

Rainer, Helmut et al.

Article

Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Rainer, Helmut et al. (2013) : Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 09, pp. 28-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165265>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele

28

Helmut Rainer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl,
Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski

Kindergeld und Kinderfreibeträge stellen eine wichtige Säule der monetären Familienleistungen dar. Die Leistungen existieren in unterschiedlicher Form schon seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland. Eine aktuelle Forschungsstudie¹ des ifo Instituts hat im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen die Auswirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf Familien untersucht und Überlegungen zu der Effizienz dieser familienpolitischen Leistungen angestellt. Zentrale Ergebnisse: Kindergeldzahlungen können zu einem Beschäftigungsrückgang bei Müttern führen. Die wirtschaftliche Situation von Familien verbessert sich dadurch trotz der monetären staatlichen Unterstützung im Durchschnitt nicht. Die tatsächlichen Kosten einer Kindergelderhöhung liegen deutlich über den nominalen Kosten.

Forschungsstudie: Kindergeld und Kinderfreibeträge

Die Forschungsstudie beschäftigt sich mit den beiden familienpolitischen Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge und untersucht deren Effekte auf die Zielbereiche »Vereinbarkeit von Familie und Beruf«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien« und »Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen«. Um die Effekte von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die gewünschten Ziele zu identifizieren, wurde die Kindergeldreform von 1996 ausgenutzt, durch die das Kindergeld deutlich erhöht wurde. In der anschließenden Effizienzanalyse wurden die direkten und indirekten Kosten einer Erhöhung der Leistungen betrachtet und in Relation zu den in den Wirkungsanalysen ermittelten gesamtwirtschaftlichen Effekten gesetzt.

Bedeutende Bestandteile der Familienpolitik

Das Kindergeld und die Kinderfreibeträge stellen zwei wichtige Bestandteile der monetären Familienleistungen innerhalb des breitgefächerten familienpolitischen Instrumentariums dar. Beide Leistungen bestehen seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland und erfreuen sich großer Beliebtheit in der Bevölkerung. Die große Bedeutung der Leistungen lässt sich auch an ihrem finanziellen Volumen ablesen, das bei jährlich rund 39 Mrd. Euro liegt und damit knapp ein

Drittel des Gesamtvolumens² aller familienbezogenen Leistungen ausmacht (vgl. BMFSFJ 2012).

Integrales Ziel der beiden Regelungen ist es, den Schutz der Familie, wie Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes ihn verlangt, zu gewährleisten. Kinder erwirtschaften in ihrem späteren Erwerbsleben Erträge für eine Volkswirtschaft durch ihre Arbeitskraft und ihre Steuer- und Sozialversicherungszahlungen. Somit können das Kindergeld und die Kinderfreibeträge konkret als Mittel zur Würdigung der gesellschaftlichen Beiträge von Familien zum volkswirtschaftlichen Wohlstand gesehen werden. Des Weiteren sind diese monetären Familienleistungen ein Mittel, einen Familienleistungsausgleich herzustellen: Durch diese Zahlungen wird versucht die verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familien – bedingt durch Kinderbetreuung und -erziehung – zu kompensieren und damit horizontale Steuergerechtigkeit herzustellen (vgl. Lüdeke und Werding 1996).

Historische Entwicklung

Die Entwicklung des Kindergeldrechts unter dem Grundgesetz vollzog sich in meh-

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie Rainer et al. (2013). Dort finden sich weitere Details und weitere Ergebnisse.

² Im Jahr 2010 lag das Gesamtvolumen aller familienbezogener Leistungen bei rund 125 Mrd. Euro, das der ehebezogenen Leistungen bei rund 75 Mrd. Euro.

renen Schritten. Seit der Einführung des Kindergelds in der BRD im Jahr 1954 und des Kinderfreibetrags im Jahr 1949 wurde neben der Finanzierung, der Leistungshöhe und dem Kreis der bezugsberechtigten Kinder³ bzw. deren Eltern auch die Möglichkeit der Kombination dieser zwei Leistungen mehrmals reformiert. Von 1955 bis 1995 wurden mit einer Unterbrechung das Kindergeld und der Kinderfreibetrag gleichzeitig gewährt, weshalb man auch vom »Dualen System« sprach.

