

Margarete Schuler-Harms

## Gutschein und Familienkasse als ökonomische Instrumente moderner Familienpolitik?

Die ökonomischen Modalitäten und Instrumente der Finanzierung von Familienleistungen zählen zu den Rahmenbedingungen der Familienpolitik, denen in der Vergangenheit nicht allzu viel Beachtung geschenkt wurde. Für die unmittelbare ökonomische Wirkung der Vermehrung des Familieneinkommens durch staatliche Transferleistungen sind die Konzepte der Auszahlung auch von nachrangiger Bedeutung. Dies ändert sich, wenn mit dem ökonomischen Transfer andere als ökonomische Zielsetzungen verfolgt, weitergehende staatliche Steuerungsintentionen verbunden und insbesondere mittelbare, verhaltenssteuernde Effekte bei den Familien(mitgliedern) oder Dritten bewirkt werden sollen. In der deutschen Familien- und Bildungspolitik sind seit einigen Jahren Änderungen der familienpolitischen Zielsetzungen und ein verstärktes staatliches Steuerungsinteresse zu beobachten. Im Bereich der Kinderbetreuung und vorschulischen Bildung werden in diesem Zusammenhang verstärkt Konzepte eines Gutscheinsystems und einer Familienkasse diskutiert.

Der vorliegende Beitrag beschreibt, wie sich staatliche Gestaltungsmacht sich mit dem jeweiligen Finanzierungsmodus verbindet und wie dieser insbesondere zur Sicherstellung einer ausreichenden und zugleich effizienten Betreuung und Vorschulbildung von Kindern beizutragen vermag. Beide Finanzierungskonzepte werden in ihrer jeweils typischen Erscheinungsform und ihren Funktionen beschrieben und ihre internationale wie nationale Verbreitung skizziert.

### 1 Der Betreuungs- und Bildungsgutschein

#### 1.1 Begriff

Als „Gutschein“ lässt sich ein Schriftstück bezeichnen, in dem sich der Aussteller oder ein in der Urkunde näher bezeichneter Anbieter dem Inhaber oder einer in der Urkunde genannten Person gegenüber zu einer bestimmten Leistung verpflichtet.<sup>1</sup> Ein Betreuungs- oder Bildungsgutschein enthält folglich das Versprechen einer Betreuungs- oder Bildungsleistung, und zwar in der Regel als Geldleistung für die Inanspruchnahme einer entsprechenden Einrichtung.<sup>2</sup>

- 1 *Senff, H.*, Die Gutscheine, Berlin 2003, S. 2, bezeichnet den Gutschein-Begriff als „Sammelbegriff des täglichen Lebens“, dessen „verbindendes Element darin liegt, dass ein Schriftstück erstellt wird, mit dessen Hilfe ein bestimmter Waren- oder Leistungswert beansprucht werden kann“.
- 2 Zur Grundidee und zu den Vorteilen eines Gutscheinsystems erstmals *Friedman, M.*, The Role of Government in Education, in: Solo, R.A. (Hrsg.), Economics and the Public Interest, New Brunswick 1955, S. 123 ff. (insbes. S. 127 ff.); *ders.*, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago 1962, S. 85 ff. Die frühen Gutscheinmodelle aus den USA referiert und bewertet *Richter, I.*, Accountability oder Auf der Suche nach Alternativen für die Verwaltung des Bildungswesens, RdJB 1975, S. 80 (89 ff.). Aus der neueren ökonomischen Literatur z.B. *Maurer, M.*, Der Bildungsgutschein. Finanzierungsverfahren für ein freies Bildungswesen, Stuttgart 1994, S. 30 ff. (zur Historie); *Mattern, C.*, Wege zu einer neuen Bildungsökonomie, in: Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M. (Hrsg.), Weinheim/München 1997, S. 105 ff.; *Dohmen, D.*, Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen. Was können wir für die deutsche Diskussion lernen? RdJB 2007, S. 37 ff.

Ein Betreuungs- oder Bildungsgutschein nennt den berechtigten Empfänger der Leistung. Typischerweise enthält er darüber hinaus Angaben zum Verwendungszweck sowie eine Wertangabe, die das gegebene Zahlungsverprechen der Höhe nach begrenzt. Ist der Aussteller eines Gutscheins nicht mit dem Erbringer der im Gutschein angebotenen Leistung identisch, so schafft der Gutschein eine mehrpolige Rechtsbeziehung zwischen dem Aussteller, dem Leistungserbringer und dem Leistungsberechtigten. So liegen die Verhältnisse in aller Regel bei den Betreuungs- und Bildungsgutscheinen.

Als Aussteller kommen entweder Private (etwa Unternehmen) oder aber staatliche Stellen in Betracht. Unternehmen können Sonderzuwendungen, etwa Kinderbetreuungszuschüsse, in Form von Gutscheinen vergeben, wenn sie sich von solchen Gratifikationen betriebswirtschaftliche Vorteile erwarten. Solche Vorteile können bestehen in der Förderung der Rückkehr von Eltern an einen Arbeitsplatz, der Bindung von Beschäftigten an das Unternehmen oder auch – sofern der Staat diese Art der Gratifikation besonders fördert<sup>3</sup> – der staatlichen Begünstigung durch Steuerermäßigungen oder -befreiungen.<sup>4</sup> Staatlichen Gutscheinsystemen, die im Zentrum dieses Beitrags stehen, können unterschiedliche Zielsetzungen zugrunde liegen.<sup>5</sup> Zumeist zielt ein staatlich verantwortetes Gutscheinsystem auf die Förderung der Zahl und Qualität von Betreuungsangeboten, auf die kognitive und soziale Förderung von Kindern (etwa solchen mit Migrationshintergrund oder aus einkommensschwachen Familien) durch zielgenaue Kombination familiärer und außerfamiliärer Kinderbetreuung, auf Steigerung der Effizienz von Betreuung und Bildung sowie auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und den (Wieder-)Einstieg von Müttern in die Erwerbstätigkeit. Eine spezifische Färbung erhalten diese Zielsetzungen durch den demografischen Wandel und das aktuelle öffentliche Interesse an der Steigerung der Geburtenraten oder – allgemeiner – der Verbesserung der Generationenbilanz.<sup>6</sup> Zusätzlich lassen sich mit einem Gutscheinsystem verteilungspolitische Zielsetzungen verfolgen.

Dem Gutschein-Begriff entspricht am ehesten die Gestaltung als Papier, aus dem sich die Berechtigung der Leistungsempfänger zur Inanspruchnahme und die Berechtigung der Leistungs-

