

Sozialpolitische Schriften

Heft 5

Der Familienlohn

Probleme einer familiengerechten
Einkommensgestaltung

Von

Dr. Bernhard Stein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Bernhard Stein, Der Familienlohn

Sozialpolitische Schriften

Heft 5

Der Familienlohn

Probleme einer familiengerechten
Einkommensgestaltung

Von

Dr. Bernhard Stein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1956 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1956 bei Richard Schröter, Berlin SW 29

Vorwort

Die Bemühungen um die wirtschaftliche Sicherung der Familie haben dazu geführt, daß das seit jeher umstrittene Problem des Familienlohns in neuem Lichte erscheint und wieder an Aktualität gewonnen hat. Allerdings ist durch die Veränderung des Familienhaushalts und seiner Unterhaltsquellen sowie durch das erwerbswirtschaftliche Einkommenssystem schlechthin die Problematik vertieft und die Lösung erschwert worden.

Ein *absoluter* Familienlohn, der zu hoch bemessen ist, erscheint wirklichkeitsfremd und gerät in Widerspruch zum Leistungsprinzip, das aus der modernen Erwerbswirtschaft nicht fortzudenken ist. Daher heißt es, nach anderen Familienlohnformen Ausschau halten. So rückt der *relative* Familienlohn in Form von besonderen Familien- oder Kinderzulagen zum Lohn oder Einkommen in den Vordergrund der Betrachtung, denn er verspricht, eine teilweise Anpassung der Einkommen an den nach der Kinderzahl schwankenden Bedarf zu ermöglichen.

Befaßt man sich mit den vielseitigen Problemen, die der Familienlohn aufwirft, so ergeben sich zahlreiche Meinungsverschiedenheiten, Gegensätze und Irrtümer. Die ökonomische Ratio steht in Fehde mit der sozialen Gerechtigkeit. Zum Teil bemüht man sich, beide in Einklang zu bringen, ja sogar das als gerecht empfundene Anliegen wirtschaftstheoretisch zu begründen.

Dieses Knäuel von Weltanschauungen, Erklärungs- und Lösungsversuchen zu entwirren, ist das Bemühen dieser Arbeit. Die Anregung hierzu erhielt ich aus der Praxis, als ich mich im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeit mit Fragen des Kindergeldgesetzes zu befassen hatte. Dabei erkannte ich, daß man ohne ein gründliches Studium der mit dem Familienlohn und dem Kindergeld zusammenhängenden Probleme kein klares Urteil über das „Wie“ der Gestaltung gewinnen kann.

Richtungweisend für mich waren aber auch die wertvollen Anregungen und Hinweise meines verehrten Lehrers, Herrn Prof. Dr. Erich Egner, Göttingen, dem ich an dieser Stelle meinen besonderen Dank abstatten möchte. Ferner danke ich den Herren in den zuständigen Bundesministerien und bei den beteiligten Organisationen und Verbänden für ihre Anregungen und für das zur Verfügung gestellte Schriftmaterial. Nicht zuletzt gebührt auch Dank dem Generalsekretariat der „Internationalen Union der Familienorganisationen“

(UIOF), Paris, ohne dessen Hilfe mir das französische und belgische Schrifttum über die „Prestations Familiales“ nicht zugänglich gewesen wäre.

Die Arbeit wurde bereits Ende 1954, kurz nach Verkündung des Kindergeldgesetzes, abgeschlossen. Zwei weitere Gesetze — das Kindergeldanpassungsgesetz und das Kindergeldergänzungsgesetz — sind inzwischen erlassen worden. Daher war es notwendig, den V. Teil der Arbeit auf den neuesten Stand zu bringen. Hierbei stellte sich heraus, daß die schon in der ersten Fassung dieses Teiles der Arbeit enthaltene Kritik am Kindergeldgesetz zutreffend war; die dort aufgezeigten Nachteile sind bei der Durchführung des Gesetzes tatsächlich aufgetreten. Durch die Kritik sollen nicht nur die Mängel des Gesetzes herausgestellt, sondern auch Hinweise für eine bessere Gestaltung in der Zukunft gegeben werden.

