

Gerhard Deter

Französische Familienpolitik

Funktion und Arbeitsweise der *Caisse Familiale* in Frankreich

Im Gegensatz zu Deutschland weist Frankreich eine im europaweiten Vergleich wesentlich höhere Reproduktionsrate auf. Hierzulande blieb bislang weitestgehend unbeachtet, welcher organisatorischen Mittel sich die französische Familienpolitik bedient, um ihre Erfolge zu erzielen. Es lässt sich zeigen, dass die deutlich natalistische, vor allem an bevölkerungspolitischen Zielen orientierte Ausrichtung der gesamten Sozialpolitik in Frankreich, deren zahlreiche Fördermaßnahmen durch die Familienkassen verwaltet werden, maßgeblich zu der gewünschten positiven Bevölkerungsentwicklung beiträgt.

Ganz im Gegensatz zur Situation in Deutschland bildete die Familienpolitik in Frankreich während des vergangenen Jahrhunderts den Schwerpunkt der dortigen Sozialpolitik, und dieser Stellenwert der Familienförderung wurde – und wird – von ihrem Gewicht in der öffentlichen Wahrnehmung noch übertroffen.

Da nimmt es nicht wunder, dass die französische Familienpolitik neben der schwedischen in Europa als vorbildlich gilt. Die Aufmerksamkeit gerade der deutschen Öffentlichkeit gewinnt sie aber vor allem deshalb, weil sich das generative Verhalten der französischen Bevölkerung schon seit langem von demjenigen der Deutschen unterscheidet: Während Frankreich noch in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine der niedrigsten Geburtenraten in Europa aufwies,¹⁾ fällt das Land heute durch eine im europaweiten Vergleich sehr hohe Reproduktionsrate auf. Deutschland hingegen bildet schon seit Mitte der siebziger Jahre nicht nur im europäischen Vergleich, sondern weltweit eines der Schlusslichter.²⁾ Da liegt es nahe, einen Zusammenhang zwischen den familienpolitischen Leistungen einerseits und der demographischen Entwicklung andererseits zu vermuten. Während dieser Konnex bereits Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen geworden ist,³⁾ blieb hierzulande bislang aber weitestgehend unbeachtet, welcher organisatorischen Mittel sich die französische Familienpolitik bedient, um ihre unbestreitbaren Erfolge zu erzielen. Dies ist um so merkwürdiger, als in der politischen Auseinandersetzung um eine Verbesserung der Familienförderung in Deutschland immer

1) Kaufmann (1993), S. 141–167.

2) S. dazu aus französischer Sicht: Soullié (1995), S. 153–161.

3) So vor allem Ehmann (1999).

wieder der Gedanke auftaucht, eine Familienkasse nach französischem Vorbild zu errichten.⁴⁾ Die folgende Darstellung will in konziser Weise über die historische Entwicklung, die Rechtsgrundlagen sowie die Ziele und Mittel der französischen Familienkasse informieren.

■ Die Organisation der sozialen Sicherung in Frankreich im Überblick

Es sind die Familienkassen, ein eigenständiger und bedeutender Zweig der französischen Sozialverwaltung, welche die familienpolitischen Zielsetzungen des Landes entwickeln und umsetzen und die im Folgenden näher betrachtet werden sollen. Aus ihrem umfassenden Auftrag resultiert die außerordentliche Bedeutung, die diesen Instituten im System der sozialen Sicherheit Frankreichs zugemessen wird. Sie lässt sich aber erst dann recht erfassen, wenn diese Deutschland fremden Einrichtungen in den Gesamtzusammenhang der Sozialversicherung des Nachbarlandes gestellt werden.

Die Systeme

Zu seinem nicht geringen Erstaunen sieht der Betrachter in Frankreich über 100 mehr oder weniger wichtige Systeme sozialer Sicherung vor sich, die – einander ergänzend – den Schutz der Bevölkerung vor den Wechselfällen des Lebens gewährleisten sollen.⁵⁾ Sie lassen sich in fünf große Gruppen gliedern:

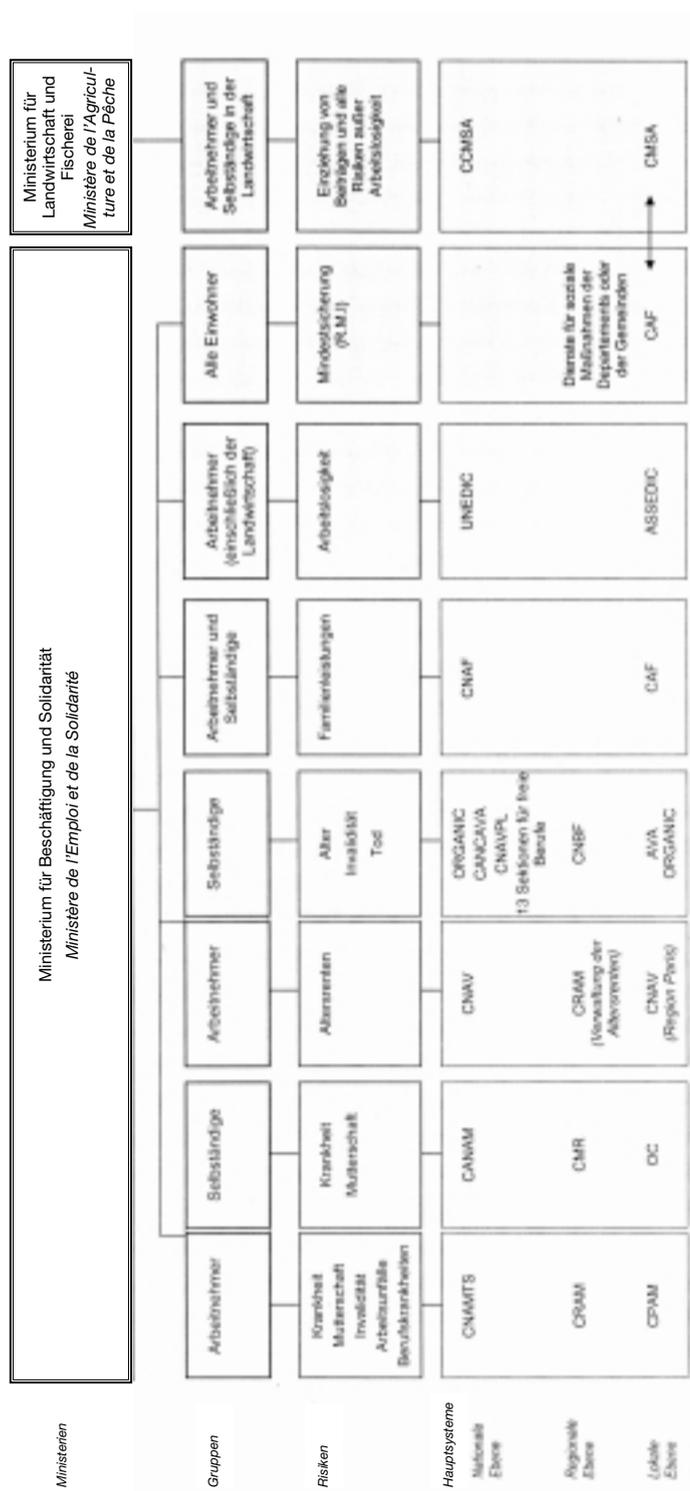
- (1) Durch die allgemeine Sozialversicherung sind die Mehrheit der Arbeitnehmer, aber auch andere soziale Gruppen wie die Studenten oder die Empfänger spezifischer Leistungen abgesichert.
- (2) Daneben existieren Sondersysteme für einen Teil der Arbeitnehmer; manche dieser Einrichtungen besitzen einen sehr geringen Stellenwert, da sie nur wenige Personen erfassen. Das Sicherungsziel dieser Sondersysteme lässt sich nicht auf einen Nenner bringen, da sie durchaus unterschiedlich aufgebaut sind. Während einige alle Risiken absichern wollen, beschränken sich andere ausschließlich auf die Altersversorgung. In letzteren Fällen ist der versicherte Arbeitnehmer hinsichtlich der anderen Lebensrisiken im allgemeinen System versichert.

4) Dieser Vorschlag ist nicht neu, er kehrt vielmehr in der Debatte um das Rentenversicherungsrecht in Deutschland immer wieder. 1957 haben erstmals der Jesuit Oswald von Nell-Breuning und Wilfried Schreiber als Vertreter des Bundes Katholischer Unternehmer vorgeschlagen, eine solche Familienkasse zu errichten, welche die familienpolitischen Leistungen bündelt und auch die Beiträge an alle Pflichtversicherungen übernehmen soll, die den Familienlastenausgleich finanziert. Dieser Vorschlag wurde von der Rentenkommission der Bundesregierung aufgegriffen. 1998 trat auch der DGB mit dem Argument, Familienleistungen seien nicht Aufgabe der Rentenversicherung, sondern der staatlichen Familienpolitik, an die Öffentlichkeit und verlangte die Einrichtung einer Familienkasse, aus der Beiträge für Ansprüche auf Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten an die Rentenversicherung gezahlt werden sollten (so Ursula Engelen-Kefer anlässlich einer Pressekonferenz zur Rentenpolitik am 25.08.1998). Ebenso machte sich der damalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm die Idee der Errichtung einer Familienkasse im Zusammenhang mit der Rentenreformgesetzgebung 1998 zu Eigen. Er griff sie 2001 wieder auf, da eine solche Lösung die Verteilungungenauigkeiten einer renteninternen Lösung vermeide. Eine solche „Kinderkasse“ mache „symmetrisch zur Alterskasse“ den Dreigenerationenvertrag Kinder – Erwerbstätige – Rentner deutlich (so Norbert Blüm in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* v. 10.4.2001). Eine vergleichende Analyse der demographischen Entwicklung in Deutschland und Frankreich hat Leibig (1997) vorgelegt.

5) Vgl. zum folgenden MISSOC (2001) Stand: 01. Januar 2001, S. 22; s. auch Dohle (1989), S. 328–333; Hermann (1995), S. 824–826.

■ Organisation der sozialen Sicherung in Frankreich (Stand 1.2001)

Quelle: MISSOC 2001, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und im Europäischen Wirtschaftsraum, hrsg. v. der Europäischen Kommission, Luxemburg 2001, S. 23.



ABR: Altersversicherung des Handwerks (*Affaires-relieuses des artisans*); ASSEDIC: Verband zur Förderung der Beschäftigung in Industrie und Handel (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*); CAF: Kasse für Familienbeihilfen (*Caisse d'allocation familiale*); CANAM: Nationale Krankheits- und Mutterschaftskasse für Selbständige (*Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés*); COMSA: Unabhängige nationale Kasse der Altersversicherung des Handwerks (*Caisse autonome nationale de compensation de retraite sociale agricole*); COMSA: Zentralstelle der landwirtschaftlichen Versicherung (*Caisse centrale de mutualité sociale agricole*); COMSA: Kasse der landwirtschaftlichen Versicherung (*Caisse nationale agricole*); CNAF: Nationale Kasse für Familienbeihilfen (*Caisse nationale d'allocation familiale*); CNAMTS: Nationale Krankenkasse für Arbeitnehmer (*Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés*); CNAV: Nationaler Kasse für Familienbeihilfen (*Caisse nationale d'allocation familiale*); CNAVPL: Nationaler Kasse für die Altersversicherung der freien Berufe (*Caisse nationale d'assurance maladie des professions libérales*); CNBS: Nationale Kasse der freien Berufe (*Caisse nationale d'assurance maladie des professions libérales*); OC: Organisation der freien Berufe (*Organisation des professions libérales*); ORAM: Regionale Kasse der Altersversicherung des Handwerks (*Organisation régionale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*); UMEDEC: Nationaler Verband der Förderung der Beschäftigung in Industrie und Handel (*Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*); UMSAF: Verband für Familienbeihilfen und Familienunterstützung (*Union pour l'allocation familiale et l'aide sociale*). Für die Erziehung der Beiträge zur Sozialversicherung der Arbeitnehmer (alle Risiken) ist der Verband für die Erziehung der Sozialversicherung der Landwirtschaft (*Union nationale des associations professionnelles des agriculteurs*) zuständig. Die Erneuerung der Krankenversicherungsbeiträge für Selbständige erfolgt durch die OC, die Beiträge zur Alters- und Invaliditätsversicherung werden von ANA, ORGANIC oder den Behörden der freien Berufe eingezogen. Die Erziehung der Beiträge für Landwirte und Arbeitnehmer des landwirtschaftlichen Sektors wird von der ASSEDIC gezahlt.

- (3) Die Landwirtschaft besitzt eine eigenständige Organisation der sozialen Sicherung. Diese gliedert sich wiederum in zwei getrennte Verwaltungen, die zum einen für die landwirtschaftlichen Unternehmer und zum anderen für deren Arbeitnehmer zuständig sind.
- (4) Des Weiteren bestehen für jene Selbstständigen, die außerhalb der Landwirtschaft tätig sind, diverse Alterssicherungseinrichtungen. Zu nennen sind die Versicherungen für Handwerker sowie diejenigen für die Gewerbetreibenden und die Angehörigen der freien Berufe, welche jeweils unabhängig voneinander agieren und mit einer eigenen, zentralen Berufskasse ausgestattet sind. Neben der Grundversorgung für das Alter gibt es für Selbstständige weitere, zusätzliche Altersrentensysteme, für die ebenfalls eine Versicherungspflicht besteht und welche von paritätisch besetzten Einrichtungen verwaltet werden. Diese differenzierte Ordnung gilt nicht für die Krankenversicherung: Für alle selbstständig ausgeübten Berufe existiert ein gemeinsames Krankenversicherungssystem, das zwar über eine Vielzahl von Trägern, aber nur über eine gemeinsame nationale Kasse verfügt.
- (5) Schließlich verdient erwähnt zu werden, dass außer den gesetzlich normierten Sozialsystemen sog. kollektive Garantien wichtige Ergänzungsfunktionen bei der sozialen Sicherung der abhängig Beschäftigten in Frankreich übernehmen. Solche Abreden werden in Tarifverträgen bzw. -abkommen getroffen, können aber auch auf einseitiger Entscheidung eines Unternehmers beruhen.

Verwaltungsaufbau und Aufsicht

Auch der Verwaltungsaufbau der Sozialversicherung auf regionaler Ebene unterscheidet generell zwischen den landwirtschaftlichen und den außerlandwirtschaftlichen Systemen: Diejenigen Versicherten, welche nicht dem landwirtschaftlichen Bereich angehören, werden durch die regionalen Ämter für gesundheitliche und soziale Angelegenheiten (*Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales, DRASS*) betreut, während die Angehörigen des landwirtschaftlichen Sektors durch die auf regionaler

Ebene tätigen sog. „Ämter für Arbeit und soziale Sicherung in der Landwirtschaft“ erfasst werden.

Unter sachlichen Gesichtspunkten ist das allgemeine System der sozialen Sicherung in vier Versicherungsbereiche gegliedert:

- (1) Krankheit, Mutterschaft, Invalidität und Tod,
- (2) Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten,
- (3) Alter und Hinterbliebene,
- (4) Familie.

Ad 1 u. 2: Die beiden ersten Bereiche werden auf nationaler Ebene getrennt voneinander verwaltet, doch geschieht dies in beiden Fällen durch die „Nationale Krankenkasse für Arbeitnehmer“ (*Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés, CNAMTS*). Die Verwaltung auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt zwar unter Aufsicht der *CNAMTS*, aber durch zwei andere, einander gleichgestellte Einrichtungen, nämlich die regionalen Krankenkassen und die Ortskrankenkassen.

Ad 3: Die Verwaltung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung obliegt der sog. „Landeskasse für die Alterssicherung der Arbeitnehmer“ (*Caisse Nationale d'Assurance Viellesse des Travailleurs Salariés, CNAVTS*), die sich auf regionaler und lokaler Ebene aber auch der Krankenkassen bedient und einen Teil ihrer Aufgaben von diesen erledigen lässt.

Ad 4: Die Verwaltung der Familienleistungen auf zentraler Ebene hat die sog. nationale Familienausgleichskasse (*Caisse Nationale d'Allocations Familiales*) übernommen, welche die regionalen Familienausgleichskassen beaufsichtigt.

Der Beitragseinzug ist für die Sozialversicherung wie auch für die Familienausgleichskassen identisch geregelt. Auf lokaler Ebene sind hierfür sog. Sammelkassen (*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, URSSAF*) zuständig, welche von der zentralen Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale, ACOSS*) überprüft werden. Die *ACOSS* beaufsichtigt die Haushaltsplanung und -durchführung der verschiedenen Versicherungszweige. Die Entscheidung über die Verwendung eventueller Überschüsse obliegt den Verwaltungsräten der nationalen Kassen.

