

Das Kindergeld
wird fünfzig

Familie im Fokus der CDU

Dagmar Nelleßen-Strauch

Bei Kriegsende und in den ersten Nachkriegsjahren war das Leben der Familien von Hunger, Kälte, Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit geprägt. Hinzu kam nach Bombennächten, Evakuierung, Flucht und Vertreibung die Sorge um vermisste Familienangehörige oder die schwierige Wiedereingliederung der Heimkehrenden. Angesichts der wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Bedingungen schien ein Stabilitätsverlust der Familie unausweichlich. Nicht zufällig war daher die besondere Wertschätzung der Familie als „Grundlage der sozialen Lebensordnung“ und „Keimzelle des Staates“ ebenso ein Charakteristikum der Gründungsaufrufe der christlich-demokratischen Landesverbände und der ersten Programmaussagen wie der Appell zur Rückbesinnung auf die christlichen Lebenswerte, um die Folgen des Nationalsozialismus zu überwinden und eine der demokratischen Vergangenheit entsprechende soziale Ordnung wiederherzustellen. Angesichts der Erfahrungen einer Instrumentalisierung der Familie durch totalitäre Systeme und der Tendenz der Destabilisierung in der unmittelbaren Nachkriegszeit forderte die CDU von Anfang an eine besondere Schutzfunktion durch den Staat.

Nationalsozialistische Bevölkerungspolitik

Bereits nach dem Ersten Weltkrieg trug die desolate wirtschaftliche und soziale Lage vieler Familien dazu bei, den ausdrücklichen Schutz von Ehe und Familie erst-

mals verfassungsrechtlich zu verankern (Artikel 119 Weimarer Reichsverfassung) und geeignete Förderungsmaßnahmen einzufordern. Schon während des Ersten Weltkrieges hatte es zahlreiche betriebliche und tarifvertragliche Regelungen gegeben, um durch Familienzulagen das durchschnittliche Arbeitseinkommen der Familienväter zu ergänzen, damit es ausreiche, eine vierköpfige Familie zu ernähren. Mit den Zulagen sollte akute Armut gelindert und die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten erhalten werden. Demzufolge waren betriebliche oder tarifvertragliche Familienzulagen in Zeiten der wirtschaftlichen Stabilisierung Mitte der zwanziger Jahre rückläufig. Nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten wurden Ehe und Familie den Interessen der Volksgemeinschaft unterworfen, Individualität und Intimität aufgehoben und die Familien zunehmend zur Realisierung eines „gesunden Volksstandes“ instrumentalisiert. Es kam zu einer – stets an die Erfüllung rassenideologischer und politischer Bedingungen geknüpften – Bevorzugung der kinderreichen Familien bei den Kinderfreibeträgen in der Einkommen- und Lohnsteuer. Darüber hinaus gab es laufende Kinderbeihilfen zunächst vom fünften Kind, seit 1938 vom dritten Kind an. Nach Kriegsende wurden durch die Alliierten die direkten wirtschaftlichen Hilfen für Kinder eingestellt. Sie galten als rassenideologische und bevölkerungspolitische Instrumente.

Die nachkriegsbedingte wirtschaftliche Not rief auch Ende der vierziger Jahre

Initiativen zur finanziellen Unterstützung kinderreicher Familien hervor. Vor allem wegen des gewaltigen Preisanstieges nach der Währungsreform 1948 wurde über die Wiedereinführung von Kinderbeihilfen in der Verwaltung für Arbeit des Frankfurter Wirtschaftsrates, aber auch auf Länderebene diskutiert. In diese Bemühungen reiht sich auch der im November 1949 im Bundestag gestellte Antrag zur Errichtung von Familienausgleichskassen ein. Hinter diesem Antrag standen überwiegend CDU-Politiker, die aus dem Zentrum und der Katholischen Arbeitnehmerbewegung stammten. Mit den Familienausgleichskassen sollte für alle Familien eine gesunde finanzielle Grundlage und soziale Gerechtigkeit geschaffen werden. Als soziale Ungerechtigkeit für Familien galt vor allem, so der federführende Bernhard Winkelheide, dass kinderreiche Familien nicht nur ein deutlich geringeres Pro-Kopf-Einkommen haben, sondern damit gleichzeitig einen höheren Bedarf an Dingen des täglichen Lebens bestreiten müssen.

