

---

Fritz Poth

## **NEUORIENTIERUNG DER LOHN- UND GEHALTSPOLITIK**

---

Die Entwicklung in der Lohn- und Gehaltspolitik hat in den letzten Jahrzehnten den Leistungslohn und entsprechend das Leistungsgehalt zu einem dominierenden Tatbestand werden lassen. Arbeitsplatz- und Arbeitsbewertung haben in konsequenter Weiterführung der individuellen Leistungsermittlung mit dazu beigetragen, das Leistungsprinzip und damit den Leistungslohn zu festigen. Inwieweit man jedoch mit diesen Mitteln dem Problem der Lohngerechtigkeit näher gekommen ist, ist eine Frage, die in diesem Zusammenhang nicht interessiert.

Dem Leistungslohn oder Leistungsgehalt, als Ausdruck des mit relativer Gerechtigkeit gefundenen Anteils am Sozialprodukt, steht als Korrelat der Soziallohn bzw. das Sozialgehalt gegenüber. (Wenn im folgenden nur noch von Leistungslohn oder Soziallohn gesprochen wird, so wird darunter der Lohn im weiteren Sinne, also auch das Gehalt verstanden.) Während der Leistungslohn sich lediglich an der individuellen Leistung orientiert, ist der Sachverhalt beim Soziallohn der, dass neben der Leistung der Familienstand, verheiratet und Kinderzahl, als weiterer Wertmaßstab für die Höhe der Entlohnung hinzutritt. Diese Methode der Lohnbemessung ist in der deutschen Lohnpolitik keineswegs neu, aber es wurde schon eingangs darauf hingewiesen, dass sie zu Gunsten der Leistungsentlohnung verdrängt wurde. Wenn auch noch heute in verschiedenen Berufen und Wirtschaftszweigen so genannte Familienzulagen je Arbeitsstunde oder Arbeitstag gewährt werden, so gehen diese in der Regel über einen „Pfennig-Betrag“ nicht hinaus, und der so ermittelte Lohn kann nicht als Soziallohn im eigentlichen Sinne angesprochen werden. Eine Ausnahme bildet hier das Gehalt der öffentlichen Bediensteten, das in der Form der Kinderzulagen in Höhe von 20 DM monatlich bis zu einer bestimmten Altersgrenze den Familienstand berücksichtigt.

In der letzten Zeit mehren sich nun auch wieder in Deutschland die Stimmen, die den Soziallohn fordern. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat seine Ansichten darüber auf dem Münchener Gründungskongress im Oktober 1949 im Punkt 5 seiner sozialpolitischen Grundsätze niedergelegt. Es heißt dort:

„Der Unterschied in der Lebenshaltung des unverheirateten Arbeitnehmers gegenüber dem verheirateten Arbeitnehmer, der für mehrere Kinder zu sorgen hat, ist ein sozialpolitisches Problem, dem mit der Lohngestaltung allein nicht beizukommen ist. Die immer stärkere Entwicklung zum Leistungslohn vertieft diesen Unterschied und zwingt zu Maßnahmen, die einen Ausgleich schaffen. Durch die Gewährung eines nach dem Familienstand abgestuften Lohnes durch den Betrieb kann dieses Problem nicht gelöst werden, da ein solcher Lohn zu Benachteiligungen des kinderreichen Arbeitnehmers bei Einstellungen und Entlassungen führen würde. Es muss daher auf überbetrieblicher Grundlage ein Ausgleich geschaffen werden, der – neben ausreichender Berücksichtigung des Familienstandes in der Steuergesetzgebung – dem kinderreichen Arbeitnehmer und seinen Angehörigen durch die Gewährung von Beihilfen eine angemessene Lebenshaltung ermöglicht.“

Mit dieser für die künftige Lohnpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes richtungweisenden Erklärung ist auch das Motiv der Forderung nach dem Soziallohn aufgedeckt, gleichsam als die negative Seite des Leistungslohns, nämlich die Beseitigung der geringeren Lebenshaltung des kinderreichen Arbeitnehmers. Diese „geringere Lebenshaltung“ wird für das Nachkriegsdeutschland besonders durch die Diskrepanz zwischen Preisen und Löhnen eindeutig unterstrichen. Eine Bestrafung kinderreicher Arbeitnehmer durch eine verschlechterte Lebenshaltung ist aus staats- und sozialpolitischen wie auch aus ethischen Gründen nicht vertretbar. Bei einer kritischen Würdigung der Gesamtlage wird sich daher auch kein einsichtsvoller