Auch die Aufsicht über die verschiedenen Systeme sozialer Sicherung ist differenziert geregelt: Während

die Systeme außerhalb der Landwirtschaft der Aufsicht des für die soziale Sicherheit zuständigen „Ministeriums für Beschäftigung und Solidarität“ unterstehen, obliegt die Kontrolle der für die Landwirtschaft zuständigen Sozialversicherung dem Landwirtschaftsministerium.

Betrachtet man den skizzierten organisatorischen Aufbau des Sozialversicherungssystems in Frankreich, so kann der unbefangene Beobachter nicht umhin, ihn als verwirrend und wenig rational zu beurteilen – eine Situation, die historisch bedingt ist und daher nicht leicht zu verbessern sein dürfte.

■ Die historische Entwicklung der Familienkasse und ihrer Aufgaben

Im Gegensatz zu Deutschland betreibt Frankreich seit langem schon eine ambitionierte Familienpolitik, die aufgrund des zentralistischen Ideals, welchem das Land seit Jahrhunderten huldigt, eines festen organisatorischen Gerüsts bedurfte und dieses auch frühzeitig erhielt.⁶⁾

Die französische Familienpolitik ist als „natalistisch“ bezeichnet worden,⁷⁾ womit gemeint ist, dass die nachhaltige Förderung des Bevölkerungswachstums in Frankreich ein selbstverständliches Ziel politischen Handelns ist. Dieser Umstand beruht auf historischen Erfahrungen, die der Staat – im Gegensatz zum deutschen Nachbarn – schon vor Jahrhunderten machen musste: Westlich des Rheins setzte bereits im 18. Jahrhundert ein außerordentlicher Rückgang der Geburtenrate ein, der mitsamt seinen langfristigen Folgen schon damals erkannt und auch beschrieben wurde. *Dénatalité* war das Schlagwort, mit dem die Befürchtung umschrieben wurde, das Land könne sich allmählich entvölkern.⁸⁾ Vor allem im 19. Jahrhundert wurde, nicht zuletzt wegen des damals erheblichen Bevölkerungswachstums in Deutschland, das Stagnieren der Bevölkerungszahl von den Franzosen als außerordentlich bedrohlich empfunden. Daneben galt es, ein für die romanischen Länder der Neuzeit nicht untypisches, mit der zunehmenden Entfaltung des sozialen Gewissens als unerträglich empfundenen Problem zu lösen, welches es in Deutschland so nicht gab: Die Zahl der *enfants abandonnés*, der Findelkinder, und der zu Ammen ge-

6) Zur historischen Entwicklung der französischen Familienpolitik und zur Geschichte der Familienkassen vgl. auch die ausführliche Darstellung von Ancelin (1997). Hierzu auch grundlegend Ceccaldi (1957); Bremme (1961), S. 176–199; Igl (1977), S. 443 bis 445; vgl. Ehmann, wie Anm. 3, S. 7 ff.

7) So Becker (2000), S. 154; zur folgenden Darstellung der historischen Entwicklung s. Becker, a.a.O., S. 155 ff.

8) In Frankreich wuchs die Bevölkerungszahl im 19. Jahrhundert lediglich um knapp die Hälfte, während sie sich in anderen europäischen Ländern im gleichen Zeitraum verdrei- oder vervierfachte; s. Dienel (1995), S. 25.

benen Neugeborenen war außerordentlich hoch, ihre Überlebenschancen aber nur gering. Als Ursachen wurden die verbreiteten unehelichen Beziehungen einerseits und die Armut weiter Teile der Bevölkerung andererseits ausgemacht.

Die Anfänge

Vor diesem Hintergrund bestand in der französischen Gesellschaft seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts Konsens, dass Gegenmaßnahmen ergriffen werden müssten. Der französische Staat reagierte auf die Missstände 1874 mit dem Erlass der *Loi Roussel*, welche die Tätigkeit der Ammen regelte und diese der Aufsicht der Behörden unterstellte. Auch die katholische Kirche nahm sich der Probleme an, indem sie das Eingehen von Ehen zu fördern und die wirtschaftliche Situation junger Eltern zu verbessern suchte.⁹⁾ Im Denken des französischen Sozialkatholizismus geriet die Familienförderung bald zu einem gesellschaftspolitischen Allheilmittel. Deren Ziel war der „angemessene Familienlohn“, d. h. ein finanzieller Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen. Am Anfang der Bemühungen stand der Ruf nach Steuerermäßigungen für kinderreiche Bürger und nach Zahlung kinderbezogener Lohnzuschläge. Realisiert wurden die Ideen zunächst aber nur durch katholische Unternehmer, die das Modell der *patronage*, einer unternehmensbezogenen Sozialpolitik, entworfen hatten und eine „Solidargemeinschaft“ unter der Autorität des *patron*, des Arbeitgebers also, postulierten.¹⁰⁾ Damit legten sie eine der Grundlagen für das aus der katholischen Soziallehre späterer Jahre bekannte und vielgerühmte Subsidiaritätsprinzip. Diese im kirchlichen Umfeld entwickelten Ideen wurden auch prägend für die sozialpolitischen Maßnahmen, die der säkuläre französische Staat auf dem Feld der Familienpolitik noch im 19. Jahrhundert ergriff und deren Wirkungen bis heute in organisatorischen Besonderheiten wie der Finanzierung familienpolitischer Leistungen durch Beiträge der Arbeitgeber zu erkennen sind.

Die Wurzeln der französischen Familienpolitik sind nach alledem in zwei verschiedenen, ursprünglich durchaus nicht miteinander verbundenen Überzeugungen und Intentionen zu suchen: Während der französische Sozialkatholizismus die Familien um

9) S. Becker, wie Anm. 7, S. 156, m.w.Nachw.

10) Schultheis (1988), S. 129.

ihrer selbst willen fördern wollte, ging es den nationalliberalen Kreisen um die Erhöhung der Geburtenzahlen allein aus bevölkerungspolitischen Gründen. Da sich beide – eigentlich antagonistischen – Strömungen in ihren familienpolitischen Zielen aber einig fanden, war schon an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert der Boden bereitet, auf dem Institutionen gediehen, welche längerfristig die Situation der Familien in Frankreich in einer auf dem übrigen Kontinent noch ganz unbekanntem Weise nachhaltig zu verbessern vermochten.

Aus dem skizzierten geistigen Wurzelgrund entwickelte sich die 1891 von dem Unternehmer Léon Harmel gegründete erste *Caisse de Famille*, die zwar ausschließlich durch Beiträge des Arbeitgebers finanziert, jedoch von den Arbeitern selbst verwaltet wurde.¹¹⁾ Die neue Einrichtung gewährte kinderbezogene Lohnzuschläge. Ihre rasche Nachahmung und Verbreitung beruhte darauf, dass sie nicht nur dem Ideal christlicher Verantwortung des Unternehmers entsprach, sondern nach Auffassung ihrer Protagonisten auch geeignet war, die Lohnaufwendungen zu verringern, da sie denjenigen Teil der Arbeiterschaft, der in den Genuss dieser Zuwendungen kam, zu größerer Loyalität gegenüber den Arbeitgebern veranlasste und damit zu einer gewissen Spaltung innerhalb der Arbeiterschaft führte.¹²⁾

Seit 1913 schon wurde dann eine einkommensabhängige staatliche Unterstützung von Familien mit mindestens vier ehelichen Kindern gewährt.¹³⁾ Die *Alliance Nationale pour l'Accroissement de la Population Francaise* erreichte 1914 außerdem, dass Ehe- und Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer berücksichtigt wurden.

Auf der Grundlage des beiderseitigen Vorteils entwickelte sich das System der betriebsbezogenen Familienkassen bald weiter. Bei den größeren Arbeitgebern verbreitete sich die Gewährung betrieblicher Familienzulagen rasch; bald wurden diese Zahlungen auch auf den öffentlichen Dienst ausgedehnt, während Klein- und Mittelbetriebe sich der Familienförderung durch eigene Kassen zunächst nicht annahmen. Ab 1919 kam es zu Zusammenschlüssen von Unternehmen in sog. „Kompensationskassen“, welche das Ziel hatten, die aus den Kosten für die Familienzuschläge entstehenden Konkurrenz Nachteile der

- 11) Vgl. Becker, wie Anm. 7, S. 157 ff.; Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville (1995), S. 1.
- 12) So jedenfalls Pedersen (1993), Kap. 5.
- 13) S. Messu (1992), S. 79–91.

- 14) S. Pelletier (1991), S. 133 bis 167.
- 15) Die im Folgenden genannten Familienförderungsmaßnahmen beschränken sich auf solche, die die Familienkassen tangieren. Die Familienunterstützung insgesamt war in Frankreich durchaus vielfältiger.
- 16) Schultheis, wie Anm. 10, S. 332.

beteiligten Firmen untereinander auszugleichen.¹⁴⁾ Damit begannen sich die Familienkassen allmählich aus ihren Bindungen an einzelne Unternehmen und die unternehmensbezogene Lohnpolitik zu lösen. Andererseits blieben die Kassen zunächst aber doch noch von den Zahlungen der Arbeitgeber abhängig, so dass die Gewerkschaften die neuen Einrichtungen zunächst ablehnten; stattdessen verlangten sie eine Verbesserung der staatlichen Familienförderung.

Der nächste Schritt war getan, als 1932 im Code de Travail den Arbeitnehmern ein eigener Anspruch auf Familienzulagen eingeräumt und die Unternehmen verpflichtet wurden, den Kompensationskassen beizutreten.¹⁵⁾ Damit wurden auch die kleinen und mittelständischen Betriebe zu Beitragszahlern der Familienkassen. Diese gesetzgeberische Maßnahme war vor allem ein Erfolg der sich aus säkularen Wurzeln entwickelnden Bewegung, welche sich die Zunahme der Bevölkerung in Frankreich zum Ziel gesetzt hatte. Sie machte die unternehmensübergreifenden Kompensationskassen zu Meilensteinen der Familienpolitik des französischen Staates.

Eine neue Qualität gewann die Familienförderung, als die bis dahin geltenden gesetzlichen Bestimmungen im Jahre 1938 durch die Volksfront-Regierung vereinheitlicht, die Leistungen fixiert und der zukünftigen Lohnentwicklung angepasst wurden. Die Unterstützung betrug seither für das erste Kind fünf Prozent des durchschnittlichen, im jeweiligen Departement gezahlten Grundlohnes, zehn Prozent desselben für das zweite und 15 Prozent für jedes weitere Kind.¹⁶⁾ Von großer Tragweite war, dass das System der Kompensationskassen seit 1938 neben den Landarbeitern erstmals auch die selbstständigen Landwirte einbezog, wobei die notwendigen Mittel hierfür durch staatliche Zuschüsse aufgebracht wurden. Denn diese Maßnahme bedeutete nicht weniger als die Aufgabe des bis dahin geltenden Prinzips der Bindung der Familienförderung an ein Lohnarbeitsverhältnis. Damit gewann die Familienförderung durch die Kassen sichtbar den Charakter einer staatlichen Intervention. Ergänzt wurden die Leistungen durch die Gewährung einer sog. „Hausfrauenzulage“ (*Allocation de la Mère au Foyer*). Die Intentionen des Gesetzgebers entsprachen insoweit den Vorstellungen des Sozialkatholizismus, wie sie damals vor allem von

der katholischen Frauenorganisation *Union Féminine Civique et Sociale* (UFCS) propagiert wurden. Sie trafen sich zugleich aber auch mit den Bemühungen der *Alliance Nationale*, die in der Hausfrauenzulage ein wirksames Instrument zur Geburtenförderung sah. Das Ergebnis dieser Initiativen sowohl der katholischen als auch der ausschließlich an der Erhöhung der Geburtenrate interessierten, national denkenden Kreise war, dass bis 1938 insgesamt 22 Kompensationskassen auf freiwilliger Basis eine solche Hausfrauenzulage eingeführt hatten. Andererseits war dieser Erfolg angesichts der Gesamtzahl von nicht weniger als 250 Kompensationskassen aber auch nicht als überwältigend zu bezeichnen. Das Gesetz zur Vereinheitlichung der Familienzulagen aus dem Jahre 1938 verpflichtete deshalb alle Kassen zur Zahlung einer *Allocation de la Mère au Foyer* (AMF) in Höhe von zehn Prozent des erzielten Durchschnittslohns im jeweiligen Departement an alleinverdienende Familienväter und an verwitwete oder geschiedene Mütter.

Die Verantwortung, welche der Staat für die demographische Entwicklung so sichtbar übernommen hatte, fand wenig später schon ihren Ausdruck in einem noch umfassenderen Gesetzgebungswerk: Am 29. Juli 1939 wurde der *Code de la Famille* verabschiedet – ein selbstständiges Gesetzbuch, welches die Familienförderung aus dem Arbeitsrecht löste, formal und inhaltlich aufwertete und die Zuständigkeit des Staates für diesen Politikbereich nach außen unmissverständlich dokumentierte. Auch einige inhaltliche Änderungen und Verbesserungen beschloss der Gesetzgeber damals: Die Familienzulage für das erste Kind wurde durch eine einmalige Geburtenprämie für Kinder französischer Nationalität ersetzt, die allerdings nur dann gezahlt wurde, wenn es sich um eine Geburt in den ersten beiden Ehejahren handelte; außerdem erhöhte man die Unterstützungszahlungen für dritte und weitere Kinder. Die Lohngebundenheit der Familienzulagen wurde weiter aufgeweicht; auch Selbstständige, Freiberufler und Arbeitslose kamen seither in den Genuss der Förderung – was durch die Steigerung der staatlichen Zuschüsse ermöglicht wurde. Den unzweideutig geburtenfördernden Charakter dieser Gesetzgebung, die als direkte Reaktion auf den anhaltenden Geburtenrückgang in Frank-

17) So Chauvière (1992), S. 1441–1452.

18) Vgl. Igl, wie Anm. 6, S. 443.

19) Kaufmann, wie Anm. 1, S. 157.

reich erlassen wurde,¹⁷⁾ unterstrich die Einführung einer sog. „familiären Kompensationssteuer“ für Kinderlose. Der *Code de la Famille* schrieb zudem die Gewährung der Hausfrauenzulage fest, beschränkte sie aber auf die Bewohner von Städten über 2000 Einwohner. Die AMF wurde ebenso wie die Erstgeburtspremie nunmehr direkt an die Mütter ausgezahlt. Schließlich wurde diese Leistung unter der Vichy-Regierung im Jahre 1941 in *Allocation de Salaire Unique* (ASU) umbenannt und auf 30 Prozent des Grundlohnes in dem Departement, in welchem die Empfängerin lebte, erhöht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich schon in der ersten Phase der Familienpolitik in Frankreich das Ziel der Gewährleistung des Auskommens auch für die größeren Familien mit demjenigen eines kontinuierlichen Bevölkerungswachstums verband. Dies ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die Familienbeihilfen zwar zunächst als an den Lohn gebundene Unterstützung gestaltet waren, bald aber vom Vorhandensein eines Beschäftigungsverhältnisses gelöst und damit offenkundig in den Dienst einer natalistischen Politik gestellt wurden.¹⁸⁾

Die IV. Republik

Mit dem *Code de la Famille* war eine Basis geschaffen worden, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Entfaltung einer langfristig erfolgreichen Familienpolitik ermöglichte.¹⁹⁾ Eine neue Phase in der Geschichte der französischen Familienkasse begann, als die Regierung 1945 die einheitliche und zentral verwaltete *Sécurité Sociale* als obligatorische allgemeine Sozialversicherung schuf und die bis dahin unternehmensbezogenen Familienkassen in diese neue Versicherung integrierte. Während die Pflichtversicherungen gegen die Risiken Krankheit, Invalidität, Unfall, Alter und Tod durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert wurden, blieben die Arbeitgeber mit den Beiträgen für die Familienkasse in Höhe von zwölf Prozent des Bruttolohns aber weiterhin allein belastet.

