

Politisch-strategische Analysen zur Kindergrundsicherung

Frank Nullmeier

Agenda

- 1. Aktuelle Lage**
- 2. Politische Strategieberatung**
- 3. Sachliche Komplexität und Strategiebildung**
- 4. Akteurskonstellationen – Strategiefähigkeit und Strategiesteuerung**
- 5. Sozialpolitik in der Armut-/Grundsicherungsfalle?**

1. Aktuelle Lage

Reframing der Kindergrundsicherung

- Ausgangslage: Leistungsverbesserungen und alle Leistungen aus einer Hand mit dem Ziel der Reduktion der Kinderarmut, integriertes Leistungssystem (bis hin zu Grundeinkommen für Kinder)
- Zwischenstation I: Nicht-Inanspruchnahme-Raten senken
- Zwischenstation II: Verwaltungsreform
- Aktueller Stand: vermutlich scheiternde Verwaltungsreform, kein neuer Programmansatz, keine Leistungsverbesserungen, keine Veränderung der Armutslagen

Verfahren/Zeitschiene

- 13.10.2023 Kabinettsbeschluss über Gesetzentwurf
- 10.11.2023 Erste Lesung im Bundestag und Überweisung an Ausschüsse
- 13.11.2023 Öffentliche Expertenanhörung im BT-Ausschuss
- 24.11.2023 Erste Lesung im Bundesrat und Überweisung an Bundesratsausschüsse
- **Geplant (von unterschiedlichen Akteuren)**
- Mitte Dez. 2023 Zweite und dritte Lesung im Bundestag (wird aufgehoben durch Beratungen in BT-Ausschuss – Jan 2024)
- Febr. 2024 Abschließende Beratung im BR-Plenum
- März 2024 **Einleitung eines Vermittlungsverfahrens**
- 1.7.2025 Inkrafttreten (statt 1.1.2025)

Diskussionspunkte:

- U.a.:
- Einführungszeitraum nicht einhaltbar wegen Zeit-, IT-Umstellungs- und Personalbedarf in BA
- Kinderchancen-Portal zu kompliziert, warum überhaupt, Nutzen bestehender Systeme (Sozialplattform, KiZ-Lotse)
- Die Idee der Leistungen aus einer Hand ist nicht realisierbar
- Keine echten Leistungsverbesserungen –
- Schnittstellen zwischen Trägern der Umsetzung nicht geklärt

2. Politische Strategieanalyse

Strategieanalyse

Analyse der Durchsetzungsfähigkeit von Akteursgruppen:

- **Strategieanalyse** (Raschke/Tils)

- Definition von Strategie: „Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel- Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen. Strategische Akteure sind strategisch denkende und (inter-)agierende Handlungsträger. Strategisches Handeln ist zeitlich, sachlich und sozial übergreifend ausgerichtet und an strategischen Kalkulationen orientiert.“ (Raschke/Tils 2012: 127)
- Drei Grundelemente:
 - Strategiefähigkeit, insbesondere Ausbildung eines strategischen Zentrums
 - Strategiebildung,
 - strategische Steuerung

3. Sachliche Komplexität und Strategiebildung

Komponenten der Kindergrundsicherung

- Anspruchsinhaberschaft
- Berechnung soziokulturelles Existenzminimum
- Höhe der Leistungen, Staffelung nach Alter und/oder Kinderzahl
- Zusammenführung Kindergeld, Kinderzuschlag, Bildung- und Teilhabe, Wohnkosten
- Unterhalt und Unterhaltsvorschuss
- Transferentzugsrate
- Steuerrecht, Kinderfreibeträge
- Bürgergeld – Kindergrundsicherung
- Administrative Organisation
- Digitale Vorprüfung/Nichtinanspruchnahme
- Finanzverantwortung
- Zugangswege für die Bevölkerung
- Aufenthaltsrechtliche Fragen

Komponenten der Kindergrundsicherung

- Politisch-strategische Aufgabe angesichts eines erhöhten Strategiebedarf wegen der vielen Komponenten, die in die Kindergrundsicherung eingehen:
 - **Verringerung** der Anzahl der politisch-relevanten Komponenten/Kombinationen von **Komponenten**
 - Beibehaltung des Status Quo in bestimmten Komponenten
 - Abkopplung von Komponenten als nicht-entscheidungsrelevant, beliebige Kombinierbarkeit
 - Reduktion auf klar geschnittene **Alternativen** bei **einzelnen Komponenten**
 - Entwicklung einer begrenzten Zahl an Bündeln von Komponenten, also zwei oder drei **Grundtypen**

