

Politisches Management in einer Volkspartei. Die Kindergeldgesetzgebung als Beispiel parlamentarischer Kompromissfindung

Von Marie-Luise Recker

»Die Sicherung der Familie ist eine der wichtigsten sozialen Aufgaben der Gegenwart.« Dies ist der Kernsatz des Antrags einiger Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, mit dem sie die Bundesregierung aufforderten, möglichst bald den Entwurf für ein Kindergeldgesetz vorzulegen. Ziel dieser sozialpolitischen Neuerung sollte es sein, »die besonderen materiellen Lasten der Familie tragbar zu gestalten«.¹ Dieser parlamentarische Vorstoß, nur sechs Wochen nach Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages, bildete den Auftakt zu einem langwierigen und höchst strittigen Gesetzgebungsprozess, der bis in die Mitte der 60er Jahre dauerte. Umstritten war weniger der Wunsch, den sozialpolitischen Leistungskatalog um eine Kindergeldregelung zu erweitern – in diesem Punkt gab es im Bundestag eine große Übereinstimmung –, sondern es ging die entscheidende Kontroverse um Fragen der konkreten Durchführung sowie der Rolle des Staates in diesem Bereich. Hierbei standen nicht in erster Linie die einzelnen Bundestagsfraktionen gegeneinander, vielmehr verlief in diesem Konflikt der Riss quer durch die Bänke der Christdemokraten. Somit mussten sie, wenn sie in dieser Frage politisch handlungsfähig sein wollten, versuchen, die divergierenden Ansichten in ihren Reihen auszubalancieren und auch innerhalb der Koalition eine gemeinsame Linie zu finden. Dies gelang ihnen nur teilweise und nur nach zeitraubenden Auseinandersetzungen.

Innerhalb der Unionsfraktion waren es vor allem der Arbeitnehmer- und der Wirtschaftsflügel, die in den strittigen Fragen unterschiedliche Positionen vertraten. Darüber hinaus musste ein Konsens zwischen Partei und Fraktion gefunden werden, also eine Abstimmung mit den mächtigen Landesfürsten im Bundesvorstand und mit den anderen Parteigremien und -vereinigungen. Nicht zuletzt war auch eine Absprache mit den Koalitionsfraktionen notwendig sowie mit Kanzler und Kabinett, wollte man nicht durch einen politischen Alleingang den Zusammenhalt des Regierungsbündnisses gefährden. Wieweit außerparlamentarische Akteure, Interessenverbände, die Kirchen oder andere Gruppen ebenfalls in den Diskussionsprozess einzubeziehen waren, war zu nächst nicht absehbar.

1 BT-Drs. I/163 vom 4. November 1949.

Um diesen schwierigen Prozess der innerparteilichen Willensbildung und der koalitionsinternen Abstimmung zu analysieren, ist die Kindergeldgesetzgebung ein prägnantes Beispiel. An ihr kann nicht nur die Diskussion um Konzeption, Ausgestaltung und Zielsetzung nachgezeichnet werden, am wechselvollen Schicksal der entsprechenden Gesetzesinitiativen lässt sich auch darlegen, wie in einem langwierigen Prozess durch erfolgreiches politisches Management die parlamentarischen Hürden überwunden und die Verabschiedung des Gesetzespakets erreicht werden konnten. Sie gewährt somit Einblick in fraktions- und parteiinterne Verständigungs- und Koordinationsprozesse, die sich innerhalb der Unionsparlamentarier nach der Bundestagswahl 1949 langsam herausbildeten und die notwendig waren, um mit einer vielköpfigen Fraktion innerhalb eines politisch höchst heterogenen Parlaments aktionsfähig zu sein. Diesem politischen Management soll deshalb hier die besondere Aufmerksamkeit gelten. Sozial- und familienpolitische Grundsatzfragen oder auch gesetzestechische Details² werden demgegenüber nachrangig behandelt.

Der bereits angesprochene Initiativantrag, mit dem die Bundesregierung zur Vorlage eines entsprechenden Kindergeldgesetzentwurfs aufgefordert wurde, war getragen vom Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion. Einige der Unterzeichner – Josef Gockeln, Johannes Even, Bernhard Winkelheide, Martin Heix – waren Mitglieder der Katholischen Arbeiterbewegung, andere – Franz Mühlenberg, Hermann Ehren, Anton Hoppe, Peter Nellen, Georg Pelster – standen ihr zumindest nahe oder – Maria Dietz, Aenne Brauksiepe, Maria Niggemeyer – rekrutierten sich aus der Katholischen Frauenbewegung. Gemeinsam war ihnen die Absicht, im neugewählten Bundestag ihre sozialpolitischen Anliegen durch parlamentarische Initiativen zu dokumentieren und sich hiermit als wichtiger Teil der Unionsfraktion zu profilieren. Gerade in sozialpolitischen Fragen sah sich deren Arbeitnehmerflügel in einem scharfen Wettbewerb mit den anderen Bundestagsfraktionen in dem Ziel, den Wählern ihr Engagement auf diesem Gebiet zu dokumentieren, sodass im Herbst und Winter 1949/50 eine Vielzahl entsprechender Initiativen³ beim Bundestagspräsidium eingingen. In der Tat blieben die Antragsteller mit ihrem Vorstoß nicht allein; am 22. März 1950 legte die Zentrumsfraktion einen Antrag⁴ hinsichtlich einer Finanzbeihilfe für kinderreiche Familien vor, fünf Tage später folgte ihr die SPD-Fraktion mit einem eigenen Gesetzentwurf.⁵

2 Vgl. hierzu im einzelnen Dagmar NELLESEN-STRAUCH, *Der Kampf um das Kindergeld. Grundanschauungen, Konzeptionen und Gesetzgebung 1949–1964*, Düsseldorf 2003.

3 Bereits in der 11. und 12. Sitzung des neugewählten Bundestages am 30. September und 20. Oktober 1949 wurde eine Reihe solcher Initiativanträge behandelt. Vgl. BT Sten.Ber. 1. WP., S. 256f. und 267f. In der Folgezeit wiederholte sich dies mehrfach.

4 BT-Drs. I/740.

5 BT-Drs. I/774 vom 27. März 1950.

Die Zielsetzung dieser Vorstöße war wenig strittig: In Anlehnung an Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes, der den Schutz von Ehe und Familie postulierte, sollte gerade kinderreichen Familien eine zusätzliche finanzielle Hilfe gewährt und damit der auf der marktwirtschaftlichen Ordnung basierende Leistungslohn unter familienpolitischen Gesichtspunkten korrigiert werden. Um einerseits die Haushaltssituation vieler Familien gerade in den unteren Einkommenschichten zu verbessern, andererseits den Druck auf (gesamtwirtschaftlich nicht erwünschte) Lohnerhöhungen zu mildern, wollte man somit über die Einführung eines Systems von Kinderbeihilfen neben dem auf individueller Erwerbsarbeit beruhenden Einkommen eine zusätzliche Komponente in das Familieneinkommen einfließen lassen. Auch bevölkerungspolitische Argumente spielten eine Rolle, der Hinweis also auf die Bevölkerungsverluste durch Krieg und Kriegsfolgen sowie auf den Geburtenrückgang der Nachkriegsjahre, was sich nachteilig auf das künftige Arbeitskräftepotential auswirken werde.

Waren sich die drei genannten Bundestagsfraktionen auch im Ziel einig, so unterschieden sich doch die Wege dorthin diametral. Die Unionsfraktion setzte darauf, dass die notwendigen Beträge seitens der gewerblichen Wirtschaft aufzubringen waren, da sie nach der christlichen Gesellschaftslehre in der Pflicht stand, den dort Beschäftigten ein angemessenes Entgelt zu gewähren. Deshalb forderte sie mit ihrem parlamentarischen Vorstoß die Bundesregierung auf, im Rahmen der Sozialversicherung eine Familienausgleichskasse zu errichten, an die die entsprechenden Beiträge abzuführen und aus der die finanziellen Leistungen an die Berechtigten auszuzahlen waren. Damit griff sie auf ein Modell zurück, das in Frankreich⁶ bereits kurz nach dem Ersten Weltkrieg ins Leben gerufen, das aber auch in Deutschland⁷ in den frühen 20er Jahren in einzelnen Wirtschaftszweigen eingeführt worden war. Hintergrund dieser Initiativen war die Erfahrung gewesen, dass die Löhne mit den stark gestiegenen Lebenshaltungskosten nicht mehr hatten Schritt halten können und dass gerade mehrköpfige Familien hierdurch an den Rand des Existenzminimums geraten waren. Um dem sich hieraus ergebenden Druck auf generelle Lohnerhöhungen zu begegnen, dennoch aber die Einkommenssituation dieser Bevölkerungsgruppe zu verbessern, war ein System betrieblicher Familienzulagen geschaffen worden, das hier gegensteuern und die relative Verarmung dieser für Gesellschaft wie Staat wichtigen Bevölkerungsgruppe abwenden sollte.

6 Vgl. Merith NIEHUSS, *Familie, Frau und Gesellschaft. Studien zur Strukturgeschichte der Familie in Westdeutschland 1945–1960*, Göttingen 2001, S. 182ff.

7 Vgl. hierzu NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 29ff.

Neben dem bei diesen Vorbildern im Vordergrund stehenden einkommenspolitischen Effekt sollten in der Sicht der Unterzeichner des Initiativantrags aus der Unionsfraktion aber auch andere Ziele erreicht werden. Gerade in der Katholischen Soziallehre spielte der Vorsatz eine wichtige Rolle, gesellschaftspolitische Anstöße und Leistungen nicht allein dem Staat zuzuschreiben, sondern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sie nach Möglichkeit eher auf niedrigere Ebenen und andere Träger zu verlagern. »Nach christlicher Auffassung« – so die zentrale Argumentation – könne es »nicht Aufgabe des Staates sein, Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen, die von einer rangniedrigeren Gemeinschaft wahrgenommen werden« könnten, vielmehr müsse man sich davor hüten, »Familie und Jugend verstaatlichen zu wollen«. Es sei »primär Aufgabe der Wirtschaft, für den wirtschaftenden Menschen und damit auch für seine Familie zu sorgen, eine Aufgabe, der sich die Wirtschaft nicht entziehen« könne und dürfe, »wenn sie dem Gemeinwohl dienen« wolle. Die Schaffung von Familienausgleichskassen geriet damit zu einer Absage an »das Glaubensbekenntnis an die Omnipotenz des Staates, der für alles zu sorgen« habe.⁸ Im Sinne dieses Standpunktes war der Rückgriff auf diesen organisatorischen Rahmen ein Kernelement des Initiativantrags aus den Reihen der Unionsfraktion.