Reform von 1996

Die bisher letzte große Strukturreform erfolgte im Jahr 1996. Die Reform geht auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Anfang der 1990er Jahre zurück.⁴ Nach dessen Auffassung erfolgte durch das damalige Duale System im Ergebnis keine vollständige Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern. Aufwendungen für das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern müssen aber gänzlich steuerfrei gestellt werden. Der Gesetzgeber kam der richterlichen Forderung nach, indem das Kindergeldrecht in das Einkommensteuerrecht eingliedert wurde und sowohl das Einkommen in Höhe des Existenzminimums der Eltern als auch der Kinder nicht mehr besteuert wurde. Für die Eltern wird dies über die Berücksichtigung der steuerlichen Grundfreibeträge sichergestellt. Für die Kinder kann dies seit der Reform durch Abzug entsprechender Freibeträge bei der Besteuerung der Eltern oder alternativ durch die Zahlung von Kindergeld erreicht werden (sog. »Optionsmodell«).⁵

Seit der Reform wird das Kindergeld in Deutschland im Rahmen des Familienleistungsausgleichs als monatliche Steuervergütung bezahlt. Die Eltern erhalten monatlich die nach Kinderanzahl gestaffelten Kindergeldbeträge. Im Rahmen der Jahreslohnsteuerabrechnung wird dann durch die sogenannte »Günstigerprüfung« (von Amts wegen) geprüft, ob die resultierende Entlastung durch den Kinderfreibetrag größer als der Betrag des Kindergelds ist. In diesem Fall kommt der Kinderfreibetrag zum Tragen, der dann mit dem bereits gezahlten Kindergeld verrechnet wird. Durch den progressiven Steuertarif in Deutschland sparen Berechtigte durch einen Kinderfreibetrag umso mehr Steuern, je höher ihre Einkommen sind. Daher ist die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag erst ab einer gewissen Einkommenshöhe größer als das Kindergeld. Der Kinderfreibetrag wirkt sich hingegen nicht aus, wenn die

steuerliche Entlastung durch den Freibetrag geringer ist als das gezahlte Kindergeld. In dem Fall dient diese Differenz der Förderung der Familie.

Insgesamt führt das Optionsmodell dazu, dass die monetären Entlastungen aus Kindergeld und Kinderfreibetrag zusammengenommen für die meisten Bezieher nicht mehr einkommensabhängig sind, sondern alleinig aus dem einkommensunabhängigen Fixbetrag des Kindergelds bestehen, da der Kinderfreibetrag erst bei hohen Einkommen wirksam wird. Den insgesamt größten Effekt entfaltete die Reform auf Bezieher niedrigerer Einkommen.

Mit der Kindergeldreform wurden die nominalen monetären Leistungen an Familien mit Kindern deutlich erhöht.⁶ Der jährliche Kinderfreibetrag erhöhte sich um mehr als 50% von 2 098 Euro (4 104 DM) jährlich pro Kind vor der Reform auf 3 203 Euro (6 246 DM) ab 1996. Für den Zeitraum von 1997 bis 1999 wurde er auf 3 534 Euro (6 912 DM) festgelegt (vgl. Tab. 1). Wurde das Kindergeld vor der Reform für das erste Kind einkommensunabhängig, für alle weiteren Kinder jedoch einkommensabhängig bezahlt, war der Kindergeldbezug nach der Reform für alle Kinder nicht mehr an das Einkommen der Eltern gekoppelt. Die Kindergeldhöhe betrug vor der Reform mindestens 36 Euro (70 DM) und abhängig vom Einkommen und nach Kinderanzahl gestaffelt bis zu maximal 123 Euro (240 DM) pro Kind. Die Beträge können Tabelle 1 entnommen werden. Geringverdiener konnten mit dem Zusatzkindergeld eine Aufstockung um 33 Euro (65 DM) erhalten. Kindergeld und Kinderfreibetrag zusammengenommen bewirkten, dass kein Berechtigter weniger als 69 Euro (135 DM) pro Kind an monatlichen Leistungen erhielt (vgl. Lüdeke und Werding 1996). Nach dem 1. Januar 1996 stieg das Kindergeld für die ersten beiden Kinder auf 102 Euro (200 DM) an, für das dritte auf 153 Euro (300 DM) und für das vierte und jedes weitere Kind auf 179 Euro (350 DM) (vgl. Tab. 1).

