

Kurzbericht

Nr. V/5

- 15. April 1958 -

Jg. 8

Familienzulagensysteme im Saarland, in der Bundesrepublik und in Frankreich

In letzter Zeit steht in der Bundesrepublik die Frage der Ausdehnung der Kinderzulage auf das zweite Kind zur Debatte. Im Saarland wird die Erörterung dieses Problems mit besonderem Interesse betrachtet, steht sie doch in engstem Zusammenhang mit der Frage der Erhaltung des sozialen Besitzstandes in Bezug auf die Familienzulage.

Dem Statistischen Amt wurde die Aufgabe einer Gegenüberstellung der entsprechenden Regelungen in Frankreich, im Saarland und in der Bundesrepublik gestellt. Das Ergebnis der Arbeit, die auch unter gewissen Prämissen aufgestellte Vorausberechnungen enthält, soll als Beitrag zur Fortführung der Diskussionen angesehen werden, sie will auf keinen Fall irgendwelche spätere Regelungen präjudizieren.

Einführung der Familien- gesetzgebung im Saarland

In Vorbereitung der von Frankreich geforderten französisch-saarländischen Wirtschaftsunion, für die gleiche Gesamtbelastung der Erzeugnisse und Dienstleistungen im Saargebiet wie in Frankreich für erforderlich gehalten wurde, verfügte der französische Gouverneur des Saargebietes durch das Arrêté Nr. 29 vom 10. 11. 1947 (ABl. 56/1947 S. 565) die Errichtung einer besonderen, mit der Gewährung von Familienzulagen beauftragten Abteilung der Landesversicherungsanstalt und bestimmte darauf durch das Arrêté Nr. 47/140 vom 23. 11. 1947 (ABl. 62/1947 S. 920), dass vom Einführungstage der französischen Währung im Saarland (20. November 1947) an, von den Arbeitgebern ein Beitrag von 13 vH der Gehalts- und Lohnsumme bis zum Plafond von 17 000 Franken monatlich zu leisten sei und gleichzeitig für die noch zu bestimmenden Berechtigten das Anrecht auf Zulagen zu laufen beginne. Die zusätzliche Belastung der Betriebe mit Sozialabgaben in dieser Höhe ist durch den niedrigen Umrechnungskurs bei

der gleichzeitigen Umstellung der Löhne und Gehälter von Reichsmark auf Franken ermöglicht worden. Im übrigen konnte der Beitragssatz im Saargebiet geringer angesetzt werden als in Frankreich, weil an der Saar von den Betrieben zusätzlich der in Frankreich unbekannte Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von 2 vH der Lohnsumme bis zum Plafond zu leisten war. Unter dem 2. 3. 1948 erging die Durchführungsanordnung der Regierung des Saargebietes (ABl. 18/1948 S. 311), in deren § 30 erstmals Frauen- und Kindergeld in ihrer Höhe festgelegt wurde. Beitragssatz, Plafond und Zulagensätze sind in der Folge mehrfach verändert worden.

Leistungssätze und Beitragssätze der Kasse für Familienzulage

Zeitraum	Leistungssätze			Zeitraum	Plafond	Beitrags- sätze in vH der Brutto- lohnsumme		
	Frauen- und Unter- halts- geld	erstes zulage- berech- tigtes Kind	zweites und weite- re zulage- berechtig- te Kinder				Franken	vH
	Franken						Franken	vH
ab 20. 11. 1947 bis 31. 12. 1947	300	300	600	ab 20. 11. 1947 bis 30. 4. 1948	17 000	13		
ab 1. 1. 1948 bis 30. 6. 1948	300	500	1 200	ab 1. 5. 1948 bis 30. 9. 1948	25 000	13		
	verbunden m. Kinderg. 500							
ab 1. 7. 1948 bis 31. 8. 1948	800	800	1 500	ab 1. 10. 1948 bis 31. 12. 1950	25 000	14		
ab 1. 9. 1948 bis 31. 12. 1950	1 200	1 000	2 000	ab 1. 1. 1951 bis 30. 6. 1951	30 000	14		
ab 1. 1. 1951 bis 30. 6. 1951	1 400	1 200	2 400	ab 1. 7. 1951 bis 31. 10. 1951	30 000	13		
ab 1. 7. 1951 bis 30. 9. 1951	1 600	1 400	2 800	ab 1. 11. 1951 bis 31. 12. 1955	39 000	13		
ab 1. 10. 1951 bis 31. 3. 1955	1 800	1 600	3 200	ab 1. 1. 1956 bis 31. 8. 1957	45 000	12		
ab 1. 4. 1955 bis 31. 12. 1957	1 800	2 000	3 200					
ab 1. 1. 1958	2 000	2 300	3 700	ab 1. 9. 1957	45 000	9 1/2		

Die saarländische Familienzulage wurde zwar in Anlehnung an entsprechende französische Institutionen eingeführt, entspricht diesen jedoch weder in Zielsetzung noch im Kreis der Bezugsberechtigten noch in Konstruktion, Beitragssätzen und Leistungssätzen.