Bonn, im April 1956

Bernhard Stein

Inhalt

Einleitung	13
1. Die Aufgabe	13
2. Der Begriff „Familienlohn“	15
3. Familie und Familieneinkommen — Die wichtigsten Ideen und Gestaltungsprinzipien in ihrer geschichtlichen Entwicklung ..	17
a) Der christliche Konservatismus	19
aa) Die katholische Sozialauffassung	19
bb) Die evangelische Sozialauffassung	24
b) Der liberale Standpunkt	26
c) Der sozialistische Standpunkt	29
I. Teil: Die Begründung der Forderung nach den Familienzulagen ..	35
A. Die lohn- und sozialpolitische Forderung nach den Familien- zulagen	36
1. Theoretische Ausgangspunkte	36
a) Die Prinzipien der Lohn- und Einkommensgestaltung in der katholischen Soziallehre	36
b) Familienzulagen und soziale Neuordnung durch den Staat	37
2. Die wirtschaftliche Entwicklung als Ursache der Familien- lohnforderung	38
a) Der Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Unterhaltsquellen des Familienhaushalts	38
b) Familienbedarf und Einkommensentwicklung unter beson- derer Berücksichtigung des Leistungslohnes	42
3. Versuche zur Ermittlung der Bedarfs- und Einkommensver- hältnisse kinderreicher Familien (empirisch-statistische Be- weisführung zur Begründung der Familienzulagen)	44
a) Unzureichende Einkommensverhältnisse kinderreicher Ar- beiterfamilien	45
b) Familiengröße und Familienbedarf	47
c) Familiengröße und Familieneinkommen	54
4. Die wirtschaftliche und soziale Not der kinderreichen Familien und ihre Folgeerscheinungen als Motive für die Forderung nach Familienzulagen	60
a) Die mangelnde Bedarfsdeckung des Familienhaushalts und ihre Folgen	61
b) Die Gefährdung des Familienhaushalts durch Arbeitsüber- lastung des Mannes sowie durch außerhäusliche Erwerbs- tätigkeit der Frau und Kinder	62
B. Die bevölkerungspolitische Forderung nach den Familienzulagen	65
1. Der theoretische Ausgangspunkt: Die Familien- oder Kinder- zulagen als Entgelt für die generative und volkswirtschaftliche Leistung der Familie	65

2. Historischer Rückblick auf bisherige familienlohn- und einkommenspolitische Maßnahmen mit bevölkerungspolitischer Zielsetzung	69
3. Der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Forderung nach Familienzulagen nach dem zweiten Weltkrieg	72
a) Die Überalterung	73
b) Der Rückgang und der Stillstand der Geburtenziffern	73
C. Die wirtschafts- und konjunkturpolitische Forderung nach den Familienzulagen	77
D. Die Familienzulagen als Entgelt für die Tätigkeit der Frau im Haushalt	80
II. Teil: Bisherige familienlohn- und einkommenspolitische Maßnahmen	83
A. Bisherige familienlohnpolitische Maßnahmen	83
1. Der Mindestlohn	83
2. Die Familien- oder Kinderzulagen	84
a) Die Familienzulagen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst	85
b) Familienausgleichskassen (FAK-System)	89
c) Staatliche Familienzulagensysteme	92
d) Gegenwärtiger Entwicklungsstand	95
B. Familieneinkommen und Besteuerung	97
1. Prinzipielle Gesichtspunkte	97
2. Die Berücksichtigung des Familienstandes in der Einkommensteuer (Die Entwicklung in Deutschland)	98
3. Die Belastung der Familie durch die indirekten Steuern	107
C. Die Familienzuschläge zu den Renten und Unterstützungsleistungen in der Sozialversicherung, in der Kriegsopferversorgung und nach dem Lastenausgleichsgesetz	109
1. Die Familienzuschläge zu den Renten und Unterstützungsleistungen in der Sozialversicherung	109
a) Krankenversicherung	109
b) Unfallversicherung	110
c) Invaliden- und Angestelltenversicherung	111
d) Knappschaftsversicherung	111
e) Arbeitslosenversicherung	111
2. Die Familienzuschläge zu den Renten und Unterstützungsleistungen in der Kriegsopferversorgung und nach dem Lastenausgleichsgesetz	112
a) Kriegsopferversorgung	112
b) Lastenausgleich	113
3. Die Berücksichtigung des Familienstandes in der öffentlichen Fürsorge	113
D. Familienzulagensysteme und sonstige materielle Hilfsmaßnahmen für die Familie im Ausland	115