Abbildung 1 veranschaulicht zusammenfassend, wie hoch die Leistungen von Kindergeld und die Wirkung des Kinderfreibetrags für Paare mit einem Kind vor (blaue Linie) und nach der Reform 1996 (rote Linie) waren. Der »Knick« in der roten Kurve bei 74 933 Euro (146 556 DM) zeigt den Punkt, ab dem das einkommensunabhängige Kindergeld durch den Kinderfreibetrag ersetzt wird, da ab diesem Zeitpunkt die Steuerersparnis durch den Freibetrag größer als das hypothetische Kindergeld ist.

Erhielten Paare mit einem Kind vor der Reform durch die Kombination von Kindergeld und Zusatzkindergeld jährlich

³ Beispiel Kindergeld: Dieses wurde erstmalig 1954 für das dritte und jedes weitere Kind ausbezahlt, ab 1961 ab dem zweiten und ab 1975 ab dem ersten Kind.

⁴ Entscheidungen des BVerfGE vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60) und 12. Juni 1990 (BVerfGE 82, 198).

⁵ §§ 62–78 EStG seit der Fassung im Jahressteuergesetz vom 11. Oktober 1995, BGBl. I S. 1250.

⁶ Sozialhilfeempfängern wurde das Kindergeld bis Ende 1999 vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet, d.h. die Sozialhilfe wurde um den entsprechenden Betrag des Kindergeldes gekürzt. Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher konnten das Kindergeld zusätzlich beziehen.

Tab. 1
Entwicklung des Kinderfreibetrags und des Kindergelds 1992–1999

Jahr	Kinderfreibetrag		Monatliches Kindergeld			
	je Kind	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. und weitere Kinder	
1992–1993+	2 098 (4 104)	36 (70)	66–36 (130–70)*	112–72 (220–140)*	123–72 (240–140)*	
1994–1995+	2 098 (4 104)	36 (70)	66–36 (130–70)*	112–36 (220–70)*	123–36 (240–70)*	
1996	3 203 (6 246)	102 (200)	102 (200)	153 (300)	179 (350)	
1997–1998	3 534 (6 912)	112 (220)	112 (220)	153 (300)	179 (350)	
1999	3 534 (6 912)	128 (250)	128 (250)	153 (300)	179 (350)	

Anmerkungen: Leistung pro Jahr bzw. Monat in Euro; DM-Beträge in Klammern. – * Einkommensabhängige Kürzungen beim Kindergeld. – + Zusatzkindergeld in Höhe von 33 Euro (65 DM) für Bezieher niedriger Einkommen.

Quelle: BMF (2007; 2008).

mindestens 828 Euro (1 619 DM), bekamen sie ab 1996 mindestens 1224 Euro (2 394 DM) jährlich an Kindergeldleistungen. Der Reformgewinn lässt sich am vertikalen Abstand der roten zur blauen Linie ablesen. Die Steigerung der monetären Familienleistungen fiel für Berechtigte mit niedrigem Einkommen mit jährlich 396 Euro (775 DM) sehr hoch aus. Es ist deutlich erkennbar, dass Familien mit sehr niedrigem Einkommen am meisten von der Reform profitierten. Der Reformgewinn nimmt dann zunächst mit steigendem Jahreseinkommen kontinuierlich ab. Für Familien mit einem Jahreseinkommen um die 75 000 Euro ist die Reform sogar mit einer kleinen Einkommenseinbuße verbunden, wie in der Abbildung durch den marginalen Bereich, in dem die blaue Linie oberhalb der roten Linie liegt, gezeigt. Danach nimmt der Vorteil mit steigendem Einkommen wieder kontinuierlich zu. Beim Erreichen des Spitzensteuersatzes ist die maximale Höhe der Förderung erreicht.

Theoretische Wirkungen

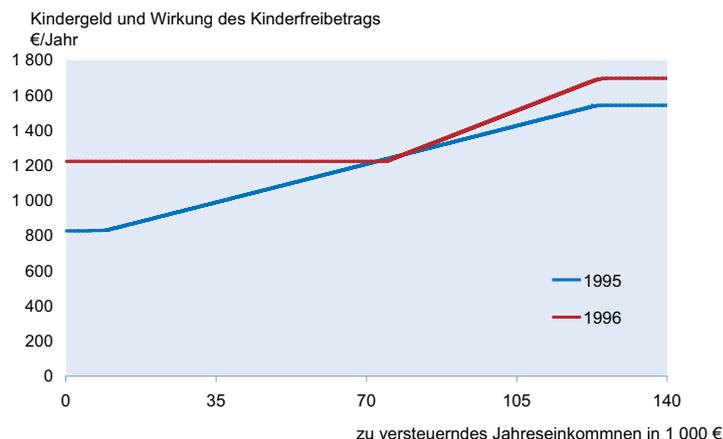
Nach dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell versucht ein rational agierender Haushalt zunächst seinen individuellen Nutzen, der sich aus dem Konsum von Gütern und

Freizeit zusammensetzt, durch die optimale Aufteilung seiner zur Verfügung stehenden Zeit auf Freizeit und Arbeitszeit zu maximieren. Arbeitszeit ist dabei als Mittel zum Zweck zu sehen, um Einkommen zu erzielen, das für den Konsum von Gütern verwendet werden kann.