Die französische Familien-
gesetzgebung

Die französische Gesetzgebung über die Familienzulage im eigentlichen Sinne (allocation familiale) hat ihren Ursprung bereits vor dem

ersten Weltkrieg. Der "Code de la Famille" des Jahres 1939 und schliesslich die Gesetzgebung des Jahres 1946 sind seine heutigen Grundlagen. Die "Zulage bei Einzelverdienst" (allocation de salaire unique) entstand 1941 aus der, Mitte der dreissiger Jahre geschaffenen, prime de la "mère au foyer". Sie war in der Zeit verbreiteter Arbeitslosigkeit dazu bestimmt, den Arbeitsmarkt dadurch zu entlasten, dass für verheiratete Frauen ein Anreiz geschaffen wurde, aus dem Arbeitsprozess auszuschneiden.

Es handelt sich um zwei verschiedene Zulagen, die in Prozent verschiedener Basissummen ausgedrückt werden. Dabei hat die eigentliche Familienzulage, die sich ursprünglich als das 225-fache des garantierten Mindeststundenlohnes der Metallarbeiter der Pariser Zone errechnete, inzwischen diese Höhe nicht halten können. Beide Zulagen unterliegen den Zonenabschlägen

des Mindestlohnes (bis zu 8 vH) je nach dem Wohnsitz des Berechtigten. Die Basissumme für die eigentliche Familienzulage beträgt für die Pariser Zone seit dem 1. 1. 1958 monatlich 19 000 Franken und 18 000 Franken für die "Zulage bei Einzelverdienst".

Im zeitlichen Ablauf werden die Zulagen in Frankreich in der nachstehend beschriebenen Form gewährt:

Junge, noch kinderlose Ehen von Arbeitnehmern, in denen nur ein Ehepartner verdient, erhalten für die Dauer von höchstens zwei Jahren 10 vH der Basissumme aus der "Zulage bei Einzelverdienst" (18 000 Franken). Bei der Geburt eines Kindes wird stattdessen ein Kindergeld in Höhe von 20 vH gezahlt. Diese Zulage ermässigt sich auf 10 vH, wenn das Kind älter als fünf Jahre wird und entfällt, wenn es das Alter von zehn Jahren überschreitet, ohne dass ein zweites Kind hinzutritt. Kommt ein zweites Kind hinzu, erhöht sich die allocation de salaire unique auf 40 vH, bei einem dritten Kind auf den Höchstbetrag von 50 vH der Basissumme. Die "Zulage bei Einzelverdienst" wirkt sich insofern eigenartig aus, als sie Arbeitnehmern mit hohen Gehältern, deren Frauen nicht durch eine Erwerbstätigkeit zum Unterhalt der Familie beizutragen brauchen, ausgezahlt wird, Arbeitnehmern mit sehr niedrigen Löhnen, deren Frauen zum Familienunterhalt beitragen müssen, dagegen nicht!

Vom zweiten Kind ab wird die Familienzulage (allocation familiale) gezahlt, und zwar für die Kinder aller Berufstätigen und Gleichgestellter. Zulageberechtigt sind Kinder bis zu 15 Jahren, soweit sie eine Lehrzeit durchmachen bis zu 17 Jahren, soweit sie studieren bis zu 20 Jahren. Bei den Arbeitnehmern tritt diese Familienzulage zur "Zulage bei Einzelverdienst" hinzu. Sie beträgt 22 vH der Basissumme von 19 000 Franken, wenn zwei zulageberechtigte Kinder vorhanden sind, 55 vH bei drei Kindern, 88 vH bei vier Kindern usw., jeweils um 33 vH der Basissumme für jedes weitere Kind ansteigend. Dabei werden vom zweiten Kind ab für jedes Kind, das älter als zehn Jahre ist, 5 vH zusätzlich gezahlt.

Aus der Überlastung eines Teiles der Einkommensteuer der Arbeitnehmer auf die Arbeitgeber im Jahre 1948 war den Familien mit Kindern, die infolge der Steuerstaffelung nach dem Familienstand auch weniger Steuern zu zahlen gehabt hatten, ein geringerer Vorteil erwachsen als den Ledigen. Diese "Benachteiligung" wurde durch eine besondere Zulage (indemnité compensatrice d'impôt) kompensiert, die z. Zt. für das zweite Kind monatlich 981 Franken, für jedes weitere Kind 1 509 Franken beträgt.

Die Konstruktion des Familienzulagensystems (prestations familiales) in Frankreich zeigt deutliche bevölkerungspolitische Tendenzen einer Begünstigung der Bevölkerungsvermehrung. Diese Absicht des Gesetzgebers wird auf sozialem Gebiet damit begründet, dass eine mangels ausreichenden Nachwuchses schrumpfende und wegen der allgemeinen Lebensverlängerung überalterte Bevölkerung in der Zukunft nicht mehr in der Lage sei, die Mittel für die soziale Sicherheit aufzubringen.

