

Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen

Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich

Irene Becker

1. Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums – das letzte Auffangnetz im Sozialversicherungsstaat

Deutschland wird bei wohlfahrtsstaatlichen Typisierungen häufig als *Sozialversicherungsstaat* bezeichnet, denn versicherungsorientierte Institutionen mit dem Ziel einer Lebensstandardsicherung dominieren gegenüber nachrangigen Maßnahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Die verschiedenen Zweige der deutschen Sozialversicherung werden weitgehend über Beiträge finanziert, dementsprechend sind Leistungsansprüche auf Mitglieder und teilweise deren Familienangehörige begrenzt und bei Geldleistungen – mit Ausnahme der Zahlungen der Pflegeversicherung – an die Höhe der Erwerbseinkommen bzw. der daraus erbrachten Beiträge gekoppelt.

Zudem ist die Sozialversicherung nicht als universelles System im Sinne einer Bürgerversicherung gestaltet. Insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung bzw. die Beamtenversorgung und die Arbeitslosenversicherung sind auf unselbstständig Beschäftigte konzentriert.

Mit diesem selektiven und hinsichtlich vieler Leistungen erwerbszentrierten System werden weite Bevölkerungskreise nicht hinreichend für Lebensrisiken abgesichert. Darüber hinaus können mit einem Sozialversicherungskonzept die unserem Wirtschaftssystem immanenten Lücken bei der Existenzsicherung von Familien nicht geschlossen werden.

Diese sind die Folge des sogenannten Leistungsprinzips bei der Vergütung von Arbeit,¹ das von Unterhaltspflichten losgelöst ist und Familien- und Sorge-

1 | Häufig spiegeln Entgeltunterschiede aber eher Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und Machtstrukturen als Leistungsunterschiede (Becker/Hauser 2009, S. 31–34).

arbeit nicht berücksichtigt. Im Falle von geringen Einkommen infolge niedriger Stundenlöhne und/oder – familienbedingter – Teilzeittätigkeit kann möglicherweise zwar das Existenzminimum des bzw. der Erwerbstätigen, nicht aber das der Kinder und ggf. der Partnerin/des Partners gedeckt werden.

Vor diesem Hintergrund haben Mindestsicherung und Familienlastenausgleich (FLA), die aus Steuermitteln finanziert werden, eine zentrale Bedeutung im wohlfahrtsstaatlichen Regime. Zwar ist im Regelwerk der deutschen Sozialversicherung nicht ausschließlich das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip², sondern auch Elemente des sozialen Ausgleichs implementiert – nomen est omen. Dennoch kann die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums damit allein nicht gewährleistet werden.

Es bedarf also eines dem besonderen Schutz der Familie entsprechenden Regelungswerks und eines letzten Auffangnetzes mit existenzsicherndem Leistungsniveau für alle, die durch das Raster der vorrangigen Institutionen fallen. Die diesbezüglichen Regelungen in Deutschland – einerseits FLA und andererseits Transfers nach dem Zweiten bzw. Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. XII), also Hartz-IV-Leistungen bzw. Sozialhilfe³ –, sowie die Schwächen und Reformmöglichkeiten dieser Regelungen stehen im Fokus dieses Beitrags.

Der FLA in Deutschland ist allerdings nicht am Ziel der Sicherung des Existenzminimums ausgerichtet. Er dient vielmehr der Umsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatzes, dass Einkommen insoweit nicht besteuert werden dürfen, als sie der Sicherung des Existenzminimums des bzw. der Steuerpflichtigen samt Familienangehörigen dienen.

Das Kindergeld ist lediglich als ergänzende soziale Komponente des FLA gestaltet, ohne an der Höhe des kindlichen Existenzminimums ausgerichtet zu sein. Angesichts dieser Sachlage im Status quo fungieren die nachrangigen Hartz-IV-Leistungen bzw. der diesen vorgeschaltete, aber ähnlich gestaltete Kinderzuschlag und die Sozialhilfe auch für Kinder als letztes Auffangnetz.

Die quantitative Bedeutung der Mindestsicherung – gemessen an der Zahl der Anspruchsberechtigten – ist also teilweise durch Schwächen des FLA bedingt. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA 2020 und 2021) waren im Juni 2020 knapp 9 Prozent der Gesamtbevölkerung bis zur Regelaltersgrenze,

2 | Damit ist die relative Gleichwertigkeit von Leistung (Versicherungsbeitrag) und Gegenleistung der Versicherung gemeint, wobei Letztere die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Risikofalls berücksichtigt; Versicherungen sind also nicht auf Äquivalenz auf der individuellen Ebene ausgerichtet.

3 | Die Besonderheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes bleiben unberücksichtigt.

aber etwa 13 Prozent der Kinder unter 18 Jahren – das entspricht etwa 1,8 Millionen Kindern – Leistungsberechtigte nach SGB II, d.h. sie lebten in Hartz-IV-Haushalten.⁴ Dem könnte mit einer Koppelung des Kindergelds an das Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen begegnet werden.

Damit sind die beiden institutionellen Regelungssysteme nicht nur infolge aktueller Sicherungslücken des FLA, sondern grundsätzlich bei Reformüberlegungen eng miteinander verwoben. Denn eine Neugestaltung des Kindergelds, die an Aspekten der Bedarfsgerechtigkeit orientiert ist, setzt ebenso wie eine zielführende Gestaltung des letzten Auffangnetzes eine sachgerechte Ermittlung des Existenzminimums voraus.

Hier ist somit eine Schnittstelle angelegt, die auch aktuell zwischen Steuerrecht und Regelleistungen nach SGB II bzw. XII – kurz: Hartz-IV-Niveau – besteht: Letztere fließen unmittelbar in die Berechnung von Grund- und Kinderfreibetrag ein und werden lediglich um Pauschalen für die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) und für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) erhöht.

Die Leistungssätze der nachrangigen Grundsicherung bestimmen also die Höhe zentraler Elemente vorrangiger Systeme – und zwar nicht nur des Steuerrechts, sondern beispielsweise auch des Unterhalts- und Pfändungsrechts. Entsprechend dieser Ausstrahlung des Mindestsicherungsniveaus auf andere gesetzliche Regelungen und Reformkonzepte wird im Weiteren zunächst die derzeitige Berechnung des gesetzlichen Existenzminimums kritisch hinterfragt und einem alternativen Ansatz gegenübergestellt (Abschnitt 2). Auf dieser Basis werden der im sozialen Sicherungssystem eigentlich vorrangige FLA und ein diesbezügliches Reformkonzept – die Kindergrundsicherung – in den Blick genommen (Abschnitt 3).

Die Darstellungen und Überlegungen sind auf Regelleistungen zur Sicherung des Existenzminimums beschränkt. Diese können lediglich pauschalierbare Bedarfe abdecken, wobei das Pauschalierbare im letzten Auffangnetz allerdings enger gefasst ist als im FLA. Sonderbedarfe werden im Weiteren nicht berücksichtigt – sie können nur einzelfallbezogen neben den Regelleistungen gedeckt werden. Die für die Existenzsicherung notwendige Infrastruktur wird in Teil III dieses Sammelbandes erörtert.

4 | Daneben gab es 124.000 Kinder unter 18 Jahren, die aufgrund eigener Einkommen – z.B. Unterhalt oder Erwerbseinkommen – keinen eigenen Leistungsanspruch hatten, aber in einer Hartz-IV-Familie lebten.

2. Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums

2.1 Anforderungen an eine zielgerechte Berechnung des Existenzminimums

Das Existenzminimum bezieht sich – anders als nach dem Verständnis Anfang des vorigen Jahrhunderts (Becker 2013b) – nicht nur auf das kurzfristige Überleben. Es umfasst nach sozialwissenschaftlicher und politischer Definition die erforderlichen Mittel sowohl zur Sicherung der physischen Existenz als auch für ein Mindestmaß an zwischenmenschlichen Beziehungen und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.

Dabei sind beide existenziellen Bedarfsarten nicht als absolute Dimensionen, sondern grundsätzlich relativ zum gesellschaftlichen Umfeld zu definieren. Welche Ernährungsweise und Bekleidung, Hygieneartikel und Gesundheitspflege, Unterkunft- und Heizungsart mindestens erforderlich sind, kann ebenso wenig losgelöst von Zeit, Raum und gesellschaftlichem Entwicklungsstand bestimmt werden wie der Grad der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, der Ausgrenzung verhindert (Becker 2017b).

Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht (2010, Rn. 133) die Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen gefordert. Es hat zudem die Gewährleistung der Mittel für das soziokulturelle Minimum dem Schutz der Menschenwürde zugeordnet – in Worten des UN-Sozialpakts geht es um nicht weniger als um ein Menschenrecht⁵ –, woraus eine entsprechende objektive Verpflichtung des Staates und ein Leistungsanspruch der Bürger:innen folgt (Bundesverfassungsgericht 2010, Rn. 134).

Die allgemeine Beschreibung des soziokulturellen Existenzminimums ist zwar recht vage, impliziert aber eine grundlegende Anforderung an jegliche Methode zur Konkretisierung des Begriffs: Infolge der Relativität des Existenzminimums ist die Berücksichtigung gesellschaftlicher Ressourcen und Rahmenbedingungen zwingend. Berechnungsverfahren müssen also auf reale Verhältnisse und auf einen als üblich oder normal einzustufenden Lebensstandard Bezug nehmen.

Hinsichtlich dieser Vorgabe ist es naheliegend, Indikatoren zur materiellen Teilhabe verschiedener Schichten auf der Basis einer Bevölkerungsstichprobe zu legen – die sogenannte empirisch-statistische Methode, kurz: Statistikmodell. Letztlich werden bei diesem Ermittlungsverfahren die durchschnittlichen Konsumausgaben einer unteren Einkommensgruppe in »bescheidenen«

5 | Internationaler Pakt über wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 11.

Verhältnissen (Referenzgruppe) als Indikator für das soziokulturelle Existenzminimum herangezogen, das ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht und Ausgrenzungsprozessen aufgrund materieller Armut entgegenwirkt.

Mit dem Statistikmodell wird ein Mindestbudget geschätzt, ohne Einzelpositionen im Sinne eines Mindestwarenkorbs festzulegen. Auch die Höhe der dem Mindestbudget zugrunde liegenden Durchschnittsausgaben für die diversen Güter und Dienstleistungen ist irrelevant, denn individuelle Ausgabenstrukturen fallen verschieden aus. Unterschiede zwischen Gruppendurchschnitt und Konsum im Einzelfall sind normal und spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen.

Diese Abweichungen saldieren sich aber insgesamt – so die Grundannahme des Statistikmodells –, sodass der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht. Die modellimmanente Annahme des internen Ausgleichs ist unter theoretischen Gesichtspunkten allerdings nur haltbar, wenn die Methode konsequent umgesetzt wird, d. h. ohne nachträgliche Vorschreibung eines begrenzten Warenkorbs etwa durch Herausnahme einzelner Produkte.

Die Zweckmäßigkeit des Statistikmodells für die Ermittlung des Existenzminimums ist an weitere Bedingungen geknüpft. Zum einen hat eine sorgfältige Auswahl des maßgeblichen unteren Einkommensbereichs zu erfolgen, damit die Annahme vertretbar ist, dass in der Referenzgruppe das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistet ist. Andernfalls wären die Ergebnisse von Zirkelschlüssen – von den Ausgaben der Bedürftigen auf ihren Bedarf – geprägt.

Zum anderen muss eine realitätsgerechte Beschränkung der Schätzung auf pauschalierbare Bedarfe – kurz: Regelbedarfe – vorgenommen werden. Denn für Ausgaben, die unregelmäßig anfallen und meist nicht aus dem laufenden Einkommen finanziert werden (Anschaffung von Haushaltsgroßgeräten), die nicht grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen (Nachhilfeunterricht) oder denen systematische Preisunterschiede zugrunde liegen (Wohn- und Heizkosten), kann der interne Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe nicht angenommen werden.

Die skizzierten Anforderungen an eine sachgerechte Ermittlung von Mindestbedarfen sind keineswegs hinreichend für »die« empirische Umsetzung. Vielmehr verbleiben etliche Freiheitsgrade, denn die Zielgröße ist ein theoretisch-normatives Konstrukt, das nicht rein wissenschaftlich quantifiziert werden kann, sondern gesellschaftspolitische Vorentscheidungen erfordert.

Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach betont, indem es auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verwiesen hat (Bundesverfassungsgericht 2010, Rn. 138). Insbesondere über das Verhältnis von Existenzminimum und »Entwicklungsstand des Gemeinwesens« bzw. »bestehende Lebensbedin-

gungen« (Bundesverfassungsgericht 2010, Rn. 133) ist letztlich politisch zu entscheiden. Allerdings sollte eine klare Trennung zwischen normativen Setzungen (auf politischer Ebene) und statistischen Berechnungen (auf wissenschaftlicher Ebene) erfolgen.

2.2 Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums – Status quo, Kritik und Alternativen

2.2.1 Hartz-IV-Regelbedarfe – Darstellung und Kritik des gesetzlichen Ermittlungsverfahrens

Bei der Ermittlung von Regelbedarfen – den pauschalierbaren Elementen des soziokulturellen Existenzminimums – hat sich in Deutschland das Statistikmodell gegen die bis in die 1990er-Jahre angewandte Warenkorbmethode durchgesetzt.⁶ Datenquelle ist die jeweils aktuelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die allerdings nur in fünfjährigem Turnus durchgeführt wird – zuletzt 2018 –, sodass die Beträge für die dazwischen liegenden Jahre auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen fortgeschrieben werden müssen.

Die zunächst mit Verordnungen festgelegte konkrete Vorgehensweise wurde mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) von 2011 reformiert, da das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2010 die bis dahin geltenden Regelungen als nicht verfassungsgerecht gewertet hat (Bundesverfassungsgericht 2010). Die dem RBEG 2011 folgenden Gesetze von 2016 und 2020⁷ haben an der Grundstruktur des Ermittlungsverfahrens nichts geändert. Auf Details kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden, sodass hier nur die wesentlichen Berechnungsvorgaben diskutiert werden, die für eine Gesamtbewertung unter den in Abschnitt 2.1 erläuterten Anforderungen zentral sind.

a) Referenzeinkommensbereiche

Laut Gesetz werden vor der Bildung der Referenzeinkommensbereiche – durchaus sachgerecht – die Haushalte ausgeschlossen, die Grundsicherungs- bzw. vergleichbare Leistungen⁸ und keine Erwerbseinkommen bezogen haben. Haus-

6 | Eine Gegenüberstellung beider Methoden findet sich in Becker 2010.

7 | Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011; Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2016; Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9. Dezember 2020.

8 | Dazu zählen die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Dritten bzw. Vierten Kapitel des SGB XII, das Arbeits-

halte mit aufstockendem Transferbezug verbleiben aber im Datensatz, obwohl die Anrechnungsfreiheit ihrer Erwerbseinkommen teilweise lediglich den mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Mehrbedarf deckt, nicht aber zu einem Lebensstandard oberhalb des Grundsicherungsniveaus führt.

