

Neudefinition des kindlichen Existenzminimums

Forderungen des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG¹

Noch immer wächst in Deutschland jedes fünfte Kind in Armut auf. Die amtierende Bundesregierung hat die Bekämpfung von Kinderarmut zu ihrem ausdrücklichen Programm gemacht. Die Einführung einer Kindergrundsicherung muss hier das wesentliche Instrument sein. **Die Ampelkoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag im Zusammenhang mit der Kindergrundsicherung eine Neudefinition des kindlichen Existenzminimums vereinbart.** Diese Neudefinition muss zu einer deutlichen Verbesserung des Leistungsniveaus für Kinder und Jugendliche in den Familien mit den geringsten Einkommen einhergehen, wenn sie die selbstgesetzten Ziele erreichen will. Der zentrale Ansatzpunkt dafür ist die Korrektur bestehender Defizite bei der Ermittlung der sozialhilferechtlichen Existenzminima für Kinder und Jugendliche. Ausdrücklich heißt es in der Koalitionsvereinbarung:

„Wir wollen mit der Kindergrundsicherung bessere Chancen für Kinder und Jugendliche schaffen und konzentrieren uns auf die, die am meisten Unterstützung brauchen. Wir wollen mehr Kinder aus der Armut holen (...) In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II / XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern.“

Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordert:

- die Kindergrundsicherung muss zu einer **deutlichen Verbesserung des Leistungsniveaus für Kinder und Jugendliche** in den Familien mit den geringsten oder keinem Einkommen führen.
- Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche müssen sich **stärker an denen der Mitte der Gesellschaft** orientieren, um ihnen ein Aufwachsen jenseits von Armut zu ermöglichen.
- Diese Ziele sind mit der **Korrektur der Regelbedarfsermittlung** für Kinder und Jugendliche einfach und schnell umzusetzen. Vordringlich ist der vollständige Verzicht auf – politisch willkürlich gesetzte – Streichungen bei der Anerkennung von Konsumausgaben als regelbedarfsrelevant.
- Solange aber keine grundlegende Reform der kindlichen Bedarfsermittlung umgesetzt worden ist, muss der **Sofortzuschlag** weiter ausgezahlt werden.
- Es ist eine **konkrete Frist zur Neudefinition** in das Kindergrundsicherungsgesetz aufzunehmen. Es muss unverzüglich eine **Expert*innenkommission** unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft eingesetzt werden. **Kinder und Jugendliche müssen beteiligt werden**, z.B. im Rahmen ergänzender qualitativer Befragungen.
- Alle pauschalierbaren **Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket** müssen in voller Höhe an die Leistungsberechtigten ausgezahlt werden – ohne einen gesonderten Antrag stellen oder Nachweise erbringen zu müssen. Insbesondere muss das

¹ Weitere Informationen und das eigene Kindergrundsicherungskonzept des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG finden Sie unter www.kinderarmut-hat-folgen.de

Teilhabegeld in Höhe von aktuell 15 Euro pauschal, nachweisfrei und ohne Befristung an alle Berechtigten ausgezahlt werden.

Hintergrund

Der Ausgangspunkt für die Berechnung der maximalen Leistungshöhe der Kindergrundsicherung ist die Regelbedarfsermittlung nach dem SGB XII. Die Ermittlung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums erfolgt zurzeit auf Basis der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die alle fünf Jahre neu erhoben wird. In den Jahren, in denen keine Erhebung durchgeführt wird, werden die Regelbedarfe jeweils zum Jahreswechsel durch einen Mischindex an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst (Fortschreibung der Regelbedarfe). Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche werden anhand der Ausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind im unteren Einkommensbereich der Einkommensverteilung (sogenannte Referenzgruppe) ermittelt. Zurzeit sind dies die unteren 20 Prozent der Familienhaushalte. Die Regelbedarfe für alle Erwachsenen werden im Gegensatz zu den Kinderbedarfen auf Basis der Ausgaben von Einpersonenhaushalten ermittelt. Änderungen bei der Regelbedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche haben daher nicht zwingend Auswirkungen auf die Höhe der Regelbedarfe ihrer Eltern oder von Erwachsenen. Das gilt sowohl für den Zuschnitt der Referenzgruppe, die Aufteilung der Kosten auf die Kinder und die Rücknahme der Streichungen.

Die altersgestaffelten Regelbedarfe liegen für 2023 bei

318 Euro (0 bis 5 Jahre)

348 Euro (6 bis 13 Jahre)

420 Euro (14 bis 17 Jahre)

Zusätzlich werden die angemessenen Kosten für die Unterkunft und Heizung übernommen.