Das saarländische
Familienzulagensystem

Das saarländische System der Familienzulagen ist demgegenüber ein rein passives System des teilweisen Entgeltes zusätzlicher Belastung durch den Unterhalt einer Familie. Dabei ist die Zulage wie in Frankreich und in der Bundesrepublik weder nach der Höhe der Verdienste gestaffelt noch durch höheren Verdienst begrenzt. In einer gewissen Anlehnung an das anders geartete französische System ist die Zulage für das erste Kind geringer angesetzt als für die weiteren Kinder, dagegen wird, ohne Rücksicht darauf, ob Kinder vorhanden sind, ein Frauengeld bzw. Unterhaltsgeld gezahlt, das die französische Gesetzgebung nicht kennt.

Die Artverschiedenheit des saarländischen Systems drückt sich vor allem darin aus, dass die Zulage für Frau und erstes Kind nicht von der Geburt weiterer Kinder abhängig gemacht wird, wobei im übrigen festgestellt werden muß, dass die Leistungssätze wesentlich geringer sind als in Frankreich. Zudem sind im Saarland lediglich die Arbeitnehmer Zulagenempfänger der Familienklasse, während in Frankreich die Familienzulagen, nicht aber die allocation de salaire unique, allen Berufstätigen gewährt werden. Beiden Ordnungen ist jedoch gemeinsam, dass sie mit ihren Zulagen auf dem Lohn eines Junggesellen aufbauen.

Das deutsche Kinder-
geldsystem

Das bundesdeutsche Zulagensystem lässt eine Mehrbelastung der Familie vom dritten Kind ab gelten. Diese Regelung dürfte davon beeinflusst sein, dass dem bundesdeutschen Lohnsystem ursprünglich die Familie mit zwei Kindern als Norm zugrunde liegt, mit der Folge, dass z. B. Frauenlöhne, wie auch die Löhne junger Männer bis zum 21. Jahre oder noch darüber, als zumeist Löhne von Nicht-Familienernährern, einen Abschlag vom Normallohn erleiden.

Beide Systeme, das Junggesellensystem, das im Saarland angewandt wird, mit gestaffelten Zulagen für Familienernährer bei niedriger Lohnbasis, wie das deutsche Familienlohnsystem, in dem von höherer Lohnbasis aus einerseits Abschläge für Frauen und junge Leute andererseits Zulagen für kinderreiche Familien vorgesehen sind, laufen, bei Abweichungen im Einzelfalle, doch etwa auf das gleiche Ergebnis hinaus. Die deutsche Normfiktion ist jedoch in neuerer Zeit bereits durch die arbeitsrechtliche Entscheidung der Gleichentlohnung von Männern und Frauen durchbrochen worden, so dass damit auch hier die Entwicklung auf das Junggesellenlohnsystem hin angebahnt und eine Tendenz zur Ausdehnung des Zulagensystems ausgelöst wurde.

Synoptische Tabelle der Hauptmerkmale der Familienzulagensysteme im Saarland, in der Bundesrepublik und in Frankreich

	Französisches System der allocation de salaire unique und der allocation familiale	Saarländisches Familienzulagesystem	Bundesdeutsches Kindergeldsystem
Kassen	caisses d'allocation familiales in einem gewissen Zusammenhang mit der caisse national de sécurité	Kasse für Familienzulagen	Familienausgleichskassen bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften (Unfallversicherung)
Beitragsverfahren	Zahlungen an Regionale Kassen ohne Aufgliederung nach Gewerbezweigen	Zahlungen an Allgemeine Kasse ohne Aufgliederung nach Gewerbezweigen	Zahlung im Umlageverfahren innerhalb der Berufsgenossenschaften
Beitragspflichtige	Selbständige und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer	Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer	Selbständige und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer
Beitragshöhe	16 3/4 vH bis zum Plafond von 50 000 Franken	9 1/2 vH bis zum Plafond von 45 800 Franken	durchschnittlich etwa 1 vH der unfallversicherungspflichtigen Einkommenssummen und entsprechender Einkommen Nicht-Unfallversicherteter
Kreis der Berechtigten	Kinder der Berufstätigen und ihnen Gleichgestellter	Arbeitnehmer	Berufstätige
Altersbegrenzung der Zulageberechtigung	bis zu 15 Jahren, Lehrlinge bis zu 17 Jahren, Studierende bis zu 20 Jahren	bis zu 15 Jahren, bei Schul- und Berufsausbildung bis zu 20 Jahren	bis zu 18 Jahren, bei Berufsausbildung bis zu 25 Jahren
Leistung	ab zweitem Kind, dann auch für erste Kinder	Frauzulage und Kindergeld ab erstem Kind	ab drittem Kind
Leistungsstaffelung	Staffelung der Sätze nach ersten, zweiten sowie dritten und weiteren Kindern	Staffelung der Sätze nach ersten sowie zweiten und weiteren Kindern	keine Staffelung
Öffentlicher Dienst	Gleiche Leistungen wie in der gewerblichen Wirtschaft, jedoch ohne Einschaltung der caisse d'allocation familiales	Gleiche Leistungen wie in der gewerblichen Wirtschaft, jedoch ohne Einschaltung der Familienkasse	Sonderregelung mit Kindergeld ab erstem Kind

