

## FAMILIENAUSGLEICHSKASSEN ODER STAATLICHE KINDERBEIHILFEN?

Schon seit längerer Zeit befassen sich die gesetzgebenden Körperschaften in der Bundesrepublik mit der Frage der gesetzlichen Kinderbeihilfen. Die Inangriffnahme dieses Problems geht auf die Überlegung zurück, daß man denjenigen Mitbürgern, die in ihren Kindern den gesellschaftlich unbedingt notwendigen Nachwuchs stellen und somit in ihrer Familie den Kostenaufwand für den Unterhalt, die Erziehung und Berufsausbildung zu tragen haben, eine allgemeine Ausgleichsentschädigung zu geben habe. Zwar geschieht das auch heute schon in der Form von tariflich festgelegten und frei vereinbarten Sozialzuschlägen in der privaten Wirtschaft, durch Kinderbeihilfen in der öffentlichen Verwaltung sowie für Renten- und Unterstützungsempfänger und durch die allgemeine Lohnsteuerstaffelung. Leider aber sind diese Vergünstigungen nicht einheitlich und kommen vor allen Dingen längst nicht allen Arbeitnehmern zugute.

Die Gewerkschaften können nicht auf eine Stellungnahme in dieser so wichtigen Angelegenheit verzichten, obwohl sie der Auffassung sind, daß diese notwendige Korrektur der Einkommensverteilung gründlicher und vordringlicher durch wirtschaftspolitische Maßnahmen vorgenommen werden sollte. Eine solche Stellungnahme ist aus mehreren Gründen bedeutungsvoll. Vor allem würde eine Einführung von staatlichen Kinderbeihilfen den Anlaß geben, die soeben genannten Soziallöhne und steuerlichen Vergünstigungen durch eine einheitliche Regelung abzulösen. Einheitliche Kinderbeihilfen bedeuten auf jeden Fall einen großen Schritt auf dem Wege zu einer bessern Einkommensverteilung.“

### *Stand der augenblicklich gezahlten Soziallöhne*

Die in Westdeutschland von der privaten Wirtschaft gezahlten Soziallöhne stammen noch aus den Krisenjahren nach 1918. Über ihre Entstehung schreibt das frühere Reichsarbeitsministerium<sup>1)</sup>: „Ein Mittel, den Wirkungen der Teuerung zu begegnen, lag im Ausbau der Soziallöhne. Je mehr der Reallohn sank, um so mehr gewann der Gedanke Bedeutung, daß dem verheirateten Arbeiter zur Sicherung seines Lebensunterhalts ein höherer Lohn zugebilligt werden müsse als dem ledigen. So wurde in vielen Tarifen eine unterschiedliche Entlohnung je nach dem Familienstand vorgesehen. Die Form der Soziallöhne war verschieden. In den meisten Fällen wurden für Frauen und Kinder besondere Zulagen zu den allgemeinen Tarifsätzen vereinbart. Durch derartige Lohnregelungen entstand allerdings die Gefahr, daß die Arbeitgeber ihre verheirateten und daher teureren Arbeitskräfte durch ledige und daher billigere ersetzten. Um dies zu verhüten, wurden in verschiedenen Industrien Ausgleichskassen gegründet, die die besonderen Lasten aus der Beschäftigung verheirateter Arbeiter gleichmäßig auf alle Arbeitgeber verteilten. Die Ausgleichskassen haben in Deutschland niemals die Ausdehnung angenommen wie etwa in Frankreich oder Belgien. Sie bestanden nur in einzelnen Industrien, zum Beispiel in der Berliner Metallindustrie, in der keramischen und in der Zementindustrie und sind auch da später zumeist wieder beseitigt worden.“

In der Zeit des Dritten Reiches wurde die Zahlung von Soziallöhnen aus bevölkerungspolitischen Gründen begünstigt. Heute geben die meisten Industriegewerkschaften den echten Leistungslöhnen den Vorzug, um schädliche Rückwirkungen für kinderreiche Arbeitnehmer in Krisenjahren zu verhindern.

1) Deutsche Sozialpolitik 1928/29, Berlin 1929, S. 83.

Der heutige Stand der tariflich geregelten Sozallöhne und -gehälter weist eine große Uneinheitlichkeit auf, die nicht nur von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig überaus groß ist, sondern besonders auch in dem Verhältnis von Arbeitern zu Angestellten liegt.<sup>2)</sup> Der Unterkonsum der Bezieher kleiner Einkommen und der großen Arbeitnehmerfamilien kann durch derart uneinheitliche Familienzuschläge zum Lohn nicht entscheidend bekämpft werden. Eine Vereinheitlichung des Zulagesystems ist aber auf betrieblicher Ebene im Augenblick nicht sehr aussichtsvoll, da Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Unternehmungen sehr unterschiedlich sind. Das Gesamtbild sozialer Vergünstigungen in Westdeutschland wird auch durch Lohnsteuerstaffelung nach dem Familienstand kompliziert.