Die aktuellen Leistungen sind nicht bedarfsdeckend: mit den Regelsätzen allein kommen Leistungsberechtigte und insbesondere Familien nicht über die Runden. Deutliche Kennzeichen für die Unterdeckung sind:

- **Ernährung:** 1,6 bis 2 Millionen Menschen sind nach aktuellen Angaben (Stand: August 2023) des Bundesverbandes der Tafeln auf Lebensmittelspenden der Tafeln angewiesen.² Nach Berechnungen des DIW beziehen 75 Prozent der Tafelnutzer*innen Leistungen der Grundsicherung, etwa ein Viertel der unterstützten Personen sind Kinder (Stand: 1. Halbjahr 2020).³ Die im Regelbedarf für Ernährung vorgesehenen Ausgaben reichen nicht für eine gesundheitsfördernde Ernährung aus. Das belegt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz.⁴ 1,20 Euro pro Mahlzeit (bei drei Mahlzeiten täglich) sind für kleine Kinder einfach viel zu wenig. Die anhaltend hohe Inflation, insbesondere bei Lebensmitteln,

² Tafel Deutschland: 30 Jahre Tafeln in Deutschland:

https://www.tafel.de/fileadmin/media/Presse/Hintergrundinformationen/2023-08-09_Faktenblaetter_TU_23.pdf

³ Markus Grabka & Jürgen Schupp (2022): Etwa 1,1 Millionen Menschen in Deutschland besuchen Tafeln – vor allem Alleinerziehende und Getrenntlebende überdurchschnittlich häufig. In: DIW Wochenbericht 39/2022.

⁴ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2023): Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen. Stellungnahme; vgl. auch Hohoff, Eva u.a. (2022): Lebensmittelkosten bei vegetarischer, veganer und omnivorer Kinderernährung: Ist eine nachhaltige Ernährung mit Hartz IV finanzierbar? In: Ernährungsumschau 69(9).

belastet Familien mit geringem Einkommen zudem überproportional stark, da sie einen besonders hohen Anteil ihres Einkommens für Güter des Grundbedarfs ausgeben müssen und damit besonders stark von den Preissteigerungen betroffen sind.⁵

- **Soziale Teilhabe:** Es ist empirisch belegt, dass Freizeitaktivitäten wie Musikunterricht, die aktive Mitgliedschaft im Sportverein, Ausflüge und Unternehmungen mit Freund*innen, ein Computer mit Internetanschluss, das Einladen von Freund*innen nach Hause oder eine einwöchige Urlaubsreise für viele Familien im Bezug von Bürgergeld nicht finanzierbar sind. Die Folgen davon sind Ausgrenzung und sozialer Rückzug.⁶

Die Ermittlung der Regelbedarfe folgt dem Anspruch nach den Prinzipien eines sogenannten Statistikmodells. Nach diesem Verfahren werden nicht unmittelbar Bedarfe identifiziert und deren notwendigen Kosten ermittelt, sondern es werden die Ausgaben einer bestimmten statistisch festgelegten Gruppe als Anhaltspunkt für die Ermittlung des Existenzminimums herangezogen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Herleitung des Existenzminimums mit dem Statistikmodell auf Basis der Daten der EVS als eine grundsätzlich geeignete Verfahrensweise bewertet. Nach Ansicht von Expert*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft fehlt es aber an einer stringenten Anwendung des Verfahrens, um das Existenzminimum abzusichern.⁷ Das sind die zentralen Probleme bei der Regelbedarfsermittlung, die sich auch und insbesondere bei Kindern auswirken:

- **Referenzgruppe:** Grundsätzlich fragwürdig ist die Vorgehensweise, dass von Ausgaben einer politisch gewählten Referenzgruppe auf das Existenzminimum geschlossen wird. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang vor allem, dass die Referenzgruppe verdeckt Arme und Aufstocker*innen miteinschließt. Faktisch wird auf Basis der Ausgaben einer Gruppe in Mangellagen auf das zu gewährende Existenzminimum von Kindern und Erwachsenen geschlossen.
- **Streichungen:** Im Nachgang der statistischen Erfassung werden von der Bundesregierung weitgehend freihändig – politisch gesetzte – Streichungen von Ausgabenpositionen durchgeführt. Allein die Streichungen in den Abteilungen, die unmittelbar der sozialen und kulturellen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen dienen, fallen in allen Altersgruppen höher aus als der Betrag der Teilhabeleistung von 15 Euro (Abt. 9: Freizeit, Unterhaltung und Kultur, Abt. 10: Bildung, Abt. 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen, Vgl. Abbildung Seite 6).
- **Anzahl an Familienhaushalten:** Ein weiteres Problem stellt die geringe Anzahl an Familienhaushalten mit einem Kind dar, deren Verbrauchsausgaben aber herangezogen