Aus theoretischer Sicht sind mehrere Wirkungen der Kindergelderhöhung von 1996 denkbar. Da eine Erhöhung des Kindergelds im Allgemeinen einer einkommenserhöhenden Transferleistung gleichkommt, die unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern gezahlt wird, müsste man also zur Schlussfolgerung kommen, dass sie sich negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt. Dahinter liegt die Intuition, dass ein bestimmter Konsumplan durch die Erhöhung des Kindergelds nun auch mit weniger Arbeitszeit erfüllt werden kann. Dies dürfte vor allem auf Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen zutreffen. Für sie bedeutete die Reform nämlich eine deutliche Kindergelderhöhung; gleichzeitig wurde mit der Abschaffung des Dualen Systems der vorher beanspruchte Freibetrag gestrichen, was letztlich einer Steuererhöhung auf das Arbeitseinkommen gleichkommt. Die Erhöhung von einkommensunabhängigen Transferleistungen zusammen mit dem Wegfall der Freibeträge lässt die Zahl der Arbeitsstunden sinken.⁷ Für Bezieher von hohen Ein-

kommen könnten sich durch die Kindergeldreform positive wie auch negative Arbeitsanreize ergeben. Die Erhöhung der Kinderfreibeträge führt zu einer stärkeren einkommensteuerlichen Entlastung und damit implizit zu einem Nettolohnanstieg. Dieser Lohnanstieg kann das Arbeitsangebot erhöhen, weil eine Stunde Freizeit (gemessen am potenziellen Verdienstaufschlag) teurer wird. Andererseits ist auch vorstellbar, dass der implizite Lohnanstieg teils dazu verwendet wird, Arbeitszeit zurückzufahren und Freizeit zu genießen. Je nachdem, welcher der beiden Effekte (Substitutionseffekt oder Einkommenseffekt) dominiert, steigt oder fällt die Zahl der Arbeitsstunden.

Abb.1
Leistungen vor und nach der Reform
Paare mit einem Kind



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

⁷ Somit wirken sowohl der Einkommens- als auch der Substitutionseffekt negativ auf ihr Arbeitsangebot.

Empirische Studien

Die bisher einzige Studie zur Evaluation von Kindergeld in Deutschland stammt von Tamm (2010). In dieser Arbeit wird der Einfluss des Kindergelds auf die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern über sechs Jahren und einem erwerbstätigen Partner untersucht. Der Autor findet keine Wirkungen auf die grundsätzliche Entscheidung von Müttern erwerbstätig zu sein. Doch zeigt sich eine Verringerung der Wochenarbeitszeit beschäftigter Mütter um eine Stunde. Dieser Effekt ist am stärksten bei Müttern mit mittlerer Bildung ausgeprägt.

Internationale Studien

In den USA und Großbritannien sind zwei familien- und sozialpolitische Instrumente – »Earned Income Tax Credit« (EITC) in den USA und der »Working Families' Tax Credit« (WFTC) in Großbritannien – intensiv untersucht worden. Beide Maßnahmen zielen jedoch auf benachteiligte Gruppen ab und sind an die Bedingung von Erwerbsarbeit geknüpft, um positive Arbeitsanreize zu setzen.

Der EITC stellt eine Steuergutschrift dar, die einkommensschwachen Eltern bei Aufnahme von Erwerbsarbeit einen einkommensabhängigen Transfer (zusätzlich zum Lohn) bis zu einer gewissen Einkommensgrenze zukommen lässt. In Studien wird nachgewiesen, dass der EITC das Arbeitsangebot von alleinstehenden Müttern erhöht (vgl. Eissa und Liebman 1996; Meyer und Rosenbaum 2001). Der EITC hat eine Phase-out-Region, in der er abgeschmolzen wird und man durch Verringerung des Einkommens mehr Transfers erhalten kann. Das macht sich bei verheirateten Paaren bemerkbar, so dass verheiratete Mütter ihr Arbeitsangebot senken, Väter jedoch nicht (vgl. Eissa und Hoynes 2004). Die Wirkungen des EITC auf die Geburtenrate sind ebenfalls untersucht worden, mit eher ernüchterndem Ergebnis. Es werden zwar tendenziell positive Effekte gefunden, die Wirkung ist aber sehr begrenzt (vgl. Baughman und Dickert-Conlin 2003; 2009).

