

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 138

Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern

Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Holger Bonin (IZA)

Werner Eichhorst (IZA)

Wolfgang Schroeder (Universität Kassel)

Sven Rader (Universität Kassel)

Margard Ody (IZA)

Ulf Rinne (IZA)

APRIL 2023



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 619

Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern

April 2023

ISSN 0174-4992

Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern

U N I K A S S E L | G E S E L L S C H A F T S
V E R S I T Ä T | W I S S E N S C H A F T E N

Universität Kassel, Fachbereich 05, Fachgebiet
Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel

Mönchebergstraße 19
34109 Kassel

I Z A Institute
of Labor Economics

Initiated by Deutsche Post Foundation

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH
(IZA)

Schaumburg-Lippe-Straße 5–9
53113 Bonn

Holger Bonin (IZA)
Werner Eichhorst (IZA)
Wolfgang Schroeder (Universität Kassel)
Sven Rader (Universität Kassel)
Margard Ody (IZA)
Ulf Rinne (IZA)

Februar 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die sozialen Mindestsicherungssysteme in Deutschland sichern Kindern und Jugendlichen diejenigen materiellen Mittel zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben erforderlich sind. Die Höhe eines so verstandenen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern lässt sich unterschiedlich bemessen. Die Expertise stellt die in der Forschungsliteratur gebräuchlichen Instrumente zur Bemessung existenzsichernder Bedarfe und finanzieller Mehrbedarfe durch die Anwesenheit von Kindern in der Familie dar, vermittelt eine Übersicht über die von ausgewählten Akteuren im Hinblick auf die Bemessung des für eine angemessene soziale Teilhabe von Kindern vertretenen Konzepte, und analysiert die Praxis der Bemessung und Dynamisierung von sozialen Mindestsicherungsleistungen in ausgewählten europäischen Ländern.

Abstract

The minimum income support systems in Germany ensure that children and young people have the material resources they need for their physical existence and for a minimum level of participation in social, cultural and political life. The necessary means can be measured in different ways. This report presents i) the approaches commonly used in the research literature to measure subsistence needs and additional financial requirements due to the presence of children in the family, provides ii) an overview of the concepts advocated by selected actors with regard to the measurement of the minimum income required by children, and analyzes iii) the practice of setting and dynamizing the level of minimum social welfare benefits in selected European countries.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung	8
1. Einleitung	10
2. Wissenschaftliche Methoden zur Bemessung der existenzsichernden Bedarfe von Kindern	11
2.1 Einleitung	11
2.2 Klassischer Warenkorb-Ansatz	12
2.3 Statistik-Warenkorb	14
2.4 Rein ausgabenbasierte Ansätze	16
2.4.1 Einleitung	16
2.4.2 Statistischer Warenkorb	17
2.4.3 Verteilungsschlüssel zur Zurechnung von Konsumausgaben	18
2.4.4 Ausgabenbasierte Äquivalenzskalen	19
2.5 Subjektive Bewertung von Einkommen	22
3. Ausgewählte Forderungen und Konzepte sozialpolitischer Akteure in Deutschland	26
3.1 Einleitung	26
3.2 Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums nach geltendem Recht	27
3.3 Akteurspositionen	30
3.4 Fazit	34
4. Praxis anderer europäischer Länder	35
4.1 Einleitung	35
4.2 Europa im Gesamtüberblick	36
4.3 Fallstudien für ausgewählte Länder	37
4.3.1 Belgien	38

4.3.2	Schweden	40
4.3.3	Schweiz	42
4.3.4	Österreich	45
4.3.5	Niederlande	49
4.4	Fazit	51
5.	Gesamtbetrachtung	53
	Literaturverzeichnis	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1	Schwedische Reichsnorm der Sozialhilfe: Individuelle Leistungen für Kinder nach Altersgruppen, SEK pro Monat, 2022	41
Tabelle 4.2	Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt in der Schweiz, nach Haushaltsgröße (Stand 1.1.2022)	44
Tabelle 4.3	In der Schweiz genutzte Äquivalenzskalen für die Umrechnung des Grundbedarfs nach Haushaltsgröße	44
Tabelle 4.4	Wichtige Mindest- und Höchstsätze pro Person für Lebensunterhalt und Wohnen in der Mindestsicherung und Sozialhilfe österreichischer Bundesländer, 2020, in EUR	46
Tabelle 4.5	Familienbeihilfe in Österreich, 2022, in EUR	47
Tabelle 4.6	Höchstbeträge des niederländischen Kinderzuschlags (WKB), 2022 und 2023, in EUR pro Jahr und Kind	50
Tabelle 4.7	Grundbedarfe von Erwachsenen in der Sozialhilfe der Niederlande	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	Definition des sozialen Existenzminimums in der Schweiz	42
---------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

AHV / IV	Alters- und Hinterlassenenversicherung / Invalidenversicherung (Schweiz)
AKW	<i>Algemene Kinderbijslagwet</i> (Kindergeldgesetz, Niederlande)
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS AG (Schweiz)
BEA-Betrag	Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung
BuT	Leistungen für Bildung und Teilhabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CPB	<i>Centraal Planbureau</i> (Niederlande)
DGSF	Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie
DKHW	Deutsches Kinderhilfswerk
DKSB	Deutscher Kinderschutzbund
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – GesamtverbandF
EL	Ergänzungsleistungen (Schweiz)
EU	Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FDP	Freie Demokratische Partei
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
NIBUD	<i>Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting</i> (Niederlande)
PCSW	<i>Public Center for Social Welfare</i> (Belgien)
PW	<i>Participatiewet</i> (Sozialhilfegesetz, Niederlande)
RBEG	Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch)
SER	<i>Sociaal-Economische Raad</i> (Niederlande)
SGB	Sozialgesetzbuch
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VAMV	Verband alleinerziehender Mütter und Väter
VBM	Verband berufstätiger Mütter
VdK	Sozialverband VdK Deutschland
WKB	<i>Wet op het kindgebonden budget</i> (Kinderzuschlagsgesetz, Niederlande)
ZFF	Zukunftsforum Familie

Zusammenfassung

Die sozialen Mindestsicherungssysteme in Deutschland sichern Kindern und Jugendlichen diejenigen materiellen Mittel zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben erforderlich sind. Die Höhe eines so verstandenen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern ist in Deutschland nach einem transparenten und methodisch abgesicherten Verfahren zu ermitteln, das sich am tatsächlichen Bedarf orientiert. Vor diesem Hintergrund vermittelt diese Expertise einen Überblick,

- welche wissenschaftlichen Methoden zur Bestimmung der Mindestbedarfe von Kindern bzw. der durch Kinder im Haushalt bedingten finanziellen Mehrbedarfe existieren,
- wie in Deutschland die existenzsichernden Bedarfe von Kindern derzeit bemessen werden, sowie welche Vorschläge bezüglich einer Neugestaltung der Bemessung seitens ausgewählter politischer und gesellschaftlicher Akteure gemacht werden, und
- wie andere europäische Länder das Existenzminimum definieren, sowie die Leistungen der sozialen Mindestsicherung für Kinder bemessen.

Die Forschung verwendet zur Schätzung von Mindest- oder Mehrbedarfen verschiedene schlüssige Verfahren, die allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Im Vergleich haben Verfahren, bei denen finanzielle Bedarfe anhand des beobachteten Ausgabenverhaltens von Haushalten ermittelt werden, wie etwa der in Deutschland aktuell praktizierte Ansatz mit einem Statistik-Warenkorb, Vorteile. Sie bilden die Entwicklung von Konsumstrukturen präziser ab und erfassen die für die relevante Zielgruppe spezifischen Preise und Qualitäten der konsumierten Gütergruppen.

Die empirische Bemessung von existenzsichernden materiellen Bedarfen erfolgt normalerweise auf der Ebene von Haushalten. Um auf dieser Basis spezifische Bedarfe von Kindern zu bestimmen, eignen sich zwei Ansätze: die Differenzenmethode und sogenannte Äquivalenzskalen. Beide Ansätze ergeben allerdings nur den finanziellen Mehrbedarf von Haushalten infolge des Zusammenlebens mit einem Kind.

In Deutschland setzen sich verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Konzepten für eine Kindergrundsicherung ein. Darunter sind einige Akteure, die im Zusammenhang mit der Festlegung von deren Höchstbetrag auch konkrete Forderungen nach einer Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder erheben. Im Hinblick auf die Regelbedarfe gibt es Vorschläge, das aktuell praktizierte Statistikmodell anzupassen, indem weniger Güterkategorien als nicht bedarfsrelevant ausgeschlossen, sowie die zur Berechnung der Regelbedarfe herangezogenen Referenzgruppen neuzugeschnitten werden. Einige Vorschläge zielen darauf ab, die Regelbedarfe stärker an den Lebensverhältnissen in der gesellschaftlichen Mitte auszurichten.

Eine Ausnahmeposition nimmt der Vorschlag ein, die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in regelmäßigen repräsentativen Befragungen bei der Zielgruppe selbst zu erheben. Dem Grunde nach wurde ein solcher Ansatz zur Schätzung von sogenannten subjektiven Äquivalenzskalen in der Forschung – wenn auch mit Erwachsenen – bereits behandelt. Die damit erzielten Ergebnisse können jedoch gravierend verzerrt sein.

Prinzipiell ist die Bestimmung des Existenzminimums von Kindern bzw. allgemeiner der Bedarfe, die bei der Bemessung der Leistungen von sozialen Mindestsicherungssystemen zugrunde gelegt werden, ohne normative Setzungen nicht möglich. Dazu gehört schon die grundlegende Festlegung,

ob lediglich ein absoluter Notbedarf im Sinne der für das schiere physische Überleben notwendigen materiellen Bedürfnisse abgesichert werden soll, oder aber ein mit Blick auf den Entwicklungsstand des Gemeinwesens und die Lebensbedingungen bescheidener adäquater Lebensstandard. Dieses zweite Verständnis eines Existenzminimums, wie es in den entwickelten Sozialstaaten die Regel ist, ist ein relatives – und damit anders als das anhand von objektivierbaren Kenngrößen zu bemessende physische Existenzminimum an herrschende gesellschaftliche Normen geknüpft.

Der normative Grundcharakter relativ konzipierter Existenzminima belässt den Entscheidungsträgern bei der konkreten Gestaltung von Mindestsicherungssystemen erheblichen Gestaltungsspielraum. Dies zeigt sich auch daran, dass das Niveau der existenzsichernden Sozialleistungen in den meisten europäischen Ländern arbiträr bzw. primär politisch gesetzt wird. In einigen weiteren Ländern ist die Höhe der Mindestsicherungsleistungen regelhaft an bestimmte Größen gekoppelt, deren Entwicklung jedoch wiederum politisch determiniert ist, wie dem Mindestlohn, der Mindestrente oder dem Arbeitslosengeld. Ein klassischer Warenkorb-Ansatz, bei dem ein Bündel von Gütern und Dienstleistungen, welche die Existenz sichern können, von Expert:innen festgelegt und dann mit Preisen bewertet wird, ist in Polen, Schweden, Slowenien, Zypern sowie partiell in Belgien anzutreffen.

Der internationale Vergleich zeigt auch, dass die Höhe der Mindestsicherungsleistungen für Kinder oft lediglich in einer bestimmten Relation auch den Leistungen für Erwachsene abgeleitet wird. Dabei kommen je nach Land unterschiedliche politisch festgelegte Prozentsätze zur Anwendung, wobei oft nach Alter und/oder der Anzahl der Kinder im Haushalt differenziert wird.

Ein regelgebundenes System, um die Höhe des sozial abgesicherten Existenzminimums anhand von beobachteten Konsumausgaben zu bemessen und zu dynamisieren, wie es Deutschland mit dem Statistik-Warenkorb praktiziert wird, ist in Europa aktuell ansonsten nur noch in der Schweiz anzutreffen. Die dortigen Reformbefahrungen zeigen, dass eine regelgebundene Vorgehensweise im Vergleich zu rein politisch geprüften Satzungen der Mindestsicherungssätze für mehr Transparenz sorgen und eine Diskussion und Kritik konkreter normativer Festlegungen anregen kann. Dies wiederum kann zu mehr Akzeptanz der Grundsicherung bzw. der damit sozial abgesicherten Mindestbedarfe beitragen.

1. Einleitung

Die sozialen Mindestsicherungssysteme in Deutschland sichern Kindern und Jugendlichen diejenigen materiellen Mittel zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben erforderlich sind. Gemäß den durch das Bundesverfassungsgericht gemachten Vorgaben ist die Höhe pauschalierter Lebensunterhaltsleistungen nach einem transparenten und methodisch abgesicherten Verfahren zu ermitteln, das sich am tatsächlichen Bedarf orientiert (BVerfG 2010a, 2010b).

Für ein solches Verfahren gibt es eine Reihe von Methoden, die sich hinsichtlich der normativen Zielvorgaben, der in der empirischen Umsetzung zu treffenden Annahmen sowie der für die konkrete Bemessung von Mindestsicherungsbedarfen erforderlichen Daten unterscheiden. Die zur Verfügung stehenden Verfahren sind dabei allgemein auf die Feststellung der finanziellen Mindestbedarfe einzelner Personen innerhalb von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung ausgerichtet – dieser Ansatz schließt jedoch die Bewertung der spezifischen Bedarfe von Kindern unmittelbar ein.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieser Expertise eine systematische Aufbereitung und Einordnung der Möglichkeiten, den existenzsichernden Bedarf von Kindern zu bestimmen, monetär zu bewerten und so geeignete Bezugsgrößen für die Festlegung der angemessenen Höhe von sozialen Mindestsicherungsleistungen für Kinder und Jugendliche zu erhalten. Dazu werden drei Leitfragen bearbeitet:

- Welche methodischen Ansätze für die Bestimmung der Mindestbedarfe von Kindern bzw. der durch die Anwesenheit von Kindern im Haushalt bedingten finanziellen Mehrbedarfe finden sich in der wissenschaftlichen Literatur? (Kapitel 2)
- Wie werden die existenzsichernden Kinderbedarfe in Deutschland derzeit bemessen, und welche Vorschläge gibt es derzeit in Deutschland seitens politischer und gesellschaftlicher Akteure hinsichtlich einer Neubemessung dieser Bedarfe? (Kapitel 3)
- Wie werden in anderen europäischen Ländern Existenzminima allgemein und gegebenenfalls speziell für Kinder definiert, und wie werden die sozialen Mindestsicherungsleistungen für Kinder der Höhe nach in der Praxis bemessen? (Kapitel 4).

Die Ergebnisse dieser Expertise beruhen im Wesentlichen auf einer umfassenden Sichtung und Systematisierung thematisch einschlägiger Forschungsarbeiten und sonstiger relevanter Dokumente. Für den internationalen Vergleich wurden zudem eine Reihe von Fachgesprächen mit ausgewiesenen Länderexpert:innen geführt. Die sich aus der Zusammenschau der verschiedenen Untersuchungsteile ergebenden Schlussfolgerungen werden im abschließenden Kapitel 5 gezogen.

2. Wissenschaftliche Methoden zur Bemessung der existenzsichernden Bedarfe von Kindern

2.1 Einleitung

Bei der Bemessung der sozialen Mindestsicherung für Familien bzw. der spezifischen Bedarfe von Kindern steht die Frage im Zentrum, wie viel Einkommen Eltern, die Kinder zu versorgen haben, mindestens benötigen, damit sie den gleichen als Sicherungsziel festgelegten Lebensstandard – im Kontext der sozialen Mindestsicherung in Deutschland also das soziale Existenzminimum – erreichen wie Kinderlose. Die Analyse des materiellen Mehrbedarfs zur Mindestsicherung von Familien mit Kindern ist Bestandteil einer umfassender ausgerichteten Forschungsliteratur, die sich mit der Bestimmung der Kosten von Kindern sowie allgemein der Analyse der Ausgabenstrukturen verschieden großer und unterschiedlich zusammengesetzter Haushalte befasst.¹ Diese Literatur adressiert neben der Frage nach dem Mindestbedarf von Familien mit Kindern noch zwei weitere, für den Kontext dieser Expertise relevante Forschungsfragen (Browning 1992):

- Wie viel geben Eltern insgesamt für ihre Kinder aus? – Diese Frage ist bedeutsam, wenn familienpolitische Leistungen auf eine vollständige oder teilweise Kompensation der direkten Aufwendungen für Kinder abzielen.
- Wie viel Einkommen benötigen Eltern, die Kinder zu versorgen haben, damit sie das gleiche Wohlfahrtsniveau erreichen wie Kinderlose? – Diese Frage weitet die Perspektive über die Ausgaben für Kinder bzw. den materiellen Wohlstand hinaus aus und adressiert den damit erreichten Nutzen bzw. Grad an Bedürfnisbefriedigung. Dies legt eine theoretische Basis für die Bestimmung sogenannter „Äquivalenzgewichte“, anhand derer finanzielle Bedarfe oder beobachtete tatsächliche Konsumausgaben, die sich nur auf der Haushaltsebene feststellen lassen, einzelnen Familienmitglieder zugerechnet werden können.

In der durch diese übergeordneten Forschungsfragen charakterisierten Literatur sind verschiedene grundlegende methodische Ansätze zu erkennen, die zur Bemessung der Mindestbedarfe von Haushalten allgemein, aber auch der Mindestbedarfe von Kindern im Speziellen, relevant sind:

- der klassische Warenkorb-Ansatz, bei dem ein Bündel von Gütern und Dienstleistungen, mit deren Konsum ein vorgegebener Lebensstandard erreicht werden kann, normativ festgelegt und anschließend monetär bewertet wird;
- der Ansatz mit einem Statistik-Warenkorb, bei dem Bedarfe auf Grundlage von Daten zum tatsächlichen Verbrauchs- bzw. Ausgabenverhalten von Haushalten bemessen werden, wobei aber nur normativ festgelegte bedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen berücksichtigt werden;
- der rein ausgabenbasierte Ansatz, bei dem Daten zu den vollständigen Konsumausgaben von Haushalten analysiert werden;
- der subjektive Ansatz, bei dem auf Basis von Bevölkerungsumfragen Einschätzungen dazu gewonnen werden, welches Einkommen erforderlich ist, um ein bestimmtes Wohlstands- oder Wohlfahrtsniveau zu erreichen.

¹ Für Übersichten vgl. etwa Humer und Rapp (2020), Dudel et al. (2013) und Schwarze (2003).

Entlang dieser methodischen Linien findet sich in der Forschungsliteratur wiederum jeweils ein breites Spektrum an Vorgehensweisen. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit konzentriert sich die folgende Darstellung auf eine Auswahl von Verfahren, die für den Zweck der Bemessung eines Mindestniveaus der sozialen Sicherung bzw. von Regelbedarfen besonders praxisrelevant sind.

2.2 Klassischer Warenkorb-Ansatz

Der in der Forschung vor allem in älteren Arbeiten anzutreffende klassische Warenkorb-Ansatz ist offen normativ – er wird entsprechend auch als Normverbrauch-Ansatz bezeichnet.² Der Ansatz zielt auf eine durch theoretische Überlegungen und/oder Erfahrungswissen gestützte direkte Festlegung der Bedarfe ab, die mindestens erforderlich sind, um einen vorgegebenen Lebensstandard zu erreichen. Die in Anwendungsbeispielen gesetzten Vorgaben für den Lebensstandard sind unterschiedlich, weisen aber häufig Bezüge zu im jeweiligen Länderkontext relevanten Vorstellungen bezüglich des über das Mindestsicherungssystem abzusichernden Existenzminimums auf.³

Beim klassischen Warenkorb-Ansatz wird im ersten Schritt ein den Normverbrauch definierender Warenkorb vorgegeben, der zur Gewährleistung des vorgegebenen Lebensstandards notwendig ist. Gebräuchlich sind sowohl differenzierte Warenkörbe, die eine Vielzahl einzelner Güter oder Dienstleistungen im Detail auflisten, als auch Warenkörbe mit einer verhältnismäßig kleinen Zahl zusammengefasster Gütergruppen. Neben der Spezifikation der für den betrachteten Lebensstandard unbedingt erforderlichen Güter und Dienstleistungen werden beim klassischen Warenkorb auch die zur Bedarfserfüllung jeweils angemessenen Mengen festgelegt. Dies umfasst auch die Festlegung von Art und Qualität der jeweiligen erforderlichen Güter und Dienstleistungen.

In der Literatur finden sich unterschiedliche Vorgehensweisen zur Festlegung des Warenkorbs:

- Der Warenkorb wird durch Expert:innen bestimmt. Weil für Festlegungen zu einzelnen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen unterschiedliche Fachexpertise gebraucht wird, werden häufig mehrere Arbeitsgruppen mit verschiedenen spezialisierten Expert:innen gebildet.
- Der Warenkorb wird in einem mehrstufigen Verfahren in Arbeitsgruppen von Bürger:innen festgelegt. Dabei werden, um vielfältige Perspektiven auf den normativen Sachverhalt einzubinden, normalerweise unterschiedliche Bevölkerungsgruppen einbezogen, also nicht nur betroffene Personen in dem Sinn, dass sie sich im Bereich des vorgegebenen Lebensstandards bewegen oder noch darunter liegen.
- Expert:innen und Bürger:innenbeteiligung werden miteinander kombiniert, indem die Arbeitsergebnisse von Expert:innen-Arbeitsgruppen für ein Feedback in die Beratungen der Bürger:innen-Arbeitsgruppen eingespeist werden. Dieser Vorgang kann auch in die umgekehrte Richtung erfolgen, und es kann multiple Feedback-Schleifen geben.

Nach Festlegung der Zusammensetzung des Warenkorbs wird im zweiten Schritt ein sogenanntes „Standard-Budget“ – teils auch als Referenzbudget bezeichnet – ermittelt. Es gibt an, welches Einkommen ein Haushalt bestimmten Typs mindestens benötigt, um den festgelegten Warenkorb kaufen zu können. Für Haushalte, die über kein eigenes Einkommen verfügen, beschreibt das

² Für einen Überblick und eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Methoden vgl. Bradshaw et al. (2008), Deeming (2005), Fisher (2007) und Gray (2010).

³ Als Vorgaben finden sich etwa „physische Grundbedürfnisse“, „Armutsgrenze“, „bescheidener, aber angemessener Lebensstandard“ oder „Lebensstandard zur sozialen Inklusion“. Vgl. Fisher (2007).

Standard-Budget den Einkommenstransfer, der erforderlich wäre, um das mit dem Warenkorb verbundene Wohlstandsniveau erreichen zu können. Die Bemessung eines Standard-Budgets bedeutet nicht, dass die Haushalte die als Normverbrauch festgelegte vorgegebene Kombination von Gütern und Dienstleistungen tatsächlich konsumieren müssen oder sollten. Vielmehr können und werden die Haushalte, die ein dem Standard-Budget entsprechendes Einkommen zur Verfügung haben, gemäß ihren Präferenzen in der Regel abweichende Warenkörbe realisieren; diese können auch gänzlich andere Güter und Dienstleistungen enthalten als diejenigen, die für den Warenkorb vorgegeben wurden. Mit solchen Abweichungen ist für die Haushalte gegenüber dem Konsum des fixierten Warenkorbs eine Wohlfahrtssteigerung verbunden.

Für die Berechnung des Standard-Budgets aufgrund der im Warenkorb enthaltenen Güter und Dienstleistungen sowie der zugehörigen Mengen, benötigt man Preisdaten, welche die gleiche Gliederungstiefe aufweisen wie der Warenkorb. Zur Verfügung stehen dafür üblicherweise durchschnittliche Marktpreise, wie sie insbesondere im Zusammenhang mit der Preisermittlung für Warenkörbe zur Berechnung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten erhoben werden. Allerdings dürften Haushalte mit einem Einkommen, das dem für die Fixierung des Warenkorbs zugrunde gelegten niedrigen Lebensstandard entspricht, besonders preisbewusst einkaufen, etwa indem sie sich insbesondere bei Gütern und Dienstleistungen mit einer hohen Preisspanne (wie etwa bei Mobiltelefonen) für eher niedrigpreisige und damit tendenziell qualitativ schlechtere Angebote entscheiden. Dann würde das Referenzbudget anhand von Daten zu durchschnittlichen Marktpreisen systematisch überschätzt. Eine andere, die Unterschiede zwischen den Referenzbudgets für verschiedene Haushaltstypen betreffende Verzerrung kann sich ergeben, wenn unterschiedliche Haushalte systematisch andere Preise für die gleichen Güter und Dienstleistungen zahlen; so könnten beispielsweise Haushalte mit einer höheren Anzahl von Personen durch die Möglichkeit zum Einkauf größerer Mengen Preisvorteile realisieren.

Eine weitere Fehlerquelle ergibt sich daraus, dass die Vorgabe spezifischer Mengengerüste für unterschiedliche Haushaltstypen komplex ist. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass bei manchen Gütern und Dienstleistungen der Bedarf nicht einfach proportional zur Anzahl der Personen im Haushalt zunimmt, weil sie einen haushaltsöffentlichen Charakter haben. Solche Güter und Dienstleistungen können von weiteren Personen im Haushalt voll oder zumindest bis zu einem gewissen Grad mit genutzt werden, ohne dass die Bedarfsdeckung bei anderen Haushaltsmitgliedern geschmälert wird. Die Stärke von solchen Skaleneffekten lässt sich jedoch allein durch theoretische Überlegungen oder Erfahrungswissen kaum hinreichend präzise fassen.

