

## **Auf dem sozialen Auge blind: Die Vorschläge der SPD zur Finanzierung von mehr Kinderkrippenplätzen sind nicht tragfähig und sozial ungerecht**

### **1. Einführung**

Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen (CDU) hat im Februar 2007 einmal mehr bewiesen, welches Talent sie im Umgang mit den Medien und im Verschleiern problematischer Politikinhalt hat. Mit einem Interview stieß sie eine Debatte um den Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuungsangebote für unter-3-jährige Kinder an. Ihre Forderung nach einer Verdreifachung der Zahl der Kinderkrippenplätze auf 750.000 war der Ausgangspunkt für eine heftige Debatte, in der sich kinder-, familien-, gleichstellungs- und arbeitsmarktpolitische Inhalte miteinander vermischten. Nicht zu Unrecht hat die SPD in dem Vorstoß von der Leyens einen Angriff auf ihre Kernkompetenz in der Familienpolitik ausgemacht. Ebenso wenig konnte es überraschen, dass die Sozialdemokraten schnell einen Vorstoß in der entscheidenden Frage der Finanzierung des Ausbaus in der Öffentlichkeit platzierten. Schließlich arbeitete seit geraumer Zeit eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Nicolette Kressl und Bärbel Dieckmann an den gleichen Fragestellungen. Am 27.2.2007 präsentierte Parteichef Kurt Beck gemeinsam mit Fraktionschef Peter Struck, Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und den beiden Arbeitsgruppenleiterinnen das Konzept<sup>1</sup>. Es ist davon auszugehen, dass die SPD-Spitze mit der kurzfristigen Platzierung des Vorstoßes zwei Ziele verfolgte:

- a) Die Gewinnung des Felds der Familienpolitik als sozialdemokratische Kernkompetenz, die einen Gegenakzent zu den verabschiedeten und noch zu verabschiedenden sozial- und innenpolitischen Brutalitäten setzen soll.
- b) Die Steuerung der beginnenden öffentlichen Debatte um die Finanzierung des Ausbaus, wobei es für die SPD vor allem auf die Verschleierung von problematischen Entscheidungen ankommt, die sie höchstwahrscheinlich in diesem Zusammenhang als Koalitionspartner mit zu tragen haben wird.

Aus linker Perspektive ist der Ausbau öffentlich verantworteter Kindertagesbetreuungsangebote eine der zentralen sozialstaatlichen Herausforderungen des Jahrzehnts. Hier wird in die Zukunft investiert. Kinderkrippen und Kindergärten, die allen Kindern zugänglich sind, können als Orte frühkindlicher Erziehung und Bildung beim Abbau sozialer Ungleichheit mitwirken. Sie sind außerdem eine sozialstaatlich zu garantierende Infrastruktur, die insbesondere die Erwerbsbeteiligung junger Frauen erhöht und auch deshalb armutsverhindernd wirkt. DIE LINKE. begrüßt deshalb je-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird auf die im Internet veröffentlichte Fassung des Konzeptes „Gute Betreuung ab eins! Unser Konzept für einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung“ (online: <http://www.spd.de/menu/1705482/>, Abruf am 27.2.2007) Bezug genommen.

den Vorschlag zum Ausbau des Angebots an Kinderkrippenplätzen. Die SPD-Vorschläge zur Finanzierung einer Verdreifachung des Angebots an Kinderkrippenplätzen sind allerdings alles andere als eine sozial- und familienpolitische Offensive, sondern im Gegenteil eine Mogelpackung. Hinter den schönen Worten versteckt sich eine graue sozialpolitische Wahrheit: die SPD will nicht in bessere Rahmenbedingungen für Kinder, Jugendliche und Familien investieren, sondern lediglich vorhandene Leistungen umverteilen. „Kinder kriegen mehr!“, lautet ein vielgebrauchter Slogan der Bundesregierung. Aber sie müssen es selbst bezahlen, könnte aus Sicht der Post-Hartz-IV-SPD hinzugefügt werden.

## **2. Die SPD-Vorschläge im Einzelnen**

Die SPD schlägt vor, den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote in drei Maßnahmenpaketen zu forcieren:

- a) Die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung vom 1. Geburtstag bis zum Schuleintritt für jedes Kind;
- b) Eine Qualifizierungsoffensive für ErzieherInnen;
- c) Die schrittweise Abschaffung der Elternbeiträge für Kinderkrippen und Kitas.