Internationale Studien mit britischen Daten evaluieren den »Working Families' Tax Credit« (WFTC), den es von 1999 bis 2003 gab. Die Leistung stellt im Wesentlichen ebenfalls eine Steuergutschrift für Familien mit Kindern dar, die die Erwerbstätigkeit mindestens eines Elternteils zur Bedingung hat. Die Erwerbsarbeit muss dabei mindestens 16 Stunden pro Woche umfassen. Deshalb überrascht es nicht, dass Francesconi, Rainer und van der Klaauw (2009) positive Arbeitsanreize für diejenigen finden, die weniger als 16 Stunden arbeiten und dadurch die Mindestanforderung des WFTC nicht erfüllen. Für Zweitverdiener, deren Partner bereits WFTC-berechtigt sind, ergeben sich hingegen negative Arbeitsanreize. Francesconi und van der Klaauw (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungswahr-

scheinlichkeit von alleinerziehenden Müttern durch die Einführung des WFTC um 5,1 Prozentpunkte erhöht wurde. Blundell, Brewer und Shephard (2005) fügen der Evidenz Ergebnisse für alleinerziehende Väter hinzu, die ebenfalls mit erhöhter Erwerbsbeteiligung auf den WFTC reagieren. Brewer, Ratcliffe und Smith (2011) untersuchten die Wirkungen der Einführung des WFTC auf die Geburtenrate. Im Ergebnis finden sie auch nach der Kontrolle für mögliche individuelle Trends der Gruppen eine um 15% erhöhte Fertilität bei Paaren, die von der Reform betroffen waren. Der Effekt ist bei Erstgeburten am stärksten ausgeprägt und nimmt für Paare mit Kindern ab.

Methodik und Wirkungsanalysen

In der diesem Artikel zugrunde liegenden Studie wurde die bereits beschriebene Kindergeldreform aus dem Jahr 1996 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auf die Fertilitätsentscheidung von Familien und – im Gegensatz zu bereits vorliegenden Studien auch – auf deren soziale Teilhabe und deren wirtschaftliche Stabilität analysiert. Die Reform aus dem Jahr 1996 wird in diesen Wirkungsanalysen wie ein Experiment behandelt, durch das Paare mit Kindern in den Genuss höherer staatlicher Geldleistungen kommen, während Paaren ohne Kinder diese zusätzlichen monetären Leistungen nicht zugutekommen. Anhand dieses Quasi-Experiments lassen sich dann Aussagen über tatsächliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ableiten. Datenbasis für die Untersuchungen ist die Längsschnittbefragung des Sozio-oekonomischen Panels über die Wellen 1992 bis 1998, und damit über einen Zeitraum, der das Reformjahr 1996 sowie mehrere Vor- und Folgejahre enthält.

Die Reform von Kindergeld und Kinderfreibetrag zum Jahr 1996 erfüllt die Grundvoraussetzung für eine quasi-experimentelle Identifikationsstrategie in einem Differenz-in-Differenzen-Modell (DiD-Modell), nämlich eine nicht antizipierte Einführung einer Maßnahme für eine bestimmte Gruppe oder zumindest eine substantielle Veränderung der Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt.⁸ Die Größe der berechneten Effekte der Reform von 1996 ist aufgrund von Veränderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt nicht unbedingt eins zu eins auf heute übertragbar. Mit der Identifikationsstrategie können jedoch grundsätzliche Reaktionen von Familien auf eine Erhöhung des Kindergelds methodisch sauber aufgedeckt werden, die zumindest in ihrer Tendenz auch heute zu erwarten sind. Die große Erhöhung der Leistungen für Kindergeldempfänger lässt es in einem ersten

⁸ Entscheidend für einen Vorher-Nachher-Vergleich, der auch Bestandteil des DiD-Modells ist, ist die korrekte Identifizierung des Zeitpunktes der Wirkung. Das Gesetz trat zum 1. Januar 1996 in Kraft. Da das Gesetz erst am 11. Oktober 1995 vom Bundestag beschlossen wurde, ist anzunehmen, dass der Mehrheit der Bevölkerung die Einzelheiten der Reform nicht frühzeitig bekannt waren, so dass das Gesetz nicht bereits vor dem 1. Januar 1996 zu Verhaltensreaktionen in der Bevölkerung führte.