- 3 Vgl. § 3 Nr. 33 EStG: Steuerfreiheit der zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn erbrachten Leistungen des Arbeitgebers zur Unterbringung und Betreuung von nicht schulpflichtigen Kindern eines Arbeitnehmers in Kindergärten oder vergleichbaren Einrichtungen. Auch in Großbritannien besteht die Möglichkeit der Steuerbefreiung bei der Vergabe sog. „Childcare Vouchers“ an Beschäftigte – dort sogar für Kinder bis zum 16. Lebensjahr, vgl. [www.hmrc.gov.uk/childcare/interaction-tc-cv.htm](http://www.hmrc.gov.uk/childcare/interaction-tc-cv.htm). Der Kinderbetreuungsgutschein steht neben der Vorhaltung betriebseigener Betreuungseinrichtungen und der direkten Anteilsfinanzierung der Kinderbetreuungskosten als dritte Unterstützungsförderung zur Verfügung, vgl. *Enste, D.H./Flüter-Hoffmann, C.*, Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik. Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme. Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln, gefördert von Sodexo Pass Deutschland. Abschlussbericht vom 14. 1. 2008, S. 41 ff., abrufbar unter <http://doku.iab.de/externe/2008/k080122f17.pdf>.
- 4 *Enste/Flüter-Hoffmann*, Gutscheine, (Anm. 3), S. 27 ff. Zu vergleichbaren Gratifikationen bereits früher *Ahrens, M.*, Gutscheine, Betriebsberater 1996, S. 2477 (2481).
- 5 Zum folgenden z.B. *Enste/Flüter-Hoffmann*, Gutscheine, (Anm. 3), S. 10 ff.; *Gerlach, I. et al.*, Politische Rahmenbedingungen bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen. Expertise für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2007, S. 30 ff., abrufbar unter [http://www.nzz.ch/magazin/dossiers/gutscheine\\_in\\_der\\_kinderbetreuung\\_1.669445.html?printview=true](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/betreuungsgutscheine; Stutzer, A.</i>, Gutscheine in der Kinderbetreuung – Ökonomisch sinnvolle Instrumente machen noch keine ökonomisch begründete Politik, Neue Zürcher Zeitung v. 12. 2. 2008, S. 35, als Online-Fassung vom 11. 2. 2008 abrufbar unter <a href=).
- 6 Der Begriff der „Bildungsrendite“ bei *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 68, dürfte gerade und nicht nur mit Blick auf die Kinderbetreuung zu kurz greifen. Zum Begriff der Generationengerechtigkeit und zum Analyseinstrument der Generationenbilanzierung: *Schuler-Harms*, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, DVBl. 2008, S. 1090 (1092 f.) m.w.Nw.

erbringer zur Abrechnung mit der ausstellenden Stelle ergeben. Unter den (weiteren) Begriff des Gutscheinsystems werden aber häufig<sup>7</sup> auch Gestaltungen gefasst, bei denen die Vergütung zwischen Leistungserbringer und staatlicher Stelle in Abhängigkeit von der Zahl der betreuten Kinder und ggf. von der Betreuungsart und dem Betreuungsumfang erfolgt. Diese Modalität wird als „Quasi-Gutscheinsystem“ bezeichnet.<sup>8</sup>

Mit der Einrichtung eines Gutscheinsystems verzichtet der Staat auf die Eigenerfüllung der Aufgabe durch staatliche Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Zugleich entscheidet er sich gegen eine unmittelbare Förderung der Einrichtung unabhängig von Art und Grad der Nutzung (sog. Objektförderung). Gutscheinsysteme zählen vielmehr zum Bereich der nachfrageorientierten sog. Subjektförderung.<sup>9</sup> Ein besonderes Funktionsmerkmal dieser Förderungsart ist ihre Variabilität. Gutscheinsysteme erfordern keine besonderen Differenzierungen der Finanzierung nach der Art der Einrichtung, sondern ermöglichen die unterschiedslose Förderung von öffentlichen, gemeinnützigen oder gewerblichen Einrichtungen oder privat organisierten Angeboten (z.B. Elterninitiativen). Sie funktionieren außerdem unabhängig davon, ob der Staat die Anbieter zur Erfüllung einer von ihm verantworteten Leistung heranzieht oder ob er lediglich eine Vermittlungsfunktion zwischen dem Anbieter und dem Empfänger der Betreuungs- oder Bildungsleistung übernimmt. Im Wege der Subjektförderung lässt sich auch sowohl eine einmalige als auch eine laufende Geldleistung versprechen. Außerdem lässt diese Art der Förderung sowohl eine gleichmäßige Förderung als auch eine Koppelung der Zuwendungshöhe an das jeweilige Familieneinkommen zu. Und schließlich lässt sich das Zahlungsverprechen gegenüber dem Anbieter einer Leistung als abschließendes Leistungsversprechen oder aber als eines konzipieren, das durch eigene Beiträge der Eltern aufgestockt werden kann.

Im Rahmen einer Subjektförderung ermöglichen Gutscheinsysteme die Koppelung von Wahlmöglichkeiten der berechtigten Eltern bzw. Familien mit staatlichen Anreizen zur Verhaltenssteuerung.<sup>10</sup> Gutscheine ermöglichen die Beschränkung der Förderung auf bestimmte Verwendungszwecke oder gar Leistungsangebote. So kann etwa die Betreuungsförderung auf außerhäusliche Kinderbetreuung beschränkt und Tagespflege ein- oder ausgeschlossen werden. Üblicherweise wird ein Gutscheinsystem mit einseitigen staatlichen Festlegungen oder Rahmenvereinbarungen zwischen staatlicher Stelle und Betreuungseinrichtungen zur Qualität der geförderten Betreuungs- und Bildungsangebote, manchmal auch zur Abwicklung der Finanzierung verbunden.

Der Gutschein schafft typischerweise eine dreiseitige Rechtsbeziehung zwischen der ausstellenden (staatlichen) Stelle, der die Betreuungs- oder Bildungsleistung erbringenden Einrichtung und dem aus dem Gutschein berechtigten Leistungsempfänger. Diese Rechtsbeziehung aktiviert der Leistungsberechtigte durch Vorlage des Gutscheins gegenüber der von ihm ausgewählten Einrichtung. Die Einrichtung wiederum kann den Gutschein mit entsprechenden Leistungsnach-

7 Vgl. einerseits z.B. *Enste/Flüter-Hoffmann*, (Anm. 3), S. 9, andererseits *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 78 f., die ein Quasi-Gutscheinsystem lediglich als „Exkurs“ erörtern.

8 Vergleiche statt vieler *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 7 m.w.Nw.

9 Gegenüberstellung von Objekt- und Subjektfinanzierung jüngst bei *K. Scheiwe*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Kindertageseinrichtungen für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt – das deutsche Modell aus vergleichender Perspektive, in: Scheiwe, K./Schuler-Harms, M., Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht, Baden-Baden 2008, S. 78 (110 ff.); vgl.a. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht 2006, Drs. 16/1360, S. 281.

10 Diese Feststellung ist insoweit einzuschränken, als verhaltenssteuernde Effekte bei handelbaren Gutscheinen reduziert wären, vgl. *Enste/Flüter-Hoffmann*, Gutscheine, (Anm. 3), S. 8 f. Dieses Charakteristikum eignet Betreuungs- und Bildungsgutscheinen jedoch weder typischerweise noch in einem nachfolgend beschriebenen Anwendungsfälle.

weisen bei der ausstellenden Stelle vorlegen und abrechnen, wobei sich ihre Berechtigung nicht unmittelbar aus dem Gutschein, sondern aus der hiervon unabhängigen, durch Lizenzierung, Akkreditierung, Zertifizierung oder einen Rahmenvertrag begründete Rechtsbeziehung zwischen Staat und Leistungserbringer ergibt. Im Verhältnis von ausstellender Stelle und Leistungsberechtigtem enthält der Gutschein ein einseitiges und verbindliches Leistungsversprechen des Staates und damit einen begünstigenden Verwaltungsakt. Im Verhältnis von Leistungsberechtigtem und Leistungserbringer dokumentiert der Gutschein die individuelle Berechtigung zur Inanspruchnahme einer mehr oder weniger konkret bezeichneten Leistung und die Berechtigung der leistungserbringenden Einrichtung, die Leistungserbringung mit der ausstellenden staatlichen Stelle abzurechnen. Der zwischen dem Leistungsberechtigten und der Einrichtung geschlossene Vertrag ist typischerweise privatrechtlicher Natur. Der Spielraum der Vertragsparteien für die Aushandlung der Konditionen der Leistungserbringung hängt dabei unmittelbar von den Verwendungszwecken und Konditionen ab, die durch die ausstellende staatliche Stelle, ggf. auf Grundlage gesetzlicher Vorgaben, im Gutschein besonders formuliert werden.