Zudem werden Anspruchsberechtigte in verdeckter Armut, die also ihren Leistungsanspruch nicht durchsetzen bzw. durchsetzen können, nicht aus dem Datensatz ausgeklammert. Insoweit ist mit Zirkelschlüssen zu rechnen. Nach einer vorsichtigen Schätzung auf Basis der EVS 2008 hätte allein die Herausnahme verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit zu einem um etwa 12 Euro höheren Betrag der Regelbedarfsstufe 1 geführt (Becker 2015a, S. 30; Becker 2015b).

Aus der somit unvollständig bereinigten Grundgesamtheit der Stichprobenhaushalte werden verschiedene »untere Einkommensbereiche« definiert:

- Von den Alleinlebenden, deren Ausgaben für die Regelbedarfe von Erwachsenen maßgeblich sind, werden die unteren 15 Prozent als Referenzgruppe bestimmt.
- Von den drei – nach dem Kindesalter differenzierten – Familiengruppen, deren Ausgaben den Regelbedarfen von Kindern und Jugendlichen zugrunde liegen, bildet das jeweils unterste Quintil, also die unteren 20 Prozent, die Referenzgruppe.

Die Verwendung von Quantilen unterschiedlicher Breite (untere 15 Prozent und untere 20 Prozent) wird mit Verweis auf unterschiedliche relative Häufigkeiten der Leistungsbeziehenden an der jeweiligen Gesamtgruppe gerechtfertigt – die Quote ist bei Alleinlebenden mit 7,7 Prozent wesentlich höher als bei Paaren mit einem Kind (knapp 1 Prozent). Wenn die vorab ausgeschlossenen Haushalte mit den unteren 15 bzw. 20 Prozent zusammengefasst werden, ergibt sich bei den Alleinlebenden wie bei den Paaren mit einem Kind ein Anteil von etwa 21 Prozent der Haushalte des jeweiligen Typs.

Der jeweilige Anteil der Leistungsbeziehenden ist jedoch kein sinnvolles Kriterium im Kontext der Regelbedarfsbemessung. Von diesen Zahlen lässt sich keineswegs der Schluss ziehen, dass eine »möglichst ähnliche relative Einkommensabgrenzung aller Referenzgruppen in Bezug auf die zugrundeliegenden gesamten Haushalte« (BMAS 2020, S. 18) erreicht wäre. Denn die Verteilung

losengeld II bzw. Sozialgeld nach SGB II und Zahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – Letztere wurden erstmals 2018 explizit erhoben.

nach relativen Einkommenspositionen⁹ innerhalb der unteren 21 Prozent der jeweiligen Gesamtgruppe (einschließlich aller Grundsicherungsbeziehenden) bzw. innerhalb der Referenzgruppen (untere 15 bzw. 20 Prozent nach Ausklammerung von Grundsicherungsbeziehenden) wird überhaupt nicht untersucht.

Letztlich impliziert die derzeitige Vorgehensweise, dass verschiedene Lebensstandards für die Regelbedarfe maßgeblich sind (Becker 2020, S. 354).¹⁰ Zudem ist die vonseiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorgetragene Argumentation immanent zirkulär, weil die zwecks Vermeidung von Zirkelschlüssen zunächst ausgeklammerten Leistungsbeziehenden über den Umweg der Bestimmung der Breite der maßgeblichen unteren Einkommensbereiche indirekt wieder einbezogen werden.

Aber selbst wenn die Quantilsbreiten gleich wären – also beispielsweise einheitlich die unteren 20 Prozent zugrunde gelegt würden –, ist eine Vergleichbarkeit nicht gewährleistet, denn die tatsächlichen Lebensbedingungen der freihändig gewählten unteren Einkommensbereiche werden nicht in den Blick genommen. Ob die Konsumausgaben der Referenzgruppen auf Teilhabemöglichkeiten schließen lassen, wird nicht hinterfragt. Schließlich beziehen sich die derzeitigen Untergrenzen der Einkommensbereiche auf die Grundsicherungsschwelle, die aber Gegenstand der Prüfung ist, sodass die Vorgehensweise auch aus diesem Grund immanent zirkulär ist.¹¹

9 | Haushaltsnettoeinkommen in Relation zum Medianeinkommen des jeweiligen Haushaltstyps.

10 | Folgendes Beispiel soll dies veranschaulichen: Vereinfachend wird von der Annahme ausgegangen, dass die derzeitigen – mit dem neuen RBEG zu überprüfenden – Regelleistungen zu einem vergleichbaren Lebensstandard von Alleinlebenden und Paaren mit einem Kind, die Grundsicherung beziehen, geführt haben. Wenn die Verteilung nach relativen Einkommenspositionen (in Prozent des Medianeinkommens des jeweiligen Haushaltstyps) innerhalb des Quintils oberhalb der Grundsicherungsschwelle bei beiden Haushaltstypen gleich ist, führt die Bezugnahme auf die unteren 15 Prozent der ersten Gruppe (Alleinlebende) zwangsläufig zu einem niedrigeren Ergebnis der Neubemessung der Regelbedarfe als die Bezugnahme auf die unteren 20 Prozent der zweiten Gruppe (Paare mit einem Kind). Falls die relativen Einkommenspositionen der Paare mit Kind vergleichsweise stärker im oberen Bereich des besagten Quintils konzentriert sind – darauf deuten Ergebnisse der Verteilungsforschung hin (Becker 2016, Tab. 13.9) –, fallen die Unterschiede zwischen den relativen Referenzeinkommen der beiden Haushaltstypen nochmals größer aus.

11 | Vgl. auch Dudel et al. (2013), S. 32 f.: »Eine [...] Abgrenzung mit Hilfe einer [...] Untergrenze, die sich an bestehenden Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug orientiert, wird, gestützt auf statistische Verfahren zur Analyse des Verbrauchsverhal-

Das seit Jahren praktizierte Verfahren zur Abgrenzung von unteren Einkommensbereichen ist also reformbedürftig, denn es impliziert Zirkelschlüsse mit unbekanntem Einfluss auf die Ergebnisse, und die Zielgerechtigkeit wird nicht kontrolliert – möglicherweise wird vom Mangel auf den Bedarf geschlossen.

b) Bestimmung des pauschalierbaren und regelbedarfsrelevanten Konsums

Der zweite – wegen der Annahme des internen Ausgleichs (siehe Abschnitt 2.1) – »neuralgische Punkt« des Statistikmodells liegt bei der Bestimmung der nicht pauschalierbaren, also der nicht mit dem Regelbedarf zu gewährleistenden Bedarfe. Diese werden mit dem RBEG sehr eng gefasst und sind im Wesentlichen auf den Wohnungsbedarf beschränkt, sodass Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) außerhalb des Regelbedarfs in ihrer tatsächlichen Höhe – soweit sie als »angemessen« eingestuft werden – erstattet werden.