Mit der Anwesenheit von Kindern im Haushalt verbundene Bedarfe lassen sich im Rahmen des klassischen Warenkorb-Ansatzes bemessen, indem für Kinder (eventuell nach Alter gestaffelt) mit einem der oben genannten Verfahren normativ ein eigenständiger Warenkorb festgelegt wird, der dem vorgegebenen materiellen Wohlstandsniveau entspricht. In einen solchen Warenkorb werden üblicherweise allerdings nur Güter und Dienstleistungen aufgenommen, die sich Kindern als Konsum eindeutig zurechnen lassen (wie etwa Schulsachen, Windeln). Wenn nicht spezifisch zurechenbare Verbräuche von Kindern herausgelassen werden, ergibt sich eine systematische und wahrscheinlich gravierende Unterschätzung des Gesamtbedarfs von Kindern. Dies ist insbesondere ein Problem, wenn Leistungen für Familien direkt an den geschätzten Bedarfen der Kinder anknüpfen. Darum werden in der Literatur teilweise zusätzliche normative Setzungen vorgenommen, um einen Anteil des Konsums an Gütern und Dienstleistungen, der sich nur auf Haushaltsebene abgrenzen und bemessen lässt, ad hoc den Kindern zuzurechnen. Die Umsetzung des klassischen Warenkorb-Ansatzes zur Bemessung der finanziellen Bedarfe für kinderspezifische Güter und Dienstleistungen setzt im Übrigen voraus, dass geeignete Preisdaten für kinderspezifische Güter und Dienstleistungen vorliegen – was in der Regel jedoch nur ausschnittsweise der Fall ist.

2.3 Statistik-Warenkorb

Ein zentraler Nachteil des klassischen Warenkorb-Ansatzes ist, dass sich dabei keine automatische Dynamisierung der Mindestbedarfe ergibt, wenn sich infolge technologischer oder gesellschaftlicher Veränderungen das Niveau und die Struktur die zur Sicherung eines bestimmten Wohlstandsniveaus erforderlichen Mindestbedarfe verändern. Vielmehr muss der aufwändige und in seiner Struktur allenfalls mittelbar evidenzbasierte Prozess der Festlegung der Elemente des Warenkorbs regelmäßig von Neuem begonnen werden. Dies birgt ein Risiko, dass die genutzten Warenkörbe nicht auf der Höhe der Zeit sind – insbesondere dann, wenn es zu kurzfristigen strukturellen Veränderungen kommt, wie zum Beispiel während der Corona-Krise.

Eine alternative Vorgehensweise zur Bemessung eines Standard-Budgets ist, einen sogenannten „Statistik-Warenkorb“ zu bilden. Hierbei wird – wie beim klassischen Warenkorb-Ansatz – lediglich die Art der zur Gewährleistung des vorgegebenen Lebensstandards erforderlichen Güter und Dienstleistungen vorgegeben;⁴ in konkreten Anwendungen zur Bestimmung der Höhe von Leistungen der sozialen Mindestsicherung kann die Nichtberücksichtigung von gewissen Positionen im Warenkorb auch dadurch bedingt sein, dass diese bereits auf andere Weise durch Leistungsansprüche gedeckt sind.⁵ Jedes in den Warenkorb aufgenommene Konsumelement wird anhand von Daten zum tatsächlichen Verbrauchs- bzw. Ausgabenverhalten gewichtet, die aus bevölkerungsrepräsentativen Haushaltsbefragungen, wie etwa einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, stammen. Das Standard- bzw. Referenzbudget für einen bestimmten Haushaltstyp ergibt sich als Summe der durchschnittlichen Ausgaben für jedes Element des Warenkorbs, wie sie für eine Stichprobe von Haushalten dieses Typs beobachtet werden. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die effektiven Preise, Mengen und Qualitäten der von den betrachteten Haushalten konsumierten Güter und Dienstleistungen implizit erfasst sind.

Um diesen Ansatz zu implementieren, muss neben der Festlegung der bedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen eine weitere normative Setzung vorgenommen werden. Diese betrifft die Abgrenzung der Haushaltsstichprobe(n). Da mit dem Standard-Budget nur ein Warenkorb finanzierbar sein soll, der das vorgegebene Mindestwohlstandsniveau gewährleistet, darf für die Bewertung der Elemente im Warenkorb nicht das Ausgabenverhalten der gesamten Bevölkerung herangezogen werden. Die Konsumstrukturen im Bereich eines elementaren materiellen Wohlstands dürften sich im Allgemeinen wesentlich von den Konsumstrukturen im Bevölkerungsdurchschnitt unterscheiden. Dies gilt auch, wenn das für die Analyse vorgegebene Wohlstandsniveau einem relativen Konzept wie dem soziokulturellen Existenzminimum folgt. Dies nimmt zwar auf die aktuellen Lebensverhältnisse in der Bevölkerung Bezug; allerdings wird die mindestens übliche Teilhabe normalerweise nicht über die durchschnittlichen Verhältnisse in der Gesellschaft abgebildet. Sich am Bevölkerungsdurchschnitt zu orientieren, erscheint nur in Konstellationen relevant, in denen die Einkommensverteilung derart schief bzw. polarisiert ist, dass das angezielte Wohlstandsniveau in den unterhalb des Durchschnitts liegenden Teilen der Verteilung selten anzutreffen ist.

Somit muss festgelegt werden, welcher Teil der in den Daten zum tatsächlichen Ausgabenverhalten erfassten Haushalte den angezielten Mindestlebensstandard repräsentiert. Exakt lässt sich dies jedoch wegen eines unvermeidlichen Zirkelschlusses nicht umsetzen: Das unter Bezugnahme auf die

⁴ Die im folgenden Abschnitt 2.4 behandelten ausgabenbasierten Ansätze unterscheiden sich von den Ansätzen mit einem Statistik-Warenkorb dadurch, dass sämtliche konsumierten Güter und Dienstleistungen in die statistischen Auswertungen einbezogen werden.

⁵ Beispielsweise können Wohnung und Heizung aus dem Warenkorb herausgenommen werden, wenn diese – wie etwa in Deutschland oder der Schweiz – aufgrund regionaler Unterschiede im sozialen Mindestsicherungssystem nicht pauschaliert behandelt werden.

Referenzgruppe zu schätzende Standard-Budget liefert erst die Einkommensgrenze, auf die zur Eingrenzung der Referenzgruppe Bezug genommen werden muss.

Wie die zur Bewertung des vorgegebenen Warenkorbs herangezogene Referenzgruppe abgegrenzt wird, hat erheblichen Einfluss auf den ermittelten Wert des Standard-Budgets. Je stärker die diesbezügliche Vorgabe in Richtung auf mittlere und höhere Einkommenschichten erweitert wird, desto höher fällt in der Tendenz das ermittelte Standard-Budget aus, da der Warenkorb Güter und Dienstleistungen enthalten dürfte, bei denen die Nachfrage mit steigendem Einkommen absolut zunimmt.⁶ Da die beobachteten Ausgaben somit zunehmend über den Mindestbedarf hinausgehen, entfernt man sich zugleich von der für den Warenkorb getroffenen Vorgabe eines Mindestwohlstandsniveaus.

Andererseits kann das Standard-Budget systematisch zu niedrig ausfallen, wenn Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen, die faktisch das angezielte materielle Wohlstandsniveau nicht erreichen, in die Bemessung einbezogen werden. Dies kann vor allem passieren, wenn die Aufnahme von Haushalten in die Referenzgruppe an die Bedingung gekoppelt wird, dass diese keine Leistungen der sozialen Mindestsicherung in Anspruch nehmen. Unter dieser Voraussetzung gehen auch sogenannte „verdeckte Arme“, die ihnen eigentlich zustehende Transferleistungen nicht beanspruchen und darum Mindestbedarfe aus finanziellen Gründen nicht realisieren können, in die Bemessung des Standard-Budgets ein. In vielen Studien wird verdeckte Armut als ein substantielles Phänomen herausgearbeitet, aus dem sich eine deutliche Verzerrung des Standard-Budgets nach unten ergeben kann.

Bedarfe von Kindern werden bei diesem Ansatz in der Regel als durch die Anwesenheit von Kindern bedingter finanzieller Mehrbedarf bemessen. Das heißt, es werden die Standard-Budgets für zwei Typen von Haushalten bestimmt, deren Zusammensetzung sich jeweils um eine einzige Person – ein Kind – unterscheidet. Beispielsweise lässt sich anhand der Gegenüberstellung der Standard-Budgets für die Haushaltstypen „Eltern mit einem Kind“ und „kinderloses Paar“ ermitteln, welche zusätzlichen finanziellen Mittel im Durchschnitt erforderlich sind, damit Paarfamilien mit einem Kind das gleiche durch die Festlegung der Referenzgruppe charakterisierte Wohlstandsniveau wie kinderlose Paare erreichen.

Hierbei ist wichtig zu beachten, dass das Ergebnis dieses Differenzenansatzes nicht mit dem Aufwand für den Konsum der zusätzlichen Person im Haushalt – im Beispielfall also des einen, ersten Kindes – gleichzusetzen ist. So muss die Familie mit Kind Güter und Dienstleistungen (wie etwa Schulsachen, Windeln) konsumieren, an denen der kinderlose Vergleichshaushalt keinen Bedarf hat. Zudem kann es erforderlich sein, Güter und Dienstleistungen, die Kinderlose ebenfalls nachfragen, für die Familie in einer anderen (etwa robusteren) Qualität anzuschaffen. Auch können sich bei Eltern durch das Zusammenleben mit dem Kind präferenzbedingte Veränderungen im Konsumverhalten ergeben (wie etwa der Verzicht auf Fernreisen oder Restaurantbesuche), die kein Ausdruck fehlender Ressourcen sind. Schließlich kann das gemeinsame Wirtschaften im größeren Haushalt Skalen- und Verbundvorteile generieren (vgl. etwa Deaton 2019). Manche Güter (wie etwa eine Waschmaschine, ein Badezimmer) können von einem weiteren Haushaltsmitglied bis zu einem gewissen Grad mitgenutzt werden; manche Güter (wie etwa Lebensmittel) lassen sich in größeren Mengen preisgünstiger einkaufen.

Die Differenz von anhand tatsächlicher Konsumausgaben bemessener Standard-Budgets für die Haushaltstypen mit und ohne Kind erfasst den Saldo dieser vielfältigen Effekte – nicht jedoch den

⁶ In der ökonomischen Terminologie bezeichnet man Güter mit dieser Eigenschaft als „normale Güter“.

spezifischen Bedarf des Kindes bzw. die für seine Befriedigung aufzuwendenden finanziellen Mittel. Dies ist eine wesentliche qualitative Einschränkung, sofern familienbezogene Einkommensleistungen am direkten Bedarf von Kindern anknüpfen (sollen).

Die kinderspezifischen Bedarfe, die Größenordnung von Skalen- und Verbundeffekten, sowie die Möglichkeiten und die Bereitschaft von Eltern, Konsumstrukturen im alltäglichen Zusammenleben mit ihren Kindern anzupassen, variieren sowohl mit der Anzahl der Kinder im Haushalt als auch mit deren Alter. Darum muss der Differenzenansatz im Idealfall für eine Vielzahl von Haushaltstypen umgesetzt werden. In der Praxis beschränken sich entsprechende Untersuchungen jedoch oft auf eine geringe Anzahl von häufig anzutreffenden Haushaltstypen, die in den für die empirische Abschätzung der Standard-Budgets erforderlichen Befragungsdaten hinreichend gut repräsentiert sind. Finanzielle Mehrbedarfe für weitere Haushaltstypen müssen dann durch anderweitig bestimmte Verteilungsschlüssel, das heißt Konsum- bzw. Ausgabengewichte für einzelne Haushaltsmitglieder in Relation zu einer Referenzperson im Haushalt, ermittelt werden.⁷

Im Extremfall wird mit dem Statistik-Warenkorb nur das Standard-Budget für aus einem einzelnen Erwachsenen bestehende Haushalte bestimmt; Mehrbedarfe für alle übrigen Haushaltstypen müssen dann mittels einer vorzugebenden relativen Gewichtung aus diesem Referenzergebnis abgeleitet werden. Die Qualität dieser Vorgehensweise hängt maßgeblich von der Qualität der dazu genutzten Verteilungsschlüssel ab. Diese werden in der Regel anhand des beobachteten gesamten Konsum- bzw. Ausgabenverhaltens von Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur geschätzt, zum Beispiel in Form von Äquivalenzskalen. Die dabei gängigen Vorgehensweisen werden im folgenden Abschnitt näher beschrieben.

2.4 Rein ausgabenbasierte Ansätze

2.4.1 Einleitung

Eine methodische Schwäche des oben behandelten klassischen Warenkorb-Ansatzes sowie des Statistik-Warenkorbs ist, dass die normative Unterscheidung zwischen bedarfsrelevanten und nicht bedarfsrelevanten Gütern und Dienstleistungen den möglichen Substitutionsbeziehungen zwischen den beiden Gütergruppen möglicherweise nicht angemessen Rechnung trägt. Dies ist dann der Fall, wenn der festgelegte Warenkorb einzelne Güter oder Dienstleistungen enthält, mit denen ein anerkannter Bedarf erfüllt wird, aber gleichzeitig andere Güter und Dienstleistungen fehlen, die das gleiche Bedürfnis bedienen. Unter dieser Voraussetzung wird das zur Deckung des Bedürfnisses erforderliche Standard-Budget in der Regel unterschätzt.⁸ Diese Verzerrung kann zwar vermieden werden, indem Gruppen von Gütern und Dienstleistungen zusammengefasst werden, die im Hinblick auf bestimmte zu befriedigende Bedarfe jeweils trennscharf sind. Allerdings ist nicht gesichert, dass die zur Bemessung des Standard-Budgets erforderlichen Preis-, Mengen- oder Ausgabendaten in entsprechend gruppierter Form vorliegen.

⁷ Wenn ein Standard-Budget auf der Ebene eines größeren Haushalts bestimmt wurde, können extern bestimmte Verteilungsschlüssel auch genutzt werden, um den Gesamtbedarf auf die Ebene der einzelnen Haushaltsmitglieder herunterzubrechen.

⁸ Dies lässt sich an einem einfachen Beispiel illustrieren (Dudel et al. 2013: 55): Angenommen, 50 Prozent der Referenzhaushalte betreiben als alleinige Freizeitaktivität Gartenarbeit und die anderen 50 Prozent Sport, und Ausgaben für Gartenarbeit sind als nicht bedarfsrelevant aus dem Warenkorb ausgeschlossen. Ein anhand des Durchschnitts über alle Referenzhaushalte bemessenes Standard-Budget ist dann für beide Arten von Haushalten zu gering. Werden stattdessen nur Haushalte berücksichtigt, bei denen Ausgaben für in den Warenkorb aufgenommene Freizeitgüter zu beobachten sind, wird zwar deren Bedarf korrekt getroffen. Es ist aber nicht gewährleistet, dass der so bemessene finanzielle Bedarf auch für die andere Art von Haushalten adäquat bemessen ist.

Die genannten Probleme lassen sich durch rein ausgabenbasierte Verfahren vermeiden, die den in Befragungsdaten beobachteten vollständigen Konsum von Haushalten als Ausgangsbasis für die Bemessung von Bedarfen verwenden. Eine Ausprägung des rein ausgabenbasierten Ansatzes ist, einen „statistischen Warenkorb“ zu bestimmen. Die Vorgehensweise bei diesem Ansatz ähnelt nicht nur vom Begriff her stark dem oben beschriebenen Verfahren mit einem Statistik-Warenkorb – mit dem zentralen Unterschied, dass die statistische Analyse von tatsächlichen Ausgaben und ihren Strukturen nicht auf als bedarfsrelevant klassifizierte Güter- und Dienstleistungen beschränkt wird.

Ein anderer Typ ausgabenbasierter Verfahren zielt darauf ab, die auf der Haushaltsebene beobachteten Konsumausgaben den einzelnen Mitgliedern des Haushalts anhand geeigneter Verteilungsschlüssel zuzurechnen. In diesem Rahmen lassen sich zwei Ansätze unterscheiden: erstens Verfahren, um den spezifischen Anteil einzelner Mitglieder eines Haushalts an dessen gesamten Konsumausgaben abzuschätzen, sowie zweitens Verfahren zur Schätzung von Äquivalenzgewichten, um die Wohlfahrtspositionen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung miteinander vergleichbar zu machen.

Die Vorgehensweisen bei diesen unterschiedlichen Typen von ausgabenbasierten Ansätzen werden im Folgenden näher ausgeführt.

2.4.2 Statistischer Warenkorb

Bei der Methode des statistischen Warenkorbs wird anhand von bevölkerungsrepräsentativen Daten zum tatsächlichen Konsumverhalten von Haushalten ein Warenkorb ermittelt, der erfasst, welche Güter und Dienstleistungen im Durchschnitt einer bestimmten Gruppe von Haushalten konsumiert werden, sowie in welcher Menge. So konstruierte statistische Warenkörbe sind etwa als Basis für die Berechnung von Indizes zur Berechnung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten von Haushalten gängig. Bei dieser Art von Anwendung wird dem statistischen Warenkorb in der Regel das im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung beobachtete Konsumverhalten zugrunde gelegt. Diese Benchmark kommt allerdings, wie oben im Zusammenhang mit dem Statistik-Warenkorb bereits erläutert, für den Zweck der Bemessung von Mindestbedarfen allerdings kaum in Frage. Vielmehr muss auch bei diesem Ansatz zur Bestimmung eines adäquaten statistischen Warenkorbs das Konsum- bzw. Ausgabenverhalten einer vorzugebenden Referenzgruppe von Haushalten analysiert werden, die den für die Analyse vorgegebenen Lebensstandard in etwa erreicht. Das dem statistischen Warenkorb entsprechende Standard-Budget ergibt sich einfach anhand der Konsumausgaben der Referenzhaushalte. Diese sind annähernd gleich dem laufenden verfügbaren Einkommen, da Haushalte in dem im Kontext der Bemessung einer sozialen Mindestsicherung relevanten Einkommensbereich kaum Ersparnisse bilden. Somit sind, weil jede beliebige Verwendung des Einkommens als bedarfsrelevant anerkannt ist, eigentlich keine Informationen zur Struktur der Konsumausgaben – und damit zum Warenkorb – mehr erforderlich, um das bedarfsgerechte Einkommen zu bestimmen.⁹ Dieses ist dem Grunde nach bereits durch das Einkommensniveau der gewählten Referenzgruppe vorgegeben. Da bei der Wahl der Referenzgruppe normative Kriterien zum Tragen kommen, ist letztlich auch das auf Basis des statistischen Warenkorbs ermittelte Standard-Budget, von vornherein normativ bestimmt.

Die Bemessung von finanziellen Mehrbedarfen durch die Anwesenheit von Kindern im Haushalt erfolgt beim statistischen Warenkorb genauso, wie in Abschnitt 2.3 für den Ansatz mit einem

⁹ Dennoch kann es sinnvoll sein, ausdrücklich einen statistischen Warenkorb zu bilden. Detaillierte Angaben zu Konsumaufwendungen und -strukturen der Haushalte werden oft nur in größeren zeitlichen Abständen erhoben. Der statistische Warenkorb ist dann eine Basis, um das damit verbundene Standard-Budget anhand der Preisentwicklungen bei den einzelnen darin enthaltenen Gütern und Dienstleistungen zu dynamisieren.

Statistik-Warenkorb beschrieben, also mittels Differenzenansätzen oder Verteilungsschlüsseln, welche im Folgenden näher erörtert werden.

2.4.3 Verteilungsschlüssel zur Zurechnung von Konsumausgaben

Die Schwierigkeit empirisch zu bestimmen, welcher Person im Haushalt welcher Anteil an den gesamten Konsumausgaben zufällt, und damit eine Basis für die Bemessung individueller materieller Bedarfe zu gewinnen, speist sich zu einem Gutteil daraus, dass entsprechend differenzierte Daten zum individuellen Konsum bzw. den damit verbundenen Ausgaben in der Regel nicht erhoben werden (können). Der damit verbundene zusätzliche Erhebungsaufwand würde Befragte in umfassenderen Erhebungen zum Verbrauch privater Haushalte überfordern, zumal auch bei Vertrautheit mit den Verhältnissen im Haushalt die Probleme einer korrekten Zuordnung von Verbrauchseinheiten, wenn der individuelle Konsumanteil nicht offensichtlich ist (wie etwa bei Strom, gemeinschaftlich genutzten Gütern), nicht einfach zu lösen sind. Ergebnisse vereinzelter Spezialerhebungen, die für bestimmte Güter individuelle Verbrauchseinheiten für sämtliche Mitglieder eines Haushalts erfassen, sprechen dafür, dass die Konsumanteile von Kindern je nach Güterkategorie sehr unterschiedlich ausfallen. Schätzungen auf Basis einzelner geeignet ausdifferenzierter Ausgabendaten lassen sich daher nicht für eine Zurechnung der gesamten Konsumausgaben von Haushalten verwenden. Andererseits spricht die potenziell große Bandbreite der Konsumanteile von Kindern dafür, diese möglichst für verschiedene Güterkategorien spezifisch zu schätzen.

Allerdings zielen gängige Schätzverfahren auf Basis von Daten zum Konsumverhalten nicht auf den personenbezogenen Verbrauch bzw. den personenbezogenen Konsumanteil, sondern vielmehr auf den personenbezogenen Mehrbedarf bzw. dessen Anteil an den gesamten Konsumausgaben. Zu diesen Verfahren zählt die bereits beschriebene Differenzenmethode, bei der die empirischen Mittelwerte von Ausgaben für zwei Gruppen von Haushalten, die bis auf das Vorhandensein eines weiteren Haushaltsmitglieds in allen weiteren Merkmalen übereinstimmen, miteinander verglichen werden. Jedoch ist diese Methode lediglich auf der Ebene der gesamten Konsumausgaben sinnvoll. Wendet man sie auf der Ebene einzelner Ausgabenpositionen an, lassen sich die Differenzen nicht als Mehrbedarf des zusätzlichen Haushaltsmitglieds interpretieren, da bei einer isolierten Betrachtung die Substitutionsbeziehungen in der Konsumstruktur ignoriert werden.

Dies veranschaulicht ein einfaches Beispiel: Entstehen durch ein Kind im Haushalt Ausgaben für Schulbedarf, kompensieren Eltern diese möglicherweise durch weniger Konsum für den eigenen Bedarf, etwa durch den Verzicht auf Restaurantbesuche. Die Differenzenmethode zeigt dann zwar den Bedarf des Kindes für Schulsachen korrekt an, weil im kinderlosen Vergleichshalt dafür Ausgaben von Null anfallen. Zugleich entsteht bei der Ausgabenkategorie Restaurantbesuche eine negative Differenz, die aber offensichtlich keinen Bedarf der Kinder darstellt. In der Summe beider Differenzen ergibt sich nicht der eigentliche materielle Bedarf der Kinder, sondern die effektiven zusätzlichen bzw. marginalen Kosten, die unter Berücksichtigung der Anpassungsmöglichkeiten durch das Kind im Haushalt entstehen.

Die marginalen Kosten von Kindern lassen sich auch ökonometrisch bestimmen. Dazu werden Ausgabenfunktionen spezifiziert, welche die beobachteten Konsumausgaben eines Haushalts in Abhängigkeit von beobachteten Merkmalen, wie etwa dem Haushaltseinkommen, der Anzahl der Haushaltsmitglieder und der Zusammensetzung des Haushalts beschreiben. Dieses Verfahren hat gegenüber der Differenzenmethode den Vorteil, dass viele verschiedene Typen von Haushalten gemeinsam in die empirische Analyse einbezogen werden können, sodass Fallzahlenprobleme ein weniger limitierender Faktor sind als bei der Differenzenmethode, die bei schwach besetzten

Haushaltstypen an Grenzen stößt. Zudem liefert das Verfahren auch sinnvoll interpretierbare Schätzergebnisse für einzelne Kategorien von Gütern und Dienstleistungen, sofern Spezifikationen gewählt werden, die den potenziellen Substitutionsbeziehungen zwischen den verschiedenen Ausgabenkategorien Rechnung tragen.¹⁰

Bei der Interpretation der ökonomisch geschätzten Verteilungsschlüssel ist zu beachten, dass die Ausgaben für gemeinschaftlich nutzbare Güter hauptsächlich im Ausgabengewicht der ersten Person im Haushalt erfasst werden. Nur die Anschaffung neuer – oder infolge von Substitutionsprozessen anderer – Gemeinschaftsgüter schlägt sich im Mehrbedarf und damit den Ausgabengewichten für zusätzliche Personen im Haushalt nieder. Skalen- und Verbundeffekte infolge des gemeinsamen Wirtschaftens im Haushalt werden dagegen voll der zusätzlichen Person zugerechnet. Im Ergebnis liegt der geschätzte Mehrbedarf für eine zusätzliche Person systematisch unterhalb des tatsächlichen Konsums dieser Person. Zudem ergeben sich bei dem Verfahren unterschiedliche Mehrbedarfe für Personen mit gleichen Merkmalen, je nachdem, welche Größe und Zusammensetzung der Haushalt hat. Im Hinblick auf die Bemessung von sozialen Transferleistungen sind geschätzte Mehrbedarfe somit dann informativ, wenn unterschiedliche Standards für unterschiedliche Haushaltstypen festgesetzt werden sollen, nicht aber personenbezogene Standards. Im Kontext der Bemessung eines Mindestsicherungsniveaus ist zudem zu beachten, dass der geschätzte Mehraufwand für zusätzliche Haushaltsmitglieder in der Regel mit dem Haushaltseinkommen variiert. Deswegen müssen die Verteilungsschlüssel herangezogen werden, die in dem für das vorgegebene Wohlstandsniveau charakteristischen Einkommensbereich relevant sind. Darum kann es sinnvoll sein, das Modell der Ausgabenfunktionen für eine Stichprobe von Haushalten, die in diesem Einkommensbereich verortet sind, separat zu schätzen.

