg.) (2006a). 7. Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (2006b). *Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich – Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (2006c): *Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen*. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 15. Dezember 2006.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (2007). *Politik für die Zukunft. Ziele des Bundesministeriums für Familie, Jugend, Frauen und Senioren*. Berlin, Bonn.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (Hrsg.) (2008). *Zwischenbericht des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen: Zukunft für Familie*. Berlin.
- BMFSFJ & Fraunhofer-Institut FIT (2008). *Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates, 15. Dezember 2006*. <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte,did=89432.html>, <26.05.2008>.

- CDU, CSU & SPD (2005). „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“, *Koalitionsvertrag vom 11. November 2005*. Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2002). Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien. *Monatsbericht April 2002*, 54, S. 15-32.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001). *Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland*. Berlin: DStGB (DStGB-Dokumentation Nr.20).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2007). *Anregungen für eine Überprüfung und Neuausrichtung der Familienförderung, Schriftliche Stellungnahme*. Berlin.
- Hendler, Reinhard (1984). *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im dynamischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*. Köln: Carly Heymanns.
- Hoffmann, Andreas & Stefan Tillmann (2005). Streit um Kürzungen für Kinderlose. *Süddeutsche Zeitung*, 24.06.2005, S. 20.
- Institut für Demoskopie Allensbach (1994). *Einstellungen der Bevölkerung zur Errichtung eines Kinder- und Familienfonds. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Allensbach: Institut für Demoskopie Allensbach.
- Kingreen, Thorsten (2007). *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 8. November 2007*. Regensburg, mimeo.
- Klenk, Tanja (2006). Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? *Zeitschrift für Sozialreform*, 52, S. 273-291.
- Lampert, Heinz (2002). *Die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Augsburg: Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg (Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 219).
- 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.
- Meyer, Hans Joachim (2001). *Bericht zur Lage der Nation*. Unkorrigiertes Redemanuskript zur Vollversammlung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken, 4./5. Mai 2001.
- Mückl, Wolfgang J. (2002). Familie und Familienpolitik aus allokativer Sicht. In: Nils Goldschmidt, Gerhard Beestermöller & Gerhard Steger (Hrsg.), *Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen: Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag*. Münster: LIT, S. 301-316.
- Nachtkamp, Hans Heinrich (2000). Plädoyer für ein staatliches Erziehungsentgelt. *ifo Schnelldienst, Band 53, Heft 9*, S. 3-9.
- Ott, Notburga (2002). Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familienpolitischen Debatte. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1, 71, 1, S. 11-25.
- Rosenschon, Astrid (2006). *Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*. Kiel (Kieler Arbeitspapier Nr. 1273).
- Schmäh, Winfried (1997). Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. In: Stefan Hradil (Hrsg.), *Differenz und Integration*. Frankfurt am Main, New York: Campus, S.1006-1020.
- Schmäh, Winfried (2001). Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern. Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen. In: Klaus-Dirk Henke & Winfried Schmäh (Hrsg.), *Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen*. Baden-Baden: Nomos (Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Band 9), S. 9-37.

- Schmähl, Winfried (2002). Familienleistungen und Alterssicherung – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht. *Deutsche Rentenversicherung*, 57. 12, S. 715-724.
- Schmähl, Winfried (2004). Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse. *Wirtschaftsdienst*, 84. 8, S. 506-511.
- Schnapp, Friedrich E. (1994). Organisation der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Bertram Schulin (Hrsg.), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1: Krankenversicherungsrecht*. München: Beck, S. 1179-1223.
- Schreiber, Wilfried (1964). *Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individual-Bereich*. Köln: Kohlhammer.
- Schuler-Harms, Margarete (im Erscheinen). Finanzwirtschafts- und organisationsrechtliche Rahmenbedingungen einer „Familienkasse“. In: Kirsten Scheiwe & Margarete Schuler-Harms (Hrsg.), *Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht*.
- Smekal, Christian (1969). *Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen*. Innsbruck: Österreichische Kommissionsbuchhandlung.
- Smekal, Christian (1980). Finanzen intermediärer Gewalten (Parafisci). In: Willi Albers W. et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*. Stuttgart (Lfg. 26), S. 2-16.
- Smekal, Christian (1992). Zur Vereinbarkeit von finanzsoziologischer und finanztheoretischer Begründung von Parafiski. In: Klaus Tiepelmann, Klaus & Gregor van der Beek (Hrsg.), *Theorie der Parafiski*. Berlin, S. 103-115 (Statt 1992 ist 1969 im Text aufgeführt).
- Spieß, C. Katharina (unter Mitarbeit von Sebastian Thomasius) (2004). *Parafiskalische Modelle zur Förderung familienpolitischer Leistungen*. Berlin: DIW (DIW Materialien Nr. 36).
- Spieß, C. Katharina (2005). Eine Familienkasse als familienbezogene Ergänzung einer Bürgerversicherung? In: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 189-203.
- Spieß, C. Katharina (2006) Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse. In: Jörg Althammer & Ute Klammer (Hrsg.), *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 55-72.
- Spieß C. Katharina (2007). Parafiskalische Institutionen zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben: das Beispiel Familienkasse. In: Johannes Schwarze, Jutta Rübiger & Reinhold Thiede (Hrsg.), *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung im Wandel. Festschrift für Christoph Heilberger*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, S. 245-276.
- Stern, K. (1980). Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2. München: C. H. Beck.
- Tiepelmann, Klaus (1975). Parafisci, *Wirtschaftsstudium*, Vol. 4, S. 295-300.
- Tiepelmann, Klaus (1992). Parafiski, In: Klaus Tiepelmann & Gregor van der Beek (Hrsg.), *Theorie der Parafiski*. Berlin: Gruyter, S. 33-40..
- Tiepelmann, Klaus & van der Beek, Gregor (1992a). Parafiski kontrovers: Eine Einführung. In: Klaus Tiepelmann & Gregor van der Beek (Hrsg.), *Theorie der Parafiski*. Berlin: Gruyter, S. 1-7.
- Tiepelmann, Klaus & van der Beek, Gregor (1992b). Eine finanztheoretische Sicht von Parafiski. In: Klaus Tiepelmann & Gregor van der Beek (Hrsg.), *Theorie der Parafiski*. Berlin: Gruyter, S. 81-102.
- Tiepelmann, Klaus & Dick, Günther (1995). *Grundkurs Finanzwissenschaft*. Hamburg: S + W Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Veil, Mechthild (2003). *Wohlfahrtsstaatliche Konzepte, Kinderbetreuungskulturen und Geschlechterarrangements in Europa*. In: gender...politik...online. Gender in den Sozialwissenschaften, http://www.fu-berlin.de/gpo/mechthild_veil.htm, <01.05.2006>.

Veil, Mechthild (2004). Frankreich. Erklärt die gesellschaftliche Verankerung französischer Familienpolitik die steigenden Geburtenraten und die hohe Müttererwerbstätigkeit? *Auslandsinfo der Konrad-Adenauer-Stiftung* Nr. 1, S.4-25.

Wiesner, Reinhard (2003). Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und die Einheit der Jugendhilfe. *Zentralblatt für Jugendrecht*, 90, S. 293-360.

Eingereicht am/Submitted on: 20.03.2007

Angenommen am/Accepted on: 19.03.2008

Anschrift der Autorin/Address of the author:

Prof. Dr. C. Katharina Spieß
DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)
Mohrenstraße 58
D-10117 Berlin

E-mail: kspiess@diw.de