Vergleichstabelle der Leistungen der Familienkassen in der Bundesrepublik, im Saarland und in Frankreich

Land	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 Kinder	10 Kinder
Bundesrepublik Deutschland	-	-	DM 30.-	DM 60.-	DM 240.-
Saarland					
Kinderzulage	Fr. 2 300.-	Fr. 6 000.-	Fr. 9 700.-	Fr. 13 400.-	Fr. 35 600.-
Frauzulage	Fr. 2 000.-	Fr. 2 000.-	Fr. 2 000.-	Fr. 2 000.-	Fr. 2 000.-
Insgesamt	Fr. 4 300.-	Fr. 8 000.-	Fr. 11 700.-	Fr. 15 400.-	Fr. 37 600.-
Frankreich Bei Kindern im Alter von	unter 5 J. 5 b. unt. 10 J. ab 10 J.				
allocation de salaire unique	Fr. 3 600.-	Fr. 1 800.-	Fr. 0		
allocation familiale	-	Fr. 7 200.-	Fr. 9 000.-	Fr. 9 000.-	Fr. 9 000.-
indemnité compensatrice	-	Fr. 4 180.-	Fr. 10 450.-	Fr. 16 720.-	Fr. 54 340.-
Insgesamt	Fr. 3 600.-	Fr. 1 800.-	Fr. 0	Fr. 3 999.-	Fr. 13 053.-
		Fr. 12 361.-	Fr. 21 940.-	Fr. 29 719.-	Fr. 76 393.-
Zusätzlich für jedes Kind über 10 Jahre	-	Fr. 950.-	Fr. 950.-	Fr. 950.-	Fr. 950.-

Da es im Saarland keine der indemnité compensatrice entsprechende Regelung gibt, ist die Begünstigung der Familienväter gegenüber den Ledigen tatsächlich geringer als die Höhe der Familienzulagen auszuweisen scheint (Auswirkung der "Weiteren Lohnzulage im Saarland"). Tarifliches Hausstandsgeld und Kindergeld, wie es in der Bundesrepublik häufig vereinbart ist, gibt es im Saarland nicht.

Die Differenz zwischen der Weiteren Lohnzulage eines Verheirateten mit Kindern und eines Ledigen absolut und in vH der jeweiligen Familienzulage

Verdienst- stufe	Die Weitere Lohnzulage eines Verheirateten ist um ... Franken geringer als die eines Ledigen					Durch die Minderung der Weiteren Lohnzulage wird die Familienzulage effektiv um ... vH gekürzt				
	Verheiratete mit					Verheiratete mit				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	Kind	Kindern				Kind	Kindern			
	Franken					vH				
30000 Franken	275	548	1 370	1 825	1 825	6,4	6,8	11,5	11,6	9,4
40000 Franken	417	833	2 083	3 062	3 062	9,7	10,3	17,5	19,5	15,7
50000 Fr. u. mehr	417	833	2 083	3 333	4 583	9,7	10,3	17,5	21,2	23,5

Dadurch, dass die "Weitere Lohnzulage" der Familienväter geringer ist als die der Ledigen, wird der Vorteil, den sie gegenüber den Ledigen andererseits durch die Familienzulage haben, beträchtlich verkürzt. Beide Massnahmen sind nach dem Familienstande gestaffelt, wirken jedoch einander entgegen.

Vergleich zwischen dem saarländischen und bundesdeutschen Zulagensystem

Die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Kindergeldsystem in der übrigen Bundesrepublik und dem Familienzulagensystem im Saarland bestehen im folgenden:

1. - Im Saarland sind nur die Arbeitnehmer, in der übrigen Bundesrepublik alle Besustätigen (mit gewissen Ausnahmen) zulageberechtigt. Infolgedessen sind dort die Selbständigen auch beitragspflichtig. (In beiden Systemen leisten die Arbeitgeber für die Arbeitnehmer).
2. - Im Saarland ist der Arbeitnehmer bereits vom ersten Kind ab zulageberechtigt, das die Bedingungen erfüllt. Dabei beträgt die Zulage für das erste Kind etwa 60 vH der Zulagen für das zweite und weitere Kinder. Unabhängig vom Kindergeld wird ein Frauengeld gezahlt. In der Bundesrepublik berechtigt erst das dritte Kind zum Empfang von Kindergeld. Die Höhe der Zulage ist jedoch im Saarland nicht so bedeutend, dass hier selbst von irgend einer Seite eine Leistungsminderung durch den Einfluss dieses Soziallohn - teiles vermutet würde.
3. - Die Altersbegrenzung der Zulageberechtigten ist in beiden System etwas abweichend geregelt.
4. - Im öffentlichen Dienst des Saarlandes haben die Familienzulagen die gleiche Höhe wie in der gewerblichen Wirtschaft, fliessen jedoch nicht aus der Familienkasse. In der Bundesrepublik werden Kinderzulagen vom ersten Kind ab nach einer Sonderregelung gewährt.
5. - Im Saarland fliesst ein gesetzlich festgelegter, für alle Gewerbebezüge gleich hoher Beitragssatz in eine zentrale Familienkasse, während die notwendigen Mittel für das Kindergeld in der Bundesrepublik getrennt nach gewerblichen Berufsgenossenschaften im Umlageverfahren aufgebracht werden.