Allerdings wird die Aussagekraft von ökonomisch bestimmten materiellen Mehrbedarfen in Abhängigkeit von Merkmalen des Haushalts generell dadurch erheblich eingeschränkt, dass die zugrundeliegenden Ausgabefunktionen ad hoc spezifiziert sind, das heißt, sich nicht aus einer theoretisch fundierten Entscheidungslogik herleiten lassen. Ohne diesen konzeptionellen Bezugspunkt bleiben die für die Schätzung gewählten konkreten Formen der Ausgabenfunktionen beliebig, und die damit erzielten Schätzergebnisse sind entsprechend schwer zu interpretieren. Die Wahl anderer möglicher Ausgabefunktionen würde zu anderen Ergebnissen führen. Die fehlende theoretische Fundierung unterscheidet diesen Ansatz von der im folgenden behandelten Schätzung ausgabenbasierter Äquivalenzskalen.

2.4.4 Ausgabenbasierte Äquivalenzskalen

Mit der Bestimmung von Äquivalenzskalen ist generell das Ziel verbunden, Haushalte verschiedener Größe und Struktur bezüglich ihrer Wohlfahrtsposition vergleichbar zu machen. Als Quelle der Wohlfahrt wird dabei in der Regel das verfügbare Einkommen verstanden, das von den Haushalten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse verwendet wird, insbesondere für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen.¹¹ Dieser wohlfahrtsorientierte Ansatz fokussiert im Gegensatz zu am materiellen Wohlstand ausgerichteten Mehrbedarfsansätzen nicht den Konsum an sich, sondern den durch den realisierten Konsum gestifteten Nutzen.¹²

¹⁰ Üblich sind mehrstufige Schätzverfahren, bei denen zunächst die Ausgaben für die einzelnen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen in Abhängigkeit von Haushaltsmerkmalen beschrieben werden, und anschließend für jedes Haushaltsmitglied dessen individueller Anteil an den Ausgaben einer Kategorie (vgl. etwa Karg et al. 2002).

¹¹ Die Ersparnis der Haushalte wird in diesem Kontext häufig wie ein weiteres Konsumgut behandelt.

¹² Dabei wird unterstellt, dass Haushalte über eine gemeinsame Wohlfahrtsposition verfügen, das heißt, ihr Verhalten an einer gemeinsamen Nutzenfunktion ausrichten, sodass alle Personen im Haushalt immer den gleichen Grad an Bedürfnisbefriedigung erreichen. Da dieser Ansatz implizit unterstellt, dass sich ein aus mehreren Personen bestehender Haushalt so verhält wie ein einziger, einmütiger Entscheider, wird er in der Forschungsliteratur auch als unitäres Modell bezeichnet. Die jüngere familienökonomische Forschung geht jedoch zunehmend von der Vorstellung aus, dass jede Person im Haushalt über jeweils eigene Präferenzen verfügt, die

Auch bei der Bestimmung von Äquivalenzskalen wird dem Grunde nach ein Differenzenansatz genutzt. Es wird bewertet, wieviel zusätzliches Einkommen ein Haushalt mit einer zusätzlichen Person benötigt, bzw. wieviel zusätzliche Ausgaben dieser Haushalt mit diesem Einkommen tätigen muss, um das gleiche Nutzenniveau zu erreichen wie ein ansonsten identischer Haushalt ohne diese Person. Das Äquivalenzgewicht für die zusätzliche Person ergibt sich dann, indem die benötigten zusätzlichen Ausgaben ins Verhältnis zu den Ausgaben des um diese Person kleineren Referenzhaushalts gesetzt werden. Es lässt sich als die marginalen Kosten dieses weiteren Haushaltsmitglieds interpretieren (Gray 2010). Das so bestimmte Äquivalenzgewicht unterscheidet sich jedoch systematisch von dem in den oben behandelten Verfahren ermittelten Mehrbedarf, da mit dem Bezug auf den Nutzen bzw. die Bedürfnisbefriedigung des Haushalts eine konzeptionell fundierte Nebenbedingung – der Erhalt der Wohlfahrtsposition – eingeführt wird.

Es existieren verschiedene Herangehensweisen an die Bestimmung von Äquivalenzskalen, darunter die normative Setzung durch Expert:innen – das bekannteste Beispiel hierfür ist die OECD-Skala (OECD 2019) – sowie subjektive Äquivalenzskalen auf der Grundlage von Erhebungen zu den Einschätzungen der Bevölkerung zu dem für ein bestimmtes Wohlfahrtsniveau erforderlichen Einkommen, die unten in Abschnitt 2.5 noch näher behandelt werden. Die in der Forschung gebräuchlichste methodische Herangehensweise ist jedoch die Schätzung ausgabenbasierter Äquivalenzskalen. Dieser methodische Ansatz macht das Wohlstandsniveau an der Struktur der getätigten Ausgaben für Konsum fest. Es wird unterstellt, dass die beobachteten Ausgaben für unterschiedliche Kategorien von Gütern und Dienstleistungen das Ergebnis von Entscheidungen der Haushalte sind, die bestrebt sind, ihren Konsumnutzen unter den durch ihr Einkommen und die jeweiligen Preise der einzelnen Güter und Dienstleistungen bestimmten Budgetbeschränkungen zu optimieren.

Der ausgabenbasierte Ansatz zur Bestimmung von Äquivalenzskalen hat eine lange Tradition, die bis auf die grundlegenden Arbeiten von Engel (1857) und Rothbarth (1943) zurückreicht. Frühe Studien zur Bestimmung von ausgabenbasierten Äquivalenzskalen fokussieren dabei auf die Anteile einzelner Gütergruppen an den Gesamtausgaben, insbesondere Lebensmittel (Engel) oder Güter, die eindeutig der Sphäre von Erwachsenen zuzuordnen sind (Rothbarth). Einzelne Güter als Wohlfahrtsindikatoren festzulegen erscheint jedoch arbiträr, und kann erheblich verzerrte oder empirisch nicht haltbare Schätzergebnisse hervorbringen (Deaton und Paxson 2003). Darum ist der aktuelle Standard in der Forschungsliteratur, bei der Schätzung von Äquivalenzskalen die vollständige Struktur der von Haushalten konsumierten Güter und Dienstleistungen zugrunde zu legen. Dieser Ansatz ermöglicht es insbesondere, die bestehenden Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen abzubilden. So müssen Haushalte, wenn ein Kind im Haushalt vorhanden ist und damit zusätzlicher notwendiger Konsum in bestimmten Güterkategorien entsteht, bei gegebenem Einkommen den Konsum in anderen Güterkategorien einschränken. Diese Einschränkung verteilt sich aber nicht zu gleichen Teilen über alle anderen Kategorien, sondern konzentriert sich auf diejenigen, bei denen der Nutzenverlust des Haushalts durch den Verzicht im Verhältnis am kleinsten ist. Der methodische Fortschritt hin zu Äquivalenzskalen auf Basis gesamter Nachfragesysteme wurde durch die zunehmende Verfügbarkeit von Daten, welche das Konsumverhalten auf der Ebene individueller Haushalte detailliert erfassen, möglich.

Die neuere empirische Forschung zu ausgabenbasierten Äquivalenzskalen operiert mit sogenannten Ausgabensystemen, die für jede Güterkategorie eine eigene Nachfragegleichung enthalten. Die einzelnen Gleichungen sind jedoch über bestimmte Restriktionen miteinander verbunden. Zum Beispiel muss gewährleistet sein, dass die Summe aller Ausgaben über alle Güterkategorien gleich

durchaus im Konflikt zueinander stehen können. Dieses alternative, sogenannte kollektive Modell, wird durch die empirische Beobachtung gestützt, dass die Verwendung von Ressourcen im Haushalt, abhängig von der relativen Verhandlungsmacht der einzelnen Haushaltsmitglieder, ungleich verteilt ist (Fortin und Lacroix, 1997; Browning und Chiappori 1998). Folgt man diesem Ansatz, ist die konzeptionelle Basis der Äquivalenzskalen – also die Wohlfahrtsposition des Haushalts – hinfällig.

dem Haushaltseinkommen ist, oder dass bei paarweiser Betrachtung von Güterkategorien die Stärke der Substitutionsbeziehung in den zugehörigen beiden Nachfragefunktionen identisch ist. Wegen dieser Restriktionen müssen die Parameter sämtlicher Nachfragefunktionen gemeinsam als ein verbundenes System geschätzt werden.

Die den empirischen Analysen zugrunde gelegten Ausgabensysteme können entweder linear oder nicht-linear sein. Ein lineares Ausgabensystem ergibt sich, wenn eine spezifische Nutzenfunktion vorgegeben wird, unter der Voraussetzung, dass die Haushalte ihren Konsumnutzen bei gegebener Budgetrestriktion maximieren. Dabei lassen sich durch gewisse Erweiterungen auch die Nachfrage nach Ersparnissen für zukünftigen Konsum, die Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern sowie die Effekte soziodemografischer und sozioökonomischer Merkmale auf die Struktur der Güternachfrage abbilden.

Lineare Ausgabensysteme verbindet die Eigenschaft, dass die Nachfragefunktion für jede Güterkategorie die güterspezifischen Ausgaben zwischen einem fixen, einkommensunabhängigen Basiskonsum und einem marginalen, einkommensabhängigen Konsumanteil unterscheidet. Der variable Konsumanteil hängt von den Präferenzen der Haushalte bezüglich der jeweiligen Güterkategorie ab. Er ist unter sonst gleichen Umständen umso höher, je stärker die Güterkategorie dem Haushalt einen Nutzen stiftet, also seine individuellen Bedürfnisse befriedigt. Nimmt das Einkommen zu, nimmt auch der variable Konsumanteil absolut zu – jedoch mit abnehmender Rate, weil die Bedürfnisse des Haushalts zunehmend gesättigt sind.

Es liegt nahe, den geschätzten fixen Basiskonsum in den linearen Ausgabensystemen als einen mindestens notwendigen Konsum zu interpretieren, der für die Bemessung eines Mindestbedarfs herangezogen werden könnte (vgl. etwa Pollak und Wales 1979). Jedoch erscheint die der Schätzung linearer Ausgabensysteme zugrundeliegende Voraussetzung, dass der Basiskonsum der Haushalte unabhängig von ihrer Einkommensposition identisch ist, sehr restriktiv und auch empirisch kaum plausibel. Weil (dauerhaft) einkommensstarke Haushalte einen anderen Lebensstil entwickeln als (dauerhaft) einkommensschwache Haushalte, ist davon auszugehen, dass sie andere, durch höherwertige Güter und Dienstleistungen charakterisierte fixe Konsumausgaben tätigen, die sich einkommensschwächere Haushalte als Basiskonsum gar nicht leisten könnten – und darum bei dieser Gruppe von Haushalten als variabler bzw. marginaler Konsum zählen würden (Dudel et al 2013: 71). Wenn lineare Ausgabensysteme herangezogen werden sollen, um anhand des Basiskonsums Mindestbedarfe für einkommensschwächere Haushalte abzuschätzen, müsste die empirische Analyse der Ausgabenstrukturen demnach auf eine entsprechend abgegrenzte, hinreichend homogene Teilgruppe von Haushalten begrenzt werden.

Die Herleitung linearer Ausgabensysteme erfordert zudem weitere restriktive Annahmen. So ist der empirisch relevante Fall ausgeschlossen, dass es Kategorien von Gütern und Dienstleistungen gibt, bei denen die Nachfrage mit wachsendem Einkommen absolut zurückgeht. Auch wird für die Konstruktion linearer Ausgabensysteme vorausgesetzt, dass die berücksichtigten Güterkategorien in dem Sinne voneinander separiert sind, dass der von jeder Kategorie gestiftete Nutzen vollständig unabhängig davon ist, wie hoch der Konsum in einer anderen Güterkategorie ist.¹³ Deswegen können nur ziemlich breit gefasste Gruppen von Gütern und Dienstleistungen analysiert werden. Nicht-lineare Ausgabensysteme schalten dieses Problem aus, indem auf die Spezifikation einer konkreten Nutzenfunktion verzichtet wird.¹⁴ Stattdessen werden sehr flexible allgemeine Nachfragefunktionen für die Güterkategorien vorgegeben, die das tatsächliche Konsumverhalten der Haushalte gut

¹³ Diese Voraussetzung wäre etwa bei der Betrachtung der Kategorien „Auto“ und „Kraftstoff“ nicht erfüllt.

¹⁴ Allerdings wird die Anforderung der Separabilität auch hier verletzt, sobald Skaleneffekte auftreten oder sich durch das Hinzukommen von Kindern bzw. weiterer Haushaltsmitglieder die relevanten Preise oder die Qualität der konsumierten Güter verändern.

beschreiben, wünschenswerte Eigenschaften der ökonomischen Theorie aufnehmen und deren Parameter statistisch identifizierbar sind.¹⁵

Eine Gemeinsamkeit der inzwischen in einer Reihe von Varianten vorhandenen nicht-linearen Ausgabensysteme ist, dass die Konsumausgaben in eine Mengen- und eine Preiskomponente aufgespalten werden müssen, damit die relevanten Parameter des Systems empirisch identifizierbar sind. Die Schätzung nicht-linearer Ausgabensysteme stellt somit höhere Anforderungen an die Daten als die Schätzung linearer Ausgabensysteme. Über die Informationen zu den Ausgaben individueller Haushalte für sämtliche (voneinander möglichst gut separierte) Güterkategorien sowie das gesparte Einkommen hinaus werden verlässliche Daten zu den Güterpreisen benötigt. Darüber hinaus erfordert die Schätzung nicht-linearer Ausgabensysteme eine gewisse Variation in diesen Preisen über die Zeit; entsprechend müssen auch die Ausgabendaten auf der Haushaltsebene – zumindest als wiederholte Querschnitte – für mehrere Beobachtungszeitpunkte vorliegen.

In der Forschungsliteratur findet sich somit eine Reihe unterschiedlicher konzeptioneller Ansätze zur Schätzung ausgabenbasierter Äquivalenzskalen, die unterschiedlich voraussetzungsvoll sind – und jeweils zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Diese Modellunsicherheit muss transparent sein und mitbedacht werden, wenn geschätzte Äquivalenzskalen als Bezugspunkt für die Bemessung von sozialen Leistungen, die an den Mehrbedarf von Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur anknüpfen, herangezogen werden sollen. Zudem ist zu beachten, dass für eine empirische Identifikation von ausgabenbasierten Äquivalenzskalen normalerweise die Annahme zu treffen ist, dass diese über die gesamte Einkommensverteilung hinweg konstant sind. Allerdings unterstützt die Evidenz eher die Vermutung, dass für Kinder und weitere Haushaltsmitglieder im untersten Einkommensbereich ein deutlich höherer anteiliger Ausgabenbedarf erforderlich ist, um die Wohlfahrtsposition des Haushalts zu gewährleisten, als in höheren Einkommensbereichen (Garbuszus et al. 2018). Darum sollten, insbesondere im Kontext der Bemessung von sozialen Mindestsicherungsleistungen, spezifische ausgabenbasierte Äquivalenzskalen für einzelne Segmente der Einkommensverteilung geschätzt werden, für die die Annahme der Einkommensunabhängigkeit plausibel ist.

2.5 Subjektive Bewertung von Einkommen

Eine gänzlich andere Herangehensweise an die Abschätzung von Äquivalenzskalen bzw. der mit der Anwesenheit zusätzlicher Personen im Haushalt verbundenen finanziellen Mehrbedarfe beruht auf der Erhebung subjektiver Wahrnehmungen in der Bevölkerung zur Angemessenheit bestimmter Einkommenshöhen oder zur Zufriedenheit mit einem bestimmten Einkommensniveau. Die dahinter liegende Vorstellung ist, dass Menschen ein sehr gutes Gefühl dafür haben, welches Einkommen erforderlich ist, um einen Mindestbedarf zu befriedigen oder eine bestimmte Wohlstandsposition zu erreichen, bzw. welchen Nutzen ein bestimmtes Einkommensniveau in einem gegebenen Haushaltszusammenhang stiftet (Garner und Short 2005). Der subjektive Ansatz erscheint zudem im Vergleich zu den technisch aufwändigen und voraussetzungsvollen ausgabenbasierten Schätzverfahren einfacher umsetzbar und möglicherweise auch intuitiver.

Subjektive Skalen werden in der Forschungsliteratur auch zur Schätzung der marginalen Kosten von Kindern genutzt (Kalbarczyk-Steclik et al. 2017; Borah et al. 2018). Die verwendeten Methoden stützten sich dabei nicht etwa auf bei Kindern erfragten Einschätzungen, welche Bedarfe an Gütern oder Dienstleistungen sie haben, oder wieviel Geld für eine angemessene Befriedigung ihrer Bedürfnisse erforderlich wäre; diesbezügliche Angaben sind in Anbetracht von Skaleneffekten beim

¹⁵ Das bekannteste mit diesen Zielsetzungen entwickelte nicht-lineare Ausgabensystem ist das „Almost Ideal Demand System“ von Deaton und Muellbauer (1980), das aus einer preisunabhängigen generalisierten logarithmierten Kostenfunktion hergeleitet werden kann.

gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt und den Problemen mit der Zurechnung gemeinsam genutzter haushaltsöffentliche Güter erhebungspraktisch – im Übrigen auch bei einer Befragung von Eltern – nur äußerst schwer angemessen zu fassen. Vielmehr werden Verteilungsschlüssel auf Basis subjektiver Einkommenswahrnehmungen von befragten Personen mit einem Differenzenverfahren ermittelt. Das heißt, es werden systematische Unterschiede der von den Befragten abgegebenen Wertungen in Abhängigkeit von Familiengröße und Familienzusammensetzung mit ökonomischen Verfahren herausgearbeitet.

In der Forschungsliteratur finden sich zwei Kategorien von subjektiven Ansätzen, die sich primär nach der Art der Fragestellung unterscheiden, die den Schätzungen zugrunde gelegt wird.

Beim sogenannten „Leyden-Ansatz“ (van Praag 1968; Kapteyn und Wansbeek 1985) werden die Befragten gebeten anzugeben, welches Haushaltseinkommen aus ihrer Sicht erforderlich wäre, damit ihr Haushalt eine bestimmte Wohlfahrtsposition – etwa eine sehr schlechte, schlechte, mittlere, gute oder sehr gute „Lage“ – erreicht.¹⁶ Hinter dieser gestuften Bewertung liegt die konzeptionelle Idee, die Wohlfahrt des einzelnen Haushalts in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen zu beschreiben und den Verlauf dieser individuellen Nutzenfunktion anhand einer Reihe von erfassten Datenpunkten abzuschätzen. Auf dieser Basis lassen sich Differenzen des Einkommens analysieren, das nach den Angaben von Haushalten unterschiedlicher Struktur und Größe zum Erreichen jeweils derselben Wohlfahrtsposition erforderlich ist. Zum Beispiel kann geschätzt werden, um wieviel das Einkommen, das nach Ansicht von Paaren mit einem Kind eine schlechte Wohlfahrtsposition charakterisiert, im Durchschnitt höher ist als das entsprechende Einkommen, das vergleichbare kinderlose Paare angeben. Diese Differenz lässt sich als Mehrbedarf an Einkommen interpretieren, der den Eltern mit Kind zumindest diese Position sichert und sie im Vergleich zur Referenzgruppe ohne Kind auf der Wohlfahrtsskala nicht noch weiter nach unten rutschen lässt.

Eine reduzierte Variante des Leyden-Ansatzes kommt mit einer einzigen Frage aus – und ist damit in Befragungen leichter zu integrieren. Erhoben wird nur eine Einkommensgröße: das Einkommen, das Befragte für erforderlich halten, damit ihr Haushalt einen vorzugebenden Mindestlebensstandard erreichen kann („minimum income question“). Dieser Standard kann unterschiedlich beschrieben werden, zum Beispiel als „gerade so über die Runden kommen“ (van Praag und Ferrer-i-Carbonell 2004), als „erforderliches Einkommen vor Steuern für die notwendigen Ausgaben“ (Garner und Short 2005), oder auch – wie beim soziokulturellen Existenzminimum – als „unerlässlicher materieller Bedarf, um bei sparsamen Wirtschaften am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können“. Auch bei dieser methodischen Variante werden zur Schätzung von Mehrbedarfen Differenzen der durchschnittlichen Antworten von Befragten aus ansonsten vergleichbaren Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur analysiert. Die gewonnenen Verteilungsschlüssel sind nur für den Einkommensbereich des mit dem einzelnen abgefragten Datenpunkt fokussierten Lebensstandards adäquat – damit für Anwendungen im Zusammenhang mit der Bemessung von sozialen Mindestsicherungsleistungen aber gerade passend.

Allerdings können die mit der Leyden-Methode erzielten Ergebnisse von Verzerrungen betroffen sein, weil die Befragten weitgehend hypothetische Wohlfahrtspositionen bzw. Einkommenshöhen bewerten sollen, die teils weit von der tatsächlichen Lebenslage ihres Haushalts entfernt liegen. Die abgegebenen Bewertungen werden möglicherweise durch Wahrnehmungen aus dem eigenen Lebensumfeld geprägt; Referenzpunkte aus dem sozialen Nahbereich können die eigentlich zu beurteilenden Lebenslagen aber deutlich verfehlen, weil sie den eigenen Lebensstandard reflektieren (van den Bosch 1996). Zum Beispiel ist zu erwarten, dass Angehörige reicher Haushalte in Anbetracht des in ihrem persönlichen Umfeld üblichen hohen Basiskonsums eine „schlechte Lage“ mit einem

¹⁶ Statt einer fünfstufigen Einkommensbewertung sind auch gröbere oder feinere Abstufungen denkbar. Feinere Abstufungen sind analytisch zu bevorzugen, allerdings für die Befragten schwieriger zu bewerten, sodass es zu höheren Antwortausfällen kommen kann.

erheblich höheren Einkommen verbinden als Angehörige armer Haushalte mit einem durch niedrigen Basiskonsum geprägten Lebensumfeld.

Bei der Variante mit lediglich einer Bewertung des Einkommens für einen Mindestlebensstandard könnten Verzerrungen selbst dann entstehen, wenn nur betroffene arme Haushalte in die Analyse einbezogen werden; bei dieser Teilgruppe könnten die abgegebenen Bewertungen durch die persönlichen Wünsche und Hoffnungen, eine bessere materielle Position zu erreichen, nach oben verzerrt sein. Im Übrigen lässt sich dies wegen eines Zirkelschlusses gar nicht genau umsetzen. Um die zu analysierende Zielgruppe abzugrenzen, muss bereits feststehen, was den festzustellenden Mindestlebensstandard gemäß den Wahrnehmungen der Bevölkerung ausmacht. Bei dem auf einer Mindesteinkommensfrage basierenden Ansatz entsteht zudem eine Framing-Problematik: Die erzielten Ergebnisse können sehr sensibel darauf reagieren, wie die zu treffende Vorgabe für den Lebensstandard formuliert wird.¹⁷

Nicht zuletzt wegen dieser Probleme hat sich eine zweite Kategorie subjektiver befragungsbasierter Verfahren entwickelt, die von Bewertungen der Zufriedenheit mit dem tatsächlichen gegenwärtigen Haushaltseinkommen ausgeht (Bellemare et al. 2002; Kapteyn 1994). Anders als die Leyden-Ansätze ist der Einkommenszufriedenheitsansatz nicht exakt nutzentheoretisch fundiert. Er basiert aber auf der Vorstellung, dass Befragte ihre Urteile zur Zufriedenheit mit dem Einkommen weniger an dessen objektiver Höhe, als an dem mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen erreichten Grad der Bedürfnisbefriedigung festmachen. Ein höherer Grad an geäußelter Zufriedenheit kann dann als Indikator für eine bessere Wohlfahrtsposition – unabhängig vom rein materiellen Wohlstand – interpretiert werden. Somit ist eine Basis für die Schätzung von Äquivalenzskalen gegeben. Dazu wird der von den Befragten angegebene Grad auf der Zufriedenheitsskala zunächst in Abhängigkeit vom gegenwärtigen Haushaltseinkommen, der Größe und Struktur des Haushalts sowie eventuell weiterer sozio-demografischer Merkmale statistisch beschrieben. Anschließend werden die gesuchten Skalen aus den ökonomisch geschätzten Parametern mittels der Differenzenmethode abgeleitet.

Da die Einkommenshöhe kontrolliert wird, können sich die mit diesem Verfahren ermittelten Skalen von den finanziellen Mehrbedarfen zur Erfüllung der rein materiellen Bedarfe des Haushalts deutlich unterscheiden. Ein Vorteil der zufriedenheitsbasierten Äquivalenzskalen ist, dass die dafür benötigte Frage nach der Zufriedenheit mit dem gegenwärtigen Haushaltseinkommen für die Befragten einfach zu beantworten ist. Sie ist inzwischen auch in vielen bevölkerungsrepräsentativen Erhebungen zur sozialen Lage von Haushalten Standard. Somit können die damit zu schätzenden Äquivalenzskalen leicht aktuell gehalten werden. Allerdings können sich auch bei diesem Verfahren erhebliche Verzerrungen durch Referenzgruppeneffekte ergeben, weil sich die Befragten bei ihrer Bewertung der Zufriedenheit mit dem Einkommen an den in ihrem sozialen Umfeld üblichen Lebensverhältnissen orientieren (Borah et al. 2018).