4. Akteurskonstellationen – Strategiefähigkeit und Strategiesteuerung

Rechtliche Rahmung

- Zustimmungsgesetz (bei 69 Stimmen sind 35 Pro-Stimmen erforderlich, Enthaltungen zählen wie Nein-Stimmen)
- CDU/CSU verfügten Anfang 2023 über 34 Stimmen, nunmehr über 43, der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist also leicht zu blockieren.
- Vermittlungsausschuss kann als eine Art Große Koalition und/oder als eine auf administrative Machbarkeit plus günstige Finanzverteilung ausgerichtete Entscheidungsarena wirken, aber auch das Gesamtvorhaben beerdigen.
- Weitere Erschwernis: Nichtigkeit des Nachtragshaushaltes 2021 – und damit deutlich verschärfte Haushaltsprobleme in Bund und Ländern

Vermittlungsverfahren und -ausschuss

- Art. 77 Absatz 2 des GG sieht für den Fall, dass der Bundesrat seine Zustimmung zu einem Gesetz verweigert, die Möglichkeit eines Vermittlungsverfahrens vor. Bei Zustimmungsgesetzen können Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung den Vermittlungsausschuss anrufen.
- Paritätische Besetzung berufen durch BT und BR (je ein Vertreter pro Landesregierung und 16 Vertreter des Bundestages - proportional zur Fraktionsstärke der Parteien im Bundestag, keine Bindung der Stimmabgabe der Ländervertreter an ihre Landesregierung)
- Zahl der Vermittlungsverfahren in der aktuellen (20.) Legislaturperiode bis Ende Okt. 2023: **zwei Verfahren** (Bürgergeldreform Nov. 2022 und Whistleblower-Schutz Mai 2023) – in der 19. Legislaturperiode: 7 Verfahren

Akteurskonstellationen

- Bündnis Kindergrundsicherung
- Wohlfahrtsverbände und Sozialverbände
- Institutionelle Träger von Kinderleistungen
- Verschärfung der politischen Auseinandersetzung im Gefolge der Krise der Ampel, der Finanzengpässe und der Bürgergeldanhebung aufgrund der neuen Anpassungsformel
- Klassische Gegensätze, deren Grenzlinie genau mitten durch die Ampel verläuft

Strategiefähigkeit und Strategiesteuerung

- Keine Herstellung von Strategiefähigkeit durch Installierung eines politischen (und gerade nicht administrativen) Zentrums von Politikern in der Regierung – oder auch unter Einschluss der CDU/CSU
- Keine hinreichende Beachtung der Zustimmungsfähigkeit im Bundesrat und des möglichen Verlustes der Mehrheit im Bundesrat
- Konzeptionelle Verzettelung zwischen Leistungsanhebung, Paradigmenwechsel, Schnittstellen-/Digitalisierungsmanagement
- Konzeptionelle Selbsttäuschungen auch in den Unterstützergруппen bei Wohlfahrtsverbänden etc.

5. Sozialpolitik in der Armuts- /Grundsicherungsfalle?

Grundsicherungs-/Armutsfalle

- Die Schwierigkeiten in der Gesetzgebung beruhen – sehr gut vergleichbar auch mit der Grundrente – darauf, dass es sich bei der Kindergrundsicherung weiterhin um eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung handelt.
- Der Grundirrtum einer Sozialpolitik, die sich als Armuts-/Grundsicherungspolitik versteht, liegt darin, immer mehr Personen in bedürftigkeitsgeprüfte Leistungssysteme einzubeziehen und dies als sozialpolitischen Erfolg anzusehen. Es ist ein Krisensymptom.



Grundsicherungs-/Armutsfalle

- Arm ist man – mindestens im Selbstverständnis vieler Menschen – auch oder gerade dann, wenn bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen zu beziehen sind, um ein Existenzminimum bzw. eine Mindestteilhabe zu erreichen.
- Solange eine Grundsicherung daher nicht so erfolgen kann, dass keine Bedürftigkeitsprüfung mehr erforderlich ist, holt man niemanden aus der Armut.
- Wenn zudem die Abbruchkante bearbeitet wird, folgt daraus in aller Regel, dass weitere Gruppen in die Grundsicherung einbezogen werden – und diese sich dann Bedürftigkeitsprüfungen unterziehen müssen.