Die Form des Einzuges der Beiträge ist jedoch nur von verwaltungstechnischer Bedeutung. Eine manchmal in Erwägung gezogene Alternative mit weitreichenden Folgen wäre dagegen die Bestreitung der Kosten des Familienausgleichs aus Steuergeldern. Das Saarland hat mit einer zentralen Familienkasse und der Einziehung der Familienkassenbeiträge zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen gute Erfahrungen gemacht. Die übrige Bundesrepublik hat die Familienkasse der Unfallversicherung angeschlossen. Dies hat zur Folge, dass als Träger der Unfallversicherung und der Familienausgleichskassen die einzelnen Berufsgenossenschaften (Gewerbegruppen) den Beitragssatz im Umlageverfahren nach den jeweiligen Erfordernissen bestimmen, während im Saarland ein einheitlicher Satz erhoben wird. Da in einer Reihe von Gewerbegruppen, z. B. im Einzelhandel, in der Textilindustrie, dem Bekleidungs-gewerbe, sehr viel ledige junge Mädchen beschäftigt sind, die im allgemeinen für die Gewährung von Familienzulagen nicht in Frage kommen, wird hier mehr in die Familienkasse eingezahlt als den Arbeitnehmern dieser Gewerbegruppen ausgezahlt wird. Umgekehrt erhalten z. B. die Arbeitnehmer im Bergbau mehr an Familienzulage als der Bergbau an die Kasse abführt. Zweifellos wäre aber auch im saarländischen System des zentralen Verwaltungsträgers eine Aufgliederung nach Gewerbe- zweigen möglich.

Die Zulagenstaffelung im Saarland

Auch wenn lediglich die Barausgabe berücksichtigt und der zusätzliche Arbeitsaufwand der Mutter und Hausfrau nicht in Betracht gezogen wird, sind die tatsächlichen Aufwendungen für Kinder höher als die im Saarland gezahlten Zulagen, so dass sich für jedes Kind ein Mehraufwand ergibt, der den Lebensstandard kinderreicher Familien im Vergleich zu anderen herabmindert.

Über die Barkosten der Kinder hat das Statistische Bundesamt für das Jahr 1950/51 anhand der täglichen Ausgabeanschriften von Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenfamilien in den Haushaltsbüchern eine Untersuchung angestellt.¹⁾ Danach verursachten in fünfköpfigen Familien die Kinder der Bezieher von Einkommen zwischen 300 DM und 425 DM die folgenden absolut und in vH der Gesamtausgaben der Familien ausgedrückten Aufwendungen.

Aufwendungen für Kinder in fünfköpfigen Familien mit einem Einkommen zwischen 300 und 425 DM in der Bundesrepublik

Rangfolge	Verbrauchsausgaben für Kinder im Alter von ... bis unter ... Jahren							
	in DM monatlich				in vH der Gesamtausgaben der Familien			
	1-6	6-10	10-14	14-19	1-6	6-10	10-14	14-19
1. Kind	48	53	62	79	13	15	17	22
2. Kind	41	46	56	73	11	13	16	19
3. Kind	34	39	56	-	9 1/2	11	16	-

1) "Wirtschaft und Statistik", Hrsg. Statistisches Bundesamt, Jg. 1955, S. 450 ff.

Bei veränderter Einkommenshöhe haben sich auch veränderte Ausgaben für die Kinder ergeben, jedoch derart, dass der prozentuale Anteil der Kosten an den Gesamtausgaben der Familie ungefähr gewahrt blieb. Über die Verbraucher-geldparität umgerechnet würden sich im Saarland analog - ohne Berücksichtigung der Verschiedenheit der Preisstruktur im deutschen und französischen Wirtschaftsraum - bei einer Einkommensstufe von 36 000 Franken bis 50 000 Franken monatlich, auf die der überwiegende Teil der Arbeitgebereinkommen im Saarland entfällt, etwa folgende Aufwendungen in Franken ergeben:

Aufwendungen für Kinder in fünfköpfigen Familien
mit Einkommen zwischen 36 000 Franken und 50 000 Franken
umgerechnet über die Verbrauchergeldparität

Rangfolge	Verbrauchsausgaben für Kinder im Alter von ... bis unter ... Jahren in Franken, monatlich			
	1 - 6	6 - 10	10 - 14	14 - 19
1. Kind	5 800	6 400	7 400	9 400
2. Kind	4 900	5 500	6 700	8 800
3. Kind	4 100	4 600	6 800	-

Wie sich aus den Tabellen ergibt, sinken die Kosten mit der Rangfolge der Kinder. In Anbetracht der besonders hohen Kosten, die für erste Kinder entstehen, erscheint deshalb die im saarländischen Familienzulagensystem festgelegte durchgängige Minderung der Zulagen für diese Kinder auf 60 vH der Zulage für weitere Kinder nicht gerechtfertigt, sondern vielmehr als eine Entlehnung aus dem französischen, auf Bevölkerungsvermehrung gerichteten Zulagensystem. Vertretbar wäre diese Minderung allenfalls in Familien mit nur einem Kind, wegen der absolut geringeren Gesamtbelastung in diesen Familien.