1. Frankreich	115
a) Die Entwicklung des Familienzulagensystems in der Zeit von 1920 bis 1946	115
b) Die gegenwärtige Regelung (Anordnung vom 4. Oktober 1945; Gesetz vom 22. August 1946)	116
c) Sonstige einkommenspolitische Maßnahmen	122
2. England	123
a) Das gegenwärtige Kinderzulagensystem	125
b) Sonstige Beihilfe- und Unterstützungsmaßnahmen für Mütter und Kinder	125
c) Die Berücksichtigung des Familienstandes in der Einkommensteuer	127
d) Familie und soziale Sicherheit	127
3. Schweden	128
a) Das Familienzulagensystem	130
b) Sonstige staatliche Bedarfsdeckungsmaßnahmen	131
4. UdSSR	132
a) Das Kinderzulagen- und Prämiensystem	133
b) Sonstige Maßnahmen der Familienhilfe	134
III. Teil: Die Familienzulagen als Weg zu familiengerechter Einkommensgestaltung — Möglichkeiten und Grenzen	135
A. Leistung und Bedarf als Prinzipien der Einkommensgestaltung (Exkursmäßige Betrachtung über wesentliche Bedeutung und Zusammenhänge unter besonderer Berücksichtigung des Familienlohnproblems)	137
1. Das Leistungsprinzip	137
2. Erwerbstreben, Leistungsprinzip und Einkommensdifferenzierung	138
3. Das Bedarfsprinzip	139
4. Bedarfsprinzip „contra“ Leistungsprinzip	140
5. Das Familieneinkommen im Spannungszentrum von Leistungs- und Bedarfsprinzip	142
6. Leistung oder Bedarf — Kann die Wirtschaftstheorie die Antithese zugunsten des einen oder des anderen Prinzips lösen? ..	143
7. Bedarfs- oder leistungsorientiertes Familieneinkommen? — Kritik der Familienlohntheorien	144
B. Gestaltungsmöglichkeiten	149
1. Die betriebliche Regelung	149
2. Überbetriebliche Regelungen	150
a) Familienausgleichskassen	150
b) Staatliche Lösungen	154
C. Kritische Betrachtung der Hauptprobleme einer gesetzlichen Regelung	155
1. Begünstigter Personenkreis	155
a) Differenzierung nach der Stellung im Beruf (nichtselbständig und selbständig Erwerbstätige)	156

