Die Familienzulage als Besonderheit im Recht des Saarlandes zwischen 1947 und 1959

Thomas Gergen

I. „Tag X" und das besondere Recht des Saarlandes seit Kriegsende

Die Eingliederung in das Wirtschafts- und Währungssystem der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1959 („Tag X" am 5. Juli 1959) schloss die politische und damit staats- und völkerrechtliche Entwicklung des Saarlandes entscheidend ab. Das Gesetz zur Einführung von Bundesrecht im Saarland vom 30. Juni 1959 hatte diesen Beitritt vorbereitet[1]. Mit dem 1. Januar 1957 war das Saarland bereits Land der Bundesrepublik geworden; die durch die wirtschaftliche Überleitung bedingten Unterschiede gegenüber der Rechtsstellung der anderen Bundesländer sollten danach ausgeglichen werden[2]. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem „Saarurteil" vom 4. Mai 1955 klargestellt, dass das Saarland trotz der faktischen Trennung vom übrigen Deutschland und ungeachtet des deutsch-französischen Saarabkommens vom 23. Oktober 1954 ein Teil des Deutschen Reiches sei und ferner, dass die saarländischen Gerichte auch deutsche Gerichte seien[3]. Saarländische Gerichte zitierten auch bundesdeutsche Entscheidungen. Das spezielle Publikationsorgan aller Gerichtszweige im Saarland war die „Saarländische Rechts-und Steuerzeitschrift" (SRuStZ), die ab August 1957 als „Justizblatt des Saarlandes" (JBlS) weitergeführt wurde und Ende 1967 ihr Erscheinen einstellte. An die Stelle des Justizblattes trat sodann das Gemeinsame Ministerialblatt Saarland, in welchem fast ausschließlich amtliche Texte veröffentlicht wurden. In der Zeitschrift „Saar-Wirtschaft" erschienen von 1949 bis Februar 1956 ebenfalls Artikel zum Recht des Saarlandes.

Auf vielen Rechtsgebieten bestand besonderes saarländisches Recht, das zwar den heute tätigen Juristen wegen Verstreichens von Übergangsfristen nicht mehr interessiert, gleichwohl für die juristische Zeitgeschichte des Landes und damit auch für die deutsche und europäische Rechtsgeschichte von Belang sein sollte. Viel geschrieben wurde im Bereich des Staats- und Völkerrechts, des Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrechts sowie zum allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsstreitverfahrensrecht. Neben dem Kulturrecht finden sich Beiträge zum Recht der Gebietskörperschaften, Bau-, Jagd-, Spoliationsrecht, sodann etliches zum Finanz-, Steuer-, Zoll- und Steuerstrafrecht. Auch fanden Gewerbe- und Arbeitsrecht, das Recht des öffentlichen Dienstes oder das Gerichtsverfassungsrecht speziellen Nachhall im Schrifttum. Wohnbewirtschaftungs- und Mietrege-

---

1 BGBl. I S. 313, 644, T-Blatt „Saarland".

2 Thomas Gergen, Von der Saarprovinz zum Saarland. Die Vorgängerorganisationen des Saarlandes bis zu den Volksabstimmungen von 1935 und 1955, in: Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ) 9/2005, S. 211-230, S. 222.

3 Neue Juristische Wochenschrift (künftig: NJW) 1955, 865; BVerfG v. 6. Oktober 1955 – 1 BvR 85/55, in: Betriebs-Berater (künftig: BB) 1955, 909.

lungsrecht, aber auch Bilanz- und Buchführungsrecht, sogar das Urheberrecht mit den verwandten Schutzrechten sowie das Recht der Wertsicherungsklauseln verdienen Erwähnung[4].