## 2 Funktionen und Funktionsvoraussetzungen

Gutscheinsysteme verbinden die staatliche Gewährleistung eines ausreichenden und qualitativ hochwertigen Leistungsangebots mit Elementen marktförmiger Steuerung.<sup>11</sup> Die Wahl der konkreten Betreuungs- oder Bildungsform wird im Rahmen der formulierten Verwendungszwecke und Konditionen den Eltern/Familien überlassen.<sup>12</sup> Diese Wahlfreiheit sichert die persönliche Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Familien. Primär zielt sie jedoch auf Einführung des Wettbewerbsprinzips zu dem Zweck, ein ausreichendes, effizientes und bedarfsgerechtes Angebot zu erzeugen. Staatliches Steuerungswissen wird durch die Auswahlentscheidung der Familien ersetzt und damit zugleich der durch Art. 6 Abs. 1 GG gewährleisteten Autonomie der Familie Rechnung getragen. Viel spricht dafür, dass der Modus der Subjektförderung Träger- und Angebotsvielfalt geradezu begünstigt. Begünstigt wird insbesondere die Entstehung gewerblicher Einrichtungen mit besonderer Orientierung am Wirtschaftlichkeitsprinzip. Aber auch andere Träger werden sich um Ausweitung und Ausdifferenzierung ihrer Angebote und – zu diesem Zweck – um die Wirtschaftlichkeit ihres Einrichtungsbetriebs bemühen.<sup>13</sup>

Gutscheinsysteme induzieren darüber hinaus vermutlich die Entstehung von Trägervielfalt, indem sie die Barrieren für den Markteintritt senken und die Entstehung gewerblicher, vornehmlich an der Wirtschaftlichkeit des Angebots orientierten Einrichtungen fördern. Unter optimalen Funktionsbedingungen ermöglichen Gutscheinsysteme sowohl die Abkehr von staatlicher Eigenleistung oder Objektförderung als auch den Übergang von einem freien in einen regulierten Anbietermarkt. Da sich mit Gutscheinen die Dichte staatlicher Angebotssteuerung und die Spielräume persönlicher Wahlfreiheit flexibel gestalten lassen, eignet sich ein Gutscheinsystem besonders dazu, den Übergang von einer ausführenden zu einer aktivierenden Wahrnehmung staatlicher Verantwortung zu vollziehen.

11 Zusammenfassung der Einsatzmöglichkeiten und Vorteile in BMFSFJ/Familienforschung Baden-Württemberg, Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien. Monitor Familienforschung, Ausgabe Nr. 12, Januar 2008, S. 4 ff., abrufbar unter <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Newsletter,did=106616.html>.

12 Vgl. nur *Levin*, Recent Developments in the Economics of Education: Educational Vouchers, in: Weiß, M./Weishaupt, H. (Hrsg.), Bildungsökonomie und Neue Steuerung, Frankfurt/M. 2000, S. 97 (104); *Levin/Schwartz*, Economics of Education Review 26, 2007, S. 3 (6).

13 *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 30 f.

Schließlich ermöglichen Gutscheinsysteme mit dem Modus der Subjektförderung auch die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Leistungsempfängern. Der Betreuungs- oder Bildungsgutschein kann entweder schematische Gleichheit verwirklichen (universeller Gutschein) oder nach der Höhe des Familieneinkommens variieren, etwa auch der Familie im niedrigen Einkommensspektrum vorbehalten bleiben.<sup>14</sup> Für die Frage der Verteilungsgerechtigkeit ist außerdem von Bedeutung, ob der Gutschein als abschließendes Zahlungsmittel im Rechtsverhältnis von Leistungserbringer und -berechtigtem dient (egalitärer Gutschein) oder ob er die eigenen finanziellen Mittel der Familien lediglich aufstockt (open ended voucher).<sup>15</sup> Während in ersterem Fall der Preis für das konkrete Angebot an Betreuungs- und Bildungsleistungen nur eine untergeordnete Rolle spielt, wird in letzterem Fall die Auswahl der konkreten Einrichtung auch von der Höhe des Familieneinkommens mit bestimmt.

Gutscheinsysteme erweisen sich allerdings als besonders voraussetzungsreich. Mit ihnen lassen sich Prioritätensetzungen und Konflikte im Bereich der staatlichen Zielsetzungen keineswegs umgehen. Vielmehr hängt die konkrete Gestaltung in hohem Maße von den zugrunde liegenden Zielsetzungen ab. Auf diese Zielsetzungen sind außerdem die Verwendungszwecke und Konditionen des Gutscheins, insbesondere auch die Höhe der Förderung, sorgfältig abzustimmen. Damit erfordert die Konzeption und Etablierung eines Gutscheinsystems auch erhebliches staatliches Steuerungswissen und setzt entsprechende Instrumente zur Beobachtung und Evaluation des Betreuungs- oder Bildungsmarktes voraus.

Hohe Anforderungen stellt ein Gutscheinsystem außerdem an die Anspruchskompetenz der Leistungsberechtigten. Es kann positive Effekte der Bedarfs- und Qualitätssicherung durch Wettbewerb nur dann bewirken, wenn die Leistungsberechtigten über ihre eigene Berechtigung und über das bestehende Angebot in hinreichendem Maße informiert sind. Ersteres spricht für niedrigschwellige Verfahren der Gutscheinvergabe mit geringen verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Antragstellung und den Nachweis der Bezugsberechtigung. Als besonders anspruchsvoll erweist sich die Aufgabe des Erwerbs von Wissen um die Qualität der Einrichtungen und die Beseitigung von Informationsasymmetrien. Besonders gut eignen sich Gutscheinsysteme für standardisierungsfähige Leistungen<sup>16</sup> und für Leistungsempfänger, die bereits nach ihrem Bildungsstand eine hohe Anspruchskompetenz aufweisen. Im Bereich der Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen ist ein hinreichender Grad an Standardisierung für die Betreuungsqualität und für die Vorschulbildung grundsätzlich möglich. Auch die durch ein hinreichendes Informationsangebot angereicherte Anspruchskompetenz von Eltern lässt ein gutes Funktionieren von Gutscheinsystemen erwarten.

Als besonders anspruchsvoll erweist sich die Konzeption von Gutscheinsystemen, in denen der staatlicherseits gewährte Betrag durch eigene Beiträge der Eltern aufgestockt werden darf. Bestandteil des Wettbewerbs bildet in solchen Systemen auch der Preis. Ohne besondere Vorkehrungen drohen Segregationseffekte, da Einrichtungen nun weniger leistungsfähige Familien

14 Hierzu ("selecting vs. universal vouchers"), *Chen, Z./West, E.G.*, Selective Versus Universal Vouchers: Modeling Median Voter Preferences in Education, in: *The American Economic Review* 90 (5), 2000, S. 1520 ff.

15 Vgl. statt vieler *Ferris, J.S./West, E.G.*, Education Vouchers, the Peer Group Problem, and the Question of Dropouts, in: *Southern Economic Journal* 68 (4), 2002, S. 774 ff.

16 *Münder, J.*, Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung in Hamburg (Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Amt für Jugend, Abteilung Kindertagesbetreuung, Graue Reihe), 1999, S. 49; *Stutzer, A./Dürsteler, R.*, Versagen der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA) Working Paper No. 2005-20, S. 3 f.

abweisen und sich Familien klassen- und schichtenspezifisch zusammen finden können.<sup>17</sup> Als Gegenmaßnahme wird z.B. die Verlosung eines Teils der Plätze einer Einrichtung (sog. Lotterieverfahren) verbunden mit einem Kontrahierungszwang der Einrichtung, diskutiert.<sup>18</sup>

Diese Funktionsvoraussetzungen sprechen nicht grundsätzlich gegen ein Gutscheinelement im Bereich der Kinderbetreuung und Vorschulbildung. Doch erfordern sie eine besonders sorgfältige Ausgestaltung des jeweiligen Systems und hinreichende flankierende Vorkehrungen insbesondere zur Sicherung des gewünschten Qualitätsstandards und zur Gewährleistung von Wahlkompetenz der beteiligten Eltern.<sup>19</sup>

### 3 Der Gutschein als Instrument zur staatlichen Steuerung der Kindertages- und Vorschulbetreuung in Europa

#### 3.1 Großbritannien: Nursery Education Voucher Scheme<sup>20</sup>

In Großbritannien wurde 1996 auf nationaler Ebene ein Nursery Education Voucher Scheme versuchsweise in fünf Bezirken Großbritanniens eingeführt und im Frühjahr 1997 national (für England und Wales) ausgeweitet. Bereits zwei Monate nach der nationalen Einführung schaffte die neu gewählte Labour-Regierung das Gutscheinsystem wieder ab.

