ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Becker, Irene

Research Report

Berechnung von angemessenen Beträgen einer Kindergrundsicherung: Projektbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung

WSI Study, No. 37

Provided in Cooperation with:
The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Becker, Irene (2024) : Berechnung von angemessenen Beträgen einer Kindergrundsicherung: Projektbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, WSI Study, No. 37, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/299268

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WSI
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

STUDY

Das WSI ist ein Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 37 · April 2024 · Hans-Böckler-Stiftung

BERECHNUNG VON ANGEMESSENEN BETRÄGEN EINER KINDERGRUNDSICHERUNG

Projektbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Irene Becker

ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts anhaltend hoher Kinderarmut und sozialer Ungleichheit zielt das Konzept der Kindergrundsicherung auf eine Abkehr von der derzeitigen Transfervielfalt. Zudem umfasst der Reformvorschlag, anders als der Regierungsentwurf für eine Kindergrundsicherung, eine methodisch stringente Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen, denn potenzielle Erfolge einer Kindergrundsicherung bei der Bekämpfung von Kinderarmut stehen und fallen mit der Bemessung des Existenzminimums. Der Pauschbetrag soll für Steuer- und Sozialrecht gelten, was derzeit mit den vergleichsweise hohen kindspezifischen Freibeträgen nicht gilt, und mit steigendem Familieneinkommen bis zu einem Mindestbetrag abgeschmolzen werden. Die Studie leitet eine angemessene Höhe der Kindergrundsicherung her und erörtert Verfahren der Dynamisierung, um auch in inflationären Zeiten die Realwerterhaltung der Leistung zu sichern. Die Berechnungen ergeben vor allem für Kinder ab 6 Jahren und Jugendliche deutlich höhere Beträge als aktuell von der Bundesregierung vorgesehen.

Inhalt

1 Zur Einführung – das Konzept der Kindergrundsicherung und die Frage der Leistungshöhe 3

2 Berechnung von altersspezifischen Pauschalen für eine Kindergrundsicherung auf Basis der EVS 2018 5

2.1 Hintergrund: Bemessung des Existenzminimums bisher unzulänglich 5

2.2 Methode zur Bemessung einer Kindergrundsicherung und Annahmen 6

2.3 Ergebnisse: Beträge für eine Kindergrundsicherung 2018 nach Altersgruppen 10

3 Erörterung verschiedener Fortschreibungsvarianten 14

3.1 Grundsätzliche Überlegungen 14

3.2 Die Fortschreibungspraxis in der Grundsicherung bzw. beim Bürgergeld 17

3.3 Mindestfortschreibung mit Preisentwicklung – Varianten 20

4 Ergebnisse unterschiedlich fortgeschriebener Pauschalen für eine Kindergrundsicherung 2023 23

5 Empfehlungen und Schätzung für 2024 und 2025 25

Literatur 28

1 Zur Einführung – das Konzept der Kindergrundsicherung und die Frage der Leistungshöhe

Die Idee einer Kindergrundsicherung ist bereits 2010 in Grundzügen entwickelt worden (Becker/Hauser 2010 und 2012) und seither durch detaillierte konzeptionelle Überlegungen gereift.[1] Hintergrund des Reformkonzepts sind strukturelle Defizite im Status quo der Familien- und Mindestsicherungspolitik, denen auch ein Ungleichgewicht von Gerechtigkeitsdimensionen zugrunde liegt[2]: Der horizontale Ausgleich *innerhalb* von Einkommensschichten zwischen Gruppen mit Kindern und denen ohne Kinder wird offensichtlich als vorrangig gegenüber dem vertikalen Ausgleich *zwischen* Einkommensschichten gewertet. Dies spiegelt sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)[3] sowie im Nebeneinander des vergleichsweise hohen kindlichen Existenzminimums laut Steuerrecht (zwecks horizontalen Ausgleichs) – 2024: 776 Euro monatlich[4] – und des systematisch um den BEA-Freibetrag (derzeit 244 Euro monatlich) geringeren sozialrechtlichen Existenzminimums[5], das für diverse Sozialgesetze (zwecks vertikalen Ausgleichs) leitend ist. Diese Konstellationen haben Intransparenz, Schnittstellenprobleme und die verbreitete Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen und letztlich ein hohes Ausmaß von Armut unter Kindern und Jugendlichen[6] sowie entsprechende gesamtgesellschaftliche Probleme zur Folge (Arbeitskreis Armutsforschung 2023).

---

[1] Vgl. z. B. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2023 und Bündnis Kindergrundsicherung, https://kinderarmut-hat-folgen.de/#Downloads (letzter Zugriff: 17.07.2023).

[2] Zu den Problemen und entsprechenden Folgen des Status quo der monetären Unterstützungen für Familien vgl. Arbeitskreis Armutsforschung 2023.

[3] So hat das BVerfG bereits 1999 erhebliche Mängel bei der Ermittlung des für das Steuerrecht maßgeblichen Existenzminimums insbesondere von Kindern moniert (BVerfGE 99, 216 (236, 240 ff.), zitiert nach Wieland 2011, S. 11), was zur Ergänzung des Kinderfreibetrags um den BEA-Freibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) geführt hat. Demgegenüber hat das BVerfG 2010 hinsichtlich der Grundsicherung zwar ausgeführt, dass die Bedarfsbemessung bei Kindern „sich an kindlichen Entwicklungsphasen … und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist“, auszurichten habe (BVerfG 2010, Rn. 191), aber dennoch die mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) erfolgte Kleinrechnung des Bedarfs (vgl. dazu Becker 2020) *noch* akzeptiert: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“ (BVerfG 2014, Rn. 121).

[4] Dieser Betrag ergibt sich aus der Summe von Kinderfreibetrag (6.384 Euro p. a.), der das sozialrechtliche Existenzminimum spiegelt, und Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA, 2.928 Euro p. a.), also als Zwölftel von 9.312 Euro. Die aus der Freibetragssumme resultierende steuerliche Entlastung steigt – wegen der Progression der Einkommensbesteuerung – mit dem Einkommen der Eltern und liegt im obersten Segment maximal um etwa 100 Euro monatlich über dem Kindergeld von derzeit 250 Euro.

[5] Das in der Sozialhilfe und Grundsicherung verankerte Existenzminimum ist im Gegensatz zum Steuerrecht teilindividualisiert, da neben einer Pauschalen – den Regelbedarfen – die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sowie Sonder- und Mehrbedarfe im Einzelfall beantragt werden müssen und je nach faktischen Aufwendungen erstattet werden. Zwecks Vergleichbarkeit mit steuerrechtlichen Regelungen sind also Zuschläge zum Pauschbetrag einzurechnen, um das sozialrechtliche Existenzminimum insgesamt zu ermitteln. Es basiert auf den Bedarfsberechnungen laut Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG, Deutscher Bundestag 2020b), den Fortschreibungsregeln laut Sozialgesetzbuch Zweites bzw. Zwölftes Buch (§ 20 Abs. 1a SGB II bzw. § 28a SGB XII) und ergänzenden Pauschalierungen von im SGB II bzw. XII einzelfallorientierten Leistungen (Bildungs- und Teilhabepaket sowie KdU, §§ 22, 28 SGB II, §§ 34, 35 SGB XII), die regelmäßig im Existenzminimumbericht ausgewiesen werden (zuletzt: Deutscher Bundestag 2022 für das Existenzminimum 2024). Als gewichteter Durchschnitt über die drei Altersgruppen von Kindern ist das Ergebnis leitend für die Festsetzung des Kinderfreibetrags, sodass der Höherbetrag des steuerrechtlichen Existenzminimums meist dem BEA-Freibetrag – eine Entsprechung im Sozialrecht fehlt bislang – gleicht. Nach der Bürgergelderhöhung zum Januar 2024 um zwölf Prozent – eine Folge der neuen Fortschreibungsmethode (§ 28a SGB XII, insbesondere Abs. 4) – fällt die Differenz zum steuerlichen Existenzminimum mit 217 Euro (ungewichteter Durchschnitt) bzw. unter Berücksichtigung des Kindersofortzuschlags mit 197 Euro vorübergehend etwas geringer aus; diese Differenz wird sich infolge der derzeit diskutierten Erhöhung des Kinderfreibetrags vermutlich bald wieder erhöhen.

[6] Die Quote relativer Einkommensarmut beläuft sich nach Ergebnissen des Mikrozensus (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2023) bei Kindern unter 18 Jahren auf knapp 22 Prozent, bei Jugendlichen von 18 bis unter 25 Jahren auf gut 25 Prozent. Besonders betroffen sind Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden und in kinderreichen Familien (43 Prozent bzw. 32 Prozent).

Vor diesem Hintergrund wird mit dem Konzept der Kindergrundsicherung ein Paradigmenwechsel vorgeschlagen, der von der Gleichgewichtigkeit von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit ausgeht. Diese Norm soll zum einen mit einer einheitlichen, angemessenen Pauschale für das Existenzminimum von Kindern in Steuer- und Sozialrecht, zum anderen durch eine mit steigendem Familieneinkommen abnehmende staatliche Unterstützung umgesetzt werden. Mit der Kindergrundsicherung ist eine Abkehr von der Transfervielfalt verbunden, die Existenzsicherung von Kindern – soweit pauschalierbar – soll mit der einen Leistung erfolgen. Da mit diesem Konzept die Transferart für alle Kinder und Jugendlichen die gleiche ist und lediglich die Transferhöhe variiert, wäre Stigmatisierung und entsprechenden Ängsten und verdeckter Kinderarmut (infolge Nichtinanspruchnahme von Leistungen) systematisch entgegengewirkt.[7]

Potenzielle Erfolge einer Kindergrundsicherung bei der Bekämpfung von Kinderarmut stehen und fallen mit der Bemessung des Existenzminimums, das gewährleistet werden soll. Dementsprechend ist ein Verfahren erforderlich, das normativ akzeptabel und methodisch stringent ist. Ein entsprechender Vorschlag wird – ausgehend von Unzulänglichkeiten der derzeitigen gesetzlichen Vorschriften – in Kapitel 2 dargestellt. Da die dafür benötigten Daten nicht alljährlich, sondern nur im Abstand von fünf Jahren erhoben werden, ist auch eine zielgerechte Fortschreibungsmethode anzuwenden, um zumindest eine kontinuierliche Realwerterhaltung der Kindergrundsicherung zu erreichen. Mögliche Verfahrensweisen werden in Kapitel 3 erörtert, entsprechende Berechnungsergebnisse in Kapitel 4 vorgelegt. Die Überlegungen zur Transferbemessung und -fortschreibung münden in einer Empfehlung in Kapitel 5, die nicht nur für die Kindergrundsicherung, sondern auch für den Kinderfreibetrag im Steuerrecht maßgeblich sein und um eine systematische Verzahnung ergänzt werden sollte: Der dem Status quo immanente Effekt, dass infolge der Kinderfreibeträge die Entlastung von Familien im oberen Bereich mit steigendem Einkommen zunimmt, ist mit dem veränderten Paradigma der Gleichgewichtigkeit von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit nicht vereinbar. Folglich sollten die kindbedingten Freibeträge in der Kindergrundsicherung aufgehen, sodass verfassungsrechtliche Vorgaben im Steuerrecht nicht verletzt werden. Da der Transferbetrag mit steigendem vorrangigen Einkommen kontinuierlich abgeschmolzen wird, ist der Mindestbetrag auf den maximalen Freibetragseffekt festzulegen – die Freibeträge würden „leerlaufen“.[8]

[7] Bei der Umsetzung ist ein weitgehend automatisiertes Verfahren mit Datenaustausch zwischen Behörden wie auch eine analoge Verwaltungsstruktur auf dezentraler Ebene aufzubauen und anzubieten, um alle Familien zu erreichen.
[8] Dies ist im Vorschlag des „Teilhabegeldes“ nicht vorgesehen (Bertelsmann Stiftung 2017, S. 24) – ein wesentlicher Unterschied zum Konzept der Kindergrundsicherung.