Wer sich mit dem Bürgerlichen Recht beschäftigt, wird ebenfalls reichlich fündig, insbesondere wenn es um das in das Sozialversicherungsrecht[5] hineinragende *Familienzulagerecht* geht, das bereits als Kennzeichen einer sehr erfolgreichen Sozialpolitik der Regierung von Johannes Hoffmann charakterisiert wurde. Diese zeichnete sich dadurch aus, dass das Saarland nicht von der deutschen Sozialversicherungstradition abgekoppelt wurde, wie dies 1920 der Fall gewesen war. Das Absenken des Rentenalters auf 60 Jahre, hohe Witwenrenten und die erstmalige Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten in Rentensachen zählen gleichfalls dazu[6]. Untersuchungen zur Gewerkschaftsgeschichte an der Saar und zur staatlichen Sozialpolitik haben die Familienzulage, und dabei vor allem das „Frauengeld" bereits unterstrichen[7], das einen überparteilichen Konsens genoss, denn die Regierungskoalition aus CVP und SPS wie auch die Gewerkschaften akzeptieren dieses der deutschen Sozialpolitik fremde Element, das wohl im Ergebnis einer Annäherung an das französische Lohnsystem entsprach[8]. Ende der 1950er Jahre wurde problematisiert, ob der saarländische Sonderfall der Familienzulage wegen seines Erfolges fortgeführt werden würde[9]. Rechtshistorisch allerdings wurde diese Form der Familienfürsorge, soweit ersichtlich, bislang noch nicht gewürdigt; dies sei im Folgenden unternommen.

---

4 Hans-Ernst FOLZ, Bibliographie zum Recht des Saarlandes seit 1945, in: Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften/Droit-Économie, hg. von der Universität des Saarlandes, Bd. VII, fasc. 1, Saarbrücken 1959, S. 39-79.

5 Nikolaus FERY, Zehn Jahre Sozialversicherung im Zeichen der Saarautonomie, in: Das Saarland. Ein Beitrag zur Entwicklung des jüngsten Bundeslandes in Politik, Kultur und Wirtschaft, hg. von Klaus ALTMEYER/Jakob SLISZKA/Werner VEAUTHIER/Peter WEIANT, Saarbrücken 1958, S. 726; Joachim GRÄFF, Die Grundzüge der sozialen Sicherheit Frankreichs im Vergleich zur Sozialversicherung der deutschen Bundesrepublik und der Einfluß beider Rechtsordnungen auf die Entwicklung der Sozialversicherung des Saarlandes seit dem 1. Juli 1947, Diss. Köln 1954; Alex JUNGFLEISCH, Das saarländisch-französische Abkommen über soziale Sicherheit, in: Die Saar-Wirtschaft 1949, Heft 5, S. 8. Ferner der Überblicksartikel ohne Verfasser: Die Sozialversicherung. Organisatorischer Aufbau und Neuordnung im Saarland, in: Die Saar-Wirtschaft 1950, Heft 4, S. 11 sowie 1955, Hefte 16 und 17, S. 7.

6 Wolfgang BEHRINGER/Gabriele CLEMENS, Geschichte des Saarlandes, München 2009, S. 111-112.

7 Wilfried BUSEMANN, Kleine Geschichte der saarländischen Gewerkschaften nach 1945, hg. von der Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken 2005, S. 46.

8 Hans-Christian HERRMANN, Sozialer Besitzstand und gescheiterte Sozialpartnerschaft. Sozialpolitik und Gewerkschaften im Saarland 1945 bis 1955 (Veröffentlichungen der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung 28), Saarbrücken 1996, S. 95 und S. 100-101; Thomas GERGEN, Gewerkschaften in der deutschen Rechtsgeschichte, in: Arbeit und Recht (AuR). Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis 9 (2006), S. 307-313.

9 Norbert ENGEL, Die Familienzulagen im Saarland und ihre Erhaltung, Saarbrücken 1959 (Arbeitskammer des Saarlandes).

II. Sozialrecht und Familienfürsorge

Die Familienzulage gehört zum Familienlastenausgleich. Sie hat zum Ziel, dass Kinder nicht zu einem finanziellen Nachteil für Familien werden. Es gibt viele verschiedene Arten der Familienzulage. Am bekanntesten in Deutschland ist das Kindergeld, das es für das erste Kind erst seit 1975 gibt. Daneben existieren aber noch andere Ausprägungen, wie zum Beispiel Geburtsprämien und Ausstattungsbeihilfen für die Eltern von Neugeborenen und auch Zulagen für nicht berufstätige Ehepartner von Arbeitnehmern.