Schritt zu, die Zielgröße vor der Reform mit der Zielgröße nach der Reform innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten zu vergleichen. Diese einfache Differenz (erste Differenz) ist jedoch noch nicht kausal interpretierbar, da sie nicht eindeutig auf die Gesetzesreform zurückzuführen ist, sondern ebenso gut durch einen einfachen Zeittrend hervorgerufen worden sein könnte, der völlig unabhängig von der Reform verlaufen ist. Zudem könnten im Reformjahr andere Veränderungen aufgetreten sein, die einen Sprung in der Zielvariable verursacht haben könnten.

Um diese Ursachen, die in keinem Zusammenhang mit der Reform stehen, auszuschalten, wird im DiD-Modell im Gegensatz zum naiven Vorher-Nachher-Vergleich eine zweite Differenz ausgenutzt. Diese zweite Differenz ist die Differenz der Vorher-Nachher-Differenzen (erste Differenzen) zwischen der geförderten (Eltern) und der nichtgeförderten Gruppe (Kinderlose). Es wird also die Entwicklung der betrachteten Zielgröße der Behandlungsgruppe (Treatmentgruppe) mit der Entwicklung der Zielgröße der Kontrollgruppe verglichen. Unter der Annahme, dass die Trends in der Zielgröße der beiden Gruppen ohne die Reform ähnlich gewesen wären, erlaubt diese zweite Differenz – die Differenz zwischen gruppenspezifischen Differenzen über die Zeit – eine klare ursächliche Zurechnung der Effekte auf die Kindergeldreform. Anhand dieser Methode werden die Effekte der Kindergeldreform auf die verschiedenen Zielbereiche untersucht und im Folgenden dargestellt.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Der erste analysierte Lebensbereich von Familien mit Kindern betrifft die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insbesondere wird hier das Arbeitsangebot bzw. die durch die Reform bedingten Veränderungen des Arbeitsangebots von Müttern betrachtet.

Durch die Kindergeldreform 1996 wurde wie bereits erläutert das Kindergeld massiv erhöht, und der Freibetrag war nur noch für Hocheinkommensbezieher relevant. Der Entscheidungsspielraum von Familien wurde durch die Erhöhung der Leistungen erweitert. Die erhöhte Wahlfreiheit schlägt sich am Arbeitsmarkt in einer Verringerung der Erwerbstätigkeit von Müttern nieder. Durch die Ausgestaltung der Kindergeldreform ergibt sich für die empirische Untersuchung ein interessantes theoretisches Gefälle der Profiteure der Reform. Während Hocheinkommensbezieher nur von höheren Freibeträgen leicht profitieren können, bedeutet die Erhöhung des Kindergeldes für Geringverdiener merkliche Einkommenszuwächse und damit starke negative Einkommenseffekte auf das Arbeitsangebot.

Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass sich die negativen Beschäftigungswirkungen der Kindergelderhöhung

in erster Linie bei der Anzahl der Arbeitsstunden der Mütter bemerkbar machen. Mütter mit Partnern verringern die Vollzeitätigkeit zugunsten der Teilzeitätigkeit, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil bleiben. Der Anstieg der Teilzeitätigkeit ist statistisch signifikant und robust. Obwohl der Rückgang der Vollzeitätigkeit nicht in allen Spezifikationen statistisch signifikant ist, deuten die Teilergebnisse der verschiedenen Heterogenitätsanalysen und die Größe der durchschnittlichen Effekte deutlich darauf hin, dass der Anstieg der Teilzeitätigkeit in erster Linie aus dem Rückgang der Vollzeitätigkeit resultiert.

Das Muster eines Übergangs von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung ist besonders in Haushalten mit niedrigem Einkommenspotenzial ausgeprägt, und somit genau bei jenen, die besonders von der Reform profitierten und bei denen deshalb auch theoretisch starke negative Einkommenseffekte auf das Arbeitsangebot erwartet werden. Deutlich wird außerdem, dass insbesondere Mütter von zwei oder mehr Kindern, die ihre Familienplanung mutmaßlich abgeschlossen haben, für die negative Arbeitsmarktreaktion verantwortlich sind. Das Arbeitsmarktangebot der Väter bleibt von der Reform unberührt. Bei alleinerziehenden Müttern hingegen wird keine Verringerung des Arbeitsangebotes gefunden. Die wegen der geringeren Fallzahl weniger robusten Ergebnisse deuten eher sogar auf eine leichte Zunahme der Beschäftigung hin.