Die Effektivhöhe der
Familienzulage

Die Familienkassenbeiträge werden in jedem Falle vom Lohnfond abgezweigt. Je höher deshalb die Familienkassenbeiträge sind, umso niedriger ist unter sonst gleichen Umständen der direkte Lohn. Werden also die Beiträge sowohl im Saarland wie in Frankreich und der Bundesrepublik "vom Arbeitgeber getragen", so muss doch in allen Fällen der Arbeitnehmer in gleicher Höhe auf möglichen direkten Lohn verzichten. Die Familienzulagen (oder das Kindergeld) stellen lediglich eine Umverteilung der Löhne von den Ledigen zu den Verheirateten oder den Kinderreichen und keinesfalls eine Erhöhung des Einkommensniveaus dar. Dieser Sachverhalt wird durch das bei der Alimentation der Kassen übliche Bruttosystem verschleiert. Bei diesem Bruttosystem wird von allen (potentiellen und derzeitigen Zulageberechtigten) Beitrag eingezogen, der dann auf die (derzeitig) Berechtigten als Zulage umgelegt wird. Bei einem Nettosystem würde dagegen nur von den derzeitig Nichtzulageberechtigten oder einem Teil von ihnen (etwa den Ledigen) Beitrag eingezogen und an die Berechtigten ausgezahlt und dadurch auch die Senkung des Niveaus der Bruttolöhne vermieden.

Das Umverteilungsergebnis kann in beiden Systemen durchaus das gleiche sein. Die Anwendung des Bruttosystems hat jedoch zur Folge, dass den Empfängern von Familienzulage stets nur ein Saldo zwischen der allgemeinen Senkung des Lohnniveaus und den Familienzulagesätzen zugutekommt. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass statt eines Beitrages zur Familienkasse, von seiten der Betriebe gleichermassen ein höherer Direktlohn hätte gewährt werden können. Wegen der gleichzeitigen Beeinträchtigung des - möglichen - allgemeinen Lohnniveaus durch die Beiträge zur Familienkasse, müssen deshalb auch erhöhte Leistungssätze eingeführt werden, um eine beabsichtigte reale Leistungshöhe der Familienzulagen zu erzielen. Der Leistungssaldo ist übrigens im Saarland erst für Verheiratete mit einem Kind positiv und führt erst bei Verheirateten mit mindestens zwei zulageberechtigten Kindern zu einer nennenswerten Zulage über das hinaus, was ohne Einführung der Familienzulage die normale Lohnhöhe sein könnte.

Beitrag zur Familienkasse und ausgezahlte Familienzulage
- Saldentabelle -

Monatslohn 1)	Beitrag zur Familienkasse in Höhe von 9 1/2% des Lohnes bis z. Plafond v. 45 000Fr.	Unterschied zwischen der ausgezahlten Familienzulage 2) und dem Beitrag zur Familienkasse					
		Ledige	Verheiratete				
			ohne Kinder	mit			
Franken							
1	2	3	4	5	6	7	8
30 000	2 850	- 2 850	- 515	+ 2 170	+ 6 485	+ 10 800	+ 15 120
35 000	3 325	- 3 325	- 990	+ 1 690	+ 6 010	+ 10 330	+ 14 650
40 000	3 800	- 3 800	- 1 465	+ 1 220	+ 5 535	+ 9 855	+ 14 170
45 000	4 275	- 4 275	- 1 940	+ 740	+ 5 060	+ 9 380	+ 13 700
100 000	4 275	- 4 275	- 1 940	+ 740	+ 5 060	+ 9 380	+ 13 700

- 1) Der Mindestmonatslohn beträgt seit dem 1. 3. 1958 bei vollem Achtstundentag 30 679 Franken
- 2) Zugrunde gelegt wurden 14 Monatsraten wie sie üblicherweise ausgezahlt werden (dreifache Familienzulage im November)

Die tatsächlich durch die Familienkasse bewirkte Veränderung des Lohneinkommens ergibt sich als Saldo zwischen 9 1/2 vH des Bruttolohnes, um die das Lohneinkommen bei Nichtvorhandensein der Familienkasse erhöht werden könnte und der ausgezahlten Familienzulage.