Die erste Familienzulage überhaupt wurde erstmals in Frankreich im Jahr 1860 eingeführt[10]. Sie wurde vom damaligen Marineministerium allen eingeschriebenen Seemännern mit Familie gewährt und betrug 0,10 Franc für jedes Kind. Nach und nach wurden dann in Frankreich Familienkassen von den Arbeitgebern eingerichtet. Man sah ein, dass die Löhne dem Preisniveau angepasst werden mussten. Das Pflichtversicherungsgesetz von 1932 verpflichtete die Unternehmen, Familienausgleichskassen beizutreten, die bereits einer ministeriellen Genehmigungspflicht unterlagen, deren Verwaltung wie Beitrags- und Leistungshöhe sich allerdings noch in Unternehmerhand befanden. Ab 1939 wurde das System in Frankreich vereinheitlicht und gänzlich in staatliche Kontrolle überführt. Über die nächsten Jahrzehnte wurde die Gesetzgebung mehrmals reformiert und der Kreis der Anspruchsberechtigten und Verpflichteten weiter ausgedehnt[11]. Bis zum heutigen Tage können Familien in Frankreich von diesem Lastenausgleich profitieren. Der deutschen Sozial- und Familienpolitik waren Familienzulagen fremd, auch nach dem II. Weltkrieg waren Diskussionen darüber nicht erwünscht: So diskreditierte sich derjenige politisch, der Kindergeld oder Familienlohn einforderte und auf die für die Sozialversicherung ungünstige Bevölkerungsentwicklung hinwies[12].

III. Die Einführung der Familienzulage zum 20. November 1947 im Saarland

Die Familienzulage wurde zum 20. November 1947 durch Verfügung des „Gouverneur de la Sarre" Gilbert Grandval nach französischen Muster im Saarland eingeführt. Am 2. März 1948 verabschiedete der Landtag die „Verordnung über Familienzulagen" und machte so aus der Verfügung des Gouverneurs ein saarländisches Gesetz, das rückwirkend zum 20. November des Vorjahres in Kraft gesetzt wurde. Das saarländische Parlament erfüllte mit dem Gesetz auch den Auftrag der saarländischen Verfassung aus Artikel 22, Ehe und Familie zu schützen und zu för-

---

[10] Die Familienzulagen, hg. von Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf 1954, S. 176.

[11] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 97-98.

[12] Oswald von NELL-BREUNING, Der Beitrag des Sozialkatholizismus zur Sozialpolitik der Nachkriegszeit, in: Katholizismus, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik 1945-1963, Paderborn 1980, S. 120; Irene MARTIN, Zur Frage des Kindergeldes, Diss. Marburg 1959, S. 18. In gewisser Weise hat sich diesbezüglich bis in die heutigen Tage in der bundesrepublikanischen Politik nichts geändert.

dern[13]. Wie nach dem I. Weltkrieg waren gerade die Familien auch nach dem II. Weltkrieg durch stark gestiegene Lebenshaltungskosten belastet[14]. Hintergrund des Gesetzes war es mithin, die Löhne im Saarland an die der französischen Arbeitnehmer anzugleichen und so die Wirtschaftsunion zwischen beiden Ländern voran zu treiben[15]. Doch betont die Denkschrift auch die Uneinheitlichkeit des Lohn- und Tarifwesens bei Familienlasten[16]:

Von der in der Sozialversicherung versicherten Bevölkerung war das Fehlen einheitlicher Bestimmungen auf dem Gebiete des Lohn- und Tarifwesens über die Zahlung eines Lastenausgleiches für verheiratete Arbeitnehmer und Familienväter als erheblicher Mangel empfunden worden. Zwar kennt man die Zahlung von Familienzulagen seit einer Reihe von Jahren, ist diese Leistung doch in einer Anzahl von Tarifverträgen – insbesondere im Bergbau und in der Hüttenindustrie – verankert gewesen. Der größere Teil der arbeitenden Bevölkerung erhielt jedoch bisher keine Familienzulagen. Aus diesem Grunde und da die Grenze für die Hilfe der Familien nunmehr viel weiter gezogen ist, wodurch die Leistungen auch einen viel höheren sozialen Wert haben, kann die Einführung dieser Leistung als sozialer Fortschritt bezeichnet werden.