Die Anknüpfung an die Katholische Soziallehre und an das Subsidiaritätsprinzip galt aber nicht nur für den Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion, auch die Abgeordneten der Zentrumsparlei fühlten sich diesen Idealen verpflichtet. Somit sah auch ihr Initiativantrag vom Frühjahr 1950 die Errichtung von speziellen Familienkassen vor, über die die entsprechenden Kinderbeihilfen auszuzahlen sein würden. Ohnehin stand die Zentrumsfraktion gerade in sozialpolitischen Fragen in einem permanenten Wettlauf mit den Christdemokraten, sodass eine Reihe konkurrierender parlamentarischer Initiativen die Monate nach Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages kennzeichneten. Der Vorstoß in der Kindergeldfrage vom März 1950 sollte dem ursprünglichen Antrag aus den Reihen der Unionsfraktion, der im parlamentarischen Alltag versandet war, ein eigenes Konzept entgegensetzen und damit wenige Monate vor der für die Partei entscheidenden Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen⁹ deren sozialpolitische Kompetenz noch einmal nachdrücklich unterstreichen.

Die Errichtung von Familienausgleichskassen und damit die Aufbringung der Mittel für die geplanten Kinderbeihilfen durch die gewerbliche Wirtschaft sah auch der Gesetzentwurf vor, der Anfang November 1949, also zeitlich parallel

⁸ »Familienzulagen durch Familienausgleichskassen«, in: *Schriftenreihe der »Katholischen Sozialen Woche«*, Heft 1, München, Mai 1951.

⁹ Diese Wahlen fanden am 18. Juni 1950 statt.

zur Initiative des Gewerkschaftsflügels der Unionsparlamentarier, in der SPD-Fraktion¹⁰ diskutiert wurde. Hierbei waren dessen Urheber noch davon ausgegangen, dass es bei diesem sozialpolitischen Vorstoß im Sinne einer »Verständigung von SPD, Gewerkschaftsbund und dem linken CDU-Flügel«¹¹ zu einem gemeinsamen Vorgehen über den Graben von Regierungs- und Oppositionsbänken hinweg kommen würde. Allerdings regte sich schon bald deutlicher Widerstand gegen eine solche Gemeinsamkeitsstrategie. Die Kritik betraf nicht die geplante Kooperation mit dem Gewerkschaftsflügel der Union, mit dem in vielen Fragen eine politische Übereinstimmung gesehen wurde, sondern sie konzentrierte sich auf zentrale inhaltliche Fragen der Kindergeldregelung, nämlich auf Organisationsform und Empfängerkreis. Beanstandet wurde vor allem, dass über die vorgesehene Finanzierungsmethode nur die unselbständig Beschäftigten Kinderbeihilfen erhalten, andere Bevölkerungsgruppen – Arbeitslose, Rentner, Sozialhilfeempfänger, freiberuflich Tätige – hiervon jedoch ausgeschlossen sein würden oder für sie eigenständige Regelungen getroffen werden mussten. Dies sah man als organisatorisch schwerfällig und ineffizient an. Stattdessen sollte der Staat der zentrale Akteur in diesem Feld werden, was nicht nur die zuvor angesprochenen Kritikpunkte ausräumen, sondern auch der Tatsache Rechnung tragen sollte, dass in den Reihen der Sozialdemokraten die Verwirklichung eines so zentralen sozialpolitischen Anliegens, wie dies der angestrebte Familienlastenausgleich war, als eine originäre Aufgabe des Staates angesehen wurde.

Ein daraufhin ausgearbeiteter alternativer Gesetzentwurf¹² markierte dann die Gegenposition der SPD-Fraktion: Zum einen wurde der Empfängerkreis deutlich ausgeweitet, zum anderen sollte die geplante Kinderbeihilfe aus Steuermitteln bereitgestellt werden, sodass die Schaffung von Familienausgleichskassen nicht mehr vorgesehen war. Diesen Entwurf brachte die SPD-Fraktion Ende März 1950, also nahezu zeitgleich mit dem Vorstoß der Zentrumsparlamentarier, im Bundestag ein.

Ein weiterer Akteur war schließlich der Bundesrat. Bereits im Dezember 1949 hatte ein Unterausschuss von dessen Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik

10 Vgl. den Entwurf Kriedemanns, Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), PV, alter Bestand 0057, sowie die Fraktionssitzung am 10. November 1949, Petra WEBER (Bearb.), *Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1957*, Düsseldorf 1993, Nr. 17, S. 51ff. Vgl. auch generell NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 103ff.

11 Heinrich TROEGER, *Interregnum. Tagebuch des Generalsekretärs des Länderrats der Bizone 1947–1949*, München 1985, S. 141.

12 Vgl. den Gesetzesentwurf Richters, AdsD, PV, alter Bestand 0057, sowie die Fraktionssitzungen am 11. Januar, 21. und 22. März 1950, WEBER (wie Anm. 10), Nr. 31, 49 und 50, S. 74ff., 114f.

zu einer Konferenz¹³ eingeladen, auf der Vertreter der Länder, der Gemeinden, der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Fürsorgeverbände die Frage eines Familienlastenausgleichs eingehend diskutierten. In der Mehrzahl befürworteten die Teilnehmer dieser Zusammenkunft die Einführung von Kinderbeihilfen und sprachen sich dafür aus, diese Leistungen aus öffentlichen Mitteln zu bestreiten. Diese Konzeption übernahm die Länderkammer und ließ noch vor Jahresende 1949 der Bundesregierung Leitsätze¹⁴ zu einem entsprechenden Gesetzentwurf zukommen, um sie zu einer korrespondierenden Initiative zu ermuntern.

Hierzu zeigte sich das Kabinett jedoch nicht bereit. In seiner Sicht erlaubte weder (für das von SPD und Bundesrat favorisierte Modell) die finanzielle Situation des Bundes noch (für den vom Gewerkschaftsflügel der Unionsfraktion und vom Zentrum eingebrachten Vorschlag) die Ertragslage der gewerblichen Wirtschaft eine solche Ausweitung sozialpolitischer Leistungen, sodass es eine Entscheidung¹⁵ aufschob. Zudem lag ein Konsens der Koalitionspartner in dieser Frage in weiter Ferne, was ebenfalls für eine Vertagung sprach. Angesichts der Fülle drängender sozialpolitischer Probleme passte in den Augen der Bundesregierung die Einführung von Kinderbeihilfen nicht in die politische Landschaft.

Somit wurde der Bundestag zur entscheidenden Arena in dieser Frage. Der vom Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion eingereichte Initiativantrag war noch im November 1949 an den Ausschuss für Sozialpolitik¹⁶ überwiesen worden, wo er jedoch angesichts anderer anstehender Fragen zunächst zurückgestellt worden war. Auch als im Frühjahr 1950 diesem Ausschuss ebenfalls die Anträge von Zentrums- und SPD-Fraktion zugeleitet wurden, blieb die Behandlung dilatorisch. Zum einen waren andere Beratungsgegenstände – vor allem das Gesetz¹⁷ zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung – vordringlicher, zum anderen war der Dissens in Grundfragen einer Kindergeldregelung so offensichtlich, dass eine beschleunigte Behandlung keinen Erfolg versprach. Die Beratungen im Ausschuss für Sozialpolitik begannen somit erst

13 Vgl. Protokoll der Königsteiner Konferenz am 21. Dezember 1949, AdsD, PV, alter Bestand 0057.

14 Leitsätze für ein Gesetz über die Gewährung von Kinderbeihilfen vom 23. Dezember 1949, Ebd.

15 Vgl. hierzu NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 107ff.

16 Vgl. BT Sten.Ber. 1. WP., 16. Sitzung vom 10. November 1949, S. 373, und 25. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik vom 27. April 1950, Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (PA) I 1053 A.

17 Vgl. hierzu Hans Günter HOCKERTS, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980, S. 139ff.

nach der Sommerpause 1950,¹⁸ wobei der von Union und Zentrum angemahnte Regierungsentwurf immer noch fehlte.

Angesichts der divergierenden Ansichten der Fraktionen zu Organisationsform, Empfängerkreis, Leistungsniveau und Aufbringungsmethode schien es kaum möglich, innerhalb des 21köpfigen Ausschusses eine Lösung zu erarbeiten, sodass, als sich die Debatte weiter verzögerte, dessen Mitglieder sich Anfang 1951 entschlossen, einen Unterausschuss »Kinderbeihilfen«¹⁹ einzusetzen, der die Materie weiter beraten und eine Klärung der strittigen Fragen vorbereiten sollte. Ihm sollten neben dem Ausschussvorsitzenden, Willi Richter (SPD), die Abgeordneten Josef Arndgen, Johannes Degener (beide CDU/CSU), Clara Döhring (SPD), Richard Hammer (FDP), Heinrich Leuchtgens (DP) und Alex Willenberg (Zentrum) angehören. Allerdings war damit der Dissens in den zentralen Punkten in den Unterausschuss verlegt worden, sodass dort genauso wenig wie im Ausschuss für Sozialpolitik selbst die unterschiedlichen Positionen miteinander in Einklang gebracht werden konnten. Die Debatten²⁰ kreisten auch hier erneut um die Fragen der Organisationsform, des Leistungsniveaus, des Empfängerkreises und der Aufbringungsmethode für die geplanten Kinderbeihilfen. Im Rahmen des Parlaments und seiner Ausschüsse konnte – zumindest zu diesem Zeitpunkt – keine Verständigung erreicht werden, hier waren vielmehr zunächst die Fraktionen selbst und die Regierungskoalition insgesamt am Zuge.