2 Berechnung von altersspezifischen Pauschalen für eine Kindergrundsicherung auf Basis der EVS 2018

2.1 Hintergrund: Bemessung des Existenzminimums bisher unzulänglich

Mit dem soziokulturellen Existenzminimum, das der Staat zu gewährleisten hat, soll nicht nur die physische Existenz gesichert, sondern auch soziokulturelle Teilhabe ermöglicht werden, und zwar unter Berücksichtigung des Stands der Entwicklung des Gemeinwesens und der bestehenden Lebensbedingungen (BVerfG 2010, Rn. 133). Dieses Ziel wird im Rahmen von SGB II bzw. XII einerseits mit Pauschbeträgen – den Regelbedarfsstufen (RBS) für Erwachsene und Kinder – und andererseits mit einzelfallbezogenen Leistungen insbesondere für Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) und Sonder-/Mehrbedarfe verfolgt. Die Berechnung der Pauschbeträge ist im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) geregelt. Ausgangspunkt ist die Idee, dass die durchschnittlichen Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen in „bescheidenen“ Verhältnissen – der Referenzgruppen – ein Indikator für das Existenzminimum seien („Statistikmodell“). Dieser Interpretation von statistischen Mittelwerten liegt die Annahme zugrunde, dass Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter einerseits und Durchschnittsbeträgen andererseits – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – sich insgesamt saldieren, der Gesamtbetrag also eine Bedarfsdeckung ermöglicht (Annahme des internen Ausgleichs). Zur Umsetzung der Methode wird eine repräsentative Haushaltsstichprobe mit Angaben über Einkommen und Ausgaben benötigt. Entsprechende Daten werden mit den Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) alle fünf Jahre erhoben, sodass hinsichtlich der Regelbedarfsermittlung die Bezugnahme auf die EVS gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Umsetzung der skizzierten Methode im Status quo ist allerdings in mehrfacher Hinsicht unzulänglich[9], und zwar nicht nur hinsichtlich der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche, sondern auch für die Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums für Erwachsene.

– Zum einen besteht die Gefahr von Zirkelschlüssen. Denn die Referenzgruppen umfassen auch aufstockende Haushalte im Grundsicherungsbezug sowie Haushalte in verdeckter Armut, die einen bestehenden Leistungsanspruch nicht wahrnehmen. Generell werden die maßgeblichen Gruppen des unteren Einkommensbereichs ohne Berücksichtigung ihrer faktischen Teilhabemöglichkeiten abgegrenzt – möglicherweise leben Referenzhaushalte selbst in einer Mangelsituation.

[9] Die Verfahrensmängel können hier nur kurz skizziert werden. Sie werden ausführlich erörtert beispielsweise in Arbeitskreis Armutsforschung 2010; Aust et al. 2020; Becker/Tobsch 2020; Becker/Held 2021; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2023.

– Zum anderen streicht der Gesetzgeber bei der Regelbedarfsermittlung zahlreiche Positionen, insbesondere Substitutionsgüter, wie aus einem Warenkorb – insgesamt ca. ein Viertel der Referenzausgaben[10]. Er versteht dies als legitime Nutzung bzw. Füllung seines Entscheidungsspielraums. Ein derartiges Rechenwerk ist aber mit der empirisch-statistischen Methode auf der Basis von „unechten“ Durchschnitten (Durchschnittsbeträgen für Gruppen einschließlich von Nullfällen) bzw. mit der skizzierten Annahme des internen Ausgleichs unvereinbar. Die Vorgehensweise führt zu einer systematischen Bedarfsunterdeckung, wie das Beispiel im Kasten verdeutlicht.

Die Mängel der gesetzlichen Regelbedarfsbemessung spiegeln einen bisherigen Konflikt zwischen normativer Ebene und methodischen Anforderungen, der aber lösbar ist. Im Weiteren von Kapitel 2 werden ein methodisch konsequentes, schlüssiges Statistikmodell, das durchaus einen politischen Entscheidungsspielraum belässt, und entsprechende Ergebnisse auf der Basis der EVS 2018 kurz dargestellt. Anschließend werden in Kapitel 3 die Frage der Fortschreibung erörtert und aktualisierte Ergebnisse vorgestellt.

Effekte der Streichung einzelner Positionen aus den Referenzausgaben – ein Beispiel:

Ein Kind interessiert sich für Tiere und benötigt gelegentlich etwas Futter für Besuche im Tierheim, ein anderes Kind besucht regelmäßig Fußballspiele. Beide geben im Schnitt zehn Euro monatlich dafür aus, die Summe der „unechten“ Durchschnitte (jeweils zehn Euro / zwei, also jeweils fünf Euro) beläuft sich auf zehn Euro (Ergebnis des Statistikmodells). Beide Kinder können damit ihren Bedarf decken. Wenn aber jegliche Ausgaben für Tiere gestrichen werden – wie es die gesetzliche Regelung vorsieht –, verbleibt nur der eine „unechte“ Durchschnitt von fünf Euro. Im Ergebnis können beide Kinder mit Bürgergeldbezug ihren Bedarf nicht decken. Damit ist auch das Kind mit dem anerkannten Hobby des Stadionbesuchs eingeschränkt, nicht nur das Kind mit dem nicht anerkannten Tierwohlinteresse.

2.2 Methode zur Bemessung einer Kindergrundsicherung und Annahmen

Ein soziokulturelles Existenzminimum, das mit der Kindergrundsicherung – aber auch mit dem Bürgergeld für Eltern bzw. generell für alle Menschen in Deutschland – gewährleistet werden soll, ist nicht rein wissenschaftlich zu berechnen, sondern nur im Kontext normativer Entscheidungen abzuleiten. Der auch vom BVerfG immer wieder betonte politische Entscheidungsspielraum sollte aber grundsätzlich nicht die statistische Umsetzung der gewählten Methode betreffen, damit der derzeitige Konflikt zwischen politischen

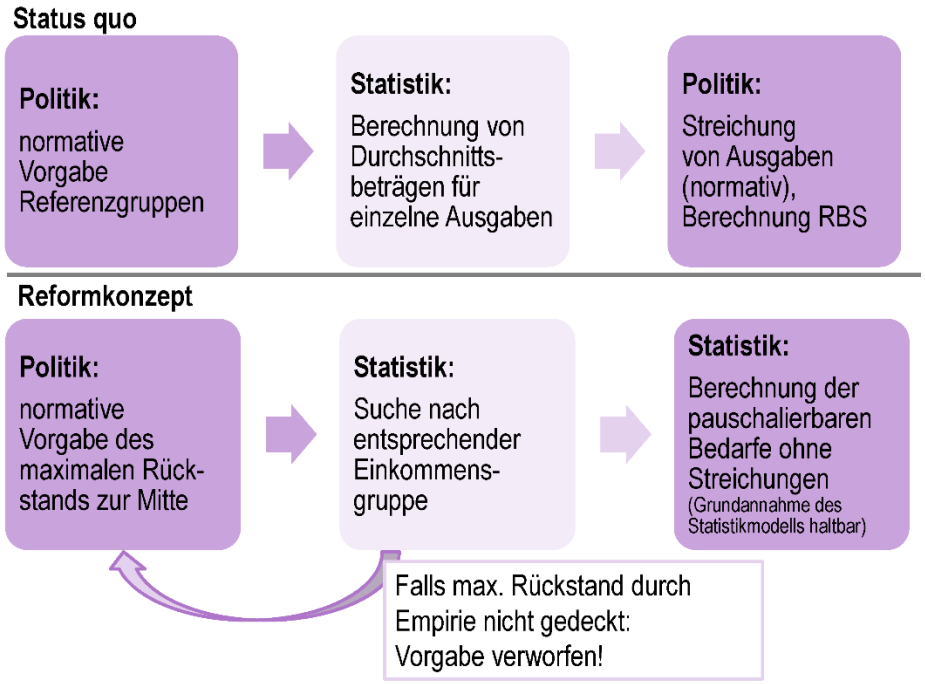
[10] Dabei handelt es sich um alltägliche Güter wie beispielsweise Taschen, Regenschirme, jegliche Art von Pflanzen und Tierfutter, Eis aus der Eisdiele und Schlafsäcke für Kinderfreizeiten.

Setzungen und methodischer Umsetzung mit der aufgezeigten Folge – der Bedarfsunterschätzung – vermieden wird.

Dementsprechend wurde mit dem Reformkonzept von Becker/Tobsch (2020) und Becker/Held (2021) ein Statistikmodell mit strikter Trennung zwischen normativer und statistischer Ebene vorgelegt. Demnach ist zunächst eine explizite politische Entscheidung über die relative Höhe des Existenzminimums zu treffen, die das Ergebnis eines gesellschaftspolitischen Diskurses sein sollte. Es geht also zunächst um die Frage, wie weit der Konsum maximal hinter dem der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben kann, damit eine Bedarfsdeckung und mindestens erforderliche Teilhabemöglichkeiten noch angenommen werden können – damit wird der Entwicklungsstand der Gesellschaft automatisch berücksichtigt. Auf dieser Basis werden methodisch stringente Berechnungen durchgeführt – ohne weitere normative Einflussnahme des Gesetzgebers –, mit denen letztlich auch der Realitätsbezug der politischen Vorgabe kontrolliert wird.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen aktueller Regelbedarfsermittlung und Reformkonzept soll mit Abbildung 1 verdeutlicht werden, wobei die dunklen Tafeln die normative Ebene, die hellen Tafeln die statistische Ebene kennzeichnen. Im Status quo (oberer Bereich der Abbildung) greift die Politik zweimal in das Berechnungsverfahren ein – mit der freihändigen Vorgabe von Referenzeinkommensbereichen und mit den Kürzungen der Referenzausgaben. Die Statistik liefert lediglich das Basismaterial in Form von gruppenspezifischen Durchschnittsausgaben, die Berechnung der Regelbedarfsstufen (RBS) in Abweichung vom Statistikmodell erfolgt aber durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Demgegenüber sieht das Reformkonzept (unterer Bereich der Abbildung) eine politische Einflussnahme nur im Vorfeld der EVS-Auswertungen vor, nicht aber im Zuge der Berechnungen – es ist damit auch vergleichsweise transparent. Der Gesetzgeber legt den maximal akzeptablen Rückstand gegenüber der Mitte fest, nicht aber die Referenzgruppen an sich, die im nächsten Schritt auf der statistischen Ebene entsprechend der Vorgabe ermittelt werden. Dabei erfolgt automatisch eine Überprüfung der normativen Setzungen auf empirische Relevanz: Wenn Erstere zu weit nach unten gedrückt würden – der angesetzte Rückstand also unrealistisch groß wäre –, würden sich keine Referenzgruppen in der EVS finden, sodass der Gesetzgeber seine Vorgaben nach oben korrigieren müsste. Dem Konzept ist also eine untere Haltelinie immanent. Für die sich schließlich ergebenden Referenzeinkommensbereiche werden im letzten Schritt und wiederum auf der Statistikebene die Bedarfe mit gruppendurchschnittlichen Konsumausgaben berechnet, sodass die Grundannahme des Statistikmodells – die des internen Ausgleichs – haltbar ist (vgl. Beispiel unter 2.1 im Kasten).