Der Gutschein konnte als „open-ended voucher“ durch eigene Mittel der Eltern „on top“ ergänzt werden, soweit deren Kinder private oder gemeinnützige Einrichtungen besuchten. Öffentliche Einrichtungen durften hingegen keine zusätzliche private Finanzierung in Anspruch nehmen. Bezugsberechtigte Eltern wurden auf Grundlage des Kindergeldempfänger-Registers ermittelt und erhielten Antragsformulare zugesandt. Familien, die Betreuungsgutscheine erhalten wollten, sandten die Formulare ausgefüllt an die mit der Ausgabe betraute Verwaltungsagentur zurück. Nach Prüfung der Anspruchsberechtigung übersandte die Agentur zu Beginn jeder Periode („term“) ohne weitere Anforderung die Betreuungsgutscheine an die Familien. Die Eltern gaben die unterschriebenen und mit dem Namen des Kindes versehenen Gutscheine an die von ihnen ausgewählte Einrichtung weiter. Zur Einlösung berechtigt waren Einrichtungen, die über eine entsprechende Lizenz verfügten. Diese erhielt, wer bereit war, bestimmte Input- und Output-Standards zu erfüllen und sich einer Prüfung durch die zuständigen Behörden zu unterziehen. Die Input-Standards, etwa Vorgaben für den Kind-Betreuer-Schlüssel sowie für die Ausbildung des Betreuungspersonals, bestanden bereits vor Einführung des Gutscheinsystems. Dagegen wurde ein umfangreicher Katalog von Output-Standards, die sich auf die Lern- und Sozialisierungserfolge der Kinder bezogen, erst mit dem Gutscheinsystem zusammen etabliert.

17 Die mit Gutscheinsystemen erfahrenere US-amerikanische ökonomische Literatur spricht vom Effekt des „skimming the cream of“ und dem „peer group effect“, vgl. *Ferris/West*, *Southern Economic Journal* 68 (4), 2002, S. 774 ff.; *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 115 f.

18 Vgl. z.B. *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 116.

19 Ähnlich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen, Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung. Kurzzutachten 2008, S. 24, abrufbar unter <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=110292.html>.

20 Ausführlich *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 91 ff.; *Kreyenfeld, M./Wagner, G.*, Der gescheiterte „Gutscheinversuch“ für Kinderbetreuung in Großbritannien, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit* 1998, S. 347 ff.

Die Test- und Betriebsphase des Nursery Education Voucher Scheme war zu kurz, um eine abschließende Beurteilung des Gutscheinsystems zu ermöglichen. Kritisiert wurde vor allem, dass das System keine zusätzlichen Effizienzvorteile gebracht, sondern weitere Kosten produziert habe. Die Output-Standards hätten sich als nicht operationalisierbar und kontrollierbar erwiesen. Der Wert der vouchers sei zu gering gewesen, um ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot zu gewährleisten. Der Gutschein habe keine Ausweitung und Ausdifferenzierung des Betreuungsangebots bewirkt, sondern vielmehr zur Schließung privater Betreuungsinitiativen und zur Konzentration der Betreuung in öffentlichen Einrichtungen geführt. Und schließlich hätten Leistungsberechtigte mit geringem Bildungsstand, vor allem solche aus Migrantenfamilien, den Betreuungsgutschein verhältnismäßig selten genutzt. Heute bilden Gutscheinsysteme in Großbritannien ausschließlich eine Option für britische Unternehmen, die vom Staat in großzügiger Weise steuerlich gefördert wird.<sup>21</sup>

### 3.2 Finnland

In Finnland wurde nach einer Pilotphase unter Beteiligung einiger Kommunen 1997 ein „Quasi-Gutscheinsystem“ für Kinderbetreuung flächendeckend eingeführt.<sup>22</sup> Anders als in der Pilotphase wird auf einen verkörperten Gutschein verzichtet und stattdessen eine Pro-Kopf-Pauschale für private Kinderbetreuung nach dem Prinzip „Geld folgt dem Kind“ unmittelbar an die betreuende Einrichtung bezahlt. Gezahlt wird ein Basisbetrag in Höhe von 137,33 Euro pro Kind, der durch einen bedarfsgeprüften, von Familiengröße und -einkommen abhängigen Zusatzbetrag (max. 134,55 Euro) aufgestockt werden kann. Die Einrichtung erhält pro Kind einen staatlichen Basisatz und für weitere Kinder der Familie einen jeweils geringeren Betrag. Kommunale Zuzahlungen „on top“ sind möglich. Alternativ zum Gutschein können sich Eltern mit Kindern unter drei Jahren für die Inanspruchnahme einer Zahlung zur häuslichen Betreuung des Kindes (child home care allowance) entscheiden. Landesweit steigerte dieses Programm die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsleistungen für Kinder ab zwei Jahren und die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Zusätzlich kam es zur Ausweitung des Betreuungsangebots und zur Steigerung der Beschäftigungszahlen im Betreuungssektor. Inwieweit die ursprüngliche Intention der Kostensenkung verwirklicht werden konnte, ist nicht bekannt.

### 3.3 Betreuungsgutschein in Deutschland

Als erstes deutsches Bundesland führte Hamburg 2003 die sog. Kita-Card ein.<sup>23</sup> Das Hamburgische Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege verwendet den Begriff des „Gutscheins“ nicht, sondern spricht vom „Bewilligungsbescheid“. Anspruch auf Bewilligung der Kostenerstattung haben Kinder, die einen Rechtsanspruch auf Nutzung eines Betreuungsplatzes in einer Tageseinrichtung haben oder denen die Nutzung einer solchen Ein-

21 Siehe oben Anm. 3.

22 Ausführlich *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 89 ff.

23 Ausführlich *Näther, J.*, Die Kita-Card – Ein neues Modell zur Planung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hamburg –, ZfJ 2000, S. 143 ff.; *Falck, O.*, Das Hamburger „Kita-Gutscheinsystem“ besser als sein Ruf? Eine ökonomische Betrachtung, Sozialer Fortschritt, 2004, S. 68 ff.; *Arlt, S.* Das Hamburger „Kita Gutscheine-System“, in: Textor, M.R. (Hrsg.), Kindergartenpädagogik – Online-Handbuch –, <http://www.kindergartenpaedagogik.de/666.html>; Prognos AG, Subjektbezogene Förderung der Kinderbetreuung am Beispiel der Gutscheinemodelle in Hamburg und Berlin und der kindbezogenen Förderung in Bayern, Basel 2007; *Gerlach et al.*, Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 70 ff.

richtung bewilligt wurde. Die Förderung hängt von der Höhe des Familieneinkommens ab: Die Höhe der Kostenerstattung berechnet sich nach dem Leistungsentgelt, das zwischen der Stadt und den Anbietern vereinbart wurde, abzüglich eines Familieneigenanteils, der nach der Höhe des Familieneinkommens gestaffelt wird. Der Gutschein ist „open ended“, kann also durch Beiträge der Eltern aufgestockt werden. Die Qualität der Betreuung und die Entgelte werden durch Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen zwischen der Stadt und den Verbänden der Träger freier Jugendhilfe, der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer gewährleistet. In diesen Vereinbarungen werden auch die Modalitäten der Auszahlung an die anbietenden Einrichtungen festgelegt.