Die jährlichen Kosten für diese Maßnahmen beziffert die SPD im der Endausbau ab 2010 mit:

- a) 4,22 Mrd. Euro für die Verwirklichung des Rechtsanspruchs;
- b) 765,5 Mio. Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität
- c) 1,4 Mrd. Euro für die Abschaffung der Elternbeiträge

Für das insgesamt nach SPD-Angaben nötige Finanzvolumen von ca. 6,385 Mrd. Euro gibt die Partei eine Gegenfinanzierung in Höhe von jährlich 4,69 Mrd. Euro an, die sich aus folgenden (jeweils als Jahreswerte angegebene) Einzelposten ergibt:

- a) 630 Mio. Euro durch demografisch bedingte Einsparungen beim Kindergeld;
- b) 1,88 Mrd. Euro durch ein Aussetzen der für 2009 zu erwartenden Kindergelderhöhung;
- c) 280 Mio. Euro durch eine Absenkung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung nach EStG um 300 Euro;
- d) 1,9 Mrd. Euro durch die Umwandlung des Ehegattensplittings nach EStG in ein Realsplitting mit einem Übertrag von 15.000 Euro.

Die Differenz zu den erwarteten Mehrausgaben in Höhe von 1,695 Mrd. Euro erklärt sich nur teilweise daraus, dass die Partei den Ausgabeposten (c), die 1,4 Mrd. Euro für die Abschaffung der Elternbeiträge, komplett durch die Länder und nach deren Möglichkeiten finanzieren lassen will. Die verbleibende Differenz von immerhin noch 295 Mio. Euro wird nicht erklärt. Schon rein rechnerisch bleibt die SPD also die Antwort auf die Frage schuldig, wie sie das benötigte Geld in voller Höhe aufbringen will

### 3. Bewertung der Finanzierungsvorschläge im Einzelnen

- a) **Demografiebedingte Einsparungen beim Kindergeld:** Abgesehen davon, dass Voraussagen über zukünftige Geburtenraten nie ganz seriös sind, werden schon jetzt durch die gesunkene Geburtenrate früher nötige Mittel frei. Das Ziel, diese Mittel wenigstens teilweise für einen Ausbau von Betreuungsangeboten zu verwenden ist mindestens nicht falsch, auch wenn noch unsicher ist, wie viel Geld hier tatsächlich frei wird.
- b) **Aussetzung der für 2009 zu erwartenden Erhöhung des Kindergelds:** Diese Maßnahme ist unter den gegenwärtigen Bedingungen strikt abzulehnen. Dazu muss zunächst die SPD-Forderung in die Realität übersetzt werden. Das Kindergeld wurde letztmalig im Jahr 2000 auf den jetzigen Stand von 154 Euro pro Kind und Monat (179 Euro ab dem dritten Kind) angehoben. Seitdem hat die Verbraucherpreisentwicklung dafür gesorgt, dass das Kindergeld heute real fast 10% weniger wert ist, als im Jahr 2000. Nehmen wir an, dass dann die nächste Anhebung erst im Jahr 2013 erfolgen sollte, dann fordert die SPD auf diese Weise bei einer weiterhin angenommenen durchschnittlichen Inflationsrate von 2% bis zum Jahr 2013 eine reale Kürzung des Kindergelds um ca. 21% im Vergleich zum Jahr 2000. Eine reale Kürzung des Kindergelds trifft zudem überproportional stark diejenigen, die besonders stark auf diesen Einkommensbestandteil angewiesen sind, und die auch nicht – wie die BezieherInnen hoher Einkommen – von den Kinderfreibeträgen profitieren. Die BezieherInnen niedriger Einkommen werden also besonders stark von diesem Vorschlag der SPD getroffen. Völlig im Unklaren haben die SPD-Spitzen gelassen, ob sie ihre Einfrierung kindbezogener Transfers auch auf ausgewiesene Sozialleistungen, wie das Sozialgeld nach § 28 SGB II, ausdehnen wollen. Wenn dem so wäre, dann wäre das nur ein weiterer Beleg für den Verlust sozialdemokratischer Überzeugungen in der SPD. Der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote, der allen Bevölkerungsteilen zugute kommt, wird durch eine Maßnahme finanziert, die Einkommensschwache besonders hart trifft. Sozialpolitisch geboten wäre ein Aus- und Umbau von Kindergeld und Kinderzuschlag (nach § 6a BKGG) zu einer bedarfsorientierten und armutsfesten Kindergrundsicherung. Verfassungsrechtlich fraglich wäre (mangels Vorbildern) zumindest, ob die Umschichtung von Kindergelderhöhungen in den Ausbau von Betreuungsangeboten überhaupt im freien Gestaltungsspielraum der Bundesregierung liegt, ob mit anderen Worten, wenn der Existenzminimumbericht der Bundesregierung 2009 entsprechendes ergibt, auf eine Anhebung von Freibeträgen und Kindergeld verzichtet werden kann.
- c) **Absenkung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung:** Diese Maßnahme ist offensichtlich das soziale Feigenblatt für die reale Absenkung des Kindergelds. Die Freibeträge sind ohnehin nur für höhere Einkommensgruppen von Bedeutung. Eine moderate Kappung ist sozial- und verteilungspolitisch kaum zu kritisieren, wäre aber dann überflüssig, wenn das duale System des Fa-