Die Leistung der Familienzulage bestand aus zwei Komponenten, dem Unterhaltsgeld gemäß § 28 der Verordnung über die Familienzulagen[17], auch „Frauengeld" genannt, und dem Kindergeld gemäß § 29. Zunächst wird auf einige allgemeine Regelungen der Verordnung eingegangen.

1. Die Anspruchsberechtigten

Zum Kreis des Anspruchsberechtigten gehörten nach § 18 Abs. 1 alle jene, die aufgrund der Reichsversicherungsordnung, des Angestelltenversicherungsgesetzes oder des Reichsknappschaftsgesetzes in der Kranken- und Rentenversicherung versichert waren. Damit waren fast alle Arbeitnehmer und Angestellten anspruchsberechtigt. Ausgenommen waren nach § 25 die Beschäftigen der „Saarländischen Eisenbahnen" und die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, sowie der Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten. Für Beamte wurde ein Familienlastenausgleich über die Besoldung gewährt. Nach § 18 Abs. 2 wurde die Familienzulage auch weiter gewährt, wenn der Anspruchsberechtigte arbeitsunfähig war. Allerdings mussten dann auch die Voraussetzungen für die Gewährung des Krankengelds der Krankenversicherung vorliegen. Bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit wurde die Familienzulage, gemäß § 18 Abs. 4, für ein halbes Jahr nach Ende des Arbeitsverhältnisses,

---

[13] Rudolph BROSIG, Die Verfassung des Saarlandes. Entstehung und Entwicklung (Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung 131), Saarbrücken 2001, S. 134-135.

[14] Rainer HUDEMANN, Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung 1945-1953. Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung im Rahmen französischer Besatzungspolitik, Mainz 1988, S. 128.

[15] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 95 und 100.

[16] Denkschrift, in: Landtag des Saarlandes, Drucksache Abt. II Nr.15, ausgegeben am 10.3.1948, S. 12.

[17] Im Folgenden sind alle Paragraphen ohne Gesetzesangabe solche der Verordnung über Familienzulagen.

weiter bewilligt. Die Leistungen wurden gemäß § 31 nur auf Antrag bei der Kreisversicherungsanstalt gewährt und nach § 22 nach jedem abgelaufenen Monat an den Berechtigten ausgezahlt.

2. Die Beitragszahler

Die Beitragspflichtigen der Familienzulage waren allein die Arbeitgeber, deren Bedienstete der Versicherungspflicht in der Kranken-, Renten- oder knappschaftlichen Rentenversicherung unterlagen (§ 8). Ausgenommen von dieser Pflicht waren die „Saarländischen Eisenbahnen" und Arbeitgeber, deren Personal Vergütungen nach besonderen Tarifbestimmungen im öffentlichen Dienst sowie der Tarifordnung für Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten des Staates, der Gemeinden und der Versicherungsträger bezog. Die Ausnahmebestimmung in § 9 sollte aber restriktiv ausgelegt werden, um der Kasse nicht durch zu viele beitragsbefreite Ausnahmen die Leistungs- und Handlungsfähigkeit zu entziehen[18].

Die Höhe der Beiträge bemaß sich, gemäß § 10, auf 13 vom Hundert des Grundlohnes bis zu einem Plafond von 17.000 Francs. Auch ein eingegrenzter Kreis von Selbstständigen war nicht von dieser Pflicht ausgenommen. Nach § 10 mussten auch selbstständige Lehrer, Erzieher, Musiker, Hebammen und Pflegekräfte Beiträge, in Höhe von 5 vom Hundert des Grundlohnes leisten, sofern sie keine weiteren Angestellten in ihrem Betrieb beschäftigten. Weder das Gesetz selbst noch die Denkschrift zu selbigem geben Auskunft darüber, warum dieser Kreis von Selbstständigen nicht davon ausgenommen wurde.