Christlich-demokratischer Einsatz

Das erste Kindergeldgesetz ließ dennoch fünf Jahre auf sich warten und konnte nach zähem Ringen nur mit einer äußerst knappen CDU/CSU-Mehrheit verabschiedet werden; seit dem 1. Januar 1955 wurde in der Bundesrepublik Deutschland erstmalig Kindergeld für dritte und weitere Kinder ausgezahlt. Das Kindergeldgesetz sah Zahlungen in Höhe von 25,00 D-Mark monatlich vom dritten Kind an vor. Das Besondere und Umstrittene an dieser für die Bundesrepublik neuen sozialpolitischen Leistung waren das Finanzierungs- und Organisationssystem. Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip und Vorstellungen einer berufsständischen Ordnung, wurden die Mittel für das Kindergeld von der Wirtschaft aufgebracht, die einen je nach Branche differenzierten Prozentsatz der Lohnsumme in Höhe von etwa einem Pro-

zent an die Berufsgenossenschaften abführten. Die Berufsgenossenschaften, die bereits als Selbstverwaltungskörperschaft Träger der gesetzlichen Unfallversicherungen und mit der Beitragserhebung und Entschädigungspflicht betraut waren, richteten sogenannte Familienausgleichskassen ein. Im Gesamtverband der Familienausgleichskassen wurden die verschiedenen Familienausgleichskassen der gewerblichen Wirtschaft und Landwirtschaft zusammengefasst.

In den langjährigen Kontroversen um die Kindergeldgesetzgebung standen sich das Sozialstaatsmodell des „Wohlfahrtsstaates“ (CDU) und des „Versorgungsstaates“ (SPD) gegenüber. So sollten entweder Subsidiarität oder Staatsversorgung die gestaltenden Prinzipien der neu zu schaffenden Kindergeldregelung sein. Zwar setzte sich die auch innerparteilich stark umstrittene Konzeption der Sozialpolitiker um Bernhard Winkelheide und Peter Horn durch, jedoch stieß das Subsidiaritätsprinzip als grundlegendes Gestaltungsprinzip der Kindergeldgesetze schon bald an seine Grenzen. Es war dem unermüdlichen Einsatz vor allem Bernhard Winkelheides zu verdanken, die international längst etablierte Familienbeihilfen auch in der Bundesrepublik zu verankern und ein neues Kapitel der Sozialpolitik aufzuschlagen.

Bedarf an Modifizierung

Das Gesetz von 1954 war eine unzulängliche Konstruktion, wie das schon vor der Verabschiedung in Aussicht gestellte Kindergeldanpassungsgesetz und zahlreiche Ergänzungs- und Änderungsgesetze in den folgenden Jahren zeigen. Der Wandel der Sozialpolitik von der Nothilfeleistung zur gesellschaftlichen Strukturpolitik wurde 1954 noch nicht vollzogen. Die Konzeption der Familienausgleichskassen zielte zunächst allein auf die Arbeitnehmer. Das Kindergeld entsprach einer Lohnergänzung. Doch bereits im Vor-

feld des Gesetzes wurde deutlich, dass angesichts der häufig vergleichbaren wirtschaftlichen Situation von Kleinlandwirten, Gewerbetreibenden und Freiberuflern sowie von Arbeitnehmern der unteren Einkommensklassen eine Beschränkung auf Letztgenannte nicht vertretbar war.

Entscheidender Wendepunkt

Das in der gesetzlichen Unfallversicherung bewährte Organisationssystem wurde kopiert und auf die Kindergeldregelung übertragen. Da sich so die Errichtung eines neuen Verwaltungsapparates vermeiden ließ und auch der Berechtigtenkreis – entsprechend ursprünglicher Erwägungen – nahezu identisch war, galt die Regelung als besonders kostengünstig und unkompliziert. Auf diese Weise konnte der Selbstverwaltung und dezentralen Organisation der Vorzug gegenüber einer zentralen staatlichen Verwaltung gegeben werden. Doch die Grenzen des Organisations- wie auch des Finanzierungssystems traten angesichts der Ausweitung des Berechtigtenkreises, Forderungen nach Leistungserhöhungen und vor allem der von Bundesfamilienminister Franz-Josef Wüermeling vehement geforderten Kindergeldzahlungen an zweite Kinder nachdrücklich zu Tage. Die Arbeitgeber lehnten Ende der fünfziger Jahre in Anbetracht gestiegener Beitragsaufkommen durch die Lohnentwicklung und die Leistungsverbesserungen in der Sozialgesetzgebung jede weitere Erhöhung der Mittelaufbringung rigoros ab. Einen entscheidenden Wendepunkt brachte erst die Übernahme des einkommensabhängigen Zweitkindergeldes auf den Bundeshaushalt und die Auszahlung durch eine den Arbeitsämtern angegliederte Kindergeldkasse, wie es das Kindergeldkassengesetz von 1961 vorsah. Das Zweitkindergeld, das sich in Leistungshöhe und Einkommensgrenzen an dem für geringe Einkommen nicht greifenden Steuerfreibe-

trag orientierte, war weniger eine Transferleistung als eine aus Gründen der Steuergerechtigkeit gewährte Ausgleichzahlung. Dennoch war der Weg zum staatlich finanzierten Kindergeld geebnet. Mit dem Bundeskindergeldgesetz von 1964 wurde zehn Jahre nach dem ersten Kindergeldgesetz ein allgemeines steuerfinanziertes Kindergeld eingeführt. Die Auszahlung des Kindergeldes übernahmen die Kindergeldkassen der Arbeitsämter. Abermals konzentrierte sich diese familienpolitische Maßnahme mit deutlichen Leistungsverbesserungen für das dritte und weitere Kinder auf die Mehrkinderfamilie. Mit einer Differenzierung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder wurde der wachsenden wirtschaftlichen Belastung der Familie mit steigender Kinderzahl Rechnung getragen.