Die beiden skizzierten grundlegenden Ansätze subjektiver Verfahren liefern insgesamt betrachtet relativ ähnliche Skalen zur Bemessung der Zusatzbedarfe bei zunehmender Haushaltsgröße und der Kosten von Kindern (vgl. etwa Koulovatianos et al. 2005). Diese liegen in der Regel aber deutlich unterhalb der Skalen, die mit ausgabenorientierten Schätzansätzen gewonnen werden. Das heißt, der Mehrbedarf bei zunehmender Haushaltsgröße und durch die Anwesenheit von Kindern im Haushalt fällt im Vergleich substantiell geringer aus. Eine mögliche Erklärung für diesen Unterschied sind die oben erläuterten Verzerrungen infolge der von den Befragten bei ihren subjektiven Bewertungen herangezogenen sozialen Referenzgruppen. Eine andere Interpretation der niedrigeren Skaleneffekte ist dagegen, dass Menschen der Haushaltszusammensetzung – also dem Zusammenleben als Paar im Vergleich zum Single-Status, dem Zusammenleben mit Kindern im Vergleich zur Kinderlosigkeit – selbst einen substantiellen positiven Nutzen beimessen. Dies ist nutzentheoretisch gesehen auch zu

¹⁷ Zum Beispiel kommen Garner und Short (2005) zu großen Unterschieden, je nachdem, ob nach dem „erforderlichen Einkommen vor Steuern für die notwendigen Ausgaben“ gefragt wird oder nach dem Einkommen für, „gerade ausreichende Ausgabenbedarfe“.

erwarten, weil die beobachtete Größe und Struktur eines Haushalts weitgehend das Ergebnis von bewussten Entscheidungen ist, die dem Ziel der eigenen Wohlfahrtsverbesserung dienen. Die Evidenz der subjektiven Skalen legt nahe, dass dafür auch größere Einschränkungen bei den Einkommen bzw. bei der damit zu erwerbenden materiellen Ausstattung des Haushalts akzeptiert werden.

Dass die beobachtete Haushaltszusammensetzung an sich einen eigenen, normalerweise positiven Nutzen stiftet, muss bei der Interpretation von Äquivalenzskalen – ob subjektiv oder ausgabenbasiert – immer mitbedacht werden. Im Ergebnis unterschätzen nutzenorientierte Skalen deswegen den eigentlichen materiellen Bedarf der einzelnen Haushaltsmitglieder systematisch. Dies wiederum ist eine erhebliche Einschränkung, wenn soziale Leistungen am materiellen Bedarf von Kindern bemessen werden sollen.

3. Ausgewählte Forderungen und Konzepte sozialpolitischer Akteure in Deutschland

3.1 Einleitung

Im folgenden Kapitel geht es um die sozialpolitischen Akteure und ihre Forderungen an ein neu justiertes soziokulturelles Existenzminimum von Kindern. Zu diesem Zweck werden sowohl die Forderungen der Akteure wie auch ihre Begründungen auf der Basis veröffentlichter Positionen systematisiert. Hierzu wurde eine Dokumentenanalyse von Beschlüssen, Gutachten, Positionspapieren, Pressemitteilungen und Reden der ausgewählten Akteure durchgeführt.

Für die vorliegende Untersuchung konnten insgesamt 40 sozialpolitisch relevante Akteure identifiziert werden, die sich mit der Gestaltung einer Kindergrundsicherung befassen und in diesem Zusammenhang zum Teil auch nähere Vorstellungen bezüglich der konkreten Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder artikulieren. Dazu zählen sowohl Parteien als Akteure des politischen Entscheidungsprozesses wie auch Gewerkschaften, Sozialverbände, Wohlfahrtsverbände, Kirchen und sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute, Think-Tanks sowie weitere Akteure der organisierten Zivilgesellschaft. Auch Einzelpersonen, vor allem Wissenschaftler:innen, setzen sich mitunter für eine Kindergrundsicherung ein. Besonders hervorzuheben ist zudem die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), die sich bereits im November 2020 für die Einführung einer Kindergrundsicherung aussprach (ASMK 2020: 107 f.).

In der Analyse der Konzepte beschränken wir uns auf solche Akteure, die eine transparente und methodisch nachvollziehbare Begründung des geforderten Mindestbedarfs zur Existenzsicherung für Kinder bzw. des Maximalbetrags der Kindergrundsicherung bei fehlendem Einkommen der Eltern vorgenommen haben. Sechs der insgesamt 40 Akteure mit ihren Konzepten erfüllen die genannten Auswahlkriterien. Darunter ist der öffentlichkeitswirksamste Akteur das „Bündnis Kindergrundsicherung“, das sich seit seiner Gründung im April 2009 für die Einführung einer solchen Grundsicherung engagiert. Zu seinen Gründungsmitgliedern gehören die Arbeiterwohlfahrt (AWO), das Zukunftsforum Familie (ZFF) und der Deutsche Kinderschutzbund (DKSB; Fenninger et al. 2022: 166). Seither ist das Bündnis Kindergrundsicherung stetig gewachsen und umfasst inzwischen 18 Verbände¹⁸ sowie 13 Wissenschaftler:innen verschiedener Disziplinen. Es handelt sich dabei also um eine Plattform, die Ressourcen und Expertisen der einzelnen Akteure bündelt, um eine Reform der monetären Kinder- und Familienförderung im Sinne einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Kinderarmut in Deutschland anzustoßen. In diesem Bündnis zusammengesetzten Akteure hatten bereits vor ihrem Engagement für diese Plattform eigene Positionen entwickelt; diese werden hier jedoch nicht betrachtet.

Neben den Forderungen des Bündnisses Kindergrundsicherung werden die Konzepte von SPD, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB) sowie der Bertelsmann Stiftung zur Bestimmung der existenzsichernden Bedarfe von Kindern analysiert.

Das Vorgehen in diesem Kapitel gliedert sich in zwei Schritte: Erstens wird die Bestimmung des kindlichen Existenzminimums nach geltendem Recht in den Blick genommen (Abschnitt 3.2). Dabei

¹⁸ AWO, Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Bundesforum Männer, Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie (DGSF), DKSB, Deutsches Kinderhilfswerk (DKHW), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (DPWV), Diakonie Deutschland, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Evangelischer Kirchenkreis Jülich, Naturfreunde Deutschlands, pro familia Bundesverband, Sozialverband VdK Deutschland (VdK), Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV), Verband berufstätiger Mütter (VBM), Verband binationaler Familien und Partnerschaften, Volkssolidarität Bundesverband und ZFF.

wird das sogenannte „Statistikmodell“ gemäß Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) vorgestellt, auf dessen Grundlage die Regelbedarfe in Deutschland aktuell berechnet werden. Im zweiten Schritt werden ausgewählte Forderungen und Konzepte sozialpolitischer Akteure hinsichtlich der Bemessung der existenzsichernden Bedarfe von Kindern vergleichend dargestellt (Abschnitt 3.3).

3.2 Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums nach geltendem Recht

In diesem Abschnitt wird die aktuelle Praxis der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums in Deutschland dargestellt. Dies passiert in zwei Schritten. Im ersten Schritt werden die Komponenten des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern dargelegt. Im zweiten Schritt wird die Bestimmung der Regelbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz beschrieben.

Komponenten des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Zusammenhang zum Existenzminimum im Steuerrecht

Der Staat ist verpflichtet, für alle Bürger:innen Mindestvoraussetzungen für ein menschwürdiges Leben zu sichern (Art. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 GG). Die Leistungen, die der Staat finanziell hilfebedürftigen Bürger:innen zur Verfügung stellt, bilden den Maßstab des soziokulturellen Existenzminimums (Famula 2017a: 1).

Das im Sozialrecht definierte soziokulturelle Existenzminimum von Kindern setzt sich aus mehreren Bedarfskomponenten zusammen: Regelbedarfe, Bedarfe für Unterkunft und Heizung, Bedarfe für Bildung und Teilhabe (BuT) sowie Mehr- und Sonderbedarfe. Das sozialrechtliche Existenzminimum ist dabei variabel, da etwa Wohnbedarfe wegen der örtlich stark schwankenden Kosten nicht in der gleichen Weise pauschaliert werden können wie die Regelbedarfe.

Die **Regelbedarfe** sichern den laufenden Lebensunterhalt für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Energie (ohne Heizung und Warmwasser) und persönliche Bedürfnisse. Sie ergeben sich (vgl. Ausführungen im folgenden Abschnitt) nach § 28 SGB XII aus der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).

Hinzu kommen **angemessene Wohnkosten** (Bedarfe für Unterkunft und Heizung), die in tatsächlich anfallender Höhe gezahlt werden, sofern sie angemessen sind.

BuT-Bedarfe werden bei Kindern, Jugendlichen und im SGB II auch bei jungen Erwachsenen neben den Regelbedarfen als gesonderte Leistungen erbracht (Famula 2017a: 3). Zu den BuT-Bedarfen gehören der persönliche Schulbedarf, Schul- und Kita-Ausflüge, Schülerbeförderung, angemessene Lernförderung, die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung sowie die Bedarfe für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, darunter etwa Vereinsmitgliedschaften oder Musikunterricht.

Mehrbedarfe umfassen regelmäßig anfallende Bedarfe, die nicht bereits durch die Regelbedarfe abgedeckt sind, wie bspw. eine kostenaufwändige Ernährung aus medizinischen Gründen oder behinderungsbedingte Mehrbedarfe. **Sonderbedarfe**, wie etwa eine Erstausrüstung mit Bekleidung oder Umzugskosten, treten unregelmäßig auf. Abgegolten werden Mehrbedarfe durch prozentuale, pauschale Aufschläge auf die Regelbedarfe, soweit die Mehraufwendungen nicht in tatsächlicher Höhe anerkannt werden. Die Summe der anerkannten Mehrbedarfe ist allerdings gedeckelt. Von

bestimmten Ausnahmen für besondere Lebenslagen (Famula 2017a: 8) abgesehen darf deren Summe die Höhe des Regelbedarfes nicht übersteigen (§ 21 SGB II).

Grundlage für das kindliche Existenzminimum im Steuerrecht ist der alle zwei Jahre aktualisierte „Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern“ – kurz: Existenzminimumbericht. Das kindliche Existenzminimum im Steuerrecht umfasst das sächliche Existenzminimum und den Betrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA). Die Höhe des sächlichen Existenzminimums wird durch die Typisierung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs ermittelt und umfasst die dort definierten Komponenten Regelbedarfe, Unterkunft und Heizung sowie ausgewählte Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die im Sozialrecht altersabhängig definierten Regelbedarfe werden zu einem Durchschnittswert zusammengefasst. Für das Jahr 2022 ist der Kinderfreibetrag zur Freistellung des sächlichen Existenzminimums von Kindern auf 5.460 Euro jährlich fixiert. Zusammengesetzt ist das sächliche Existenzminimum aus dem Regelbedarf (318 Euro monatlich), den Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT, 27 Euro monatlich), Kosten der Unterkunft (92 Euro monatlich) sowie den Heizkosten (18 Euro monatlich). Mehr- und Sonderbedarfe werden dabei nicht mitberücksichtigt (Famula 2017b: 6).

Mit einem Urteil des BVerfG vom November 1998 zur Neuregelung des Familienleistungsausgleichs II (BVerfG 99, 216) sowie einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2000¹⁹ wurde das sächliche Existenzminimum für Kinder um einen Betreuungsfreibetrag im Steuerrecht ergänzt. Dieser wurde 2002 schließlich in den Betrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) umgewandelt. Mit diesem Betrag wird nach Einschätzung von Lenze (2021: 62 f.) der Bereich des physischen Minimalbedarfs von Kindern überschritten, weil er auch Dimensionen der soziokulturellen Teilhabe abdecke. So ist weiter strittig, ob Teile der Bildungs- und Teilhabeleistungen (§ 28 SGB II/§ 34 SGB XII) in das sächliche Existenzminimum einbezogen werden sollen.

Statistikmodell zur Berechnung der Regelbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG)

Ausgangspunkt und Basis für das Modell zur Ermittlung der Regelbedarfe nach dem RBEG ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Diese freiwillige Haushaltserhebung wird seit 1962/63 alle fünf Jahre mit dem Ziel durchgeführt, die in privaten Haushalten zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen zu erfassen. Sie liefert Informationen über die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation, die Ausstattung mit Gebrauchsgütern sowie die Konsumausgaben der Haushalte. Organisation, Vorbereitung, Datenaufbereitung und Auswertung der zentralen Erkenntnisse obliegen dem Statistischen Bundesamt.

Die EVS versucht ein repräsentatives Bild über die Entwicklung der Lebensverhältnisse in Deutschland zu entwerfen. Um für die Grundgesamtheit der Haushalte repräsentativ zu sein, erfolgt eine Stichprobenziehung von ca. 80.000 privaten Haushalten aller sozialen Gruppierungen durch die Statistischen Landesämter. Die ermittelten Ergebnisse lassen sich am jeweils aktuellen Mikrozensus hochrechnen.

Die Bestimmung der Höhe der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen erfolgt in Deutschland seit 1989 durch das sogenannte Statistikmodell. Hierbei ist das tatsächliche Verbraucherverhalten von Haushalten im unteren Einkommensbereich die Grundlage für die statistische Bemessung der existenzsichernden Leistungen. Als Grundlage wird zunächst der güterspezifische Verbrauch von Referenzhaushalten ermittelt, die über ein niedriges, aber den Existenzbedarf aller Mitglieder deckendes Einkommen verfügen.

¹⁹ Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I)

Durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Februar 2010²⁰ wurde das bis dato geltende Berechnungssystem zur Begründung der Existenzsicherung im Sozialhilferecht in Frage gestellt. Die daraufhin vorgenommenen Veränderungen mündeten in einem neuen Gesetz – dem im Januar 2011 in Kraft getretenen Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG).²¹ Damit wurde die alte Regelsatzverordnung (RSV) ersetzt, die zuvor für die Ermittlung der Leistungshöhe verwendet wurde. Seither erfolgt unter anderem eine spezifische Ermittlung der Bedarfe für Kinder und Jugendliche unter besonderer Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Teilhabe (Famula 2017a: 2). Die nach drei Altersstufen (Kinder unter 6 Jahren, Kinder von 6 bis unter 14 Jahren und Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren) gestaffelten Regelbedarfe werden auf Basis der entsprechend nach dem Alter des Kindes abgrenzten Referenzgruppen von Paarhaushalten mit einem Kind ermittelt.

Bei der derzeit praktizierten Ermittlung der Regelbedarfe durch das RBEG werden Haushalte, die ausschließlich Grundsicherungsleistungen beziehen, ausgeschlossen. So kann vermieden werden, dass neue Regelbedarfe implizit aus den bis dato bestehenden Regelbedarfen abgeleitet und dadurch verzerrt werden. Danach werden die übrigen Haushalte nach ihrem Nettoeinkommen aufsteigend gereiht. Die Referenzgruppe umfasst bei den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der verbliebenen nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte. Bei Paarhaushalten mit einem Kind sind es die unteren 20 Prozent. Der Ausrichtung der Referenzgruppen liegt die normative Setzung zugrunde, dass das statistisch erhobene Ausgabeverhalten im Bereich unterer Nettoeinkommen den physischen sowie soziokulturellen Mindestbedarf widerspiegelt

Bei der Bedarfsberechnung werden beobachtete Ausgaben der Referenzhaushalte nicht berücksichtigt, die durch andere Leistungsansprüche abgedeckt werden (wie Kosten der Unterkunft und Heizung). Zudem werden Ausgabenposten für Güter und Dienstleistungen nicht berücksichtigt, die gemäß normativer Setzungen als nicht existenznotwendig erachtet werden (wie etwa alkoholische Getränke und Tabak). Konzeptionell betrachtet handelt es sich somit um eine Mischung aus ausgabenbasierter und expert:innenbasierter Bemessung des materiellen Mindestbedarfs – mithin in der Terminologie der Forschungsliteratur um einen „Statistik-Warenkorb“ (vgl. Abschnitt 2.3). Der normative Anteil (und damit die Anzahl der oft als willkürlich empfundenen Entscheidungen) bei diesem Verfahren ist wegen der Orientierung am tatsächlichen Ausgabenverhalten von relevanten Referenzgruppen aber merklich kleiner als beim zuvor verwendeten klassischen Warenkorb-Ansatz (vgl. Abschnitt 2.2).

Auf Basis der durchschnittlichen Ausgaben für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen bei den Referenzhaushalten mit einer Person werden schließlich die Regelbedarfe eines Erwachsenen hergeleitet. Zur Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern werden die Verhältnisse der Paarhaushalte mit einem Kind differenziert nach Altersgruppen des Kindes herangezogen, wobei die Haushaltsausgaben basierend auf einer Studie von Münnich und Krebs (2002) den einzelnen Haushaltsmitgliedern nach festgelegten Verteilungsschlüsseln zugerechnet werden.

Da die EVS-Erhebungen nur alle fünf Jahre stattfinden, werden die ermittelten Regelbedarfe in Jahren in denen keine Neuermittlung stattfindet durch einen Mischindex aus Lohn- und Preisentwicklung fortgeschrieben (§ 28a SGB XII, Schüssler 2018: 575). Kritik an der Regelbedarfsfortschreibung zielt unter anderem darauf, dass die Dynamisierungsregel nach § 28a SGB XII rückwärtsgerichtet ist. Die Anpassung erfolgte bis einschließlich 2022 in einem Schritt

²⁰ BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175, (Rn. 192).

²¹ Art. 1 Gesetz vom 24.03.2011, BGBl. I S. 453: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG).

anhand der Veränderung des Mischindex in einem Zwölfmonatszeitraum, der sechs Monate vor dem Anpassungszeitpunkt endet. Die verzögerte Orientierung an der Preis- und Lohnentwicklung ergab etwa für das Jahr 2022 eine Anhebung der Regelbedarfe um lediglich 0,76 Prozent – und blieb damit deutlich hinter der sprunghaft gestiegenen Inflation zurück (Becker 2022). Mit dem Bürgergeldgesetz wurde der Fortschreibungsmechanismus nach §28a SGB XII zum 1. Januar 2023 weiterentwickelt, indem die bisherige Fortschreibung um einen zusätzlichen Fortschreibungsschritt ergänzt wurde. Mit der Änderung soll die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung zeitnaher berücksichtigt werden.

3.3 Akteurspositionen

Im Folgenden werden die Forderungen und Konzepte der sechs ausgewählten Akteure vorgestellt. Konkret werden hierbei die jeweils aktuellen Verfahren zur Bestimmung des Maximalbetrags für eine Kindergrundsicherung behandelt, die im Fall fehlenden Einkommens der Eltern als Mindestsicherung für die Kinder greifen sollen. Die Vorstellungen der Akteure zum soziokulturellen Existenzminimum unterscheiden sich dabei nicht nur hinsichtlich der geforderten Höhe in Euro. Auch die Vorschläge zur Quantifizierung des Regelbedarfs und zur Behandlung der anderen in Abschnitt 3.2 behandelten Bedarfsdimensionen variieren.

Die Forderungen des **Bündnis Kindergrundsicherung** werden von diesem selbst als Übergangslösung verstanden, bis über einen „breiten gesellschaftlichen Dialog“ (Bündnis Kindergrundsicherung 2022b: 5) und einer Expert:innenkommission die Neuberechnung und Ausgestaltung eines Existenzminimums neu justiert worden ist. Bis dahin werden die Werte des sächlichen Existenzminimums als Ausgangspunkt genommen. Auf dieser Basis wird ein monatlicher Höchstbetrag für die Kindergrundsicherung in Höhe von 699 Euro gefordert (Status quo 2022). Dieser umfasst zunächst das sächliche Existenzminimum, welches aus dem Regelbedarf, den Wohn- und Heizkosten sowie den BuT-Leistungen besteht. Hinzu kommt der Monatswert des Freibetrags für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA) in Höhe von 244 Euro. An diesem soll so lange festgehalten werden, bis diese damit abgedeckten Leistungen gebührenfrei zu Verfügung gestellt werden. Der BEA wird wie das sächliche Existenzminimum in den Existenzminimumberichten laufend fixiert. Über den Durchschnitt hinausgehende Mehr- und Sonderbedarfe sind nicht berücksichtigt und müssten über komplementäre Sicherungssysteme abgedeckt werden. Dazu gehören auch Mehrbedarfe bei den Wohnkosten (Bündnis Kindergrundsicherung 2022b: 5 f.).

Das Bündnis für Kindergrundsicherung macht darüber hinaus verschiedene Vorschläge, um die bisher genutzten statistischen Verfahren zur Bemessung existenzsichernder Mindestbedarfe zu verbessern (Bündnis Kindergrundsicherung 2022a: 2 f.):

- Verdeckt Arme sowie erwerbstätige Leistungsberechtigte mit geringem Einkommen sollen aus den Referenzgruppen herausgenommen werden.
- Der Einkommensbereich zur Abgrenzung der Referenzgruppen soll stärker in Richtung der gesellschaftlichen Mitte erweitert werden.
- Im Rahmen des Statistikmodells soll auf normative Streichungen bestimmter Güter und Dienstleistungen bei Kindern und Jugendlichen vollständig verzichtet werden. Der bisherige Statistik-Warenkorb würde somit zumindest mit Bezug auf diese Zielgruppe zu einem rein ausgabenbasierten „statistischen Warenkorb“ entwickelt (vgl. Abschnitt 2.4).

- In die EVS sollen mehr Haushalte mit Kindern aufgenommen werden, damit die Referenzgruppe der Haushalte mit Kindern stärker ausdifferenziert werden kann. Zudem soll die EVS weiterentwickelt werden, um die spezifischen Ausgaben der Haushalte für Kinder genauer zu erfassen.

Das Bündnis Kindergrundsicherung betont zudem, dass neu ermittelte Werte für das soziale Existenzminimum durch partizipative Verfahren, die Kinder und Jugendliche einbeziehen, daraufhin geprüft werden sollen, ob sie eine ausreichende soziale Teilhabe gewährleisten können. Zudem erkennt das Bündnis an, dass bei einer sachgerechten Bereitstellung von Infrastrukturleistungen der Geldbedarf in den Familien zur Sicherung der sozialen Teilhabe von Kindern geringer ausfallen kann.

Das Konzept der **SPD** aus dem Jahr 2021 fordert eine neue Ermittlung des Existenzminimums für Kinder und sieht insbesondere Handlungsbedarfe im Bereich von BuT. Unter Vorbehalt orientiert sich die SPD bei der Berechnungsgrundlage für die angestrebte Kindergrundsicherung an der EVS. Ausgehend vom sächlichen Existenzminimum, das im geforderten Höchstbetrag für die Kindergrundsicherung enthalten ist, plädiert sie für eine Anpassung des derzeitigen Statistikmodells zur Neuberechnung der Regelbedarfe. Der Höchstbetrag der Kindergrundsicherung soll sich „an den Ausgaben von Familien mit mittleren Einkommen für Bildung und Teilhabe orientieren“ (SPD 2021: 7).

Konkret schlägt die SPD einen Basisbetrag von 250 Euro für alle Familien vor, der an die Stelle des Kindergeldes rückt. Der existenzsichernde monatliche Höchstbetrag der Kindergrundsicherung im Modell der SPD soll „mindestens doppelt so hoch sein wie der Basisbetrag“ (SPD 2021: 7). Der altersabhängige monatliche Höchstbetrag dürfte demnach mindestens 500 Euro betragen. Der Höchstbetrag beinhaltet einen pauschalen Wohnkostenanteil, dessen Höhe jedoch nicht konkret benannt wird. Höhere Wohnkosten werden dem Bedarf der Eltern zugerechnet, um insbesondere regionale Unterschiede besser ausgleichen zu können (SPD 2021: 7).

In Hinblick auf die Entlastung von Familien im unteren Einkommensbereich setzt die SPD auf einen weiteren Ausbau der familienbezogenen Infrastruktur, beispielsweise gebührenfreie Zugänge oder qualitativ hochwertige Dienstleistungen. Im Gegenzug soll der BEA-Freibetrag im Steuerrecht, der derzeit Familien mit höheren Einkommen begünstigt, langfristig schrittweise abgeschafft werden (SPD 2021: 6). Dadurch soll der maximale Steuervorteil durch die steuerlichen Kinderfreibeträge auf die Höhe des Basisbetrags abgesenkt werden, um eine Besserstellung von Familien mit hohem Einkommen zu verhindern (SPD 2021: 6).

Das soziokulturelle Existenzminimum der Partei **DIE LINKE** geht vom Status quo der anhand der EVS bestimmten Regelbedarfe aus. Wie auch die SPD plädiert die Linke allerdings für eine strategische Neujustierung in einzelnen Fragen des Statistikmodells. So sollen zur Reform der Regelbedarfsbemessung keine normativen Streichungen vorgenommen werden. Darüber hinaus sollen anders als bisher die Kosten für langlebige Gebrauchsgüter und Strom nicht weiter durch die Regelbedarfe abgedeckt werden, sondern durch bedarfsgerechte einmalige Geldleistungen (DIE LINKE 2020a: 2). Die jährliche Anpassung der im Konzept der Linken neu berechneten Regelbedarfe soll laut der Partei allerdings auf Basis des bestehenden Mischindex gemäß RBEG erfolgen (DIE LINKE 2020b: 3).

Die erste Säule der Kindergrundsicherung im Konzept der Partei **DIE LINKE** besteht aus einem auf 328 Euro zu erhöhenden altersunabhängigen Kindergeld, welches dem „maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag“ entsprechen soll (DIE LINKE 2020c). Die Grundlage hierfür ist das neu berechnete und erhöhte sächliche Existenzminimum. Die zweite Säule ist ein altersabhängiger

Zuschlag, der sich an Eltern im Transferleistungsbezug richtet. Wohn- und Heizkosten der Kinder in Höhe von 149 Euro sind in dieser zweiten Säule bereits inbegriffen. Die erste und zweite Säule ergeben zusammen den pauschalierten Höchstbetrag. Im Falle zusätzlicher kindbezogener Wohn- und Heizkosten sollen diese über einen weiteren Zuschlag ebenfalls vollständig finanziert werden. Mehr- und Sonderbedarfe von Kindern sollen ebenfalls zusätzlich geltend gemacht werden können (DIE LINKE 2020c). Darüber hinaus verweist DIE LINKE- wie die SPD – auf einen Ausbau der Infrastruktur. Insbesondere sollen Dienst- und Sachleistungen für Bildung und Teilhabe ausgebaut werden (DIE LINKE o.J.).