Das Hamburger Gutscheinsystem wurde lange als schwerfällig und ineffizient kritisiert. Seit einiger Zeit scheinen die Anfangsschwierigkeiten der Ausstellung und Einlösung von Gutscheinen behoben. Die Betreuungsquote ist angestiegen und lag 2007 mit 21,1 Prozent weit über dem westdeutschen Durchschnitt (7,6 Prozent).<sup>24</sup> Außerdem entfalteten die Einrichtungen und Träger ein großes kreatives Potential, indem sie flexibel und in Orientierung an der Nachfrage ihr Angebot erweiterten. Das nachfrageorientierte System, so die Hamburger Senatorin für Soziales im Jahr 2007, habe zu großer Dynamik, zu Innovationslust und zu Qualitätswettbewerb geführt.<sup>25</sup> Kritisiert wird andererseits die Bindung der Förderung an die Erwerbstätigkeit von Eltern, die die Situation für Kinder von Migranten/innen und aus sozial benachteiligten Stadtteilen erheblich verschlechtert habe.<sup>26</sup> Diese Nachteile resultieren freilich nicht aus dem Instrument des Gutscheins als solchem, sondern aus der konkreten Gestaltung der Bezugsberechtigung.

Berlin führte zum 1. Januar 2006 einen Kita-Gutschein für Vorschulkinder ein.<sup>27</sup> Anspruch haben Kinder, deren Eltern berufstätig sind, sich in Aus-, Um- oder Weiterbildung befinden oder einen besonderen sozialen oder pädagogischen Bedarf aufweisen. Beteiligt sind Kindertageseinrichtungen, die eine Finanzierungsvereinbarung mit dem Land Berlin abgeschlossen haben. Zusätzlich zur Einführung des Kita-Gutscheins hat das Land zwei Drittel der staatlichen Einrichtungen auf freie Träger übertragen und die verbleibenden staatlichen Kitas in Eigenbetrieben zusammengeschlossen. Eltern wurden Mitspracherechte eingeräumt. Mittlerweile ist das dritte und letzte Kindergartenjahr grundsätzlich beitragsfrei. Die Beitragsfreiheit des zweiten Kindergartenjahrs ist für 2010, die des dritten für 2011 geplant. Das Gutscheinsystem hätte bei dieser Entwicklung die Funktion eines Übergangmodells.

Bayern hat nach einer 2002 begonnenen Pilotphase zum 11. September 2006 landesweit ein Quasi-Gutscheinsystem eingeführt.<sup>28</sup> Die staatliche Förderung richtet sich nach der Anzahl der betreuten Kinder und der konkreten Betreuungszeit und ist somit subjektbezogen. Flankiert wird das Modell durch Maßnahmen der Qualitätssicherung, die eine detaillierte Selbstdarstellung der Kindertagesstätten und regelmäßige Elternbefragungen umfassen.

24 Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 73.

25 Pressemitteilung vom 7.7.2006, zitiert auch bei Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 74.

26 Diakonisches Werk Hamburg, Mauern überwinden. Jahresbericht 2004/2005, zitiert nach Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 74.

27 Kindertagesbetreuungsreformgesetz vom 16.6.2005 mit Änderungen des Kindertagesförderungsgesetzes, des Tagebetreuungskostenbeteiligungsgesetzes, des Schulgesetzes sowie der Kindertagesförderungsverordnung vom 24.11.2005. Ausführlich Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 76 f.

28 Ausführlich Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 78 f.

Diese landesweiten Gutscheinsysteme werden durch zahlreiche, teilweise ältere Initiativen auf kommunaler Ebene ergänzt.<sup>29</sup> Auch einige politische Parteien fordern den Einsatz des Gutscheinsystems über die konkreten Bezugsbedingungen hinaus und auch für andere Länder. So schlägt die FDP eine von der Erwerbstätigkeit der Eltern unabhängige Subjektförderung von Kindern durch Kinderbetreuungsgutscheine oder Geldleistungen vor, die bei Vereinen, Unternehmen, Elterninitiativen oder Tageseltern eingelöst werden können. Flankiert werden soll dieses Gutscheinsystem durch eine Qualitätssicherung, für die ein Zertifizierungssystem vorgeschlagen wird.<sup>30</sup>

## 4 Die Familienkasse

### 4.1 Das Prinzip

Wesentlich umfassender und tiefgreifender sind Vorschläge zur Einführung einer sog. Familien- oder Kinderkasse. Als Familienkasse lässt sich eine Institution beschreiben, die staatliche Leistungen für Familien in einem Sondervermögen bündelt und diese in mehr oder weniger großer Distanz zur unmittelbaren Staatsverwaltung verwaltet.<sup>31</sup> Vorbildgebend sind die bereits seit 100 Jahren bestehenden „Caisses allocations familiales“ in Frankreich und Belgien. Familienkassen haben sich aber auch in anderen europäischen Staaten ausgebildet. In Deutschland hat vor allem der Siebte Familienbericht der Bundesregierung die Einrichtung einer Familienkasse nach französischem Vorbild zur Diskussion gestellt.<sup>32</sup>

Die bestehenden Modelle und Vorschläge einer Familienkasse zeigen eine erhebliche Bandbreite. Ihre maßgeblichen Parameter sind erstens die Art der Beschaffung finanzieller Mittel zur Aufgabenerfüllung, zweitens der Grad haushaltsrechtlicher Verselbständigung und drittens der Grad der Organisationsautonomie. Da die Modelle erheblich variieren, werden zunächst die Vorbilder im europäischen Systemvergleich skizziert und erst anschließend einige diskutierte Modelle vorgestellt und bewertet.

29 Gerlach et al., Politische Rahmenbedingungen, (Anm. 5), S. 79 ff.; Pressemitteilung der Stadt Heidelberg vom 10.9.2007, <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1099733/index.html> über die Einführung des Betreuungsgutscheins zum 1.1.2007; in Mannheim wurde das Gutscheinsystem bereits 2001 eingeführt, <http://www.mannheim.de/io2/browse/Webseiten/politik/aemter/fb51/betreuungsgutschein>.

30 „FDP findet bei der Familienpolitik zusammen“, Der Tagesspiegel vom 10.6.2007, <http://www.tagesspiegel.de/politik/art771,2318073>; „FDP-Parteitag: Liberale gegen ‚Herdprämie‘“, Süddeutsche Zeitung vom 17.6.2007, <http://www.sueddeutsche.de/politik/45/393834/text>.

31 Grundlegend Spieß, K., Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen, DIW Berlin, Materialien Bd. 36, 2004; dies., Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, in: Althammer, J./Klammer, U. (Hrsg.), Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung, Tübingen 2006, S. 55 ff.; dies., Parafiskalische Institutionen zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben: Das Beispiel Familienkasse, in: Schwarze, J./Räbiger, J./Thiede, R. (Hrsg.), Arbeitsmarkt- und Sozialforschung im Wandel. Festschrift für Christof Helberger zum 65. Geburtstag, Hamburg 2007, S. 245 ff.; Schuler-Harms, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer „Familienkasse“, in: Scheiwe/Schuler-Harms, (Anm. 9), 2008, S. 154 ff.

32 (Anm. 9), S. 290 ff.