Darüber hinaus nimmt der Gesetzgeber aber unter normativen Gesichtspunkten eine Eingrenzung der Ausgaben der Referenzgruppen auf als regelbedarfsrelevant erachtete Elemente vor. Ungeachtet der methodischen Anforderungen für die Eignung des Statistikmodells zur Bedarfsermittlung werden Kürzungen der Referenzausgaben vorgenommen, indem für zahlreiche Einzelpositionen – wie bei der Zusammenstellung eines Warenkorbs – behauptet wird, sie seien nicht Bestandteil des Existenzminimums. Dies betrifft die Ausgaben für die Nutzung eines Pkws ebenso wie die Kosten für eine Handtasche, Hundefutter, Tannenzweige zu Weihnachten, den Verzehr in Kantinen oder Eisdielen oder eine Flasche Wein – um nur einige Beispiele mit Bevormundungscharakter zu nennen.¹²

Die Summe der gestrichenen Beträge wird im RBEG nicht genannt, ist aber gravierend. Sie beläuft sich beim derzeitigen RBEG 2020 – ähnlich wie bei den Vorgänger-RBEG 2011 und 2016 – auf etwa ein Viertel der Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe (ohne Wohnkosten).¹³

Kürzungen in diesem Ausmaß bedeuten eine Aufweichung des Statistikmodells mit der Folge eines nicht zielführenden Methoden-Mix. Die Herausnahme einzelner Ausgabenpositionen führt zu einer generellen Bedarfsunterdeckung – nicht nur bei den Grundsicherungsbeziehenden mit entsprechendem Bedarf

tens der jeweiligen Referenzgruppe, letztlich immer wieder in etwa diese Grenze reproduzieren.«

12 | Vgl. die ausführliche Erörterung in Becker 2011, S. 35–44. Mit dem RBEG 2020 werden nun immerhin die Kosten für Mobilfunk als regelbedarfsrelevant anerkannt.

13 | Becker 2011, S. 44 (Tab. 8); Becker 2016, S. 19 (Tab. 2); Becker 2020, S. 404 (Tab. 2).

(z. B. wenn einem Kind der Familienhund nicht weggenommen werden kann), sondern auch bei denen, die die gestrichenen Güter nicht kaufen (z. B. wenn die Familie keinen Hund besitzt, das Kind aber am Fußballspiel interessiert ist).

Der Grund für die generelle Bedarfsunterdeckung liegt in der Basierung des Statistikmodells auf »unechten« Durchschnittsbeträgen, die von Nullfällen beeinflusst, also nach unten gedrückt sind. Dies steht dem Ziel der Bedarfsermittlung zwar nicht entgegen, sofern alle Einzelausgaben summiert werden, sodass sich im Einzelfall über- und unterdurchschnittliche Bedarfe kompensieren. Bei weitreichenden Streichungen von Konsumelementen ist aber die modellimmanente Annahme des internen Ausgleichs nicht haltbar und damit das Verfahren methodisch unzulänglich. Letztlich erfolgt damit eine Abkehr von realen Lebensweisen, was der Ermittlung eines relativen Existenzminimums zuwiderläuft.

2.2.2 Ein Reformmodell

Die Auseinandersetzungen um das RBEG¹⁴ und die einschlägigen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts (2010 und 2014) zeugen von dem in der derzeitigen Gestaltung des Statistikmodells angelegten Konflikt zwischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und methodischen Anforderungen an ein zweckmäßiges Verfahren. Derzeit fließen politische Setzungen unmittelbar, aber eher versteckt, an zwei Punkten in die Berechnungen ein: erstens durch die Wahl des Referenzeinkommensbereichs und zweitens durch Kürzungen der Referenzausgaben. Damit erfolgt eine Verquickung der normativen Ebene mit den statistischen Auswertungen, das Ergebnis dieses methodisch unzulänglichen Verfahrens bleibt intransparent.

Angesichts dieses Dilemmas ist es naheliegend, ein alternatives Konzept mit strikter Trennung zwischen normativer Ebene und methodischer Umsetzung zu verfolgen. Dieses erfordert in einem ersten Schritt eine explizite politische Entscheidung über die relative Höhe des Existenzminimums, die das Ergebnis eines gesellschaftspolitischen Diskurses sein sollte. Auf dieser Basis werden in einem zweiten Schritt methodisch stringente Berechnungen durchgeführt – ohne weitere normative Einflussnahme der Legislative.

Ein entsprechendes Konzept, das der Relativität des soziokulturellen Existenzminimums gerecht wird, ohne normativ festgelegt zu sein, wurde 2016 entwickelt und für verschiedene politische Setzungen – eher beispielhaft – um-

14 | Vgl. z. B. Münder 2011; Becker 2011; Lenze/Conradis 2015; Becker 2020; Lenze 2021 sowie den Aufruf »Soforthilfen für die Armen – jetzt!!« vom 25.1.2021 von 36 Gewerkschaften und Verbänden (DPWV et al. 2021).

gesetzt (Becker/Tobsch 2016; Becker/Tobsch 2020; Becker/Held 2021). Mit dem Basiskonzept wird eine verfahrenstechnische und methodische Neuausrichtung vorgeschlagen, die gegenüber dem Status quo insbesondere eine alternative Regel zur Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs und eine Abkehr vom Methoden-Mix umfasst. Sie lässt sich mit folgenden zentralen Elementen skizzieren.

1. Normative Entscheidungen sind auf die Vorgabe eines akzeptablen maximalen Rückstands gegenüber der gesellschaftlichen Mitte beschränkt. So könnte beispielsweise vereinbart werden, dass soziokulturelle Teilhabe gerade noch gewährleistet ist, wenn die Ausgaben für physische Grundbedarfe (Ernährung, Bekleidung und Wohnen einschließlich Energie und Instandhaltung) um nicht mehr als 25 Prozent, die Ausgaben für sonstige Bedarfe um nicht mehr als 40 Prozent hinter den entsprechenden Ausgaben in der Mitte der Einkommensverteilung zurückbleiben. Nach diesem Vorschlag sollte also das relative Konsumniveau der Referenzgruppe bei etwa 75 Prozent (Grundbedarfe) bzw. 60 Prozent (sonstige Bedarfe) liegen.
2. Die Mitte fungiert demnach als Ankerpunkt des Konzepts. Dabei wäre die Bezugnahme auf das Medianeinkommen ungeeignet, denn die Ausgaben eines einzelnen Haushalts unterliegen zufälligen Schwankungen, die für die Regelbedarfsermittlung nicht maßgeblich sein sollten. Somit empfiehlt sich die Konkretisierung der Mitte als mittleres (drittes) Quintil der Einkommensverteilung: Bei der Durchschnittsbildung gleichen sich Ausreißer von individuellen Ausgaben nach oben (z.B. Kauf der ÖPNV-Jahreskarte) und nach unten (z.B. wegen Ausstattung mit notwendiger Bekleidung kurz vor der Befragung) aus.

Für die konkrete Abgrenzung des mittleren Quintils ist allerdings zwischen zwei Varianten zu entscheiden. Zum einen kann – ähnlich wie mit dem RBEG – auf die jeweilige Mitte der Referenzhaushaltstypen und damit auf die Konsumausgaben des mittleren Quintils der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinlebenden bzw. Paare mit einem Kind Bezug genommen werden (interne Mitten).¹⁵ Zum anderen kann das mittlere Quintil der Gesamtverteilung aller nach dem Nettoäquivalenzeinkommen geordneten Personen als Mitte definiert werden, aus der dann die Alleinlebenden und die Paare mit Kind als Ankerpunkte in den Fokus genommen werden.¹⁶

15 | Diese Vorgehensweise liegt den Studien von Becker/Tobsch 2016 und Becker/Held 2021 zugrunde.

16 | Dieser Ansatz wurde in Becker/Tobsch 2020 gewählt.

Die erste Variante hat den Nachteil, dass die internen Mitten nicht unmittelbar vergleichbar sind – sie sind möglicherweise in einem jeweils anderen Bereich der Gesamtverteilung konzentriert. Abgesehen davon kann zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und der Zukunftschancen von Kindern allerdings die Anbindung an »übliche« Lebensverhältnisse speziell von Familien zweckmäßiger sein als die Bezugnahme auf die aus allen Haushaltstypen gebildete Mitte.