⁵ Vgl. Maximilian Priem, Alexander S- Kritikos, Octavio Morales & Johanna Schulze Düding (2022): Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: Staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt. In DIW Wochenbericht 28/2022, S.391f.; Sebastian Dullien & Silke Tober (2023): IMK Inflationsmonitor: Inflationsunterschiede zwischen Haushalten im April 2023 deutlich geringer, Haushaltsenergie verteuert sich weiterhin am stärksten. IMK Policy Brief 150.

⁶ Für eine umfassende Übersicht der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den Folgen von Armut für Kinder und Jugendliche vgl. Antje Funcke & Sarah Menne (2023): Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland, S.10ff.

⁷ Vgl. ausführlicher zu diesem Punkt: Stellungnahme Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021-2025.

werden, um das kindliche Existenzminimum zu ermitteln. Die Belastbarkeit der Ergebnisse ist dadurch eingeschränkt.⁸

- **Fortschreibung der Regelsätze:** Die Anpassung der Regelbedarfe zum 1. Januar 2024 um 12% ist keine Leistungsverbesserung, sondern ein Inflationsausgleich für die regelbedarfsrelevanten Güter. Im Juni 2023 lag der entsprechende Preisindex um 10% über dem Vorjahresniveau.

Handlungsempfehlungen

Es sollten die Verbesserungsmöglichkeiten der derzeitigen Regelbedarfsermittlung konsequent ausgeschöpft werden:

- **Die Rücknahme der Streichungen von Ausgabenposten zur Ermittlung des kindlichen Bedarfs:** Eine Streichung zahlreicher Ausgaben, die insbesondere der sozialen Teilhabe dienen, ist bei Kindern und Jugendlichen nicht nachvollziehbar und verursacht sozialen Ausschluss. Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordert die Rücknahme aller nicht begründbaren Streichungen bei der Regelbedarfsermittlung von Kindern und Jugendlichen.⁹ Nach aktuellen Stand fallen die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche auf Basis der Annahmen der Diakonie Deutschland im Durchschnitt um 83 Euro zu gering aus, weil bestimmte Ausgabenarten nicht als regelbedarfsrelevant anerkannt werden.¹⁰ Dieses Verfahren kritisiert das Bündnis mit Nachdruck: solange die Regelbedarfe nach den Prinzipien des Statistikmodells ermittelt werden, darf es keine Abschlüsse bei Konsumausgaben der Referenzgruppe geben.
- **Die Veränderung der Referenzgruppe:** Eine stärkere Orientierung an den Verbrauchsausgaben der Mitte ist anzustreben, da nur so ein Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft und ein „durchschnittliches“ Aufwachsen gewährleistet werden können. Kurzfristig umsetzbare Vorschläge dazu liegen auf dem Tisch. Für eine Ausweitung der Referenzgruppe auf die unteren 25% und 30% liegen bereits aktuelle Berechnungen des Statistischen Bundesamts vor.¹¹
- **Die Veränderung der Kostenaufteilung auf die Kinder:** Mit den Verteilerschlüsseln wird festgelegt, welche Ausgaben (z.B. für Lebensmittel) der Familie auf das Kind bzw. die Jugendlichen entfallen. Eine umfassende Überarbeitung der Schlüssel ist sinnvoll. Eine Überarbeitung der Schlüssel (in einzelnen Abteilungen) allein ist aber keine Neudefinition

⁸ Der Regelbedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche lagen bei der jüngsten EVS von 2018 bei den unter 6-Jährigen 278 Haushalte zugrunde, bei den 6 bis unter 14-Jährigen 144 Haushalte und bei den Jugendlichen bis unter 18 Jahren gerade mal 105 Haushalte.

⁹ Vgl. Stellungnahme Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag, abrufbar unter https://kinderarmut-hat-folgen.de/wp-content/uploads/2023/03/Stellungnahme_BuendnisKGS_KGSimKoa_Vertrag_2022_03_16_FINAL.pdf, zuletzt abgerufen am 15.9.2023

¹⁰ Vgl. Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 19/22750 vom 23.09.2020). Fortgeschriebene Werte nach den gesetzlichen Bestimmungen.