Was den Grundlohn betraf, so verwies die Verordnung in § 11 auf die entsprechenden Regelungen zur Krankenversicherung. Nach § 12 hatten die Verpflichteten die Beiträge zusammen mit denen der Kranken- und Rentenversicherung zu entrichten. Die Regelung über Fälligkeit und Säumnis, in § 13, verweisen wiederum auf die Regelung zur Krankenversicherung oder der Reichsversicherungsordnung.

Auf französische Gesetze verweist die Verordnung nicht, wohl weil die Regelungen der Reichsversicherungsordnung schon seit langem in Kraft waren und es auch keine Bemühen gab, auf das französische System umzustellen.

3. Die Kasse für Familienzulagen

Die Kasse für Familienzulagen war gemäß § 1 bis zum 1.10.1951 eine Abteilung der Landesversicherungsanstalt (LVA) für das Saarland, die auch der Träger der Familienzulagen war. Allerdings wurde nach § 2 das Vermögen der Kasse für Familienzulagen getrennt von dem der Landesversicherungsanstalt verwaltet. Der Grund hierfür war, dass die Familienzulagen nicht als Bestandteil der Sozialversicherung im eigentlichen Sinne angesehen werden konnten. Ab 1.10.1951 wurde die Kasse für Familienzulagen zu einer selbstständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts[19].

---

[18] Denkschrift, in: Landtag des Saarlandes, Drucksache Abt. II Nr.15, ausgegeben am 10.3.1948, S. 13.

[19] Landtag des Saarlandes, Drucksache Abt. II Nr.15, ausgegeben am 10.3.1948, S. 1. Zum Streit um die Familienzulagekasse zwischen CVP einerseits und SPS und Hohem Kom-

4. Die Frauenzulage

Die Frauenzulage wurde jedem Arbeitnehmer oder Angestellten gezahlt, der eine Frau zu versorgen hatte, die selbst nicht berufstätig war (§ 28 Abs. 1). Der Berechtigte musste also überwiegend alleine für die Versorgung seiner Ehefrau aufkommen.

In Abs. 2 des § 28 geht die Verordnung sogar noch einen Schritt weiter und gewährt das „Frauengeld" auch dann, wenn die Ehefrau gestorben oder die Ehe geschieden war. Voraussetzung war dann aber, dass eine Verwandte der aufsteigenden oder absteigenden Linie, eine Verwandte der Seitenlinie bis zum dritten Grade oder eine Verschwägerte bis zum gleichen Grade ausschließlich den Haushalt des Berechtigten führt und von ihm ganz oder überwiegend unterhalten wurde. Nach § 30 Abs. 2 betrug das Frauengeld monatlich 300 Francs, was bei Zugrundelegung des vereinfachten Umrechnungskurses von 1:100 (DM zu Francs) damals 3 DM waren[20]. Diese Vorschrift war eine Erweiterung des französischen Familienzulagerechts durch den saarländischen Gesetzgeber[21].

Eine Anspruch auf die Frauenzulage bestand indes nicht, wenn die Ehefrau berufstätig war und mehr als 2.500 Saarfranken verdiente (siehe § 28 Abs. 3).

5. Das Kindergeld

Das Kindergeld wurde jedem Arbeitnehmer oder Angestellten ab dem ersten Kind gezahlt (§ 29). Für das erste Kind erhielt der Berechtigte monatlich 300 Francs, nach § 30 Abs. 2 a), für jedes weitere Kind, nach § 20 Abs. 2 b), 600 Francs. Kümmerte sich der Berechtigte um ein elternloses Kind, so bekam er hierfür gemäß § 30 Abs. 3 sogar 600 Francs.