Bei der zweiten Variante sind die Ankerpunkte für die Referenzhaushaltstypen zwar definitionsgemäß weitgehend vergleichbar – aber nur sofern die Äquivalenzskala realitätsgerecht ist. Letzteres ist hinsichtlich der gängigen neuen OECD-Skala¹⁷ strittig mit der Folge einer Ungewissheit, die angesichts der verfassungsrechtlich strengen Vorgaben zur Bedarfsermittlung schwerer wiegt als bei allgemeinen Verteilungsanalysen. Bei der Umsetzung des Reformkonzepts ist zwischen dem Für und Wider der beiden potenziellen Abgrenzungen der Mitte abzuwägen.

3. Die für die Regelbedarfsermittlung letztlich maßgeblichen unteren Einkommensbereiche werden – nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten¹⁸ aus dem Datensatz – in Abhängigkeit der unter 1. genannten politischen Vorgaben iterativ gesucht. Sie werden also nicht freihändig oberhalb bestehender Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug gewählt; vielmehr werden potenzielle Referenzbereiche, z. B. das unterste Quintil oder das zweite Dezil, daraufhin untersucht, ob die Ausgaben für Grundbedarfe einerseits und für sonstige Bedarfe andererseits ungefähr – um beim Beispiel unter 1. zu bleiben – 75 Prozent bzw. 60 Prozent der Ausgaben des mittleren Quintils erreichen.

Falls keine Gruppe empirisch nachweisbar ist, die auf dem vorgegebenen Niveau lebt, müssten die politischen Setzungen geändert werden. Denn wenn Letztere hinter dem Konsumstandard aller getesteten unteren Bereiche zurückbleiben, fehlt der Bezug zur Realität. Insoweit impliziert das Alternativkonzept also eine untere Haltelinie.

4. Nachdem ein den Normen entsprechender Referenzeinkommensbereich statistisch nachgewiesen werden konnte, werden aus dessen Konsumausgaben die Regelbedarfe berechnet. Dabei erfolgen keine Streichungen wie aus einem Warenkorb, wohl aber Ausklammerungen von nicht pauschalierbaren Be-

17 | Die erste Person wird mit einem Bedarfsfaktor von 1 gewichtet, weiteren Personen ab 14 Jahren werden Bedarfsgewichte von 0,5 zugeordnet, Kindern unter 14 Jahren nur 0,3.

18 | Grundsicherungsbeziehende (auch Aufstocker:innen, zumindest die mit geringen Erwerbseinkommen) und Haushalte in verdeckter Armut.

darfen, die neben den Regelsätzen individuell zu erstatten sind. Letztere umfassen – wie im Status quo – insbesondere die Wohn- und Heizkosten und beispielsweise Ausgaben für Nachhilfe. Empfehlenswert ist auch die Herausnahme der Kosten für Strom und langlebige Haushaltsgroßgeräte, wobei diese Details – wie auch weitere – von Politik und Wissenschaft gemeinsam erarbeitet werden sollten.

Obwohl also keine Kürzungen um (pauschalierbare) Referenzausgaben vorgesehen sind, wäre ein mit jeder Neuberechnung quasi automatisches »Hochschrauben« der Regelbedarfe, das häufig angenommen bzw. befürchtet wird, nicht die Folge. Denn nicht der Referenzeinkommensbereich, sondern das Grundsicherungsniveau in Relation zur gesellschaftlichen Mitte wäre konstant zu halten.

Nach der ersten Neuberechnung wäre bei Verfügbarkeit einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zu prüfen, ob die fortgeschriebenen Regelbedarfe dem politisch gesetzten Niveau (in Relation zur Mitte) noch entsprechen und dem Lebensstandard eines empirisch nachweisbaren unteren Einkommensbereichs nahekommen. Bei deutlicher Annäherung der Regelbedarfe an die Mitte könnten die Neuberechnungen mit einem anderen Referenzeinkommensbereich durchgeführt werden.

Die unter 3. genannte untere Haltelinie wird mit dem gegenwärtigen Verfahren zur Regelbedarfsermittlung infolge der Streichungen aus den Referenzausgaben unterschritten. Beispielweise bleiben die regelbedarfsrelevanten Positionen für soziokulturelle Teilhabe bei der Berechnung des Erwachsenenbedarfs um 78 Prozent hinter der gesellschaftlichen Mitte zurück, während der Rückstand der Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe einer restriktiv abgegrenzten Referenzgruppe – der untersten 5 Prozent der Alleinlebenden – »nur« 59 Prozent beträgt (Datengrundlage EVS 2013; vgl. Becker/Tobsch 2020, S. 19f.). Selbst die untersten Einkommensbereiche, die statistisch nachweisbar sind, erreichen also einen Lebensstandard deutlich oberhalb des vom Gesetzgeber definierten Niveaus.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass alle bisher exemplarisch durchgeführten Berechnungen auf Basis des Reformmodells mit explizitem Bezug zum »Entwicklungsstand des Gemeinwesens« (Bundesverfassungsgericht 2010, Rn. 133) zu höheren Regelbedarfen als nach dem RBEG geführt haben. Dabei ergeben sich die größten Mehrbeträge für Erwachsene, da das RBEG hier eine Referenzgruppe zugrunde legt, die vergleichsweise stark im unteren Bereich der Einkommensverteilung konzentriert. Nach einer jüngst durchgeführten Studie würde die zugrunde liegende Reformvariante gegenüber dem Ergebnis laut RBEG 2020 zu einer um 46 Prozent höheren Regel-

bedarfsstufe 1 führen (Becker/Held 2021). Für Kinder ab 6 Jahren und Jugendliche folgt aus der Reformvariante eine Erhöhung um etwa 20 Prozent; für die Jüngsten ergibt sich allerdings kaum ein Unterschied zum RBEG 2020 (Becker/Held 2021).

Die zitierten Ergebnisse folgen nicht zwangsläufig aus dem Reformkonzept, weil andere politische Entscheidungen über die maximalen Rückstände gegenüber der Mitte denkbar sind und auch methodische Detailprobleme alternativ gelöst werden können.¹⁹ Letztlich kann Empirie politische Entscheidungen nicht ersetzen. Normen sollten aber transparent dargelegt werden, um einen sachlichen gesellschaftspolitischen Diskurs zu ermöglichen, und die politische Einflussnahme sollte auf die der Statistik vorgelagerte Ebene beschränkt sein und nicht zu Eingriffen in die Umsetzung führen, die der Methode zuwiderlaufen.

Dementsprechend werden mit dem Reformkonzept einerseits die Referenzbereiche unter Beachtung der normativen Vorgaben abgegrenzt, andererseits die darauf basierenden Ergebnisse nicht modifiziert – sprich: nicht gekürzt. Damit wäre die Gefahr einer unerkannten Bedarfsunterdeckung gebannt, die auch vom Bundesverfassungsgericht mehrfach, z. B. wie folgt, angesprochen wurde:

»Aus der statistischen Berechnung des Regelbedarfs in Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung folgt die Gefahr, dass [...] die Kosten für einzelne bedarfsrelevante Güter nicht durchgängig gedeckt sind. Dies gilt insbesondere, wenn [...] nachträglich einzelne Positionen wie aus einem Warenkorb herausgenommen werden.« (Bundesverfassungsgericht 2014, Rn. 115)

Die vorstehenden Überlegungen zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums sind auch im Kontext der im Folgenden diskutierten Kindergrundsicherung relevant. Denn bei der Entwicklung dieser Reformoption zum gegenwärtigen Kinderlastenausgleich stellt sich die Herausforderung, wie ein Sicherungsniveau sinnvoll und widerspruchsfrei bestimmt werden kann, quasi als Vorfrage.