## 4.2 Vorbilder im europäischen Systemvergleich

### 4.2.1 „Caisses d'Allocations Familiales“

Die französischen und belgischen „Caisses d'Allocations Familiales“<sup>33</sup> sind für alle maßgeblichen Leistungen der Familienpolitik zuständig, zu denen in Frankreich u.a. das Kindergeld und die Allocation pour Jeune Enfants (APJE), Leistungen an Alleinerziehende mit jüngeren Kindern (Allocation de Parent Isolé, API), Sonderleistungen für behinderte Kinder, Wohn- und Umzugsbeihilfen sowie Erziehungsgeld (Allocation Parentale d'Education) und Leistungen bei Schuljahresbeginn (Allocation de Rentrée Scolaire) zählen. Hinzu kommen Hilfen bei der Beschäftigung von Personen zur Kinderbetreuung sowie Mindestbeihilfen (Minima sociaux), deren Bezieherkreis sich nicht nur auf Familien beschränkt. Die Verwaltung des familienpolitisch bedeutsamen Familiensplittings (Quotient Familial) liegt dagegen bei den Finanzbehörden. Ende 1999 beschäftigten die französischen Familienkassen 31 007 Personen. 2001 beliefen sich die Einnahmen der Kassen auf 44,7 Mrd. Euro und die Ausgaben auf 42,9 Mrd. Euro. Allein der Verwaltungsetat der Familienkassen lag 1999 bei annähernd neun Mrd. Francs, das entspräche heute ca. 1,37 Mrd. Euro.<sup>34</sup>

Die finanziellen Mittel wurden über viele Jahrzehnte aus Beiträgen der Arbeitgeber aufgebracht. In Frankreich wird seit Beginn der 1990er Jahre das Beitragsaufkommen durch einen wachsenden Anteil staatlicher Mittel ergänzt.<sup>35</sup> 1999 setzten sich die Einnahmen der französischen Familienkassen zu knapp 60 % aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber (Anfang der 1990er Jahre noch annähernd 90 %<sup>36</sup>) und zu ca. 40 % aus staatlichen Mitteln zusammen, davon 4,5 % aus vom Staat übernommenen Beiträgen, ca. 14 % aus Steuermitteln und ca. 20 % aus der Contribution Sociale Généralisée (CSG), einer als Sozialabgabe erhobenen Art der Familiensteuer<sup>37</sup>.

In Frankreich bestehen die Familienkassen aus einer Nationalen Kasse für Familienbeihilfen (Caisse Nationale d'Allocation familiale, CNAF) als Dachorganisation und 125 Familienkassen (CAF) mit begrenztem Zuständigkeitsbereich. Dieser Zuständigkeitsbereich wird bei der überwiegenden Zahl der Kassen regional, bei einigen wenigen (noch) berufsgruppenbezogen bestimmt.<sup>38</sup> Die Familienkassen sind in hohem Maße organisatorisch autonom: Die CNAF ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die CAF sind – wie andere Organisationen im Bereich der sozialen Sicherheit in Frankreich – privatrechtlich organisiert.

Verwaltet werden die CNAF und CAF durch jeweils einen Verwaltungsrat und einen Direktor. Der Verwaltungsrat der CNAF umfasst 35 Personen, die Verwaltungsräte der regionalen CAF

33 Zur französischen Familienkasse aus der deutschen Literatur *Schultheis, F.*, Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, Frankfurt/M., New York 1988, S. 316 ff. (auch zur Geschichte der Kompensationskassen); *Deter, G.*, Französische Familienpolitik. Funktion und Arbeitsweise der Caisse Familiale in Frankreich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen (KAS AI) 7/2003, S. 76 ff.; *Schuler-Harms*, (Anm. 31), S. 159 ff. Zur belgischen Familienkasse *Deven, F.*, Belgium as a Cross-roads for Child Care in Europe, in: Schippers, J.J./Siegers, J.J./de Jong-Gierveld, J. (Hrsg.), Child Care and Female Labour Supply in the Netherlands, Amsterdam 1998, S. 105 ff.; *Scheiwe*, Rechtliche Rahmenbedingungen, (Anm. 9), S. 116, 134.

34 *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (116).

35 *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (94), spricht von der Veränderung eines „grundlegende(n) Strukturprinzip(s)“.

36 Der Arbeitgeberbeitrag sank von 9 % im Jahr 1989 auf 5,4 % im Jahr 1991, *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (94).

37 Abgabe in Höhe von 1,1 % auf alle Arbeits-, Kapital-, Spar- und Transfereinkommen, deren Aufkommen den Familienkassen zufließt, vgl. *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (94).

38 *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (96); *Spieß*, Parafiskalische Modelle, (Anm. 31), S. 55, zählt insgesamt 123 regionale Kassen.

sind mit jeweils 24 Personen besetzt. Die für einen Zeitraum von fünf Jahren berufenen, hauptamtlich tätigen Mitglieder repräsentieren nach einem Proporzsystem die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Berufsorganisationen und Unternehmensverbände sowie die Familienverbände. Außerdem werden Beamte als Fachkräfte unter Mitwirkung des Staates berufen.<sup>39</sup> Dem Direktor obliegt die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrats.<sup>40</sup> Der Direktor der CNAF wird auf Vorschlag der französischen Regierung vom Verwaltungsrat ernannt. Er ernennt wiederum die Direktoren und Rechnungsführer der CAF nach einem förmlichen Auswahlverfahren. Die CNAF führt die Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht über die CAF. Sie selbst untersteht dem für die soziale Sicherheit zuständigen Ministerium für Beschäftigung und Solidarität.<sup>41</sup>

#### 4.2.2 Der Familienausgleichsfonds in Österreich

Gänzlich anders konstruiert ist der österreichische Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Familienlastenausgleichsfonds, FLAF).<sup>42</sup> Er bildet ein Sondervermögen, aus dem alle maßgeblichen Familienleistungen des Bundes finanziert werden, insbesondere die dem deutschen Kindergeld entsprechende Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Mutter-Kind-Bonus und Kleinkindbeihilfen, Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, Schulbücher sowie sog. Karenzgelder und die Unfallversicherung der Schülerinnen und Schüler. Der Fonds wird – zunächst ausschließlich, heute vorwiegend – aus Arbeitgeberbeiträgen und ergänzend aus Steuermitteln finanziert. Das rechtlich nicht verselbständigte Sondervermögen wird vom Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz verwaltet, dem auch die Beaufsichtigung der Finanzämter bei der Durchführung des Familienlastenausgleichs übertragen ist. Überschüssige Mittel werden an den mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Reservefonds für Familienbeihilfen überwiesen und bleiben auf diese Weise weiterhin in einem Sondervermögen erhalten. Sollten dessen Mittel erschöpft sein, hat der Bund die Kompetenz zur Deckung des FLAF-Aufkommens aus allgemeinen Budgetmitteln.

#### 4.2.3 Familienkasse in Deutschland

Auch in Deutschland wird das aus Steuern finanzierte Kindergeld durch sog. Familienkassen verwaltet und ausgezahlt.<sup>43</sup> Die „Familienausgleichskasse“ wurde zunächst als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert und mit der Ausführung die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitsversicherung (BfAA, heute: Bundesagentur für Arbeit, BA) beauftragt. Der Verwaltungs-

39 *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (97).

40 *Spieß*, Parafiskalische Modelle, (Anm. 31), S. 57, nennt zusätzlich einen „Verwaltungsbeauftragten“, der dem „Rechnungsführer“ bei *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (98), entsprechen dürfte; allerdings wird dieser bei *Deter*, a.a.O., S. 97, nicht als „Leitungsorgan“ ausgewiesen.

41 *Deter*, KAS AI 2003, S. 76 (81). *Spieß*, Parafiskalische Modelle, (Anm. 31), S. 57 f., nennt als besondere Instrumente der Staatsaufsicht Vereinbarungen zwischen Staat und CNAF (Convention d'objectifs et de gestion – Cog), mehrjährige Verträge mit den CAFs sowie ein Beobachtungsgremium zur Überprüfung der Einhaltung und zur Abgabe von Beurteilungen für die Besprechung des regelmäßig eingebrachten Gesetzentwurfs über die Finanzierung der sozialen Sicherung.