Betrachter der Notwendigkeit verschließen können, hier eine Korrektur bzw. Ergänzung des bisherigen Lohnsystems zu befürworten. Damit werfen wir die für das Gelingen der Einführung des Soziallohnes entscheidende Frage des durch die Kinderzulagen zu erfassenden Personenkreises wie auch der dafür erforderlichen Mittel auf. Hier gilt es, die gegenwärtigen ökonomischen Daten wie auch die notwendigen sozialen Erfordernisse gegeneinander sorgsam abzuwägen und in ein vertretbares Verhältnis zu bringen.

Das Problem der Umgrenzung des durch die Kinderzulagen zu erfassenden Personenkreises stellt sich nicht nur in der altersmäßigen Abgrenzung dar, d. h. bis zum wie vielten Lebensjahr sollen Kinderzulagen gewährt werden, sondern vielmehr darin, ob die Kinderzulage allen Kindern gewährt werden soll, oder nur dem ersten, zweiten Kind usw., während die folgenden Kinder unberücksichtigt bleiben, und schließlich ob die Kinderzulagen für jedes Kind in gleicher Höhe, mit der Zahl der Kinder steigend oder fallend, gewährt werden sollen. Die hier nur stichwortartig angedeuteten Vorschläge zeigen die Schwierigkeit, die in der rein formalen Betrachtung der Kinderbeihilfen gegeben ist. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag des Bremer Senators für Arbeit und Wohlfahrt, van Heukelum, der davon ausgeht, dass eine *staatliche* Kinderzulage ab drittes Kind gewährt werden soll mit der Maßgabe, dass dem dritten Kind 20 DM Zulage gewährt wird und jedem weiteren Kind ein geringerer Betrag, herabsinkend bis zu 10 DM monatlich. Für die so vorgeschlagene Kinderzulagenregelung kommen für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland rund 2 000 000 Kinder in Betracht. (Der Berechnung unterlagen alle dritten und weiteren Kinder unter 14 Jahren, wobei ein monatliches Einkommen des Haushaltsvorstandes von mindestens 250 DM und ein solches von höchstens 700 DM zu Grunde gelegt wurde.) Für dieses System der Kinderzulagen errechnet van Heukelum einen jährlichen Kostenaufwand von 448 021 000 DM. Damit wäre die ungefähre Ausgabensumme festgestellt. Hier führt unsere Betrachtung schon zu dem zweiten großen Problemkreis, nämlich nach der Frage der Aufbringung der Mittel, nach der Verteilung der finanziellen Lasten.

Die Frage nach dem System der Lastenverteilung oder die Frage nach der Aufbringung der Mittel zur Zahlung der Kinderbeihilfen lässt verschiedene Systeme als möglich erscheinen. Bekannt ist in der deutschen Lohnpolitik das so genannte System der *Ausgleichskassen*, das vornehmlich bekannt wurde in der nordbadischen Tabakindustrie. Das Wesen dieser Ausgleichskassen besteht darin, dass die in einem Zweckverband zusammengeschlossenen Unternehmen im Wege des Umlageverfahrens einen jeweilig in seiner Höhe festgesetzten Beitrag an die Lohnausgleichkasse entrichten, die dann aus den aufkommenden Mitteln die jeweiligen Beihilfen auf die dem Verband angeschlossenen Betriebe zur weiteren Auszahlung an ihre Betriebsmitglieder anweist. Schon hier zeigt sich für eine allgemein gültige Regelung der Zahlung der Kinderzulagen durch Ausgleichskassen eine Schwierigkeit. Die Ausgleichskassen können nämlich in der Regel nur Unternehmen mit gleich gelagerten betrieblichen Verhältnissen und gleichen Produktionszweigen erfassen, was auf Grund der differenzierten betrieblichen und beruflichen Struktur der deutschen Volkswirtschaft zu einer Vielzahl von Ausgleichskassen mit verwaltungsmäßig kostenvertuernden Faktoren und Unübersichtlichkeiten führen würde.