Die Einbeziehung der Familienkassen in die allgemeine Sozialversicherung geriet allerdings zu einem kurzfristigen Intermezzo. Schon 1949 wurden sie aus der *Sécurité Sociale* wieder herausgelöst, wodurch die

Kassen einen eigenständigen Verwaltungsaufbau erhielten. Gleichzeitig begann man deren Leistungsspektrum deutlich zu erweitern. Die bis dahin geltenden Zahlungsbeträge der ASU und der Familienzulagen wurden erhöht sowie eine Schwangerschaftszulage (*Allocation Prénatale*) und eine Geburtsbeihilfe (*Allocation de Maternité*) eingeführt. Außerdem kam es zur Gründung der sog. PMI (*Protection Maternelle et Infantile*); dieser neu geschaffenen Institution wurde die medizinische Überwachung von Schwangeren und Neugeborenen übertragen; des Weiteren schuf die PMI Betreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder (*crèches*) und übernahm die Aufsicht über die verschiedenen Formen nichtfamiliärer Kinderbetreuung außerhalb der Schulen sowie die gesundheitliche Kontrolle im Kindergarten. Die finanziellen Leistungen galten seither auch für „illégitimes“, also uneheliche und nicht-französische Kinder; die Unterstützungen wurden an die Person, welche die Kinder versorgte – im Zweifelsfalle also an die Mutter –, ausgezahlt. Den Kreis der Berechtigten erweiterte der Gesetzgeber dadurch, dass ein Anspruch auf Familienleistungen nunmehr immer schon dann bestand, wenn ein anerkannter Grund für eine Nichterwerbstätigkeit vorlag. Seit 1954 wurden die Familienzulagen mit dem Alter des Kindes angehoben. 1955 schließlich ergänzte der Gesetzgeber die bestehenden Leistungen durch eine Hausfrauenzulage für Selbstständige und Landwirte, Gruppen also, die bis dahin von der *Allocation de Salaire Unique* (ASU) ausgeschlossen gewesen waren (nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen Leistung aus dem Jahre 1938). Welches Gewicht die französischen Regierungen der frühen Nachkriegszeit der Familienpolitik beimaßen, erhellt schon der Umstand, dass die Familienleistungen im Jahre 1949 insgesamt nicht weniger als 42 Prozent des gesamten französischen Sozialleistungsetats ausmachten.²⁰⁾

Es waren nach alledem drei Maßnahmenkomplexe, die in der IV. Republik, den Nachkriegsjahren also, die Säulen der französischen Familienpolitik bildeten: (1) Kinderbezogene Familienzulagen in Form der *Allocations Familiales* und ihrer Zuschläge, der *Allocation Prénatale* sowie der *Allocation de Maternité*,

20) S. Becker, wie Anm. 7, S. 164.

- (2) auf die Erwerbstätigkeit von Frauen bezogene Maßnahmen wie die *Allocation de Salaire Unique* und die *Allocation de la Mère au Foyer* sowie der
- (3) *Quotient Familial*, worunter eine familienbezogene Steuerreduzierung zu verstehen war, die 1945 eingeführt wurde.

Von diesen Maßnahmenkomplexen war lediglich die spezifische Förderung der Hausfrauenfamilie in der Nachkriegszeit umstritten. Während die Familienverbände und die katholischen Organisationen alle familienpolitischen Maßnahmen unterstützten, welche die Nichterwerbstätigkeit von Müttern förderten, verlangten die Parteien und Gewerkschaften des linken politischen Spektrums die Wahrung strikter Neutralität seitens des Staates gegenüber der Arbeitsteilung innerhalb der Familien; sie sprachen sich deshalb für die Gewährung gleicher Familienleistungen an Hausfrauen- und an Nicht-Hausfrauenfamilien aus. Daher forderten sie eine Ersetzung der ASU durch eine identische Zuwendung an alle Mütter. Diese Reformvorschläge konnten sich aber nicht durchsetzen.

Betrachtet man die in der ersten Nachkriegszeit getroffenen Maßnahmen im Überblick, so waren diese durch eine starke Erhöhung der Leistungsbeträge, die kontinuierliche Ausdehnung des begünstigten Personenkreises sowie die Verfeinerung der familienpolitischen Instrumente gekennzeichnet.

Die V. Republik

In der folgenden V. Republik änderte sich an den familienpolitischen Leistungen, wie sie sich bis dahin entwickelt hatten, zunächst wenig. Lediglich eine spezielle Beihilfe für behinderte Kinder (*Allocation d'Education Spécialisée*) wurde 1963 eingeführt, welche aber keine größere Bedeutung erlangte. Es kam dann aber insoweit zu Modifizierungen, als die Bemessungsgrundlagen der ASU und der AMF nicht mehr dynamisiert wurden, so dass sie schnell an Bedeutung verloren. Außerdem erhielten seit 1959 Familien mit nur einem Kind über fünf Jahren diese Leistungen nicht mehr; dasselbe galt seit 1967 auch für Jungverheiratete ohne Kinder, die bis dahin in den ersten beiden Ehejahren einen Anspruch darauf besessen hatten.

In den sechziger Jahren kam es zudem zu einer Verschiebung im Sozialetat: Das Gewicht der auf Kinder bezogenen Familienleistungen nahm zugunsten der Ausgaben für die Kranken- und Rentenversicherung ab. Dies erreichte der Gesetzgeber dadurch, dass Unterstützungsmaßnahmen für die Familien reduziert und die Überschüsse der Familienkassen auf andere Zweige der Sozialversicherung übertragen wurden. Bezeichnend war, dass der Beitragssatz zu den Familienkassen, der im Jahr 1951 noch 16,75 Prozent betragen hatte, bis 1970 auf 10,5 Prozent reduziert worden war.²¹⁾

Trotz dieser restriktiven Tendenzen war aber auch in den fünfziger und sechziger Jahren eine Fortentwicklung der Familienpolitik feststellbar.²²⁾

- (1) Zum einen kam es zu einer Generalisierung der Leistungsberechtigung. Seither erhalten fast alle Franzosen in irgendeiner Form Familienleistungen, wenngleich der Leistungsbezug zumeist noch an eine berufliche Tätigkeit geknüpft war.
- (2) Außerdem wurden die Familienleistungen damals stark diversifiziert, wobei sich die Vielzahl der Leistungen in drei Grundtypen einteilen lässt:
 - Leistungen, die dem Unterhalt der Familie dienen;
 - Leistungen aufgrund bestimmter Ereignisse, wie etwa der Mutterschaft;
 - Leistungen mit speziellen Zwecken, wie beispielsweise Wohnungsbeihilfen.
- (3) Schließlich vereinheitlichte man die Leistungsträger.

Die in den sechziger Jahren stark abnehmende Bedeutung der Familienpolitik mit geburtenförderndem Charakter wich aber schon im folgenden Jahrzehnt einer gegenläufigen Entwicklung: Der deutliche Rückgang der Geburtenzahlen in den siebziger Jahren belebte die klassische französische Familienpolitik wieder neu. Diese Reanimierung ging nun jedoch einher mit neuen sozialpolitischen Zielen, zu denen vor allem die Bekämpfung der Armut sowie die Frauenpolitik durch Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zählten. Konkret ging es jetzt vor allem um den Einkommensausgleich und die Schaffung eines familienfreundlichen Milieus. Ziel des Einkommensausgleichs war es, den Lebensstandard der Familien mit Kindern möglichst demjenigen

21) Eckert-Jaffé/Maugüé (1992), S. 223–253 (234).

22) Vgl. Igl, wie Anm. 6, S. 444.

der Haushalte ohne Kinder der gleichen Einkommensstufe anzupassen. Das familienfreundliche Milieu wollte der Staat vor allem dadurch fördern, dass die Verdienerrollen innerhalb der Familie dem sozialen Wandel entsprechend neu bestimmt und die externen Bedingungen wie die Wohnungssituation, die außerfamiliäre Kinderbetreuung etc. verbessert werden sollten.²³⁾

23) S. Igl, wie Anm. 6, S. 444.

Dass es bei der Leistungsgewährung seither vor allem um Sozialpolitik ging, erhellt schon der Umstand, dass die in den siebziger Jahren neu geschaffenen Familienleistungen ausnahmslos einkommensabhängig gewährt wurden. Hierzu zählten die 1970 eingeführte *Allocation d'Orphelin*, eine Waisenzulage, oder die 1974 eingeführte *Allocation pour Rentrée Scolaire* (ARS), die, nach dem Einkommen gestaffelt, als Familienbeihilfe die Eltern zum Schuljahresbeginn entlasten sollte.

Die Indienstellung der „klassischen“ französischen Familienförderung für Ziele allgemeiner Sozialpolitik zeigte sich auch darin, dass seit 1972 die *allocation de salaire unique* (ASU) sowie die *Allocation de la Mère au Foyer* (AMF) nicht nur einkommensabhängig gewährt, sondern zugleich für Familien mit mindestens vier Kindern oder mindestens einem noch nicht dreijährigen Kind mit einem Zuschlag gezahlt wurden. Es war kein Zufall, dass zugleich mit diesen Neuregelungen die *Allocation pour Frais de Garde* (AFG), ein Kinderbetreuungszuschuss, eingeführt wurde – macht doch gerade diese Innovation den Wandel des familienpolitischen Leitbildes überdeutlich: Bei der AFG handelte es sich um einen einkommensabhängigen Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten, welcher an Doppelverdienerhaushalte und an erwerbstätige Alleinerziehende mit Kindern bis zu drei Jahren gezahlt wurde. Diese Regelungen markierten die Abkehr von dem bis dahin gepflegten Leitbild der Hausfrauen-Familie. Zugleich, also 1972 schon, wurde aber auch die Absicherung nicht erwerbstätiger Mütter verbessert, in dem ihnen eigene Rentenansprüche für Zeiten der Kindererziehung eingeräumt wurden (*Assurance Vieillesse des Mères de Famille*). Seither waren ASU-Berechtigte während des Zeitraums, in dem sie solche Leistungen bezogen, sowie Mütter von mindestens vier, seit 1980 dann drei Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung ver-

sichert. Die notwendigen Beiträge hierfür hatte die zuständige Familienkasse aufzubringen.

Eine starke Vereinfachung der Leistungsstruktur brachte die Zusammenfassung der *Allocation de Salaire Unique*, der *Allocation de la Mère au Foyer* und der *Allocation pour Frais de Garde* in der sog. Familienergänzungsbeihilfe, *Complément Familial* (CF) genannt, im Jahre 1978. Auch diese CF wurde als einkommensabhängige Sozialleistung ausgestaltet, welche an Familien mit mindestens einem unter dreijährigen Kind gezahlt wurde. Auf Art und Maß der Erwerbsarbeit und ihre Verteilung innerhalb der Familie kam es dagegen nicht länger an.

Im Gefolge der Debatte um die „negative Einkommenssteuer“ (*impôt-négatif*) Mitte der siebziger Jahre war 1976 schon eine Alleinerziehenden-Unterstützung (*Allocation pour Parent Isolé*) (API) geschaffen worden – eine Hilfe, die Alleinerziehenden mit mindestens einem Kind unter drei Jahren bzw. ein Jahr nach der Trennung der Eltern ein Grundeinkommen sicherte, welches nach der Kinderzahl differenziert war. Zuvor schon hatte der Gesetzgeber die Waisen- bzw. Halbweisenunterstützung auch auf solche Kinder ausgedehnt, die von einem Elternteil getrennt lebten und von diesem keinen Unterhalt erhielten. Die soziale Absicherung der betroffenen Kinder wurde durch diese Leistung erheblich verbessert. Mit solchen Veränderungen nahm der Gesetzgeber aber auch unzweideutig Abschied von dem bis dahin gepflegten Leitbild der Familie.

Bei der Gewährung der API handelte es sich zunächst nicht um einen Fixbetrag; vielmehr wurde das bereits vorhandene Einkommen bis zu einer bedarfsorientierten Mindesthöhe aufgestockt. In Fortentwicklung dieses Gedankens führte man dann 1980 ein Mindesteinkommen für Familien mit mindestens drei Kindern ein (*Revenu Familial*). Die Aufstockung der Einkünfte auf die volle Höhe des festgelegten Mindesteinkommens wurde jedoch auf die Familien beschränkt, welche bereits mindestens ein Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen in Höhe des Mindestlohnes bezogen. Solche Familien, welche diese Schwelle nicht erreichten, erhielten stattdessen einen geringeren Fixbetrag.

Nach alledem ist nicht zu übersehen, dass die *Politique Familiale* im Laufe der siebziger Jahre einen ge-

wissen Autonomieverlust erlitt: Einerseits mutierten familienpolitische Maßnahmen zu einem Hilfsmittel der Sozialpolitik und andererseits zu einem Instrument der Frauen- und Gleichstellungspolitik. Gleichwohl wurde die ursprüngliche, die „natalistische“ Ausrichtung aber auch wieder neu und stärker denn je akzentuiert, wie die erhebliche Besserstellung von Familien mit mindestens drei Kindern und die Einführung nicht-monetärer staatlicher Leistungen wie die Mutterschaftsfreistellungsmöglichkeit oder die verbesserte berufliche Anerkennung der Arbeit von Tagesmüttern nachweisen. Zugleich führte die fortwährende Spezifizierung der Beihilfen – 1977 existierten schon 22 verschiedene Anspruchsgrundlagen – dazu, dass die Berechtigten allmählich den Überblick über die ihnen zustehenden Leistungen verloren und der Verwaltungsaufwand aufgrund der unterschiedlichen Bezugsvoraussetzungen der Leistungen im Laufe der Zeit unverhältnismäßig wuchs.²⁴⁾

24) S. Igl, wie Anm. 6, S. 444; zur französischen Familienpolitik in den siebziger Jahren s. D. J. Soulas de Russel/Notter (1976), S. 433 f.

25) Mit der Familienpolitik der sozialistischen Regierung befasst sich Igl (1982), S. 878 ff.

Ein weiteres Kapitel in der Geschichte der französischen Familienpolitik und damit auch des Instituts der Familienkassen wurde aufgeschlagen, als 1981 der sozialistische Präsident Mitterand sein Amt antrat und in der Nationalversammlung Sozialisten und Kommunisten über die Mehrheit verfügten. Der neue Akzent, den sie setzten, lässt sich aus dem Faktum deduzieren, dass seither vor allem Kinder und nicht mehr die Familie oder gar ein spezieller Familientyp gefördert wurden. In gewissem Sinne kehrte die Familienpolitik damit zu ihren Wurzeln zurück. Die *allocations familiales* wurden um insgesamt 50 Prozent erhöht, wobei die Anhebung für die Zwei-Kinder-Familien proportional stärker als diejenige für die Drei- und Mehr-Kinder-Familien ausfiel.²⁵⁾ Die finanzielle Krise, in welche die zunächst so ausgabenfreudige Regierung im Jahre 1982/83 geriet, hatte bald aber wieder Einsparungen zur Folge, die z.B. die Leistungen für Drittkinder betrafen. Außerdem wurden die Verwaltungsabläufe bei den Familienkassen vereinfacht und die Erhöhungen der BMAF von der Preisentwicklung abgekoppelt.

1984/85 wurde die Waisenunterstützung *Allocation d'Orphelin* in *Allocation de Soutien Familial* (ASF) umbenannt und insofern geändert, als diese nicht länger nur einen einkommensabhängigen, als Sozialleistung gezahlten Festbetrag darstellte, son-

dern die Familienkassen die Zahlungen seither immer dann, wenn ein unterhaltspflichtiger Elternteil seinen Verpflichtungen nicht nachkam, zunächst zu übernehmen hatten und diese beim Unterhaltspflichtigen später wieder einzutreiben suchten. Außerdem wurde 1985 die *Allocation au Jeune Enfant* (AJE) eingeführt, eine einkommensabhängige Kleinkindbeihilfe, die ab dem dritten Lebensmonat eines Kindes für längstens drei Jahre gezahlt wurde. Diese Leistung löste die vorher gewährten Geburtsbeihilfen sowie das *Complément Familial* für Familien mit noch nicht dreijährigen Kindern ab.

Eine völlig neuartige Maßnahme stellte die Erziehungsbeihilfe *Allocation Parentale d'Education* (APE) dar. Diese Leistung wird als einkommensunabhängiger Fixbetrag bis zu zwei Jahre lang solchen Elternteilen gewährt, die nach der Geburt eines dritten Kindes ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Voraussetzung ist, dass sie in den 30 Monaten vor der Geburt 24 Monate erwerbstätig waren. Der *Congé Parental* wurde zugleich auf zwei Jahre verlängert; erstmals konnte er auch von Männern beansprucht werden. Außerdem führte man für den Zeitraum von zwei Jahren nach der Geburt eines Kindes einen Rechtsanspruch auf eine Halbtagsstelle ein.

1986 trat die *Allocation de Garde d'Enfant à Domicile* (AGED) hinzu, worunter eine Beihilfe für doppeltverdienende Eltern bzw. berufstätige Alleinerziehende zur Finanzierung der anfallenden Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge für eine Kinderbetreuungsperson zu verstehen ist. Außerdem verbesserte der Gesetzgeber die Leistungen der APE erheblich; die Zugangskriterien wurden gelockert, indem seither nur noch drei Jahre Erwerbstätigkeit innerhalb von zehn Jahren vor der Geburt verlangt werden; außerdem dehnte man den Bezugszeitraum auf insgesamt drei Jahre aus.