Nach dem Konzept der Linken variieren die monatlichen Höchstbeträge (Stand 2020) nach dem altersabhängigen Zuschlag demnach zwischen 520 Euro (maximaler Zuschlag von 192 Euro), 603 Euro (maximaler Zuschlag von 275 Euro) und 630 Euro (maximaler Zuschlag von 302 Euro). Für 18- bis 25-Jährige ist ein Sockelbetrag von 328 Euro vorgesehen.

Alternatives Statistikmodell nach Becker und Tobsch (2016)

Im Auftrag der Diakonie wurde von Irene Becker und Verena Tobsch ein statistisch fundiertes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe entwickelt, das von einer Reihe von Akteuren als Alternative zum derzeitigen Statistikmodell vorgeschlagen wird. Die Datenbasis ist dabei weiterhin die EVS; ebenso werden weiterhin als Haushaltstypen Einpersonenhaushalte sowie Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind (differenziert nach Altersstufen) betrachtet. Der Ausschluss nicht regelbedarfsrelevanter Ausgaben wird weniger restriktiv gehandhabt. Lediglich Ausgaben für Flugreisen, Glücksspiel und Prostitution sowie unregelmäßige Ausgaben mit investivem Charakter werden ausgeschlossen. Letztere sollen jedoch als individuelle Mehr- und Sonderbedarfe komplementär abgedeckt werden.

Die zentralen Unterschiede zum Status quo betreffen aber die Abgrenzung der Referenzgruppe. Erstens sollen Haushalte mit Grundsicherung mit sonstigen Einkommen („Aufstocker“) sowie „verdeckt Arme“ (näherungsweise identifiziert anhand von Einkommen unterhalb von bestimmten gesetzten Schwellen) ausgeschlossen werden. Von den verbleibenden Haushalten werden für beide Haushaltstypen die 20% einkommensärmsten Haushalte in die Referenzgruppe aufgenommen (statt wie im Status quo die 15% einkommensärmsten bei Einpersonenhaushalten).

Zweitens sollen bei der Suche nach Referenzeinkommensbereichen Setzungen vorgenommen werden, bei welchem Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gerade noch anzunehmen ist. Bei den lebensnotwendigen Ausgaben für Nahrungsmittel wird als akzeptabler Rückstand hinter dem Durchschnittsbetrag im dritten Fünftel der Einkommensverteilung 15% vorgeschlagen, beim essenziellen Grundbedarf für Ernährung, Bekleidung und Wohnen insgesamt von 25%, sowie bei allen übrigen Ausgaben von 40%. Die normativ vorgegebenen Obergrenzen der Abweichung (von der Mitte der Gesellschaft) definieren am Ende eine Untergrenze des anerkannten Bedarfs, der das physische und darüber hinaus das soziokulturelle Existenzminimum garantiert. Die vorgeschlagenen normativen Setzungen zum relativen Konsumniveau werden von Becker und Tobsch als nicht abschließend betrachtet, sondern sollen Anstoß für eine gesellschaftliche Debatte über eine angemessene Vorgabe für ein gesetzlich verankertes transparentes statistisches Verfahren geben.

Das Konzept zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums von **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** orientiert es sich bei der Neuberechnung der Regelbedarfe am – in der oben stehenden Box knapp zusammengefassten – Vorschlag von Becker und Tobsch (2016). Gefordert wird mithin eine Weiterentwicklung des derzeitigen Statistikmodells, um den Abstand zur gesellschaftlichen Mitte zu verringern. Dabei soll sich die Neuberechnung der Regelbedarfe an den durchschnittlichen Konsumausgaben der gesellschaftlichen Mitte ausrichten. Außerdem sollen – ebenfalls wie von Becker und Tobsch vorgeschlagen – in der Neuberechnung der Regelbedarfe Haushalte, die verdeckt arm sind, aus den Referenzgruppen ausgeschlossen werden. Der Referenzeinkommensbereich liegt nach Bereinigung der Grundgesamtheit bei den untersten 15 Prozent. Ebenfalls soll auf normative Streichungen verzichtet werden (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2020a: 7).

Die vorgeschlagene Kindergrundsicherung besteht aus zwei Säulen. Bei der ersten Säule der Kindergrundsicherung handelt es sich laut Fraktionsbeschluss von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahr 2020 um einen monatlichen altersunabhängigen Garantiebetrags in Höhe von 290 Euro, der sich aus den maximalen Entlastungswirkungen der kinderbezogenen Freibeträge im Steuerrecht ergibt. Darin inbegriffen sind ein neu berechnetes sächliches Existenzminimum sowie ein halbiertes BEA. Die Halbierung des BEA-Betrags wird damit begründet, dass Familien mit höheren Einkommen durch die steuerlichen Kinderfreibeträge stärker entlastet werden als Familien, die ausschließlich Kindergeld beziehen. Die zweite Säule ist ein einkommensabhängiger und in der monatlichen Höhe nach Alter des Kindes zwischen 119 und 257 Euro gestaffelter „GarantiePlus-Betrag“. Die vorgeschlagenen monatlichen Höchstbeträge für das Jahr 2020, die sich aus der Summe von Garantie- und GarantiePlus-Betrag ergeben, belaufen sich demnach je nach Altersgruppe des Kindes auf 409 Euro, 481 Euro bzw. 547 Euro. Dieser Höchstbetrag umfasst auch die am Existenzminimumbericht angelegten Wohnbedarfe. Mehr- und Sonderbedarfe sowie BuT-Leistungen sind im Höchstbetrag der Kindergrundsicherung nicht berücksichtigt. Diese sollen bei Bedarf direkt an die Berechtigten ausgezahlt werden. Zusätzlich ist auch ein Schulstarterpaket von 150 Euro für alle Bezieher:innen des GarantiePlus-Betrages vorgesehen, der automatisch zum Jahres- und Halbjahresstart der Schule ausgezahlt werden soll. Außerdem werden Mehrbedarfe bei den Wohnkosten, wie bei der SPD, den Eltern zugerechnet (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2020a, 2020b, 2020c).

Auch der **DGB**-Bundesvorstand hat eine Neuberechnung eines soziokulturellen Existenzminimums für Kinder gefordert (DGB 2021). Die Basis für die Neuberechnung der Regelbedarfe ist wie bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der Ansatz von Becker und Tobsch.²² Auch der DGB schlägt ein aus zwei Säulen bestehendes Modell der Kindergrundsicherung vor. Die erste Säule basiert auf einem alters- und einkommensunabhängigen Sockelbetrag in Höhe von monatlich 257 Euro, der sowohl das Kindergeld als auch den Kinderfreibetrag ersetzen soll. Ein alters- und einkommensabhängiger neu bemessener Zusatzbetrag bildet die zweite Säule des DGB-Modells. Zusammen ergeben sich daraus monatliche Höchstbeträge von 393, 495 bzw. 554 Euro. Der Wohnkostenanteil ist im Höchstbetrag pauschalisiert enthalten (DGB 2020; 2021). Mehr- und Sonderbedarfe sollen zusätzlich geltend gemacht werden können und Mehrbedarfe bei den Wohnkosten werden ebenfalls den Bedarfen der Eltern zugerechnet (DGB 2021: 6).

Ein Akteur, der zur Bemessung der Regelbedarfe nicht grundlegend am Statistikmodell auf Basis der EVS festhält, ist die **Bertelsmann Stiftung**. Diese fordert stattdessen, dass Kinder und Jugendliche zu ihren Bedarfen und Interessen selbst regelmäßig befragt werden sollten. Die mit diesen Befragungen neu geschaffene Datengrundlage soll das Fundament für das von der Bertelsmann Stiftung bezeichnete „TeilhabeGeld“ bilden. Da diese Grundlage erst noch zu schaffen ist, beziffert die Bertelsmann Stiftung die Höhe der neu justierten Existenzsicherung für Kinder bislang nicht konkret. Entsprechend ist auch die von ihr vertretene Altersstaffelung abhängig von den in den Befragungen erhobenen Bedarfen noch unklar. Wohnbedarfe allerdings sollen grundsätzlich nicht pauschalisiert in die Berechnung des Höchstbetrages der Kindergrundsicherung einbezogen, sondern, wenn erforderlich, über die Sozialtransfers an die Eltern abgedeckt werden (Werding und Pehle 2019). Das TeilhabeGeld ist zudem vom Einkommen der Eltern abhängig und sinkt mit steigenden Einkünften. Der BEA-Freibetrag im Steuerrecht bleibt gemäß dem Konzept der Bertelsmann Stiftung unberührt.

²² Orientiert werden soll sich dabei an der gesellschaftlichen Mitte. Im Bereich Ernährung sollen 85 Prozent, 75 Prozent von weiteren elementaren Grundbedürfnissen (z.B. Bekleidung) sowie 60 Prozent der Ausgaben im Bereich soziale Teilhabe und sonstige Grundbedürfnisse (z.B. Möbel) finanziert werden (DGB 2021:15).

3.4 Fazit

Mit Blick auf die Forderungen zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern im Rahmen einer Kindergrundsicherung, die von den betrachteten Akteuren aufgestellt werden, lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede erkennen. Alle sechs betrachteten Akteure fordern eine Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern, welches einen Referenzwert für die Bemessung des Höchstbetrags der Kindergrundsicherung darstellt. Unterschiede zwischen den einzelnen Konzepten zeigen sich dabei, wie die verschiedenen Komponenten des Existenzminimums von Kindern – Regelbedarfe, Wohnbedarfe, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe – behandelt und bewertet werden sollen. Übereinstimmend werden Mehr- und Sonderbedarfe nicht als Bestandteil der Kindergrundsicherung betrachtet, so dass diese durch ergänzende Systeme zusätzlich abgedeckt werden müssen. Fast alle betrachteten Konzepte stellen die Kindergrundsicherung als System aus zwei Säulen dar, die in der Summe den Höchstbetrag ergeben: einem einkommensunabhängigen Sockelbetrag für alle Familien und einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag.

Im Hinblick auf die Regelbedarfsbemessung befürworten fast alle sechs betrachteten Akteure, das bisherige Statistikmodell nach RBEG weiterzuentwickeln. Dabei wird vor allem darauf gezielt, dass weniger Güterkategorien als bisher durch normative Setzungen herausgenommen, sowie die Referenzgruppen, deren Durchschnittsausgaben bei der Bemessung der Regelbedarfe verwendet werden, anders gefasst werden. Eine häufige Forderung unter den betrachteten Akteuren ist, verdeckt arme Haushalte aus den Referenzgruppen herauszunehmen, um eine systematische Unterschätzung von vorhandenen, aber nicht sozial abgesicherten Bedarfen zu vermeiden. Zum anderen zielen die meisten Vorschläge darauf ab, die Regelbedarfe stärker an den aktuellen materiellen Lebensverhältnissen der gesellschaftlichen Mitte auszurichten. Mit der Ausrichtung der Referenzgruppen auf einen weiteren Einkommensbereich wird das soziokulturelle Existenzminimum im Vergleich zum Status quo – normativ – großzügiger gefasst. Einen Sonderfall betreffend die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen konstituiert der Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, der vorsieht, die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in regelmäßigen repräsentativen Befragungen bei der Zielgruppe selbst zu erheben.

4. Praxis anderer europäischer Länder

4.1 Einleitung

Das folgende Kapitel widmet sich der Leitfrage, wie in anderen europäischen Ländern die existenzsichernden Leistungen insbesondere von Kindern bemessen und insbesondere Mindestbedarfe bestimmt werden. Das Ziel ist eine Übersicht über die in der Praxis anzutreffenden Regeln, die zudem einen Eindruck über die Art der Leistungen vermittelt, die Kinder aus finanziell schwachen Familien in und neben den Mindestsicherungsleistungen erhalten. Zusätzlich werden wesentliche Reformen oder Reformdebatten mit Bezug zur Bemessung des sozialstaatlich gesicherten Existenzminimums insbesondere von Kindern inhaltlich skizziert.

Die Untersuchung erforderte eine Vorgehensweise in mehreren Stufen. Im ersten Schritt wurde entlang der oben aufgeworfenen Fragen eine Sichtung und Auswertung der einschlägigen Fachliteratur vorgenommen, die insbesondere auf internationale Vergleichsquellen für EU- bzw. OECD-Länder fokussierte. Auf dieser Grundlage wurde eine erste systematische Übersicht von Merkmalen der Gestaltung der Mindestsicherung für Heranwachsende und die – soweit vorhanden – systematischen Ansätze zur Bestimmung von existenzsichernden Bedarfen bzw. der Leistungshöhe erstellt.

Daran anknüpfend wurden semi-strukturierte Interviews mit Expert:innen durchgeführt, die sich international vergleichend mit der Ausgestaltung von Existenzsicherungsleistungen beschäftigen. Diese wurden insbesondere zu den in den Vergleichsquellen identifizierten Mechanismen zur Bestimmung und Anpassung der Leistungen, zu aktuellen Reformen und etwaigen bereits existierenden Untersuchungen befragt. Hierbei erhärtete sich der aus der Literatur erkennbare Befund, dass keine detaillierten und aktuellen Studien zu den Verfahren für die Bestimmung der existenzsichernden Leistungen vorliegen, dass deren konkrete Ausgestaltung im Detail oft nur schwer nachvollzogen werden, und dass die in Kapitel 2 dargestellten wissenschaftlichen Verfahren in der Praxis wenig Bedeutung haben.

Ebenfalls wurde deutlich, dass leicht zugängliche Informationen zur Praxis der Bemessung existenzsichernder Leistungen häufig nicht ausreichend genau oder aktuell sind. Punktuelle Hinweise der Expert:innen, aus der Literatur sowie aus Übersichten wie dem offiziellen „gegenseitigen Informationssystem für soziale Sicherheit“ der EU („Mutual Information System on Social Protection“, MISSOC) mussten deshalb durch eine vertiefende Detailrecherche ergänzt werden.

Zu diesem Zweck wurden fünf Länder identifiziert, die sich für eine weiterführende Analyse besonders eigneten, da deren Berechnungs- und Anpassungsmethoden nicht rein arbiträr bzw. durch politische ad hoc-Setzungen erfolgen. Für diese ausgewählten Länder wurde eine vertiefte Literaturanalyse durchgeführt, um Mindestsicherungsmechanismen und die Regeln zu Feststellung der existenzsichernden Bedarfe von Kindern detaillierter beschreiben zu können. Da in diesem Schritt komplexe Sachverhalte zu erfassen waren, die in der gängigen Fachliteratur nicht oder nur in der jeweiligen Landessprache dokumentiert sind, wurden zusätzlich Fachgespräche online oder in Person mit jeweils bis zu drei Länderexpert:innen durchgeführt, um die Befunde aus der Literatur zu überprüfen, den Informationsstand zur Mindestsicherung zu aktualisieren sowie weitere Details und aktuelle Reformdebatten zu erfassen.

Auf dieser Grundlage wurden für die ausgewählten Länder jeweils kurze Länderprofile erstellt, die Mindestsicherungssysteme und Verfahren der Bestimmung des Existenzminimums für Kinder und – soweit für das Verständnis notwendig – auch für Erwachsene bzw. Eltern beschreiben und bewerten.

In diesem Rahmen werden, soweit von Bedeutung, auch jüngere und aktuelle Reformdiskussionen in den betrachteten Ländern dargestellt. Auch hierbei ist auffällig, dass die Verfahren zur Bestimmung des Existenzminimums im Detail oft nicht transparent sind und zudem politische Entscheidungen gegenüber anderen Verfahren dominieren.

Weiterhin ist zu beachten, dass kaum landesweit einheitliche Angaben über die monetären Gegenwerte von Sachleistungen für Kinder in der Mindestsicherung (etwa öffentlich subventionierte Kinderbetreuung) vorliegen, und diese deshalb hier nicht im Detail dokumentiert werden können. Gleiches gilt auch für Anteile der Kinder an den Leistungen im Bereich Wohnen. Deshalb beschränkt sich die weitere Analyse im Kern auf die Zahlbeträge des Grundbedarfs für das jeweils definierte Existenzminimum, d.h. den regelmäßigen Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts nach der jeweiligen nationalen Definition.

4.2 Europa im Gesamtüberblick

Verfahren der Bemessung von Mindestsicherungsbedarfen

Ein Gesamtüberblick über die Praxis der europäischen Länder bei der Bemessung der sozialen Mindestsicherung – für Erwachsene, und meist direkt damit verbunden auch von Kindern - lässt sich anhand von Vergleichstabellen mit Stand Januar 2022 aus MISSOC gewinnen. Auf dieser Basis lassen sich vier unterschiedliche Kategorien von Verfahrensweisen unterscheiden:

1. In einer größeren Gruppe von Ländern findet eine arbiträre, primär politische Festlegung der existenzsichernden Leistungen statt. Dies gilt für Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, die Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn und das Vereinigte Königreich. In Norwegen kommt eine nationale Richtlinie zur Anwendung.
2. In einigen Ländern besteht zwischen der Höhe der Mindestsicherungsleistungen und anderen sozialpolitischen Größen eine wiederum politisch festgelegte, aber über die Jahre stabile Relation. Dies gilt etwa für den Zusammenhang von Mindestsicherung und Mindestrente in Österreich, wobei dort auf regionaler Ebene Abweichungen beschlossen werden können (siehe Fallstudie 4.3.4). Ähnliches lässt sich für Dänemark, wo die Sozialhilfe zum Maximalbetrag des Arbeitslosengeldes in Bezug steht, und die Niederlande (Fallstudie 4.3.5) beobachten, wo der Mindestlohn die wesentliche Orientierung vorgibt. Andere Länder verwenden eine Kombination verschiedener Größen (etwa Luxemburg) oder einen seinerseits politisch gesetzten sozialpolitischen Referenzindex (etwa Portugal).
3. Ein von Expert:innen definierter Warenkorb kommt in Polen, Schweden (Fallstudie 4.3.2), Slowenien, Zypern sowie in Belgien (Fallstudie 4.3.1) in Gestalt von Referenzbudgets (nur auf dezentraler Ebene) zur Anwendung.
4. Eine dem in Deutschland praktizierten Statistikmodell entsprechende Praxis findet sich in der Schweiz (Fallstudie 4.3.3).

Die Höhe der Mindestsicherungsleistungen für Kinder wird oft mit einem bestimmten Prozentanteil aus den Leistungen für alleinstehende Erwachsene abgeleitet. Dabei kommen je nach politischer Entscheidung unterschiedliche Prozentsätze nach Land, Alter und Anzahl der Kinder zur Anwendung (vgl. die Fallstudien für Österreich und die Schweiz).

In manchen Ländern kommen zusätzlich oder ausschließlich eigenständige Systeme für die Mindestsicherung von Kindern zum Einsatz, oft in Kombination mit Kindergeld oder anderen ergänzenden Leistungen, deren Bestimmung aber primär politischer Natur ist (vgl. die Fallstudien für Belgien und die Niederlande).

Mechanismen zur Dynamisierung von Leistungen

Im Hinblick auf die Mechanismen zur Anpassung der Mindestsicherungsleistungen – für Kinder, aber auch im Allgemeinen – über die Zeit, wird nach aktuellen Informationen aus MISSOC in zahlreichen Ländern eine Bindung an den Index der Verbraucherpreise praktiziert, wobei in vielen Ländern Optionen für gewisse Abweichungen bestehen und auch genutzt werden. Diese Anpassungen werden meist jährlich vorgenommen. In Belgien greifen die Indexierungsregeln zur sozialen Mindestsicherung, wenn die Verbraucherpreise um zwei Prozent gestiegen sind. Eine Indexierung auf jährlicher Basis wird in Frankreich angewandt (ggf. höhere Anpassung, jedoch immer ohne Tabakwaren). Indexierungen finden sich auch in Italien, Litauen, Luxemburg (wenn die Inflation 2,5 Prozent überschreitet), Norwegen, Rumänien, Schweden, der Slowakei und Slowenien.

Eine niederländische Besonderheit ist die Anbindung der Mindestsicherungsleistungen für Erwachsene an die Entwicklung des Mindestlohnes, welcher wiederum an die Tariflohnentwicklung gekoppelt ist – dies führt zu halbjährlichen Anpassungen. Eine ähnliche Regelung findet sich noch auf Malta. Andere Länder vollziehen in der Mindestsicherung die Anpassung der Mindestrenten nach. Dies gilt für Finnland (entsprechend der Volksrente), Österreich (entsprechend dem sogenannten Ausgleichszulagenrichtsatz), Portugal, die Schweiz, Ungarn und Zypern. In Dänemark wird ein „gedämpfter“ Anpassungssatz für alle Sozialleistungen genutzt, der sich an der Lohnentwicklung orientiert und jährliche Überprüfungen der Beträge mit sich bringt. In Polen wird ein Schwellenwert der Sozialleistungen genutzt, der nur alle drei Jahre in eine Erhöhung mündet. In Tschechien besteht eine arbiträre Regelung: Die Regierung ist befugt, aber nicht verpflichtet, eine in ihrer Höhe politisch bestimmbare Anpassung der Sozialleistungen per Verordnung vorzunehmen, wenn die Verbraucherpreise um mehr als 5 Prozent gestiegen sind, in Sonderfällen auch früher.

In Ländern wie Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland und Spanien bestehen keine transparenten Regeln, sondern es erfolgt eine politische Festlegung, in Bulgarien, Irland und Lettland etwa während der allgemeinen Haushaltsberatungen und damit unter Berücksichtigung der Entwicklung des öffentlichen Budgets. In Spanien werden die fiskalische und gesamtwirtschaftliche Situation sowie die Lohn- und Preisentwicklung während der Haushaltsberatungen berücksichtigt.

Bei separaten Familienleistungen gibt es oft keine regelmäßige Anpassung, aber angesichts der hohen Inflation wurden im Jahr 2022 Reformen in Gestalt von Änderungen im Verfahren oder ad-hoc-Anpassungen vorgenommen (vgl. z.B. unten Österreich und die Niederlande).

4.3 Fallstudien für ausgewählte Länder

Im Folgenden wird das System zur Bestimmung von Mindestsicherungsleistungen und ergänzender Leistungen insbesondere für Kinder für ausgewählte Ländern vertiefend dargestellt. Fokussiert werden dabei Länder, in denen die Berechnungs- und Anpassungsmethoden nicht rein arbiträr bzw. durch politische ad hoc-Setzungen erfolgen. Deshalb beschränkt sich die folgende Darstellung auf die fünf folgenden Länder: Belgien, Schweden, die Schweiz, Österreich und die Niederlande. Für diese Länder wurden auf der Grundlage einer vertieften Literatursichtung sowie ergänzender

Fachgespräche umfassendere Einschätzungen zu den formalen Regeln, ihrer Handhabung und laufenden Reformdebatten gewonnen.

4.3.1 Belgien

In Belgien sind für die Existenzsicherung der Kinder drei Elemente von Bedeutung: das nationale Mindesteinkommen, dessen lokale Umsetzung, unterstützt durch Referenzbudgets, sowie ergänzende regionalisierte Familienleistungen.

Nationales Eingliederungseinkommen

In Belgien wird das Existenzminimum für die soziale Teilhabe in Gestalt eines „Eingliederungseinkommens“ („revenu d'intégration“) nach dem „Gesetz über Soziale Integration“ von 2002 durch politische Festlegung auf nationaler Ebene bestimmt, wie die befragten Experten bestätigten (Schepers und Nicaise 2016; Storms 2020). Bei der Bestimmung der Leistungshöhe für Erwachsene (ab 18 Jahren) wird zwischen drei Personengruppen unterschieden: Alleinstehende, Zusammenlebende (Paare) und Personen mit „Familienlasten“, d.h. einer unterhaltsberechtigten Familie, wobei letztere mindestens ein minderjähriges Kind umfassen muss. In letztgenannter Gruppe sind also auch Kinder teilweise mitberücksichtigt, da unterhaltspflichtige (alleinerziehende) Elternteile andere Leistungen erhalten als Alleinstehende oder Personen in Lebensgemeinschaften ohne Kinder.

In diesem System werden im Jahr 2022 (Stichtag 1.8.2022) 758,64 EUR im Monat (pro Kopf) als Grundleistungen für Personen in einer Lebensgemeinschaft ausbezahlt, für eine alleinstehende Person 1137,97 EUR und für eine Person, die mit einer unterhaltsberechtigten Familie zusammenlebt, 1537,90 EUR.²³ Diese Beträge können mit den separat gewährten Familienleistungen sowie Wohnkostenzuschüssen kumuliert werden. Beispielsweise erhält eine Familie mit zwei Erwachsenen die Leistung für eine Lebensgemeinschaft in Höhe von zwei Mal 758,65 EUR im Monat sowie das regionale Kindergeld und ggf. den regionalen Kinderzuschlag (siehe unten), der vom Haushaltseinkommen, dem Alter und der Anzahl der Kinder abhängt. In diesem Sinne gibt es keine vollständige Berücksichtigung von Kindern in der Sozialhilfe.