42 Zur Struktur *Schuler-Harms*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, (Anm. 31), S. 161 f. m.w.Nw.

43 Überblick bei *Schuler-Harms*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, (Anm. 31), S. 162 ff.; zur Geschichte *Wickenhagen*, *E./Krebs*, H. (fortgeführt von Seewald, O./Felix, D.), Bundeskindergeldgesetz, Köln 1995, Einf. Rn. 58 ff.

aufbau der BFAA/BA ermöglichte es, die Aufgaben auf drei Verwaltungsebenen – den ortsnahen Arbeitsämtern, den Landesarbeitsämtern und der Zentralebene – erledigen zu lassen.

1996 wurde das Kindergeld mit Ausnahme der wenigen im Bundeskindergeld geregelten Fälle<sup>44</sup> in das Einkommensteuerrecht eingegliedert.<sup>45</sup> Die Durchführung der Kindergeldzahlung obliegt nunmehr insoweit dem Bundesamt für Finanzen (§ 31 EStG). Für die Verwaltung und Auszahlung des Kindergeldes bleibt weiterhin, nun allerdings hauptsächlich im Auftrag der Finanzbehörden, die BA zuständig. Die Kindergeldkassen der BA, die nun den Namen „Familienkassen“ führen, fungieren insoweit als Finanzbehörden. Die Fachaufsicht über die Durchführung des Familienleistungsausgleichs führt das Bundeszentralamt für Steuern, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Im Geltungsbereich des Bundeskindergeldgesetzes fungiert die BA weiterhin als Sozialbehörde. Seit 2006 sind die Familienkassen innerhalb der BA organisatorisch verselbständigt und außerdem – anders als die Arbeitsverwaltung – nur noch auf zwei Verwaltungsebenen organisiert. Diese Organisationsreform zielte auf eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung sowie eine Steigerung der Eigenständigkeit und Transparenz der Mittelverwendung bei verbesserter Steuerbarkeit der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der BA.<sup>46</sup>

### 4.3 Diskutierte Reformmodelle

Immer wieder gab es in Deutschland Versuche, Familienleistungen in größerem Umfang in einer Familienkasse zu organisieren. Dabei wurden verschiedene Finanzierungs- und Organisationsmodelle angedacht, von denen hier der Parafiskus nach Art einer Sozialversicherung einerseits und das unselbständige Fondsmodell herausgegriffen werden.

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen entwickelte 2001 ein Transfermodell, das die realen Transfers und Finanzströme in den Beziehungen zwischen Kinder-, Erwerbstätigen- und Rentnergeneration aufnimmt<sup>47</sup> und in einem „intergenerationellen Leistungsausgleich“ abbildet<sup>48</sup>. Die zwischen diesen Generationen bestehenden Transferbeziehungen werden als kreditäre Beziehungen gedeutet, in denen die Vorleistungen der Erwerbstätigengeneration an die Kindergeneration mit dem – zeitlich versetzten – Kapitaldienst an die Rentnergeneration in Form von Altersrenten korrespondieren.<sup>49</sup> Der Kindesbedarf sollte deshalb nach Vorstellung des Beirats nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen, sondern – ebenso wie die Altersrenten – aus Beiträgen der Bevölkerung in ihrer wirtschaftlich aktiven Phase finanziert werden. Für die Verwaltung ist ein Fonds vorgesehen. Zur Organisation des Fonds äußert sich der Beirat nicht näher.

44 Vor allem für das Kindergeld für nicht unbeschränkt Steuerpflichtige und Vollwaisen.

45 §§ 31, 62 ff. EStG; *Gitter/Schmitt*, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, § 39 Rn. 1.

46 Ausführlich *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.), Empfehlungen zur wirtschaftlicheren Organisation des Familienlastenausgleichs (Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Neuorganisation der Familienkassen, 2004; Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Die Reform auf einen Blick. Den Kunden im Fokus, 2005; *dies.*, Direktion Familienkasse (Hrsg.), Auf neuen Wegen in die Zukunft. Auftragsbericht 2006.

47 *Gerechtigkeit für Familien*, 2001, S. 200, Abb. 7.3-1: Gegenwärtige Realtransfers und Finanzströme zwischen den Generationen.

48 *Gerechtigkeit für Familien*, 2001, S. 208, Abb. 7.3-2: Modell des intergenerationellen Leistungsausgleichs.

49 In Abweichung vom älteren Modell Wilfried Schreibers (1955) hält der Wiss. Beirat auch eine Honorierung von Erziehungsleistungen der Eltern für möglich, vgl. *Gerechtigkeit für Familien*, 2001, S. 206.

Spieß schlägt in älteren Publikationen die Einrichtung eines „Familienparafiskus“<sup>50</sup> vor, der durch die Zusammenführung der Mittel in einem Sonderfonds und durch gruppenbezogene Selbstverwaltung gekennzeichnet ist. Dieser Fonds diene zur Finanzierung aller familienpolitischen Leistungen einschließlich der in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen liegenden institutionellen Kinderbetreuung. Für die Ausführung werden zwei Alternativen vorgeschlagen. Die erste bestünde in der Nutzung der bestehenden Familienkassen der BA als Ausführungsagenturen mit einem erweiterten Aufgabenspektrum. Da zum Aufgabenspektrum des Familienparafiskus auch die Förderung der Träger von Kindertageseinrichtungen gehören würde, schlägt Spieß als zweite Alternative die Begründung von „Ausführungsagenturen“ auf der kommunalen Ebene vor, etwa im Rahmen von Bürgerbüros. Die Organisation des zentralen Parafiskus sollte in Anlehnung an die bestehenden Sozialversicherungsträger erfolgen.<sup>51</sup>

Der Siebte Familienbericht greift diese Vorschläge auf und stellt sie zur Diskussion. Die angedachte Familienkasse soll aus Beiträgen finanziert werden und wie eine Sozialversicherung organisatorische Selbständigkeit besitzen. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme diese Forderung des Siebten Familienberichts nur zögerlich aufgenommen.

Nach anderer Ansicht<sup>52</sup> sollten bisher der Sozialversicherung zugerechnete Familienleistungen in die Steuerfinanzierung übernommen werden. Aus Anlass der Pflegeversicherungsreform wurde vorgeschlagen, die Berücksichtigung der Kindererziehung durch eine systemübergreifende Steuerfinanzierung abzulösen und alle monetären Transfers zugunsten von Familien bei einer Institution zu bündeln. Zur Finanzierung wurde ein zweckgebundener Zuschlag zur Einkommenssteuer analog zum sog. „Solidaritätszuschlag“ angedacht. Eine neue, kostenträchtige Verwaltungsorganisation wurde nicht für erforderlich gehalten.

An die Idee der Familienkasse werden gerade in Deutschland sehr unterschiedliche Erwartungen geknüpft. Erwartet wird zunächst eine höhere Transparenz der finanziellen, Dienst- und Sachleistungen für Familien und verbunden damit eine bessere Effektivität und Effizienz der Familienpolitik. Vor allem der Vorschlag einer parafiskalischen Familienkasse bezweckt außerdem die Unabhängigkeit des Familienleistungsausgleichs von den kurzen Wahlzyklen staatlicher Politik. Schließlich zielen die Vorschläge auch auf eine höhere Akzeptanz finanziell hochwertiger Familienpolitik durch eine Gestaltung, die durch die Verknüpfung von Alterssicherung und Familienförderung in einem einheitlichen Abgabensystem das Drei-Generationen-Verhältnis angemessen widerspiegelt.

Ob sich diese hochgesteckten Erwartungen mit der Einrichtung einer Familienkasse erfüllen ließen, scheint – auch mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Bindungen – zweifelhaft. Vor allem ein Parafiskus mit der Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur einer Sozialversicherung wäre nicht ohne Änderung des Grundgesetzes zu verwirklichen.<sup>53</sup> Zur Herstellung von Trans-

50 Zur Begriffsdefinition vgl. *Smekal, C.*, Stichwort „Finanzen intermediärer Gewalten (Parafisci)“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HDWW) Dritter Band, Stuttgart u.a. 1981; Überblick zur Dogmengeschichte bei *Spieß*, Parafiskalische Modelle, (Anm. 31), S. 16 f.