Der Gedanke liegt nahe, die hier aufgezeigten Schwierigkeiten durch die *staatliche* Zahlung von Kinderzulagen zu vermeiden. Dies sieht der bereits erwähnte Vorschlag des Bremer Senators van Heukelum vor. Aber ein Blick über die Grenzen Deutschlands zeigt, dass auch jede andere Form möglich ist. In Portugal und Chile bringen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam die Mittel auf. In Finnland, Kanada und Irland ist der Staat wieder der alleinige Träger der finanziellen Lasten. Für Deutschland steht die allgemein gültige Regelung noch aus, und damit bleibt im Augenblick noch die Frage, ob Ausgleichskassen, staatliche Zahlung der Kinderbeihilfen oder irgendeine andere Form, offen.

Die Kinderzulagenregelung bliebe unvollständig, wenn sie nicht durch eine den sozialen Notwendigkeiten gerecht werdende *Lohn- und Einkommensteuer* als eine

Form der „indirekten Kinderbeihilfe“ ergänzt und vervollkommen würde. Die bestehende Lohn- und Einkommensteuerregelung ist als sozial nicht gerecht dabei abzulehnen. Folgendes Beispiel spricht für sich:

Ein Steuerpflichtiger mit zwei Kindern hat bei einem monatlichen Einkommen von 200 DM 4,35 DM Steuerermäßigung, während ein gleicher Steuerpflichtiger mit einem Monatseinkommen von 1000 DM 54 DM Steuerermäßigung hat.

Es ist, und dies zeigt das Beispiel ganz klar, nicht vertretbar, wenn bei höheren Einkommen auch die indirekten Kinderbeihilfen sich in höheren Beträgen niederschlagen. Gerade bei den niederen Einkommen, und das ist die Masse der Einkommenbezieher, müsste die indirekte Kinderbeihilfe eine stärkere Beachtung erfahren, da sich ja gerade hier die Notwendigkeit für die Einführung des Soziallohnes ergeben hat.

Wenn sich die Gewerkschaften bisher im wesentlichen gegen die Einführung des Soziallohnes ausgesprochen haben, so waren dafür reale Überlegungen die Ursache. Die Überlegungen gingen nämlich von dem Tatbestand aus, dass bei einer tarifvertraglichen Vereinbarung eines echten Soziallohnes der verheiratete kinderreiche Arbeitnehmer gegenüber dem ledigen Arbeitnehmer oder verheirateten Arbeitnehmer ohne Kinder benachteiligt worden wäre, da die Einstellung des kinderreichen Arbeitnehmers eine Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit im betrieblichen Wirtschaftsablauf nach sich gezogen hätte. Die weitere Konsequenz wäre dann, dass der Betrieb mit zahlreichen kinderreichen Arbeitnehmern gegenüber einem Betrieb, der ohne diese Voraussetzung arbeitet, im Konkurrenzkampf benachteiligt würde. Dieses hätte eine einseitige Ausrichtung auf dem Arbeitsmarkt verursacht, was aus allgemein wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen nicht tragbar gewesen wäre. Daher ergibt sich die Notwendigkeit, das Problem des Soziallohnes auf einer höheren Ebene als der betrieblichen zu lösen bzw. zu regeln. Es gilt nunmehr in gemeinsamen Beratungen die Lösung zu finden, die nicht nur der schlechten sozialen Lage kinderreicher Arbeitnehmer gerecht wird, sondern darüber hinaus als eine echte Lösung von den Arbeitnehmern empfunden wird.

Abschließend soll noch ein Blick über den Grenzzaun nach Holland und Frankreich zeigen, welche gesetzliche Regelungen für den Soziallohn dort gefunden wurden.