Das national einheitliche Eingliederungseinkommen erhöht sich automatisch um 2 Prozent, wenn der Verbraucherpreisindex um 2 Prozent gestiegen ist. Zudem können von Regierungsseite höhere Steigerungen beschlossen werden, was nach Expertenauskunft regelmäßig angewandt wird. Damit kann eine Verknüpfung mit der allgemeinen Entwicklung der Löhne und des Lebensstandards in Belgien hergestellt werden (Schepers und Nicaise 2016).

Kommunale Umsetzung mit Hilfe von Referenzbudgets

Die Umsetzung des Eingliederungseinkommens ist auf der lokalen Ebene bei den Sozialämtern (PCSW) angesiedelt, welche auch für die aktive Eingliederung zuständig sind. Die Aufgabe der lokalen Sozialämter besteht somit nach Expertenauskunft nicht nur in der Gewährung von Leistungen der national bestimmten Mindestsicherung, sondern auch in der Hilfe bei der gesellschaftlichen Teilhabe, (etwa für Ausbildung und berufliche Eingliederung, Hilfen in besonderen Lebenslagen, Einmalleistungen, psychologische Unterstützung oder medizinische Behandlung), wobei hier größere Spielräume bestehen (Storms, 2020). Teilweise werden durch die PCSW bei den nicht gesetzlich geregelten ergänzenden monetären und anderen unterstützenden Leistungen der Sozialhilfe neben selbst entwickelten Standards auch Referenzbudgets in der Praxis als Bezugsgrößen angewandt und

²³ <https://www.oshz-eupen.be/sozialhilfen/eingliederungseinkommen/>

bei der Bemessung von Leistungen im Einzelfall herangezogen. Das Referenzbudget dient als Maßstab für die Gewährung von Leistungen, welche bei der Eingliederung helfen sollen. Dabei werden die Referenzbudgets mit den jeweils vorhandenen Ressourcen des Haushalts abgeglichen und dann entsprechende Leistungen gewährt, bis das Referenzbudget erreicht wird. In Flandern steht ein Online-Tool für die rasche Berechnung von Referenzbudgets sowie zum Abgleich mit dem im Einzelfall vorhandenen Einkommen zur Verfügung. Neben der Anwendung in der Leistungsgewährung in den PCSW werden die Referenzbudgets auch von Gerichten oder Verbänden als Maßstab für die Angemessenheit von Leistungen genutzt.

Die Referenzbudgets wurden auf Initiative der PCSW seit 2006 entwickelt, um einen transparenten und landesweit vergleichbaren Maßstab für die Gewährung von Leistungen zu haben (Storms 2020). Die belgischen Referenzbudgets sollen den monetären Gegenwert jener Güter und Dienstleistungen abbilden, die für die gesellschaftliche Teilhabe notwendig sind. Sie wurden für verschiedene, über die Zeit ausdifferenzierte Haushaltstypen entwickelt und lassen sich für die jeweilige Konstellation anpassen. Expertinnen und Experten aus verschiedenen Disziplinen definieren dabei, meist ausgehend von vorhandenen Empfehlungen, Richtlinien oder Gutachten, die erforderlichen Güter und Dienstleistungen (wie etwa Ernährung und Gesundheit, Heizung und Energie, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, Kleidung, Freizeitgestaltung, Haushaltsausstattung sowie Mobilität) welche dann mit Preisen versehen werden.

Der Wert der Referenzbudgets wird jährlich an die Preisentwicklung angepasst, während die Struktur der Budgets in regelmäßigen Abständen überprüft wird. Diese Budgets werden zusätzlich in Fokusgruppen zur Diskussion gestellt. Es liegen jedoch auf der Grundlage der Literatur und der Fachgespräche keine Informationen vor, wie Kinderbedarfe bei der Definition der Warenkörbe konkret berücksichtigt werden.

Regionale Leistungen für Kinder

Kinder werden zusätzlich zu den oben dargestellten nationalen, aber lokal administrierten Leistungen des Eingliederungseinkommens auch in regionalisierten Leistungssystemen berücksichtigt: Hierbei besteht neben einem universellen Kindergeld („Basiskindergeld“) als Grundleistung eine einkommensabhängige Sozialzulage. Die Höhe der Grundleistung und der einkommensabhängigen Zulage unterscheiden sich zwischen den Regionen Belgiens (Flandern, Wallonien, Brüssel, Deutschsprachige Gemeinschaft) und teilweise nach Anzahl und Alter der Kinder. Dies spiegelt nach Auskunft der befragten Experten allein politische Festlegungen wider.

So gilt für 2022 beispielsweise für die Region Brüssel eine monatliche Grundleistung für Kinder, die vor 2020 geboren wurden, in Höhe von 157,67 EUR (Kinder bis 11 Jahre) oder 168,93 EUR (12 bis 17 Jahre) bei noch etwas höheren Leistungen für volljährige Kinder bis 24 Jahren in oder außerhalb einer Ausbildung (max. 180,19 EUR pro Monat). Bei der Sozialzulage wird in Brüssel zwischen Kindern unter 12 und ab 12 bis 24 Jahren unterschieden. Für das erste Kind in Haushalten mit niedrigem Einkommen werden beispielweise 45,05 EUR bzw. 56,31 EUR ausbezahlt, für weitere Kinder sowie im Fall von alleinerziehenden Elternteilen wiederum höhere Beträge. Beträgt das Jahreseinkommen der Familie mehr als 35.296,58 EUR, fällt die Sozialzulage für das erste Kind weg und für die weiteren Kinder geringer aus. Oberhalb eines Einkommens von 51.236,98 EUR wird keine Sozialzulage mehr ausgezahlt. Auch bei der Sozialzulage sind die Leistungen zudem nach dem Alter des Kindes gestaffelt (max. 88,35 EUR bei volljährigen Kindern in Ausbildung).

Die Anpassung über die Zeit erfolgt in den einzelnen Regionen nach unterschiedlichen Regeln. In Brüssel und Wallonien wird die Preisentwicklung eines Warenkorbtes zugrunde gelegt, in Flandern ein politisch bestimmter Anpassungssatz, in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ein Mischindex aus Verbraucherpreisindex und Wirtschaftsleistung je Einwohner.²⁴

4.3.2 Schweden

In Schweden ist die Sozialhilfe entscheidend für die Sicherung des sozialen Existenzminimums von Kindern und deren Eltern. Die Festlegung der Standards für Lebensunterhalt und ergänzende Hilfen der schwedischen Sozialhilfe („*Ekonomiskt bistånd*“) erfolgt durch ein nationales Gesetz („*Riksnorm*“). Dabei können die Kommunen, welche für die Umsetzung zuständig sind, jedoch höhere oder ergänzende bedarfsorientierte Leistungen gewähren. Es erfolgt ein regelmäßiger, d.h. meist jährlicher, ggf. auch unterjährlicher, aber nicht automatischer Inflationsausgleich durch Parlamentsbeschluss. Dies kann zu einer Anpassung oberhalb oder unterhalb des Verbraucherpreisindex führen (Nelson und Fritzell 2016).

Der Grundbedarf wird zwar von der Regierung formal bestimmt und gesetzlich beschlossen, stützt sich jedoch seit den 1970er Jahren auf jährliche Preiserhebungen des Schwedischen Amtes für Verbraucherschutz, einer Art Verbraucherzentrale („*Konsumentverket*“). Es legt für verschiedene Haushaltstypen Warenkörbe mit den notwendigen Gütern und Dienstleistungen für ein „angemessenes“ Niveau der Lebenshaltung fest, welches die grundlegenden Bedürfnisse befriedigen und für alle Einkommensgruppen gleichermaßen als Orientierung anwendbar sein soll. Explizit handelt es sich hierbei um ein „vernünftiges“, nicht um ein minimales Subsistenzniveau („*reasonable standard of living*“). Die veranschlagten Ausgaben erreichen ein Niveau von etwa einem Drittel der Gesamtausgaben privater Haushalte in Schweden und beziehen sich dabei auf einen vom Haushaltseinkommen unabhängigen Grundbedarf an Waren und Dienstleistungen (Konsumentverket 2021).

Die in den Warenkörben enthaltenen Ausgabenposten umfassen (a) auf individueller Basis Ernährung und nicht-alkoholische Getränke, Körperpflege, Kleidung, Freizeitaktivitäten, Mobiltelefone, Kranken- und Unfallversicherungen für Kinder sowie (b) auf Ebene des Haushalts Verbrauchsgüter (Putz- und Waschmittel etc.), Haushaltsausstattung mit Elektrogeräten und Möbeln u.ä., Medien, Internet und Versicherungen. Bei den individuellen Budgets wird zwischen Alleinstehenden, Paaren sowie Kindern unterschiedlichen Alters (siehe Tabelle 4.1) differenziert, bei den Budgets der Haushalte nach deren Größe. Die Kalkulationen zum Warenkorb der Verbraucheragentur umfassen aber keine sehr variablen Posten wie Wohnkosten, Heizung und Strom oder Ausgaben für Gesundheitsleistungen, Bildung und Kinderbetreuung, Mobilität, Urlaub oder Restaurantbesuche etc. (The Swedish Consumer Agency 2009; Lindquist Skogar und Eriksson 2020; Konsumentverket 2021).

Die konkrete Berechnung der Sozialhilfe erfolgt nach der Bedürftigkeitsprüfung, indem jeder Person im Haushalt ein Grundbedarf zugewiesen wird. Diese individuellen Beträge für Erwachsene und Kinder bis 18 Jahre (bei Schulbesuch bis 20 Jahre) werden zusammengerechnet und mit einem Zuschlag für allgemeine Kosten der Haushaltsführung ergänzt. Die Bedarfssätze werden nicht für einzelne Positionen aufgeschlüsselt (Socialstyrelsen 2021). Nach der Reichsnorm für 2022 ergeben sich die in Tabelle 4.1 genannten Werte für Kinder unterschiedlichen Alters.

²⁴ <https://www.parentia.be/fr-WA/administration-familiale/quest-ce-que-lindexation-et-quest-ce-que-cela-signifie-pour-mes-familiales/indexation-des-allocations-familiales>; <https://www.antonadis.be/cms/?p=7037>; <http://www.antonadis.be/cms/?p=7037>; <https://www.kidslife.be/fr/allocations-familiales/indexation-des-allocations-familiales>; <https://www.kidslife.be/en/child-benefits/brussels>; <https://www.groeipakket.be/Bedragen/Indexering>; <https://www.kidslife.be/en/child-benefits/supplementary-child-benefit/social-allowances/brussels> (Links zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Tabelle 4.1 Schwedische Reichsnorm der Sozialhilfe: Individuelle Leistungen für Kinder nach Altersgruppen, SEK pro Monat, 2022

Alter in Jahren	0	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-18	19-20
persönliche Ausgaben	2.220	2.480	2.210	2.480	3.110	3.580	4.040	4.070
ohne Mittagessen 5x pro Woche	2.090	2.280	2.030	2.210	-	-	-	-

Quelle: Socialstyrelsen (2021).

Zusätzlich stehen Alleinstehenden für persönliche Ausgaben 3.210 SEK pro Monat und Paaren 5.800 SEK pro Monat zu. Gemeinsame Kosten des Haushalts werden in Abhängigkeit von der Größe mit monatlich zwischen 1.040 SEK für einen Einpersonenhaushalt und 2.310 SEK bei sieben Personen übernommen. Nach einer individuellen Prüfung gewähren die Gemeinden zusätzliche Unterstützung zur Deckung der Kosten für Unterkunft, Strom, Arbeitswege, Hausratversicherung, Gewerkschaftsmitgliedschaft und Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung. Dies gilt auch für die Kosten medizinischer Behandlungen.

Die schwedische Verbraucherzentrale (Konsumentverket 2021) gibt an, dass sie, um den Inhalt der Waren und Dienstleistungen in den Berechnungen zu aktualisieren, regelmäßig Revisionen anhand von Statistiken verschiedener Behörden, Organisationen und Forschungsinstitute vornimmt. Dabei werden jedes Jahr einzelne Ausgabenposten genauer untersucht. Bei jeder Überprüfung werde die Stichprobe der kalkulierten Artikel, ihre Anzahl, die Dauer ihrer Verwendung und der Ort ihrer Anschaffung neu bewertet. Es würden Anpassungen vorgenommen, um neuen Erkenntnissen über die allgemeine Entwicklung der Normen in der Gesellschaft, der Lebensstile, der Ernährungsbedürfnisse und der verschiedenen Aspekte des Verbrauchs Rechnung zu tragen. Fokusgruppen von Bürger:innen sowie Webumfragen werden nach Aussage der Agentur eingesetzt, um gute und aktuelle Informationen über die Bedürfnisse zu erhalten. Auch die Erhebungen der Preise für die so bestimmten Güter und Dienstleistungen finden regelmäßig statt. Nach Experteneinschätzung werden aber nur in größeren zeitlichen Abständen von etwa 10 Jahren größere Anpassungen bei der Zusammensetzung des Warenkorb vorgenommen. 2016 wurden hierzu auch erstmalig Fokusgruppen einbezogen.

Wohnbeihilfen oder Wohngeld („bostadsbidrag“) werden vorrangig ausgezahlt und vermindern die Sozialhilfe entsprechend. Auch die universelle Leistung des Kindergeldes „barnbidrag“ (im Jahr 2022 1.250 SEK pro Monat, Zuschläge bei mehreren Kindern) wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Familien mit Kindern im Alter von 4 bis 9 Jahren, die über einen längeren Zeitraum Sozialhilfe bezogen haben, können einen zusätzlichen Zuschuss („Fritidspeng“) zur Deckung der Kosten für die Freizeitgestaltung der Kinder erhalten. Hinzu kommen Sachleistungen wie bezuschusste öffentliche Kinderbetreuung und freie Mittagsverpflegung an Schulen.

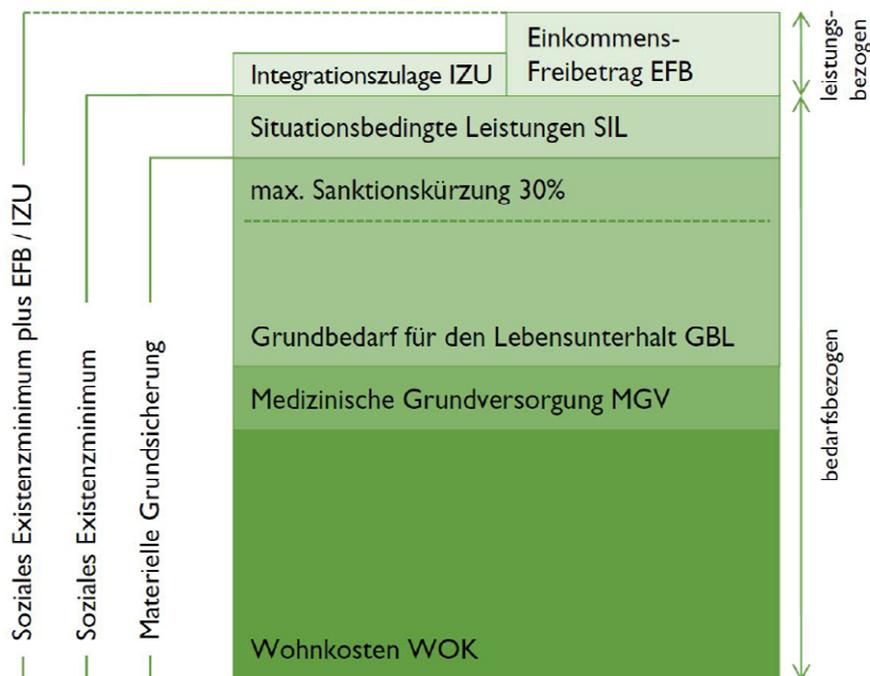
4.3.3 Schweiz

Auch in der Schweiz basiert die materielle Existenzsicherung von Kindern auf einer Kombination von Sozialhilfe als Mindestsicherung und ergänzenden Kinderzulagen.

Sozialhilfe als Existenzminimum

In der Schweiz erfolgt die Bestimmung des „sozialen Existenzminimums“ zur materiellen Sicherung und sozialen Teilhabe anhand einer Richtlinie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als Empfehlung an die Kantone, welche diese Richtlinie überwiegend gesetzlich übernehmen. Mitglieder der SKOS sind die Kantone, Bundesämter, Städte, Gemeinden sowie private Organisationen. Die Ermittlung der Leistungen für den Lebensunterhalt (Grundbedarf) folgt dem Konsumverhalten der 10 Prozent einkommensschwächsten Haushalte auf Grundlage eines „eingeschränkten Warenkorb“ (sog. „SKOS-Warenkorb“, SKOS 2019). Dies stellt, etwa im Blick auf das ähnliche Verfahren in Deutschland, eine vergleichsweise restriktive Vergleichsgruppe dar (SKOS 2020). Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt stellt neben dem Aufwand für die Wohnung und der medizinischen Grundversorgung die materielle Grundsicherung im schweizerischen Modell dar (siehe Abbildung 4.1). Für das „soziale Existenzminimum“ werden noch Integrationsleistungen sowie Hilfen in besonderen Situationen ergänzend einbezogen.

Abbildung 4.1 Definition des sozialen Existenzminimums in der Schweiz



Quelle: SKOS 2020, S. 3.

Abgedeckt werden durch die Pauschalzahlung auf Grundlage des SKOS-Warenkorbs die Kosten für Nahrungsmittel, (alkoholische und alkoholfreie) Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe, der Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten), die allgemeine Haushaltsführung, die persönliche Pflege, Verkehrsauslagen (örtlicher Nahverkehr), Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV, sowie Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung und Übriges (wie z.B. Kontoführungsgebühren, Geschenke und Einladungen). Der SKOS-Warenkorb stützt sich bei der Gewichtung der Posten auf

empirische Analysen, macht aber explizit keine Detailvorgaben für die Leistungsbeziehenden und erlaubt auch eine Verwendung für andere Güter und Dienstleistungen (SKOS 2019).

Diese Methode wurde in der heutigen Form erstmals nach einer grundlegenden Studie von Gerfin (2004) unter Nutzung der Einkommens-Verbrauchs-Erhebung auf die einkommensschwächsten 10 Prozent der schweizerischen Haushalte angewandt (ohne Leistungsbeziehende, Selbstständige und ohne Haushalte, die ihr Vermögen aufzehren). Die Referenzgruppe sind dabei Einpersonenhaushalte. Spätere Schätzungen zum Grundbedarf für die Jahre 2014 (Bundesamt für Statistik 2015) und 2018 (BASS, Stutz et al. 2018) auf Basis der Haushaltsbudgeterhebung haben die so ermittelten Grundbedarfssätze weitgehend bestätigt und zeigten vor allem die Grenzen möglicher Kürzungen auf. Gemäß den geführten Fachgesprächen drangen zwar zwischenzeitlich einige Kantone offenbar auf eine (weitere) Absenkung der Leistungen. Das aktuelle SKOS-Modell bzw. die sich daraus ergebenden Grundbedarfssätze erscheinen aber dennoch insgesamt anerkannt und stabil.

In der Schweiz kommt es regelmäßig zu mehrjährigen Überarbeitungsphasen für die SKOS-Richtlinien, in deren Zuge alle Aspekte der Sozialhilfe-Richtlinien überprüft und an die jeweils aktuellen Anforderungen angepasst werden. Dies umfasst nicht nur den Grundbedarf, sondern auch andere Elemente wie etwa Eingliederungshilfen. Die jeweiligen Anpassungen sind nach Darstellung der Experten breit abgestützt, wobei an der letzten dreijährigen Revision fast 100 Personen aus den SKOS-Gremien, aus der Wissenschaft und aus der Praxis mitgewirkt und sich alle Kantone explizit zu der Anpassung bekannt hätten. 2023 beginnt ein neuer mehrjähriger Revisionszyklus bis 2027.²⁵

Das empirisch gestützte Bemessungsverfahren war 1997 gerade zu dem Zweck eingeführt worden, die Bestimmung des sozialen Existenzminimums zu versachlichen und gegenüber parteipolitischen Einflüssen auf kantonaler Ebene weitgehend zu entpolitisieren, was generell gelungen erscheint. Jedoch wurde 2005 ausgehend von der Gerfin-Studie die ursprüngliche Referenzgruppe der 20 Prozent einkommensschwächsten Haushalte auf die 10 Prozent einkommensschwächsten Haushalte beschränkt. Zugleich wurden Arbeitsanreize in der Sozialhilfe durch höhere Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen gestärkt (SKOS 2020).

Zum 1. Januar 2022 empfahl die SKOS einen Grundbedarf von 1.006 CHF. Sechs Kantone zahlen etwas geringere Beiträge aus, zwei weitere heben den Betrag erst zum 1. Januar 2023 auf den empfohlenen Richtwert an (SKOS 2022).

In der Schweiz wird die Höhe des Grundbedarfs für Mehrpersonenhaushalte unter Anwendung einer einfachen Äquivalenzskala aus dem Grundbedarf von Einpersonenhaushalten abgeleitet. Diese Skala unterscheidet nicht nach dem Alter der zusätzlichen Person im Haushalt und differenziert somit auch nicht spezifische Mehrbedarfe von Erwachsenen und Kindern (siehe Tabelle 4.2).

²⁵ <https://skos.ch/skos-richtlinien/richtlinienrevision-2023-2027> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Tabelle 4.2 Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt in der Schweiz, nach Haushaltsgrösse (Stand 1.1.2022)

Haushaltsgrösse	Äquivalenzskala	Grundbedarf		Pauschale je Person und Monat, CHF
		Pauschale pro Monat, CHF		
1 Person	1,00	1.006		1.006
2 Personen	1,53	1.539		770
3 Personen	1,86	1.871		624
4 Personen	2,14	2.153		538
5 Personen	2,42	2.435		487

Anmerkung : Je weiterer Person im Haushalt erhöht sich der Grundbedarf um 204 CHF.

Quelle: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/teuerung/2021_GBL_Anpassung_Preis-Lohnpolitik_Jan_21.pdf (SKOS 2021b)

Die verwendete Äquivalenzskala hat bereits seit einigen Jahrzehnten Bestand. Sie wurde ursprünglich von Expert:innen ad hoc gesetzt, also weder ausgabenbasiert noch auf der Grundlage von subjektiven Einkommensbewertungen (vgl. Abschnitte 2.4 und 2.5) ermittelt. Sie gilt dennoch als weithin akzeptiert. Die SKOS betont, dass die Äquivalenzskala die Ergebnisse der nationalen Verbrauchsstatistik widerspiegelt und internationalen Vergleichen standhält (SKOS 2021a). Sie weicht allerdings von der ebenfalls durch Expert:innen ad hoc gesetzten modifizierten Äquivalenzskala der OECD an manchen Punkten ab (Stutz et al. 2018, vgl. auch (Tabelle 4.3). Gemessen an dieser OECD-Skala, aber auch gegenüber der Bemessung von sogenannten Ergänzungsleistungen der Rentenversicherung (EL), die ein Mindesteinkommensniveau von Rentnerhaushalten gewährleisten sowie betriebsrechtlichen Regelungen, das heißt der Pfändungsgrenzen bei Zwangsvollstreckungen, erscheinen die in der SKOS-Skala angelegten Skaleneffekte bei wachsender Haushaltsgrösse allerdings recht klein und sind mit Bezug auf Kinder sehr undifferenziert.

Tabelle 4.3 In der Schweiz genutzte Äquivalenzskalen für die Umrechnung des Grundbedarfs nach Haushaltsgrösse

	Sozialhilfe SKOS		Ergänzungsleistungen implizit		Betriebsrechtliches Existenzminimum implizit				Modifizierte OECD-Skala			
	empirische Schätzung		(eigene Berechnung)		(eigene Berechnung)				(Standard Eurostat)			
	Grundbedarf		Allgemeiner Lebensbedarf		Grundbetrag				(Gesamtkonsum)			
	Alleinstehend/-erziehend	Paar	Alleinstehend/-erziehend	Paar	Alleinstehend/-erziehend		Paar		Alleinstehend/-erziehend		Paar	
ohne Kinder	1	1.53	1	1.5	1		1.42		1		1.5	
plus 1 Kind	1.53	1.86	1.52	2.0	bis 10 J.	1.45	bis 10 J.	1.75	u 14 J.	1.3	u 14 J.	1.8
					ü 10 J.	1.63	ü 10 J.	1.92	ab 14 J.	1.5	ab 14 J.	2.0
plus 2 Kinder	1.86	2.14	2.05	2.55	bis 10 J.	1.79	bis 10 J.	2.08	u 14 J.	1.6	u 14 J.	2.1
					ü 10 J.	2.13	ü 10 J.	2.42	ab 14 J.	2.0	ab 14 J.	2.5
plus 3 Kinder	2.14	2.42	2.39	2.89	bis 10 J.	2.13	bis 10 J.	2.42	u 14 J.	1.9	u 14 J.	2.4
					ü 10 J.	2.63	ü 10 J.	2.92	ab 14 J.	2.5	ab 14 J.	3.0

Quelle: Stutz et al. (2018), S. 20.

Die Anpassung des Grundbedarfs der schweizerischen Sozialhilfe geschieht seit 2010 mit höchstens einem Jahr Verzug entsprechend der Anpassung der Ergänzungsleistungen (EL) in der schweizerischen Alterssicherung (AHV, IV). Dabei folgen die EL der Anpassung der Renten in der Schweiz. Diese werden durch Regierungsbeschluss in der Regel alle 24 Monate angepasst, basierend auf der Empfehlung einer Kommission, die das arithmetische Mittel aus Lohn- und Preisentwicklung heranzieht („Mischindex“). Eine beschleunigte Anpassung wird bei einem Anstieg des Index um mehr als 4 Prozent vorgenommen. Die nächste reguläre Anpassung wäre für Anfang 2024 geplant gewesen. Allerdings hat die Schweizer Regierung, der Bundesrat, im Oktober 2022 beschlossen, AHV-Renten und EL zum 1. Januar 2023 um 2,5 Prozent zu erhöhen. Die SKOS hat dem folgend den Kantonen eine entsprechende vorgezogene Anpassung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe für Anfang 2023 empfohlen²⁶ Für die anstehende Überarbeitung der SKOS-Richtlinien sollen auch die Anpassungsmechanismen einer Überprüfung unterzogen werden. Auch ist eine kurzfristige Anbindung der Sozialhilfe an die Teuerung aktuell in der politischen Diskussion.

