

Deutschland an einer sozialpolitischen Zeitenwende?

Das erste Opfer dürfte die Kindergrundsicherung sein

Christoph Butterwegge

Nachdem die Ampelkoalition als vermeintlichen Hartz-IV-Ersatz das Bürgergeld zum 1. Januar 2023 eingeführt hatte, bildete die Kindergrundsicherung (KGS) ihr familien- und sozialpolitisches Prestigeprojekt (vgl. Butterwegge 2022 und 2023). Mehrere familienpolitische Leistungen sollten gebündelt werden: das Kindergeld, das Bürgergeld und die Sozialhilfe für Kinder, der Kinderzuschlag sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepaketes. Außen vor blieben der steuerliche Kinderfreibetrag (für wohlhabende und reiche Familien) sowie die kinderbezogenen Asylbewerberleistungen (für ganz arme Familien). Der im Namen „Kindergrundsicherung“ mitschwingende Anspruch, sämtliche Leistungsarten des Staates für Minderjährige bzw. deren Eltern zu integrieren und zu vereinheitlichen, blieb also unerfüllt. Dabei sollte mit der Reform die skandalös hohe Kinderarmut, aber auch die Bildungsungleichheit der Minderjährigen (vgl. hierzu: Butterwegge/Butterwegge 2021) bekämpft werden.

Die neue Leistungsart würde sich aus einem für alle Familien gleichen *Kindergarantiebetrag* sowie einem altersgestaffelten und einkommensabhängigen *Kinderzusatzbetrag* zusammensetzen. Ersterer sollte beim ursprünglich anvisierten KGS-Start im Januar 2025 „mindestens“ der Höhe des dann geltenden Kindergeldes entsprechen. Pate für den *Kinderzusatzbetrag* gestanden hat der Kinderzuschlag, welcher verhindern soll, dass Menschen nur wegen ihrer Kinder die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen müssen. Für den Anspruch auf Kinderzuschlag erforderlich ist die Überschreitung einer Mindesteinkommensgrenze (600 Euro brutto im Monat bei Alleinerziehenden und 900 Euro brutto bei Paarfamilien), die beim Kinderzusatzbetrag entfällt. Aus dem



Prof. Dr. Christoph Butterwegge

Politik- und Sozialwissenschaftler, pensionierter Hochschullehrer,
Universität zu Köln

Foto: Swaantje Düsenberg

Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) würden die altersgestaffelten Regelbedarfe sowie die Kinderwohnpauschale von 125 Euro im Monat nach dem Existenzminimumbericht (Bedarf für Unterkunft und Heizung) in den Kinderzusatzbetrag übernommen, die es beim Kinderzuschlag nicht gibt, weil ergänzend zu ihm Wohngeld bezogen werden kann.

Glaubt man Angaben der Bundesregierung (BR-Drs. 505/23, S. 1, 5 und 6), sollten mit dem Kinderzusatzbetrag bis zu 5,6 Millionen Leistungsberechtigte erreicht werden, die hierdurch entstehenden Mehrkosten im Jahr 2025 aber nur 2,4 Milliarden Euro betragen. Auf der Kostenseite würden rund 71 Millionen Euro als einmaliger und 408 Millionen Euro jährlich als laufender Erfüllungsaufwand anfallen, die Verwaltungskosten beim Familienservice der Bundesagentur für Arbeit wären. Die verbleibende Restsumme ergäbe zusammen pro Kind gerade einmal 28,59 Euro pro Monat. Wie man damit Kinder- und Jugendarmut in Deutschland erfolgreich bekämpfen will, erschließt sich nicht.

Forderungen nach einer „Zeitenwende“ für den Sozialstaat

In einer Regierungserklärung zur aktuellen Lage, die Bundeskanzler Olaf Scholz nach Beginn des Ukrainekrieges abgab, hat er von einer „Zeitenwende“ gesprochen, diesen Begriff gleich mehrfach verwendet und ihn populär gemacht: „Im Kern geht es um die Frage, ob Macht das Recht brechen darf, ob wir es Putin gestatten, die Uhren zurückzudrehen, in die Zeit der Großmächte des 19. Jahrhunderts, oder ob wir die Kraft aufbringen, Kriegstreibern wie Putin Grenzen zu setzen“ (BT- Plenarprotokoll 20/19, S. 1350).