19 | So weichen die Ergebnisse einer 2020 publizierten Studie von denen des Forschungsberichts von 2021 ab, da andere normative Setzungen und methodische Details zugrunde gelegt wurden. Danach ergeben sich für Erwachsene Mehrbeträge von 26 bis 68 Prozent des gesetzlichen Niveaus (Becker/Tobsch 2020, S. 29), für Kinder und Jugendliche Erhöhungen um 23 bis 48 Prozent (Becker/Tobsch 2020, S. 34).

3. Familienlastenausgleich versus Kindergrundsicherung

Das Kindergeld als wesentlicher Bestandteil des Familienlastenausgleichs (FLA) ist eine weitere Regelleistung im Sinne einer monetären Pauschale. Es ist aber grundsätzlich anders ausgerichtet als die Hartz-IV-Bedarfssätze. Als der Grundsicherung vorgelagertes Element ist das Kindergeld nicht nur pauschalisierend, sondern ein für alle Kinder gleicher Betrag, der

- einerseits ihr Existenzminimum nicht deckt und
- andererseits in oberen Einkommensschichten im Falle eines höheren Entlastungseffekts der kindbedingten Freibeträge automatisch vom Finanzamt in Form einer Steuerrückerstattung aufgestockt wird.

Diese Konstellation ist die Folge der steuerrechtlichen Fokussierung des FLA (siehe Abschnitt 1): Wegen des progressiven Steuertarifs nimmt die Entlastungswirkung der Freibeträge – Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA), derzeit 8.388 Euro p.a. insgesamt – mit steigendem Einkommen zu. Dies wird in unteren und mittleren Schichten mit geringen Grenzsteuersätzen zwar teilweise kompensiert, solange der steuerliche Effekt der Freibeträge geringer als das Kindergeld ausfällt;²⁰ der maximale Freibetragseffekt von 315 Euro monatlich²¹ wird aber nicht erreicht, weil das Kindergeld mit 219 Euro (erstes und zweites Kind), 225 Euro (drittes Kind) bzw. 250 Euro (weitere Kinder) deutlich darunter liegt.²²

Da der FLA also keine Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche gewährleistet, wurde 2005 parallel zum Hartz-IV-Gesetz der einkommensabhängige Kinderzuschlag eingeführt. Ziel ist es, das Existenzminimum von Kindern in Kombination mit dem Wohngeld außerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu organisieren, sofern das elterliche Existenzminimum durch

20 | Beispiel Familien mit einem Kind: Bis zu einem Bruttolohn von ungefähr 78.000 Euro (zusammen veranlagte Elternpaare) bzw. 45.000 Euro (Alleinerziehende) übersteigt das Kindergeld den Freibetragseffekt (BMF 2020, S. 56). Bei höheren Einkommen ist es umgekehrt: Der Freibetragseffekt fällt – zunächst nur mäßig, dann zunehmend – höher aus als das Kindergeld (Erstattung der Differenz durch das Finanzamt).

21 | Dieser Betrag ergibt sich beim Reichensteuersatz von 45 Prozent, ohne Berücksichtigung des ab 2021 weitgehend abgeschafften Solidaritätszuschlags.

22 | Beträge ab 1.1.2021. Das Kindergeld insgesamt kann aber nicht als »Förderung« bezeichnet werden, da es sich aus einer Steuerrückerstattung – entsprechend dem individuellen Grenzsteuersatz und der Höhe der kindbedingten Freibeträge – und einem Förderanteil zusammensetzt; Letzterer sinkt mit steigendem Einkommen.

das eigene Einkommen der Eltern gedeckt ist. Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und Höchstbetrag des Kinderzuschlags sind an die entsprechenden Regeln im SGB II angelehnt, die Einkommensanrechnung ist allerdings – insbesondere seit der Reform von 2019 – etwas moderater.

Neben dem Kinderzuschlag sieht das Sozialrecht weitere monetäre Leistungen für Kinder vor, insbesondere den Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Ersterer soll im Falle von getrennt lebenden Eltern bei Zahlungsausfällen des bzw. der Barunterhaltspflichtigen greifen und ist vom Einkommen des erziehenden Elternteils unabhängig. Demgegenüber ist das BAföG als bedarfsorientiertes Instrument für Schüler:innen und Studierende gestaltet, wobei die Einkommensanrechnung allerdings anderen Regeln folgt als nach den allgemeinen Mindestsicherungsgesetzen.

Eltern mit geringem Einkommen sehen sich also einem komplexen »Leistungsdschungel« mit Schnittstellenproblemen und Verwerfungen durch hohe kumulierte Transferentzugsraten²³ gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Haushalte die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Die Nicht-Inanspruchnahmequote bei Hartz-IV-Leistungen wird auf etwa zwei Fünftel (Becker/Hauser 2005; Bruckmeier et al. 2013, S. 57 und 90), beim Kinderzuschlag und Wohngeld auf etwa zwei Drittel (Becker/Hauser 2012, S. 62) geschätzt und dürfte hinsichtlich des Bildungs- und Teilhabepakets noch höher ausfallen (DPWV 2019).

Abgesehen von den komplizierten Vorschriften im Sozialrecht sind die Bemessungen des kindlichen Existenzminimums im letzten Auffangnetz einerseits und im vorgelagerten steuerlichen FLA andererseits inkonsistent. Das Sozialgeld laut SGB II bzw. XII wird – wie in Abschnitt 2 ausgeführt – mit einer unzulänglichen Anwendung des Statistikmodells berechnet, die zwar auch in den Kinderfreibetrag des Steuerrechts einfließt; dieser wird aber als Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1998 über die Unzulänglichkeit dieses Freibetrags um den BEA-Freibetrag ergänzt. Demzufolge liegt das steuerliche Existenzminimum von Kindern – je nach Alter – um 76 bis 46 Prozent über dem sozialrechtlichen Vergleichsbetrag.²⁴ Dies ist weder unter systematischen Aspekten noch normativ nachvollziehbar.

23 | Diese können 100 Prozent oder mehr erreichen, insbesondere wenn das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) berücksichtigt wird; denn bei Wegfall von Hartz-IV-Transfers bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld infolge gestiegenen Elterneinkommens entfällt auch der Anspruch auf BuT-Leistungen.

24 | Stand 2020. Den altersspezifischen Regelbedarfsstufen für Kinder wurden Wohnkosten von 100 Euro und eine Pauschale für das BuT von 19 Euro hinzugerechnet,

Letztlich ist die anhaltend überdurchschnittliche Quote relativer Einkommensarmut von Kindern auf Schwächen des FLA und ergänzender Sozialleistungen für Kinder zurückzuführen. Nach Ergebnissen des Mikrozensus lebte 2019 gut ein Fünftel der Minderjährigen unter der Armutsschwelle gegenüber knapp 16 Prozent der Bevölkerung insgesamt (Statistische Ämter o.J.).

Angesichts der hier nur kurz skizzierten Probleme ist bereits 2009 das Konzept einer Kindergrundsicherung entwickelt worden. Die Existenzsicherung von Kindern soll – soweit pauschalierbar – mit *einer* Leistung außerhalb des SGB II bei niedrigschwelligem Zugang über eine Familienkasse oder das Finanzamt gewährleistet werden. Damit könnten Familien von aufwendigen Antragsverfahren entlastet und verdeckte Familienarmut sowie Stigmatisierungen vermieden werden.

Weiteres Ziel ist ein konsequenter vertikaler Ausgleich – der Transferbetrag soll mit steigendem Einkommen kontinuierlich bis zu einem Minimum abgeschmolzen werden. Dies soll mit einer moderaten Transferentzugsrate umgesetzt werden, sodass die Teilhabemöglichkeiten von Kindern im Niedrigeinkommensbereich generell verbessert werden und Erwerbsanreize verbleiben. Der steuerliche FLA über die kindbedingten Freibeträge muss und soll aus verfassungsrechtlichen Gründen durchaus beibehalten werden; er soll aber »leerlaufen« in dem Sinne, dass der Mindestbetrag der Kindergrundsicherung dem höchsten steuerlichen Entlastungsbetrag entspricht.