Bei den kleinen Einkommen ist die steuerliche Vergünstigung absolut geringfügig. Die Belastung durch indirekte Steuern wirkt sich in diesen Haushaltungen jedoch weit stärker aus als bei den höheren Einkommen, weil hier der unausweichliche Bedarf — das ist der Bedarf an Nahrung, Wohnung, Reinigung, Heizung, Beleuchtung und Verkehr — im Rahmen des Gesamtverbrauchs größer ist. Schließlich ist noch hervorzuheben, daß für die Kinder der Renten- und Sozialunterstützten Zuschläge von durchschnittlich 15 DM je Kind durch die öffentlichen Kassen gezahlt werden.

Die Forderung nach Vereinheitlichung dieses komplizierten Systems von Familienbeihilfen in der Bundesrepublik wird nicht nur durch die historisch entstandene Unordnung auf diesem Gebiet unterstrichen. Auch die Empfehlungen der UNO liegen in dieser Richtung. Aus dem Ausland liegen über das Problem der Kinderbeihilfen seit Jahrzehnten Erfahrungen vor und es zeigt sich, daß dort auf diesem Gebiet mehr getan wurde als in Deutschland. Wo die Familienausgleichskassen zunächst nach Branchen gegliedert waren, ist man immer mehr dazu übergegangen, staatliche Einrichtungen mit dem Ziel des allgemeinen Ausgleichs zu schaffen.

#### *Die Lösungsvorschläge in der Bundesrepublik*

Die Diskussion über die Zahlung von staatlichen Kinderbeihilfen im Bundesgebiet ist im Jahre 1948 durch Senator van *Heukelum* (Bremen) eröffnet worden. Die damaligen Anregungen führten zu der Bildung des Königsteiner Kreises, der sich aus Sozialpolitikern aus der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege und den Gewerkschaften zusammensetzt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund forderte bereits in seinen auf dem Gründungskongreß im Oktober 1949 in München aufgestellten „Sozialpolitischen Grundsätzen“ einen überbetrieblichen Ausgleich für die unzulänglichen Löhne kinderreicher Arbeitnehmer.<sup>3)</sup>

Im Bundestag liegen nun zwei ausschlaggebende Anträge vor: Einmal der Gesetzentwurf der CDU über Familienausgleichskassen und zweitens der Gesetzentwurf der SPD über Gewährung staatlicher Kinderbeihilfen. Obwohl in Heft 11/1951 dieser Zeitschrift im Vorwort der Redaktion zu dem Artikel „Familienausgleichskassen“ von *Dr. David* diese beiden Gesetzentwürfe kurz umrissen wurden, sollen diese ihrem Inhalt nach noch einmal kurz erläutert werden:

1. *CDU-Antrag: Familienausgleichskassen.* Die von der CDU beantragten Familienausgleichskassen sollen als Körperschaften des öffentlichen Rechts gelten and in Verbindung mit den Unfallberufsgenossenschaften der Aufsicht des Bundesarbeitsministers unterstehen. Eine gesonderte Kasse soll für die selb-

1) Genauen Aufschluß darüber gibt eine Sonderuntersuchung des WWI „Gewährung von tariflich festgesetzten Sozialzulagen in der gewerblichen Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik“.

2) Siehe Protokoll Gründungskongreß des DGB im Oktober 1949 in München.

ständigen Erwerbspersonen sowie auch für die selbständigen berufslosen Familienvorstände beim Bundesarbeitsminister errichtet werden. Jede Branche hat ihre Familienausgleichskasse auf Bundesebene. Den erforderlichen Ausgleich zwischen Einnahmen und Zahlungsverpflichtungen der einzelnen Kassen soll eine zentrale Familienausgleichskasse herstellen. In dem Antrag ist weiterhin vorgesehen, daß alle vom Einkommensteuergesetz erfaßten natürlichen Personen verpflichtet sind, einer FAK beizutreten, sofern sie nicht aus einem anderen Zweig der Sozialversicherung bereits Kinderbeihilfen erhalten.

Ausgenommen sind hierbei lediglich die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sowie die Personen des öffentlichen Rechts, deren Bezüge nach Ansicht der CDU bereits angemessen gestaffelt sind. Die Beiträge zur FAK sollen vom Arbeitgeber für die nicht selbständigen Erwerbspersonen entrichtet werden.

Die Beitragshöhe insgesamt soll sich nach der Höhe der Zahlungsverpflichtungen der Kassen richten. Für den einzelnen Erwerbstätigen soll sie vom Bruttolohn, bei den Selbständigen von der Gesamthöhe seiner laufenden Einnahmen abgezweigt werden.