Nach dieser Kanzlerrede forderte Reiner Schlegel (2022), damals noch Präsident des Bundessozialgerichts, in der FAZ eine „Zeitenwende für den Sozialstaat“ – so lautete auch der Titel seines Gastbeitrages. Darin sorgte sich einer der ranghöchsten Juristen des Landes hauptsächlich um die „Wettbewerbsfähigkeit unserer stark global ausgerichteten Wirtschaft“, die auf dem Spiel stehe, wenn der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung spürbar erhöht werde. Die politisch Verantwortlichen sollten seines Erachtens „das heiße Eisen von Leistungskürzungen im Sozialbereich“ anfassen, nachdem „Effizienzreserven ermittelt und gehoben“ worden seien: „Im Bereich Gesundheit und Soziales ist ganz allgemein ein Diskurs darüber erforderlich, auf was wir am ehesten verzichten könnten, was weiterhin staatlicher Fürsorge und solidarischer Lastentragung überlassen bleiben soll, aber ebenso, was man wieder in die Eigenverantwortung des Einzelnen zurückgeben könnte“ (ebd.).

Unter Berufung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum *Klimaschutzgesetz* (1 BvR 2656/18) übertrug Schlegel den ökologischen Nachhaltigkeitsgedanken auf die Sozialpolitik, was deshalb unlogisch ist, weil Kohle als fossiler Brennstoff verschwindet, die Umwelt verschmutzt und dem Klima schadet, „Kohle“ – als umgangssprachliche Bezeichnung für Geld verstanden – aber nur von einer Tasche in die andere wandert. Als eine Konsequenz der Zeitenwende verkündete Schlegel: „Konsumtive Sozialleistungen, die heute erbracht werden, müssen [...] auch heute erwirtschaftet und finanziert werden, das heißt, es darf

keine Finanzierung von Renten, Hartz IV, Sozialhilfe, aber auch Leistungen im Gesundheitsbereich „auf Pump“ geben.“ (ebd.) Dass mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ für die Rüstung ohne Diskussion staatliche Kredite in Höhe von 100 Milliarden Euro aufgenommen werden, stellte für Schlegel aber kein Problem dar.

Dringend müssten laut Schlegel im Sozial- und Gesundheitsbereich „strukturelle Reformen in Angriff genommen“ oder Kürzungen vorgenommen werden, von Schlegel (2022) als „Anpassung des Leistungsniveaus“ bezeichnet. Vor allem dürften „keine Leistungsausweitungen“ erfolgen, bei denen absehbar sei, dass sie den jetzigen Beitragszahler(inne)n nicht mehr zugutekommen. „Putins Überfall auf die Ukraine und die Folgen seines Krieges haben in Deutschland in vielen Feldern zu einem Umdenken, zumindest aber einem Nachdenken über vermeintliche Sicherheiten geführt, energiepolitisch wie sicherheitspolitisch. Auch sozialpolitisch ist eine Aufgabenkritik unerlässlich. Es ist an der Zeit, danach zu fragen, ob die Sozialsysteme auch für die Zukunft ausreichend gerüstet sind“ (ebd.).

Aufgrund sich zuspitzender und teilweise überlappender Krisen wie der Covid-19-Pandemie, der Energiepreisexplosion im Gefolge des Ukrainekrieges und der Inflation, die nicht bloß Arme, sondern auch weite Teile der Mittelschicht finanziell überfordert hat (vgl. Butterwegge 2024a), ist unser Sozialstaat für die Bevölkerung von existenzieller Bedeutung. Gleichwohl scheint der außen-, energie- und militärpolitischen Zeitenwende, die Scholz zu Beginn des Ukrainekrieges ausgerufen hat, eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zeitenwende zu folgen.