Angesichts der Vielzahl der Leistungen, welche die Familienkassen nunmehr zu übernehmen hatten, wundert es nicht, dass ihre Defizite trotz steigender Abgabenbelastung der Unternehmen kontinuierlich zunahmen. Die Regierung entschloss sich deshalb 1991, die Arbeitgeber zu entlasten und die Familienleistungen künftig stärker durch Steuern zu finanzieren. Deshalb wurde die „*Contribution Sociale Généralisée*“ (CSG) eingeführt; es handelte sich dabei um

eine Sozialabgabe in Höhe von 1,1 Prozent auf alle Arbeits-, Kapital-, Spar- und Transfereinkommen, deren Gesamtaufkommen den Familienkassen zur Verfügung gestellt wurde. Dementsprechend wurde der von den Arbeitgebern bis dahin allein zu tragende Beitrag zu den Familienkassen, der im Jahre 1989 neun Prozent des Einkommens betragen hatte, auf 5,4 Prozent im Jahre 1991 gesenkt. Damit war ein grundlegendes Strukturprinzip der Familienkasse, welches seit ihrer Einführung bestanden hatte, völlig verändert worden. 1993 wurde die CSG dann auf 2,4 Prozent erhöht; zugleich befreite der Gesetzgeber die Angehörigen der untersten Einkommensgruppen gänzlich von den Beiträgen zur Familienkasse.

Auch auf der Leistungsseite wurden weitere Verbesserungen vorgenommen. 1991 führte man die *Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle* (AFEAMA) ein; damit wurden die Sozialversicherungsbeiträge für die Beschäftigung einer *Assistante Maternelle Agrée* (AMA) für die bis zu sechsjährigen Kinder durch die Familienkassen übernommen. Diese Leistung hatte janusköpfigen Charakter: Zum einen wurden die Familien, die eine Kinderbetreuung benötigten, finanziell entlastet, und zum anderen sollte ein arbeitsmarktpolitischer Effekt erzielt werden. 1992 ergänzte der Gesetzgeber die AFEAMA durch einen weiteren Zuschuss, der einen Teil der Lohnkosten der AMA decken sollte. Zugleich wurde die Möglichkeit eröffnet, die Betreuungskosten für Kleinkinder steuerlich geltend zu machen.

1994 erstreckte man die bereits vorhandene *Allocation Parentale d'Education* (APE) durch die *Loi sur la Famille* auf zweite Kinder. Außerdem konnten seither bei Teilerwerbstätigkeit eine reduzierte APE bezogen oder zwei APE kumuliert werden; darüber hinaus dehnte der Gesetzgeber den *Congé Parental* auch auf solche Unternehmen, die weniger als 100 Mitarbeiter beschäftigten, aus. Schließlich wurde die AGED erhöht, verlängert und ihr Bezug erleichtert. Neben der kostenträchtigen *Loi sur la Famille* wurde 1994 auch die *Allocation de Rentrée Scolaire* (ARS) wesentlich aufgestockt, und zwar auf 1500 Francs. Schließlich fügte man auch noch die *Aide à la Scolarité*, eine einkommensabhängige Beihilfe, die an diejenigen gezahlt wurde, die bereits andere Familienhilfen erhielten, hinzu.

Aufgrund dieser vielfältigen und ständig erweiterten Leistungsgesetze entstanden bei den Familienkassen schon seit der Mitte der neunziger Jahre trotz der Familiensteuer wiederum schnell wachsende Defizite. Ein Sanierungsplan der Regierung führte zu wochenlangen Streiks und Demonstrationen. Als Ausweg blieben nur Leistungseinschränkungen übrig. Als wichtigste Sparmaßnahmen wurden 1996 der *Base Mensuelle des Allocations Familiales* (BMAF) zeitweilig eingefroren und die *Allocation pour Jeune Enfant* (APJE) während ihrer gesamten Laufzeit einkommensabhängig gestaltet.

1998 unternahm die Regierung dann den Versuch, die *Allocations Familiales* (AF) einkommensabhängig zu gestalten. Sie musste die entsprechenden Regelungen aber schon nach wenigen Monaten zurücknehmen und durch eine Neuregelung des familienbezogenen Steuerrechts (*Quotient Familial*) ersetzen, die 1999 in Kraft trat. Außerdem wurde beschlossen, die *Allocation de Rentrée Scolaire* (ARS) auf die bis dahin von dieser Leistung ausgeschlossenen Ein-Kind-Familien auszudehnen.

Maßnahmenbereich	Einzelmaßnahmen
1. Mutter- und Neugeborenenenschutz	<i>Assurance Maternité</i>
2. Erziehungsfrei- stellung und Einkommensersatz	<i>Congé Parental</i> , <i>Allocation pour Jeune Enfant</i> (AJE), <i>Allocation Parentale d'Éducation</i> (APE)
3. Kinderbetreuung	<i>Allocation de Garde d'Enfant à Domicile</i> (AGED), <i>Prestation Spéciale Assistante Maternelle</i> (PSAM) bzw. <i>Allocation Familiale pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle</i> (AFEAMA)
4. Verbesserung der ökonomischen Situation	<i>Allocations Familiales</i> (AF), <i>Complément Familial</i> (CF), <i>Steuererleichterungen:</i> a) familienbezogen: (<i>Quotient Familial</i>) b) situationsbezogen: (<i>Freibetrag zur Kinderbetreuung außer Haus und zur Beschäftigung einer Haushaltshilfe</i>), <i>Allocation de Rentrée Scolaire</i> (ARS)
5. Hilfen für Alleinerziehende	<i>Allocation pour Parent Isolé</i> (API), <i>Allocation de Soutien Familial</i> (ASF)

■ Tabelle 1: Überblick über rechtliche und ökonomische familienbezogene Interventionen in Frankreich²⁶⁾

26) Quelle: Becker, wie Anm. 7, S. 173.

Der Überblick über die Entwicklung der Familienleistungen in Frankreich macht deutlich, dass die dort stetig zunehmenden Klagen über die mangelnde Rationalität und Durchschaubarkeit des Systems nicht unzutreffend sind. Das Fehlen innerer Kohärenz erschwert die Handhabung des Leistungsrechts über Gebühr. Schon zu Beginn der achtziger Jahre wurde beklagt, dass die die Familienleistungen verwaltende Familienkasse Schwierigkeiten hätte, die Leistungsberechtigten zutreffend über Art und Umfang ihrer Ansprüche zu informieren²⁷⁾ – und hieran dürfte sich bis heute nichts Wesentliches geändert haben.

27) So Igl, wie Anm. 24, S. 883.

28) Zum Folgenden s. Internet www.caf.fr/role/organis.htm; Stand: Oktober 2001.

■ Die Organisationsstruktur der Familienkassen

Grundsätzliches

Stets zu beachten ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen der Nationalen Kasse für Familienbeihilfen (CNFA) als Dachorganisation und den Kassen für Familienbeihilfen bzw. den sog. Familienkassen (CAF) mit räumlich begrenztem Zuständigkeitsbereich. Hinzu treten weitere Organisationen für bestimmte Aufgaben, die den CAF angegliedert sind.

Es bestehen in Frankreich 125 CAF, die ihren Sitz im Regelfall jeweils in einem Departement haben.²⁸⁾ Drei dieser Kassen sind allerdings nicht regional beschränkt tätig, sondern für bestimmte Berufszweige – Binnenschifffahrt, Seefischerei sowie Seeleute der Handelsschifffahrt – zuständig und erfüllen ihre Aufgaben auf nationaler Ebene. Daneben gibt es aber auch 36 Kassen, die nur Teile eines Departements betreuen.

Aus der zwischen CNAF und CAF unterschiedenen Organisationsform folgt nicht nur eine differenzierte räumliche Zuständigkeit, sondern auch ein unterschiedlicher Rechtsstatus der Familienkassen. Neben der öffentlich-rechtlichen Anstalt der CNAF bestehen die CAF als Organisationen auf der Grundlage des französischen Sozialgesetzbuches. Damit besitzen sie eine Rechtsnatur wie die anderen Organisationen im Bereich der sozialen Sicherheit Frankreichs auch.

Die Personalausstattung der Familienkassen auf regionaler Ebene ist durchaus unterschiedlich: Die

durchschnittliche Anzahl der Mitarbeiter einer CAF beträgt 300; es gibt aber auch solche Einrichtungen, die bis zu 2000 Mitarbeitern beschäftigen. Die CNAF, die Dachorganisation, begnügt sich demgegenüber mit ca. 300 Beschäftigten.

Die Leitungsorgane sowohl der CNAF als auch der CAF sind weitgehend ähnlich gestaltet: Beide Einrichtungen verfügen über einen Verwaltungsrat, der für die Wahrnehmung aller Verwaltungsaufgaben zuständig ist, sowie über einen Direktor, dem die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse des Rates obliegt.

Die CNAF zählt 35 Verwaltungsratsmitglieder, während den Räten der CAF jeweils 24 Personen angehören. Daraus folgt, dass in letzteren insgesamt ca. 3000 Verwaltungsbeamte (administrateurs) und ebenso viele Stellvertreter tätig sind. Die Ernennung dieser leitenden Mitarbeiter erfolgt nach einem Proporzsystem: Auf der Seite der Arbeitnehmer wirken hieran die Gewerkschaften mit landesweitem Aktionsradius wie z.B. der Französische Demokratische Arbeitsbund, der Französische Bund der Christlichen Arbeiter und der Allgemeine Arbeitsbund mit. Seitens der Arbeitgeber sind deren Berufsverbände, wie z. B. der Verband der Französischen Unternehmer, beteiligt. Hinzu kommen die Berufsorganisationen der Unternehmer und Freiberufler mit landesweitem Wirkungskreis wie etwa der Allgemeine Verband kleinerer und mittlerer Unternehmen. Darüber hinaus sind an der Auswahl der Mitglieder der Räte der CAF die Vereinigung der Familienverbände (Nationale Vereinigung der Familienverbände für die CNAF, Vereinigung der Familienverbände auf Departements – Ebene für die CAF) beteiligt. Schließlich wirkt auch der Staat bei der Ernennung der Beamten mit, soweit es um Fachkräfte geht.

Das Mandat der so ausgewählten Mitglieder der Räte beträgt fünf Jahre. Die Verwaltungsräte wählen aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und mindestens einen stellvertretenden Vorsitzenden.

Die für die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse der Räte zuständigen Direktoren werden folgendermaßen ausgewählt: Der Direktor der CNAF wird von der Regierung auf Vorschlag des Vorsitzenden des Verwaltungsrates ernannt. Der Di-

rektor der CNAF wiederum ernennt die Direktoren und die Rechnungsführer der verschiedenen CAF, wobei er an gewisse Regularien und Begrenzungen seiner Kompetenzen gebunden ist.

Aus der Organisationsstruktur der Kassen ergibt sich die Verteilung der Aufgaben: Einerseits sind diese zwischen der CNAF und den CAF abgegrenzt. Andererseits erfolgt eine Aufteilung der Kompetenzen innerhalb jeder Organisation zwischen dem Verwaltungsrat und dem Direktor.

Die Aufgaben der Organe der CNAF

Der Rat formuliert die Politik der CNAF in ihren diversen Tätigkeitsbereichen. Hierzu zählen die Gewährung gesetzlicher Leistungen, soziale Maßnahmen, die Datenverarbeitung, die Verwaltung der Liegenschaften, die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, die Kommunikation zwischen den übergeordneten und nachgeordneten Dienststellen sowie die Vertretung der Interessen der Familien auf internationaler Ebene. Dem Rat obliegt es auch, den Haushalt der Organisationen FNGA und FNAS zu bewilligen und die Regeln für die Verteilung der Haushaltsmittel zwischen den Organisationen festzulegen. Außerdem vertritt der Rat die CNAF nach außen und überwacht die Arbeit des Direktors, indem er vor allem zu dessen Tätigkeitsbericht Stellung nimmt; zudem genehmigt er die jährliche Finanzplanung und die Abrechnung des Rechnungsführers. Darüber hinaus nimmt der Rat die der CNAF eingeräumte Beratungs- und Vorschlagsfunktion hinsichtlich der Festlegung von Vorschriften wahr. Bei schwerwiegenden Störungen in der Arbeitsweise der CAF-Räte schaltet sich der Rat der CNAF ein, indem er erforderlichenfalls von seinem Recht Gebrauch macht, dem betroffenen nachgeordneten Rat Weisungen zu erteilen bzw. an seiner Stelle selbst tätig zu werden. Schließlich obliegt es dem Rat der CNAF, solche Immobiliengeschäfte der einzelnen CAF, welche ein bestimmtes Volumen überschreiten, zu genehmigen.

Der Direktor der CNAF bereitet die Beschlüsse des Rates seiner Behörde vor und setzt sie um; er trifft aber auch die notwendigen Anordnungen hinsichtlich der Ein- und Ausgaben der Organisation, ist für die Arbeitsabläufe innerhalb der CNAF und die Ein-

stellung und Verwaltung des Personals zuständig, vertritt die Dienststelle vor Gericht und ernennt die Direktoren und Rechnungsführer der der CNAF angeschlossenen Organisationen. Außerdem obliegt es seiner Zuständigkeit, den Haushaltsplan der einzelnen CAF zu genehmigen und über sie die Dienst- und Fachaufsicht auszuüben. Hierzu zählt auch die Erteilung von Weisungen oder die Einleitung von Maßnahmen bei den einzelnen CAF.

Die Aufgaben der Organe der CAF

Die Räte der einzelnen CAF entwerfen die Politik ihrer Organisationen auf deren verschiedenen Tätigkeitsfeldern, wobei sie die auf der Ebene des Zentralstaats getroffenen politischen Vorgaben zu beachten haben. Den Räten obliegt des Weiteren die Genehmigung des CNAF/CAF-Geschäftsführungsvertrages, die Genehmigung des Haushaltsplans und die Verwaltung im Rahmen der auf nationaler Ebene festgelegten Mittel der einzelnen CAF. Die Räte vergeben Aufträge, nehmen Einsprüche der Leistungsberechtigten gegen Entscheidungen des Direktors der CAF entgegen und bearbeiten sie; schließlich vertreten sie die Organisation nach außen, sofern der Direktor damit nicht selbst beauftragt ist.

Neben den skizzierten Bereichen der Alleinzuständigkeit der Räte der CAF gibt es auch Kompetenzen, die sich der Rat mit dem Direktor einer solchen Behörde teilt. Hierzu zählen die Ernennung der Direktionsangestellten mit Ausnahme des Rechnungsführers. Der Direktor schlägt dem Rat die Ernennung der leitenden Mitarbeiter vor. Außerdem steht das Recht zu klagen und verklagt zu werden dem Direktor und dem Rat gemeinsam zu.

Die Alleinzuständigkeit des Direktors einer CAF erstreckt sich auf folgende Aufgaben: Ihm obliegt die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Rates, die Genehmigung der Einnahmen und Ausgaben, insbesondere der Leistungen und sozialen Maßnahmen unter Aufsicht des Rates, die Organisation der Arbeit der Dienststellen, die Ernennung der Bediensteten (mit Ausnahme der Direktionsangestellten), die Personalverwaltung, der Vorsitz des Betriebsrates sowie die Vertretung der Organisation vor Gericht und bei allen Handlungen des bürgerlichen Lebens.

■ Die Arbeitsweise der Familienkassen

Betrachtet man die Arbeitsweise der Familienkassen, werden sogleich die Besonderheiten der französischen Sozialbürokratie deutlich, die sich erheblich von ihrem Pendant in Deutschland unterscheidet²⁹⁾ – und zwar vor allem durch ein paternalistisches Gebaren.

29) Zum Folgenden vgl. Schultheis (1999), S. 126 ff.

Hierarchie und Bürokratie als signifikante Strukturmerkmale

Die *Caisse Familiale* ist in ihrem organisatorischen Aufbau stark hierarchisch gegliedert. Während die Leitungsebene auch der Sozialverwaltung dem in den sog. *Grandes Ecoles* herangebildeten und reproduzierten „Staatsadel“ (Bourdieu) entstammt, verleugnet das sachbearbeitende Personal in der CAF die Herkunft aus der Region des Beschäftigungsortes nicht. Ein derartiges Maß an Distinktion, wie es nach Schultheis' Feststellungen zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Ebenen der französischen Verwaltung – und damit auch der CAF – besteht, ist in Deutschland unbekannt.