Dabei war insbesondere die Unionsfraktion gefragt, zumal ihr Antrag vom November 1949 den Anstoß zur Kindergelddebatte gegeben, sie ihre Vorstellungen bisher jedoch noch nicht detailliert festgelegt hatte und auch in ihren Reihen zentrale Punkte nicht geklärt waren. Da zudem der angemahnte Regierungsentwurf nach wie vor auf sich warten ließ, ergriff sie selbst die Initiative, um so dem SPD-Entwurf ein konzises eigenes Konzept entgegenzusetzen zu können. Im April 1951 legte Bernhard Winkelheide, Initiator des ursprünglichen Unionsantrags vom November 1949, einen detaillierten Gesetzentwurf vor, der anschließend in einem Unterausschuss²¹ der Fraktion diskutiert wurde. In diesem Gremium, das dem wenige Monate später eingerichteten fraktionsinternen Arbeitskreis für Sozialpolitik nahekam, fand dieser Entwurf offenbar

18 Vgl. 47. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik am 13. September 1950, PA I 1053 A.

19 Vgl. 67. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik am 4. Januar 1951, Ebd.

20 Vgl. die Protokolle dieser Sitzungen am 11. Januar, 7. März und 18. April 1951, Ebd.

21 Vgl. Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 12. April 1951, Helge HEIDEMEYER (Bearb.), *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1953*, Düsseldorf 1998, Nr. 204, S. 389. Vgl. zur Errichtung von Arbeitskreisen innerhalb der Unionsfraktion EBD., S. XLIIIff.

deutliche Zustimmung, sodass die Gesamtfraktion sich noch vor der Sommerpause 1951 entschloss, ihn als Fraktionsantrag²² im Bundestag einzubringen.

Im Unterschied zum SPD-Entwurf, der ein vom Staat getragenes und aus Steuermitteln finanziertes Kindergeld favorisierte, ging der Unionsvorschlag davon aus, die Frage von Kinderbeihilfen durch Einrichtungen der Selbstverwaltung zu lösen. Die im Zentrum des Antrags stehenden Familienausgleichskassen sollten von Betrieben und Verwaltungen für die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer in den einzelnen Berufs- und Wirtschaftszweigen errichtet werden, den Unfallberufsgenossenschaften organisatorisch angeschlossen und jeweils für das gesamte Bundesgebiet zuständig sein. Für Arbeitnehmer von Betrieben und Verwaltungen, die diesen Familienausgleichskassen nicht angehörten, sowie für alle Selbständigen sollte zudem eine Allgemeine Familienausgleichskasse errichtet werden. Allein die im öffentlichen Dienst Beschäftigten, Rentner, Arbeitslose und Fürsorgeempfänger waren nicht in das System integriert; die ihnen bereits gewährten Kinderzulagen sollten beibehalten, jedoch an das hier vorgesehene Leistungsniveau angeglichen werden.

Dem so erfassten Personenkreis sollte für das dritte und jedes weitere Kind eine Kinderbeihilfe gewährt werden, deren Höhe jährlich von der Bundesregierung festzulegen war. Finanziert werden sollten diese Leistungen durch Beiträge der Mitglieder der Familienausgleichskassen, also der Arbeitnehmer, Selbständigen etc. Hierbei sollten die Beiträge der Empfänger von Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit jedoch vom Arbeitgeber bezahlt werden, während alle übrigen Mitglieder ihre Beiträge selbst aufzubringen hatten. Die Höhe der Beiträge zu den einzelnen Familienausgleichskassen würde sich nach dem Bedarf an Mitteln für die Gewährung von Kinderbeihilfen richten, was eine unterschiedliche Beitragshöhe in den einzelnen Berufs- oder Wirtschaftszweigen implizierte. Um hier eine Korrektur zu schaffen, sollte über eine Zentrale Familienausgleichskasse ein gewisser Ausgleich in der Beitragshöhe der einzelnen Kassen möglich sein.

Mit diesem Initiativantrag hatte die Unionsfraktion ein Modell vorgelegt, das ihre Präferenz für eine nichtstaatliche, auf einer berufsständischen Grundlage beruhenden Kindergeldregelung widerspiegelte. In der Entscheidung für diese Organisationsform und für den damit verbundenen Subsidiaritätsgrundsatz sahen sich Winkelheide und seine Mitstreiter vor allem von Seiten der katholischen Kirche und ihr nahestehenden Organisationen unterstützt,²³ was die Entscheidung der Unionsabgeordneten, diesen Vorschlag als Fraktionsantrag im Bundestag einzubringen, erleichtert haben dürfte. Zudem setzte sich die Fraktion damit von analogen Beratungen im Bundesrat ab, in dessen

22 Vgl. Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 21. Juni 1951, EBD., Nr. 231, S. 427, sowie BT-Drs. I/2427 vom 4. Juli 1951.

23 Vgl. für Einzelheiten NELLESEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 116ff.

Finanzausschuss sich etwa zeitgleich ein Votum²⁴ zugunsten von steuerfinanzierten Kinderbeihilfen abzeichnete. Auch kam man damit den eher schleppenden Diskussionen innerhalb der Regierung²⁵ bzw. der Ministerialbürokratie zuvor, wo das Bundesfinanzministerium – bei allen Vorbehalten gegenüber einer Ausweitung der Sozialleistungen – Präferenzen für die staatliche Finanzierung von Kinderbeihilfen erkennen ließ, während das (federführende) Bundesarbeitsministerium eher eine Lösung auf dem Wege der Selbstverwaltung favorisierte. Der Antrag der Unionsfraktion sollte somit in diesem Streit eine deutliche Wegmarke setzen und die weitere Diskussion bestimmen.

Nach der Einbringung im Bundestag²⁶ wurde der neue Gesetzentwurf – wie seine Vorgänger – an den Bundestagsausschuss für Sozialpolitik überwiesen, wo er jedoch nicht zügig beraten wurde, sondern man sich darauf verständigte,²⁷ zunächst einmal Sachverständige aus dem Bereich der Wirtschaft, der Gewerkschaften sowie des katholischen Verbandswesens anzuhören. Angesichts der Überlastung des Ausschusses für Sozialpolitik mit anderen Gesetzesvorhaben sowie weiterhin divergierender Meinungen in Grundsatzfragen lässt sich dieser Schritt als angemessen und zielführend ansehen, doch bedeutete er eine weitere, nicht unbeträchtliche Verzögerung, konnten die Anhörungen doch erst nach der Sommerpause 1952 beginnen. Erwartungsgemäß zeigte sich hier kein einheitliches Bild: Während die Gewerkschaftsvertreter den SPD-Vorschlag befürworteten, auch einige Repräsentanten der Arbeitgeber- bzw. der Unternehmerverbände sich eher für ein steuerfinanziertes Kindergeld aussprachen, ließen andere, insbesondere Repräsentanten der Handwerks- und der Landwirtschaftsverbände, generelle Vorbehalte gegen die Ausweitung der Sozialleistungen durch die Einführung von Kinderbeihilfen erkennen,²⁸ sodass Zuspruch zum Gesetzentwurf der Unionsfraktion vor allem aus dem Bereich der katholischen Verbände kam.

Als besonders kontrovers erwies sich die geplante Einbeziehung der Selbständigen in Handel, Handwerk und Landwirtschaft in die zu schaffenden Familienausgleichskassen, da hier eine organisatorisch und finanziell befriedigende Regelung kaum zu erreichen war. Die Mitglieder des Ausschusses für Sozialpolitik mussten sich deshalb eingestehen, dass nach wie vor in zentralen Punkten keine Annäherung sichtbar war und man »zu einer abschließenden

24 Vgl. EBD., S. 109ff.

25 Vgl. EBD., S. 114f.

26 Vgl. BT Sten.Ber. 1. WP., 162. Sitzung vom 13. September 1951, S. 6569.

27 Vgl. 110. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik vom 8. November 1951, PA I 1053 A.

28 Vgl. die Sitzungen des Ausschusses für Sozialpolitik vom 12., 19. September und 3. Oktober 1952, Ebd. Vgl. zur Haltung des Arbeitgeberlagers auch Abdolreza SCHEYBANI, *Handwerk und Kleinhandel in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialökonomischer Wandel und Mittelstandspolitik 1949–1961*, München 1996, S. 485ff.

Klärung der einzelnen Fragen«²⁹ nicht kommen könne. Stattdessen einigte man sich darauf, die Debatte zunächst auszusetzen, »da die Regierungsparteien erst einen gemeinsamen Vorschlag ausarbeiten«³⁰ wollten. Aber auch auf der Ebene der Koalition blieb es bei dem lange sichtbaren Dissens, in dem der sozialpolitische Flügel der Unionsfraktion den vorliegenden Gesetzentwurf stützte, der Wirtschaftsflügel jedoch gegen zentrale Punkte Bedenken anmeldete³¹ und hierbei von den Parlamentskollegen aus FDP und DP unterstützt wurde. Vor diesem Hintergrund konnte auch im Kabinett kein Einverständnis über einen Regierungsentwurf erzielt werden, zumal einzelne Ressorts massive Einwände gegen die auf dem Unionsgesetzentwurf basierenden Vorschläge des Arbeitsministers erhoben.³²

Der Ausweg, auf den der Ausschuss für Sozialpolitik sich schließlich einigte, war, erneut einen Unterausschuss³³ zur Vorklärung der strittigen Fragen einzusetzen. Allerdings blieben auch dort die Diskussionen von den bekannten Streitfragen um Organisationsform, Aufbringungsmethode, Empfängerkreis und Leistungsniveau geprägt. In der letzten Sitzung Mitte Juni 1953 sah sich Peter Horn, Sprecher der Unionsfraktion in sozialpolitischen Fragen, genötigt, »namens der Regierungsparteien« darzulegen, dass angesichts der »aus dem Kreise der Wirtschaft ... herangetragenen zahlreichen Sonderwünsche und der noch offenen Problematik einer zentralen Regelung ... die Fraktionen der Regierungsparteien im Augenblick nicht in der Lage [seien], der Errichtung einer Bundesanstalt zuzustimmen«. Allerdings sei seine Fraktion entschlossen, »eine Abweichung von der Grundkonzeption der CDU-Vorlage nicht zu billigen«.³⁴ Deshalb bleibe kein anderer Weg, als über eine Entschließung den Bundestag aufzufordern, dieses Thema weiterzuverfolgen.

Diese Entwicklung hatte sich seit Beginn des Jahres 1953 abgezeichnet. Überlegungen der Unionsfraktion, zumindest für die unselbständig Beschäftigten eine Kindergeldregelung auf der Basis von Familienausgleichskassen zu schaffen und die organisatorisch komplizierte und innerhalb der Koalition politisch umstrittene Regelung für die Selbständigen in die Zukunft zu ver-

29 156. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik vom 24. Oktober 1952, PA I 1053 A.

30 157. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik vom 13. November 1952, Ebd.

31 Vgl. Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands vom 24. November 1952, HEIDEMEYER (wie Anm. 21), Nr. 357, S. 633.

32 Vgl. 231. Kabinettsitzung vom 1. Juli 1952, 251. Kabinettsitzung vom 7. Oktober 1952, Kai von JENA (Bearb.), *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd. 5: 1952, Boppard 1989, S. 419, 614f. Vgl. auch NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 122ff.