Eine Modellrechnung verdeutlicht das Ausmaß der gefundenen Ergebnisse. Eine fiktive Kindergeldreform, bei der die Leistungen im Durchschnitt um nur einen Euro pro Monat und Kind angehoben werden⁹, führt durchschnittlich zu einem Rückgang der Vollzeitbeschäftigung von Müttern um 0,34 Prozentpunkte und einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um 0,40 Prozentpunkte. Dies entspricht einem Rückgang der vollzeitbeschäftigten Mütter um 17 100 und einem Anstieg der teilzeitbeschäftigten Mütter um 20 300.¹⁰ Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit würde um 0,09 Stunden sinken, was zu einem gesamtwirtschaftlichen Rückgang von 434 400 Arbeitsstunden pro Woche führt.

Wirtschaftliche Stabilität von Familien

Für die empirische Untersuchung der Auswirkungen der Kindergeldreform auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien werden als Zielgrößen das monatliche Brutto- bzw. Nettoerwerbseinkommen, das jährliche Nettohaushaltseinkommen

⁹ In der politischen Realität beträgt eine Kindergelderhöhung typischerweise nicht nur einen Euro pro Monat, dementsprechend fallen die Effekte auf die Arbeitsmarktteilnahme größer aus. Werden die Ergebnisse mit dem tatsächlichen Betrag einer Erhöhung hochgerechnet, ergeben sich weit größere Volumina eines reduzierten Arbeitsangebotes.

¹⁰ Diese Hochrechnung gilt, wenn alle Mütter mit Kindern von sechs bis unter 18 Jahren zugrunde gelegt werden.

men, das Pro-Kopf-Äquivalenzeinkommen sowie zwei Armutsindikatoren herangezogen. Die empirischen Ergebnisse sind im Vergleich zu den Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten wesentlich weniger eindeutig; allerdings lassen sich trotzdem einige Tendenzen erkennen.

Ganz allgemein würde man erwarten, dass sich die finanzielle Situation der Familien durch eine Kindergelderhöhung wesentlich verbessert. Überraschenderweise kann dies allerdings nicht beobachtet werden. In fast allen Spezifikationen sind die Punktschätzer nicht signifikant von null verschieden und deuten damit an, dass es keinen statistisch belastbaren Reformeffekt auf das durchschnittliche Erwerbseinkommen von Müttern sowie auf die wirtschaftliche Stabilität von Haushalten gab. Dies kann zum Teil auf einer möglichen Schätzungenauigkeit beruhen. Es ist aber auch denkbar, dass es im Zuge der Reform und damit verbundenen Anpassungswirkungen beim Arbeitsangebot zu verschiedenen komplexen Kompensationseffekten gekommen ist, die dazu führen, dass die durchschnittlichen Gesamteffekte kaum von null zu unterscheiden sind.

Eine vorsichtige Interpretation der Basisergebnisse legt nahe, dass sich das reduzierte Arbeitsangebot von Müttern in einem niedrigeren monatlichen Erwerbseinkommen widerspiegelt. Gleichzeitig scheint jedoch das durchschnittliche Haushaltseinkommen (in dem neben den Erwerbseinkommen bspw. auch sämtliche staatliche Transfers wie etwa das Kindergeld enthalten sind) ebenfalls zu sinken. Dies deutet darauf hin, dass das Erwerbseinkommen stärker reduziert wurde, als das Haushaltseinkommen durch die erhöhten Kindergeldleistungen gesteigert wurde. Darüber hinaus deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Umfang der jährlichen sozialen Transferleistungen eines Haushalts (ohne Kindergeld) leicht zurückgegangen ist.

Auch verschiedene Variationen der Basisanalyse ergeben in den meisten Fällen keine signifikanten, statistisch belastbaren neuen Erkenntnisse. Vorsichtige Interpretationen der Ergebnisse von Quantilsregressionen des Bruttoerwerbseinkommens weisen darauf hin, dass sich die Reform tendenziell negativ auf das Erwerbseinkommen von Müttern im unteren Bereich der Einkommensverteilung ausgewirkt hat.