Die Kinderbeihilfe soll laut Vorschlag der CDU nur bei drei und mehr Kindern gezahlt werden. Ferner sieht der Antrag vor, daß die Beiträge zur Familienausgleichskasse als Betriebsabgaben oder Werbungskosten betrachtet werden. Die gewährten Kinderzulagen fallen unter die Rubrik „sonstige Einkünfte“ im Sinne der §§ 2 und 22 des EStG und unterliegen der Beitragspflicht der Sozialversicherung.

2. *SPD-Antrag: Staatliche Kinderbeihilfen.* Nach diesem Antrag soll der Träger der Kinderbeihilfen der Staat sein. Jedes Kind bis zum vollendeten 15. Lebensjahr berechtigt die Unterhaltspflichtigen zum Empfang von Kinderbeihilfen. Diese können auf Antrag zum Zweck der Berufsausbildung bis zum vollendeten 18. Lebensjahr verlängert werden. Die Kinderbeihilfen sollen steuerfrei und nicht sozialversicherungspflichtig sein. Die Beihilfen müssen beim zuständigen Gemeindeamt beantragt werden. Die oberste Instanz bildet der Bundesarbeitsminister.

#### *Kein Almosen, sondern gesetzlicher Anspruch*

Die bestmögliche Lösung im gewerkschaftlichen Sinne muß von der Vorstellung ausgehen, daß sie einen Fortschritt auf dem Wege einer sozialen Neuordnung darstellt. Das heißt, es müssen dabei zwei Grundsätze beachtet werden. Einmal dürfen auf keinen Fall Kinderbeihilfen den Charakter karitativer Maßnahmen im Sinne der Almosengewährung erhalten, weil dadurch die Würde des Menschen, die ja im Grundgesetz verankert ist, beeinträchtigt wird. Die Kinderbeihilfen müssen also einen *gesetzlichen Anspruch* darstellen. Ferner ist es im Sinne einer gesunden Sozialordnung unerträglich, zum Beispiel erste und zweite Kinder von solchen Vergünstigungen auszuschließen. Inwieweit eine solche grundsätzliche Haltung von lohnpolitischen Erwägungen unter den gegebenen Marktverhältnissen durchbrochen wird, soll hier nicht erörtert werden. Andererseits darf die politische Gefahr nicht verkannt werden, die sich — wie zum Beispiel in Frankreich — aus einer unbegrenzten Gewährung von Kinderbeihilfen, zum Beispiel über das fünfte Kind hinaus, ergeben könnte.

Anders ist jedoch die Frage zu bewerten, ob und inwieweit die im Sinne einer sozialen Neuordnung liegende Regelung wirtschaftlich realisiert werden kann. Geht man von dem Vorschlag aus, bei dem nur die Familien mit drei und mehr Kindern bei der Gewährung von Kinderzulagen berücksichtigt werden sollen, so würden nur 1,9 Millionen von rund 11 Millionen Kindern bis zum vollendeten 15. Lebensjahr in den Genuß der Kinderbeihilfen kommen. Zu dieser Zahl wird

noch ein geringer Prozentsatz der 2,2 Millionen fünfzehn- bis achtzehnjährigen Kinder hinzukommen, die nicht über ein eigenes Einkommen im Sinne des Gesetzes verfügen. Würde man diejenigen Kinderzulagen, die an Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung gezahlt werden, anrechnen, so würden nach den Vorstellungen der CDU nur annähernd 12 vH. der Kinder in der Bundesrepublik eine Beihilfe erhalten.

Wenn man von der Vorstellung ausgeht, daß die Kinderbeihilfen über FAK in den einzelnen Wirtschaftszweigen gezahlt werden, wie es auch Dr. David innerhalb seiner Ausführungen über die FAK darlegt, so müssen die dazu benötigten Mittel durch *Beiträge* aufgebracht werden. Hier würden aber bei der praktischen Durchführung erhebliche Mängel zutage treten.

Unter Zugrundelegung der mutmaßlichen Kinderzahl in den einzelnen Branchen läßt sich, errechnen, daß der Prozentsatz der Lohn- und Gehaltssumme, der ja als Grundlage der Beitragsrechnung dienen muß, in den einzelnen Wirtschaftszweigen verschieden hoch sein wird. Es gibt lohnintensive Wirtschaftszweige bzw. Betriebe, die einen hohen Beitrag aufzubringen hätten, es gibt aber auch Zweige in der Industrie, deren Produkte weniger Lohn enthalten und die dadurch weniger belastet würden. Die Landwirtschaft, das Baugewerbe, der Bergbau, die metallverarbeitende Industrie und die chemische Industrie zum Beispiel würden bei einem Beitragssatz von 2 1/2 vH, der Lohn- und Gehaltssumme bei 20 DM monatlicher Beihilfe je Kind wahrscheinlich nur einen Bruchteil der nötigen Mittel aufbringen. Es ist unvorstellbar, daß in der Landwirtschaft zum Beispiel eine siebenprozentige Belastung der Lohn- und Gehaltssumme aufgebracht werden könnte. Ebenso wenig ist es denkbar, durch Branchenausgleich und Zuschüsse der öffentlichen Hand (so schlägt es aber Dr. David in seinen Ausführungen vor) die erforderlichen Differenzbeträge laufend beizusteuern. Hinzu kommt noch der anfallende Verwaltungsaufwand, der wegen der starken Aufgliederung der Zahlstellen überhöht werden würde.