33 Vgl. 158. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik vom 14. November 1952 sowie die Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses vom 12. Dezember 1952, 16., 21. Januar, 5. Februar, 27. März, 17. April, 15., 20. Mai und 16. Juni 1953, PA I 1053 A.

34 9. Sitzung des Unterausschusses »Kinderbeihilfen« des Ausschusses für Sozialpolitik vom 16. Juni 1953, Ebd.

schieben, wurden wieder verworfen und stattdessen beschlossen,³⁵ in weiteren Gesprächen innerhalb der Fraktion, mit den Koalitionspartnern sowie auf Regierungsebene nach einer einvernehmlichen Regelung zu suchen. Dennoch blieben Fortschritte aus. Im Kabinett³⁶ standen die Positionen weiterhin unverrückbar nebeneinander, und auch innerhalb der Koalitionsfraktionen³⁷ blieben die Differenzen unüberbrückbar.

Dabei hatte die SPD-Fraktion den Unionsparlamentariern in einem politisch geschickten Schachzug eine Offerte³⁸ gemacht, die sie zur Kooperation über Parteigrenzen hinweg einladen sollte, nämlich eine zentrale Familienausgleichskasse als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu schaffen und damit die komplizierte Organisationsstruktur des Unionsvorschlages zu umgehen. Für einige Mitglieder des sozialpolitischen Flügels, insbesondere Albers und Arndgen, war die Versuchung groß, auf diesen Vorschlag einzugehen, zumal ihr Argument, dass »die Leute ihre 20 DM, aber nicht irgendwelche Prinzipien haben wollten«, nicht von der Hand zu weisen war. »Nur mit Mühe«, so konstatiert der Protokollant³⁹ der entsprechenden Fraktionssitzung, konnten die Befürworter des bisherigen Konzepts, Horn und Winkelheide, einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss abwenden und die alte Position der Fraktion auch hinsichtlich der berufsständischen Organisation der Familienausgleichskassen noch einmal bekräftigen lassen. Damit waren die bisherigen Gesetzesinitiativen gescheitert und die Kindergeldfrage auf die nächste Legislaturperiode vertagt.

Die Gründe für diesen Fehlschlag sind vielfältig. Zunächst einmal standen die Anfangsjahre der Bundesrepublik Deutschland in sozialpolitischer Hinsicht unter dem Postulat, die Kriegsfolgen zu überwinden, also durch Gesetzesvorhaben (vor allem) zur Kriegsopferversorgung, zum Lastenausgleich, zur Wiedergutmachung und zum Wohnungsbau⁴⁰ die unmittelbare Not zu lindern und

35 Vgl. Sitzungen des CDU/CSU-Fraktionsvorstands vom 24. November 1952 und 27. Januar 1953, HEIDEMEYER (wie Anm. 21), Nr. 357 und 370, S. 633 und 661.

36 Vgl. 269. Kabinettsitzung vom 16. Januar 1953, Kabinettsondersitzung vom 20. Mai 1953, 295. Kabinettsitzung vom 29. Mai 1953, Ulrich ENDERS/Konrad REISER (Bearb.), *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd. 6: 1953, Boppard 1989, S. 107, 307f., 314f.

37 Vgl. Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion vom 3. Februar 1953 und des CDU/CSU-Fraktionsvorstands vom 13., 28. April und 8. Juni 1953, HEIDEMEYER (wie Anm. 21), Nr. 373, 389, 391, 401, S. 669, 699, 701, 716.

38 Vgl. 6. Sitzung des Unterausschusses »Kinderbeihilfen« des Ausschusses für Sozialpolitik vom 17. April 1953, PA I 1053 A. Die SPD-Fraktion führte diesen Vorschlag schließlich in einem Gesetzentwurf vom 16. Juni 1953 aus. Vgl. BT-Drs. I/4562.

39 Vgl. Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 23. Juni 1953, HEIDEMEYER (wie Anm. 21), Nr. 411, S. 732.

40 Im weiteren Sinne gehörten hierzu aber auch die Wiederherstellung des Sozialversicherungssystems sowie die Regelung der betrieblichen und außerbetrieblichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

soziale Spannungen abzubauen. Die Ausweitung sozialer Leistungen musste angesichts enger finanzieller Spielräume der öffentlichen Hand demgegenüber nachgeordnet bleiben. Dies dürfte die auffällige politische Zurückhaltung des Kabinetts und des Kanzlers in der Kindergeldfrage erklären. Zum anderen waren Formen und Wege zu politischem Konsens in Fraktion und Koalition bisher wenig herausgebildet. Die Unionsabgeordneten, von denen 1949 nur etwa ein Viertel Erfahrungen als Mitglied in einem Landesparlament hatten, mussten lernen, einen gemeinsamen Bezugspunkt für ihre Arbeit⁴¹ zu finden und divergierende Ansichten, Interessen und politische Konzepte gegeneinander auszubalancieren. Dies gelang in der ersten Wahlperiode weniger als in späteren Jahren. Auch die Abstimmung mit den Koalitionspartnern ließ vielfach zu wünschen übrig. In der Mehrzahl der Fälle waren es Kanzler⁴² und Kabinett, die hier den Weg zu Kooperation und politischem Ausgleich wiesen. Da der Regierungschef sich in der Kindergeldfrage jedoch wenig engagierte, kam von ihm kein Impuls zu einer koalitionsinternen Angleichung der Standpunkte.

Das schnelle Vorpreschen der Fraktionen mit eigenen Initiativanträgen in den Monaten nach Konstituierung des ersten Deutschen Bundestages zeugt zudem von Unsicherheiten und Überschätzungen hinsichtlich der eigenen Rolle im Parlament. Wenn die SPD-Fraktion im Frühjahr 1950 einen Gesetzentwurf zur Kindergeldfrage einbrachte, so entsprach dies ihrem Selbstverständnis, auch von jenseits der Regierungsbänke die sozialpolitische Generallinie mitzugestalten und Alternativen zur Regierungspolitik aufzuzeigen. Dies war die genuine Aufgabe einer Oppositionspartei. Wenn die Zentrumsfraktion zum gleichen Zeitpunkt in einem Initiativantrag die Bundesregierung aufforderte, ein Kindergeldgesetz auf der Basis eines bestimmten Strukturprinzips, nämlich der Familienausgleichskassen, vorzulegen, so war dies zumindest ein Eingeständnis, dass man aus eigener Kraft die Erarbeitung eines solchen Entwurfs nicht zu leisten vermochte, hier also die Zuarbeit der Ministerialbürokratie notwendig war. Diese Schwäche schränkte die eigenen Aktionsmöglichkeiten ein. Wenn der katholisch-soziale Flügel der Unionsparlamentarier sich zu einem analogen Schritt bereits im November 1949 entschloss, um in der latenten Konkurrenzsituation mit den anderen Bundestagsfraktionen die Nase vorn zu haben, so war dies auch ein Zeichen, dass die eigene Rolle im Parlament – zumindest nach dem Selbstverständnis der Initiatoren dieses Vorstoßes – noch nicht festgezurrt war. Mit ihrem Initiativantrag machten sie deutlich, dass sie sich nicht allein als Berater und (nachgeordneter) Mitgestalter der von der Regierung ausgehenden Vorlagen sahen, sondern auch als Antreiber und Impulsgeber für die Exekutive, als Volksvertreter, die im Auftrag ihrer Wähler bestimmte politische Konzepte durchsetzen wollten. Dies entsprach dem

41 Vgl. hierzu HEIDEMEYER (wie Anm. 21), S. LXXXIff.

42 Dies galt etwa für die Montanmitbestimmungs- und die Lastenausgleichsregelung.

parlamentarischen Repräsentationsprinzip, war jedoch mit innerfraktioneller und koalitionsinterner Abstimmung nur schwer in Einklang zu bringen. Hier musste erst die Zukunft erweisen, welchen Spielraum die Unionsfraktion gegenüber den Koalitionspartnern und der Bundesregierung haben würde.

Schließlich war es das spezifische, auf dem Subsidiaritätsgrundsatz beruhende Konzept des katholisch-sozialen Flügels der Unionsfraktion, das in der Kindergeldfrage einen Kompromiss innerhalb der Koalition schwierig machte und damit zum Misserfolg in der ersten Legislaturperiode beitrug. Da es mit dem marktwirtschaftlichen Credo des Wirtschaftsflügels der eigenen Fraktion und der kleineren Koalitionspartner nicht in Einklang zu bringen war, war es ohne Abstriche an diesem Prinzip politisch nicht anschlussfähig. Eine Abweichung der eigenen Grundsätze wollten die Initiatoren jedoch nicht hinnehmen – selbst als sich die Möglichkeit zu einem Kompromiss mit der oppositionellen SPD bot. Das Beharren auf der eigenen Konzeption, das die parlamentarische Mehrheitsbildung behinderte, gewann so mehr und mehr den Charakter einer Abwehr- und Überlebensstrategie, durch die die eigene Identität als Wahrer des christlichen Weltbildes unterstrichen werden sollte. In Partei und Fraktion zunehmend in eine Minderheitsposition abgedrängt, wollten sie auf diesem für sie wichtigen Feld Präsenz und Stehvermögen zeigen, auch wenn dies den Gesetzgebungserfolg behinderte.

In der zweiten Legislaturperiode waren die Rahmenbedingungen für einen Erfolg in dieser Frage günstiger. Die politische Unterstützung auch der Bundesregierung für eine Kindergeldregelung zeichnete sich bereits ab, als der alte und neue Kanzler in seiner Regierungserklärung die Notwendigkeit unterstrich, »einen gewissen Ausgleich für die besonderen finanziellen Lasten zu gewähren ..., die die Bildung und Vergrößerung der Familie mit sich bringt«. ⁴³ Die Errichtung eines Bundesfamilienministeriums mit Franz-Josef Wuermeling an der Spitze wies in dieselbe Richtung und gab der Kindergeldfrage einen weiteren Schub. Auch wenn dem neuen Ministerium ⁴⁴ eher geringe Funktionen übertragen wurden und die Gesetzgebungskompetenz für eine Kindergeldregelung nach wie vor beim Arbeitsressort verblieb, so zeigte das neue Kabinettsmitglied doch kämpferischen Elan, um in der Öffentlichkeit für die Anliegen der Familien zu werben und damit auch die Ministerkollegen und das Parlament unter Druck zu setzen.