Abbildung 1: Verfahren der Bedarfsermittlung – gesetzliche Regelung und Reformkonzept
(Becker/Held 2020)



Quelle: eigene Darstellung

Mit der skizzierten Umsetzung des Statistikmodells ist kein quasi automatisches „Hochschrauben“ der Regelbedarfe bei jeder Neuberechnung, demzufolge ein rein statistisches Modell ohne Abzüge auf Dauer nicht funktionieren würde,[11] verbunden. Denn bei dem Alternativkonzept wird nicht ein Quantil oberhalb der Grundsicherungsschwelle, sondern das Grundsicherungsniveau in Relation zur gesellschaftlichen Mitte konstant gehalten. Nach der ersten Neuberechnung wäre bei Verfügbarkeit einer neuen EVS zu prüfen, ob die fortgeschriebenen Regelbedarfe dem politisch gesetzten Niveau (in Relation zur Mitte) noch entsprechen. Bei deutlicher Annäherung an die Mitte könnten die Neuberechnungen mit einem anderen Referenzeinkommensbereich durchgeführt werden.

[11] „Wenn man immer eine Einkommensgruppe oberhalb der Grundsicherung zum neuen Maßstab erklärt, würde sich Hartz IV bei jeder Neuberechnung von selbst nach oben schrauben“ (Martin Werding 2020, Zitat aus Die Zeit, Ausgabe 32 vom 30. Juli 2020, Wirtschaftsteil).

Bisherige Berechnungen auf Basis des Reformkonzepts konnten sich nicht auf konkrete Normen aus dem politischen oder gesellschaftlichen Raum stützen, sodass Annahmen über konsensfähige normative Setzungen notwendig waren. Den Studien von Becker/Tobsch (2020) sowie von Becker/Held (2021) liegen folgende Kriterien für die Abgrenzung von Referenzgruppen zugrunde:

– Die Differenz zwischen Einkommen und Konsumausgaben sollte nicht negativ sein, die laufenden Konsumausgaben sollten also durch das Nettoeinkommen gedeckt sein.
– Als weitere Kriterien wurden Abstände des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte zugrunde gelegt, und zwar differenziert nach der Art des Bedarfs.
    - Die Referenzausgaben für Ernährung sollten höchstens um 15 Prozent hinter den entsprechenden Ausgaben in der Mitte zurückbleiben.
    - Für den lebensnotwendigen Grundbedarf insgesamt – er umfasst neben Nahrungsmitteln auch Bekleidung und eine Wohnung – wurde ein Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Mitte von 25 Prozent als noch akzeptabel angenommen.
    - Für alle weiteren Bedarfe[12] gelten Einschränkungen als eher hinnehmbar, sodass hier ein maximaler Rückstand gegenüber der Mitte von 40 Prozent gesetzt wurde.

Im Weiteren wird an die Berechnungen von Becker/Held (2021) angeknüpft, die dort herangezogenen normativen Setzungen werden also übernommen. Damit sollen notwendige Debatten nicht vorweggenommen, sondern eher angestoßen werden.

[12] Ausgaben für (über Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehende) Gesundheitspflege, für die Innenausstattung der Wohnung, für Geräte und Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung, für persönliche Bedarfe (z. B. Ausgaben für Friseurdienstleistungen, Tasche, Schirm, Uhr) sowie für Mobilität, Telefon und Internet, Freizeitgestaltung und Bildung, Kantinen-, Eisdielen- oder Gaststättenbesuche, Alkohol und Tabakwaren, Vereinsmitgliedschaften.

2.3 Ergebnisse: Beträge für eine Kindergrundsicherung 2018 nach Altersgruppen

Die Studie von Becker/Held (2021) ist auf Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder auf der Basis des in Kapitel 2.2 beschriebenen Reformkonzepts fokussiert. Die Ergebnisse sind also auf Bedarfe beschränkt, die im Rahmen der teilindividualisierten Grundsicherung als pauschalierbar angenommenen werden können.[13] Das Konzept der Kindergrundsicherung sieht aber – analog zu den kindbedingten Freibeträgen im Status quo – eine umfassende Pauschale für alle, auch für selten anfallende oder stark streuende Bedarfe vor. Im Einzelfall darüber hinausgehende Elemente zur Existenzsicherung bzw. überdurchschnittliche Kosten insbesondere des Wohnens müssten gegebenenfalls weiterhin im Rahmen von SGB II bzw. XII bzw. mit dem Wohngeld gedeckt werden. In besonderen Situationen ist ein Pauschbetrag sui generis nicht hinreichend und durch weitere Leistungen zu ergänzen. Dies ist unvermeidbar, wenn den Eckpfeilern des Konzepts der Kindergrundsicherung – Reduzierung der Leistungsvielfalt für die meisten Familien, konsequenter vertikaler Ausgleich, der je nach Abschmelzrate bis in die Mittelschicht wirkt – entsprochen werden soll. Eine Eingrenzung der FLA-Reform auf pauschalierbare Bedarfe analog zu SGB II bzw. XII würde dem entgegenstehen: Im untersten Einkommensbereich müssten nicht nur in besonderen Fällen, sondern generell ergänzende Leistungen beantragt werden; zudem wären die Unterstützungsleistungen für den großen Teil der Familien, der kein Bürgergeld bzw. keine Grundsicherung oder Sozialhilfe bezieht, auf ein unvollständig berechnetes kindliches Existenzminimum bezogen.

In Tabelle 1 ist im oberen Block der Übergang von Regelbedarfen, die nach dem Reformkonzept berechnet wurden, zur Gesamtpauschale der Kindergrundsicherung dargestellt. Da von Becker/Held (2021) für die teilindividualisierte Mindestsicherung nach SGB II bzw. XII nicht nur die KdU (Spalte 3), sondern – zum großen Teil abweichend vom RBEG – auch die Ausgaben für Haushaltsstrom, für investive Anschaffungen und für weitere selten anfallende Bedarfe (Spalte 2) als nicht pauschalierbar eingestuft wurden, sind die zusätzlich zu den Regelbedarfen (Spalte 1) einzurechnenden Beträge erheblich.

[13] Bürgergeld, Grundsicherung und Sozialhilfe gelten als „letztes Auffangnetz“ und sollen – entsprechend dem verfassungsrechtlichen Gebot – die Existenz jedes und jeder Einzelnen gewährleisten. Dies ist nur möglich, wenn systematisch variierende Lebenshaltungskosten, z. B. die Wohnkosten, sowie außergewöhnliche Kosten in besonderen Lebensabschnitten oder bei Krankheit einzelfallbezogen übernommen werden. Dementsprechend hat das BVerfG 2010 (Nr. 4 der Leitsätze) ausgeführt: „Der Gesetzgeber kann den typischen Bedarf zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums durch einen monatlichen Festbetrag decken, muss aber für einen darüber hinausgehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf einen zusätzlichen Leistungsanspruch einräumen.“

Tabelle 1: Ableitung altersspezifischer Pauschbeträge für eine Kindergrundsicherung 2018 und Gegenüberstellung der Zusammensetzung des Kinderfreibetrags im Einkommensteuerrecht
Angaben in Euro pro Monat

	Alternativberechnung für soziokulturelles Existenzminimum 2018			
	teilindividualisiert (Reformvorschlag SGB II)[1]			**Kindergrundsicherung**
Alter	**pauschaler Regelbedarf**	**weitere Bedarfe, Durchschnittsbeträge** Strom, Anschaffungen, Teilhabe	KdU	Summe Spalten 1 bis 3, vollständig pauschaliert
	1	2	3	4
	Variante 1: Berechnung mit KdU der jeweiligen Referenzgruppe			
unter 6 Jahre	275,80	89,56	84,54	449,90
6 bis unter 14 Jahre	357,75	75,74	123,27	556,76
14 bis unter 18 Jahre	432,42	81,02	151,18	664,62
	Variante 2: Berechnung mit KdU laut Existenzminimumbericht			
unter 6 Jahre	275,80	89,56	99,00	464,36
6 bis unter 14 Jahre	357,75	75,74	99,00	532,49
14 bis unter 18 Jahre	432,42	81,02	99,00	612,44
	Status quo 2018			
	SGB II, teilindividualisiert			**sächliches ExMin (EStG)**
	Regelbedarfsstufen (RBS)	**weitere Bedarfe, Durchschnittsbeträge EStG** BuT	KdU	Summe Spalten 1 bis 3, vollständig pauschaliert
	1	2	3	4
unter 6 Jahre				
EVS 2018	275,85	10,00 bzw. 13,00[2]	99,00	384,85 bzw. 387,85[2]
EVS 2013, fortgeschr.	*239,00*			*348,00 bzw. 351,00*[2]
6 bis unter 14 Jahre				
EVS 2018	301,17	21,33	99,00	421,50
EVS 2013, fortgeschr.	*295,00*			*415,33*
14 bis unter 18 Jahre				
EVS 2018	363,47	21,33	99,00	483,80
EVS 2013, fortgeschr.	*315,00*			*435,33*
gewichteter Durchschnitt (EStG)				
EVS 2018	306,57	19,00	99,00	424,57
EVS 2013, fortgeschr.	*281,00*			*399,00*

[1] Vgl. Becker/Held 2021, S. 31, 29 (Tabellen 5 und 4)
[2] Kinder unter 3 Jahren bzw. Kinder unter 6 Jahren

Quelle: Becker/Held 2021; Deutscher Bundestag 2020b, S. 9; Deutscher Bundestag 2016, S. 6f., 9

WSI

Hinsichtlich der KdU sind in der Tabelle alternative Vorgehensweisen berücksichtigt. Bei Variante 1 wurden die tatsächlichen KdU, die sich für die jeweilige Referenzgruppe 2018 ergeben haben, zugrunde gelegt – dies entspricht der weitestgehend konsequenten Anwendung des Statistikmodells für die Kindergrundsicherung. Demgegenüber werden mit Variante 2 die im Existenzminimumbericht der Bundesregierung bei der Berechnung der Kinderfreibeträge angesetzten Beträge eingerechnet. Letztere sind über alle Altersgruppen gleich mit der Folge unterschiedlicher Abweichungen gegenüber Variante 1 – denn auf Basis der vom Statistischen Bundesamt verwendeten Verteilungsschlüssel[14] und der EVS-Daten nehmen die dem Kind zurechenbaren KdU mit dem Kindesalter zu. Demzufolge liegen die in der jeweiligen Referenzgruppe erhobenen KdU für Kinder unter sechs Jahren um etwa 14 Euro unter der Pauschale laut Existenzminimumbericht, bei den älteren Kindern bzw. bei den Jugendlichen um 24 Euro bzw. 53 Euro darüber. Dies spiegelt sich in den Differenzen zwischen den für beide Varianten der Kindergrundsicherung errechneten Pauschbeträgen (Spalte 4).