milienleistungsausgleichs durch ein deutlich erhöhtes Kindergeld ersetzt würde.

- d) Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Realsplitting:** Die Ablösung des Ehegattensplittings durch ein Realsplitting mit Übertrag ist im Rahmen eines steuerpolitischen Gesamtkonzepts grundsätzlich zu begrüßen. Die SPD-Vorschläge sind allerdings so zaghaft, dass sie nur sehr wenig Geld erbringen und hohe und höchste Einkommen viel zu sehr schonen. Problematisch ist die Höhe des übertragbaren Freibetrags, der mit 15.000 Euro sehr viel individuellen Gestaltungsspielraum lässt. DIE LINKE. plädiert grundsätzlich für ein ähnliches Modell, will aber den übertragbaren Freibetrag sehr viel niedriger halten. Unterhaltsleistungen sollen nur bis zur Höhe eines steuerfreien Existenzminimums berücksichtigt werden können. Die Formulierung im SPD-Konzept lässt zudem sehr viele Detailfragen offen, von denen die konkreten Folgen für die Betroffenen und die politische Bewertung abhängen.

#### **4. Generelle Kritik– Die Post-Hartz-IV-SPD hat Angst vor der Verteilungsfrage**

Die SPD-Vorschläge zur Finanzierung des Ausbaus der Kinderkrippenplätze beinhalten keine Ausweitung des Gesamtleistungsniveaus, das der Sozialstaat für Kinder, Jugendliche und Familien bereit hält. Sie sind vor allem eine milliardenschwere Umverteilung unter den Familien. Besonders drastisch wird dies am Beispiel der beabsichtigten realen Kindergeldkürzung. Schulkinder würden dann praktisch, wie dies der Hauptgeschäftsführer des DPWV, Ulrich Schneider am 27.1.2007 zutreffend anmerkte, die Kinderkrippenplätze für ihre Geschwister finanzieren. Ein solches Konzept ist in der Gesamtbewertung weder links noch sozial gerecht. An prominenter Stelle wiederholt die SPD zudem die mittlerweile zum Mainstream gehörende Grundannahme, dass das Gesamtleistungsniveau der Familienpolitik (das mit 184 Mrd. Euro jährlich angegeben wird<sup>2</sup>) in Deutschland hoch genug wäre, und dass es deswegen nur um eine Umverteilung von Leistungen gehen könne. Damit werden die Gegenfinanzierungsvorschläge von vornherein auf einen bestimmten Bereich eingeschränkt. Die – für SozialdemokratInnen im Moment offenbar im Reich des Utopischen liegende – Vorstellung, durch eine stärkere Belastung hoher und höchster Einkommen und Vermögen Mehreinnahmen des Staates zu generieren, wird so von vornherein ausgeschlossen.