Ebenso fremd erscheint hier zu Lande der außerordentliche bürokratische Aufwand, welcher der Sozialverwaltung in Frankreich eigentümlich ist. Die Familienkassen sammeln eine unendliche Fülle von Dokumenten zu ihren Klienten. Das Ergebnis dieses Eifers ist, dass die Akten zu einem einzigen Fall bei der CAF auf einen Umfang von bis zu 200 Seiten anschwellen. Sie enthalten Geburts-, Heirats- und Sterbeurkunden, gerichtliche Entscheidungen bei Scheidungen, Vaterschaftsanerkennnisse, Dokumente über die Entziehung des Sorgerechts, aber auch über Adoptionen, Pflegeverhältnisse, Bescheinigungen über Wohnsitznahme oder Ansprüche an die Sozialversicherung sowie zu Arbeitsverhältnissen, Mietverhältnissen, Krankenschreibungen, Atteste über Behinderungen etc. Ebenso finden sich in den Akten die einschlägigen Formulare der CAF zu den verschiedenen familienbezogenen Leistungen, welche die Antragsteller beanspruchen, Berechnungsblätter zur Ermittlung des Haushaltseinkommens in vierteljährlichen Abständen bei allen einkommensabhängigen Maßnahmen, Kurzprotokolle von telefonischen oder persönlichen Vorsprachen der Klienten bei der

CAF, Korrespondenzen mit den Klienten oder sie betreffende Briefwechsel mit Behörden, Privatpersonen bzw. Unternehmen, Protokolle von Kontrollbesuchen in der Wohnung der Klienten, anonyme Schreiben über den Lebenswandel der Leistungsempfänger etc. etc. Diese *papiers de famille* stellen eine außerordentlich eindrucksvolle, seitens der Familienkassen aber kaum zu bewältigende Informationsflut dar. Die gesamte Familien-Biographie der Klienten ist in den Akten dokumentiert. Ihrem überwältigenden Sammeleifer verdanken die CAF, dass die Dossiers bis zu 250 einzelne Informationen, bis zu 120 erforderliche Bestätigungen und bis zu 40 Einzelanträge auf spezifischen Formularen für eine einzige Familie enthalten. Die umfassenden Informationen verschaffen den Sachbearbeitern einen detaillierten Einblick in das Sozialprofil einer jeden Familie, über die Akten angelegt worden sind: Das Einkommen beider Elternteile, das Bildungsniveau, die Nationalität sowie alle familiensoziologisch bzw. demographisch relevanten Daten (Kinderzahl, Geburtenkalender, Alter der Partner, Familienergebnisse wie Scheidungen etc.) lassen sich auf diese Weise schnell ermitteln. Solcher die Kosten nicht achtender Aufwand unterscheidet sich deutlich von der Verfahrensweise deutscher Sozial- und Jugendämter.

Es ist allerdings auch in Frankreich selbst nicht unbekannt geblieben, dass die dortige Verfahrensweise ihres Bürokratismus halber durchaus zu Bedenken Anlass gibt: Daher wird intensiv versucht, durch Straffung und Rationalisierung der Verwaltungsarbeit Personalkosten einzusparen. So sind die Mitarbeiter im Schalterdienst gehalten, die pro Klient aufgewendete Zeit mittels einer Stoppuhr sekundengenau zu erfassen und den Ablauf des Arbeitstages exakt festzuhalten.³⁰⁾ Die Leitung der CAF überwacht nicht allein die Arbeitszeiten der Mitarbeiter der Behörde durch die Stechuhr, sondern auch die Arbeitsintensität durch ständige Beaufsichtigung des sachbearbeitenden Personals seitens der Abteilungsleiter und der übrigen Führungskräfte der Familienkasse, die durch Kontrollgänge systematisch auf die Situation im Wartesaal und in der Schalterhalle der jeweiligen CAF Acht geben. Auch diese doch eigentlich einem löblichen Zweck, nämlich der Kostensenkung dienenden Maßnahmen erscheinen

30) Schultheis, wie Anm. 29, S. 132.

aber in ihrer Rigidität und Übertreibung selbst wieder als Teil des nämlichen administrativen Systems, zu dessen Verbesserung sie doch eingeführt wurden.

Der bürokratische Aufwand, welcher der CAF so sehr eigentümlich ist, lässt sich am Beispiel der Akten von RMI-Beziehern (*Revenu Minimum d'Insertion*, das staatlich garantierte Mindesteinkommen) eindrucksvoll nachweisen: Die CAF prüft die Unterlagen und den erhobenen Anspruch auf ein Mindesteinkommen (der jeweilige Fehlbetrag im Einkommen wird bis zum festgesetzten Mindestbetrag kompensiert) mittels eines Berechnungsbogens. Die Akten jener Antragsteller, denen die CAF bestätigt, dass ein Anspruch auf RMI in bestimmter, von der CAF ermittelter Höhe besteht, werden darauf an den Präfekten des Departements, den Vertreter der Pariser Zentralregierung in der Region, verschickt. Dieser prüft die vorgelegten Anträge zwar nicht mehr, doch kann nur er durch Unterschrift und Siegel die Zahlungen bewilligen und den Bescheiden Rechtskraft geben. Solche umständliche und Misstrauen gegenüber den nachgeordneten Fachbehörden verratende Verfahrensweise ist Ausdruck des ungebrochen fortlebenden bürokratischen Zentralismus, der das französische Verwaltungshandeln prägt.

Auch im Verhältnis zur Dachorganisation der Familienkassen erscheinen die regionalen CAF als vergleichsweise unselbständig. Zwischen den CAF und der CNAF gibt es eine ausufernde Korrespondenz, die ihren Grund darin hat, dass die nachgeordneten CAF in den Regionen bei Problemen mit der Auslegung der einschlägigen Vorschriften stets die CNAF in Paris um verbindliche Auskünfte ersuchen müssen. Schultheis hat festgestellt, dass sich die CAF-Direktoren auch bei banalen Fragen, die von den kompetenten Vertretern der bürokratischen Elite an der Spitze der CAF zweifellos selbst gelöst werden konnten, an die CNAF wandten. So werden – als direkte Folge der Entmündigung der Mitarbeiter auf der unteren Ebene der Hierarchie, als welche sich das Modell des vorgeblich der Rechtsgleichheit dienenden Zentralismus in der Praxis darstellt – alle wesentlichen Entscheidungen an die nächst höhere Instanz delegiert.

*Das Selbstverständnis der Behörde
als „Familienpolizei“*

Breiten Raum beansprucht in der Arbeit der CAF die Verwaltung der API, deren Empfänger zumeist Frauen sind. Der Bezug eines Unterhaltsvorschlusses, der sich ausschließlich an alleinerziehende Mütter richtet, schließt das Zusammenleben mit dem Kindsvater aus, gegenüber dem der Unterhalt bevorschusst wird. Aber auch jede andere Form des nichtehelichen Zusammenlebens ist bei Bezug dieser Sozialleistung untersagt. Gegen diese Regeln wird in Frankreich in großem Umfang verstoßen, so dass die umfangreichen Kontrollmaßnahmen als wenig effizient erscheinen. Ein übliches Verfahren ist es dort offenbar, zunächst API zu beantragen; nach dem Ablauf der Frist für den API-Bezug, der auf drei Jahre begrenzt ist, und dem Wegfall der Leistungen steigt die Heiratshäufigkeit bezeichnenderweise rapide an.³¹⁾ Bei Frauen ohne nennenswerte schulische und berufliche Qualifikation, denen der Arbeitsmarkt naturgemäß nur besonders geringe Chancen bietet, ist stattdessen häufig zu beobachten, dass eine weitere Geburt ihnen einen finanziell bruchlosen Übergang von einer Drei-Jahres-Frist als staatlich alimentierte Alleinerziehende zur nächsten Drei-Jahres-Periode ermöglicht.

Diese Verhältnisse haben ein Verhalten der Familienkasse zur Folge, welches dem deutschen Betrachter fremd erscheint: Die CAF verstehen sich ganz unverhohlen als „Familienpolizei“.³²⁾ Dabei geht es der Behörde um die genaueste Ausforschung der privaten Lebensverhältnisse der Leistungsempfänger.³³⁾ Die Kontrolleure verschaffen sich Informationen zu den Lebensumständen (Erwerbstätigkeit, Wohnverhältnisse, Haushaltszusammensetzung etc.) und dem Lebenswandel der Antragsteller, wobei – aus den genannten Gründen – insbesondere die Beziehungsverhältnisse der Klienten von Interesse sind. Durchaus üblich ist deshalb das unangemeldete Aufsuchen der Wohnung insbesondere der Klientinnen zwecks Kontrolle ihrer Lebensführung. Da das Kriterium des „Alleinstehens“ Grundlage der Zugangsberechtigung zu den erwähnten und weiteren Hilfen ist, werden bei Verdacht auf Verstoß gegen dieses Erfordernis systematische Untersuchungen angestellt. Ursächlich für solche Kontrollen sind häufig anonyme Schreiben, in denen auf ein vermeintlich regelwidriges Zusammen-

31) Vgl. Schultheis, wie Anm. 28, S. 159.

32) So ein Buchtitel Jacques Donzelots (1977), s. Schultheis, wie Anm. 29, S. 142.

33) S. Schultheis, wie Anm. 29, S. 143.

leben hingewiesen wird. In der Tat macht sich die CAF das Verhalten der Nachbarn, die sich in der Rolle selbsternannter Hilfspolizisten gefallen, ohne Scheu zu Nutze. Über diese Kontrollen fertigt man dann Untersuchungsberichte an, die in den Akten abgelegt werden.³⁴⁾

Selbst diese Kontrollmaßnahmen gegenüber „Alleinstehenden“ können aber durchaus noch eine Steigerung erfahren: Bei der Anwendung einer Maßnahme, *Tutelle aux Prestations Familiales* geheißen, bei der es darum geht, überschuldeten Familien einen „Vormund“ an die Seite zu stellen, der eine Vollmacht über die gesamten monatlichen Familienunterstützungen, d. h. einen beträchtlichen Teil des Familienbudgets, erhält, gewinnt die Behörde naturgemäß indirekt auch die Kontrolle über die anderen Einkommensquellen der Familie. Bei dieser Maßnahme, mit der die CAF massiv in das Familienleben eingreift, geraten alle Familieninterna zwangsläufig zu öffentlichen Angelegenheiten. Kritik an diesem Eindringen in die Privatsphäre vernimmt man in Frankreich merkwürdigerweise nicht.

Aktuelle Schwerpunkte der Familienförderung

Die Ziele der Familienpolitik sind durch den französischen Gesetzgeber nicht konkretisiert worden. Lediglich in der Präambel der Verfassung von 1946 sowie der Verfassung von 1958 findet sich der Hinweis, dass die Familien zur Gewährleistung ihres Wohlergehens zu fördern seien.³⁵⁾ Gleichwohl lassen sich aber vier Zielsetzungen erkennen, die allerdings mit unterschiedlicher und wechselnder Intensität verfolgt wurden – und werden.³⁶⁾

- Das bevölkerungspolitische Ziel lässt sich als Sicherung des Bevölkerungsbestandes beschreiben. Durch staatliche Maßnahmen soll das generative Verhalten der Franzosen beeinflusst werden. Dieses Anliegen scheint im Vordergrund der Familienpolitik zu stehen, worauf schon der Umstand hindeutet, dass auch solche Instrumente, die der Verwirklichung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Familienlastenausgleich dienen, zugleich bevölkerungspolitischen Aspekten Rechnung tragen. Das erkennt man vor allem an der stärkeren Förderung dritter und weiterer Kinder.³⁷⁾

34) Ein typisches Dossier dieser Art lautet: „Ich habe gestern Nachmittag um 14.00 Uhr unangemeldet an der Wohnungstür von Mme. X. geklingelt. Sie selbst machte mir auf. Ihre zwei Kinder waren ebenfalls anwesend, von einem Mann keine Spur. Ich habe sie auf den Vorfall angesprochen und sie gab mir lachend zu verstehen, dass ihr Bruder auf Besuch da gewesen sei und Telefonanrufe beantwortete, während sie Einkäufe tätigte. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Wohnung sauber und aufgeräumt wirkt und auch die beiden Kinder gut gepflegt sind. Kein Verdacht auf Zusammenleben mit einem Mann!“, zitiert nach Schultheis, wie Anmerkung 29, S. 143, 144.

35) S. Questiaux/ Fournier (1978), S. 117–182 (128).

36) Vgl. Ehmann, wie Anm. 3, S. 3.

37) So Ehmann, wie Anm. 3, S. 16.

- Als frauenpolitisches Ziel der Familienpolitik strebt der Gesetzgeber in Frankreich eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben an. Andererseits soll Frauen aber auch durch bestimmte Maßnahmen die Entscheidung für eine vorübergehende Aufgabe der Berufstätigkeit ermöglicht bzw. erleichtert werden.
- Ein weiteres Ziel ist der Familienlastenausgleich, welcher jedenfalls einen Teil der Kosten, die den Eltern durch das Aufziehen von Kindern entstehen, durch die Gesellschaft erstatten soll.
- Schließlich ist das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu nennen. Die Ausgaben für die Kinder sollen im Rahmen der Einkommenssteuer berücksichtigt werden.

Mit Ausnahme des letzteren Anliegens obliegt es den Familienkassen, diese Ziele zu vereinheitlichen. Hier ist nicht der Raum, die Erfolge und Misserfolge der Einrichtungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben exakt zu analysieren und erschöpfend darzustellen. Die gegenwärtigen Schwerpunkte der Bemühungen der Behörden sollen aber wenigstens Erwähnung finden:

In der bevölkerungspolitischen Diskussion herrscht in Frankreich seit mehr als einem Jahrhundert Konsens über die aktive Förderung des Kinderwunsches junger Leute durch den Staat. Seit Mitte der siebziger Jahre wurde die traditionell an der Solidarität zwischen Bürgern mit unterschiedlichen Familienlasten orientierte Familienpolitik aber durch neue sozialpolitische Maßnahmen, nunmehr insbesondere für Familien mit nur einem Elternteil, modifiziert und ergänzt. Mit dieser Neuausrichtung hat das Selbstverständnis der Mitarbeiter der CAF aber nicht Schritt gehalten. Die Behörden halten jedenfalls im Grundsatz auch heute noch an der klassischen familialistischen Orientierung, d. h. der Familienförderung im engeren Sinne, fest,³⁸⁾ obgleich die ursprüngliche Aufgabe, nämlich im Dienste aller Familien zu stehen und diese zu unterstützen, in den letzten Jahren mehr und mehr durch eine Politik der Fürsorge für randständige Gruppen (*Politique Assistantielle*) ergänzt und erweitert worden ist. Nach Auffassung nicht weniger Mitarbeiter der CAF hat das bis dahin sehr positive Ansehen der Familienkassen in der französischen Öffentlichkeit durch diese Umorientierung stark gelitten. Schultheis fielen durchaus kaum

38) Schultheis, wie Anm. 29, S. 145.

39) Vgl. Schultheis, wie Anm. 29, S. 146.

kaschierte Ressentiments gegen die neuen Zielgruppen der *Politique Familiale*, nämlich die Alleinerziehenden aus unteren Einkommenschichten und die Arbeitslosen, auf. Aus der Sicht mancher Mitarbeiter der CAF erbringen die Empfänger eines staatlich garantierten Mindesteinkommens in der Form des sog. API oder RMI im Gegensatz zu den früher im Mittelpunkt der Förderung stehenden „vollständigen“ Familien keine hinreichende Gegenleistung für die Gesellschaft.³⁹⁾ In der Tat ist nicht zu bestreiten, dass die neueren Formen sozialer Hilfeleistung sich erheblich von der *Politique Familiale* der fünfziger und sechziger Jahre unterscheiden, der die CAF ihr hohes gesellschaftliches Prestige verdankt. Vor diesem Hintergrund werden die in den letzten 20 Jahren eingeführten familienpolitischen Neuerungen als Angriff auf das traditionelle Ideal der sog. „normalen Familie“, worunter eine Familie bestehend aus Eltern mit mindestens zwei Kindern verstanden wird, betrachtet. Die gezielte und umfassende Unterstützung der Alleinerziehenden stellt die Begriffe von „Normalität“ in Frankreich offenbar stärker als in Deutschland in Frage.

Bemerkenswert ist auch der massive Widerstand, den die Nationale Familienkasse Frankreichs (CNAF), die Dachorganisation der CAF, gegen die schrittweise Einführung der sozialen Mindestsicherung (API und RMI) leistete. Im Gesetzgebungsverfahren, in dem die CNAF gehört wurde, lehnte sie die geplanten Maßnahmen unzweideutig ab. Da die CNAF das Konzept der „Familienpolitik im eigentlichen Sinne“ vertrat, geriet sie gleichsam naturnotwendig in Gegensatz zu den familienpolitischen Reformen der letzten zwei Jahrzehnte, welche eine Aufwertung der Einelternfamilie brachten und diese zur privilegierten Zielgruppe der modernen französischen Sozialpolitik machten.

Charakteristisch für die gegenwärtige französische Familienunterstützung ist in der Tat, dass sie weitgehend diejenigen Funktionen übernimmt, die in Deutschland der Sozialhilfe zukommen. Sie gewährt nicht nur den Kindern einer einkommensschwachen, kinderreichen Familie den Anspruch auf eine eher großzügig bemessene Mindestsicherung, sondern ermöglicht es auch den Eltern, einen Lebensstandard jenseits der individuellen Grundsicherung zu er-

reichen. Eltern, die drei und mehr Kinder haben und daher Familienunterstützung erhalten, können in Frankreich nicht mehr als arm bezeichnet werden.⁴⁰⁾

Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld der CAF ist das Eintreiben von Unterhaltsschulden. Die Mitarbeiter der Behörde, die, wie bereits erwähnt, auch für den Unterhaltsvorschuss an Alleinerziehende zuständig ist, müssen die notwendigen Ermittlungen selbstständig durchführen. Diese Aufgabe wächst sich nicht selten zu einer wahren Sisyphusarbeit aus, da es in Frankreich an einer Meldepflicht fehlt und somit auch nicht auf das zentrale Melderegister, das man in Deutschland kennt, zurückgegriffen werden kann.⁴¹⁾ Als Folge der unzureichenden Regelungen ist die CAF beim Eintreiben von Unterhaltsschulden nicht sehr erfolgreich, obgleich der bürokratische Aufwand auch bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ganz erheblich ist.