Bei unverändertem System und unveränderter Höhe der Familienzulage bzw. des Kindergeldes würde nach dem wirtschaftlichen Anschluss das Saarland als ein Gebiet mit relativ niedrigem Leistungslohn und relativ hohem Soziallohn der übrigen Bundesrepublik mit niedrigem Soziallohn und entsprechend höherem Leistungslohn gegenüberstehen. Abgesehen von allen rechtlichen Schwierigkeiten, müsste dies zu unerwünschten Nebenerscheinungen, z. B. Wanderungsbewegungen, insbesondere bei Ledigen, führen, wenn die Lohndifferenz in ihrer jetzigen Höhe erhalten bliebe. Es steht auch zu vermuten, dass die Anziehungskraft, die das Saarland auf die Arbeitskräfte der benachbarten Bundesländer bisher bewiesen hat, zum Teil Auswirkung der hiesigen Familienzulage ist. Eine gewisse, wenn auch nicht vollständige Angleichung, ist also aus wirtschaftlichen Gründen unvermeidlich. Diese kann vom Saarland oder von den übrigen Bundesländern oder von beiden Seiten her geschehen.

Beitragssätze bei veränderter Leistung der Familienkasse

Aus den Teilergebnissen der z. Zt. bearbeiteten Gehalts- und Lohnstrukturerhebung vom Oktober 1957 würde für eine relativ

kleine Zahl von Betrieben der weiterverarbeitenden Industrie eine Vorauswertung nach Familienstandsgruppen durchgeführt (s. Tabelle), die anhand der Gesamtergebnisse noch zu verifizieren sein wird; es ist aber anzunehmen, dass die Ergebnisse dieser Vorwegauswertung nicht sehr stark vom allgemeinen Durchschnitt abweichen. Aus dieser Erhebung liessen sich auch die Aus-

Besetzung der Familienstandsgruppen und der Rangordnungsgruppen der Kinder

In einer Zufallsauswahl von 154 Betrieben der weiterverarbeitenden Industrie mit 4 798 Arbeitern und Angestellten ergab sich folgende Verteilung nach Familienstandsgruppen und nach Rangordnung der 2 986 Kinder:

Familienstandsgruppen	Familienstandsgruppen			Zahl der Kinder in den Familienstandsgruppen in vH der erfassten Kinder
	in vH			
	aller Erfassten	der Zulagenempfänger	der Kindergeldempfänger	
	1	2	3	4
Ohne Frauen- und Kinderzulage	49,2	.	.	.
nur Frauenzulage	16,7	33,0	.	-
Frauenzulage u. Zulage f. 1 Kind	15,9	31,2	46,6	25,2
" " " 2 Kinder	11,2	22,2	32,8	35,8
" " " 3 Kinder	4,2	8,2	12,3	19,9
" " " 4 Kinder	1,9	3,7	5,6	11,9
" " " 5 Kinder	0,5	1,0	1,5	3,9
" " " 6 Kinder	0,3	0,5	0,9	2,4
" " " 7 und mehr Kinder	0,1	0,2	0,3	0,9
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Besetzung der Rangordnung in vH aller erfassten Kinder

Zahl der 1. Kinder	54,0	4. Kinder	4,3
2. Kinder	28,0	5. Kinder	1,3
3. Kinder	10,9	6. Kinder	0,5
7. und weitere Kinder	0,2		

gabenanteile errechnen (s. Tabelle), die auf Frauengeld und Kindergeld, gesondert nach ersten, zweiten, dritten und weiteren Kindern, entfallen. Weiterhin kann aus diesen Ausgabenanteilen auf die Beitragssätze geschlossen werden, die zur Aufbringung der Mittel bei verschiedenen Stufen der Anpassung an die derzeitige Kindergeldregelung in der Bundesrepublik notwendig wären.

Berechnung des Anteils von Frauengeld und Kindergeld an den Gesamtaufwendungen der Familienkasse

Aus Spalte 2 der Tabelle "Besetzung der Familienstandsgruppen" ergibt sich, dass von 100 Familien

- 100 Frauenzulage oder Unterhaltszulage erhalten
- 67 Zulage für ein erstes Kind erhalten
(d. s. 100 ./. 33 die nur Frauenzulage erhalten)
- 36 Zulage für zweite Kinder erhalten
(d. s. 100 ./. 33 und 31 die nur Zulage für erste Kinder erhalten)
- 23 Zulage für dritte und weitere Kinder erhalten
(d. s. 100 ./. 33 und 31 und 22 die nur Zulage für zweite Kinder erhalten)
ferner 100 ./. 33 und 31 und 22 und 8 die nur Zulage für dritte Kinder erhalten usf.)

Die Ausgabenanteile für diese Familienstandsgruppen errechnen sich dann wie folgt:

Zulagenfälle	Zulagesatz	vH der Ausgabensumme
100 .	2 000 Fr. = 200 000 Fr. =	35 vH für Frauen
67 .	2 300 Fr. = 154 000 Fr. =	27 vH für erste Kinder
36 .	3 700 Fr. = 133 200 Fr. =	23 vH für zweite Kinder
23 .	3 700 Fr. = 51 800 Fr. =	15 vH für weitere Kinder
	539 100 Fr. =	100 vH

Die nachfolgenden Überlegungen sollen nur als Anregungen für die Fortführung der nun nicht zu vermeidenden Diskussionen gelten. Das Statistische Amt hält es für seine Pflicht, einen Überblick zu schaffen und Material an die Hand zu geben, will aber keinesfalls eine Regelung präjudizieren.