In *Holland* werden auf Grund eines Gesetzes, das bis zum 1. Januar 1950 in Kraft war und aller Voraussicht nach verlängert werden wird, Kinderzuschläge pro Arbeitstag nach folgender Staffelung gewährt: für das erste Kind 0.40 hfl = 0.44 DM; für das zweite Kind 0.44 hfl = 0.48 DM; für das dritte Kind 0.44 hfl = 0.48 DM; für das vierte Kind 0.54 hfl = 0.59 DM; für jedes weitere Kind 0.54 hfl = 0.59 DM.

Der Kinderzuschlag wird bewilligt für alle Kinder bis zum 16. Lebensjahr und für Kinder bis zum 20. Lebensjahr, sofern sie in der Schulausbildung stehen. Der Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlages ergibt sich für jeden Tag, an dem der Arbeitnehmer gearbeitet hat, für die Tage, an denen er Lohn erhalten hat, ohne gearbeitet zu haben (Urlaub), und für die Tage, an denen der Arbeiter auf Grund der Unfallversicherung oder Krankenkassenversicherung Unterstützung bezogen hat. Die Auszahlung erfolgt vierteljährlich zum Quartalschluss. Die Aufbringung der Mittel wird durch einen Unternehmerbeitrag, der jährlich in seiner Höhe festgesetzt wird, gesichert.

*Frankreich* hat eine umfassende so genannte „Familienunterstützung“ durch Gesetz vom 22. August 1946 neu geschaffen. Dieses Gesetz hat die Familiengesetzgebung des Jahres 1939 kodifiziert und verbessert und bezieht sich heute auf Mutterschaftsbeihilfe, Familienbeihilfe, Kinderzuschuss, Wohnungszuschuss und Beihilfe für die Zeit der Schwangerschaft. Die uns in diesem Zusammenhang interessierende Zahlung der Kinderzulage hat ähnliche Voraussetzungen in der Altersbegrenzung bei den Kindern wie die in Holland. Grundsätzlich wird bei der Zahlung der Kinderzuschläge dahingehend unterschieden, ob beide Elternteile ein Einkommen beziehen oder nur ein Elternteil. Entsprechend dieser Differenzierung sind die zu gewährenden Kinderzulagen berechnet. Die Basis der Berechnung der Kinderzulagen ist in beiden Fällen ein Grundlohn, das ist ein Lohn, der für bestimmte Bezirke des französischen Staats-

für alle in diesem Bezirk wohnenden Arbeitnehmer einheitlich berechnet wird. Von diesem Grundlohn werden ab 2. zu unterhaltenden Kind im ersteren Falle d. h. wenn beide Elternteile in Arbeit stehen, 20 v. H. des Grundlohnes und für jedes weitere Kind 30 v. H. des Grundlohnes als Kinderbeihilfe gezahlt. Im zweiten Falle, also wenn nur ein Elternteil im Lohnverhältnis steht, ergibt sich folgende Gliederung: Ausgangsbasis der Grundlohn, dazu 20 v. H. bei einem Kinde unter fünf Jahren, 10 v. H. für ein einziges Kind zwischen fünf und zehn Jahren, 40 v. H. für zwei zu versorgende Kinder und 50 v. H. für drei oder mehr Kinder.

Des weiteren unterscheiden sich diese zwei Formen der Kinderzulagen auch hinsichtlich der Auszahlung der so errechneten Beträge. Befinden sich beide Elternteile in Arbeit, wird die Kinderzulage monatlich ausgezahlt, während, wenn sich nur ein Elternteil in Arbeit befindet, die Auszahlung sofort, d. h. beim Lohnbezug erfolgt. Die Aufbringung der Mittel geschieht bei dem gegenwärtigen Stand durch einen Beitrag der Arbeitgeber in Höhe von 13 v. H. der Lohnsummen, durch Beiträge von Seiten der Selbstständigen und durch Staatszuschuss.

Nach den Berichten des Internationalen Arbeitsamtes, aus denen hervorgeht, dass in 26 Staaten der Welt gesetzliche oder sonstige Regelungen für die Zahlung der Kinderzulagen in Kraft bzw. in Vorbereitung sind, drängt sich jedem kritischen Betrachter des Problems des Soziallohnes die Einsicht auf, dass Deutschland auf Grund seiner gesamten soziologischen Struktur einer Korrektur seiner bisherigen Lohn- und Gehaltspolitik bedarf.