Ein anderer Schwerpunkt der Arbeit der CAF ergibt sich daraus, dass die französische Gesetzgebung nach wie vor mit der größten Unbefangenheit Sozialleistungen einsetzt, um die Geburtenrate der Bevölkerung zu erhöhen. So ist beispielsweise die Zahlung von Wiedereingliederungshilfen an Arbeitslose, die unter 25 Jahren alt sind, davon abhängig, ob diese Kinder haben oder nicht. Bekanntlich ist die Arbeitslosigkeit gerade in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen in Frankreich aber besonders hoch, weil die Hürden für den Eintritt in das Berufsleben wegen des Fehlens einer effizienten Berufsausbildung nicht leicht zu überwinden sind. Da der Bezug von Sozialleistungen für diese Altersgruppe von der Elternschaft abhängig gemacht wird, wirkt die Sozialgesetzgebung für viele junge Franzosen praktisch als Zwang zur Fortpflanzung.⁴²⁾ Dass diese Interpretation nicht fehl geht, erhellt auch der Umstand, dass die öffentlichen Kreditanstalten den Haushalten junger Paare zinslose Darlehen für die Anschaffung von Möbeln und Haushaltsgeräten, die Anmietung einer Wohnung oder den Erwerb einer Eigentumswohnung gewähren. Bei der Geburt eines Kindes wird dem Kreditnehmer aufgrund von Zuschüssen der Familienkassen ein Teil der Kapitalrückzahlung erlassen.⁴³⁾ Vergleichbare Regelungen hatten auch in der DDR und in West-Berlin (in den siebziger Jahren) zu einer Erhöhung der Geburtenrate beigetragen.⁴⁴⁾ Es

40) S. Schultheis, wie Anm. 29, S. 172.

41) Vgl. Schultheis, wie Anm. 29, S. 190.

42) Vgl. Schultheis, wie Anm. 29, S. 164.

43) O. Verf., Maßnahmen für junge und kinderreiche Familien (1985), S. 236–238 (237, 238).

44) Kritisch zu der These, dass die Familienleistungen zu der im Vergleich zur Bundesrepublik höheren Fruchtbarkeit der Bevölkerung in der DDR geführt hätten, äußert sich Barbier (1990), S. 343–359 (355).

ist deshalb zutreffend festgestellt worden, dass in der französischen Sozialpolitik unverändert die bevölkerungspolitische Zielsetzung im Vordergrund steht, die auf eine Erhöhung der Geburtenzahlen ausgerichtet ist.⁴⁵⁾

- 45) So Sandra Ehmann, wie Anm. 3, S. 2.
46) s. Schultheis, wie Anm. 29, S. 169.
47) Wie Anm. 43, S. 238.
48) Für die Jahre 1985/86 beispielsweise waren folgende Themen gewählt worden: (1) Die berufstätige Frau und das Familienleben. (2) Wandlungen in den Familienstrukturen. (3) Wandlungen in den Verwaltungsformen und Aufgaben der Familienkassen. (4) Lokale Sozialpolitik und Dezentralisierung. (5) Wohnungsverhältnisse und Lebensbedingungen der Familien, vgl. Anm. 43, S. 238.
49) S. Schultheis, wie Anm. 29, S. 168.
50) Zum Folgenden, insbesondere dem Umfang der Familienleistungen (Stand. 1. Januar 2001) s. MISSOC 2001, wie Anmerkung 5, S. 399 ff.; desgl. MISSOC Info (2001), S. 27.

Der Einfluss der CNAF auf die Familienpolitik

Wenig durchschaubar erscheint der Einfluss der CNAF auf die französische Familienpolitik. Der Vorläufer der gegenwärtigen Familienkassen, die sog. *Caisse de Compensation Familiale*, besaß bis 1945 eine richtungsweisende Bedeutung für die familienpolitischen Entwicklungen und Entscheidungen in Frankreich. Auch die CNAF wird systematisch in alle familienpolitisch relevanten Gesetzgebungsprojekte einbezogen.⁴⁶⁾ Dadurch eröffnen sich Möglichkeiten der Einflussnahme, welche die Dachorganisation auch nutzen dürfte. Schließlich verfügt sie aufgrund einer umfassenden eigenen Forschungstätigkeit über die notwendige Kompetenz, um sozialrechtliche Innovationen anzustoßen oder jedenfalls durch qualifizierte Diskussionsbeiträge in der Form eigener Publikationen wirkungsvoll zu begleiten. Insbesondere befasst sich die Forschungsabteilung der CNAF damit, die Grundlagen der Familienpolitik zu klären, ihre Wirkung zu untersuchen und zu bewerten sowie prognostisch die Probleme und Zielsetzungen darzustellen, mit denen sich eine künftige Familienpolitik auseinandersetzen hat.⁴⁷⁾ Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, entwickelt die Abteilung Forschungsschwerpunkte, für die dann die notwendigen Mittel bereitgestellt werden.⁴⁸⁾ Trotz dieser umfangreichen und nachhaltigen wissenschaftlichen Durchdringung ihrer Aufgabe qualifiziert Schultheis die sich „so mächtig ausnehmende familienpolitische Institution der CNAF bei näherer Betrachtung“ als „ein rein ausführendes Verwaltungsorgan der zentralistischen Staatsmaschinerie Frankreichs“⁴⁹⁾ – was jedenfalls überraschend erscheint.

■ Überblick über die gegenwärtigen Familienleistungen

*Rechtsgrundlagen*⁵⁰⁾

Das Sozialrecht und damit auch das Recht der Familienleistungen ist in Frankreich im Sozialgesetzbuch

(*Code de la Sécurité Sociale*), Buch V, Gesetz Nr. 96-604 vom 5. Juli 1996 geregelt. Die Finanzierung der Familienbeihilfen folgt dem Regelwerk für die Sozialversicherung, d. h. Arbeitnehmer und Arbeitgeber tragen in unterschiedlichem Umfang zu den Soziallasten bei.⁵¹⁾ Die Auszahlung der Familienleistungen obliegt den regionalen Familienkassen, welchen die notwendigen Beträge von der nationalen Familienkasse zur Verfügung gestellt werden.⁵²⁾

Leistungsberechtigt sind alle in Frankreich wohnhaften Personen, die ein Kind aufziehen. Voraussetzung für den Anspruch ist demnach nicht die französische Staatsbürgerschaft, und ebensowenig muss das betreute Kind das eigene sein. Ausländer können allerdings nur dann Familienleistungen beziehen, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis nachweisen. Erwerbstätige, welche in Frankreich ihrer Beschäftigung nachgehen, aber in einem anderen EU-Staat wohnen, haben lediglich auf bestimmte Familienleistungen Anspruch.⁵³⁾ Den Erziehungsberechtigten stehen die Zahlungen bis zum Ende der Schulpflicht des Kindes, welche bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres gilt, zu. Bei nicht erwerbstätigen Kindern kann diese Frist bis zum 18. Lebensjahr verlängert werden. Für Studenten, behinderte Kinder und Kinder in einer Berufsausbildung besteht der Anspruch bis zum 20. Lebensjahr.⁵⁴⁾ Die Familienleistungen sind in Frankreich dynamisiert. Die Höhe der Leistungen ergibt sich aus einem nach der jeweiligen Zuwendung unterschiedlich hohen Prozentsatz eines monatlichen Basisbetrages; dieser wird durch Erlass festgesetzt, und zwar entsprechend der Preisentwicklung. Auf diese Weise ist die Wertbeständigkeit der Familienleistungen, die im Übrigen steuerfrei sind, gewährleistet.⁵⁵⁾

Kindergeld

Kindergeld im eigentlichen Sinne wird in Frankreich ab dem zweiten Kind gewährt. Voraussetzung hierfür ist, dass sich das Kind im Heimatland aufhält. Im Grundsatz liegt die Altersgrenze für die Zahlung von Kindergeld bei 20 Jahren, wenn das Einkommen des Kindes nicht 55 Prozent des Mindestlohns (MEIC) übersteigt.

Für das erste Kind wird eine „Geburtsbeihilfe“ (s. u.) sowie eine sog. Hilfe für Kleinkinder (*Allocation pour Jeune Enfants*, APJE) (s. u.) gewährt. Die

51) S. André (1996), S. 721–744.

52) Maes-Baier (1993), S. 161 bis 204.

53) Dies gilt für folgende Leistungen: complément familial, allocations familiales, allocations de soutien familial et de parent isolé, allocation pour jeune enfant sous conditions de ressources, allocation de rentrée scolaire und allocation d'éducation spéciale; vgl. Ministère des Affaires Sociales, wie Anm. 11, S. 5.

54) S. dazu Ehmann, wie Anm. 3, S. 18.

55) Dienel, Frankreich, in: Erika Neubauer, *Zwölf Wege* (1993), S. 163.

Kindergeldzahlung für das zweite und die weiteren Kinder beträgt im Monat:

Zwei Kinder:	107,00 €
Drei Kinder	244,00 €
Vier Kinder:	382,00 €
Fünf Kinder:	519,00 €
Sechs Kinder:	656,00 €
Folgende Kinder:	137,00 €

Eine einkommensabhängige Abstufung des Kindergeldes kennt das französische Sozialrecht nicht.

Die Zahlungen variieren aber nach dem Alter der Kinder, indem bestimmte Zulagen gezahlt werden:

- über elf Jahre: (30,00 €)
- über 16 Jahre: (54,00 €)

Ausgenommen von diesen Zuschlägen ist das erste Kind in Familien mit weniger als drei Kindern.

Sonstige Leistungen

Geburtsbeihilfe

In Frankreich kennt man die sog. Hilfe für Kleinkinder (*Allocation pour Jeune Enfants*, APJE): 154,00 € werden monatlich je Kind gezahlt. Zahlbar ist dieser Betrag aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung ab dem 4. Schwangerschaftsmonat bis zum 3. Lebensjahr des Kindes. Daneben besteht ein Anspruch auf Adoptionsgeld (*Allocation d'Adoption*): 154,00 € monatlich bei Aufnahme eines adoptierten Kindes in die Familie. Diese Zahlung erfolgt bei Bedürftigkeit über einen Zeitraum von höchstens 21 Monaten.

Leistungen an Alleinerziehende

Personen, die allein mindestens ein Kind aufziehen oder schwanger sind, wird ein Mindestfamilieneinkommen garantiert (*Allocation de Parent Isolé*, API). Als Mindestbetrag gilt: 502,00 € + 167,00 € je Kind. Die Beihilfe ist so hoch wie die Differenz zwischen obigem Betrag und den Einkünften des Leistungsempfängers.

Daneben wird ein Unterhaltsgeld gewährt (*Allocation de Soutien Familial*): Dies betrifft jene Kinder, die nicht von beiden Elternteilen anerkannt sind oder deren Vater oder Mutter der Verpflichtung zur Unterhaltszahlung nicht nachkommt; eine Bedürftigkeitsprüfung findet in diesen Fällen nicht statt. Gezahlt werden 75,00 € je Monat und Kind.

Sonderleistungen für behinderte Kinder

Für Behinderte mit einem Behinderungsgrad von mindestens 50 Prozent wird bis zum vollendeten 20. Lebensjahr das sog. Erziehungsgeld für junge Behinderte (*Allocation d'Education Spéciale*) gezahlt, und zwar in Höhe von 107,00 € pro Monat. Es handelt sich hier um eine einkommensunabhängige Leistung. Für behinderte Kinder mit einem Behinderungsgrad von mindestens 80 Prozent oder 50 bis 80 Prozent zahlt, wenn sie von besonderen Institutionen betreut werden, die Familienkasse einen Zuschlag, der nach verschiedenen Kategorien gestaffelt ist:

- 1. Kategorie:
Nicht ständige Dritthilfe oder Ausgaben entsprechend der Höhe des Zuschlagsbetrages: 80,00 €
- 2. Kategorie:
Ständige Dritthilfe oder Ausgaben entsprechend der Höhe des Zuschlagsbetrages: 241,00 €;
- 3. Kategorie:
Schwerbehinderte, die dauernder hochqualifizierter Hilfe bedürfen, sofern die einzige Alternative zur häuslichen Pflege ein Vollzeitkrankenhausaufenthalt wäre: 897,00 €. Voraussetzung für die Zahlung dieses letzteren Betrages ist die Einstellung der beruflichen Tätigkeit eines Elternteils oder die Pflege durch eine dritte Person.

Wohnungs- und Umzugsbeihilfen

Für Bezieher einer der verschiedenen Familienleistungen wird Wohngeld (*Allocation de Logement*) gewährt. Die Beihilfe wird unter Berücksichtigung der Wohnkosten (innerhalb der festgelegten Grenzen), der Familiensituation und der Einkommensquellen festgesetzt. Bei geringem Einkommen werden zu diesen Zahlungen Zuschläge gewährt.

Sonstige Leistungen

Zu den sonstigen Leistungen zählen die Zahlungen bei Schuljahresbeginn (*Allocation de Rentrée Scolaire*) für Kinder im Alter von sechs bis 18 Jahren: 67,00 €; es handelt sich hierbei um einen Pauschalbetrag, der nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird.

Daneben existiert ein Erziehungsgeld (*Allocation Parentale d'Education, APE*), und zwar für Eltern-

teile, die ihre Erwerbstätigkeit für die Erziehung eines Kindes unter drei Jahren teilweise oder ganz aufgegeben haben und mindestens drei Kinder betreuen. Die Höhe dieses Erziehungsgeldes beträgt bei vollständiger Arbeitsaufgabe 477,00 €. Bei Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 Prozent der gesetzlichen Arbeitszeit gelten reduzierte Sätze in Höhe von 316,00 € bzw. bei einer Arbeitszeit zwischen 50 und 80 Prozent 239,00 €. Seit 2001 haben die Beziehler der APE die Möglichkeit, gewisse Beihilfen oder soziale Mindestleistungen für kurze Zeit dem Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit hinzuzufügen. Dadurch soll die Wiederaufnahme einer Beschäftigung gefördert werden. Außerdem wird eine Familienzulage bei Bedürftigkeit (*Complément Familial*) in Höhe von 139,00 € für Familien mit mindestens drei Kindern über drei Jahren und unter 21 Jahren gewährt.

Zu nennen sind auch die Beschäftigungshilfen für die Einstellung von Betreuungskräften:

- (1) Für die häusliche Betreuung eines Kindes unter drei Jahren wird ein Kinderbetreuungsgeld (*Allocation de Garde d'Enfant à Domicile*, AGED) gewährt. Der Höchstsatz entspricht 75 Prozent der Sozialbeiträge, also höchstens 1500,00 € pro Quartal, falls die Familie ungeachtet ihrer Zusammensetzung jährlich nicht mehr als 33 658,00 € netto zur Verfügung hat. Bei einem Familieneinkommen, das diese Grenze überschreitet, liegt der Höchstsatz bei 1000,00 €. Für Kinder zwischen drei und sechs Jahren gilt ein Satz von 500,00 € pro Quartal.
- (2) Hinzu tritt die Unterstützung für Familien zur Beschäftigung einer ausgebildeten Betreuungshilfe (*Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée*, AFEAMA), die zunächst für Kinder unter sechs Jahren gewährt wurde. Hierbei werden alle Sozialabgaben für einen Bruttoverdienst von höchstens fünf Mindeststundenlöhnen pro Kind und Tag übernommen. Ferner werden zusätzliche Geldleistungen bei Kindern unter drei Jahren von maximal 197,00 €, bei Kindern über drei Jahren von 98,00 € pro Quartal gezahlt. Seit 2001 wird die AFEAMA nicht mehr ausschließlich vom Alter des Kindes abhängig festgesetzt. Vielmehr wird nun das Haushaltseinkommen bzw. das Einkom-

men derjenigen Person, die eine Kinderbetreuung beschäftigt, berücksichtigt.