Das Reformmodell erfordert also eine enge Verzahnung mit den Freibetragsregelungen des Einkommensteuergesetzes und insbesondere eine einheitliche Pauschale für das Existenzminimum von Kindern in Steuer- und Sozialrecht. Dieser Schnittstelle muss eine sachgerechte Bemessung der Mindestbedarfe zugrunde liegen (siehe die Ausführungen in Abschnitt 2).

Die erste Spezifizierung der Kindergrundsicherung ist in zentralen Punkten an die relevanten Vorschriften des Einkommensteuergesetzes angelehnt (Becker/Hauser 2012) und wurde bisher vom Bündnis Kindergrundsicherung (vgl. AWO 2021; Deutscher Kinderschutzbund 2021) vertreten: Das Existenzminimum und damit der maximale Zahlbetrag der Kindergrundsicherung entspricht der Summe aus Kinderfreibetrag und BEA-Freibetrag, die Abschmelzung erfolgt mit dem jeweiligen Grenzsteuersatz der Eltern. Damit sollten normative Parameter keineswegs festgelegt, diesbezügliche Fragen aber ausgeklammert werden, um die Grundidee herauszuarbeiten.

sodass sich 369, 427 bzw. 447 Euro im Sozialrecht gegenüber 651 Euro im Einkommensteuerrecht ergeben.

Diese besteht in einem Ersatz von Kindergeld und Steuerrückerstattungen durch kindbedingte Freibeträge sowie von Kinderzuschlag, kindbedingten Wohngeldanteilen, Hartz-IV-Leistungen für Kinder, Unterhaltsvorschuss, Ausbildungsförderungsleistungen und einigen weiteren Regelungen (Becker/Hauser 2012, S. 41) durch einen einkommensabhängigen monetären Transfer. Nachgelagerte Systeme der Mindestsicherung – insbesondere das Wohngeld und das SGB II – wären für Kinder nur im Falle hoher Wohnkosten und bei Mehr- und Sonderbedarfen zuständig.

Die Anknüpfung an gegebene Parameter des Einkommensteuergesetzes ist zur Erreichung der Ziele der Kindergrundsicherung allerdings nicht zwingend, vielleicht sogar unangemessen. So ist die Abschmelzung mit dem Steuertarif zumindest fragwürdig, da damit auch die obere Mittelschicht und die Oberschicht in der Einkommensverteilung gegenüber dem Status quo begünstigt und kein Gestaltungsspielraum zur Begrenzung der fiskalischen Anforderungen bestehen würde.²⁵ Zudem ist die Höhe der Kindergrundsicherung – also der maximale wie auch der Mindestzahlbetrag²⁶ – strittig, da dem Kinderfreibetrag (2021: 479 Euro pro Monat) eine nicht sachgerechte Ermittlung des Existenzminimums zugrunde liegt (siehe Abschnitt 2.2) und der BEA-Freibetrag (220 Euro pro Monat) freihändig gesetzt ist.

Wenn die Idee der Kindergrundsicherung also hinsichtlich der genannten Parameter als normativ offen verstanden wird, sind entsprechende Konkretisierungen zu entwickeln und gesellschaftspolitisch zu diskutieren:

- Eine Abschmelzung der Kindergrundsicherung mit höheren Transferentzugsraten, als sie aus dem Einkommensteuertarif folgen, ist denkbar. Beispiele für einen progressiven Stufentarif wurden bereits vorgelegt (Becker 2013a), wobei allerdings das Ziel der Erwerbsanreize das Spektrum zweckdienlicher Tarife begrenzt.
- Eine sachgerechte Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums kann zu einer Überwindung der derzeitigen kryptischen Trennung zwischen säklichem Existenzminimum und BEA-Aufwand im Steuerrecht führen. Damit wäre der Weg für ein einheitliches soziokulturelles Existenzminimum

25 | Die Nettokosten der am Steuerrecht orientierten Variante der Kindergrundsicherung werden auf ca. 30 Milliarden Euro p.a. geschätzt (Becker 2017a).

26 | Bei gegebenem Steuertarif folgt aus dem Höchstbetrag unmittelbar der Mindestanspruch, da Letzterer dem maximalen steuerlichen Entlastungseffekt der weiterhin zu berücksichtigenden Freibetragsregelung entsprechen muss.

in Steuer- und Sozialrecht geebnet.²⁷ Die Neuregelung dieser Schnittstelle könnte z. B. mit einem methodisch stringenten Statistikmodell erfolgen (siehe Abschnitt 2.2).

Ob eine Kindergrundsicherung insbesondere Kinderarmut verringern kann, hängt entscheidend von der Gestaltung der normativen Parameter ab. Dementsprechend sind alle an das Basiskonzept anknüpfenden Reformmodelle von politischen Parteien, die mittlerweile in programmatische Aussagen einfließen,²⁸ und der Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK 2018) kritisch zu prüfen.²⁹ Die unreflektierte Übernahme der Hartz-IV-Sätze für Kinder oder gar eine Absenkung dieser Beträge wäre nicht zielführend.

Neben der Höhe der Kindergrundsicherung und der Umsetzung der Einkommensabhängigkeit sind etliche weitere Gestaltungsaufgaben zu lösen. So ist zu entscheiden, ob es sich um einen Rechtsanspruch des Kindes oder der Eltern handeln soll und ob eine Differenzierung nach dem Kindesalter notwendig ist. Auch hinsichtlich der Berücksichtigung des elterlichen Einkommens sind nicht nur verwaltungstechnische, sondern auch grundsätzliche Fragen offen. Beispielsweise ist zu klären, ob zusammenlebende Eltern bei der Berechnung der Abschmelzrate gemeinsam veranlagt werden oder ob wie bei getrennt lebenden Elternteilen beide Individualeinkommen maßgeblich sein sollen.

Daneben sind Schnittstellen mit familienpolitischen Maßnahmen in anderen Rechtsgebieten sachgerecht zu regeln, was in einer jüngst erschienen Studie detailliert erörtert wird (Ott/Schürmann/Werding 2020). Das Autorenteam dieser aktuellen Analyse betont trotz der umfassenden Gestaltungsaufgaben aber das Potenzial des Reformkonzepts:

27 | Vgl. auch Ott/Schürmann/Werding 2011, S. 262: »Hinsichtlich des Mindestbedarfs von Kindern in verschiedenen Rechtsbereichen bietet sich als sinnvolle Grundidee an, dass es letztlich nur ein Existenzminimum von Kindern geben kann«.

28 | Vgl. die Übersicht in Becker 2019, S. 32–35, die allerdings nicht mehr ganz aktuell ist; zu den weiter entwickelten Modellen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen vgl. SPD (2019) und Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (2019).

29 | Am 26.11.2020 hat die ASMK auf ihrer 97. Sitzung mit großer Mehrheit beschlossen, »die Bundesregierung aufzufordern, gemeinsam mit den Ländern konkrete Umsetzungsschritte zur Einführung einer Kindergrundsicherung einzuleiten« (ASMK 2020). Damit sind aber entscheidende Eckpunkte noch völlig offen.

»Unabhängig davon, wie sie genau ausgestaltet wird, kann eine Kindergrundsicherung, die einige zentrale familienbezogene Maßnahmen bündelt, sinnvoll sein, um für eine zielgerichtete Verwendung der eingesetzten Mittel zu sorgen« (Ott/Schürmann/Werding 2020, S. 75).