Wiedereinführung der Kinderfreibeträge

Während der lang anhaltenden Kontroverse um die Finanzierung und Organisation des Kindergeldes spielte das Leistungsrecht keine wesentliche Rolle. Früh waren die Fronten geklärt. Während die SPD bald aus finanziellen Erwägungen von einem Kindergeld vom ersten Kind an Abstand nahm, hielten CDU/CSU und FDP an einer Regelung vom dritten Kind an fest. Die Debatte, ob ein „dualer“ Familienlastenausgleich, bestehend aus einer steuerlichen Begünstigung von Kindern und Kindergeld (Unionsparteien) oder ein Familienlastenausgleich einzig auf dem Wege direkter Kindergeldzahlungen (SPD) erfolgen sollte, spielte in den fünfziger Jahren kaum eine Rolle. Ende der sechziger Jahre wurde diese Diskussion energisch geführt und mündete 1974 mit der Einkommensteuerreform der sozialliberalen Koalition zur generellen Neuordnung des Familienlastenausgleichs. Erst die Abschaffung des „dualen“ Familienlastenausgleichs durch den ersatzlosen Fortfall der Kinderfreibe-

träge führte dazu, dass das Zweitkindergeld unabhängig vom Einkommen gewährt und auch für das erste Kind ein Kindergeld gezahlt wurde. 1983 – wieder in der Regierungsverantwortung – leitete die christlich-liberale Koalition erneut eine Kursänderung ein: Die Kinderfreibeträge wurden unter Beibehaltung des Kindergeldes wiedereingeführt. Mit dem Jahressteuergesetz 1996 erfüllte der Gesetzgeber die Auflage der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen von 1990, die existenzminimalen Aufwendungen für Erwachsene und Kinder steuerfrei zu stellen, und erhöhte die Grundfreibeträge. Material-rechtlich wurde sowohl der Steuerfreibetrag als auch das Kindergeld deutlich angehoben. Gleichzeitig erfuhr der „duale“ Familienlastenausgleich eine einschneidende Zäsur, denn der Kinderfreibetrag und das Kindergeld können seither nicht mehr additiv, sondern nur noch alternativ in Anspruch genommen werden (so genanntes Optionsmodell). Damit enthält das Kindergeld für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung neben einem Transferanteil eine Steuerentlastungsfunktion. Lediglich die Differenz zwischen Kindergeld und Freibetragswirkung stellt eine Sozial- oder echte Familienförderungsleistung dar, so dass der Transferanteil mit steigendem Einkommen abnimmt. Um im Rahmen des Optionsmodells die Begünstigung höherer Einkommen gegenüber den Kindergeldbeziehern nicht zu groß werden zu lassen, wurde das Kindergeld 1996 stark angehoben und für Erst- und Zweitkinder 1997, 1999, 2000 und 2002 nochmals erhöht.

Durch die neue Konzeption des Familienleistungsausgleiches werden Bezieher niedriger Einkommen stark entlastet. Bezieher mittlerer Einkommen und solcher Einkommen, bei denen die Steuer-

freibeträge günstiger sind als die Kindergeldleistung, erhalten zunehmend geringere beziehungsweise überhaupt keine Leistungen des Familienleistungsausgleiches. Die Vermischung von Kinderfreibeträgen mit Kindergeld führt daher zu einem unbefriedigenden und vor allem intransparenten System. Als Beleg dafür kann nicht nur die immer wieder erhobene Forderung, das Kindergeld für „Reiche“ abzuschaffen, angeführt werden, sondern auch die immer wieder anzutreffende Praxis, das gesamte Kindergeldvolumen der Familienförderung zuzuschreiben.

Belebung der Familienpolitik

Der Rückblick auf die Anfänge der Kindergeldgesetzgebung zeigt, dass stets die kinderreiche Familie im Mittelpunkt des Interesses stand. Denn alle Untersuchungen zur Einkommenssituation von Familienhaushalten verdeutlichen damals wie heute den mit steigender Kinderzahl verstärkten Unterstützungsbedarf. In der aktuellen politischen Diskussion bleiben die kinderreichen Familien jedoch zunehmend unberücksichtigt. So wurde das Kindergeld für das dritte Kind seit 1996 nicht mehr angehoben und die Differenzierung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl des Kindes nahezu abgeschmolzen. Es gibt Anlass genug, über die Weiterentwicklung des Familienleistungsausgleiches nachzudenken. Vielleicht sind mit der Einführung des bedarfsabhängigen „Kinderzuschlags“ von bis zu 140 Euro monatlich durch Hartz IV und der Ankündigung eines Elterngeldes neue Impulse für einen monetären Familienleistungsausgleich gesetzt. Eine Belebung der familienpolitischen Debatte mit einer stärkeren Berücksichtigung auch derjenigen, die ihren Kinderwunsch bereits mehrfach verwirklicht haben, wäre erfreulich.