- (3) Das Gesetz zur Finanzierung der sozialen Sicherheit 2001 (*Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2001*) vom 23. Dezember 2000 hat außerdem einen neuen Elternurlaub eingeführt. Diesem wurde eine weitere Leistung für Familien hinzugefügt, die sog. Beihilfe bei Anwesenheit der Eltern (*Allocation de Présence Parentale – APP*).⁵⁶⁾ Hierbei handelt es sich um eine Unterstützung für jene Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder einschränken, weil ein von ihnen versorgtes Kind erkrankt ist, einen Unfall erlitten hat oder laut ärztlichem Attest der ständigen Beaufsichtigung oder Versorgung bedarf. Der Anspruch auf APP besteht für die Dauer von höchstens vier Monaten. Die Gewährung der Leistungen kann bei Vorlage eines ärztlichen Attestes zweimal verlängert werden. Gezahlt werden je nachdem, ob die Erwerbstätigkeit auf 50 Prozent oder 20 Prozent reduziert bzw. vollständig ausgesetzt ist, monatlich 239, 316 bzw. 478 €. Sofern der betroffene Elternteil allein für den Unterhalt des Kindes aufkommt, wird dieser Betrag durch Zuschläge ergänzt. Bei Krankheit oder im Falle der Mutterschaft bleibt der Anspruch der Bezieher der APP auf Sachleistungen, die ihnen gemäß dem für sie vorgesehenen System zustehen, erhalten. Auch sind sie rentenversichert, wenn ihr Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet.

56) MISSOC-Info (2001), S. 27.

- (4) Sonderfälle

Hier ist das Unterhaltsgeld für Waisen (*Allocation de Soutien Familial*) zu nennen. Es beträgt 100,00 € monatlich für Vollwaisen, 75,00 € je Monat und Kind bei Alleinerziehenden.

- (5) Besteuerung und Sozialabgaben

Die Familienleistungen sind in Frankreich nicht steuerpflichtig. Mit Ausnahme der Unterstützung für Familien zur Beschäftigung einer ausgebildeten Betreuungshilfe (AFEAMA), des Kinderbetreuungsgeldes (AGED), der Hilfe für Alleinerziehende (API) und des Erziehungsgeldes für junge Behinderte (*Allocation d'Éducation Spéciale*) einschließlich Zuschlag unterliegen die Familienleistungen aber dem Beitrag zur Til-

gung der Sozialschuld (*Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale*, CRDS) in Höhe von 0,5 Prozent.

■ Der Umfang der Leistungen

Die Empfänger

Die Zahl der Empfänger staatlicher Sozialleistungen beträgt in Frankreich etwas mehr als zehn Millionen Menschen. Davon haben sechs Millionen unterhaltsberechtignte Kinder, vier Millionen sind ledig oder aber verheiratet und kinderlos. Der Anteil der Empfänger spezifischer Familienleistungen und -beihilfen an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger betrug 1991 62,7 Prozent und 1999 53,2 Prozent.⁵⁷⁾

57) Zum Folgenden vgl. www.caf.fr/role/alloca.htm (Stand der Angaben: Dezember 2002), ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

58) Der Betrag von 793 € bezeichnet ein „Smice“, worunter der staatlich garantierte Mindestlohn pro Monat zu verstehen ist.

Betrachtet man die Empfänger von Familienleistungen und -beihilfen näher, so lässt sich zeigen, dass 30 Prozent der Empfänger von Familienleistungen ein unterhaltsberechtigntes Kind unter 20 Jahren, fast 46 Prozent aber zwei Kinder und 24 Prozent drei oder mehr unterhaltsberechtignte Kinder haben. Von den Empfängern der Familienleistungen waren am 31. Dezember 1999 22 Prozent Familien mit nur einem Elternteil. Über die Hälfte dieser Gruppe hatte ein einziges unterhaltsberechtigntes Kind.

Bei mehr als einem Viertel der Empfänger von Familienleistungen machen die monatlichen Beihilfen über die Hälfte der gesamten Einkünfte des Haushaltes aus. Die Abhängigkeit von den Familienhilfen nimmt in der Regel mit der Anzahl der Kinder zu. Außerdem besteht hinsichtlich der wirtschaftlichen Verhältnisse ein eklatanter Unterschied zwischen Ehepaaren mit Kindern und Familien mit nur einem Elternteil. Während ein Ehepaar mit zwei Kindern im Durchschnitt lediglich neun Prozent seiner Gesamteinkünfte aus den monatlichen Familienleistungen bezieht, erreicht der Anteil der Einkünfte aus diesen Zahlungen bei einer Familie mit nur einem Elternteil mit der gleichen Anzahl von Kindern mehr als ein Drittel.

Sieben Prozent der Bezieher von Familienleistungen erklärten, überhaupt keine anderen Einnahmen zu besitzen; etwas über 20 Prozent dieser Personengruppe verfügten 1998 über weniger als 793 € im Monat, während die Hälfte der Empfänger von Familienleistungen monatliche Einkünfte von weniger als 1585 € haben.⁵⁸⁾

Empfänger von Wohngeld

Am 31. Dezember 2001 bezogen fast sechs Millionen Leistungsempfänger in Frankreich Wohngeld. Berücksichtigt man die dazugehörigen Kinder und sonstigen wohnberechtigten Personen, lebten über 13 Millionen Menschen in Haushalten, die Wohngeld erhielten. Die Leistungsempfänger verteilen sich nach dem Typus der Hilfe (im französischen Mutterland) wie folgt in Prozent: APL: 46, ALS 35, ALF 19.

Die verschiedenen Kategorien des Wohngeldes erreichen unterschiedliche Zielgruppen: ALS wird vorwiegend jüngeren Leuten (fast die Hälfte der Empfänger ist unter 30 Jahre alt) und Senioren (21 Prozent sind über 65 Jahre alt) gewährt. Über ein Viertel der Empfänger dieses ALS sind Studenten. ALF betrifft demgegenüber schon definitionsgemäß insbesondere Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern (acht von zehn Leistungsempfängern von ALF sind zwischen 25 und 44 Jahren alt). Breiter gestreut ist die Klientel, welche APL erhält: fünf von zehn Leistungsempfängern dieses Typus sind zwischen 25 und 44 Jahre alt, während 15 Prozent 65 Jahre alt oder älter sind.

Bemerkenswert ist, dass fast 50 Prozent der Wohngeldempfänger Alleinstehende sind. Lediglich drei von zehn leistungsberechtigten Haushalten haben zwei oder mehr unterhaltsberechtigende Kinder. In der Gruppe der Empfänger von ALS sind sogar 90 Prozent Alleinstehende. 39 Prozent der Empfänger von APL und 59 Prozent derjenigen, die ALF erhalten, haben zwei oder mehr unterhaltsberechtigende Kinder. Von den Familien, die APL beziehen, haben 18 Prozent nur einen Elternteil, während dies auf 30 Prozent der ALF-Empfänger zutrifft.

Empfänger von Mindestbeihilfen

(Minima sociaux)

Am 31. Dezember 2001 gewährten die Familienkassen drei Kategorien von Mindestbeihilfen:

- RMI (*Revenu Minimum d'Insertion* = Mindesteingliederungseinkommen), welches 1 051 725 Leistungsempfänger erhielten.
- AAH (*Allocation Adulte handicapé* = Beihilfe für erwachsene Behinderte); diese erhielten 697 992 Personen.

– API (*Allocation de Parent Isolé* = Beihilfe für Alleinerziehende), welche 175 609 Personen bezogen.

Von zehn Leistungsempfängern des RMI haben mehr als sechs niemanden zu versorgen. 57,2 Prozent sind alleinstehende Männer oder alleinstehende Frauen ohne Kind und ohne unterhaltsberechtigten Person. Familien mit einem Elternteil und Ehepaare machen je ca. ein Fünftel der Leistungsempfänger aus.

Die Einnahmen und Ausgaben

Der Personalbestand

Der Personalbestand der Familienkassen ist in den neunziger Jahren leicht angestiegen. Am 31. Dezember 1999 lag die Zahl der Beschäftigten bei 31 007, d. h. es war eine Zunahme von 1,3 Prozent gegenüber Dezember 1998 zu verzeichnen.⁵⁹⁾

59) Die Angaben sind www.caf.fr/role/alloca/htm entnommen (Stand der Angaben: Oktober 2001).

Die Verwaltungskosten

Der Verwaltungsetat der Familienkassen betrug 1999 fast neun Milliarden Francs (d.h. 1,37 Milliarden €); die Steigerung gegenüber 1998 belief sich auf 2,7 Prozent. Der stärkere Anstieg der sächlichen Verwaltungskosten ist vor allem auf die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Modernisierung der Informationstechnik sowie auf die Kosten für den Einsatz eines neuen Bearbeitungssystems für Leistungen zurückzuführen.

Der Anteil der Verwaltungskosten an den gewährten Leistungen betrug 1999 bei der Familienkasse 3,16 Prozent (1991: 3,4 Prozent) und wird wegen der in den neunziger Jahren erreichten Reduzierung in Frankreich selbst als sehr gering betrachtet.

Die Einnahmen

Da den Einnahmen der Familienkasse in Höhe von 41,5 Milliarden € im Jahre 1999 Ausgaben von 40,8 Milliarden € gegenüber standen, wies die Bilanz der Kasse einen Überschuss von 0,25 Milliarden € auf. Zwar hatten neue Leistungen den Haushalt der Familienkasse belastet; doch konnten diese Mehrausgaben durch Sparmaßnahmen und die positive Entwicklung der Einnahmen mehr als ausgeglichen werden. Die Zuflüsse zu den Kassen haben sich insbesondere durch die Wirtschaftsbelebung im

Lande positiv entwickelt. Daraus resultierte vor allem eine erhebliche Steigerung der *Csg* (*Contribution Sociale Généralisée*), worunter die Sozialbeiträge zur Unterstützung Arbeitsloser zu verstehen sind; die Einnahmen in diesem Bereich nahmen 1999 um 5,4 Prozent zu. Außerdem stiegen aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung die Abgaben auf die Einkünfte aus Effekten um nicht weniger als 29,6 Prozent.

Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an den Gesamteinnahmen der Kassen betrug 1999 nur noch 58,3 Prozent, während er im Jahr 1990 noch 89 Prozent ausgemacht hatte. Der Anteil der vom Staat übernommenen Beiträge liegt bei 4,5 Prozent. Die vom Fiskus erstatteten Leistungen belaufen sich auf 13,7 Prozent, während die Einnahmen aus der schon genannten *Csg* etwa 20 Prozent der Gesamteinnahmen der Kassen abdecken.

Die Ausgaben

Mehrere Leistungsverbesserungen machten 1999 eine Erhöhung der Ausgaben der Familienkassen notwendig: Hierzu zählten die Wiedereinführung des Kindergeldes für alle (0,78 Milliarden €), die weitere Auszahlung von Familienbeihilfen bis zum 20. Lebensjahr (0,16 Milliarden €), die Erweiterung der Beihilfezahlungen zum Schuljahresbeginn für Familien mit einem Kind (41,66 Millionen €) sowie die Anhebung der Mietobergrenze für die Gewährung bestimmter Mietbeihilfen. Diesen Leistungssteigerungen standen aber auch Einsparungsmaßnahmen gegenüber: Durch die Heraufsetzung des Alters für die Kinderzulage von zehn auf elf Jahre und von 15 auf 16 Jahre wurden 0,28 Milliarden €, durch die Übernahme von API (*Allocation de Parent Isolé* = Beihilfe für Alleinerziehende) durch den Staat wurden 0,70 Milliarden € eingespart.

Insgesamt stiegen die Ausgaben für soziale Maßnahmen um 8,5 Prozent.

Bestimmte Leistungen, welche die Familienkassen auszahlen, werden von verschiedenen Organisationen erstattet. Hierzu zählt ein Teil des Wohngeldes, der im Falle von API (*Allocation de Parent Isolé*) vom staatlichen Fonds für das Wohnungswesen übernommen wird. Bei Gewährung von ALS (*Allocation de Logement Sociale* = Wohngeld für sozial Schwache) und ALT (*AIDE aux Associations de Logement*

Temporaire = Hilfe für Organisationen, die benachteiligte Personen unterbringen) werden die Leistungen vom *Fnh* (*Fonds national de l'habitation* = Staatlicher Fonds zur Förderung des Wohnungswesens) erstattet. Auch die Ausgaben von RMI (*Revenu Minimum d'Insertion* = Mindesteingliederungseinkommen) zahlt der Staat, während das spezielle Überbrückungsgeld durch den Solidaritätsfonds übernommen wird. Die Kosten für die Verwaltung der verschiedenen Erstattungsfonds belaufen sich auf 0,18 Milliarden € jährlich.

■ Zusammenfassung und Bewertung

Zieht man die Summe aus der Vielzahl der Familienleistungen, die der französische Staat seinen Bürgern gewährt, kann man nicht umhin, Frankreich als Kinderparadies zu bezeichnen.⁶⁰⁾ Alle erdenklichen Maßnahmen staatlicher Unterstützung, die vom Baby bis zum Heranwachsenden niemanden unbedacht lassen, sind tatsächlich vorhanden. Diese außerordentlich kinderfreundliche Gesetzgebung hat in unserem Nachbarland eine lange Tradition – geht sie doch auf den Anfang des vorigen Jahrhunderts zurück, als der Staat kinderreiche Familien zu fördern begann. Die deutlich natalistische, trotz weiterer Schwerpunkte vor allem an bevölkerungspolitischen Zielen orientierte Ausrichtung der gesamten Sozialpolitik in Frankreich hat Wurzeln, die auf das Ancien Régime zurückzuführen sind. Während man im Frankreich des 18. Jahrhundert einerseits ein geringes Bevölkerungswachstum beobachtete, sah man andererseits – der merkantilistischen Wirtschaftstheorie getreu – die Produktivität der Wirtschaft eines Landes als von der Bevölkerungszahl und dem Bevölkerungswachstum abhängig an. Die Erkenntnis, dass die wirtschaftlichen Ziele des Staates und die natürlichen Ressourcen der Bevölkerung deutlich auseinanderklafften, machte im absolutistisch regierten Frankreich derartigen Eindruck, dass dem Staat seither das Recht zugesprochen wird, über die Produktivität des Humankapitals zu wachen und dieses in seinem Sinne aktiv zu beeinflussen. Der republikanische Staat des 19. Jahrhunderts übernahm die Doktrin, wonach jedes Kind den gesellschaftlichen Reichtum fördere und deshalb zu unterstützen sei. Mit diesen Intentio-

60) Zum Stellenwert der französischen Familienpolitik im internationalen Vergleich s. van Hoorick, (1995).

nen des laizistischen französischen Staates korrespondierten die Moralvorstellungen der katholischen Kirche, welche allerdings selbst einen Monopolanspruch auf die Kindererziehung erhob. Hieraus entstand ein Wettbewerb, den der Staat für sich entschied, indem er ein flächendeckendes System staatlicher Kindergärten und Ganztagschulen schuf. Damit wurde frühzeitig eine Infrastruktur geschaffen, die einerseits den staatlichen Zielen entsprach und noch immer entspricht und von der andererseits heute die berufstätigen Frauen mit Kindern profitieren.⁶¹⁾

Außerdem ersann der Gesetzgeber ein allmählich komplexer werdendes System staatlicher Hilfen und Unterstützungen. Zuwendungen für die Geburt des ersten Kindes, Beihilfen für nicht erwerbstätige Mütter sowie Steuernachlässe für kinderreiche Familien sollten die Geburtenhäufigkeit fördern. Die bis dahin vorhandenen, durchaus schon bemerkenswerten Maßnahmen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg weiter entwickelt. Die *Caisse Nationale d'Allocations Familiales* (CNAF) wurde in die Sozialversicherung integriert. Die CNAF-Kasse wird seither auch durch die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an die Sozialversicherung gespeist.

Heute verfolgt die Regierung mit den Familienleistungen nach eigenem Bekunden weniger demographische als soziale Ziele.⁶²⁾ Die Geburtenförderung ist durch die Umverteilung finanzieller Mittel zugunsten sozial Schwacher ergänzt worden. Gleichwohl wird das Aufziehen von Kindern in Frankreich unverändert als gesellschaftliche Aufgabe verstanden, die der Staat zu unterstützen hat. Von der Säuglingsbeihilfe über das Kindergeld, den Aufwendungsersatz für das Behüten von Kindern zu Hause, die Familienzulage für kinderreiche Familien und Erziehungsbeihilfen insbesondere für behinderte Kinder, die Unterstützung für alleinstehende Mütter und Väter, das Erziehungsgeld, die Unterstützung für Schüler, personenbezogenes Wohngeld, selbst die Bezuschussung von Umzügen und Krediten für die Renovierung der Wohnung fehlt es an nichts, was die wirtschaftliche Situation der Familien verbessern könnte.

Die Familienkasse verwaltet etwa zehn Prozent des Gesamtbudgets der verschiedenen Sozialversicherungszweige in Frankreich und unterstützt damit de-

61) Vgl. Veil (2000), S. 22.

62) So Bremer (2001), S. 6.

ren Zwecke. Für diese Ausgaben werden nicht weniger als 41,16 Milliarden € jährlich aufgewendet.