Wie sieht es nun um die Realisierbarkeit des Vorschlages staatlicher Kinderbeihilfen durch Einzelbeihilfen von 20 DM für jedes Kind aus? Die folgende Übersicht gibt Aufschluß über die Kinderzahl im Bundesgebiet und über die Aufgliederung nach Ein-, Zwei-, Drei- und Mehr-Kinderfamilien:

**Anzahl der Kinder bis unter 18 Jahren im Bundesgebiet und aufzubringende Mittel bei einer monatlichen Kinderbeihilfe von 20 DM**

Bei Gewährung der Kinderbeihilfen	bis unter 15 Jahren			von 15 bis unter 18 Jahren			bis unter 18 Jahren		
	Anzahl der Kinder	monatl.	jährl.	Anzahl der Kinder	monatl.	jährl.	Anzahl der Kinder	monatl.	jährl.
		Bedarf an Kinderbeihilfen			Bedarf an Kinderbeihilfen			Bedarf an Kinderbeihilfen	
	Mill.	Mill. DM	Mrd.	Mill.	Mill. DM	Mrd.	Mill.	Mill. DM	Mrd.
ab 1. Kind <sup>1</sup> . . .	11,0	220,0	2,6	2,2	44,0	0,5	13,2	264,0	3,1
ab 2. Kind <sup>2</sup> . . .	4,8	96,0	1,2	1,0	20,0	0,2	5,8	116,0	1,4
ab 3. Kind <sup>2</sup> . . .	1,9	38,0	0,5	0,4	8,0	0,1	2,3	46,0	0,6

Anmerkung: <sup>1</sup>) Laut Volks- und Berufszählung 1950 <sup>2</sup>) Geschätzt.

Danach würde bei Gewährung von Kinderbeihilfen an alle Kinder unter 15 Jahren ein jährlicher Bruttoaufwand von 2,6 Milliarden DM erforderlich sein. Dieser Betrag verringert sich jedoch erheblich, wenn man die bereits durch die Sozialversicherungen und Fürsorgebehörden sowie die an die Arbeitnehmer der

öffentlichen Verwaltung und die durch die allgemeinen Steuerermäßigungen in Steuerklasse III bereits gezahlten Kinderbeihilfen in Anrechnung bringt, die insgesamt immerhin 1,9 Milliarden DM betragen. Nach dieser Berechnung würde ein jährlicher zusätzlicher Aufwand von ungefähr 0,6 Milliarden DM erforderlich sein. Ein Mehraufwand wäre also aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Veranschlagt man die Summe der Einzeleinkommen im Bundesgebiet mit rund 65 Milliarden DM, so würde die Belastung noch nicht einmal 1 vH. betragen. Dieser Vorschlag ist in jedem Fall dem der Familienausgleichskassen vorzuziehen. Dabei muß man noch berücksichtigen, daß der zusätzliche Betrag bei einer besseren Erfassung der Steuern und einer Rationalisierung der Kosten der öffentlichen Verwaltung leicht aufgebracht werden könnte.

Beseitigt man die bestehenden Ungleichheiten in der Gewährung von Soziallöhnen durch Steuerermäßigungen und tarifliche Zuschläge und setzt man eine einheitliche Regelung im geschilderten Sinne an ihre Stelle, so würden nicht mehr nur wie bisher die Bezieher der höheren Einkommen und die im öffentlichen Dienst Tätigen nennenswerte Kinderbeihilfen erhalten, sondern alle Einkommensbezieher hätten einen rechtlichen Anspruch auf eine angemessene Beihilfe für jedes Kind. Diese Tatsache ist gerade im Hinblick auf die außerordentliche Not in den Familien mit kleinen Einkommen und in den Lebensgemeinschaften mit großer Kinderzahl von großer Bedeutung. Das System der staatlichen Kinderbeihilfen im zuletzt geschilderten Sinne würde einen beachtlichen Schritt in der Verbesserung der Einkommensverteilung darstellen. Daß die psychologische Wirkung einer derartigen Regelung im Hinblick auf die bestehenden sozialen Spannungen günstig sein würde, ist ohne Zweifel.