Konsolidierungsmaßnahmen der Ampelkoalition in der Haushaltskrise

Bei den Haushaltsberatungen für das Jahr 2024 spitzten sich die Verteilungskonflikte zu. Da sich die FDP und ihr Vorsitzender Christian Lindner sowohl weigerten, die „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG) noch einmal auszusetzen wie auch Steuern für besonders Wohlhabende zu erhöhen, wurden zahlreiche Kürzungen in Einzeletats vorgenommen, etwa im Bereich der Bildung sowie im Bereich von Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Genannt seien nur die Halbierung des Finanzrahmens für das „Startchancen-Programm“, mit dem 4.000 Schulen in sozial stark belasteten Quartieren besser ausgestattet werden sollen, die Begrenzung der Bafög-Mittel für Studierende und Schüler/innen und Kürzungen bei den Freiwilligendiensten.

Aufgrund des von der CDU/CSU-Fraktion erwirkten Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023 zum *Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021* (2 BvF 1/22) gerieten alle nicht gesetzlich festgelegten Ausgaben des Bundes im Allgemeinen und die Sozialleistungen im Besonderen unter noch stärkeren Druck. Wie nicht anders zu erwarten, nahm das Finanzministerium sofort die von seinem Ressortchef wenig geliebte Kindergrundsicherung ins Visier. CDU und CSU forderten überdies eine Verschiebung der Leistungserhöhung beim Bürgergeld. Achim Truger (2024, S. 7), gewerkschaftsnahes Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wies hingegen darauf hin, dass die nicht bloß von der bürgerlichen Opposition postulierten Sozialkürzungen

„gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv“ seien, zumal „die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland aus ökonomischer Sicht vollkommen undramatisch ist“.

Wochenlang verhandelten Bundeskanzler Scholz, sein Vize Robert Habeck und Finanzminister Lindner über eine Lösung der Haushaltskrise. Wenn man sowohl an der Schuldenbremse festhalten wie auch keine (direkten) Steuern für materiell Bessergestellte erhöhen wollte – genau dafür stand die FDP seit Beginn in der Ampelkoalition –, steckte der Sozialstaat in einem Schraubstock, aus dem es zumindest für arme Bevölkerungsschichten, die am stärksten auf ihn angewiesen sind, kein Entrinnen gibt.

Aufgrund des am frühen Morgen des 15. Dezember 2023 gefundenen Haushaltskompromisses verringerte der Bund seinen Zuschuss in die Rentenkasse, beschchnitt den Wohngeldetat, fuhr die soziale Abfederung der Klimawende zurück und schränkte die Förderung der Weiterbildung von Bürgergeldbezieher(inne)n ein. Auf diese Weise vollzog die Ampelkoalition beim Bürgergeld, mit dem sie noch ein knappes Jahr vorher Hartz IV hatte „überwinden“ wollen, eine Rolle rückwärts. Bürgergeldbezieher(inne)n, die sich nach Meinung des Jobcenters einer „nachhaltigen Arbeitsverweigerung“ schuldig machen, sich also der Kooperation mit diesem verweigern oder entziehen, droht wieder eine Totalsanktion, bei der man ihnen die Geldleistung für zwei Monate (früher: drei Monate) streicht und zwar weiterhin Miet- und Heizkosten zahlt, aber keine Sachleistungen wie Lebensmittelgutscheine mehr vergibt.

Die in „Leistungsentzug“ umbenannte Strafmaßnahme trifft hauptsächlich Personen mit psychischen oder Suchterkrankungen, fehlenden oder mangelhaften Sprachkenntnissen und Leseschwächen. Zwar ist diese im *Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024* enthaltene Regelung auf zwei Jahre befristet, Spitzenfunktionäre der Unionsparteien ließen indes durchblicken, dass sie die Bürgergeldreform im Falle einer Regierungsübernahme im Rahmen ihrer Neuen Grundsicherung rückabwickeln wollen.

Obwohl die Fraktionen von SPD, Bündnisgrünen und FDP im Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/9999, S. 1) behaupteten, „Sozialkürzungen vermieden“ zu haben, wurde der erst zum 1. Juli 2023 eingeführte Bürgergeldbonus in Höhe von 75 Euro monatlich wieder abgeschafft. Er sollte einen finanziellen Anreiz zur beruflichen Weiterbildung, zu einem Bewerbungstraining oder einem Sprachkurs für Arbeitslose im Bürgergeldbezug wie einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme bieten.