43 BT Sten.Ber. 2. WP., 3. Sitzung vom 20. Oktober 1953, S. 18f. Auch im Bundesvorstand der CDU hatte Adenauer in der ersten Sitzung nach der Bundestagswahl den Rang der Familienpolitik für das Profil der Partei betont. Vgl. Günter BUCHSTAB (Bearb.), *Adenauer: »Wir haben wirklich etwas geschaffen.« Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953–1957*, Düsseldorf 1990, Nr. 1, S. 13, 31, 38.

44 Vgl. hierzu generell NIEHUSS (wie Anm. 6), S. 172ff.

Zudem hatte das Wahlergebnis vom 6. September 1953 die Position der Kanzlerpartei gestärkt: Indem die CDU/CSU-Fraktion die Mehrheit der Mandate erreicht hatte, lag es – wenn sich eine Einigung mit den Koalitionspartnern zerschlug – in ihrer Hand, mit den eigenen Stimmen eine entsprechende Regelung durchzusetzen. Hierbei konnte sie eventuell sogar auf die Unterstützung des Zentrums hoffen; mit nunmehr drei Abgeordneten⁴⁵ war die Partei nicht länger ein politischer Konkurrent, sondern eher ein Anhängsel der Christdemokraten, was deren Spielraum in der Kindergeldfrage tendenziell ausweitete.

Allerdings ergaben sich aus der Größe der Unionsfraktion – mit nun 244 Abgeordneten⁴⁶ hatte sie nahezu doppelt so viele Mitglieder wie im ersten Deutschen Bundestag – und aus der Auffächerung in unterschiedliche interessenpolitische Lager immer wieder Probleme des politischen Zusammenhalts und der gemeinsamen Arbeit. Hatte dies schon in der ersten Legislaturperiode die Diskussion um eine Kindergeldregelung geprägt, so begleiteten auch nun die konzeptionellen Unterschiede zwischen dem sozialpolitischen Flügel auf der einen und den Vertretern von gewerblichem Mittelstand und Landwirtschaft auf der anderen Seite die Verabschiedung des Gesetzes bis zur dritten Lesung im Bundestag und darüber hinaus. Um zu erwartende politische Auseinandersetzungen zu kanalisieren und generell die Arbeit in einer so vielköpfigen Fraktion handhabbar zu machen, hatte sich die Fraktionsführung unmittelbar nach der Bundestagswahl entschlossen, die bereits in der ersten Legislaturperiode praktizierte Schaffung von Arbeitskreisen⁴⁷ fortzusetzen. Die Sachdiskussion zu einzelnen Vorhaben sollte somit dort in einem personell wie fachlich angemessenen Rahmen stattfinden und dem Fraktionsplenum eher die Debatte strittiger Punkte sowie genereller politischer Fragen vorbehalten sein.

Für die Kindergeldfrage lag in dieser Binnendifferenzierung der Fraktionsarbeit ohne Zweifel die Chance, nach der Vorklärung strittiger Punkte innerhalb dieser kleineren Gremien anschließend zu einer Übereinkunft in den eigenen Reihen zu kommen. Allerdings war der Weg dorthin steinig. In den Arbeitskreisen blieben die Fachvertreter letztlich unter sich; zwar war die Diskussion dort für alle Fraktionsmitglieder offen, doch verirrten sich »fremde« Kollegen eher selten in diese Gremien und konnten angesichts ihrer Minderzahl die Debatten dort nicht prägen. Somit wiederholte sich auf der Frakti-

45 Der Einzug der Zentrumspartei in den Bundestag gelang durch eine Wahlkreisabsprache mit der CDU für den Wahlkreis Oberhausen, was die Abhängigkeit der Partei von ihrer größeren Schwester unterstrich.

46 Die Partei errang 243 (und 6 Berliner) Mandate; der über die Landesliste der Zentrumspartei gewählte Martin Heix trat am 23. September 1953 der Unionsfraktion bei.

47 Vgl. hierzu Helge HEIDEMEYER (Bearb.), *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953–1957*, Düsseldorf 2003, S. XXXVff.

onsebene die Konstellation, die sich hinsichtlich der Kindergeldfrage in der ersten Legislaturperiode bereits im Bundestag gezeigt hatte: in den Fachgremien (Sozialpolitischer Ausschuss bzw. Arbeitskreis Soziales) dominierten die Sozialpolitiker und einigten sich relativ rasch auf ein gemeinsames Konzept, während der Ausgleich mit anderen Ansichten und Interessen dann im Plenum (Bundestag bzw. Fraktion) gefunden werden musste. Dies sollte sich in der Verabschiedung des Kindergeldgesetzes deutlich zeigen.

Angespornt von dem Wahlergebnis für die Unionsparteien, das der sozialpolitische Flügel als eine Aufforderung ansah, die eigene Arbeit im bisherigen Sinne fortzusetzen, griffen Winkelheide und seine Mitstreiter schon bald nach der Konstituierung des zweiten Deutschen Bundestages die Kindergeldfrage auf, um so die baldige Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes zu erreichen. Im Arbeitskreis IV (Arbeit und Soziales) der CDU/CSU-Fraktion regten sie bereits in einer seiner ersten Sitzungen an, einen Unterausschuss »Familienausgleichskassen« zu bilden, in dessen Rahmen die strittigen Fragen vorgeklärt und Lösungsmöglichkeiten erörtert werden sollten. Den Vorsitz übernahm Winkelheide selbst, in dessen Händen so die Fäden zusammenliegen.

Anfang Dezember 1953 lud der Unterausschuss⁴⁸ im Rahmen einer zweitägigen Sitzung Vertreter des Arbeitsministeriums – das Familienministerium war de facto noch nicht arbeitsfähig –, der Arbeitgeberverbände sowie der Spitzenorganisationen von Handwerk, Handel und Landwirtschaft zu einer Anhörung über Grundsätze für die geplante Kindergeldgesetzgebung ein. Die Zeit drängte, da die SPD-Fraktion ihre Absicht hatte erkennen lassen, schon bald einen eigenen Gesetzentwurf auf der Basis ihrer alten Vorschläge im Bundestag einzubringen. Damit sahen sich die Unionsparlamentarier unter Zugzwang, der Opposition zuvorzukommen oder doch zumindest mit ihr gleichzuziehen.

Im Rahmen dieser zweitägigen Sitzung des Unterausschusses »Familienausgleichskassen« wurden die Eckpunkte des zu erarbeitenden Gesetzentwurfs festgezurr:

1. Ein steuerfinanziertes Kindergeld lehnte man ab, vielmehr sollte nach dem bereits in der ersten Legislaturperiode favorisierten Subsidiaritätsprinzip die gewerbliche Wirtschaft die finanziellen Mittel beisteuern. Deren Verwaltung wollte man in die Hand von Familienausgleichskassen legen, die bei den Berufsgenossenschaften geschaffen werden sollten. Die Errichtung einer zentralen Familienausgleichskasse für die Betriebe oder Selbständigen, die nicht einer Berufsgenossenschaft angehörten, lehnte man ab. Damit war

48 Vgl. Protokoll Sitzung des Arbeitskreises IV am 9. Dezember 1953, ACDP 08-005-001/1. Vgl. auch generell NELLESEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 141f.

- ein in der vergangenen Wahlperiode zentraler Streitpunkt ausgeklammert worden.
2. Durch die Bindung der Familienausgleichskassen an die Berufsgenossenschaften würden schätzungsweise 80 Prozent der abhängig Beschäftigten sowie der Selbständigen bei Beitragserhebung und Kindergeldzahlung berücksichtigt. Für diejenigen, die nicht unter diese Regelung fielen, sollte später ein eigener Vorschlag erarbeitet werden. Auch dies verminderte das Konfliktpotential des angestrebten Gesetzentwurfs.
 3. Die Kindergeldzulage sollte mindestens 20 DM betragen, steuerfrei sein und vom dritten Kind an gewährt werden. Wie weit hierdurch bisherige steuerliche Vergünstigungen für kinderreiche Familien in der parallel beratenen Steuerreform aufgehoben oder modifiziert werden sollten, blieb offen.

Mit diesen Festlegungen waren die Befürworter einer Kindergeldregelung ihren Widersachern in wichtigen Punkten entgegengekommen. Zwar waren die zentralen Maximen – Hilfen für kinderreiche Familien, Subsidiaritätsprinzip, Schaffung von Familienausgleichskassen – beibehalten worden, doch hatte man in den strittigen Punkten – Kreis der Berechtigten, Organisationsform dieser Transferleistungen, Aufbringung der Mittel – den Einwänden der Kritiker nachgegeben. Ob dies nun die unterschiedlichen Interessen befriedigen konnte, musste die Zukunft zeigen.

Der Vorstand der Unionsfraktion zeigte sich von der im Arbeitskreis IV gefundenen Kompromisslinie angetan und beschloss, einen hierauf aufbauenden Gesetzentwurf, »wenn auch nicht bis zum letzten ausgearbeitet«,⁴⁹ möglichst bald als Fraktionsantrag im Bundestag einzubringen und eventuelle Änderungen während der Ausschussberatungen zu berücksichtigen. Parallel hierzu sollte im Kontakt mit den Spitzenverbänden von Wirtschaft, Handel und Landwirtschaft, aber auch mit den Koalitionsfraktionen, eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden. Damit lag die Initiative erneut im Unterausschuss »Familienausgleichskassen« des Arbeitskreises IV, der nun in mehreren Sitzungen⁵⁰ die zuvor erarbeiteten Eckpunkte erneut mit betroffenen Interessenorganisationen wie mit Referenten des Bundesarbeitsministeriums diskutierte und die Arbeiten am Gesetzentwurf vorantrieb. Allerdings zeigte sich erneut, dass manchen Verbandsvertretern⁵¹ die dort enthaltenen Regelungen zu weit gingen, ihnen insbesondere die finanzielle Belastung der Betriebe durch die Aufbringung der Mittel als kaum tragbar erschien und sie auch die

49 Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 26. Februar 1954, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 40, S. 84.

50 Vgl. Protokolle der Sitzungen am 4. und 15. März 1954, ACDP 08-005-059/2.

51 Vgl. für Einzelheiten SCHEYBANI (wie Anm. 28), S. 487ff.

Einbeziehung der Selbständigen (sofern sie einer Berufsgenossenschaft angehörten) in diese Regelungen ablehnten. Dennoch waren die Unionsabgeordneten nicht bereit,⁵² ihren Entwurf in diesen Fragen zu ändern.