¹¹ Vgl. Irene Becker & Benjamin Held: Regelbedarfsbemessung – Eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnungen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland; Andreas Aust & Lukas Werner (2023): Mehr Kinder aus der Armut holen? Anmerkungen zur Diskussion um eine angemessene Leistungshöhe der Kindergrundsicherung. In: Soziale Sicherheit 3/2023.

des Existenzminimums. Durch die Anpassung einzelner Schlüssel würde eine geringfügige Leistungserhöhung erzielt werden.¹²

- **Die Überführung der Teilhabeleistung** aus dem Bildungs- und Teilhabepaket ist angesichts der niedrigen Inanspruchnahme-Quoten von durchschnittlich 15 Prozent dauerhaft pauschal und in voller Höhe an alle Leistungsberechtigten auszuzahlen, um sicherzustellen, dass die Leistung auch wirklich bei den Kindern und Jugendlichen ankommt und unnötiger Verwaltungsaufwand und -kosten reduziert werden.¹³
- **Sofortzuschlag weiter auszahlen:** Solange es keine umfassende Neuermittlung der kindlichen Bedarfe gibt, muss der Sofortzuschlag ungekürzt weiter ausgezahlt werden.

Diese kurzfristigen Maßnahmen ersetzen nicht die Notwendigkeit für eine **grundlegende Reform der Ermittlung der kindlichen Bedarfe**, mit der parallel begonnen werden muss:

- Dazu ist unverzüglich eine **Sachverständigenkommission unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft** einzusetzen, die mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Handlungsoptionen betraut wird.
- Auch **Kinder und Jugendliche sind in angemessener Weise zu beteiligen**, z.B. im Rahmen ergänzender qualitativer Befragungen. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse könnten Indikatoren entwickelt werden, anhand derer überprüft werden kann, ob in den Referenzgruppen gesellschaftliche Teilhabe und ein an den Standards der Mitte orientiertes Aufwachsen möglich ist.
- Das **Existenzminimum** ist auf dieser Basis einheitlich über die verschiedenen **Rechtsgebiete** hinweg zu gestalten (Sozial-, Unterhalts-, Steuerrecht).

¹² Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung vom 21. Juni 2023 (DV 18/22); Andreas Aust & Lukas Werner (2023): Mehr Kinder aus der Armut holen?

¹³ Vgl. Mara Dehmer, Caroline Linckh, Joachim Rock & Greta Schabram (2020): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket. Teilhabequoten im Fokus.

Ausgaben für Kinder und Jugendliche in Familienhaushalten - Gesamte Ausgaben der Referenzhaushalte und regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben im Vergleich

	bis 6 Jahre		7 bis 14 Jahre		15 bis 17 Jahre	
	Gesamte Ausgaben / regelbedarfsrelevante Ausgaben					
Abteilung 1 und 2 - Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	90,52	90,52	118,02	118,02	169,61	160,38
Abteilung 3 - Bekleidung und Schuhe	44,15	44,15	36,76	36,49	43,54	43,38
Abteilung 4 - Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung*	91,07	8,63	132,70	13,90	176,12	19,73
Abteilung 5 - Innenausstattung, Haushaltsgeräte und - Gegenstände, laufende Haushaltsführung	17,07	15,83	13,26	12,89	17,21	16,59
Abteilung 6 - Gesundheitspflege	12,97	8,06	12,37	7,94	19,92	10,73
Abteilung 7 - Verkehr	33,63	25,39	35,76	23,99	34,62	22,92
Abteilung 8 - Post und Telekommunikation	24,14	24,14	26,10	26,10	26,05	26,05
Abteilung 9 - Freizeit, Unterhaltung und Kultur	55,05	44,16	66,19	43,13	67,86	38,19
Abteilung 10 - Bildungswesen**	48,51	1,49	10,77	1,56	6,64	0,64
Abteilung 11 - Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	13,70	3,11	26,34	6,81	37,90	10,26
Abteilung 12 - Andere Waren und Dienstleistungen	15,89	10,37	29,78	10,34	17,95	14,60
Gesamt	447,01	275,85	508,04	301,17	617,43	363,47

Quellen: § 5 Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9. Dezember, Anlage zum Regelbedarfsermittlungsgesetz mit den Sonderauswertungen zur EVS 2018

* Kosten der Unterkunft und Heizung werden zusätzlich zu den Regelbedarfen gewährt und diesbezügliche Ausgaben in dieser Abteilung daher nicht als regelbedarfsrelevant anerkannt.

** Die Ausgaben für Kinderbetreuung in Abteilung 10 werden in der jüngsten Altersgruppe mit dem Verweis auf diesbezüglich geltende Kostenbefreiungen für Haushalte im SGB II und XII nicht als regelbedarfsrelevant anerkannt.