Als Kinder im Sinne der Verordnung galten alle ehelichen, adoptierten, nicht ehelichen Kinder von Berechtigten sowie Stiefkinder, Enkel und Pflegekinder, die der Berechtigte unentgeltlich versorgte. Modern erscheint bei diesem Paragraphen die Tatsache, dass auch uneheliche Kinder eines Berechtigten darunter fallen. Besonders wenn man bedenkt, dass die Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Kindern in der Bundesrepublik erst ab 1998 verwirklicht wurde. Hier kam es einzig und allein darauf an, dass der Berechtigte für den Unterhalt des Kindes überwiegend selbst aufkam; auch machte die Bestimmung keinen Unterscheid zwischen Männern und Frauen[22]. Man kann also schlussfolgern, dass unverheiratete

---

missariat andererseits, siehe ausführlich HERRMANN (wie Anm. 8), S. 102-104; Klaus STEINHAUER, Das neue Gesetz über Familienzulagen vom 11. Juli 1951, in: Saar-Wirtschaft 1951, Heft 18, S. 6; DERS., Gesetz über die Familienzulagen, Durchführungsbestimmungen, Erlasse und Bescheide. Mit Erläuterungen, Recht des Saarlandes, Saarbrücken 1952.

[20] Siehe dazu das Gesetz Nr. 47-2158 vom 15. November 1947 zur Einführung der französischen Währung im Saarland sowie den dazu gehörigen Erlass Nr. 47-2170 über den Währungsumtausch im Saarland.

[21] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 188.

[22] SCHNEIDER, Unterhalt und Familienzulage, in: SRuStZ 1949, S. 52; Klaus STEINHAUER, Unterhalt und Familienzulagen, in: SRuStZ 1949, S. 74; DERS., Die Familienzulage, in: Saar-Wirtschaft 1949, Heft 12, S. 9 sowie jeweils ohne Verfasser in verschiedenen Aus-

berufstätige Frauen auch Kindergeld bekamen. Für die vierziger und fünfziger Jahre des vorhergehenden Jahrhunderts ist diese Vorschrift sehr fortschrittlich.

Unter die Bestimmung fielen auch noch Stiefkinder, Enkel und Pflegekinder. Dies ist wohl eine direkte Reaktion auf die gesellschaftliche Situation im Saarland der Nachkriegsjahre. Zahllose Familien waren durch den Krieg auseinander gerissen worden. Viele Familienväter waren gefallen, ein Teil der Bevölkerung bei Bombenangriffen gestorben. Oftmals musste ein Geschwister oder die Großeltern eines Kindes dieses aufnehmen und versorgen. Viele Witwen heirateten auch wieder, und die Kinder aus den vorhergegangenen Ehen mussten versorgt werden. Der Gesetzgeber konnte so sicher stellen, dass für viele Kinder gesorgt wurde und sie nicht in Pflegeheimen unterkommen mussten, da sie eventuell als zu große Belastung angesehen wurden.

Daneben sah § 29 vor, dass Kindergeld für Kinder über das 15. Lebensjahr hinaus gezahlt wurde, wenn diese sich in Schul- oder Berufsausbildung befanden oder infolge körperlicher oder geistiger Behinderung nicht selbst unterhalten konnten. Die Denkschrift kündigt noch für die nicht geregelten Fälle Bestimmungen an: bei Entziehung der väterlichen Gewalt (heute elterliche Sorge), Vormundschaft sowie für den Fall, dass das Kind Dritten anvertraut wird, etwa bei Unterbringung in einem Kinderheim, einem Waisenhaus oder einer Erziehungsanstalt sowie für die Fälle, in denen die Ehe geschieden ist, die Eltern getrennt oder bereits in Scheidung leben[23].

Ein Erlass vom 9. April 1948 sah eine „Frauenzulage" in Höhe von 500 Francs vor, wenn zusätzlich Kindergeld gezahlt wurde. Er erhöhte das Kindergeld für das erste Kind auf 500 Francs, für jedes weitere 1.200 Francs und für jedes elternlose Kind 1.200 Francs[24].

IV. Hintergrund der Familienzulage

Das Familienzulagenrecht hat, wie schon erwähnt, seine Wurzeln in Frankreich. Die katholische Soziallehre hatte ebenfalls einen entscheidenden Einfluss auf die Einführung einer solchen Regelung. Nach dem Subsidiaritätsprinzip der katholischen Gesellschaftslehre sollten einzelne gesellschaftliche Gruppen zunächst selbst versuchen, sich untereinander zu helfen, bevor diese Aufgaben an den Staat fielen; dies war hier der Arbeitgeber. Impulse für einen Familienlohn gingen bereits von der Sozialenzyklika „Rerum Novarum" von 1891 aus, die forderte, dass der Lohn nicht nur aus der Leistung resultiere, sondern auch den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden müsse[25].