Wenn die Christdemokraten darauf gehofft hatten, mit ihrem Vorgehen den Wettlauf mit der Opposition um die Vorlage eines Kindergeldgesetzes gewinnen zu können, sahen sie sich getäuscht: Am 10. März 1954 brachte die SPD den Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kinderbeihilfen im Bundestag ein,⁵³ einen Tag später folgte die Unionsfraktion mit ihrem Gesetzentwurf über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen.⁵⁴ Der SPD-Entwurf sah Kinderbeihilfen in Höhe von 20 DM monatlich vom zweiten Kind an vor,⁵⁵ wobei die hierfür notwendigen Mittel aus Beiträgen der Arbeitgeber und der Selbständigen sowie aus Bundeszuschüssen aufgebracht werden sollten. Von ihrem Maximalziel – Kinderbeihilfen bereits vom ersten Kind an, volle Aufbringung aus Steuermitteln – hatte die Fraktion mit Blick auf die engen finanziellen Spielräume des Bundeshaushaltes Abstand genommen, doch war der Ausbau der Kindergeldregelung in diesem Sinne erklärtes Ziel⁵⁶ der Partei.

Damit standen sich zwei Konzepte gegenüber, die von unterschiedlichen Prämissen ausgingen. Die Unionsfraktion, frustriert über die politische Blockade ihres Gesetzentwurfs in der ersten Legislaturperiode, setzte nun darauf, sich mit den Koalitionspartnern abzustimmen und mit dieser Mehrheit⁵⁷ den eigenen Entwurf über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Einigungsversuche über die Scheidelinie zwischen Regierungs- und Oppositionslager sollten nicht mehr erfolgen. Allerdings war in der ersten Lesung⁵⁸ bereits deutlich geworden, dass die Koalitionspartner FDP, DP und GB/BHE große Vorbehalte gegen manche Regelungen des Gesetzentwurfs der Unionsfraktion hatten oder ihn ganz ablehnten. Selbst Arbeitsminister Storch hatte dort eingeräumt, dass es »in diesem Vorschlag meiner Parteifreunde ... Dinge [gibt], die ich nicht hundertprozentig unterschreibe«⁵⁹ und über die man in den Ausschussberatungen weiter verhandeln müsse.

52 Vgl. Protokoll Sitzung AK IV am 29. März 1954, ACDP 08-005-001/1.

53 BT Dr. II/318.

54 BT Dr. II/319.

55 Vgl. für Einzelheiten NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 140f.

56 So Schellenberg (SPD) in der 1. Lesung am 1. April 1954, BT Sten.Ber. 2. WP., 21. Sitzung, S. 717ff.

57 Vermerk über eine Besprechung mit den Koalitionsparteien am 3. Mai 1954, ACDP 08-005-59/2.

58 BT Sten.Ber. 2. WP., 21. Sitzung am 1. April 1954, S. 717ff.

59 Ebd., S. 731.

Im Ausschuss für Sozialpolitik, an den beide Gesetzentwürfe sodann überwiesen wurden, setzte die Koalitionsmehrheit durch,⁶⁰ dass nicht – gemäß parlamentarischem Brauch – beide Anträge gleichberechtigt zur Grundlage der weiteren Diskussion gemacht wurden, sondern allein der Gesetzentwurf der Unionsfraktion. In strittigen Fragen wollte man zudem »durch eine dilatorische Diskussionsführung«⁶¹ Entscheidungen hinauszögern, bis in parallelen Koalitionsbesprechungen ein Konsens erreicht worden war. Damit sollte die Geschlossenheit des Regierungsbündnisses gestärkt und die Einbeziehung der Opposition vermieden werden.

Neben Fraktion und Bundestagsplenum war die Partei die dritte Ebene, auf der eine Einigung in der Kindergeldfrage gesucht wurde, spiegelten sich die Differenzen in der Fraktion doch auch in der CDU selbst wider. Hier war es der Bundesausschuss für Sozialpolitik,⁶² der als Clearing-Stelle dienen sollte. Allerdings wiederholte sich auch hier das Problem, dass in diesem Gremium zwar Sozialpolitiker aus unterschiedlichen Bereichen und Organisationsstufen der Partei vertreten waren, jedoch kritische Stimmen aus dem Umfeld des Wirtschaftsflügels der Partei fehlten, sodass dessen Bedenken und Vorbehalte hier kaum zur Sprache kamen. Somit war es nicht überraschend, dass in der ersten Sitzung, in der die Frage der Kindergeldregelung diskutiert wurde, alle Redner die Initiative der Unionsfraktion befürworteten und das Verhalten »jener Kreise« kritisierten, »die den Gesetzentwurf hintertreiben und die in unverantwortlicher Engstirnigkeit egoistische Standesinteressen vertreten«.⁶³ Der Gesetzentwurf der Unionsfraktion fand somit einhellige Unterstützung. Anschließend sprach der Abgeordnete Horn, der anstelle des verhinderten Bernhard Winkelheide im Bundesausschuss für Sozialpolitik über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens berichtet hatte, eine Überlegung an, die noch große Bedeutung erlangen sollte, die Frage nämlich, ob angesichts der Vorbehalte und Einwände der Koalitionspartner die Unionsfraktion diesen Entwurf gegebenenfalls auch eigenständig durchsetzen und verabschieden sollte. Der Vorteil eines solchen Kurses lag darin, dass auf diese Weise der für den sozialpolitischen Flügel der CDU günstige Kompromiss beibehalten werden konnte, während die Rücksichtnahme auf FDP, DP und GB/BHE den Gesetzentwurf verwässern bzw. den Bedenken von Seiten der gewerblichen Wirtschaft größere Resonanz verschaffen würde. Diese Anregung Horns wurde

60 Vgl. 9. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik am 24. Mai 1954, PA II 67 A.

61 Ebd.

62 Zur Einrichtung der Bundesfachausschüsse 1953 vgl. Hans-Otto KLEINMANN, *Geschichte der CDU 1945–1982*, Stuttgart 1993, S. 207f.

63 So Wuermelung auf der Sitzung des Bundesausschusses für Sozialpolitik am 22. Mai 1954, vgl. Niederschrift, ACDP 07-004-273/1.

zwar nicht weiter diskutiert, doch zeigte sich auch kein Widerspruch gegen einen solchen Kurs.

Damit kehrte die Entscheidung in den Bundestag zurück. Gemäß dem zwischen den Koalitionsparteien verabredeten Kurs wurde in den Verhandlungen des Sozialpolitischen Ausschusses der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion zur Beratungsgrundlage gemacht. Mit den Stimmen der Koalitionsabgeordneten⁶⁴ wurden Anträge der SPD-Vertreter abgelehnt, ihren Gesetzentwurf in die Beratungen einzubeziehen oder zumindest in strittigen Punkten die Formulierungen aus der eigenen Alternativvorlage zu übernehmen. Ebenso wandten sich die der CDU und CSU angehörigen Ausschussmitglieder gegen Anträge von FDP- und DP-Kollegen,⁶⁵ ihren Entwurf zu modifizieren. In großer Geschlossenheit hielten sie an dem fraktionsintern abgestimmten Gesetzentwurf fest, wobei allenfalls von ihnen selbst eingebrachte Neuformulierungen eine Mehrheit im Ausschuss fanden. Die größte Veränderung war die Heraufsetzung der Kinderbeihilfe auf 25 DM pro Monat für das dritte und jedes weitere Kind,⁶⁶ mit dieser Maßnahme wollten die Unionsmitglieder dem Antrag der SPD entgegenzutreten, der Kinderbeihilfen bereits ab dem zweiten Kind vorsah. Zwar gab es innerhalb der Unionsreihen wie auch von Seiten der FDP Bedenken gegen diese Erhöhung, doch wurde sie schließlich mit Mehrheit vereinbart.

Befriedigt konnte Peter Horn, Sprecher der Unionsfraktion in sozialpolitischen Fragen, Ende Juni 1954 seinen Fraktionskollegen mitteilen, dass die Ausschussberatungen zum Kindergeldgesetz bis zur Sommerpause abgeschlossen sein würden. »Wenn auch mit vielen Änderungen, habe sich doch die Konzeption der CDU durchgesetzt ... Die SPD habe sich ... von einer zurückhaltenden Konzilianz gezeigt. Sie betone zwar, dass sie die Konzeption der CDU für falsch halte, arbeite aber sachlich mit.« Allerdings musste er zugeben, dass die FDP »in ihrer Mitarbeit geteilt« sei, dass auch die DP »eine wirklich klare Linie nicht zu erkennen gegeben« und der dritte Koalitionspartner, der GB/BHE, in manchen Punkten sogar die SPD-Forderungen unterstützt habe. Somit mahnte er seine Fraktion, diesen Schwung zu nutzen und die zweite und dritte Lesung der Gesetzesvorlage noch vor den Parlamentsferien zum Abschluss zu bringen, damit nicht »alle jene, die Einwände vorzubringen hätten, Zeit [hätten], einen Feldzug gegen diese Vorlage zu inszenieren«.⁶⁷

64 Vgl. Sitzung am 24. Mai 1954, PA II 67 A.

65 So forderten Jentzsch (FDP) und Elbrächter (DP) die Beschränkung auf die Arbeitnehmer und lehnten die Einbeziehung der Selbständigen ab. Vgl. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik am 14. Juni 1954, PA II 67 A.

66 Ebd., vgl. auch NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 153f.

67 Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 23. Juni 1954, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 67, 182f.

Horn vermutete zu recht, dass die Feuerprobe für den Gesetzentwurf noch kommen würde. Nicht mehr in erster Linie die Sozialpolitiker bestimmten fortan die Diskussion, sondern nun musste eine Mehrheit in Fraktion und Bundestagsplenum gefunden werden. Angesichts des interessenpolitischen Pluralismus der Unionsfraktion und eingedenk der langwierigen Auseinandersetzungen bereits in der ersten Wahlperiode war zu erwarten, dass eine Einigung nur schwer zu erreichen sein würde. In der Tat brachen die alten Gegensätze zwischen den Befürwortern des Gesetzentwurfs und den Kritikern aus dem Umfeld von Mittelstand und Landwirtschaft schon bald wieder auf. Die Frage des Berechtigtenkreises – unselbständig Beschäftigte, nicht berufsgenossenschaftlich Versicherte, Selbständige, nicht Erwerbstätige und Arbeitslose, Beschäftigte im öffentlichen Dienst – zog erneut heftige Diskussionen um sozialpolitischen Anspruch, wirtschaftliche Realisierung und organisatorische Abwicklung nach sich, in denen eine Annäherung der Standpunkte nicht erkennbar war. Dies provozierte schließlich eine Grundsatzdebatte über die Arbeitsweise der Fraktion und den Vorwurf, dass der Arbeitskreis IV, der den Gesetzentwurf ausgearbeitet hatte, »völlig einseitig besetzt« und generell »das Übergewicht der Sozialpolitiker ... so stark [sei], dass die anderen nicht dagegen ankommen könnten«. ⁶⁸ Auch das »Auseinanderwachsen der Fraktion« durch die Errichtung der Arbeitskreise und eine Tendenz zur Spezialisierung ⁶⁹ wurde beklagt, die den politischen Zusammenhalt der Unionsparlamentarier untergrabe.

