Das 200-Milliarden-Euro Märchen

Eine rasante Aufwärtsentwicklung gab es bei den Leistungen des Staates für die Familien, die mittlerweile ein beeindruckendes Niveau erreicht haben – wenn man den Verlautbarungen des Bundesfamilienministeriums folgt. Erstmals für das Jahr 2006 wurde eine Liste aller Leistungen veröffentlicht; die 154 Positionen summierten sich auf 184,4 Milliarden Euro. Für das Jahr 2007 werden 182,3 Milliarden Euro genannt. Die Summe stieg in den Jahren 2008 und 2009 auf 186,5 Milliarden Euro bzw. auf 195,0 Milliarden Euro. Nach der aktuellsten Veröffentlichung (erschienen im Januar 2013) mit der Überschrift „Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010" soll für 156 ehe- und familienbezogene Einzelmaßnahmen ein Volumen von 200,316 Milliarden Euro (nach Korrektur eines Rechenfehlers des Ministeriums) anfallen. Das bedeutet eine Steigerung um 10 Prozent gegenüber 2007, also innerhalb von drei Jahren. In seinem Vorwort für die aktuelle Veröffentlichung schreibt das Bundesfamilienministerium, es handele sich um eine „zwischen den Ressorts der Bundesregierung abgestimmte und in Wissenschaft und Verbänden breit akzeptierte Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland".

WAS STECKT WIRKLICH HINTER DIESEN ZAHLEN?

Die Gesamtsumme aus dieser Liste findet sich in zahlreichen weiteren Veröffentlichungen wieder und wird offensichtlich von vielen Medien bedenkenlos verwendet, denn sie stammt ja quasi aus „amtlicher" Quelle. Auch der „Spiegel" berief sich in seiner Ausgabe vom 04.02.2013 in seiner viel diskutierten Titelstory „Das Sorgenkind – Deutschlands gescheiterte Familienpolitik" mit der Überschrift „Der 200-Milliarden-Irrtum" auf diese Zahlen und stellte fest: „Es geht um rund 200 Milliarden Euro, die der Staat jedes Jahr zur Förderung von Kindern und Familien ausgibt". Jürgen Borchert bezeichnet dies in seinem im August 2013 vorgestellten Buch „Sozialstaatsdämmerung" als „Die Spiegel-Ente".

Doch was steckt wirklich hinter diesen Zahlen? An welchen Stellen wird ein falscher Eindruck erweckt? Die vom Bundesministerium behauptete breite Akzeptanz in Wissenschaft und Verbänden ist jedenfalls zweifelhaft.

Bereits bei flüchtiger Betrachtung fällt auf, dass in der Überschrift der Verlautbarung des Bundesfamilienministeriums von „familienbezogenen" Leistungen die Rede ist, im ersten Satz aber von „ehe- und familienbezogenen" Leistungen. Unter den Maßnahmen finden sich zahlreiche Positionen, die keinen Familienbezug aufweisen, sondern nur ehebezogen sind. Dies wird bei Übernahme der Gesamtsumme häufig vergessen, z. B. auch im oben zitierten Beitrag im „Spiegel". Zwei Beispiele: Zu den aufgelisteten Maßnahmen zählen auch das Ehegattensplitting (19,8 Milliarden Euro) und die Witwen- und Witwerrenten (38,1 Milliarden Euro). Beide knüpfen nur an die Ehe an. Insgesamt enthält die Liste 74,9 Milliarden Euro an rein ehebezogenen Leistungen und weist diese auch getrennt aus – aber das geht bei der Verwendung der Summe der Leistungen meist unter. Im Übrigen zeigt die Zahl zur Wirkung des Ehegattensplittings, dass die genannten Beträge nicht immer reell sind: Durch eine (theoretische) Abschaffung des Ehegattensplittings ließen sich nach seriösen Schätzungen, u. a. des Bundesfinanzministeriums, nur zwischen 2 und 5 Milliarden Euro einsparen.

Es gibt mehrere weitere Kriterien, mit denen man sich befassen sollte, wenn man die tatsächliche Höhe der Leistungen des Staates für die Familien kennenlernen möchte, vor allem wenn es um echte „Förderung" von Familien geht und nicht um Leistungen aufgrund von allgemeinen Verpflichtungen, die der Staat gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern hat, oder um verfassungsrechtlich gebotenen Familienlastenausgleich. Ein großer Teil der Positionen aus der Liste des Ministeriums scheidet dabei nach und nach aus. →

Reinhard Loos
Sachbeauftragter "Steuern, Transfers und Soziale Sicherung" im Bundesverband des Familienbundes

Ein weiteres „Ausschlusskriterium" bei der Zuordnung zu den Maßnahmen des Staates betrifft diejenigen Leistungen, die überwiegend aus den Beiträgen der Versicherten in den Sozialversicherungen erbracht werden, also nicht vom Staat. Besonders zu erwähnen sind dabei noch die Maßnahmen,