b) Differenzierung nach Berufsständen oder Wirtschaftszweigen	157
c) Differenzierung nach der Einkommenshöhe	158
2. Art und Höhe der Zulagen unter besonderer Berücksichtigung der Kinderzulagen	159
a) Kinderzahl	160
b) Alter der Kinder	161
c) Höhe der Zulagen	162
d) Das Verhältnis der Zulagen zu anderen direkten oder indirekten Familienzuschlägen	164
3. Finanzierung	166
a) Direkte Aufbringung	166
b) Indirekte Aufbringung	171
4. Trägerschaft	177
a) Für staatliche Trägerschaft — gegen Familienausgleichskassen	177
b) Für Familienausgleichskassen — gegen staatliche Trägerschaft	178
IV. Teil: Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Familienzulagen	181
A. Wirkungen auf das Arbeitskräfteangebot	181
1. Kurzfristige Wirkungen: Beeinflussung des Arbeits- und Leistungswillens der Erwerbstätigen	181
2. Langfristige Wirkungen: Einflüsse auf die Quantität und Qualität des Arbeitskräfteangebots unter besonderer Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums	183
B. Quantitative Veränderungen der Konsum- und der Sparquote und mögliche Folgewirkungen	187
1. Der strukturelle Gesichtspunkt: Veränderung der Relation zwischen Konsumquote und Sparquote	187
2. Der konjunkturelle Gesichtspunkt: Mögliche Folgewirkungen bei Minderung der Sparquote und Erhöhung der Konsumquote	189
3. Die Wirkung der Familienzulagen auf die Kapitalbildung ..	191
C. Strukturelle Änderungen des Verbrauchs und der Produktion sowie mögliche Folgewirkungen	193
D. Veränderungen der Einkommensstruktur	195
V. Teil: Die gesetzliche Regelung des Kindergeldes in der Bundesrepublik Deutschland	199
A. Die Grundlagen und Entwicklung der Beratungen im Bundestag	200
1. Die Gesetzentwürfe	200
2. Stichwortartige Zusammenfassung der Stellungnahme beteiligter Verbände und sonstiger interessierter Kreise	205
B. Das Kindergeldgesetz, das Kindergeldanpassungsgesetz und das Kindergeldergänzungsgesetz	207
1. Das Kindergeldgesetz (KGG)	207
a) Begünstigter Personenkreis sowie Art und Höhe des Kindergeldes	207

b) Aufbringung der Mittel	209
c) Trägerschaft	211
d) Sonstige Bestimmungen	212
2. Das Kindergeldanpassungsgesetz (KGAG)	213
a) Allgemeines	213
b) Begünstigter Personenkreis sowie Art und Höhe des Kindergeldes	214
c) Aufbringung der Mittel	215
d) Sonstige Bestimmungen	216
3. Das Kindergeldergänzungsgesetz (KGEG)	216
a) Allgemeines	216
b) Begünstigter Personenkreis sowie Art und Höhe des Kindergeldes	218
c) Aufbringung der Mittel	218
d) Trägerschaft	218
e) Sonstige Bestimmungen	219
C. Die Einkommensumschichtung in Zahlen	221
1. Der Mittelbedarf und die Verteilung der Beitragslast	221
2. Die Verteilung der Kindergelder	224
D. Kritik und Gegenvorschläge	227
1. Kritische Bemerkungen	228
a) Die Differenzierung des begünstigten Personenkreises ..	228
b) Art und Höhe des Kindergeldes	230
c) Finanzierung	232
d) Trägerschaft	238
2. Gegenvorschläge	240
a) Begünstigter Personenkreis sowie Höhe, Fälligkeit und Zahlung des Kindergeldes	240
b) Aufbringung der Mittel	241
c) Trägerschaft	244
d) Sonstige Bestimmungen	246
Schlußbetrachtung	247
Anhang	249
Literaturverzeichnis	253

Einleitung

1. Die Aufgabe

Der Familiengedanke erlebt zur Zeit eine neue Auferstehung. Die familien- und bevölkerungspolitischen Bestrebungen in aller Welt zeugen davon. Daher wundert es nicht, daß man sich mit den Problemen der Familie und ihrer nächsten Umwelt — dem Familienhaushalt — eingehend befaßt. Gilt doch das Bestreben, die überkommenen Fragestellungen im Lichte der neusten psychologischen, soziologischen und ökonomischen Erkenntnisse zu durchleuchten und Wege für eine Anpassung an die modernen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu finden¹.