Ergänzende Kinderzulagen

Während für Landwirte ein bundeseinheitliches System besteht, gelten für ergänzende Zulagen für Kinder (im Regelfall bis 16 Jahre) für alle anderen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen (bis zu einem bestimmten Einkommen) in der Schweiz kantonale Regelungen.²⁷ Für nicht erwerbstätige Eltern beträgt diese Einkommensgrenze 43.020 CHF im Jahr; die Kantone können aber auch höhere oder niedrigere Grenzen vorsehen. Die Kinderzulage beträgt im Jahr 2022 mindestens 200 CHF im Monat, kann aber je nach Kanton auch höher liegen, wobei sich hierin politische Festlegungen niederschlagen. Daneben besteht eine Ausbildungszulage von 250 CHF bis zum Alter von 25 Jahren. Diese Leistungen werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Schließlich besteht auch in der Schweiz eine Bezuschussung von Kinderbetreuung in Abhängigkeit vom Einkommen, teilweise auf kommunaler oder kantonaler Ebene in Form von Gutscheinenmodellen.

4.3.4 Österreich

In Österreich ist die Sicherung des Existenzminimums von Kindern Gegenstand der Sozialhilfe (zeitweise Mindestsicherung genannt), wird aber durch einige weitere Leistungen ergänzt, die auch bei geringem Haushaltseinkommen bezogen werden können.

Sozialhilfe auf der Ebene der Bundesländer

Die Bestimmung des Existenzminimums in der österreichischen Sozialhilfe folgt grundsätzlich in Bindung an die Mindestpension (sogenannter „Ausgleichszulagenrichtsatz“), wobei aber mittlerweile erneut unterschiedliche, politisch gesetzte Niveaus in den einzelnen österreichischen Bundesländern existieren, welche für die Festlegung der Sozialhilfe zuständig sind (Fink 2016).

Nach Experteninformationen ist der Ausgleichszulagenrichtsatz politisch-historisch bestimmt und nicht auf eine objektivierbare Begründung zurückzuführen. Am stärksten war die Bindung an den Ausgleichszulagenrichtsatz als Mindestsatz während der Periode von 2010 bis 2016, als eine „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ in Österreich eine Harmonisierung der regionalen Sozialhilfe erreichen sollte und mit einer befristeten Regelung im Länderfinanzausgleich flankiert wurde.

²⁶ <https://skos.ch/skos-richtlinien/grundbedarf-fuer-den-lebensunterhalt/auswirkung-der-teuerung-auf-die-sozialhilfe> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

²⁷ <https://www.eak.admin.ch/eak/de/home/dokumentation/kinder/familienzulagen.html#-770114082>; <https://www.ahv-iv.ch/p/6.08.d> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Die Sozialhilfe in Österreich wird seit Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung zur bedarfsorientierten Mindestsicherung im Jahr 2016 nicht mehr wirksam koordiniert; damit sind auch die bis dahin vorgesehenen Mindestsätze der Sozialhilfe nicht mehr bindend. Ein neues Grundsatzgesetz aus dem Jahr 2019, welches einen Übergang von Mindestsätzen zu Höchstsätzen und vergleichsweise niedrige Maximalleistungen für das zweite und dritte Kind vorsah, wurde vom Verfassungsgerichtshof (2019) als verfassungswidrig verworfen und musste deshalb überarbeitet werden, wobei die Begrenzung der Höchstsätze für Kinder gestrichen wurde. Damit haben die Länder wiederum größeren Handlungsspielraum für politische Festlegungen gewonnen. Derzeit ist das Grundsatzgesetz noch nicht vollständig auf Länderebene durch Ausführungsgesetze umgesetzt. Aktuell bestehen in sechs Bundesländern Ausführungsgesetze (Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten und Vorarlberg) sowie in Wien eine teilweise Umsetzung (mit höheren Leistungen).²⁸ Es fehlen das Burgenland und Tirol.

Im Rahmen der Sozialhilfe kommt es zur Berücksichtigung von Kindern in Gestalt einer ergänzenden Zahlung zu den Leistungen für Eltern. Auch hierbei ergeben sich gegenwärtig Unterschiede zwischen den Bundesländern, was die Höhe der Leistung für Kinder als Anteil an den Leistungen für Erwachsene angeht, zum Teil auch in Abhängigkeit vom Alter des Kindes und der Anzahl der Kinder (vgl. die Darstellung der Situation 2021 bei Pretenthaler et al. 2022 sowie bei Pratscher et al. 2021 und Tabelle 4.4). Der Anteil der Kinderleistung an der Leistung für Erwachsene ist wiederum, laut Experten, Ausdruck politischer Festlegungen auf Ebene der Bundesländer.

Tabelle 4.4 Wichtige Mindest- und Höchstsätze pro Person für Lebensunterhalt und Wohnen in der Mindestsicherung und Sozialhilfe österreichischer Bundesländer, 2020, in EUR

Bundesland	Alleinstehende bzw. Alleinerziehende	Volljährige Personen im gemeinsamen Haushalt (pro Person)		Minderjährige Personen im Haushalt mit mindestens einer volljährigen Person (pro Person)	
		erste zwei Personen	ab dritter Person	drei älteste Personen	ab viertältester Person
Burgenland	917,00	688,00	459,00	176,00	176,00
Kärnten	917,35	688,01	458,58	165,12	137,60
Niederösterreich	917,35	688,01	458,58	210,99	210,99
Niederösterreich (Sozialhilfe)	917,35	642,15	412,81	229,34	110,08
Oberösterreich	921,30	649,10	450,70	216,20	184,00
Oberösterreich (Sozialhilfe)	917,35	642,15	412,81	229,34	110,08
Salzburg	917,35	688,01	688,01	192,65	192,64
Tirol	688,01	516,01	344,01	227,04	137,60
Vorarlberg	670,73	501,08	334,07	194,69	133,96
Wien	917,35	688,01	458,68	247,68	247,68

Anmerkung: Grundlage: Recht der Mindestsicherung, sofern nicht als Sozialhilfe gekennzeichnet. Tirol und Vorarlberg ohne Wohnen. Weitere abweichende Konstellationen hier nicht berichtet.

Quelle: Pratscher (2021).

²⁸ <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialhilfe-und-Mindestsicherung.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Insgesamt hat dies in den letzten Jahren zu wachsender Heterogenität der Sozialhilfeleistungen auf regionaler Ebene geführt, wobei in manchen Bundesländern Leistungen auf Grundlage politischer Entscheidungen gekürzt wurden. Regionale Unterschiede ergeben sich auch bei der Aufteilung des Regelsatzes der Sozialhilfe in Beträge für die Lebenshaltung und die Unterkunft – letztere wird als Sachleistung an die Vermieter gewährt. Faktisch resultieren daraus nach Bundesländern unterschiedliche Zahlungsbeträge für die Lebenshaltung. Beispielsweise werden in Wien für alleinlebende Erwachsene 100 Prozent des Ausgleichszulagenrichtsatzes (abzüglich Krankenversicherungsbeiträge) angesetzt, was 2022 977,94 EUR im Monat entsprach. Je Erwachsenen in einem Paarhaushalt wurden 2022 733,46 EUR gewährt. 25 Prozent gelten als Anteil für die Kosten der Unterkunft, ggf. kann ergänzend noch Mietbeihilfe gewährt werden. Je minderjährigem Kind kommen in Wien 27 Prozent, also 264,04 EUR im Monat, hinzu.²⁹

In Österreich findet (neben zunehmend wichtigeren politischen Festlegungen auf Länderebene) nach Angaben von MISSOC eine indirekte Indexierung der Sozialhilfe durch die jährliche Anpassung der Mindestpension bzw. des Ausgleichszulagenrichtsatzes statt. Dessen Entwicklung folgt zwar der Inflation der Verbraucherpreise in einem 12 Monate langen Bezugszeitraum, wird aber letztlich auch politisch bestimmt und lässt eine „soziale Komponente“ zu, d.h. eine stärkere Erhöhung niedriger Pensionen und damit des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Damit sind die Sozialhilfeleistungen in den letzten Jahren jeweils etwas stärker gestiegen als die Verbraucherpreise.

Weitere Leistungen für Familien

Hinzu kommt als Leistung für Kinder in Österreich in jedem Fall die Familienbeihilfe, das österreichische „Kindergeld“, welches mit Alter und Anzahl der Kinder steigt. Es wird für minderjährige Kinder und erwachsene Kinder in Ausbildung und Studium gewährt (siehe Tabelle 4.5).³⁰ Die Familienbeihilfe wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Tabelle 4.5 Familienbeihilfe in Österreich, 2022, in EUR

Grundbetrag in Abhängigkeit vom Alter		Zusätzliche Zahlungen pro Kind und Monat						
	für 1 Kind	bei 2 Kindern	bei 3 Kindern	bei 4 Kindern	bei 5 Kindern	bei 6 Kindern	bei 7 Kindern	bei 8 Kindern
ab Geburt	114,00	pro Kind 7,10 × 2 = 14,20	pro Kind 17,40 × 3 = 52,20	pro Kind 26,50 × 4 = 106	pro Kind 32 × 5 = 160	pro Kind 35,70 × 6 = 214,20	pro Kind 52 × 7 = 364	pro Kind 52 × 8 = 416
ab 3 Jahren	121,90							
ab 10 Jahren	141,50							
ab 19 Jahren	165,10							

Quelle: https://www.sozialleistungen.at/buch/341421-24.0_pr341670_3377917/Familienbeihilfe#_341421-24.0_pr341680_3378013

²⁹ <https://www.wien.gv.at/gesundheitsleistungen/mindestsicherung/> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

³⁰ https://www.sozialleistungen.at/buch/341421-24.0_pr341670_3377917/Familienbeihilfe (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Ergänzend wird für Familien mit drei und mehr Kindern zusätzlich zur Familienbeihilfe noch ein Mehrkindzuschlag von 20 EUR im Monat gewährt, sofern das Einkommen 55.000 EUR pro Jahr nicht überschreitet (vgl. etwa Prettenhaler et al. 2022). Zusätzlich treten als weitere direkte monetäre Transfers u.a. das (einmalige) Schulstartgeld sowie der Kinderabsetzbetrag als zusätzliche Steuergutschrift in Höhe von 58,40 EUR im Monat für jedes Kind hinzu, welche nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Der Kinderabsetzbetrag wird bei fehlender oder geringer Steuerpflicht gemeinsam mit der Familienbeihilfe ausgezahlt und fließt damit auch Haushalten mit geringem Einkommen zu.

Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag waren in der Vergangenheit nicht indexiert und nur gelegentlich ad hoc angepasst worden. Erstmals zum 1. Januar 2023 findet eine Indexierung von Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag sowie anderen Sozialleistungen an die Verbraucherpreise statt, die künftig jährlich erfolgen soll. Dies ist Teil einer inflationsbedingten Erhöhung und des teilweisen Vorziehens von Sozialleistungen.³¹

Weitere Leistungen bestehen im Bereich steuerlicher Vergünstigungen, die mittelbar auch für Familien im Sozialhilfebezug oder mit geringem Einkommen von Bedeutung sind, da sie dann mit Steuergutschriften abgegolten und nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Diese Leistungen sind politisch bestimmt, so die befragten Experten. Bei diesen steuerlichen Instrumenten handelt es sich zunächst um den Alleinerziehenden- bzw. Alleinverdienerabsetzbetrag. Bei mangelndem Erwerbseinkommen werden diese beiden Absetzbeträge erstattet und ausgezahlt. Zudem besteht in Österreich eine steuerliche Vergünstigung für Haushalte mit Kindern in Gestalt des „Familienbonus plus“ von aktuell 2.000 EUR p.a., welcher 2019 den bis dahin bestehenden Kinderfreibetrag und die steuerliche Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten ersetzt hat.³²

Für Familien mit niedrigen steuerpflichtigen Einkommen existiert mit dem Kindermehrbetrag von 550 EUR eine Kompensation, sofern sie nicht vom Familienbonus profitieren; sie müssen aber ein Anrecht auf den Alleinerziehenden- oder Alleinverdienerabsetzbetrag haben, also in einem Mindestumfang von 30 Tagen im Jahr erwerbstätig sein oder andere Leistungen beziehen und weniger als 550 EUR an Einkommensteuer schulden³³ (siehe hierzu auch die Beschreibungen bei Fink und Rocha-Akis 2021; Prettenhaler et al. 2022; Schratzenstaller 2022). Schließlich wird die Kinderbetreuung auch in Österreich für Haushalte mit geringem Einkommen stärker bezuschusst. Teilweise ist der Kindergartenbesuch beitragsfrei.

Die Verteilungswirkungen der Familienleistungen in Österreich waren jüngst Gegenstand mehrerer Studien (Fink und Rocha-Akis 2021; Prettenhaler et al. 2022). Fink und Rocha-Akis (2021) ermitteln durchschnittliche Kinderleistungen von 328 EUR im Monat für das Jahr 2021, davon 210 EUR über direkte, meist einkommensunabhängige Geldleistungen und 118 EUR über Steuererleichterungen. Die umfassendere Abgrenzung bei Prettenhaler et al. (2022) gelangt zu höheren Beträgen. Betrachtet man das unterste Quintil der Einkommen, so kommen Fink und Rocha-Akis für 2021 beispielsweise bei Haushalten mit Kindern zu durchschnittlichen monetären Gesamtleistungen pro Kind und Monat von 298 EUR, davon 214 EUR direkte Geldleistungen (212 EUR Familienbeihilfe) und 84 EUR steuerliche Begünstigungen (davon 49 EUR aus dem Familienbonus Plus, 7 EUR aus dem Kindermehrbetrag, 5 EUR aus dem Alleinerzieherabsetzbetrag sowie 21 EUR aus dem

³¹ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2022/07/anti-teuerung-valorisierung-der-familienleistungen-historisch.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

³² <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuertarif-steuerabsetzbetraege/familienbonus-plus.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

³³ https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/sonstige_beihilfen_und_foerderungen/2/Seite.450114.html (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Alleinverdienerabsetzbetrag). Diese Leistungen sind bei Haushalten mit zwei Elternteilen etwas höher als bei Ein-Eltern-Haushalten.

Die Ermittlung von Kinderkosten (vgl. etwa Humer und Rapp 2020) spielt für die politische Debatte nach Experteneinschätzung keine Rolle, sie ist aber wichtig für die Ermittlung von Beträgen für den Kindesunterhalt nach Scheidungen. Insgesamt gibt es nach Einschätzung der befragten Experten keine wesentliche Reformdiskussion in Österreich. Von der Volkshilfe, einem Wohlfahrtsverband, wurde bereits vor einigen Jahren ein Modell für eine Kindergrundsicherung mit 200 EUR als Grundbetrag und maximal 450 EUR als einkommensabhängiger Leistung lanciert und in einem kleinen Feldversuch aus eigenen Mitteln erprobt, ohne jedoch seitdem eine intensivere Debatte auszulösen (Molter 2019; Fenninger et al. 2018). Generell lassen sich nach Einschätzung der befragten Fachleute starke Pfadabhängigkeiten in der österreichischen Sozialpolitik beobachten.

4.3.5 Niederlande

In den Niederlanden besteht eine deutliche Trennung zwischen existenzsichernden Leistungen für Kinder und der allgemeinen Mindestsicherung, welche Erwachsenen und damit auch Eltern zugänglich ist. Daneben besteht ein einkommensabhängiger Zuschuss zur Kinderbetreuung („kinderopvangtoeslag“).

Kindergeld und Kinderzuschlag

Regelungen über Zahlungen für Kinder in Familien im Rahmen der Sozialhilfe gibt es in den Niederlanden nicht. Hierin ähnelt das niederländische System demjenigen in Belgien. Vielmehr wird die Existenzsicherung von Kindern über die Gewährung von politisch bestimmten Familienleistungen gewährleistet. Nach Auskunft der befragten Fachleute werden für die Bemessung der Leistungen keine Expert:innen einbezogen oder Verfahren zur Ermittlung von Kinderbedarfen angewandt. Dabei ist zwischen zwei Leistungen zu unterscheiden:

Zum einen gibt es ein universelles, nach dem Alter des (minderjährigen) Kindes gestaffeltes Kindergeld „Kinderbijslag“ (AKW). Es beträgt seit Juli 2022 je nach Alter des Kindes zwischen 249,31 und 356,16 EUR pro Quartal und ist nach Expertenauskunft an die Lohn- und Preisentwicklung gebunden, allerdings mit der Möglichkeit, aus politischen Erwägungen heraus davon abzuweichen.³⁴

Zum anderen gibt es bedarfsgeprüfte Kinderzuschläge als „kindgebonden budget“ (WKB), die nicht auf die Sozialhilfe (der Eltern) angerechnet werden. Eltern, welche das Kindergeld nach dem AKW für Kinder bis zu einem Alter von 18 Jahren beziehen, können auch eine Zahlung nach dem WKB durch die Finanzverwaltung beanspruchen, wenn ihr Einkommen und Vermögen eine bestimmte Bemessungsgrenze nicht überschreitet. Die Höhe des Kinderzuschlags nach dem WKB ist abhängig vom Einkommen der Eltern, von der Anzahl sowie dem Alter der Kinder. Der Zuschlag geht mit steigendem Einkommen des Haushalts zurück. Die Höchstbeträge, welche bei niedrigem Einkommen von weniger als 38.181 EUR im Jahr (Paarhaushalte) bezogen werden können, liegen nach MISSOC für 2022 pro Jahr für ein Kind bei 1.220 EUR für zwei Kinder bei 2.226 EUR, für drei Kinder bei 3.227 EUR und für jedes weitere Kind bei 1.001 EUR. Für ältere Kinder erhalten die Eltern zusätzlich 251 EUR (Alter 12-15) bzw. 447 EUR (Alter 16-17). Hier sind für 2023 erhebliche Steigerungen absehbar (vgl. Tabelle 4.6).

³⁴ <https://www.svb.nl/en/child-benefit/amounts-and-payment-dates/child-benefit-amounts> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).

Tabelle 4.6 **Höchstbeträge des niederländischen Kinderzuschlags (WKB), 2022 und 2023, in EUR pro Jahr und Kind**

Kinder	Betrag 2022	2023 nach Indexierung	Zusätzlicher Aufschlag („Intensivierung“)	Zahlbetrag 2023
1.	1.220	1.297	356	1.653
2.	1.006	1.176	356	1.532
3. und weitere	1.001	1.064	468	1.532

Quelle: <https://zorgvergelijker.online/toeslagen/kindgebonden-budget/>

Die WKB-Leistung ist insgesamt nach Einschätzung der Experten wesentlich öfter Gegenstand politischer Eingriffe als die AKW-Zahlung. Dies erklärt auch den starken Anstieg des Kinderzuschlags für das Jahr 2023 im Vergleich zu 2022. Generell folgt der Kinderzuschlag nach dem WKB zwar einem Mischindex aus Löhnen und Preisen. Allerdings sind häufig politisch bestimmte stärkere oder schwächere Anhebungen zu beobachten. Die niederländische Regierung hat im September 2022 angesichts der aktuell hohen Inflation beschlossen, neben der weiterhin geltenden Indexierung der WKB-Leistung an Löhne und Preise in den Jahren 2023 bis 2028 außerordentliche jährliche Erhöhungen („Intensivierung“) vorzunehmen. 2023 führt dies für das erste und zweite Kind zu einer zusätzlichen Anhebung um 356 EUR pro Jahr, ab dem dritten Kind um 468 EUR, was dann die im Jahr 2022 leicht niedrigeren regulären Pro-Kopf-Leistungen bei mehreren Kindern ausgleicht. Diese „Intensivierung“ soll nach den aktuellen Beschlüssen in den Folgejahren 2024 bis 2028 kleiner ausfallen (2024 und 2025: +119 EUR, 2026: +62 EUR, 2027: +17 EUR p.a.) und dann auslaufen.³⁵

Reformdebatten in den Niederlanden beziehen sich nach Experteneinschätzungen oft auf Studien von wirtschafts- und sozialpolitischen Instituten und Beiräten wie CPB („Centraal Planbureau“), SER („Sociaal-Economische Raad“), NIBUD („Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting“) oder dem statistischen Amt der Niederlande, ohne dass aber deren Erkenntnisse direkt in die Gestaltung der Familien- und Sozialpolitik einfließen würden. Vielmehr sei die Festlegung der Mindestsicherung hoch politisiert und von häufig wechselnden politischen Gestaltungspräferenzen geprägt.

Mindestsicherung für Erwachsene

Das soziale Existenzminimum in den Niederlanden gründet sich auf eine politische Definition der „notwendigen Kosten der Lebensführung“, wobei zwischen allgemeinen (d.h. regelmäßigen) und besonderen (in besonderen Lebenslagen notwendigen) Kosten unterschieden wird (Heeger-Hertter 2019). Dabei wird für die allgemeinen Kosten der Lebensführung (ohne Sonderleistungen) eine Anbindung an den gesetzlichen Mindestlohn in den Niederlanden vorgenommen (Art. 5b PW); das Gesetz gibt dabei bestimmte Einkommensstandards für Personengruppen vor (nach Alter und Haushaltstyp).

Der Umfang dieser notwendigen Kosten ist nach Auskunft der befragten Experten Gegenstand einer politischen Festlegung. Nach Experteninformationen wird der Sozialhilfeanspruch für Alleinstehende oder Alleinerziehende bereits seit den 1990er Jahren, als eine Studie zur Bestimmung der Lebensführungskosten vorgelegt worden war, an den Mindestlohn geknüpft und beträgt seitdem unverändert 70 Prozent des niederländischen Mindestlohns.

³⁵ <https://zorgvergelijker.online/toeslagen/kindgebonden-budget/>

Tabelle 4.7 Grundbedarfe von Erwachsenen in der Sozialhilfe der Niederlande

Erwachsene Personen im Haushalt	Individuelle Leistung in % des Mindestlohnes	Gesamte Leistung in % des Mindestlohnes (vor 2015)
1	70	70 (70)
2	50	100 (100)
3	43,33	130 (170)
4	40	160 (240)
5	38	190 (310)

Quelle: Heeger-Hertter 2019, S. 9

Zwei zusammenlebende erwachsene Personen (mit oder ohne Kinder) erhalten zusammen 100 Prozent des Mindestlohnes (Art. 21 PW), d.h. im Jahr 2022 1.559,58 EUR pro Monat. Diese Kopplung von Sozialhilfe und Mindestlohn war in der Vergangenheit wegen der direkten Auswirkungen auf den Staatshaushalt Gegenstand von Debatten, ist jedoch bislang nicht modifiziert worden. Bei weiteren zusammenlebenden erwachsenen Personen („cost sharers“) erhöht sich der Betrag pro Kopf seit einer verschärfenden Reform 2015 nur noch in deutlich reduziertem Umfang (vgl. Tabelle 4.7). Diese Regelungen gelten für Personen ab 21 Jahren; jüngere Alleinlebende zwischen 18 und 21 Jahren erhalten deutlich geringere Zahlungen. Die genauere Ausführung liegt seit 2015 bei den Kommunen (Heeger-Hertter 2019). Es kann unter bestimmten Voraussetzungen ein zusätzlicher Mietzuschuss gewährt werden.

Die Anpassung des Mindestlohnes erfolgt in den Niederlanden zweimal jährlich durch die Regierung zum 1. Januar und zum 1. Juli im Gefolge der tariflich vereinbarten Löhne. Analog verändern sich die Sozialhilfeleistungen für die Erwachsenen. Angesichts der hohen Inflation ist für 2023 eine außerordentliche Anhebung des Mindestlohnes und der damit gekoppelten Sozialhilfe sowie weiterer Sozialleistungen um 10 Prozent angekündigt worden.

4.4 Fazit

Der internationale Vergleich zeigt eine große Bandbreite an Verfahren zur Bestimmung der Höhe von Mindestsicherungsleistungen für Kinder, aber auch für Erwachsene. Die Bindung an klassische Warenkorb-Modelle oder ausgabenbasierte Statistik-Modelle ist dabei eher die Ausnahme. Vielmehr weisen die meisten Länder rein politisch bestimmte Leistungsniveaus auf. Wo neben der Mindestsicherung separate Familienleistungen für die Existenzsicherung von Kindern bestehen, sind diese ebenfalls Ergebnis rein politischer Festlegungen.

Die Erfahrungen mit dem empirisch gestützten Modell der Schweiz zur Festlegung der Leistungen der sozialen Mindestsicherung zeigen, dass ein vergleichsweise annahmearmes und transparentes Verfahren der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung von Mindestsicherungsleistungen breite Akzeptanz finden kann.

Zudem besitzen viele Länder Regelungen zur Anpassung der Mindestsicherungsleistungen an die Preis- und Lohnentwicklung. Dabei bestehen wiederum erhebliche politische Spielräume, was die Großzügigkeit bei der Wahl der Referenzindices angeht. Spezifische, separate Familienleistungen werden in der Regel weniger systematisch angepasst als allgemeine Mindestsicherungsleistungen. Sie wurde aber angesichts der jüngsten Krisen aber in verschiedenen Ländern ebenfalls indexiert (etwa in Österreich) oder ad hoc deutlich angehoben (etwa in den Niederlanden).