Nach dem II. Weltkrieg erwies sich die Familienzulage als sehr nützliches Mittel, die Probleme zu bekämpfen, die durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung entstanden waren. Der zweite Weltkrieg hinterließ eine Altersstruktur der Be-

---

gaben der Saar-Wirtschaft von 1949 bis 1954, siehe dazu im Einzelnen die Nachweise bei FOLZ (wie Anm. 4), S. 73.

[23] Denkschrift, in: Landtag des Saarlandes, Drucksache Abt. II Nr.15, ausgegeben am 10.3.1948, S. 15.

[24] BUSEMANN (wie Anm. 7), S. 46.

[25] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 102.

völkerung, die nicht mehr der einer klassischen Alterspyramide, mit vielen Beitragzahlern im erwerbsfähigen Alter und weniger Beitragsempfängern, entsprach. Daneben hatte Frankreich schon lange mit einem Arbeitskräftemangel zu kämpfen[26]. Alle Mittel, die Geburtenrate zu steigern, waren somit probat. Durch die Familienzulagen konnten sich auch einkommensschwächere Familien mehr Kinder leisten. Neben dem Kindergeld wurden dann auch noch Ausstattungsbeihilfen für Neugeborene gezahlt, sowie Stillprämien[27].

Im Saarland war die Steigerung der Geburtenrate nicht der Grund für die Einführung der Familienzulagen, sondern eher die Lohnangleichung und Wirtschaftsunion mit Frankreich. Allerdings waren auch dort rückläufige Geburtenraten zu verzeichnen. Dazu kam, dass das Heiratsalter sehr hoch war und die Menschen dementsprechend spät Kinder bekamen und somit für weitere Nachkömmlinge dann schon zu alt sein konnten[28].

Im Saarland fand die Einführung der Verordnung bei allen Parteien großen Zuspruch und Unterstützung. Bei den Christdemokraten der CVP fand die Familienzulage Anklang, weil sie ganz im Sinne der katholischen Soziallehre, kinderreiche Familien unterstützte und dem Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe entsprach[29]. Auch fand das Gesetz Beifall, weil für Arbeitgeber kein Grund mehr bestand, kinderreiche Familienväter nicht einzustellen. Denn die Abgabe mussten sie ohnehin zahlen. Die saarländischen Sozialdemokraten und die Gewerkschaften schließlich befürworteten die Familienzulage, weil sie eine alleinige Abgabe der Arbeitgeber war und somit keine Belastung für Arbeitnehmer darstellte[30].

Im Gegensatz zu Frankreich herrschte in der Bundesrepublik kein Arbeitskräftemangel; ganz im Gegenteil, es gab eine hohe Arbeitslosenquote. Familienzulagen waren dem deutschen Sozialversicherungssystem fremd; lediglich einige große Unternehmen, wie Siemens, versuchten die finanzielle Situation, ihrer Arbeitnehmer mit Kindern, zu verbessern. Auch andere Branchen hatten Familienkassen, jedoch wurden diese wegen der Inflation in den zwanziger Jahren wieder abgeschafft. Die Einführung einer Familienzulage auf breiter Ebene konnte sich auch später nicht durchsetzen[31]; nur bei der Beamtenbesoldung war die Familienzulage vom Staat vorgesehen.

In der Ära Adenauer bestanden unterschiedliche Ansichten zum Familienausgleich. Während die SPD durchaus für die Einführung einer Familienzulage war, stand die CDU auf dem Standpunkt, eine Regelung der Familienzulagen der Wirtschaft selbst zu überlassen[32]. Nach dem Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik wollten viele die Familienzulage erhalten und sogar in der Bundesrepublik einführen[33]. Allerdings kam es dazu nicht, da, wie oben schon angemerkt, die regierende CDU einen anderen Standpunkt vertrat; auch der katholische Flügel der CDU