Die Summe von 184 Mrd. Euro klingt sicher auf den ersten Blick sehr hoch. Ihre Aussagekraft muss aber kritisch hinterfragt werden. Sie muss in ein Verhältnis zu volkswirtschaftlichen und demografischen Größen gesetzt werden. Sie muss sich einem internationalen Vergleich stellen. Und schließlich muss sie sich auf ihre methodische Seriosität hin befragen lassen. Zum internationalen Vergleich familienpolitischer Leis-

---

<sup>2</sup> Die Quelle dafür dürfte eines der ersten Arbeitsergebnisse des im BMFSFJ eingerichteten Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen sein, die im Dezember 2006 vorgelegte synoptische Aufstellung der staatlichen Leistungen mit Familienbezug in der Bundesrepublik (online: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/kompetenzzentrumleistungen,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf>, Abruf am 27.1.2006)

tungen liegt bislang kein umfassender Forschungsstand vor<sup>3</sup>. Die Annahme, dass sich die familienbezogenen Transfers in Deutschland auf einem überdurchschnittlichen Niveau befänden, fußt also empirisch auf einem reichlich wackligen Fundament, weil eine anerkannte Vergleichsgröße fehlt. Die immer wieder genannte Zahl von 184 Mrd. Euro ist pure Propaganda, die ein astronomisches Leistungsniveau suggerieren soll. Setzen wir die 184 Mrd. Euro in ein Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf Basis der Zahlen von 2005 (2.244 Mrd. Euro), dann kommen wir zu dem Ergebnis, dass gerade einmal 8,2% des BIPs für familienbezogene Transfers zur Verfügung stehen. Wenn wir bedenken, dass irgendwie jede/r Teil einer Familie war oder ist, dann ist das nicht allzu viel: ca. 2.300 Euro pro Kopf und Jahr, die zudem nicht ausschließlich bedarfsorientiert verteilt sind sondern auf der Basis verschiedener Anspruchslogiken alle Einkommensgruppen mit staatlichen Benefits beglücken.

Da ist zunächst die Frage, wer von den entsprechenden Leistungssystemen in welcher Weise profitiert. Das Ehegattensplitting sowie die meisten im Steuerrecht verankerten familienbezogenen Fördertatbestände bringen gerade für höhere Einkommen eine überdurchschnittliche Entlastung. Das Kindergeld sorgt hier nur für einen teilweisen Ausgleich. Armutsverhindernde Leistungen wie der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG, das Sozialgeld nach § 28 SGB II, die Leistungen nach dem BaföG oder die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III sind dagegen im Leistungsniveau ungenügend, werden systematisch ausgedünnt und haben viel zu restriktive Zugangregelungen. Ein Vergleich illustriert die Problematik. Etwa 70 Mrd. Euro kosteten den Staat im Jahr 2005 die im Steuerrecht verankerten Fördertatbestände für Familien. Die explizit zur Armutsverhinderung angelegten Leistungen Kinderzuschlag und Sozialgeld schlugen zusammen mit knapp 4,6 Mrd. Euro zu Buche. Wer also partout Sozialleistungen auf ihre Effizienz überprüfen will, muss auch die Frage stellen, ob die Leistungen dort ankommen, wo sie gebraucht werden, ob sie Armutsrisiken wirksam verhindern. Was die SPD vorschlägt, ist dagegen entweder das blanke Gegenteil (wie die vorgeschlagene reale Kindergeldkürzung) oder viel zu zaghafte (wie der Vorschlag zur Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Realsplitting). Aber auch im internationalen Vergleich der Sozialleistungsquoten steht die Bundesrepublik lange nicht so gut da, wie es die astronomische Summe von 184 Mrd. Euro für die familienbezogenen Leistungen suggeriert, und wird locker von einer Reihe ihrer Nachbarstaaten abgehängt<sup>4</sup>. Die gegenwärtige staatliche Förderung von Familien und Kindern in der Bundesrepublik krankt vor allem an den kontraproduktiven Verteilungseffekten, die sie hervorruft. Die meisten Maßnahmen tragen wenig oder gar nichts zum Abbau von Einkommensunterschieden bei. Im Gegenteil: Die Förderpra-

---

<sup>3</sup> Einen Ansatz dazu liefern die Untersuchungen des UNICEF-Research-Centers (<http://www.unicef-icdc.org>), die Studien S. Dörfler, B. Krenn, Kinderbeihilfenpakete im internationalen Vergleich. Monetäre Transferleistungen und Steuersysteme im Bereich der Familienförderung in Österreich, Deutschland, Norwegen und Schweden, Wien 2005 (online: <http://www.fforte.at/downloads/kinderbeihilfenpakete.pdf>, Abruf: 27.1.2007) sowie A. Baccilet, F. Dell, V. Steiner, K. Wrohlich Verteilungseffekte der staatlichen Familienförderung: ein empirischer Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich ; Berlin 2005 (online: [http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/docs/diwkompakt\\_2005-009.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/docs/diwkompakt_2005-009.pdf), Abruf: 27.1.2007).