Reformdebatten zur Veränderung oder Vereinheitlichung der jeweiligen Systeme sind in den vertieft behandelten Ländern kaum zu beobachten. Nach Einschätzungen von Expert:innen gibt es aktuell keine besonderen Bestrebungen, verstärkt Warenkorb- oder ausgabenbasierte Verfahren zur Bemessung der sozialen Mindestsicherungsleistungen für Kinder zu etablieren. Für manche Länder vorliegende Studien zur (mangelnden) Leistungsfähigkeit oder Zielgenauigkeit vorhandener Systeme oder zur ex ante Bewertung von Alternativen finden demnach in die Gestaltung der praktischen Sozialpolitik kaum Eingang.

5. Gesamtbetrachtung

Diese Studie vermittelt einen Überblick, wie in der wissenschaftlichen Literatur Mindestbedarfe von Kindern bzw. die durch die Anwesenheit von Kindern bedingten finanziellen Mehrbedarfe von Haushalten quantifiziert werden, wie in Deutschland und in anderen europäischen Ländern die Existenzminima von Kindern derzeit bestimmt werden, und welche Konzepte ausgewählte Akteure in Deutschland im Hinblick auf eine Neubemessung des Existenzminimum von Kindern im Rahmen einer Kindergrundsicherung vorgeschlagen haben.

Wissenschaftliche Verfahren

Ein Überblick über die Forschungsliteratur zur Bemessung von Mindestbedarfen und Mehrbedarfen durch Kinder im Haushalt zeigt, dass zu diesem Zweck unterschiedliche, wissenschaftlich betrachtet jeweils schlüssige Vorgehensweisen existieren. Bereits die Festlegung auf ein bestimmtes Verfahren zur Bemessung der Grundsicherung ist somit normativ. In empirischen Anwendungen führen die einzelnen Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Im Prinzip erfolgt die Bemessung materieller Mindestbedarfe anhand der zum Erwerb eines bestimmten Warenkorbs erforderlichen finanziellen Mittel. Ein Verfahren hierfür ist, dass Expert:innen (teils auch unter Beteiligung von Bürger:innen) bedarfsrelevante Güterkategorien und angemessene Konsummengen vorgeben, welche mit Preisdaten bewertet werden (klassischer Warenkorb-Ansatz). Ein anderer Ansatz ist die Bildung eines Statistik-Warenkorbs auf Grundlage der beobachteten tatsächlichen Konsumausgaben auf der Ebene privater Haushalte. Auch dieses Verfahren erfordert Setzungen, zum einen bei der Unterscheidung zwischen bedarfsrelevanten und nicht bedarfsrelevanten Ausgabenkategorien, zum anderen bei der Entscheidung über den Einkommensbereich, der das der Bedarfsbemessung zugrundeliegende materielle Wohlstandsniveau repräsentiert.

Im Vergleich hat die Bemessung finanzieller Mindestbedarfe anhand von tatsächlichen Ausgaben der Haushalte gegenüber dem klassischen Warenkorb-Ansatz konzeptionelle Vorteile. Erstens lassen sich Veränderungen von Konsumstrukturen, etwa infolge sozialer oder technologischer Neuerungen, präziser und zeitnäher abbilden als mit expert:innenbasierten Warenkörben. Zweitens bilden die beobachteten Ausgaben effektive Preise und Qualität der von den Referenzhaushalten tatsächlich nachgefragten Gütern und Dienstleistungen ab.

Die ausgabenbasierte empirische Bemessung von existenzsichernden materiellen Bedarfen erfolgt normalerweise auf der Ebene von Haushalten. Dies hat den Vorteil, dass die Wechselbeziehungen zwischen dem Konsum einzelner Haushaltsmitglieder sowie die durch gemeinsames Wirtschaften mit anderen Personen entstehenden Skaleneffekte erfasst sind. Um auf dieser Basis spezifische Bedarfe von Kindern zu bestimmen, eignen sich zwei Verfahren. Das erste Verfahren ist die Differenzenmethode, bei der die materiellen Mindestbedarfe für Referenzgruppen von Haushalten, die bis auf die Anwesenheit eines Kindes gleiche sozio-demografische Merkmalen aufweisen, miteinander verglichen werden. Diese Differenz beziffert allerdings nur den effektiven finanziellen Mehrbedarf eines Haushalts infolge des Zusammenlebens mit einem Kind.

Beim zweiten Verfahren werden die für einen Haushaltstyp mit Kindern insgesamt gemessenen materiellen Bedarfe einzelnen Personen im Haushalt mittels sogenannter Äquivalenzskalen zugerechnet. Diese können aus anderen Kontexten stammen oder – wie die häufig verwendeten OECD-Skalen – durch Expert:innen normativ gesetzt sein. Die Äquivalenzgewichtung gewährleistet, dass Haushalte unterschiedlicher Größe und Struktur im Hinblick auf ihre Wohlfahrtsposition

vergleichbar werden. Damit wird ein Bezug zum Grad der Bedürfnisbefriedigung hergestellt, den Haushalte mit ihren materiellen Ressourcen erreichen. Auch Äquivalenzskalen zeigen lediglich den finanziellen Mehrbedarf durch Anwesenheit einer zusätzlichen Person mit einer bestimmten Position im Haushalt an. Für die empirische Schätzung von Äquivalenzskalen anhand von Daten zu den Konsumausgaben von Haushalten sind neuere ökonometrische Verfahren mit sogenannten Ausgabensystemen vorzuziehen, da diese sämtliche Güterkategorien einbeziehen und zudem die Abhängigkeiten zwischen den Konsumausgaben für einzelne Kategorien berücksichtigen.

Forderungen und Konzepte ausgewählter Akteure in Deutschland

In Deutschland setzen sich verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Konzepten für eine Kindergrundsicherung ein. Darunter sind einige Akteure, die im Zusammenhang mit der Festlegung des Höchstbetrags der Kindergrundsicherung, die bei einkommensarmen Eltern die Existenzsicherung der Kinder gewährleisten soll, konkrete Forderungen nach einer Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder erheben. Im Hinblick auf die Regelbedarfe gibt es Vorschläge, das nach geltendem Recht praktizierte Statistikmodell anzupassen, indem zum Beispielmehr Güterkategorien als bedarfsrelevant berücksichtigt sowie die zur Berechnung der Regelbedarfe verwendeten Referenzgruppen neu zugeschnitten werden. Eine Forderung dabei ist, sogenannte verdeckt arme Haushalte, das heißt eigentlich bedürftige Haushalte, die ihnen zustehende Sozialleistungen nicht beanspruchen, aus den Referenzgruppen auszuschließen. Diese lassen sich allerdings nicht empirisch eindeutig identifizieren. Einige Vorschläge sehen außerdem vor, die Referenzgruppen – und damit die ermittelten Regelbedarfe – stärker in Richtung auf die materiellen Lebensverhältnisse der gesellschaftlichen Mitte auszurichten.

Eine Ausnahmeposition nimmt die Bertelsmann Stiftung mit ihrem Vorschlag ein, die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in regelmäßigen repräsentativen Befragungen bei der Zielgruppe selbst zu erheben. Dem Grunde nach wurde ein solcher Ansatz zur Schätzung von sogenannten subjektiven Äquivalenzskalen in der Forschung – wenn auch mit Erwachsenen – bereits umgesetzt. Die damit erzielten Ergebnisse können jedoch gravierend verzerrt sein.

Praxis anderer europäischer Länder

Grundsätzlich ist die Bestimmung des Existenzminimums von Kindern bzw. allgemeiner der Bedarfe, die bei der Bemessung der Leistungen von sozialen Mindestsicherungssystemen zugrunde gelegt werden, ohne normative Setzungen nicht möglich. Dazu gehört schon die grundlegende Festlegung, ob lediglich ein absoluter Notbedarf im Sinne der für das schiere physische Überleben notwendigen materiellen Bedürfnisse abgesichert werden soll, oder aber ein mit Blick auf den Entwicklungsstand des Gemeinwesens und die Lebensbedingungen bescheidener adäquater Lebensstandard. Dieses zweite Verständnis eines Existenzminimums, wie es in den entwickelten Sozialstaaten die Regel ist, ist ein relatives – und damit anders als das anhand von objektivierbaren Kenngrößen zu bemessende physische Existenzminimum an herrschende gesellschaftliche Normen geknüpft.

Der normative Grundcharakter relativ konzipierter Existenzminima belässt den Entscheidungsträgern bei der konkreten Gestaltung von Mindestsicherungssystemen erheblichen Gestaltungsspielraum. Dies zeigt sich auch daran, dass das Niveau der existenzsichernden Sozialleistungen in den meisten europäischen Ländern arbiträr bzw. primär politisch gesetzt wird. In einigen Ländern ist die Höhe der Mindestsicherungsleistungen regelhaft an bestimmte Größen gekoppelt, deren Entwicklung jedoch wiederum politisch determiniert ist, wie Mindestlohn (Niederlande), Mindestrente (Österreich) oder Arbeitslosengeld (Dänemark). Ein klassischer Warenkorb-Ansatz wird in Polen, Schweden Slowenien, Zypern sowie partiell in Belgien genutzt.

Die Höhe der Mindestsicherungsleistungen für Kinder wird oft lediglich anhand von Anteilen aus den Leistungen für alleinstehende Erwachsene abgeleitet. Hierbei kommen je nach Land unterschiedliche politisch festgelegte Prozentsätze zur Anwendung, wobei oft nach Alter und/oder der Anzahl der Kinder im Haushalt differenziert wird.

Ein regelgebundenes System, um die Höhe des sozial abgesicherten Existenzminimums anhand von beobachteten Konsumausgaben zu bemessen und zu dynamisieren, wie es Deutschland mit dem Statistik-Warenkorb praktiziert wird, ist in Europa aktuell ansonsten nur noch in der Schweiz anzutreffen. Die dortigen Reform Erfahrungen zeigen, dass eine regelgebundene Vorgehensweise im Vergleich zu rein politisch gegriffenen Setzungen der Mindestsicherungssätze für mehr Transparenz sorgen und eine Diskussion und Kritik konkreter normativer Festlegungen anregen kann. Dies wiederum kann zu mehr Akzeptanz der Grundsicherung bzw. der damit sozial abgesicherten Mindestbedarfe beitragen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) e.V. (2016), Measures for securing a subsistence level for children - What can be learned from other European States? AGF European Expert Meeting on 27 June 2016 in Berlin. https://www.ag-familie.de/media/docs16/agf-doku_eng_kexmin.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) (2020), ASMK 2020 Baden-Württemberg. Externes Ergebnisprotokoll der 97. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder. https://asmkintern.rlp.de/fileadmin/asmkintern/Beschluesse/Protokoll/2020-12-11_externes_Protokoll_der_ASMK_komplett_final.pdf (zuletzt aufgerufen 02.12.2022).
- Becker, I. (2022), Preisschübe beim Grundbedarf – Umverteilung erforderlich. Wirtschaftsdienst 102(8), 587-589.
- Becker, I. und V. Tobsch (2016), Regelbedarfe – eine methodisch konsistente Berechnung nach den normativen Vorgaben der Diakonie. Riedstadt.
- Bellemare, C., B. Melenberg und A. van Soest (2002), Semi-parametric models for satisfaction with income. Portuguese Economic Journal 1, 181-203.
- Blömer, M. (2022), Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnung für ein Kindergrundsicherungsmodell. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Borah, M., C. Keldenich und A. Knabe (2018), Reference income effects in the determination of equivalence scales using income satisfaction data, Review of Income and Wealth 65(4), 736-770.
- Bradshaw, J., S. Middleton, A. Davis, N. Oldfield, N. Smith, L. Cusworth und J. Williams (2008), A minimum income standard for Britain: What people think. Joseph Rowntree Foundation, York.
- Browning, M. (1992), Children and household economic behavior. Journal of Economic Literature 30(3), 1434-1475.
- Browning, M. und P.-A. Chiappori (1998), Efficient intra-household allocations: A general characterization and empirical tests, Econometrica 66(6), 1241-1278.
- Bundesamt für Statistik (2015), SKOS Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel.
- Bündnis 90/Die Grünen (2020a), Fraktionsbeschluss vom 12.05.2020: Grüne Garantiesicherung statt Hartz IV. Teilhabe für alle garantieren, untere Einkommen entlasten, Regelsätze anheben. <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-regelsaetze.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.10.2022).
- Bündnis 90/Die Grünen (2020b), FAQ zum grünen Konzept für eine Kindergrundsicherung. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/familie/pdf/200916-FAQ-Kindergrundsicherung.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.11.2022)
- Bündnis 90/Die Grünen (2020c), Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung. Fraktionsbeschluss. <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf> (zuletzt aufgerufen am 04.12.2022)

- Bündnis Kindergrundsicherung (2022a), Stellungnahme Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021-2025. http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Stellungnahme_BuendnisKGS_KGSimKoa_Vertrag_2022_03_16_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 16.11.2022)
- Bündnis Kindergrundsicherung (2022b), Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Buendnis%20KGS_Broschuere_148x210_Web_2022.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.10.2022)
- BVerfG (2010a), Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, - 1 BvL 1/09 -, Rn. 1-220. Karlsruhe. http://www.bverfg.de/e/ls20100209_1bvl000109.html (zuletzt aufgerufen am 30.09.2022).
- BVerfG (2010b), Regelleistungen nach SGB II („Hartz IV- Gesetz“) nicht verfassungsgemäß. Pressemitteilung Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010. Karlsruhe. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2010/bvg10-005.html> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2022).
- Deaton, A. (2019), The analysis of household surveys: A microeconomic approach to development policy. Reissue edition with a new preface. The World Bank, Washington DC.
- Deaton, A. und J. Muellbauer (1980), An almost ideal demand system. American Economic Review 70(3), 312-326.
- Deaton, A und C. Paxson (2003), Engel's what? A response to Gan and Vernon. Journal of Political Economy 111(6), 1378-1381.
- Deeming, C. (2005), Minimum income standards: How might budget standards be set for the UK? Journal of Social Policy 34(4), 619-636.
- DGB (2021), Zusammenhalt stärken, Geringverdienende besser stellen, soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen! Das DGB-Konzept für eine arbeitnehmerorientierte Kindergrundsicherung. <https://www.dgb.de/themen/++co++b052460c-a57d-11ea-bd20-525400e5a74a> (zuletzt aufgerufen am 15.11.2022).
- Diakonie (2020), Hartz IV-Sätze lebensnah berechnen - Diakonie stellt Alternativ-Modell vor. Online unter: <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/hartz-iv-saetze-lebensnah-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor> (zuletzt aufgerufen am 24.10.2022)
- Die Linke (2020a), Rechenricks überwinden – Regelbedarfe sauber berechnen. Drucksache 19/23113. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/231/1923113.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.11.2022)
- Die Linke (2020b), Berechnung der Regelbedarfe für Kinder nach den Vorgaben der Fraktion die LINKE. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjltaS06vj6AhWJH-wKHXXNChoQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.katja-kipping.de%2Fkontext%2Fcontrollers%2Fdocument.php%2F449.4%2F8%2Faf0946.pdf&usg=AOvVaw2q9TRXp40ogkFCUzhYu3tN> (zuletzt aufgerufen am 24.10.2022)
- Die Linke (2020c), Die Kindergrundsicherung mit links – kein Kind zurücklassen, Kinderarmut überwinden. <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/kindergrundsicherung-mit-links-kein-kind-zurueckzulassen-kinderarmut-uberwinden/> (zuletzt aufgerufen am 28.10.2022).

- Dudel, C., M. Garbuszus, N. Ott und M. Werding (2013), Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 – Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. https://www.harald-thome.de/files/pdf/media/verteilungsschluessel_rub_2013.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Engel, E. (1857), Die Productions- und Consumptionsverhältnisse des Königsreichs Sachsen. Zeitschrift des Statistischen Bureaus des Königlich Sächsischen Ministeriums des Inneren Nr. 8, 1-54.
- Famula, I. (2017a): Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung. Teil 1. Das Kinderexistenzminimum im Sozialrecht: Regelbedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF). https://www.ag-familie.de/media/docs17/AGF_Darstellung_Ki_existenzmin_Teil1_Sozialrecht_2017.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.11.2022)
- Famula, I. (2017b), Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung. Teil 2. Das Kinderexistenzminimum im Steuerrecht: Kindergeld und Kinderfreibetrag. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF). https://www.ag-familie.de/media/docs17/AGF_Darstellung_Ki_existenzmin_Teil2_Steuerrecht_2017.pdf (zuletzt aufgerufen am 05.12.2022)
- Fenninger, E., A. Nöhring, V. Persau und J. Ranftler (2022), Zwischen Kohäsion und Spaltung – Transnationale Perspektiven auf die Überwindung von Kinderarmut, in: F. Baier, S. Borrmann, J. M. Hefel und B. Thiessen (Hrsg.), Europäische Gesellschaften zwischen Kohäsion und Spaltung Rolle, Herausforderungen und Perspektiven Sozialer Arbeit. Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit 25. Opladen, Berlin und Toronto: Barbara Budrich, 161-172.
- Fenninger, E., J. Ranftler und D. Fenninger-Bucher (2018), Die Einführung der Kindergrundsicherung in Österreich - Ein Modell der Volkshilfe. soziales kapital - wissenschaftliches journal österreichischer fachhochschul-studiengänge soziale arbeit Nr. 20 (2018) <http://www.soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/viewFile/581/1047.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Fink, M. (2016), ESPN Thematic report on minimum income schemes. Austria 2015. Europäische Kommission, Brüssel <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15098&langId=en> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Fink, M. und S. Rocha-Akis (2021), Monetäre Familienleistungen für unterschiedliche Haushaltskonstellationen 2021, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69234&mime_type=application/pdf
- Fisher, G. M. (2007), An overview of recent work on standard nudgets in the United States and other anglophone countries. Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Washington DC. <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets/report.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Fortin, B. und G. Lacroix (1997), A test of the neo-classical and collective models of labour supply. Economic Journal 107(July), 933-955.

- Frazer, H. und E. Marlier (2016), Minimum income schemes in Europe: A study of national policies 2015. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brüssel. <http://dx.doi.org/10.2767/860513> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Garbuszus, J. M., N. Ott, S. Pehle und M. Werding (2018), Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein Neues Messkonzept. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Einkommenssituation_von_Familien_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Garner, T. und K. Short (2005), Personal assessments of minimum income and expenses: What do they tell us about 'minimum living' thresholds and equivalence scales? Bureau of Labor Statistics Working Paper 379, Washington DC. <https://www.bls.gov/osmr/research-papers/2005/pdf/ec050050.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Gerfin, M. (2004), Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe KOS, Bern.
- Gray, M. (2010), Costs of children and equivalence scales: A review of methodological issues and Australian estimates. Australian Journal of Labour Economics 13(1), 99-115.
- Heeger-Hertter, S. E. (2019), Social assistance benefits in the Netherlands, Studies on Labour Law and Social Policy. https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/387536/SzZPPiPS_nr1_01_Heeger_.pdf?sequence=1&isAllowed=y (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Humer, S. und S. Rapp (2020), Kosten von Kindern: Erhebungsmethoden und Bandbreiten. economics of inequality (ineq), wirtschaftsuniversität wien. https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/ri/ineq/Projekte/Kinderkosten/INEQ_Kinderkosten_BerechnungsmethodenBandbreiten.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Kalbarczyk-Steclik, M., R. Mista und L. Morawski (2017), Subjective equivalence sale – cross-country and time differences. International Journal of Social Economics 44(8), 1092-1105.
- Kapteyn, A. (1994), The measurement of household cost functions: revealed preference versus subjective measures. Journal of Population Economics 7(2), 333-350.
- Kapteyn, A. und T. Wansbeek (1985), The individual welfare function. Journal of Economic Psychology 6(4), 333-363.
- Karg, G., L. Biberger, und K. Gedrich (2002), Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder. Bereich Ernährung – Endbericht. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Freising.
- Konsumentverket (2021): Underlagsrapport 2021:3 Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader. Konsumentenverket, Karlstad.
- Koulovatianos, C., C. Schröder und U. Schmidt (2005), On the income dependence of equivalence scales. Journal of Public Economics 89(5-6), 967-996.
- Kurt, N. (2018), Vom bloßen Existenzminimum zum Recht auf Teilhabe: Regelsätze richtig bemessen statt künstlich „kleinrechnen“. quer Nr. 21 (Mai 2018), 12-16.
- Lenze, A. (2021), Alleinerziehende weiter unter Druck - Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/alleinerziehende-studie-2021> (zuletzt aufgerufen am 11.12.2022)
- Liebert, J. (2020): Vom Sinn der Kindergrundsicherung. Sozial Extra 45, 24-30. <https://doi.org/10.1007/s12054-020-00345-9>

- Lindquist Skogar, M. und I. Eriksson (2020), The Swedish Consumer Agency's calculation of reference values for some of the most common household expenses categories, in: C. Deeming, (Hrsg.): Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives, Cambridge University Press, 207-224.
- MISSOC Tabellen (2022), Vergleichende Tabellen. Deutsche Version. Familienleistungen. Mindestsicherung. <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-datenbank/?lang=de> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Molter, S. (2019), Finanzielle Absicherung von Kindern - Ein Blick in andere europäische Staaten. Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa. <https://beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/f/889aad3a1.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Münnich, M. und T. Krebs (2002), Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Wirtschaft und Statistik 12(2002), 1080-1099.
- Nelson, K. und J. Fritzell (2016), ESPN Thematic report on minimum income schemes. Sweden 2015. Europäische Kommission, Brüssel. OECD (2019). What Are Equivalence Scales? Organization for Economic Cooperation and Development, Paris. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Pollak, R. und T. Wales (1979), Welfare comparisons and equivalence scales, American Economic Review 69(2), 216–221.
- Pratscher, K. (2021), Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2020, Statistische Nachrichten 12/21, 942-954. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/348/Mindestsicherung_und_Sozialhilfe_der_Bundeslaender_im_Jahr_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Prettenthaler, F., C. Winkler, S. Dreisiebner-Lanz, A. Eisner, M. Kernitzky, J. Köberl, S. Seebauer und M. Simbürger (2022), Analyse der Transferleistungen zur Unterstützung von Haushalten mit Kindern in Österreich - Methodik und Gesamtergebnisse. Bericht im Auftrag des Bundeskanzleramtes. LIFE – Institut für Klima, Energie und Gesellschaft der JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, Graz. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:e0d8c296-f9e3-4399-983e-0ba03e01d6bb/studie_analyse_transferleistungen.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Rothbarth, E. (1943), Note on a method of determining equivalent income for families of different composition. In: C. Madge (Hrsg.), War time pattern of saving and spending. Cambridge University Press, Cambridge, 123-130.
- Schepers, W. und I. Nicaise (2016), ESPN Thematic report on minimum income schemes. Belgium 2015. Europäische Kommission, Brüssel.
- Schatzenstaller, M. (2022), Familienleistungen der öffentlichen Hand in Österreich. Längerfristige Entwicklungen und aktuelle Reformen. WIFO-Monatsberichte 95(2), 107-121. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69431&mime_type=application/pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- Schüssler, R. (2018), Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Sozialer Fortschritt, 67(7), 573-593.
- Schwarze, J. (2003), Using panel data on income satisfaction to estimate equivalence scale elasticity. Review of Income and Wealth 49(3), 359-372.

- SKOS (2019), SKOS-Warenkorb. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern.
https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_11_SKOS-Warenkorb.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- SKOS (2020), Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe. SKOS Grundlagenpapier. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2020_SozExistenzminimum_def_d.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- SKOS (2021a), Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2021_SKOS-Richtlinien.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.10.2022)
- SKOS (2021b), Anpassung des Grundbedarfs (GBL) an die Preis- und Lohnentwicklung. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern.
https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/teuerung/Teuerung_2022.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- SKOS (2022), Auswirkungen der Teuerung auf die Sozialhilfe. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern. <https://skos.ch/skos-richtlinien/grundbedarf-fuer-den-lebensunterhalt/auswirkung-der-teuerung-auf-die-sozialhilfe>. (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- Socialstyrelsen (2021), Riksnormen för försörjningsstöd 2022. Socialstyrelsen, Stockholm.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/riksnormen-for-forsorjningsstod-2022.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022)
- SPD (2021), Beschluss des SPD-Parteivorstands vom 08.05.2021, Unser Konzept für eine sozialdemokratische Kindergrundsicherung.
https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/PV_2021/20210508_Beschluss_PV_Kindergrundsicherung.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.12.2022).
- Storms, B. (2020), Belgian Reference Budgets for Social Participation and their use for Policy Purposes, in: C. Deeming (Hrsg.), Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives, Published online by Cambridge University Press, 123-138.
- Stutz, H.P. Stettler, P. Dubach und M. Gerfin (2018), Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Studie im Auftrag Der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG, Bern.
https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2019/SKOS_2019_Grundbedarf_Schlussbericht.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.12.2022).
- The Swedish Consumer Agency (2009), Estimated costs of living 2009:8 - the basis of decision making for reference budgets and budget advising in Sweden. Konsumentverket, Karlstad.
- van den Bosch, K. (1996), Equivalence scales based on subjective income evaluations: Are children really Cheap? Louvain Economic Review 62(2), 203-227.
- van Praag, B. (1968), Individual welfare functions and consumer behavior: A theory of rational irrationality. North Holland, Amsterdam.
- van Praag, B. und A. Ferrer-i-Carbonell (2004), Happiness quantified: A satisfaction calculus approach. Oxford University Press, Oxford.

Verfassungsgerichtshof (2019), Erkenntnis G 164/2019-25, G 171/2019-24, 12. Dezember 2019.
Wien.

Werding, M. und S. Pehle (2019), Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen
und Modellrechnungen. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.