Die Idee des *Familienlohns* steht im Vordergrund einer solchen Fragestellung. Jedoch hat der Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft sowie der sozialpolitischen Prinzipien schlechthin zu einer Erweiterung und Vertiefung der Problematik geführt. Es handelt sich heute nicht nur darum, bedürftigen Arbeiterfamilien, deren Lebenshaltung wegen einer großen Kinderzahl unter das Existenzminimum gesunken ist, durch Familien- oder Kinderzulagen² den Unterhalt zu sichern; man ist darüber hinaus bestrebt, dem Mangel des heutigen Einkommenssystems, demzufolge in sämtlichen Einkommensschichten die kinderreichen Familien gegenüber den Ledigen sowie den kinderlosen und kinderarmen Familien relativ benachteiligt sind, so gut wie möglich abzuwenden. Ob durch eine Umverteilung der Einkommen im Wege über die Familien- oder Kinderzulagen dieses oder jenes Problem sich lösen läßt, ist nicht leicht zu beantworten. Erkennt man die eigentlichen Ursachen des Mißverhältnisses zwischen Einkommenshöhe und Familienbedarf in der modernen Erwerbswirtschaft, so mag man der Auffassung sein, daß ganz andere Maßnahmen notwendig seien als Korrekturen im Bereich der Einkommensverteilung. Dennoch kann man an der modernen Entwicklung nicht vorübergehen; es heiße, das

¹ Vgl. Erich Egner, Ökonomische Probleme der Familienpolitik, Sonderdruck aus Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 75 Jg., Zweites Heft, S. 67 bis 76; ferner: Ferdinand Oeter, Familienpolitik, Stuttgart 1954.

² Es wird aus Gründen einer einheitlichen Terminologie nur der Begriff „Familien“- oder „Kinderzulagen“ gebraucht. So wird von vornherein allen Bedenken gegen den Begriff „Beihilfen“ aus dem Wege gegangen. Teilweise weist man nämlich darauf hin, daß dem Wort „Beihilfen“ Almosencharakter anhaftet; daher sei sein Gebrauch bei Behandlung der Familienlohnfrage nicht am Platze.

Kind mit dem Bade ausschütten, wollte man familienlohnpolitische Maßnahmen einfach verwerfen, ohne zu prüfen, ob und inwieweit sie eine bessere Anpassung an den nach der Kinderzahl schwankenden Bedarf ermöglichen können.

Unterstellt man diese Möglichkeit, so ist zu prüfen, auf welche Art und Weise sich die Familienzulagen verwirklichen lassen und was hierbei besonders zu beachten ist. Unvermeidlich stößt man auf Kontroversen, zumal in die sozialpolitische Problematik noch bevölkerungs- und wirtschaftspolitische Fragen hineinspielen.

Wiederholt ist von verschiedenen Seiten und unter verschiedenen Gesichtspunkten zu dem Problem der Familien- oder Kinderzulagen Stellung genommen worden. Jedoch besteht der Eindruck, daß in unserem Lande nur Teilausschnitte untersucht werden; es fehlt an einer Darstellung der Gesamtsituation. Dies führt dazu, daß man zum eigentlichen Kern der Sache nicht vorstößt oder wesentliche Zusammenhänge übersieht. Um dies zu vermeiden, soll hier der Versuch gemacht werden, einen Gesamtüberblick zu geben, wobei auf eine systematische Darstellung der historischen Entwicklung, der verschiedenen Ursachen, Motive und Zielsetzungen sowie der bisherigen Gestaltung in der Praxis nicht verzichtet werden kann. Nur so gewinnt man das Verständnis für die allseitigen Zusammenhänge und den richtigen Ansatzpunkt für die Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung.

Man hat sich in den vergangenen Jahren im deutschen Schrifttum zu diesen Fragen oft genug geäußert, zumal die Lösung des Kindergeldproblems in der Bundesrepublik das Interesse wachgerufen hatte. Die Fülle des Materials läßt aber häufig eine wissenschaftliche Durchdringung der Probleme vermissen, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, daß die Vorschläge, so gut gemeint sie sein mögen, in erster Linie weltanschaulich begründet und deshalb in mancher Hinsicht fragwürdig sind.

Der Nationalökonom kann zu der Frage, welches Familienzulagensystem zu wählen ist — etwa ein rein staatliches System oder Familienausgleichskassen —, schwerlich Stellung nehmen, es sei denn, er scheut den Vorwurf nicht, subjektiv geurteilt zu haben. Übt er in dieser Beziehung Zurückhaltung, so vermag er nur das Für und Wider der einzelnen Lösungsversuche gegenüberzustellen, sich hierbei ergebende Fragen kritisch zu untersuchen, mögliche Wirkungen aufzuzeigen sowie den ökonomischen Rahmen abzustecken, in dem sich die Umverteilung der Löhne und Einkommen bewegen sollte. In diesem Sinne zu verfahren, wird auch das Bemühen dieser Arbeit sein.