<sup>4</sup> Unicef-Research-Center, Child Poverty in Rich Countries 2005. The proportion of children living in poverty has risen in a majority of the world's developed economies, 2006 (online: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/repcard6e.pdf>)

xis vertieft an vielen Stellen sogar noch die sozialen Unterschiede in der Gesellschaft. Daran will die SPD nichts ändern.

Auch der dem SPD-Konzept zugrunde liegende sozialstaatssystematische Ansatz ist falsch. Richtig ist zunächst sicher die Feststellung, dass sich die Qualität eines familienpolitischen Leistungssystems nicht allein aus der Höhe des insgesamt oder im Rahmen einzelner Maßnahmen verausgabten Geldes ableitet, und dass die für Männer und Frauen gleichberechtigte Integration in einen Arbeitsmarkt, der existenzsichernde Löhne und humane Arbeitsbedingungen ermöglicht, eine mindestens ebenso große Rolle spielt. Aber im internationalen Vergleich wirken hohe Familien- und Sozialtransfers nach Erkenntnissen der Unicef eben doch armutsverhindernd<sup>5</sup>. Die Familienpolitik ist als Teil öffentlich verantworteter Sozialpolitik einzuordnen, und jede familienbezogene Leistung sollte normativ als Teil sozialstaatlichen Handelns verstanden werden, das erkennbare Lebensrisiken zielsicher abfedert und ggf. die Folgen behebt. Die Einordnung in den Kontext der sozialen Sicherungssysteme und deren Finanzierung macht aber vor allem eines deutlich: bei der Ausgestaltung und Gegenfinanzierung von Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien sind die konstitutiven Fragen nach der Verteilung des gesellschaftlich erwirtschafteten Reichtums zu stellen. Die Grenzen verlaufen immer noch nicht zwischen Eltern und Kinderlosen, auch nicht zwischen Schulkindern und Vorschulkindern, sondern immer noch zwischen Arm und Reich, zwischen oben und unten. Wer die Verteilungsfrage nicht stellen will, sollte von sozial gerechter Familienpolitik schweigen! Die SPD aber betreibt mit der von ihr vertretenen Logik nicht weniger als die Aushöhlung des Sozialstaats.

LINKE Familienpolitik will aber Versorgungsdefizite und Benachteiligungen in öffentlicher Verantwortung so weit abbauen, dass für alle im Land lebenden Menschen eine optimale Entwicklung und ein Leben ohne materielle Not gewährleistet sind. Sie verfolgt das Ziel, eine gleiche Teilhabe aller am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben sicherzustellen. Hierfür ist vor allem die Bereitstellung einer verlässlichen und qualitativ hochwertigen Infrastruktur für Kinder und Familien notwendig. Der Auf- und Ausbau dieser Infrastruktur, insbesondere einer bedarfsdeckenden und elternbeitragsfreien Kindertagesbetreuung ist Teil eines notwendigen Ausbaus des Sozialstaates und des öffentlichen Sektors und hängt von einer zuverlässigen Bereitstellung der benötigten Mittel ab. Dauerhaft und ohne ökonomische Fehlsteuerungen muss ein angemessener Anteil der gesellschaftlich geschaffenen Werte für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Politik für Familien, Kinder und Jugendliche zur Verfügung stehen. Dieser Anteil muss durch eine konsequente Umverteilung von den hohen Einkommen, Gewinnen und Vermögen aufgebracht werden – denkbar wäre hier zum Beispiel eine Börsenumsatzsteuer, eine Kappung des Ehegattensplittings und anderer familienbezogener Freibeträge im Einkommenssteuerrecht sowie eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber im Rahmen einer sozialversicherungsbasierten Finanzierung. Aber auch schon der Verzicht auf die Unternehmenssteuerreform würde die benötigten Milliarden in der mittelfristigen Finanzplanung frei machen. So schwer ist es gar nicht, eine sozial gerechte Familienpolitik zu machen.

**Stand:** 27. Februar 2007

---

<sup>5</sup> S. Anm. 5.