Im unteren Block von Tabelle 1 sind die aus den gesetzlichen Vorschriften zur Regelbedarfsberechnung (Spalte 1) und aus den Hinzurechnungen für BuT (Spalte 2) und KdU (Spalte 3) laut Existenzminimumbericht folgenden Beträge zum Vergleich mit den Ergebnissen des Reformkonzepts ausgewiesen. Dabei wurden in Spalte 1 zum einen die im RBEG 2020 ausgewiesenen Ergebnisse aus der EVS 2018 zugrunde gelegt (jeweils 1. Zeile). Diese sind mit den Beträgen im oberen Tabellenblock vergleichbar, aber sie galten faktisch nicht für das Jahr 2018. Denn wegen der etwa 18-monatigen Verzögerung der Verfügbarkeit der EVS-Daten von 2018 basierten die tatsächlichen Regelbedarfe 2018 noch auf der EVS 2013 und der Fortschreibung nach § 28a SGB XII a. F.; sie sind lediglich der Vollständigkeit halber in der jeweils zweiten Zeile des unteren Blocks von Tabelle 1 ausgewiesen und fallen für die jüngste und für die älteste Gruppe erheblich geringer als die aus der EVS 2018 abgeleiteten Beträge aus.[15]

[14] Kindern unter sechs Jahren werden 12,5 Prozent der durchschnittlichen KdU der Referenzhaushalte zugerechnet, bei Kindern von sechs bis unter 14 Jahren sind es 17,1 Prozent, bei älteren Kindern 21,1 Prozent; vgl. Becker/Held 2021, Anhangtabelle A1 unter b) i. V. m. Statistisches Bundesamt 2020, Anlage zum RBEG 2021_Sonderauswertungen EVS 2018 gesamt.pdf, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2020/anlage-regelbedarfsermittlungsgesetz-mit-Sonderauswertungen-zur-evs-2018.html.

[15] Mit Unterschieden zwischen fortgeschriebenen Regelbedarfsstufen und Ergebnissen aus einer neuen EVS ist generell zu rechnen. Wenn sie bei einzelnen RBS besonders groß sind, kann dies auf unterschiedliche Einkommensentwicklungen in den unteren Referenzgruppen zwischen den EVS-Erhebungsjahren, aber auch auf Veränderungen der Altersstruktur in den Familienhaushalten zurückgeführt werden. Dies ist zwar nicht vorhersehbar, sollte aber nachholend berücksichtigt werden. In den Jahren 2018 bis 2020 wurden faktisch zu geringe Regelbedarfe angesetzt, was mit Einmalzahlungen kompensiert werden könnte (Becker 2022, S. 13 f.).

Aus der Gegenüberstellung von oberem und unterem Tabellenblock (Ergebnisse der EVS 2018) ergeben sich für das Reformkonzept erheblich höhere Beträge für die Kindergrundsicherung als mit den Regelungen im Status quo:

– Variante 1 der Alternativberechnung (KdU laut Ausgaben der jeweiligen Referenzgruppe, auf das Kind zugerechnet mit bisherigen Verteilungsschlüsseln): Das Plus beläuft sich für die unter Sechsjährigen auf 62 Euro (16 Prozent), für Kinder von sechs bis unter 14 Jahren auf 135 Euro (32 Prozent) und für Kinder ab 14 Jahren auf 181 Euro (37 Prozent).
– Variante 2 der Alternativberechnung (altersunabhängige KdU laut Existenzminimumbericht): Das Plus beläuft sich für die unter Sechsjährigen auf 77 Euro (20 Prozent), für Kinder von sechs bis unter 14 Jahren auf 111 Euro (26 Prozent) und für Kinder ab 14 Jahren auf 129 Euro (27 Prozent).

Die Höherbeträge für das Jahr 2018, die sich aus dem Reformkonzept von Becker/Held (2021) und den von ihnen zugrunde gelegten normativen Annahmen für die Kindergrundsicherung ergeben, sind also beträchtlich. Das Ergebnis bleibt dennoch hinter den kindbedingten Freibeträgen im Einkommensteuergesetz (EStG) zurück. Denn der altersunabhängige BEA-Freibetrag, der zusätzlich zu dem in Spalte 4 von Tabelle 1 (unterer Block) ausgewiesenen sächlichen Existenzminimum berücksichtigt wurde[16], lag 2018 bei 2.640 p. a. bzw. 220 Euro monatlich und übersteigt damit die aus dem Reformkonzept folgenden Höherbeträge gegenüber dem sächlichen Existenzminimum deutlich. Die für das Reformkonzept angenommenen normativen Vorgaben bleiben also hinter den immanenten, aber auf intransparente Weise einfließenden Normen des Steuerrechts zurück.

[16] Im Existenzminimumbericht für das Jahr 2018 wurde – ausgehend von den fortgeschriebenen EVS-Daten von 2013 und als gewichteter Durchschnitt – ein sächliches Existenzminimum für Kinder in Höhe von 4.788 Euro p. a. ausgewiesen, das entspricht 399 Euro monatlich (Deutscher Bundestag 2016, S. 9).

3 Erörterung verschiedener Fortschreibungs-varianten

3.1 Grundsätzliche Überlegungen

Wie eingangs erwähnt, werden die Daten, die für das in Kapitel 2.2 und 2.3 skizzierte Statistikmodell ebenso wie für die Berechnungen laut RBEG (Kapitel 2.1) erforderlich sind, nur im Abstand von fünf Jahren erhoben. Für die Jahre bis zum Vorliegen der Daten einer neuen EVS ist also eine Dynamisierung der Höhe der Kindergrundsicherung vorzusehen. Diese kann an unterschiedlichen Zielen orientiert sein.[17]

a) *Aufrechterhaltung der Relation zur gesamtgesellschaftlichen Einkommensentwicklung*
Demnach soll die Kindergrundsicherung nicht hinter der Veränderung des allgemeinen Lebensstandards zurückbleiben. Als maßgeblicher Indikator wäre insbesondere die Entwicklung des (nominalen) Medians der Nettoäquivalenzeinkommen geeignet. Alternativ könnte auch die Bezugnahme auf das insgesamt bedeutendste Primär- bzw. Faktoreinkommen, also auf Löhne und Gehälter, erwogen werden. Eine spezielle Einkommensart kann die Entwicklung des Lebensstandards allerdings nur unzulänglich oder nicht wiedergeben.[18] Unabhängig von der konkreten Bezugsgröße wäre aber die ausschließliche Berücksichtigung der Einkommensentwicklung in inflationären Zeiten problematisch: Wenn die Preise deutlich stärker steigen als die Einkommen, würde der Realwert der Kindergrundsicherung sinken.

b) *Sicherung des Realwerts*[19]
Wenn vorrangig der Lebensstandard auf gegebenem realem Niveau gesichert werden soll, müsste eine Fortschreibung mit der Entwicklung der Verbraucherpreise erfolgen. In inflationären Zeiten mit tendenziell sinkenden Realeinkommen wäre die Kindergrundsicherung von den negativen Effekten ausgenommen. Im Falle einer insgesamt positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – wenn also die Einkommen stärker steigen als die Preise – wäre die Kindergrundsicherung allerdings vom realen Wachstum abgekoppelt.

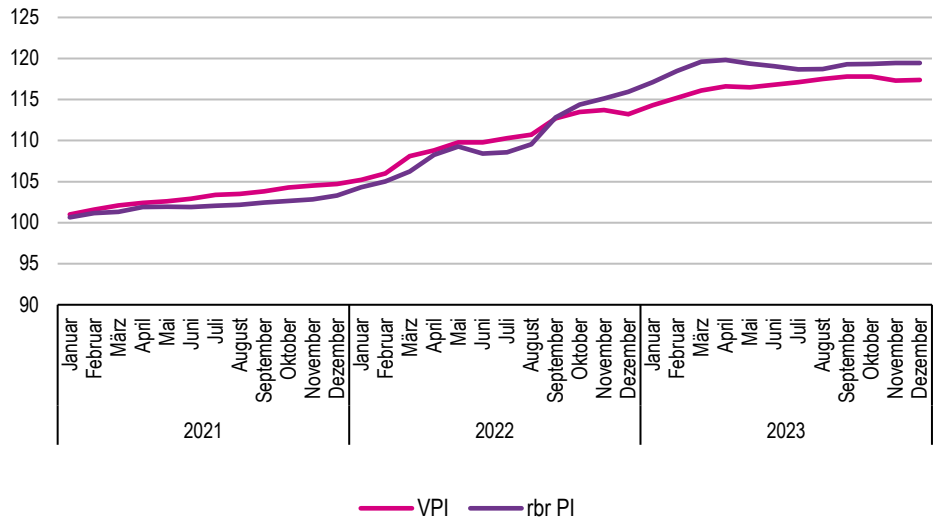
[17] Eine systematische und ausführliche Erörterung verschiedener Fortschreibungsverfahren findet sich in Becker/Held 2023.
[18] Das Zusammentreffen mehrerer persönlicher Einkommen – insbesondere auch von Löhnen mit Transfers – sowie die daraus zu entrichtenden Abgaben bleiben ebenso unberücksichtigt wie der Haushaltskontext, also die Kumulation von Einkommen mehrerer Haushaltsmitglieder und die Bedarfssituation (Äquivalenzgewichtung).
[19] Der Realwert ergibt sich aus der Division des aktuellen Nominalwerts – zum Zeitpunkt t – durch (1 + Preisänderungsrate) gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum t-1. Zur Sicherung des im vorangegangenen Zeitraum erreichten Realwerts wird der Nominalwert zum Zeitpunkt t-1 mit (1 + Preisänderungsrate) multipliziert.

c) *Verknüpfung der Ziele der Anbindung an allgemeine Einkommensentwicklung und der Realwerterhaltung*
Dies kann aus gesellschaftspolitischer Perspektive durchaus als sinnvoll erachtet werden.

1) Die Umsetzung kann – analog zu § 28a SGB XII – durch die Konstruktion eines Mischindex erfolgen.
2) Alternativ können eine Standardfortschreibung und eine Mindestfortschreibung vorgesehen werden – die Einzelindikatoren würden nicht vermischt, sondern nebeneinander herangezogen. Da unter Teilhabegesichtspunkten die Kindergrundsicherung nicht weiter als ohnehin – also mit den normativen Setzungen vorgegeben – hinter der Mitte zurückbleiben sollte, wäre die Einkommensentwicklung der Indikator für die Standardfortschreibung. Daneben könnte die Preisentwicklung als Indikator für die Mindestfortschreibung fungieren, um bei erheblicher Inflation eine Realwertminderung zu verhindern.