Die Fraktionsführung, um Glättung der Wogen bemüht, setzte darauf, eine Entscheidung über das weitere Prozedere zu verschieben. Gegen den Wunsch nach baldiger Verabschiedung des Gesetzentwurfs mahnte sie an, dass man »in einer geschlossenen Front« ⁷⁰ in die zweite und dritte Lesung gehen müsse und dass deshalb etwaige Bedenken in der Fraktion im Vorfeld ausgeräumt werden müssten. Somit einigte man sich darauf, die Beratungen sowohl im Arbeitskreis als auch in der Fraktion fortzusetzen und hierbei den Bedenken von Seiten der Interessengruppen erneut Gehör zu verschaffen.

Dennoch blieb es bei dem zuvor Vereinbarten. Im Arbeitskreis IV ⁷¹ wurden zwar die Einwendungen verschiedener Verbände erneut erörtert, im technischen Detail der geplanten Kindergeldregelung auch noch Verbesserungen beschlossen, doch blieben die Grundzüge des Gesetzentwurfs unangetastet. Der äußere Druck schweißte die Ausschussmitglieder eher zusammen, als dass sie zu Abstrichen an ihren Anliegen bereit gewesen wären. Auch in der Fraktion

68 So Schmücker in der Fraktionssitzung am 23. Juni 1954, EBD., S. 185.

69 So die Abgeordneten Graf Sprei und Brese, EBD., S. 169 und 171.

70 So Cillien, EBD., S. 186, ähnlich Krone, EBD.

71 Vgl. Sitzungen am 23. Juni und 12. Juli 1954, ACDP 08-005-001/1.

senkte sich die Waage langsam zugunsten der Befürworter des vorliegenden Entwurfs. Gegen ein Fallenlassen des Gesetzes oder einen weiteren Aufschub sprach, dass es mittlerweile zu einem prominenten Beispiel für die familienpolitische Programmatik der Union geworden war und sie gerade in der zweiten Legislaturperiode in diesem Feld ihre Handschrift deutlich machen wollte.⁷² Die Kritiker vom mittelständischem Flügel der Fraktion mussten sich eingestehen, dass sie dem keine eigenständige Konzeption entgegensetzen konnten und dass die Attraktivität der Volkspartei CDU auch von ihrem sozialpolitischen Profil abhing. Ob die Tatsache, dass in anderen anstehenden Gesetzesprojekten – Steuerpolitik, Kartellgesetz, Landwirtschaftsgesetz – ihren Vorstellungen und Monita sehr viel stärker Rechnung getragen wurde, dazu beitrug, dass sie ihre Vorbehalte gegen den vorliegenden Kindergeldgesetzentwurf nun zurückhaltender formulierten, sei dahingestellt, jedenfalls deutete sich seit dem Frühsommer 1954 ein gewisses Einlenken der Vertreter von Mittelstand und Landwirtschaft an. Damit wuchsen die Chancen, durch das Zusammenstehen der Unionsfraktion das Gesetz aus eigener Kraft verabschieden zu können.

Wenn die Befürworter gehofft hatten, dies noch vor der Sommerpause 1954 erreichen zu können, sahen sie sich jedoch getäuscht. Dennoch setzte die Unionsfraktion alles daran, dieses Ziel zu erreichen. In einer Sitzung des Arbeitskreises IV Mitte Juli 1954⁷³ sollten die kontroversen Punkte geklärt sowie in einer Koalitionsbesprechung am selben Tag eine Verständigung mit FDP, DP und GB/BHE erreicht werden. Beides gelang jedoch nicht: Im fraktionsinternen Arbeitskreis blieben die Befürworter des Gesetzes weitgehend unter sich, und im parallelen politischen Abgleich mit den kleineren Regierungspartnern zeigten diese sich nicht bereit, auf die Unionsparteien zuzugehen, sondern griffen eher die Position der Kritiker auf. Somit musste die Entscheidung in der Fraktion und im Bundestagsplenum gesucht werden.

In einer siebenstündigen Fraktionssitzung zu dieser Frage am 13. Juli 1954 wurden dann die Weichen zum politischen Erfolg gestellt.⁷⁴ Hier zeigte sich, dass Winkelheide, Horn und ihre Mitstreiter mittlerweile die Mehrheit der Unionsabgeordneten auf ihrer Seite hatten. In einer Reihe von Abstimmungen wurden die zentralen Streitfragen im Sinne des vorliegenden Entwurfs entschieden. Was die Befürworter den Kritikern konzedierte, war die Zusage einer raschen Novellierung des Gesetzes »sobald Erfahrungen vorlägen«.⁷⁵ Damit war zumindest die Aussicht gewahrt, die als unpraktikabel oder wirt-

72 Dies gilt ebenso für die Eigenheimförderung, da diese Wohnform als besonders familienfreundlich angesehen wurde. Vgl. Günther SCHULZ, *Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957*, Düsseldorf 1994, S. 288ff.

73 Vgl. Sitzung vom 12. Juli 1954; ACDP 08-005-001/1.

74 Vgl. Sitzung vom 13. Juli 1954, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 71, S. 221ff.

75 EBD., S. 234.

schaftlich unzumutbar eingeschätzten Punkte erneut zur Debatte zu stellen. Mit dieser – wenn auch vagen – Zusage waren alle Fraktionsmitglieder bereit, sich hinter dem vorliegenden Gesetzentwurf zu versammeln.

Der zweite Punkt, der in der Fraktionssitzung intensiv diskutiert wurde, war die Frage des Vorgehens im Bundestagsplenum. Im Ältestenrat hatte sich die Unionsfraktion nicht mit dem Wunsch durchsetzen können,⁷⁶ die zweite und dritte Lesung noch vor der Sommerpause, also am 14. und 15. Juli 1954, anzusetzen. Zwar konnte sie versuchen, dies mit der eigenen Mehrheit im Plenum zu korrigieren, musste jedoch gewärtigen, dass gegen diese Fristverkürzung Widerspruch erhoben wurde. Dennoch entschloss sie sich, diesen Schritt zu versuchen, um zu demonstrieren, dass sie alles für eine rasche Implementierung des Kindergeldgesetzes getan habe und Verzögerungen in der Auszahlung der ersten Leistungen von den anderen Fraktionen zu verantworten waren. Vergeblich mahnte Fraktionsgeschäftsführer Krone, die Folgen eines solchen Vorgehens für den Zusammenhalt der Regierungsfractionen nicht aus den Augen zu verlieren: »Angesichts der Haltung der Koalitionsparteien und wegen der eigenen Schwierigkeiten sollte man es hinnehmen, wenn die Debatte morgen nicht komme.«⁷⁷ Dennoch zeigte sich die Fraktion wenig aufgeschlossen für diese Bedenken, sondern hielt am zuvor beschlossenen Fahrplan für die parlamentarischen Beratungen fest.

Allerdings konnte das Gesetzgebungsverfahren erst im Oktober 1954 abgeschlossen werden. Hierbei gelang es der Unionsfraktion, ihre parlamentarische Mehrheit mit Erfolg ins Feld zu führen und alle Versuche zu vereiteln, dem Kindergeldgesetz in zentralen Fragen ein anderes Gesicht zu geben. Entsprechende Änderungsanträge der SPD wurden mit den Stimmen der Koalitionfraktionen abgelehnt, entgegengesetzte Anträge von FDP und DP mit denen von Union und SPD zu Fall gebracht. Wie zuvor intern vereinbart,⁷⁸ verzichteten die Unionsabgeordneten darauf, eigene Änderungsanträge zu stellen und so den Zusammenhalt der Fraktion sowie den Erfolg des Gesetzes in Frage zu stellen. Dieser wenig koalitionsfreundliche Kurs veranlasste den Fraktionsvorsitzenden der FDP, Dehler, dazu, sich beim Regierungschef über dieses Vorgehen zu beschweren: »Es hat sich eine Art Diktatur der Arbeitskreise der Fraktion der CDU/CSU entwickelt. Dort werden Entwürfe oder Stel-

76 Vgl. 29. Sitzung vom 13. Juli 1954, PA Ältestenrat. Streitpunkt war, dass der Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik soeben verschickt worden war und somit die nach § 80 der Geschäftsordnung des Bundestages erforderliche 48-Stunden-Frist vor der 2. Lesung nicht gewahrt war. Dies konnte nur im Einvernehmen zwischen allen Mitgliedern des Ältestenrates übergangen werde.

77 Fraktionssitzung vom 13. Juli 1954, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 71, S. 239.

78 Vgl. hierzu die Fraktionssitzungen am 20., 21. September, 6. und 14. Oktober 1954, EBD., Nr. 83, 84, 87 und 91, S. 332ff., 357ff., 392ff., 413ff.

lungennahmen zu Gesetzen festgelegt und in der Folge in der Fraktion der CDU/CSU, in den Ausschüssen und im Plenum durchgezogen.«⁷⁹ Hierbei verwies er insbesondere auf die Kindergeld- und die Rentengesetzgebung.

Dennoch kam es nicht zu der von Dehler gewünschten Koalitionsbesprechung über diese Fragen, vielmehr behielt die Unionsfraktion in der dritten Lesung Mitte Oktober 1954 ihr Abstimmungsverhalten bei: alle Änderungsanträge der anderen Fraktionen wurden erneut abgewiesen und in der Schlussabstimmung die eigene Gesetzesvorlage mit 215 zu 202 Stimmen angenommen; neben den Unionsparlamentariern⁸⁰ stimmten nur der ehemalige Zentrumsabgeordnete Johannes Brockmann für den vorliegenden Entwurf, während aus den eigenen Reihen allein August Dresbach, als Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Essen den Vorbehalten der mittelständischen Wirtschaft besonders verbunden, sich der Stimme enthielt.