---

[26] Ebd. (wie Anm. 8), S. 34 und 96.
[27] Die Familienzulagen (wie Anm. 10), S. 178.
[28] Ebd. S. 171-172.
[29] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 101 und Seite 189.
[30] Ebd. S. 101.
[31] Ebd. S. 96-98.
[32] Die Familienzulagen (wie Anm. 10), S. 164.
[33] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 210.

konnte sich in dieser Hinsicht nicht durchsetzen. So wurden die Familienzulagen bei der Wiedereingliederung abgeschafft. Erst 1964 wurde dann das Kindergeldgesetz verabschiedet. Kindergeld zahlte der Staat demnach aber nur an Erwerbstätige, ab dem dritten Kind und für jedes weitere Kind[34]. Seit 1975 wird das Kindergeld ab dem ersten Kind gezahlt. In Deutschland favorisierte der Gesetzgeber schon immer die Variante der Entlastung über die Steuern und entsprechender Freibeträge[35].

V. Zusammenfassung und Bewertung

Das Gesetz vom 30. Juni 1959 zur Einführung von Bundesrecht und Außerkraftsetzung von saarländischen Rechtsnormen auf den Gebieten der Arbeitsbedingungen und des Familienlastenausgleiches im Saarland[36] trat zum „Tag X" in Kraft, sodass die Besonderheit des saarländischen Familienzulagesystems ebenfalls endete.

Die Besonderheiten der saarländischen Familienzulage waren durchweg fortschrittlich, insbesondere die Voraussetzungen für die Beantragung von Kindergeld und dessen Zahlung ab dem ersten Kind. Das „Frauengeld" in diesem Umfang war eine saarländische Eigenheit; selbst zur damaligen Zeit existierte es in Frankreich nicht in dieser Form.

Klagen zum Familienzulagesystem kamen nicht vor die Verwaltungsgerichte, ebensowenig vor das Landessozialgericht, das erst 1959 eingeführt wurde[37]. Vielmehr sollten nach § 33 Streitigkeiten über Leistungen auf Antrag in erster Instanz das Oberversicherungsamt für das Saarland mit den entsprechenden Verfahrensvorschriften über das Spruchverfahren in Sachen der Krankenversicherung entscheiden. Der Rekurs gegen Urteile des Oberversicherungsamtes war dann beim Landesversicherungsamt einzulegen. Allerdings waren die Rekursmöglichkeiten in § 34 sehr begrenzt, denn der Rekurs war von vorneherein ausgeschlossen, wenn es sich um Höhe, Beginn und Ende des Frauen- und Kindergeldes sowie für einen Bezug der Leistungen von weniger als sechs Monaten drehte.

Der saarländische Gesetzgeber machte sich im Ergebnis durchaus eigene Gedanken über die Ausgestaltung seiner Gesetze und übernahm nicht blind alles, was Frankreich ihm vorlegte. Bei der Einführung der „Frauenzulage" ging es damals vielleicht nicht unbedingt nur darum, wie viele meinen, die Frau an das Heim zu binden und die Arbeitsplätze für Männer zu sichern, sondern vielmehr um die in der saarländischen Verfassung geschützte Familie als Ganzes.

---

[34] Heinrich KREBS, Bundeskindergeldgesetz, Berlin 1966, S. 16.

[35] HERRMANN (wie Anm. 8), S. 98 und 100.

[36] BGBl. I S. 361; siehe auch BITZ, Zur Neuregelung der Arbeitsbedingungen und des Familienlastenausgleiches im Saarland, in: BB 1959, 889; Kurt PFEIFER, 50 Jahre Arbeitsgerichtsbarkeit, in: 50 Jahre saarländische Arbeitsgerichtsbarkeit 1947-1997. Festschrift, hg. vom Präsidenten des Landesarbeitsgerichts Saarland, Saarbrücken 1997, S. 3-28, hier S. 19.

[37] Karl-Heinz FRIESE, Aus den Nachkriegswirren ins dritte Jahrtausend – Die Geschichte der saarländischen Verwaltungsgerichtsbarkeit moderner Prägung, in: Verwaltungsgerichtsbarkeit im Saarland, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Oberverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts in Saarlouis, hg. von Karl-Heinz FRIESE, Saarbrücken 2002, S. 17-68, hier S. 39.