Im Weiteren wird von der Zielkombination (c) ausgegangen. Zunächst wird der Fokus auf die Regelungen gemäß SGB XII (Kapitel 3.2) i. V. m. den Ansätzen in den Existenzminimumberichten gelegt (c.1) – obwohl eine Orientierung der Fortschreibung der Kindergrundsicherung am Mischindex, wie er für das Grundsicherungssystem konstruiert wurde, bzw. an der mit dem Bürgergeldgesetz eingeführten neuen Formel aus systematischer Perspektive ungeeignet wäre. Denn die dabei berücksichtigte Preisentwicklung ist beschränkt auf regelbedarfsrelevante Güter – also auf einen Warenkorb insbesondere ohne Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) und ohne die vom Gesetzgeber gestrichenen Konsumausgaben der Referenzgruppe. Die Kindergrundsicherung ist aber als umfassender Pauschbetrag konzipiert (Kapitel 2.3). Dementsprechend wäre eher die Berücksichtigung des allgemeinen Verbraucherpreisindex (VPI), der in Kapitel 3.3 als Kriterium für eine Mindestfortschreibung herangezogen wird, auch im Rahmen eines Mischindex angemessen. Der VPI hat sich erwartungsgemäß zeitweise anders entwickelt als der regelbedarfsrelevante Preisindex (rbr PI), wie Abbildung 2 zeigt. Denn immerhin etwa die Hälfte der in den VPI eingehenden Güter sind im Regelbedarf nicht enthalten, wobei die KdU einerseits und die vom Gesetzgeber aus dem Regelbedarf gestrichenen Güter und Dienstleistungen andererseits jeweils etwa ein Viertel des VPI ausmachen.

Abbildung 2: Allgemeiner Verbraucherpreisindex (VPI) und regelbedarfsrelevanter Index (rbr PI) – Ergebnisse der monatlichen Preisstatistik 2021 bis 2023



Quelle: Destatis 2024a und 2024b und Angaben des BMAS, Basisjahr der Indizes: 2020; eigene Darstellung

Die Fortschreibungspraxis in der Grundsicherung müsste aber nicht nur inhaltlich an das Konzept der Kindergrundsicherung angepasst werden, indem sie auf einen umfassenden Preisindex ausgerichtet wird. Darüber hinaus wäre sie auch hinsichtlich wesentlicher methodischer Kritik (Kapitel 3.2 und Becker 2024a) zu reformieren – eine entsprechende Neukonstruktion eines Mischindex würde den Rahmen der vorliegenden Studie aber sprengen. Trotz der Einwendungen wird im folgenden Kapitel die Regelung im Status quo ausführlich aufgegriffen, um die Idee des Mischindex nicht außen vor zu lassen und zumindest eine stark vereinfachende Version einzubeziehen – auch zum Zweck einer Gegenüberstellung mit der im Weiteren berechneten Mindestfortschreibung – und um gleichzeitig die Problematik des derzeitigen Dynamisierungsverfahrens aufzuzeigen. Damit soll auch verbreiteten Sichtweisen in der aktuellen Debatte um die Höhe der RBS entgegengetreten werden. Kapitel 3.3 ist schließlich auf die Berechnung von Mindestfortschreibungsfaktoren (c.2) konzentriert, da diese für die Zeitspanne von 2021 bis 2023 die Standardfortschreibung übertroffen hätten.

3.2 Die Fortschreibungspraxis in der Grundsicherung bzw. beim Bürgergeld

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und des SGB XII bis Ende 2022 wurde ausschließlich der Mischindex für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen (RBS) zugrunde gelegt. In diesen gingen die Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise mit 70 Prozent und die Lohnentwicklung[20] mit 30 Prozent ein. Problematisch war nicht der Grundgedanke an sich, sondern der Zeitraum der berücksichtigten Daten: Maßgeblich waren die durchschnittlichen Indizes in einem Zwölfmonatszeitraum, der bereits ein halbes Jahr vor dem Zeitpunkt der Regelbedarfsanpassung endet, gegenüber denen im entsprechenden vorangegangenen Zwölfmonatszeitraum (§ 28a SGB XII a. F.). Damit blieb die Entwicklung im letzten Halbjahr vor dem Anpassungszeitpunkt generell ausgeklammert. Dies ist bei nur leicht schwankenden Indizes um ein nahezu stagnierendes Niveau unproblematisch, führt bei ansteigendem Trend allerdings zu einem systematischen Zurückbleiben hinter der faktischen Entwicklung und bei einer sprunghaften Zunahme von Preisen und/oder Einkommen zu drastischen Einbußen des mit den Regelbedarfen möglichen Lebensstandards – absolut (bei Inflation) oder relativ (bei realem gesamtgesellschaftlichen Einkommenswachstum).

Mit dem Bürgergeldgesetz wurde für die Zeit ab 2023 keine grundsätzliche Neuabgrenzung des für die Fortschreibung maßgeblichen Zeitraums, sondern eine Umgewichtung von Zeiten und der Teilindizes vorgenommen (§ 28a SGB XII n. F.).

- Die bis 2022 gültige Regelung wurde als Basisfortschreibung unverändert übernommen, der Referenzzeitraum von zwölf Monaten endet also weiterhin ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt.
- Das Ergebnis der alten Fortschreibungsregel wird nun aber mit einem ergänzenden Fortschreibungsfaktor multipliziert. Letzterer ergibt sich aus der Relation des regelbedarfsrelevanten Preisindex (rbr PI) im Durchschnitt der Monate des letzten Quartals des Referenzzeitraums zum Durchschnittswert des entsprechenden Vorjahresquartals. Dies impliziert
  - eine Übergewichtung der Entwicklung eines Quartals innerhalb des Zwölfmonatszeitraums – ohne systematische Berücksichtigung von absehbaren Trends;
  - eine weitere Übergewichtung der Preis- gegenüber der Lohnentwicklung.
- Bei Anpassungen ab 2024 werden nicht die faktischen Regelbedarfsstufen, sondern das fiktive Ergebnis des Vorjahres nur aus der Basisfortschreibung mit den Fortschreibungsfaktoren (Basis- und ergänzender Faktor) multipliziert – eine weitere Komplizierung des Verfahrens.

[20] Die Lohnentwicklung wurde gemessen mit der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer im Bundesdurchschnitt nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Bei der gesetzlichen Fortschreibung mangelt es also weiterhin am aktuellen Bezug.[21] Wenn bereits für die Anpassung für 2022 die neue Formel gegolten hätte, wären die Regelbedarfe infolge des geringen ergänzenden Fortschreibungsfaktors von 0,667 Prozent kaum (um zwei bis drei Euro) höher als nach der alten Formel ausgefallen (Becker 2022, S. 28 f.). Das grundsätzliche Problem des vergangenheitsorientierten Anpassungsverfahrens ist also ungelöst. Zudem ist das Resultat der ergänzenden Fortschreibung zufällig – denn es ist vom Verlauf der Preisänderungsraten innerhalb eines Jahres abhängig. Wenn beispielsweise im Falle einer befristeten Mehrwertsteuersenkung im zweiten Quartal die regelbedarfsrelevanten Preise kurzfristig sinken (ähnlich wie in der zweiten Jahreshälfte 2020), um anschließend umso mehr zu steigen, würde die neue Formel zu einer Fortschreibung führen, die geringer als die Basisfortschreibung ausfällt und den vorhersehbaren Gegebenheiten nicht gerecht wird.[22]

Tabelle 2 weist die einzelnen Elemente, die in die Fortschreibungen seit 2018 eingegangen sind, sowie in der letzten Spalte die Ergebnisse für die Regelbedarfsstufen (RBS) 4 bis 6, die für Kinder entwickelt wurden, aus. RBS 4 gilt für Kinder und Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren, RBS 5 für die mittlere Altersgruppe von sechs bis unter 14 Jahren, RBS 6 für Kinder unter sechs Jahren. Wie aus den Spalten 1 bis 3 der Tabelle hervorgeht, hatte die Lohnentwicklung mit ihrem Gewicht von 30 Prozent im Mischindex in den Jahren 2018 bis 2022 einen positiven Effekt auf die RBS-Anpassung, da sich in den Referenzzeiträumen moderate Reallohnanstiege zeigten. In den Jahren 2023 und 2024 war es umgekehrt – die Lohnentwicklung blieb hinter den enormen Preisanstiegen zurück, was dämpfend auf den Basisfortschreibungsfaktor wirkte. Diese Folge des Mischindex wurde allerdings durch die ergänzende Fortschreibung überkompensiert, sodass sich Gesamterhöhungen der RBS um 11,75 Prozent in 2013 und zwölf Prozent für 2024 ergaben.

[21] Vgl. dazu ausführlich Becker 2022, 2023 und 2024a.

[22] Im Dezember 2020 – dem letzten Monat vor Ende der befristeten Mehrwertsteuersenkung – lag der rbr PI um ein Prozent unter dem Vergleichswert vom Dezember 2019. Wenn eine entsprechende Mehrwertsteuersenkung im zweiten Quartal von 2021 erfolgt wäre und zu der Minderung des rbr PI um ein Prozent geführt hätte, wäre die magere Regelbedarfsanpassung zum Januar 2022 nochmals geringer ausgefallen (0,76 Prozent * 0,99 = 0,75 Prozent). Dies wäre zwar kaum merkbar gewesen. Mit Blick auf den anschließenden Preisanstieg – 2022 lag der rbr PI im Jahresdurchschnitt um 6,3 Prozent über dem Index vom Dezember 2021 – zeigt sich aber das Versagen auch der neuen Formel.

Tabelle 2: Fortschreibungen der Regelbedarfsstufen (RBS) im Rahmen des SGB II bzw. XII seit 2018

Fortschreibung nach § 28a SGB XII altes Recht – für 2018, 2019 und 2021					
	berücksichtigter		Mischindex		Ergebnis für
	Preisanstieg	Lohnanstieg	errechnet	gerundet	RBS 4 / 5 / 6
Dynamisierung mit Mischindex					
Anpassung 2018	1,30 %	2,40 %	1,63 %	1,70 %	316 € / 296 € / 240 €
Anpassung 2019	1,80 %	2,52 %	2,02 %	1,90 %	322 € / 302 € / 245 €
Anpassung 2020	1,30 %	3,22 %	1,90 %	1,90 %	328 € / 308 € / 250 €
RBEG für 2021, Auswertung EVS 2018, unterschiedliche RBS-Erhöhungen					373 € / 309 € / 283 €
Anpassung 2022	0,13 %	2,31 %	0,76 %	0,76 %	376 € / 311 € / 285 €
Fortschreibung nach § 28a SGB XII neues Recht – seit 2023					
	berücksichtigter		Fortschreibung (gerundet)		Ergebnis für
	Preisanstieg	Lohnanstieg	Basis	ergänzend	RBS 4 / 5 / 6
Anpassung 2023	4,70 %	4,16 %	4,54 %	6,90 %	
Ergebnis			11,75 %		420 € / 348 € / 318 €
Anpassung 2024[1]	10,57 %	5,50 %	9,07 %	9,90 %	
Ergebnis			12,00 %		471 € / 390 € / 357 €

[1] Ausgangspunkt: Ergebnis nur der Basisfortschreibung des Vorjahres, das sind folgende Beträge für die RBS 4 / 5 / 6: 393,07 Euro statt 420 Euro / 325,12 Euro statt 348 Euro / 297,94 Euro statt 318 Euro.

Quelle: Bundesrat 2017, 2018, 2019, 2021, 2023, Deutscher Bundestag 2020, S. 10 i. V. m. Änderungsantrag gemäß https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/hoehereregelbedarfeindergrundsicherungundsozialhilfe.html, BMAS 2022, S. 137 f.; eigene Darstellung

WSI

Die fehlende Berücksichtigung des aktuellen Rands hatte zunächst keine gravierenden negativen Folgen (Becker 2022, S. 14 ff) – die Zeit von 2018 bis einschließlich 2020 war von nur geringen Veränderungen der Konsumgüterpreise geprägt –, sodass die Dynamisierungsformel kaum thematisiert wurde. 2022 wurden die Probleme infolge der Abgrenzung der Referenzzeiträume aber offensichtlich.