Noch härter traf es die Geflüchteten, deren monatliche Leistungen ohnehin über 100 Euro geringer als das Bürgergeld ausfielen. Sie bleiben künftig doppelt so lange wie bisher – drei Jahre statt 18 Monate lang – im Asylbewerberleistungsbezug und ohne Zugang zu den Analogleistungen des Bürgergeldes oder der Sozialhilfe. „Bezahlkarten“ wurden eingeführt, Barauszahlungen eingeschränkt und fast ausschließlich Sachleistungen gewährt, was der im Flüchtlingsbereich tätige Claudius Voigt (2024) als Schritt in einen „autoritären Sozialstaat“ wertet.

Kindergrundsicherung – das erste Opfer einer sozialpolitischen Zeitenwende?

Bei der Kindergrundsicherung sollte es zwar keine neuerlichen Abstriche geben, sie war aber im Laufe des monatelangen Streits zwischen Familienministerin Lisa Paus und Finanzminister Christian Lindner ohnehin längst auf eine reine Verwaltungsreform geschrumpft. Paus lieferte den KGS-Kritikern durch ihre ungeschickte Art der Kommunikation mehr als einen Vorwand, das Projekt abzulehnen oder zu verzögern, zuletzt durch die Forderung nach 5.000 Stellen, was den Vorwurf provozierte, ein „Bürokratiemonster“ schaffen zu wollen.

Erst am 2. Februar 2024 wurde das Haushaltsgesetz für dieses Jahr vom Bundestag verabschiedet. Am selben Tag einigten sich Bund und Länder nach zähen Verhandlungen über die Finanzierung und den Verteilungsschlüssel für die Mittel auf eine Umsetzung des Startchancen-Programms, das allgemeinbildende und berufliche Schulen mit einem hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schüler/innen über einen Zeitraum von zehn Jahren mit jährlich 2 Milliarden Euro unterstützen soll. Weniger erfreulich war, dass die Mittel der Bundesländer für bestehende Förderprogramme in diesem Bereich auf ihren hälftigen Finanzierungsanteil angerechnet werden und dass der Bildungsetat gleichzeitig sank.

In der TV-Talkshow „Maybrit Illner“ am 22. Februar 2024 verknüpfte Christian Lindner das Thema „Zuwanderung“ mit dem Thema „Wohlfahrtsstaat“, plädierte dafür, die „illegale Migration in unseren Sozialstaat“ endgültig zu unterbinden, und forderte ein dreijähriges Einfrieren aller Transferleistungen. Was von Lindner als mehrjähriges Moratorium für die Sozialausgaben des Bundes verharmlost wurde, liefe in Wahrheit auf einen weiteren Abbau des Wohlfahrtsstaates hinaus. Denn wenn die sozialen Probleme wie bereits seit geraumer Zeit deutlich zunehmen, die ihrer Bewältigung dienenden Staatsausgaben aber nicht mehr steigen dürfen, handelt es sich um erhebliche reale Kürzungen in diesem Bereich. Dies gilt erst recht unter der Voraussetzung, dass sich die inflationären Tendenzen der vergangenen Jahre fortsetzen oder in Zukunft wiederholen.

Immer deutlicher kristallisierte sich die Alternative „Entweder höhere Rüstungsausgaben oder höhere Transferleistungen“ heraus. Noch pointierter als Lindner äußerte sich dazu Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, in derselben ZDF-Sendung: „Kanonen und Butter, es wäre schön, wenn das ginge, aber das ist Schlaraffenland, das geht nicht.“ Was durch die Umschichtung von Mitteln zum Rüstungsetat auf der Strecke zu bleiben droht, ist jener Wohlfahrtsstaat, wie ihn die Bundesrepublik jahrzehntelang kannte (vgl. hierzu: Butterwegge 2018, S. 63 ff.). Aufgrund der wachsenden sozialen Probleme (Verarmung eines größeren Teils der Familien, Wohnungsnot und Mietexplosion) müsste statt einer Kürzung von Transferleistungen eine Umverteilung des privaten Reichtums erfolgen, der sich zunehmend in wenigen Händen konzentriert (vgl. hierzu: Butterwegge 2024b).