Etwa die Hälfte dieser Summe wird unabhängig vom Einkommen an die Begünstigten ausgezahlt. Vier Millionen Familien erhalten in Frankreich Kindergeld, welches mit 10,93 Milliarden € rd. 28 Prozent des Budgets der Familienkasse ausmacht. Als zweitgrößter Leistungsbereich sind die Wohnungsbeihilfen zu nennen, welche 10,83 Milliarden € erreichen. Ergänzt werden diese Zahlungen durch direkte Leistungen, wobei insbesondere der sog. Familienquotient zu nennen ist, mit dem bei der Berechnung der Einkommenssteuer die Zahl der einem Haushalt zuzurechnenden abhängigen Personen berücksichtigt wird. Diese Leistung hat zur Folge, dass sich die Steuerlast bei steigender Kinderzahl erheblich reduziert. Dem korrespondiert der Steigerungssatz, der bei der Berechnung von Altersrenten für Personen, die Kinder aufgezogen haben, berücksichtigt wird. Im Alltag der Familien deutlich wahrnehmbar ist auch die Tarifiermäßigung, die kinderreiche Familien bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel erhalten. Ausdruck der grundsätzlich positiven Einstellung zur Familienförderung in Frankreich ist vor allem jedoch der Umstand, dass diese nicht als ausschließliche Aufgabe des Staates betrachtet wird. Viele Unternehmen stellen selbst Mittel, etwa für die Ferienbetreuung der Kinder von Betriebsangehörigen, zur Verfügung. Zu nennen sind auch die zinsverbilligten Baudarlehen, die kinderreiche Familien erhalten. Bemerkenswert ist nicht zuletzt die teilweise oder volle Übernahme der Kosten für Kinderkrippen und Kindergärten durch die Familienkasse. Auch wenn diese Leistungen inzwischen als Teil der staatlichen Grundversorgung erachtet werden, sind dennoch viele der zuständigen Gemeinden nicht in der Lage, genügend Plätze zur Verfügung zu stellen.

Aus Regierungsberichten geht hervor, dass sich die direkten und indirekten Familienleistungen in Frankreich auf insgesamt mehr als 45,73 Milliarden € jährlich beziffern lassen.⁶³⁾ Noch eindrucksvoller ist diese Tatsache, wenn man bedenkt, dass nicht weniger als zehn Millionen Haushalte durch die Leistungen begünstigt werden. Bei Beziehern geringer Einkommen, die drei oder mehr Kinder haben, erreichen die Zuschüsse bis zu 50 Prozent des verfü-

63) S. Bremer, wie Anm. 62.

baren Nettoeinkommens. Aber nicht nur Kleinverdiener werden großzügig bedacht; in Haushalten mit Einkommen bis zu 1219,60 € erreichen die staatlichen Familienleistungen immer noch die bemerkenswerte Höhe von zehn Prozent des Nettoeinkommens. Addiert man die zahlreichen unterschiedlichen Fördermaßnahmen, erreichen sie 4,5 Prozent des französischen Bruttosozialprodukts. Damit gibt Frankreich deutlich mehr als die europäischen Nachbarn für die Unterstützung seiner Familien aus.

Mit der Vielzahl dieser Maßnahmen hat der französische Staat naturgemäß auch die ordnungspolitische Bedeutung der Familienkassen erheblich gestärkt. Während in Deutschland die zentrale Funktion der sozialen Sicherung vor allem in der Abfederung arbeitsmarktpolitischer Risiken gesehen wird, nimmt diesen Platz in Frankreich die Privilegierung von Familien ein. Zwar erlebte auch Frankreich, welches im Jahre 1947 noch eine Geburtenrate von 3,1 aufwies, in der Vergangenheit einen Rückgang der Geburtenzahlen. Doch lag die Geburtenrate im Jahre 2000 bei unseren westlichen Nachbarn im Durchschnitt bei 1,89 Kindern pro Frau. Damit bekommen die Französisinnen in Europa z. Zt. die meisten Kinder. Frankreich teilt sich den ersten Platz mit Irland. Und diese positive Entwicklung scheint anzuhalten. Im Jahr 2000 wurden in Frankreich fünf Prozent mehr Kinder als 1999 geboren. Ein Anstieg dieses Ausmaßes wurde seit 20 Jahren nicht registriert. Immer mehr Frauen über 35 Jahren bekommen Kinder. Deutschland weist dagegen eine Geburtenrate von 1,36 Kindern pro Frau auf.

In Frankreich geht man aufgrund von wissenschaftlichen Untersuchungen davon aus, dass die aktive Familienförderung nicht ohne Einfluss auf die demographische Entwicklung geblieben ist.⁶⁴⁾ Man unterstellt, dass die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau ohne die erhebliche wirtschaftliche Unterstützung und Entlastung der Familie durchaus geringer wäre.⁶⁵⁾ Auch die deutsche Forschung hat festgestellt, dass die Entscheidung für oder gegen Kinder maßgeblich durch ökonomische Umstände bestimmt wird;⁶⁶⁾ zumindest sind diese Gegebenheiten als Bestimmungsfaktoren für das generative Verhalten anzusehen.⁶⁷⁾ Dies wird durch die vergleichbare Si-

64) So hatten die Familienleistungen aufgrund des 1939 in Kraft getretenen Code de la Famille sowie der erheblichen Verbesserungen des Kindergeldes ab dem zweiten Kind durch das Vichy-Régime selbst in den Kriegsjahren einen Geburtenboom zur Folge; s. Schultheis (1990), S. 303–355 (317 f.). Die Familienpolitik bewirkte in Frankreich zwischen 1930 und 1950 nach Berechnungen französischer Demographen eine Zunahme der Geburtenrate um 0,5 Kinder je Frau; so Schultheis (1991), S. 227–248 (240). Kritisch äußert sich Barbier zu der Auffassung, es gäbe ein zuverlässiges Kausalmodell zur Erklärung des generativen Verhaltens; s. Barbier, wie Anm. 44, S. 355.

65) Es wird davon ausgegangen, dass sich die durchschnittliche Kinderzahl ohne die familienpolitischen Maßnahmen um weitere 0,2 Kinder pro Frau verringert hätte; so Eckert-Jaffé (1986), S. 327–348. Zur Bevölkerungsentwicklung in Frankreich neuerdings auch Aglietta/Blanchet/Heran (2002); Lebatard (1999).

66) So Dinkel (1984), S. 74 ff. (120).

67) S. Gräfin von Bethusy-Huc (1987), S. 9 f.

tuation in Norwegen bestätigt, welches in Europa die dritthöchste Geburtenrate aufweist. Angesichts der intensiven Familienförderung in Frankreich durch die Institution der Familienkassen ist es demnach erklärlich, dass die Geburtenrate westlich des Rheins schon seit Jahrzehnten deutlich höher als in Deutschland ist.⁶⁸⁾

68) Vgl. Ehmann, wie Anm. 3, S. 40.

69) So schon Igl, wie Anm. 25, S. 883.

70) S. hierzu detailliert Igl, wie Anm. 25, S. 883.

Den unmittelbaren Erfolgen der französischen Familienpolitik, die sich im europaweiten Vergleich so eindrucksvoll darstellen, stehen allerdings deutlich bemerkbare Schwächen gegenüber,⁶⁹⁾ die schon in den achtziger Jahren beklagt wurden: Obwohl die Familienkassen nichts unversucht lassen, um die Leistungsberechtigten umfassend über ihre Ansprüche zu informieren, gelingt dies nur unzureichend, da es dem System der Familienhilfen offenkundig an Rationalität und innerem Zusammenhang fehlt. Als Ursachen für diese Mängel sind

- (1) die Verschwommenheit der Zielsetzung,
 - (2) die unterschiedliche Typik der Leistungen und
 - (3) die sich widersprechenden Wirkungen
- beschrieben worden.⁷⁰⁾

Ad 1: Die Intention, die durch Kinder verursachten Kosten durch eine Art Lohnzusatz möglichst weitgehend auszugleichen, wurde ergänzt und überlagert durch Ziele natalistischer Natur. Außerdem wurden den Familienkassen Aufgaben übertragen, die mit der Familienförderung wenig oder gar nichts gemein haben, und die stattdessen, wie die Beihilfe für erwachsene Behinderte, in den weiteren Bereich allgemeiner Sozialpolitik gehören. Naturgemäß hat die Vermengung von Familienförderung und allgemeiner Sozialpolitik den Familienkassen Mittel für ihre eigentlichen Aufgaben entzogen.

Ad 2: Ohne Ansehen von Einkünften gewährte Leistungen stehen solche gegenüber, deren Bezug an Einkommensgrenzen geknüpft ist. Bei der praktischen Handhabung ergeben sich Schwierigkeiten daraus, dass die Einkommensgrenzen von Leistung zu Leistung variieren oder die Begünstigung an nicht leicht ermittelbare und abgrenzbare soziale Tatbestände wie das Fehlen ehelichen oder eheähnlichen Zusammenlebens geknüpft ist.

Ad 3: Schließlich ist festgestellt worden, dass das Instrumentarium der monetären Familienhilfen bei Haushalten mit unterschiedlicher Einkommenslage

gegenläufige Wirkungen erzielen kann. Während einerseits Einkommensgrenzen bestimmte Personenkreise vom Leistungsbezug ausschließen, verschafft andererseits ein hohes Einkommen aufgrund des Familiensplittings beim Steuertarif besondere Vorteile.

Aus alledem folgt, dass die französische Familienpolitik aufgrund unterschiedlicher und nicht immer vereinbarter Ziele in der Ausgestaltung ihrer Leistungen unübersichtlich ist.⁷¹⁾ Forderungen nach Systembereinigung, die schon zu Beginn der achtziger Jahre erhoben wurden,⁷²⁾ sind bislang nicht erfüllt worden.

Diese Mängel können aber nicht vergessen machen, dass der französische Gesetzgeber mit seinem Modell der Familienkassen einen zukunftsweisenden Weg beschritten hat, dem das Land eine außerordentlich positive Bevölkerungsentwicklung verdankt.⁷³⁾

■ Literatur

Aglietta, Michelle / Blanchet, Didier / Heran, François (Bearb.) (2002): *Demographie et économie*, Paris.

Ancelin, Jaqueline (1997): *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales. Un siècle d'histoire*, Paris.

André, Christine (1996): „Die Finanzierung der sozialen Sicherung und die Gewährleistung der Alterssicherung: Ein deutsch-französischer Vergleich“, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich*, Wiesbaden, S. 721–744.

Barbier, Jean-Claude (1990): „Wie lässt sich Familienpolitik in Europa vergleichen? Einige methodologische Probleme“, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, S. 343–359.

Becker, Andrea (2000): *Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und die Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich*, Berlin.

Bethusy-Huc, Viola Gräfin von (1987): *Familienpolitik. Aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge*, Tübingen.

Bremer, Hans-Hagen: „Ein Paradies für Kinder“, in: *Frankfurter Rundschau* v. 28.04.2001, S. 6.

Bremme, Gabriele (1961): *Freiheit und soziale Sicherheit*, Stuttgart, S. 176–199.

71) So schon Ehmann, wie Anm. 3, S. 100; zu den Schwierigkeiten eines Vergleichs der Familienpolitik in den europäischen Staaten s. Barbier, wie Anm. 44.

72) Vgl. Igl, wie Anm. 25, S. 885.

73) Zur Bevölkerungsentwicklung in Europa s. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

- Ceccaldi, Dominique (1957): *Histoire des prestations familiales en France. Union nationale des Caisses d'allocations familiales*, Paris.
- Chauvière, Michel (1992): „L'expert et les propagandistes. Alfred Sauvy et le Code de la Famille de 1939“, in: *Population*, Nr. 6, S. 1441–1452.
- Dienel, Christiane (1995): *Kinderzahl und Staatsräson. Empfängnisverhütung und Bevölkerungspolitik in Deutschland und Frankreich bis 1918*, Münster.
- Dienel, Christiane: „Frankreich“, in: Erika Neubauer (Hrsg.), *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten* (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 22.1), Stuttgart/Berlin/Köln (1993).
- Dinkel, Reiner (1984): *Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich*, Berlin.
- Dohle, Anne (1989): „Das System der sozialen Sicherheit in Frankreich“, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, S. 328–333.
- Eckert-Jaffé, Olivia (1986): „Effets et limites des aides financières aux familles; une experience et un modèle“, in: *Population* 2, S. 327–348.
- Eckert-Jaffé, Olivia/Maugüé, Christine (1992): „La politique familiale“, in: Tapinos, Georges (Hrsg.): *La France dans deux générations*, Paris, S. 223–253.
- Ehmann, Sandra (1999): *Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich* (Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 91), Frankfurt a. M.
- Hermann, Joseph (1995): „Frauen und Familien in der französischen Sozialversicherung“, in: *Versicherungswirtschaft*, S. 824–826.
- Hooric, Hermann van (1995): „Zwecke der Systeme der Familienleistungen und zunehmende Beteiligung des Staates“, in: *Bericht Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit*, 25. Bericht IV, Nusa Dua, S. 1–48.
- Igl, Gerhard (1977): „Teilreform der französischen Familienhilfen“, in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, S. 443–445.
- Igl, Gerhard (1982): „Leitlinien und Entwicklungen der neueren französischen Familienpolitik“, in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, S. 878 ff.

- Internet: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- Internet: www.caf.fr/role/organis.htm; Stand: Dezember 2002.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1993): „Familienpolitik in Europa“, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), *40 Jahre Familienpolitik in Europa*, Neuwied S. 141–167.
- Lebartard, Chantal (Bearb.) (1999), *Les perspectives socio-demographiques à l'horizon 2020-2040. Etude du Conseil économique et social présentée au nom de la section des affaires sociales*, Paris.
- Leibig, Regina (1997): *Die demographische Alterung in Deutschland und Frankreich. Eine vergleichende Analyse der Bevölkerungsentwicklungen und politischen Reaktionen*, Erlangen-Nürnberg, Univ., Dipl. Arb.
- Maes-Baier, Monika: „Organisation der Finanzierung familienpolitischer Maßnahmen“, in: Erika Neubauer (Hrsg.) (1993), *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten* (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 22.1), Stuttgart/Berlin/Köln, S. 161–204.
- „Maßnahmen für junge und kinderreiche Familien. Frankreich“ (1985): in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, S. 236–238.
- Messu, Michel (1992): „Familienpolitik und soziale Einkommenspolitik: Kindergeld für Alleinerziehende in Frankreich“, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* Bd. 45, H. 3, S. 79–91.
- Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville (1995): *Les prestations familiales en France au 1er janvier 1995*, Paris.
- MISSOC (2001): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der EU und des europäischen Wirtschaftsraumes*, hrsg. v. der Europäischen Kommission, Stand: 1. Januar 2001, Brüssel 2001.
- MISSOC Info: *Entwicklung der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der EU und des EWR, Beschäftigung und Soziales* (2001), hrsg. von der Europäischen Kommission, Stand: Juni 2001, Luxemburg.
- Pedersen, Susan, 1993: *Dependence and the Origins of the Welfare State: Britain and France 1914–1945*, Cambridge.

- Pelletier, Pierre (1991): „Prestations familiales, fiscalité et prise en compte des charges familiales“, in: *Travail et Emploi* Nr. 74, S. 133–167.
- Questiaux, Nicole/Fournier, Jacques (1978): „France“, in: Sheila B. Kamerman/Alfred J. Kahn (Hrsg.), *Family Policy. Government and Families in fourteen Countries*, New York, S. 117–182.
- Schultheis, Franz (1988): *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, Frankfurt am Main/New York.
- Schultheis, Franz (1990): „Die pronatalistische Bevölkerungspolitik in Frankreich“, in: Herwig Birg/Rainer Mackensen (Hrsg.), *Demographische Wirkungen politischen Handelns*, Frankfurt/Main, S. 303–355.
- Schultheis, Franz (1991): „Quadratur und Zirkel: familienpolitische Instrumente im Dienst der Bevölkerungspolitik. Eine Fallstudie“, in: Stephan Fickl (Hrsg.), *Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Haushalte*, Frankfurt/Main, S. 227–248.
- Schultheis, Franz (1999): *Familien und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich*, Konstanz.
- Soulas de Russel, D.J./Notter, N. (1976): „Elemente einer neuen Familienpolitik Frankreichs“, in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, S. 433 f.
- Soullié, Janine (1995): „Un tabou. La démographie allemande“, in: *Chroniques Economiques*, Nr. 4, S. 153–161.
- Veil, Mechthild: „Ideologische Tabus und Traditionslinien. Deutschland und Frankreich im Vergleich. Über die unterschiedlichen sozialpolitischen Modelle der beiden Staaten“, in: *Frankfurter Rundschau* v. 09.03.2000, S. 22.

Das Manuskript wurde am 7. Januar 2003 abgeschlossen.