4. Zusammenfassung und Ausblick

Regelleistungen der Mindestsicherung und des Familienlastenausgleichs sind von zentraler Bedeutung im wohlfahrtsstaatlichen Regime Deutschlands, da die vorgelagerten Sozialversicherungen keine generelle Gewährleistung des Existenzminimums umfassen. Die derzeitige Gestaltung der steuerfinanzierten Maßnahmen wird allerdings von Teilen der Wissenschaft und gesellschaftspolitischer Akteur:innen als reformbedürftig angesehen.

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wurden zwei zentrale Kritikpunkte aufgegriffen. Zum einen wurde das Verfahren der Ermittlung von Regelbedarfen nach SGB II, also der Hartz-IV-Sätze, analysiert und einem methodisch stringenten Konzept gegenübergestellt. Zum anderen wurde auf die fehlende Ausrichtung des Familienlastenausgleichs am Ziel der Sicherung des kindlichen Existenzminimums eingegangen und eine diesbezügliche Reform – die Kindergrundsicherung – diskutiert.

Beide Regelungssysteme sind miteinander verwoben, da eine an Aspekten der Bedarfsgerechtigkeit ausgerichtete Alternative zum Kindergeld die sachgerechte Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums voraussetzt. Dabei geht es auch beim Familienlastenausgleich nicht nur um den kindlichen, sondern auch um den elterlichen Mindestbedarf.

Die empfohlenen Reformkonzepte sind bisher nur ansatzweise entwickelt, die normativen Parameter eher beispielhaft gesetzt. Es sind also sowohl weitere wissenschaftliche Grundlagenarbeit als auch gesellschaftspolitische Debatten erforderlich, wenn eine abgestimmte – hinsichtlich der Bestimmung des Existenzminimums kongruente – Umgestaltung des letzten Auffangnetzes und des vorgelagerten Familienlastenausgleichs gelingen soll. Zudem sind Analysen zu Möglichkeiten der fiskalischen Gegenfinanzierung in die Reformüberlegungen miteinzubeziehen. Letztlich wird der Gesamteffekt von politischen Maßnahmen nur dann als gerecht gewertet, wenn auch die Finanzierung solide und nach Aspekten sozialer Gerechtigkeit erfolgt.

Literatur

- Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK (2018): Wege zu einer Kindergrundsicherung. Grobkonzept, Länderoffene Arbeitsgruppe der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK), Hannover.
- ASMK = Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2020): Ergebnisse der 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/ergebnisse-der-97-arbeits-und-sozialministerkonferenz/> (Abruf am 21.6.2021).
- AWO Bundesverband e.V. (2021): Bündnis Kindergrundsicherung, <https://wirarbeitendran.awo.org/projekt/buendnis-kindergrundsicherung> (Abruf am 21.6.2021).
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2020): Kinder in Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen), Berichtsmonat Juni 2020, Nürnberg.
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2021): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Berichtsmonat März 2021, Nürnberg.
- Becker, I. (2010): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/07530.pdf> (Abruf am 21.6.2021).
- Becker, I. (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit extra, Sonderheft, September 2011, S. 7–62.
- Becker, I. (2013a): Abschied vom »dualen System«. Effekte einer Reform des Kindergeldes. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Becker, I. (2013b): Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.): Weichenstellungen im Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung, Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalen, Band 20, Recklinghausen, S. 230–249.
- Becker, I. (2015a): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Becker, I. (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales 64(4), S. 142–148.

- Becker, I. (2016): Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an, in: Forschungverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht, Bielefeld, www.wbv.de/download/shop/download/0/_/0/0/listview/file/-direct%406004498w013/area/openaccess.html (Abruf am 21.6.2021).
- Becker, I. (2017a): Aktualisierung der Kostenschätzung für eine Kindergrundsicherung. Kurzexpertise für das Bündnis Kindergrundsicherung, Riedstadt.
- Becker, I. (2017b): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?, in: WSI-Mitteilungen 70(2), S. 98–107.
- Becker, I. (2019): Kinderarmut in Deutschland – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Gegensteuerung. Arbeitspapier im Auftrag der Evangelischen Kirche im Rheinland, Düsseldorf, www.kirche-gesellschaft-zusammenhalt.de/Downloads/LS2020_73-DS08-Kinderarmut-Arbeitspapier.pdf (Abruf am 21.6.2021).
- Becker, I. (2020): Verfahren nach altem Muster. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2020, in: Soziale Sicherheit, 69(10), S. 351–355 (Teil 1)/Soziale Sicherheit, 69(11), S. 402–408 (Teil 2).
- Becker, I./Hauser, R. (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin.
- Becker, I./Hauser, R. (2009): Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Ziel-dimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde, Berlin.
- Becker, I./Hauser, R. (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier 180, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Becker, I./Held, B. (2021): Regelbedarfsermittlung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnungen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland, Riedstadt/Heidelberg.
- Becker, I./Tobsch, V. (2016): Regelbedarfsmessung – methodisch konsistente Berechnung auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt/Berlin.
- Becker, I./Tobsch, V. (2020): Ermittlung der »Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe«. Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (unveröffentlichtes Gutachten).

- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG) vom 22.12.2016, Berlin.
- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bearbeitungsstand: 14.7.2020), Berlin.
- BMF = Bundesministerium der Finanzen (2020): Datensammlung zur Steuerpolitik 2019, Berlin.
- Bruckmeier, K./Pauser, J./Riphahn, R. T./Walwei, U./Wiemers, J. (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht, Nürnberg.
- Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil vom 9.2.2010, Az. 1 BvL 1/09.
- Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil vom 23.7.2014, Az. 1 BVL 10/12 – 1 BVL 12/12 – 1 BVR 1691/13.
- Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (2019): Fraktionsbeschluss. Faire Chance für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf (Abruf am 21.6.2021).
- Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestags-Drucksache 17/3404.
- Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e. V. (2021): Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, www.kinderarmut-hat-folgen.de/ (Abruf am 21.6.2021).
- DPWV = Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2019): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus, Paritätische Forschungsstelle, Berlin.
- DPWV et al. = Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. et al. (2021): Soforthilfen für die Armen – jetzt!! (Aufruf von 36 Gewerkschaften und Verbänden vom 25.1.2021), www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/Soforthilfen_fuer_die_Armen_Aufruf.pdf (Abruf am 21.6.2021).
- Dudel, C./Garbuszus, M./Ott, N./Werdning, M. (2013): Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008.

- Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ruhr Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.
- Lenze, A. (2021): Regelbedarf zur Sicherung des Existenzminimums, in: Münder, J./Geiger U. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB II), 7. Auflage, Baden-Baden.
- Lenze, A./Conradis, W. (2015): Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundessozialgerichts vom 23.7.2014 zu den Regelbedarfen und die Folgen für die Praxis, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht (info also), H. 3/2015, S. 99–105.
- Münder, J. (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I, S. 453. In: Soziale Sicherheit extra, Sonderheft, September 2011, S. 63–94.
- Ott, N./Schürmann, H./Werdig, M. (2011): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Endbericht im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen, Ruhr-Universität Bochum.
- Ott, N./Schürmann, H./Werdig, M. (2020): Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung. Endbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW), Ruhr-Universität Bochum.
- SPD (2019): Bei uns kommen die Kleinen groß raus. SPD-Konzept für Kindergrundsicherung, www.spd.de/aktuelles/kindergrundsicherung-news/ (Abruf am 21.6.2021).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o.J.): Armutsgefährdungsquoten, Bundesländer nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian), www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommensarmut-und-verteilung/armutsgefaehrung-0 (Abruf am 23.7.2021).