Das Kindergeldgesetz in der Bundesrepublik steht zur Zeit im Mittelpunkt des Interesses. Deshalb wird im letzten Teil der Arbeit versucht werden, hierzu kritisch Stellung zu nehmen und den Weg

für eine bessere Gestaltung in der Zukunft zu weisen. Es darf nicht übersehen werden, „daß wir uns auf diesem Gebiet bisher noch durchaus im Experimentierstadium befinden“³.

2. Der Begriff „Familienlohn“

Der Begriff „*Familienlohn*“ kann leicht zu Mißverständnissen führen⁴; er ist von dem des Familieneinkommens scharf zu trennen. Während sich bei letzterem, wie überhaupt beim Einkommensbegriff, verschiedene Arten und, je nach der Struktur, verschiedene Kombinationen von Einkommensarten unterscheiden lassen, versteht man unter Familienlohn schlechthin den nach dem Familienbedarf bemessenen *Lohn* des Arbeitnehmers. Da nicht nur der Bedarf des Arbeitnehmers selbst, sondern auch der seiner Familie berücksichtigt werden soll, ist im Hinblick auf die Bestimmung der Lohnhöhe das Bedarfsprinzip mit dem Familienlohnprinzip identisch⁵.

In Literatur und Praxis wird an Stelle des Begriffs Familienlohn häufig der Begriff „*Soziallohn*“ gebraucht⁶, obwohl beide Begriffe nicht dasselbe bedeuten müssen⁷. Adolf Weber versteht unter Soziallohn den in stetiger Neubildung befindlichen Fonds, aus dem in der Volkswirtschaft die Individuallöhne gewonnen werden⁸. Demnach hätte der Soziallohn überhaupt keinen persönlichen, sondern gesellschaftlichen Charakter. Nach Auffassung von *Briefs* sind unter Soziallöhnen die in Form von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung entstandenen Lohnnebenkosten zu verstehen⁹. Nach *Nicklisch* unterscheidet sich der

³ Erich Egner, *Leistung und Gefährdung des Familienhaushalts*, Auszug aus einem Referat, gehalten im Genossenschaftlichen Seminar Freidorf auf einer Tagung über Probleme des Haushalts, Kleine Schriften des Schweiz. Konsum-Vereins, Organ des Verbandes schweiz. Konsumvereine (V. S. K.), Basel, Nr. 18, Oktober 1954.

⁴ Vgl. Ludwig Heyde, *Zum Prinzip des sogenannten Familienlohns*, in „*Recht der Arbeit*“, 3. Jg. 1950, H. 5, S. 178.

⁵ In der einschlägigen Literatur ist auch oft von „Bedürfnissen“ die Rede. Dies könnte zu der Schlußfolgerung führen, daß jeder Lohnempfänger einen seinen individuellen Bedürfnissen entsprechenden Lohn erhalten müsse. Da man sich bei der Lohngestaltung jedoch nur an objektivierte Bedarfsnormen halten kann, ist das Wort „Bedarf“ im Zusammenhang mit der Lohnbemessung richtig.

⁶ Albrecht Bode, *Soziallohn durch Familienausgleichskassen*, Drittes Beiheft zu „*Mensch und Arbeit*“, München/Düsseldorf 1950, S. 5, 6; ferner: Horst Hofmann, *Familienausgleichskassen in Frankreich und Deutschland*, Leipziger Diss. 1936, S. 14 und Johannes Fichtel, *Der Familienlohn*, Münchener Diss. 1934, S. 2.

⁷ Bei Bode werden allerdings diese beiden Begriffe synonym gebraucht (siehe Albrecht Bode, a.a.O., S. 5).

⁸ Adolf Weber, *Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit*, 3. und 4. Aufl., Tübingen 1921, S. 378.

⁹ Siehe Albrecht Bode, a.a.O., S. 5.