Damit war das Kindergeldgesetz nach fünfjähriger Beratungszeit verabschiedet, nachdem auch der Bundesrat⁸¹ ihm Ende Oktober 1954 seine Zustimmung erteilt hatte. Mit Genugtuung – so verzeichnet es der Protokollant der entsprechenden Fraktionssitzung – dankte der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Albers »den Mitgliedern Winkelheide, Horn und Arndgen für ihre Bemühungen um die Familienausgleichskasse, ebenso aber auch jenen wie Schmücker, Griem und Struve, die trotz ihrer Bedenken treu zu den Grundsätzen der Fraktion bei der Verabschiedung des Gesetzes gehalten hätten.«⁸²

Mit dieser Kindergeldregelung war den Unionsparteien ein großer Erfolg gelungen. Während in der ersten Legislaturperiode eine parlamentarische Mehrheit für diese sozialpolitische Neuerung nicht zu erreichen gewesen war, die Konfliktlinien um Organisationsform und Empfängerkreis sogar quer durch die Fraktion verlaufen waren, hatten sie nun Wege gefunden, diesen Streit auszubalancieren und das Gesetz mit den eigenen Stimmen über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Was hatte sich seit 1953 verändert? Zunächst einmal war die eigene Mehrheit im Bundestag eine zentrale Voraussetzung für den politischen Erfolg. Auch der neue Rang der Sozialpolitik⁸³ – nicht mehr

79 Schreiben Dehlers an Adenauer vom 13. Oktober 1954, Archiv des Deutschen Liberalismus (AdDL), N1-2751. Die FDP-Fraktion brachte schließlich einen eigenen Gesetzentwurf zur Kindergeldfrage ein. BT-Drs. II/877 vom 9. Oktober 1954.

80 Vgl. die Liste der namentlichen Abstimmungen, BT Sten.Ber. 2. WP., 48. Sitzung am 14. Oktober 1954, S. 2384ff.

81 Vgl. 130. Sitzung des Bundesrats am 29. Oktober 1954, S. 283ff.

82 Fraktionssitzung am 19. Oktober 1954, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 94, S. 423.

83 So auch Hans Günter HOCKERTS, *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hans POHL (Hg.), *Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1991, S. 359–379, hier S. 362ff.; DERS., *Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 32, 1986, S. 25–41.

in erster Linie Kriegsfolgenbewältigung und Linderung unmittelbarer Not, sondern nun auch in höherem Maße Ausbau des Sozialstaats und soziale Absicherung gegen die sogenannten Standardrisiken des Lebens – spielte eine wichtige Rolle. Für Kanzler und Kabinett galt, dass »nachdem die ersten vier Jahre angefüllt waren mit dem Wegräumen des Schutts und mit der Heilung der Kriegsschäden, so gut es möglich war«, man nun »auf sozialem Gebiet entscheidende Fortschritte machen und neue Wege einschlagen«⁸⁴ müsse. Dies betraf nicht zuletzt den Familienlastenausgleich.

Dennoch war die entscheidende Arena die Unionsfraktion im Bundestag. Hier war der Konsens zu finden, der einer Regelung vorauszugehen hatte, hier mussten unterschiedliche Flügel eingebunden, der Einfluss der Interessenverbände kanalisiert und gedämpft⁸⁵ sowie unterschiedliche Konzeptionen gegeneinander abgewogen werden. Als besonders hilfreich für die Bewältigung dieser Aufgaben erwies sich die neue arbeitsteilige Organisation der Fraktionsarbeit mit der Schaffung von fünf Arbeitskreisen, die der Sachdiskussion vorbehalten waren, und der Reservierung der Plenumsdiskussion für eher allgemeine oder grundsätzliche Fragen. Dort war es nicht zuletzt die lenkende Hand der Fraktionsführung, insbesondere Heinrich Krones, durch die aufbrechender Dissens überbrückt und ein geschlossenes Votum erreicht werden konnte.

Im vorliegenden Fall verlagerten sich wesentliche Teile der Diskussion um den Kindergeldgesetzentwurf in den zuständigen Arbeitskreis: hier wurde der Entwurf in engem Kontakt mit dem Arbeitsministerium ausgearbeitet, hier fanden die entscheidenden Anhörungen der Verbände statt, und durch das geschlossene Auftreten seiner Mitglieder konnte anschließend das Fraktionsplenum für die zuvor vereinbarte Kindergeldregelung gewonnen werden. Diese Gewichtsverlagerung ging insbesondere zu Lasten der Erörterungen im Sozialpolitischen Ausschuss des Bundestages, wo zwischen der ersten und zweiten Lesung der Gesetzesvorlage eine offene Diskussion um Grundzüge und Detailfragen einer Kindergeldregelung ebenso wenig stattfand wie eine breite und in den Sachfragen neutrale Anhörung der Verbandsvertreter. Unterstützt von der lenkenden Hand der Fraktionsführung, aber auch mit einem Seitenblick auf die Wählerwirksamkeit einer Kindergeldregelung, konnten so interne Differenzen überwunden und die Verabschiedung des Gesetzes erreicht werden. Selbst die Skeptiker aus dem Wirtschaftsflügel der Fraktion zeigten sich bereit, ihre Bedenken zurückzustellen, von einer Zusammenarbeit mit den kleineren

84 So Adenauer im Bundesvorstand seiner Partei am 10. September 1953, BUCHSTAB (wie Anm. 43), S. 13.

85 Heidemeyer weist auf den massiven Einfluss der Interessenverbände auf den Kindergeldgesetzentwurf hin. Vgl. HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), S. LXII f.; ähnlich NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 149 ff.

bürgerlichen Koalitionspartnern abzusehen und damit Geschlossenheit und Gestaltungskraft der eigenen Partei unter Beweis zu stellen.

Nachzutragen bleibt, dass das Kindergeldergänzungsgesetz ein Jahr später⁸⁶ auf die gleiche Art verabschiedet wurde. Hierbei ging es darum, auch diejenigen Familien mit in die Kindergeldzahlungen einzubeziehen, die von der zuvor getroffenen Regelung noch ausgenommen waren. Auch hier lagen Initiative und Entscheidungskompetenz zum wesentlichen Teil beim Arbeitskreis Arbeit und Soziales der Unionsfraktion, der in mehreren Sitzungen⁸⁷ eine Lösung für diese gesetzestechnisch komplizierte Materie suchte. Auch hier gab es Schwierigkeiten in der Fraktion,⁸⁸ zunächst auch den Versuch einer Übereinkunft mit den Koalitionspartnern, »weil uns daran liegt, nach Möglichkeit zu einem gemeinsamen Vorgehen zu kommen«,⁸⁹ doch letztlich setzten die Christdemokraten die von ihnen favorisierte Regelung in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages mit ihrer Mehrheit⁹⁰ durch. Mit Befriedigung konnte Fraktionschef Krone seinem Tagebuch anvertrauen: »Kindergeld-Ergänzungsgesetz geschlossen und allein im Parlament durchgebracht. Und das, obwohl auch in unseren Reihen Bedenken gegen diesen jetzt beschlossenen Aufbau des Gesetzes erhoben wurden. Die CDU/CSU ist in Partei und Fraktion geschlossener als die anderen Parteien.«⁹¹

Dieser innerparteiliche Kompromiss auf der Linie des Subsidiaritätsprinzips sollte jedoch nicht auf Dauer halten. Am Ende einer Reihe von Novellierungen stand mit dem Bundeskindergeldgesetz vom 14. April 1964 ein Systembruch,⁹² nämlich die Finanzierung des Kindergeldes aus dem Bundeshaushalt. Die für die Anfangsjahre der Partei gültigen Wert- und Ordnungsvorstellungen hatten mittlerweile ihre Prägekraft verloren, die Gewichte innerhalb der Union sich verschoben. Zudem hatte die Auffassung, dass die Hilfe für kinderreiche Familien ein genuines staatliches Anliegen sei,⁹³ an Boden gewonnen, sodass

86 Vgl. EBD., S. 168ff.

87 Vgl. dessen Sitzungen am 10. Juni, 13., 20. und 27. September 1955, ACDP 08-005-001/1.

88 Vgl. Fraktionsvorstandssitzungen vom 29. November, 5. und 12. Dezember 1955, HEIDEMEYER II (wie Anm. 47), Nr. 208, 210 und 214, S. 894ff., 902f. und 913f.

89 Schreiben der CDU/CSU-Bundestagsfraktion an die Fraktionen der FDP, der DP und des GB/BHE vom 21. September 1955, ACDP 08-005-059/2.

90 Die in der 2. und 3. Lesung seitens der SPD- und der FDP-Fraktion eingebrachten Änderungsanträge wurden in namentlicher Abstimmung abgelehnt (BTSten.Ber. 2. WP., Bd. 27, S. 6378–6447).

91 Heinrich KRONE, *Tagebücher. Erster Band: 1945–1961*, bearb. von Hans-Otto KLEINMANN, Düsseldorf 1995, S. 196, Eintrag vom 15. Dezember 1955.

92 Vgl. zu diesem Gesetz NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 246ff.

93 Bereits im Kindergeldkassengesetz vom 18. Juli 1961 wurde die Übernahme des Zweitkindergeldes durch den Bundeshaushalt vorgesehen.

am Ende der langen Reihe der Kindergeldgesetze die Lösung stand,⁹⁴ die von Seiten der SPD von Anfang an propagiert worden war. Eine spezifische »Handschrift« der Union war nun nicht länger erkennbar. Dies war eine Dekade zuvor anders gewesen. Im Schnittpunkt von sozialpolitischem Anspruch, christlichem Weltbild und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatte sie 1954 ein Modell durchgesetzt, das allein auf sie selbst zugeschnitten und in ihren Reihen mehrheitsfähig war. Es war die entscheidende Leistung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gewesen, diese Fäden miteinander verknüpft, Kritiker überzeugt und die eigenen Reihen geschlossen gehalten zu haben, um so die Umsetzung der numerischen Mehrheit in gestalterischen Erfolg zu gewährleisten.

⁹⁴ Zunächst war das Bundeskindergeldgesetz Teil eines umfangreicheren »Sozialpakets«, dessen Verabschiedung jedoch an widerstreitenden Interessen innerhalb der Koalition scheiterte. Vgl. NELLESSEN-STRAUCH (wie Anm. 2), S. 265ff.; Ursula REUCHER, *Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956–1965). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik*, Düsseldorf 1999, S. 189ff.