EINE DER FORDERUNGEN DES FAMILIENBUNDES LAUTET, DIE KINDERFREIBETRÄGE AUS DEM EINKOMMENSTEUERRECHT AUCH BEI DER BEITRAGSMESSUNG IN DER SOZIALVERSICHERUNG ANZUWENDEN

die nur dem Ausgleich von Leistungen der Familien für die Versichertengemeinschaft gelten. Dazu gehört z. B. die sogenannte „beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder" in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Pflegeversicherung und der Rentenversicherung (GRV), die vom Bundesfamilienministerium mit insgesamt 30,4 Milliarden Euro veranschlagt wird. Doch eine beitragsfreie Mitversicherung besteht in Wahrheit nicht. Denn fast alle, die selbst erwerbstätig sind, zahlen von ihren Einkommen eigene Beiträge an die GKV und die GRV. Dies betrifft übrigens auch die sog. Minijobber, von deren Einkommen in der Regel (falls es sich nicht um Beamte handelt) 13% Beitrag an die Krankenversicherung und 15 % an die Rentenversicherung abgeführt werden, oder es wird sogar auf den vollen Rentenbeitrag aufgestockt. Und diejenigen, die über kein oder nur über ein geringes eigenes Erwerbseinkommen verfügen, haben innerhalb einer Familie in der Regel einen Unterhaltsanspruch gegenüber ihrem Ehepartner oder einem Elternteil, wenn dieser Einkommen aus Erwerbsarbeit bezieht. Und von diesen Aufwendungen für den Unterhalt werden selbstverständlich auch Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Kinderfreibeträge gibt es bisher (nur) bei der Bemessung der Einkommensteuer, also im Steuerrecht und nicht in der Sozialversicherung. Eine der Forderungen des Familienbundes, die auch in den aktuellen Musterverfahren zur Transferausbeutung beim Bundessozialgericht vertreten wird, lautet, die Kinderfreibeträge aus dem Einkommensteuerrecht auch bei der Beitragsbemessung in der Sozialversicherung anzuwenden. Sie ist bisher nicht erfüllt. Und auch dann gäbe es keine beitragsfreie Mitversicherung, sondern eine Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit, weil das Heranwachsen von Kindern in einem generationenübergreifenden Umlagesystem notwendig für den Erhalt des Systems ist. Allein von den Finanzbeiträgen der jetzt aktiven Generation kann ein solches Umlagesystem keinen Bestand haben, denn dann fehlen die zukünftigen Beitragszahler, die bereit und in der Lage sind, durch ihre Beitragszahlungen die Erwartungen der heutigen Beitragszahler zu erfüllen. Vgl. dazu auch den vom Bundesfamilienministerium herausgegebenen „Familienreport 2012" (S. 45 f.), wo es heißt, dass die "Mitversicherung von Kindern in der Sozialversicherung (16,1 Milliarden Euro)" zum "Familienlastenausgleich" gehöre und nicht zur "Familienförderung im engeren Sinne".

Besonders erwähnenswert sind die angeblichen Leistungen für die Kindererziehung in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Sie werden in der Liste des Bundesfamilienministeriums auf 11,6 Milliarden Euro beziffert. Diese Zahl findet sich auch im Rentenversicherungsbericht 2012 der Bundesregierung (S. 55). Doch tatsächlich werden nur 6,3 Milliarden Euro für Kindererziehungsjahre ausgezahlt (wie ebenfalls dem Rentenversicherungsbericht 2012, S. 27, zu entnehmen ist), und auch dieser Betrag stellt keine „Förderung" der Familien dar, sondern nur einen kleinen Ausgleich für die Leistungen der Familien für den Bestandserhalt der Umlagesysteme.

Besonders beim Kindergeld lohnt es sich, genauer hinzuschauen. Es wird in der Liste des Bundesfamilienministeriums mit 40,08 Milliarden Euro ausgewiesen. Doch bei einem großen Teil dieser Leistung handelt es sich nicht um Transferzahlungen mit Fördercharakter an die Familien, sondern um die Rückzahlung von vorher zuviel gezahlter Lohnsteuer. Denn Arbeitnehmer in ein und derselben Steuerklasse zahlen zunächst bei gleich hohem Einkommen gleich hohe Steuern, unabhängig davon ob sie Kinder haben oder nicht. Kinderfreibeträge werden bei der monatlichen Lohnabrechnung nicht steuermindernd berücksichtigt, obwohl sie eigentlich die Lohnsteuerbelastung sofort mindern müssten, wie auch andere auf der (mittlerweile elektronisch geführten) Lohnsteuerkarte eingetragenen Freibeträge. Statt der Lohnsteuerminderung zahlen die Familienkassen Kindergeld an die Familien, das nach Jahresende mit der fiktiven Wirkung der Kinderfreibeträge verglichen wird. Nur der Teil des Kindergeldes, der über die Wirkung des Kinderfreibetrages hinaus geht, stellt tatsächlich eine Familienförderung dar. Insgesamt sind dies 19,34 Milliarden Euro, also weniger als die Hälfte des Gesamtvolumens des Kindergeldes – wie übrigens auch das Bundesfamilienministerium selbst einräumt (s. u.).