– Für die damalige Anhebung der Regelbedarfe wurden die Preis- und Lohnindizes im Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2021 gegenüber denen im entsprechenden vorangegangenen Zwölfmonatszeitraum (1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020) herangezogen. Die berücksichtigte Preisentwicklung war durch die befristete Mehrwertsteuersenkung gedrückt und insgesamt noch sehr moderat.
– Wie in Tabelle 2 ausgewiesen, lagen die RBS-Beträge 2022 nur um 0,76 Prozent über denen des Vorjahres. Der Anstieg des rbr PI machte im Jahresdurchschnitt aber das Zehnfache aus (7,65 Prozent), im Januar 2022 bereits 3,7 Prozent, im Dezember 12,2 Prozent.

Aus dem verzögerten Anpassungsmechanismus folgen sachlogisch nachholende Erhöhungen der RBS in 2023 und 2024, die durch die ergänzende Fortschreibung verstärkt wurden. Sie machten 11,75 Prozent bzw. zwölf Prozent aus (unterer Block von Tabelle 2), während sich mittlerweile eine sinkende Tendenz des rbr PI eingestellt hat – er lag 2023 im Jahresdurchschnitt um 8,4 Prozent über dem Vorjahresdurchschnitt und wird 2024 voraussichtlich um nur 2,8 Prozent steigen[23]. Aus der Diskrepanz zwischen vergangenheitsbezogenem Anpassungsfaktor und aktuellem rbr PI ist allerdings nicht generell auf entsprechende Ausgleiche oder Überkompensationen der vormals zu geringen Anpassungen zu schließen. Denn die Fortschreibungsraten beziehen sich auf den hinter der faktischen Entwicklung zurückgebliebenen Basiswert, die geringe Anpassungsrate von 2022 wirkt insofern weiter. Im Jahr 2023 lagen – trotz der Erhöhung um 11,75 Prozent – die RBS unterhalb von (fiktiven) Beträgen, die sich bei kontinuierlicher Fortschreibung mit dem rbr PI ergeben hätten. Erst 2024 wird sich voraussichtlich eine positive Differenz zwischen faktischer und bis zum jeweiligen aktuellen Rand errechneter (fiktiver) RBS ergeben. Sie gleicht allerdings lediglich die Defizite des Realwerts der RBS von 2021 ungefähr aus, nicht aber die besonders hohen Realeinkommensverluste von Grundsicherung- bzw. Bürgergeldbeziehenden in den Jahre 2022 und 2023.[24]

Die Dynamisierungsregeln im Grundsicherungsrecht sind letztlich auf zweifache Weise mit gravierenden Problemen verbunden. Die vergangenheitsbezogene Anpassungsformel führt dazu, dass – entgegen der Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2010, Rn. 140) – das soziokulturelle Existenzminimum bei starken Preissteigerungen nicht zu jeder Zeit gewährleistet ist. Darüber hinaus entsteht in der Phase der nachträglichen Anpassung an Preisanstiege – wie derzeit – der falsche Eindruck zu hoher Grundsicherungsleistungen. Infolge der Abkoppelung vom aktuellen Rand basieren gesellschaftspolitische Debatten teilweise auf einer verzerrten Wahrnehmung. Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Vorschriften liegen vor (Becker 2020, S. 30 ff).

3.3 Mindestfortschreibung mit Preisentwicklung – Varianten

Um den Realwert der in Kapitel 2.3 für 2018 berechneten Beträge einer altersgestaffelten Kindergrundsicherung (Tabelle 1) zu erhalten, empfiehlt sich – unabhängig von der Entscheidung über eine potenzielle Berücksichtigung der Einkommensentwicklung – eine Mindestfortschreibung mit der Preisentwicklung. Für einen umfassenden Pauschbetrag, wie er mit der Kindergrundsicherung konzipiert ist, kann der allgemeine Verbraucherpreisindex (VPI) als maßgeblich erachtet werden (vgl. Kapitel 3.1). Denn mit den Höchstbeträgen sollen grundsätzlich alle in den VPI eingehenden Konsumbereiche bzw. -bedarfe abgedeckt sein, nur bei Mehr- und Sonderbedarfen in Einzelfällen wären nachrangige Transfers zu beantragen. Zudem gelten

[23] Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023, S. 58) steigt der VPI im Jahr 2024 um 2,6 Prozent. Da die im rbr PI vergleichsweise stark gewichteten Lebensmittelpreise weiterhin überdurchschnittlich steigen, wird im Folgenden für den rbr PI eine etwas höhere Zunahme angenommen.

[24] Zum Konzept dieser Berechnungen vgl. Becker 2022; 2024c.

die Beträge der Kindergrundsicherung indirekt für alle Einkommensschichten, da sie die Basis sind für die einkommensabhängige Abschmelzung und auch für die Kinderfreibeträge – die ja nicht abgeschafft wären, sondern lediglich „leerlaufen“ sollen. Für die Fortschreibung ist also ein spezieller Preisindex für den unteren Einkommensbereich nicht zwingend, sodass die Preisentwicklung im Bundesdurchschnitt zugrunde gelegt werden kann.
Hinsichtlich der Kosten der Unterkunft (KdU) wurden in der Berechnung für 2018 zwei Varianten berücksichtigt (Tabelle 1) – die Bezugnahme auf die tatsächlichen KdU im Durchschnitt der jeweiligen Referenzgruppe 2018 und alternativ auf die im Existenzminimumbericht der Bundesregierung bei der Berechnung der Kinderfreibeträge angesetzten Beträge. Für erstere Variante wird folglich der VPI insgesamt herangezogen. Für die zweite Variante wurde ein VPI für Konsumausgaben ohne KdU berechnet, auf die entsprechend eingegrenzten Ausgaben angewendet und um die in den jährlichen Existenzminimumberichten ausgewiesenen KdU ergänzt.

Für die konkrete Fortschreibung sind nochmals mehrere Varianten denkbar, da der zeitliche Bezug unterschiedlich gesetzt werden kann. In Tabelle 3 sind alternative Abgrenzungsmöglichkeiten berücksichtigt. Zum einen kann die Entwicklung jahresdurchschnittlicher Preisindizes zugrunde gelegt werden. Sie ist für den Zeitraum 2018 bis 2020 – als das Basisjahr des rbr PI noch 2015 war – sowie für die weitere Zeit bis 2023 nach Umstellung auch des rbr PI auf das Basisjahr 2020 jeweils in den ersten drei Zeilen (erster und dritter Tabellenblock) ausgewiesen. Neben den zwei Varianten des VPI ist in der rechten Spalte lediglich zu Vergleichszwecken der Verlauf des regelbedarfsrelevanten Preisindex (rbr PI) wiedergegeben. Zum anderen ist die Bezugnahme auf den letzten Monat vor der jährlichen Dynamisierung der Kindergrundsicherung in Relation zum Jahresdurchschnitt des Ausgangsjahres (2018) denkbar (zweiter und vierter Tabellenblock). Dies ist für inflationäre Zeiten empfehlenswert, da andernfalls der Fortschreibungsfaktor bereits zum Anpassungszeitpunkt überholt, das Ziel einer ungefähren Realwertsicherung der Kindergrundsicherung verfehlt wäre.

Tabelle 3: Entwicklung von allgemeinem bzw. speziellem Verbraucherpreisindex (VPI) und regelbedarfsrelevantem Preisindex (rbr PI)

	VPI allgemein	VPI ohne KdU	rbr PI
	Basisjahr der Preisindizes:		
	2020		2015[1]
Index JD 2018	98,1	98,2	103,7
Index JD 2020	100,0	100,0	105,9
Veränderung: JD 2020 / JD 2018	1,9 %	1,8 %	2,1 %
Dezember 2020	99,8	99,7	104,9
Veränderung: Dezember 2020 / JD 2018	1,7 %	1,5 %	1,1 %
	Basisjahr der Preisindizes: 2020		
Index JD 2023	116,7	118,2	119,0
Veränderung: JD 2023 / JD 2020	16,7 %	18,2 %	19,0 %
Veränderung: JD 2023 / JD 2018	19,0 %	20,3 %	n. v.
Dezember 2023	117,4	119,0	119,5
Veränderung: Dezember 2023 / Dezember 2020	17,6 %	19,3 %	20,6 %
Veränderung: Dezember 2023 / JD 2018	19,7 %	21,1 %	n. v.

[1] Nach Umstellung auf das Basisjahr 2020 wurden zwar für den VPI die Ergebnisse auch für die Vergangenheit neu berechnet, nicht aber für den rbr PI. Für Letzteren liegen Ergebnisse erst ab 2021 vor, allerdings mit monatlichen Veränderungsraten gegenüber 2020, sodass immerhin der rbr PI für die Monate des Jahres 2020 errechnet werden konnte.

Legende: JD = Jahresdurchschnitt

Quelle: Destatis 2024a und 2024b, rbr PI: Angaben des BMAS, rbr PI für Dezember 2020 mit Basisjahr 2020 errechnet aus Veränderungsraten 2021; eigene Darstellung

WSI

Von 2018 bis 2020 sind alle drei Indizes sehr moderat gestiegen – bei Bezugnahme auf den Jahresdurchschnitt von 2020 um knapp (VPI) bzw. gut (rbr PI) zwei Prozent, bei Bezugnahme auf Dezember 2020 noch etwas weniger. Der danach einsetzende Preisauftrieb bis Ende 2023 zeigt sich sowohl im Vergleich der Jahresdurchschnitte der Indizes als auch – und zwar noch etwas stärker – beim Vergleich von Dezember 2023 mit dem Jahresdurchschnitt von 2018 oder 2020.

– Von 2020 bis 2023 ergibt sich ein Anstieg um
  - 16,7 Prozent (VPI) bzw. 18,2 Prozent (VPI ohne KdU) bzw. 19,0 Prozent (rbr PI) der jahresdurchschnittlichen Indizes,
  - 17,6 Prozent (VPI) bzw. 19,3 Prozent (VPI ohne KdU) bzw. 20,6 Prozent (rbr PI) der Dezember-Indizes.

– Von 2018 bis 2023 ergibt sich ein Anstieg um
  - 19,0 Prozent (VPI) bzw. 20,3 Prozent (VPI ohne KdU) der jahresdurchschnittlichen Indizes,
  - 19,7 Prozent (VPI) bzw. 21,1 Prozent (VPI ohne KdU) des Dezember-Indexes von 2023 gegenüber dem jeweiligen jahresdurchschnittlichen Index 2018.

Der Unterschied zwischen Ergebnissen, die auf Jahresdurchschnitte abgestellt sind, und denen mit Berücksichtigung des aktuellen Rands (letzter Monat vor Anpassungszeitpunkt: Dezember) ist merklich – Letztere fallen höher aus –, aber moderat. Denn in der zweiten Jahreshälfte von 2023 ist die Inflation abgeflaut (Abbildung 2), sodass der Dezember-Index nur noch leicht über dem Jahresdurchschnitt von 2023 lag. In Zeiten ungebremster Preisanstiege wäre der Unterschied zwischen den Alternativen gravierender.