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 gerieten SPD, Bündnisgrüne und FDP noch stärker unter Druck, zumal sie bei der Europawahl am 9. Juni 2024 erhebliche Stimmenverluste erlitten hatten und in den Massenmedien das baldige Ende der Ampelkoalition beschworen wurde.

In einer Nachtsitzung am 4./5. Juli 2024 einigten sich Olaf Scholz, Robert Habeck und Christian Lindner. Zwar steigen am 1. Januar 2025 sowohl das Kindergeld (momentan 250 Euro) wie auch der Kindersofortzuschlag für Minderjährige im Bürgergeldbezug (momentan 20 Euro) monatlich um 5 Euro; früher, nämlich rückwirkend zum 1. Januar 2024 und auch stärker erhöht wird aber der steuerliche Kinderfreibetrag: um 228 Euro auf 9.540 Euro in diesem und noch mal um 60 Euro auf dann 9.600 Euro im nächsten Jahr. Hieraus resultiert eine monatliche Steuerersparnis für Spitzenverdiener von 377,43 Euro (2024) bzw. 379,80 Euro (2025). Chefärzte, Investmentbanker und Topmanager erhalten für jedes Kind bereits im Jahr 2024 pro Monat 23,27 Euro mehr (gegenüber 2023) und noch einmal 2,37 Euro mehr im Jahr 2025, während Krankenschwestern im Jahr 2024 dasselbe Kindergeld wie im Jahr 2023 erhalten und erst 2025 gerade mal 5 Euro mehr bekommen.

Da für die Kindergrundsicherung in den Bundeshaushalt 2025 keine Mittel zu ihrer Umsetzung einstellt wurden, ist sie vermutlich gescheitert. Dass die Unionsmehrheit im Bundesrat für das KGS-Projekt eine weitere extrem hohe Hürde darstellen würde, zeigt das „Kinderzukunftsprogramm“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2023, S. 1), wo von einer Verbesserung der Bildungsinfrastruktur statt einer „Ausweitung der Transferleistungen“ die Rede ist: „Bildung und soziale Infrastruktur sind der Schlüssel für bessere Chancen und nicht mehr Geld über Transferleistungen.“ Dabei brauchen Kinder beides: eine materiell gesicherte Familie und eine gute Infrastruktur. Denn was nützt ihnen das beste Bildungssystem, wenn ihren Eltern das Geld fehlt, um sie gesund zu ernähren, gut zu kleiden und in einem eigenen Zimmer unterzubringen?

Literatur

- Butterwegge, Carolin/Butterwegge, Christoph (2021): *Kinder der Ungleichheit. Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt*, Frankfurt am Main/New York: Campus
- Butterwegge, Christoph (2018): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 6. Aufl. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22105-8>
- Butterwegge, Christoph (2022): Bürgergeld statt Hartz IV. Nur ein neuer Name oder auch ein neues Grundsicherungssystem?, in: *GWP* 4, S. 393-398, <https://doi.org/10.3224/gwp.v71i4.01>
- Butterwegge, Christoph (2023): Kindergrundsicherung – noch kein überzeugendes Konzept, in: *GWP* 2, S. 137-143. <https://doi.org/10.3224/gwp.v72i2.01>
- Butterwegge, Christoph (2024a): *Deutschland im Krisenmodus. Infektion, Invasion und Inflation als gesellschaftliche Herausforderung*, Weinheim/Basel: Beltz Juventa
- Butterwegge, Christoph (2024b): *Umverteilung des Reichtums*, Köln: PapyRossa
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2023): *Antrag: Kinderzukunftsprogramm starten und mit zehn Maßnahmen zum Erfolg führen*, BT-Drs. 20/8399, 19.09.
- Truger, Achim (2024): Die Ampel in der Haushaltskrise: Wie weiter mit der Schuldenbremse?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1, S. 5-8
- Voigt, Claudius (2024): *Rechtspopulismus als Mainstream. Die Bezahlkarte für Geflüchtete und der autoritäre Sozialstaat*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6, S. 81-86