468 Millionen Euro kosten Familienzuschläge in der Besoldung und in den Beihilfezahlungen an Beamte. Aber diese Leistungen werden vom Staat als Arbeitgeber an einen Teil seiner Beschäftigten gezahlt und sind wie eine tarifliche Leistung zu betrachten, auf die nicht alle Familien einen Anspruch haben. Insoweit ist auch hier keine Familienförderung gegeben. Abstrus ist die Aufnahme der Kosten für die Schülerbeförderung

in die Liste der Fördermaßnahmen. Der Staat hat die Schulpflicht eingeführt und die ist unstrittig. Aus dem Anspruch auf einen kostenlosen Schulbesuch folgt für Schulpflichtige analog ein Anspruch auf kostenlose Beförderung zur Schule. Viele Kinder können keine nahe liegende Schule besuchen, sondern müssen zu einer nur per Bus erreichbaren Schule fahren; dies hängt vor allem von den Entscheidungen der Schulträger über die Schulstandorte ab und stellt keine Familienförderung dar.

1,70 Milliarden Euro werden pro Jahr im Rahmen der Jugendhilfe für ambulante Hilfen (Erziehungsberatung, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft/Betreuungshelfer, sozialpädagogische Familienhilfe) ausgegeben. Mit der Aufnahme dieser Positionen in die Liste der Fördermaßnahmen widerspricht sich das Bundesfamilienministerium selbst. Denn laut dem vom selben Ministerium herausgegebenen „Familienreport 2012" (S. 46) gehören die Ausgaben für Jugendhilfe zum "Wächteramt des Staates" und sind als "spezifische Hilfen" einzuordnen.

Zusammengefasst kommt der Familienbund (FDK) zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2010 tatsächlich nur etwa 39,1 Milliarden Euro für Familienförderung ausgegeben wurden. Diese Summe verteilt sich wie folgt auf die einzelnen vom Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) definierten Untergruppen:

Die Bundesregierung scheint sich selbst dessen bewusst zu sein, dass ihre Maßnahmen-Liste einen falschen Eindruck über das tatsächliche Volumen der familienbezogenen Leistungen erwecken kann. Im von ihr herausgegebenen „Familienreport 2012" (S. 42) heißt es dazu, dass „lediglich 55,4 Milliarden Euro als Familienförderung im engeren Sinne und rund 52,9 Milliarden Euro als weitgehend verfassungsrechtlich gebotener Familienlastenausgleich zu verstehen sind." Drei Seiten weiter heißt es, es „können lediglich 55,4 Milliarden Euro als Familienförderung im engeren Sinne bezeichnet werden. Dies ist der Bereich, auf den sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in erster Linie konzentrieren kann. Hierunter fällt beispielsweise der Förderanteil des Kindergelds, der rund 19,3 Milliarden Euro ausmacht, oder auch das Elterngeld mit seinen 4,6 Milliarden Euro". Der Zuordnung dieser beiden Beträge zur Familienförderung stimmt der Familienbund zu. Leider wird im „Familienreport 2012" nicht erläutert, welche weiteren Leistungen vom Bundesministerium bei den 55,4 Milliarden Euro mitgezählt werden. Klar ist: Sogar die Bundesregierung geht also davon aus, dass fast drei Viertel der von ihr aufgelisteten Maßnahmen nicht als Familienförderung anzusehen sind. Schade nur, dass diese Erkenntnis nicht deutlicher kommuniziert wird und stattdessen der Eindruck erweckt wird, die Leistungen für Familien seien „viel zu üppig ausgestattet" (J. Borchert). So bleibt die 200-Milliarden-Botschaft der Bundesregierung ein Märchen...

DER FAMILIENBUND KOMMT ZU DEM ERGEBNIS, DASS IM JAHR 2010 TATSÄCHLICH NUR ETWA 39,1 MILLIARDEN EURO FÜR DIE FAMILIENFÖRDERUNG AUSGEGEBEN WURDEN

UNTERGRUPPE	BMFSFJ	FDK
Summe steuerliche Maßnahmen	45.627	22.337
Summe Geldleistungen	25.134	7.981
Summe Maßnahmen der Sozialversicherung	27.304	0
Summe Realtransfers (natürlich ohne Schule!)	27.397	8.759
Familienbezogene Leistungen	**125.462**	**39.077**
Summe ehebezogener Leistungen	74.854	
Ehe- und familienbezogene Leistungen	**200.316**	

Es ergibt sich somit eine Differenz von 161,2 Milliarden Euro.

(alle Beträge in Mio. Euro)