4 Ergebnisse unterschiedlich fortgeschriebener Pauschalen für eine Kindergrundsicherung 2023

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der im Vorhergehenden erörterten Fortschreibungsmöglichkeiten – also die altersspezifischen Beträge der nach dem Reformvorschlag für 2018 berechneten Kindergrundsicherung nach Dynamisierung bis 2023. Hinsichtlich der Fortschreibung mit dem VPI bzw. VPI ohne KdU wird der geringe Unterschied zwischen der Bezugnahme auf den Jahresdurchschnitt 2023 und der Berücksichtigung des aktuellen Rands mit dem Dezember-Index von 2023 (Tabelle 3) auch mit den Euro-Beträgen deutlich. Bei Bezugnahme auf den Jahresdurchschnitt würde die Kindergrundsicherung 2023

– bei Fortschreibung mit dem allgemeinen VPI um gut drei Euro bis knapp fünf Euro
– bei Fortschreibung mit dem VPI ohne KdU um gut zwei Euro bis drei Euro

geringer ausfallen als bei dem alternativen zeitlichen Bezug (Dezember 2023).

Tabelle 4: Fortgeschriebene Ergebnisse der Alternativberechnung einer Kindergrundsicherung[1] – Berücksichtigung von Indexentwicklungen bis einschließlich 2023, mehrere Varianten
Angaben in Euro pro Monat

	Fortschreibung von 2018 (JD) bis 2023 gemäß …				
	VPI allgemein		VPI ohne KdU		SGB II und ExMinBericht
	JD 2023	Dez 2023	JD 2023	Dez 2023	
unter 6 Jahre	535,38	538,53	559,53	562,45	545,95
6 bis unter 14 Jahre	662,54	666,44	641,49	644,96	632,29
14 bis unter 18 Jahre	790,90	795,55	737,67	741,78	724,72

[1] Als KdU wurden bei der Fortschreibung mit dem allgemeinen VPI für das Ausgangsjahr 2018 die entsprechenden Durchschnittsbeträge der Referenzgruppen angesetzt, bei den anderen Fortschreibungsvarianten die in den Existenzminimumberichten ausgewiesenen Beträge.

Legende:
JD = Jahresdurchschnitt
VPI = Verbraucherpreisindex
KdU = Kosten der Unterkunft und Heizung
ExMinBericht = gesetzlicher Existenzminimumbericht

Quelle: vgl. Tabelle 1 sowie Destatis 2024a und 2024b, Deutscher Bundestag 2018, 2020a, 2022; eigene Berechnungen

WSI

Analog zu Tabelle 1 für 2018 zeigen sich für die Altersgruppen unterschiedliche Effekte der Berücksichtigung der KdU der Referenzgruppe gegenüber der alternativen Einrechnung der KdU laut Existenzminimumberichten in die Kindergrundsicherung (Fortschreibung mit VPI versus Fortschreibung mit VPI ohne KdU). Die in den Existenzminimumberichten ausgewiesenen KdU sind vom Alter des Kindes unabhängig, was sich für die jüngste Gruppe positiv auswirkt – die Kindergrundsicherung läge um etwa 24 Euro über dem Wert bei Einrechnung der laut Verteilungsschlüssel dem Kind zurechenbarer Referenzausgaben. Umgekehrt verhält es sich bei den älteren Kindern und Jugendlichen: Die Einrechnung der Referenzausgaben führt zu einem Mehrbetrag von etwa 21 Euro für die mittlere Altersgruppe und von 53 Euro bzw. 54 Euro für die älteste Gruppe.

Die letzte Spalte von Tabelle 4 weist schließlich die Beträge der nach dem Reformkonzept berechneten Kindergrundsicherung aus, die mit dem Ergebnis aus Mischindex bzw. Basis- und ergänzender Fortschreibung (2023) und Pauschalen für KdU und Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) aus den Existenzminimumberichten fortgeschrieben wurden.[25]

– Die Abweichungen gegenüber der Fortschreibung mit dem VPI (Spalten 1 und 2) gehen erwartungsgemäß in die gleiche Richtung wie sie für die Fortschreibung mit dem VPI ohne KdU ermittelt wurden – dem die gleichen KdU-Pauschalen zugrunde liegen. Für die unterste Gruppe fällt das Plus allerdings mit knapp elf Euro geringer, das Minus der beiden folgenden Altersgruppen mit 30 Euro bzw. 66 Euro stärker aus (Vergleich mit Fortschreibung mit VPI und Bezugnahme auf Jahresdurchschnitte, Spalte 1).
– Inhaltlich vergleichbar ist die Fortschreibung laut gesetzlicher Regelung aber eher mit der Fortschreibung mit dem VPI ohne KdU, der die gleiche Einrechnung der KdU zugrunde liegt. Die Vorschriften im Status quo führen zu Beträgen, die um zehn Euro bis 14 Euro hinter denen bei Mindestfortschreibung zurückbleiben. Offenbar konnten die positiven Effekte des Mischindex in den Jahren 2018 bis 2020 – eine Folge der damaligen Reallohnsteigerungen[26] – sowie die hohe Anpassungsrate, die sich aus Basis- und ergänzender Fortschreibung laut SGB XII n. F. für 2023 ergeben hat, die Effekte der Quasi-Nullrunde in 2022 nicht kompensieren.

[25] Dieser Fortschreibungsfaktor wurde aus der Relation der jeweiligen RBS zuzüglich KdU- und BuT-Puschale im Jahr 2023 zum entsprechenden Betrag, der sich aus der EVS 2018 ergeben hat (vgl. Tabelle 1, unterer Block), abgeleitet. Er spiegelt die Effekte der gesetzlichen Regelungen des § 28a SGB XII vor und in 2023 sowie der mit den Existenzminimumberichten vorgegebenen KdU- und BuT-Pauschbeträge in aggregierter Weise. Die Veränderungsrate beläuft sich auf ca. 18 Prozent für den gesamten Zeitraum 2018 bis 2023 und wurde in Tabelle 4 auf die nach dem Reformkonzept für 2018 berechnete Kindergrundsicherung (Tabelle 1, oberer Block) angewendet.

[26] Diese bleiben bei den Mindestfortschreibungsvarianten, die den Spalten 1 bis 4 der Tabelle 4 zugrunde liegen, unberücksichtigt.

5 Empfehlungen und Schätzung für 2024 und 2025

Von den in Kapitel 3.1 genannten Zielen der Dynamisierung einer Kindergrundsicherung scheint die Sicherung des Realwerts wesentlich, wenn nicht vorrangig zu sein. Dementsprechend sollte zumindest eine Anpassung an die Preisentwicklung vorgesehen werden. Aus verteilungspolitischer Perspektive kann es zudem als sinnvoll erachtet werden, auch die allgemeine Einkommensentwicklung zu berücksichtigen, sofern diese über die Preisentwicklung hinausgeht und Realeinkommenszuwächse zu beobachten sind. Denn unter Teilhabegesichtspunkten sollte die Kindergrundsicherung nicht weiter als ohnehin hinter der Mitte zurückbleiben. Zur Orientierung an der Einkommensentwicklung müsste allerdings zunächst geklärt werden, welcher konkrete Indikator – z. B. haushaltsbezogenes Nettoäquivalenzeinkommen versus Nettolohnniveau – zugrunde zu legen wäre. Dabei sind auch Aspekte der Datenverfügbarkeit und -verlässlichkeit am aktuellen Rand zu bedenken. Entsprechende Überlegungen und Berechnungen hätten den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt, sodass der Fokus auf eine Mindestfortschreibung mit der Preisentwicklung gelegt wurde.

Da die Kindergrundsicherung – anders als die teilindividualisierten Systeme der Grundsicherung und des Bürgergeldes – als umfassender Pauschbetrag konzipiert ist (Kapitel 2.3), ist die Fortschreibung mit dem ebenfalls umfassenden Verbraucherpreisindex (VPI) zu empfehlen. Bei konsequenter Umsetzung wären auch die Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt der jeweiligen Referenzgruppe und nach anteiliger Zurechnung auf die Kinder ergeben, in den Ausgangsbetrag der Kindergrundsicherung einzurechnen. Dementsprechend ist aus systematischer Perspektive kein besonderer Index für die Fortschreibung erforderlich, sodass die Verwendung des allgemeinen VPI des Statistischen Bundesamtes – dieser wird regelmäßig nach nur wenigen Tagen nach Ende eines Monats veröffentlicht – empfohlen wird.

Für den zeitlichen Bezug der Preisänderungsraten sollte eine Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Situation gesetzlich verankert werden. Bei hoher Inflation sollte die Fortschreibung zum nächsten Januar den Index am Ende des laufenden Jahres einbeziehen, wobei wahrscheinlich der November-Index das zuletzt vorliegende Ergebnis ist. Für den Fall unvorhergesehener Preissteigerungen im Folgejahr erscheint darüber hinaus die Möglichkeit unterjähriger Anpassungen der Kindergrundsicherung als sinnvoll. Demgegenüber sollte für wirtschaftlich stabile Zeiten eine „Normalfortschreibung“ erfolgen, welche die Entwicklung der Jahresdurchschnitte des VPI abbildet. Denn die Bezugnahme auf den Index am aktuellen Rand könnte eher zufällige monatliche Schwankungen, die keinem Trend folgen, überbewerten bzw. falsch bewerten.

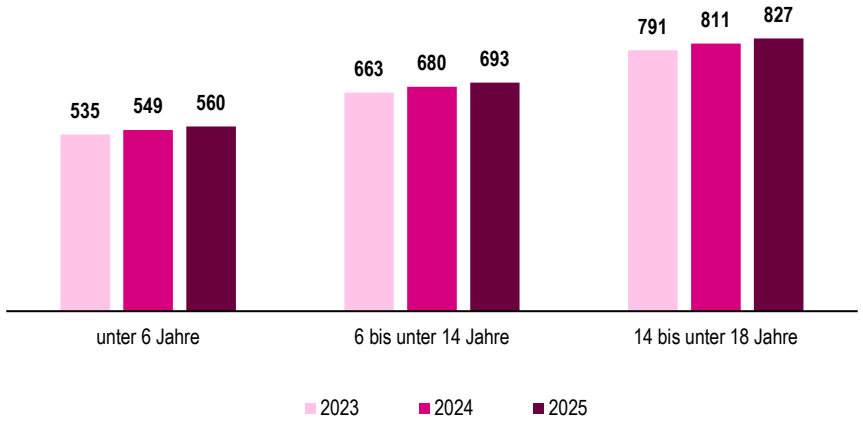
Da die jüngste Inflation im Verlauf von 2023 abgeflaut ist, wird zur Aktualisierung der für das Jahr 2018 berechneten Kindergrundsicherung (Tabelle 1, oberer Block in Kapitel 2.3) die Fortschreibung mit der Veränderung des jahresdurchschnittlichen VPI von 2018 bis 2023 empfohlen. Die Ergebnisse finden sich in der ersten Spalte von Tabelle 4 und sind in Abbildung 3 als jeweils linker Balken für die drei Altersgruppen wiedergegeben. Die Abbildung enthält daneben die geschätzten Beträge für 2024 und 2015. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023, S. 58) geht in ihrem jüngsten Herbstgutachten von weiter rückläufigen Preissteigerungen aus – von 2,6 Prozent in 2024 und 1,9 Prozent in 2025 –, die für die weitere Fortschreibung der Kindergrundsicherung angenommen wurden. Demnach beliefe sich der Höchstbetrag im laufenden Jahr (2024) auf 549 Euro für Kinder unter sechs Jahren, auf 680 Euro für Kindern von sechs bis unter 14 Jahren und auf 811 Euro für Kinder ab 18 Jahren.