51 *Spieß*, Parafiskalische Modelle, (Anm. 31), S. 98 ff.

52 Vgl. *Schmähl, W.*, Familienpolitik. Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse. Workshop DIW und Hans-Böckler-Stiftung 2004, unveröffentlichtes Manuskript; *Schmähl, W./Rothgang, H.*, Wirtschaftspolitisches Forum – Möglichkeiten einer verfassungskonformen Reform der gesetzlichen Pflegeversicherung – Familie und Sozialversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsvorschlag, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2004, S. 181 ff.

53 Näher *Schuler-Harms*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, (Anm. 31), S. 175 ff.

parenz und Zielgenauigkeit bedarf die Familienpolitik aber auch weniger einer derartigen Neuorganisation als einer besseren Orientierung an den Bedürfnissen von Familien. Familienpolitik wurde in Deutschland – anders als in Frankreich oder Belgien – jahrzehntelang als einfache Sozialpolitik verstanden. Orientierungen an demografischen Entwicklungen<sup>54</sup> wie auch am Konzept der Gestaltungsfreiheit von Familien<sup>55</sup> waren lange tabu und bleiben bis heute schwierig und umstritten. Vor allem diese Pfadabhängigkeiten und Tabuisierungen haben in der Vergangenheit dysfunktional gewirkt.

Auch die Erwartung einer stärkeren Unabhängigkeit von staatlicher Politik bedarf sorgfältiger Prüfung. Der Vergleich mit der französischen „Caisse“ dürfte die in dieses System gesetzten deutschen Erwartungen kaum stützen.<sup>56</sup> Der politische Einfluss der CNAF/CAF resultiert aus ihrer tradierten Bedeutung als einflussreicher, den deutschen Sozialversicherungen und ihren Verbänden mindestens gleichwertiger Akteur im Bereich der Familienpolitik. Ihre Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten auf die französische Familienpolitik müssen aber zusammen mit den übrigen institutionellen Rahmenbedingungen gesehen und bewertet werden. Familienpolitik gründet etwa in Frankreich auf einen tradierten und umfassenden gesellschaftlichen Konsens, der neben und in den Familienkassen durch die Sozialpartner und durch mächtige Familienorganisationen getragen wird. Auf staatlicher Seite ist die Familienpolitik beim Ministerium für Familie und Kindheit angebunden und eng mit dem Arbeits- und Sozialministerium verknüpft. Interministerielle, dem Familienministerium unterstellte Delegationen gewährleisten die Effektivität der Familienpolitik als Querschnittsaufgabe. Gerade im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung und Vorschulbildung unterscheidet sich der französische vom deutschen Staat außerdem durch seinen zentralistischen Staatsaufbau. Die deutschen Probleme einer Zuschreibung und Finanzierung der Kinderbetreuung als Aufgabe der Kommunen durch den Bund lassen sich durch die Gründung einer Familienkasse gerade nicht beheben. Damit fehlt es in Deutschland sowohl an der Pfadabhängigkeit als auch an den institutionellen Rahmenbedingungen, die dem Prinzip der Familienkasse in anderen Ländern Wirksamkeit verleihen.

Auch könnte ein über die Bundeskompetenz hinaus greifendes Konzept einer „Familienkasse“ die föderalen Kompetenzzersplitterungen und -verflechtungen nicht ohne weitere gravierende Justierungen überwinden. Die aktuellen bundesstaatsrechtlichen Entwicklungen markieren hier sogar einen gegenläufigen Trend. Die ablehnende Haltung des Bundesverfassungsgerichts zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II<sup>57</sup> dürfte einer die Ebenen übergreifenden Familienkasse entgegen stehen. Auch das durch die Föderalismusreform I eingeführte Verbot der Aufgabenübertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>58</sup> begrenzt die Spielräume des Bundes. Der Überprüfung bedarf aber auch die aktuelle Kompetenzordnung, die die dem Bund übertragenen Aufgaben des Familienleistungsausgleichs vorwiegend als Aufgaben der öffentlichen Fürsorge

54 Kritisch zuletzt grundlegend *Baer, S.*, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, Vortrag bei der Jahrestagung der Vereinigung der Staatsrechtslehrer im Oktober 2008, mit der Ablehnung makropolitischen, am Humanvermögens-Ansatz orientierter Steuerungskonzepte und der Priorisierung eines abwehrrechtlich orientierten Verfassungskonzepts.

55 Zurückhaltend statt vieler *Seiler, C.*, Entwicklung der Bevölkerung und Familienpolitik, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts IV*, Heidelberg 2006, § 81 Rn. 9; *ders.*, Besteuerung von Einkommen – Aufgaben, Wirkungen und europäische Herausforderungen. Gutachten F für den 66. Deutschen Juristentag, München 2006, S. F 7 ff.

56 Ausführlich *Veil, M.*, Erklärt die gesellschaftliche Verankerung französischer Familienpolitik die steigenden Geburtenraten und die hohe Müttererwerbstätigkeit?, Konrad-Adenauer Stiftung, *Auslandsinformationen* 1/2004, S. 4 ff.

57 BVerfG Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 –, Online-Fassung ([www.bverfg.de/entscheidungen](http://www.bverfg.de/entscheidungen)) Rn. 144 ff.; vgl. a. abweichende Meinung von *Broß* und *Osterloh*, a.a.O., Rn. 212 ff.

58 Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I, 2034.

und der Einkommensbesteuerung einstuft. Vor allem die Kompetenzzuweisung für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) steht mit der aktuellen, steuerungsorientierten Familienpolitik des Bundes in einem gewissen Spannungsverhältnis.

Alternativen – oder auch erste Schritte auf dem Weg – zu einer Familienkasse liegen in der Erhöhung der Transparenz von Familienleistungen. Dieser Transparenz bedarf eine steuerungsorientierte Familienpolitik zum einen zur Schaffung eines eigenen Erfahrungsbestandes über den Umfang und die Wirkungen von Familienleistungen, zum anderen zur Information der Familien über deren ökonomische Rahmenbedingungen. Über den Bestand und seine Einzelkomponenten gilt es unabhängig vom Bestehen einer „Familienkasse“ politische Klarheit zu erzielen. Als weiteren Schritt hat bereits der Siebte Familienbericht die Entwicklung eines Forschungsnetzwerks vorgeschlagen.<sup>59</sup>

## 5 Fazit

Mit den Ideen eines Gutscheinsystems und einer Familienkasse werden neue institutionelle Rahmenbedingungen moderner Familienpolitik zur Diskussion gestellt. Diese Diskussion ist wegen der zunehmenden Orientierung der Familienpolitik am demografischen Wandel und den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes überfällig. Im Bereich der Kinderbetreuung und Vorschulbildung bietet der Gutschein ein interessantes, noch nicht systematisch erprobtes, aber nach den ersten Erfahrungen viel versprechendes Instrument zur Schaffung von familiärer Gestaltungsfreiheit und quantitativ wie qualitativ bedarfsgerechter Betreuungsangebote. Kritischer sind Ideen einer Familienkasse zu beurteilen, die auf Schaffung von Transparenz und Autonomie des Familienleistungsausgleichs gegenüber staatlicher Tagespolitik sowie auf Überwindung der föderalen Kompetenzordnung zielen.

*Verf.: Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms, Professur für Öffentliches Recht, insbes. Öffentliches Wirtschafts- und Umweltrecht, Helmut Schmidt Universität Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, E-Mail: Schuler-Harms@hsu-hh.de*

---

59 (Anm. 9), S. 292 ff.