In der nachstehenden Tabelle ist davon ausgegangen worden, dass der Beitrag von 9 1/2 vH vom Plafond von 45 000 Franken zu einer Auszahlung von 14 Monatsbeträgen und der Verwaltungskosten, die mitsamt der Ausstattungsbeihilfe etwa 3 vH der Gesamtausgaben ausmachen, gerade ausgereicht hat. Die Veränderungen, die sich gegebenenfalls aus der Einbeziehung auch der Selbständigen nach bundesdeutschem Muster ergeben, sollen im folgenden noch erörtert werden.

Die bei einem Plafond von 45 000 Franken bzw. 75 000 Franken und bei jährlich 14 bzw. 12 ausgezahlten Monatsbeträgen für verschiedene Stufen der Angleichung des saarländischen und des bundesdeutschen Familienzulagensystems zur Aufbringung der Mittel notwendigen Beitragssätze.

Leistungsstufen der Familienkasse		Zur Aufbringung der Mittel notwendige Beitragssätze in vH			
		Plafond			
		45 000 Fr.		75 000 Fr.	
		14	12	14	12
		Monatsbeiträge im Jahr			
derzeitiger Leistungsstand		9,5	8,2	8,5	7,3
nur Kindergeld ab erstem Kind		6,2	5,3	5,5	4,7
nur Kindergeld für zweite und weitere Kinder		3,6	3,1	3,2	2,8
nur Kindergeld für dritte und weitere Kinder		1,4	1,2	1,3	1,1
Kindergeld für dritte und weitere Kinder sowie für zweite Kinder in Familien mit drei und mehr Kindern		2,9	2,4	2,6	2,2

nach derzeitigen Sätzen

Im saarländischen Familienkassensystem würde eine Plafonderhöhung eine gewisse Verschiebung der Lasten zu Ungunsten des Bergbaues mit seinen hohen Löhnen und der höheren Angestelltenkategorien ergeben. Eine Senkung der Prozentsätze wegen Abbau der Leistungen müsste sich gemäss den obigen Erwägungen zum Zusammenhang zwischen Direktlohn und Soziallohn, im Leistungslohn der Arbeitnehmer auswirken.

Der Beitragssatz von etwas mehr als 1 vH, der sich bei Beschränkung des Kindergeldes auf dritte und weitere Kinder ergibt, entspricht etwa dem Satz, der in der Bundesrepublik in den meisten Berufsgenossenschaften im Umlageverfahren tatsächlich erhoben wird. Bei "unzumutbaren Unterschieden" in der Beitragsbelastung der einzelnen Berufsgenossenschaften ist dort übrigens ein Ausgleich über den Gesamtverband der Familienausgleichskassen vorgesehen. Allerdings wird von allen Berufsgenossenschaften aus diesem Satz von reichlich 1 vH der Gesamtlohn- und Gehaltssumme bis zum Plafond von 750 DM ein Beitrag für landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften geleistet, die ihrerseits nur ein Drittel der auszahlenden Beträge aus eigener Kraft aufbringen müssen.

Einbeziehung der Selbst-
ständigen in das Familien-
zulagensystem

Bei Einbeziehung der Selbständigen und deren mithelfenden Familienangehörigen in das Familienkassensystem nach bundesdeutschem Muster würden im Saarland für schätzungsweise weitere 20 000 Kinder Zulagen zu zahlen sein. Auf der Beitragsseite dürften von rund 30 000 an sich zahlungspflichtigen Selbständigen schätzungsweise 40 vH mit ihrem steuerpflichtigen Einkommen unter 480 000 Franken (4 800 DM) liegen und damit von der Beitragspflicht befreit sein, entsprechend der bundesdeutschen Regelung, die Beitragsbefreiung für alle jene Kategorien vorsieht, bei denen das zu erwartende Beitragsaufkommen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der Beitragseinziehung steht. Auch für mithelfende Familienangehörige wird Beitrag nicht erhoben. Übrigens sind aus dem gleichen Grunde Unternehmen, deren Lohn- und Gehaltssumme im Jahre 6 000 DM nicht übersteigt, ebenfalls von der Beitragspflicht gemäss den Verdiensten ihrer Arbeitnehmer befreit.

Plafond für die Erhebung der Beiträge zur Familienausgleichskasse in der übrigen Bundesrepublik ist 9 000 DM jährliches Einkommen, das sind 750 DM monatlich. Bei entsprechender Regelung im Saarland, dem jetzt gültigen Zulagensystem und einem Beitragssatz von $8 \frac{1}{2}$ vH, wie er bei Plafonderhöhung angesetzt werden könnte, würde sich vermutlich ein knapper Ausgleich der Beiträge von Selbständigen und der Zulagen für Frauen und Kinder der Selbständigen und ihrer mithelfenden Familienangehörigen ergeben. Einnahmenseite und Ausgabenseite der Familienkasse dürften sich durch die Einbeziehung der Selbständigen unter den angegebenen Voraussetzungen um etwa $1 \frac{1}{4}$ Mrd. Franken jährlich erhöhen.