Die für 2025 geschätzten Beträge fallen nochmals etwas höher aus und sind in der abschließenden Tabelle 5 den von der Bundesregierung für 2025 genannten Beträgen gegenübergestellt. Letztere basieren im Wesentlichen auf den Regelungen für das Bürgergeld im Status quo (§ 28a SGB XII)[27] i. V. m. den Existenzminimumberichten und sollen in die geplante, mit Kindergrundsicherung überschriebene Reform[28] eingehen. Das von Becker und Held (2021) entwickelte Statistikmodell zur Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums führt nach Ausweitung auf das Konzept der Kindergrundsicherung und Fortschreibung mit dem VPI zu merklichen Höherbeträgen gegenüber den Ergebnissen der derzeitigen gesetzlichen Bedarfsermittlung. Das aus der Alternativberechnung folgende Plus beläuft sich 2025 für die jüngste Kindergruppe auf 30 Euro, für die beiden älteren Gruppen auf 136 Euro bzw. 191 Euro (rechter Block in Tabelle 5). Hier spiegeln sich – analog zu den aus Tabelle 1 ersichtlichen Differenzen für 2018 – die Effekte der zweifelhaften Abgrenzung von Referenzgruppen und der normativ begründeten Streichungen von Referenzausgaben im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG), die dem Statistikmodell entgegenstehen.

[27] Vgl. die methodisch begründete Kritik in Kapitel 2.1.

[28] Mit diesem Reformkonzept der Bundesregierung bleiben wesentliche Ziele der Kindergrundsicherung unberücksichtigt, sie entspricht eher einer Verwaltungsreform; vgl. Arbeitskreis Armutsforschung 2023 und Becker 2024b.

Abbildung 3: Fortgeschriebene Ergebnisse der Alternativberechnung einer Kindergrundsicherung[1] – Berücksichtigung des allgemeinen Verbraucherpreisindex bis einschließlich des Jahresdurchschnitts von 2023 und von entsprechenden Vorausschätzungen für 2024 und 2025
Angaben in Euro pro Monat



[1] Als Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) wurden für das Ausgangsjahr 2018 die entsprechenden Durchschnittsbeträge der Referenzgruppen angesetzt.

Quelle: vgl. Tabelle 4 sowie Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023, S. 58; eigene Berechnungen

WSI

Tabelle 5: Ergebnisse der Alternativberechnung einer Kindergrundsicherung (= Reform)[1] und entsprechende Beträge laut Status quo (= Gesetz)[2] – Vergleich für 2023 und 2025 (geschätzt)
Angaben in Euro pro Monat, gerundet

Alter des Kindes	Beträge 2023		Beträge 2025, geschätzt		Höherbetrag Reform in 2025	
	Reform[3]	Gesetz[4]	Reform[5]	Gesetz[6]	absolut	relativ
unter 6 Jahre	535	456	560	530	30	5,6 %
6 bis unter 14 Jahre	663	501	693	557	136	24,4 %
14 bis unter 18 Jahre	791	573	827	636	191	30,0 %

[1] Tabelle 1, Variante 1 (oberster Tabellenblock)
[2] RBEG, SGB II und Regierungsentwurf für eine Kindergrundsicherung (Deutscher Bundestag 2023)
[3] Berechnung der Beträge aus einer Mindestfortschreibung: Erhöhung gegenüber Beträgen laut EVS 2018 um 19 Prozent (entsprechend allgemeinem VPI im Jahresdurchschnitt 2023 in Relation zum Jahresdurchschnitt 2018; vgl. Tabelle 3, Spalte 1).
[4] Aus den laut Gesetzen und Verordnungen errechneten Beträgen ergibt sich eine faktische Erhöhung gegenüber Beträgen laut EVS 2018 um 18 Prozent.
[5] Anstieg des allgemeinen VPI im Jahr 2024 und 2,6 Prozent, 2025 um 1,9 Prozent laut Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023, S. 58.
[6] Angaben laut Pressekonferenz am 28.08.2023.

Quelle: vgl. Abbildung 3 und Pressekonferenz am 28.08.2023
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video-Textfassungen/2023/textfassung-2023-08-28-pressekonferenz-kindergrundsicherung.html

WSI

Literatur

Arbeitskreis Armutsforschung (2010): Menschenwürde, Teilhabe und die scheinbare Objektivität von Zahlen“. Fachliche Stellungnahme des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung zum Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“, Frankfurt a. M., https://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/redaktion/verband/Arbeitsfelder/ExAgD/Fachliche_Stellungnahme_SGB_II_und_SGB_XII.pdf (letzter Zugriff: 17.07.2023)

Arbeitskreis Armutsforschung (2023): Kinderarmut in Deutschland – Möglichkeiten der Gegensteuerung mit der Kindergrundsicherung, https://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/redaktion/verband/Arbeitsfelder/ExAgD/231031_AK_Armutsforschung_Analysepapier_KiGruSi_gez.pdf (letzter Zugriff: 01.11.2023)

Aust, A./Rock, J./Schabram, G. (2020): Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Berlin

Becker, I. (2020): Verfahren nach altem Muster. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2020. Soziale Sicherheit, in: Zeitschrift für Arbeit und Soziales 69 (10), S. 362–366 (Teil 1) und 69 (11), S. 401–407 (Teil 2)

Becker, I. (2022): Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende. Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bundesvorstand, Riedstadt, https://www.dgb.de/-/TwQ (letzter Zugriff: 27.07.2023)

Becker, I. (2023): Aktualisierung der Studie Becker 2022, Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende, https://www.dgb.de/-/TEV (letzter Zugriff: 27.07.2023)

Becker, I. (2024a): Regelbedarfsfortschreibungen – ein Vergleich mit faktischen Preisentwicklungen, in: Sozialer Fortschritt 73 (2), S. 131–150

Becker, I. (2024b): Kindergrundsicherung – Hintergrund, Konzept und politischer Kompromiss, In: Sozial Extra 48 (2) (im Erscheinen)

Becker, I. (2024c): Bürgergeld: Erhöhungen gleichen Kaufkraftverluste in früheren Jahren nicht aus. Kurzexpertise im Auftrag des DPWV (im Erscheinen).

Becker, I./Hauser, R. (2010): Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes. Projektbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Wiederabdruck als WSI Diskussionspapier Nr. 180, März 2012, Düsseldorf

Becker, I./Hauser, R. (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Diskussionspapier Nr. 180, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_180.pdf (letzter Zugriff: 17.7.2023)

Becker, I./Held, B. (2021): Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnungen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, hrsg. von Diakonie Deutschland, Berlin, https://www.diakonie-wissen.de/documents/242233/12199797/DK_Regelbedarfe_210604_Web.pdf/330ccc64-92a7-46d3-ac31-acf0b5e7a665?version=1.0 (letzter Zugriff: 17.07.2023)

Becker, I./Held, B. (2023): Fortschreibung der Einkommensgrenzen für Freiwillige Leistungen der Landeshauptstadt München, Expertise im Auftrag der Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Riedstadt/Eschborn, https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/8251152 (letzter Zugriff: 19.03.2024)

Becker, I./Tobsch, V. (2020): Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“, Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Empirische Verteilungsforschung und INES Berlin, Riedstadt/Berlin, mimeo.

Bertelsmann Stiftung (2017): Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche. Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/konzept-fuer-eine-teilhabe-gewaehrleistende-existenzsicherung-fuer-kinder-und-jugendliche/ (letzter Zugriff: 08.11.2023)

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2022): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 17.07.2023)

Bundesrat (2017): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Verordnung zur Bestimmung des für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach den §§ 28a und 134 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsatzes sowie zur Ergänzung der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2018 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2018 - RBSFV 2018), Drucksache 619/17 vom 06.09.2017, Berlin

Bundesrat (2018): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Verordnung zur Bestimmung des für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsatzes sowie zur Ergänzung der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2019 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2019 - RBSFV 2019), Drucksache 471/18 vom 20.09.2018, Berlin

Bundesrat (2019): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Verordnung zur Bestimmung des für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsatzes sowie zur Ergänzung der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2020 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2020 - RBSFV 2020), Drucksache 449/19 vom 18.09.2019, Berlin

Bundesrat (2021): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Verordnung zur Bestimmung des für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a und des Teilbetrags nach § 34 Absatz 3a Satz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsatzes sowie zur Ergänzung der Anlagen zu §§ 28 und 34 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2022 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2022 - RBSFV 2022), Drucksache 719/21 vom 16.09.2021, Berlin

Bundesrat (2023): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Verordnung zur Bestimmung der für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a und des Teilbetrags nach § 34 Absatz 3a Satz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsätze sowie zur Ergänzung der Anlage zu §§ 28 und 34 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2024 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2024 - RBSFV 2024), Drucksache 454/23 vom 14.09.2023, Berlin

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2010): Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, http://www.bverfg.de/e/ls20100209_1bvl000109.html

Deutscher Bundestag (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht), BT-Drucksache 18/10220 vom 02.11.2016, Berlin

Deutscher Bundestag (2018): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht), BT-Drucksache 19/5400 vom 09.11.2018, Berlin

Deutscher Bundestag (2020a): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2022 (13. Existenzminimumbericht), BT-Drucksache 19/22800 vom 26.10.2020, Berlin

Deutscher Bundestag (2020b): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, BT-Drucksache 19/22750 vom 23.09.2020, Berlin

Deutscher Bundestag (2022): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), BT-Drucksache 20/4443 vom 02.11.2022, Berlin

Deutscher Bundestag (2023): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung, BT-Drucksache 20/9092 vom 06.11.2023, Berlin

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2023): Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, Berlin, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2023/dv-18-22_kindergrundsicherung.pdf (letzter Zugriff: 17.07.2023)

Destatis (Statistisches Bundesamt) (2024a): Verbraucherindex: Deutschland, Monate, Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums (COICOP 2-5-Steller Hierarchie), Wiesbaden, https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61111-0004&bypass=true&levelindex=0&levelid=1705065048599#abreadcrumb (letzter Zugriff: 31.01.2024)

Destatis (Statistisches Bundesamt) (2024b): Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Wiesbaden, https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61111-0002&bypass=true&levelindex=0&levelid=1705065048599#abreadcrumb (letzter Zugriff: 31.01.2024)

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2023): Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch, Gemeinschaftsdiagnose #2-2023, Kiel

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023): A.2 Armutsgefährdungsquoten, Wiesbaden, https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrdung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrdung-und-4 (letzter Zugriff: 17.07.2023)

Impressum

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet.
Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Diese und andere Veröffentlichungen der Hans-Böckler-Stiftung finden Sie als pdf-Datei unter www.boeckler.de

Autorin:

Irene Becker, Dr. rer. pol. ist Dipl.-Volkswirtin und arbeitet als freiberufliche Wissenschaftlerin zu Themen der Einkommens- und Vermögensverteilung (Empirische Verteilungsforschung).

Herausgeber
WSI der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
wsi@boeckler.de

Study (Internet) ISSN 2367-0827