Die einzige Heterogenitätsanalyse, die signifikante Gruppenunterschiede im Reformeffekt offenbart, ist die separate Analyse von alleinerziehenden Müttern. Die Analyse des Arbeitsangebots zeigte bereits, dass alleinerziehende Mütter ihr Arbeitsangebot als Reaktion auf die Reform tendenziell vergrößerten. Auch wenn sich diese Ausweitung nicht signifikant und robust in einer Erhöhung des monatlichen Erwerbseinkommens von Alleinerziehenden widerspiegelt, so gilt dennoch, dass das durchschnittliche Haushaltseinkommen sowie das Äquivalenzeinkommen von Familien mit alleiner-

ziehenden Müttern durch die Reform signifikant gestiegen sind. Somit scheinen die Ergebnisse zu belegen, dass die Reform zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit alleinerziehenden Müttern geführt hat.

Soziale Teilhabe

Die durch die reduzierte Arbeitszeit entstehende zusätzliche freie Zeit könnten Mütter dazu nutzen, um in größerem Umfang am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, mehr Zeit mit ihren Kindern zu verbringen, sich weiterzubilden oder sich einfach ausreichende Ruhepausen zu gönnen, die sich positiv auf ihre Lebenszufriedenheit auswirken. In der Studie wird die soziale Teilhabe von Familien anhand dreier Variablengruppen untersucht.

Die erste Gruppe an Indikatoren bezieht sich auf die Zeitverwendung in der Freizeit. Die abhängigen Variablen messen die Häufigkeit von sieben verschiedenen Freizeitaktivitäten. Hierzu zählen der Besuch von kulturellen Veranstaltungen (z.B. Konzerte, Theater, Vorträge); der Besuch von Kinos, Popkonzerten, Tanzveranstaltungen; aktiver Sport; Geselligkeit mit Freunden, Verwandten oder Nachbarn; politisches Engagement (Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien, in der Kommunalpolitik); ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten; Mithilfe bei Freunden, Verwandten oder Nachbarn (Nachbarschaftshilfe).

Die zweite Variablengruppe enthält die folgenden sieben Zielgrößen: Zeit für Hobbys und sonstige Freizeitbeschäftigungen; Zeit für Reparaturen am Haus, in der Wohnung, am Auto, Gartenarbeit; Zeit für Aus- und Weiterbildung und Lernen (auch Schule, Studium); Zeit für Hausarbeit (Waschen, Kochen, Putzen); Zeit für Berufstätigkeit oder Lehre (Zeiten einschließlich Arbeitsweg, auch nebenberufliche Tätigkeit); Zeit für Kinderbetreuung; Zeit für Besorgungen (Einkaufen, Beschaffungen, Behördengänge).

Die letzte Variablengruppe ergänzt die bisherigen Angaben zu Freizeitaktivitäten und Zeitallokation im Alltag durch Informationen der befragten Personen über das subjektive Wohlbefinden, das durch die Zufriedenheit mit ihrem gegenwärtigen Leben, mit ihrer Gesundheit, mit ihrer Arbeit, mit ihrer Tätigkeit im Haushalt, mit dem Einkommen ihres Haushalts, mit ihrer Wohnung, mit ihrer Freizeit und mit ihrem Lebensstandard insgesamt, gemessen wird.

Es lässt sich festhalten, dass die Kindergeldreform von 1996 keine robusten und signifikanten Effekte auf die verschiedenen Maße der sozialen Teilhabe, der Zeitverwendung sowie der Zufriedenheit mit bestimmten Lebensbereichen hatte. Nur bei sportlichen und kulturellen Aktivitäten wurden positive Effekte gefunden, wenngleich dies keine Änderung

der grundsätzlichen Lebenszufriedenheit nach sich zog. Ebenso wie bei der Analyse der Auswirkungen der wirtschaftlichen Stabilität ist es denkbar, dass dies auf die Komplexität der Veränderung und auf individuelle Anpassungs- und Kompensationseffekte der betroffenen Familien zurückzuführen ist.

Die mit den Kindern verbrachte Zeit ist im Zusammenhang einer Evaluierung von familienpolitischen Maßnahmen eine wichtige Zielgröße. Generell scheinen Mütter nach der Kindergeldreform mehr Zeit für die Kinderbetreuung aufzuwenden, was teilweise durch die Verschiebung von Voll- zu Teilzeit und einer zusätzlichen Reduktion der Freizeit ermöglicht wird. Diese Effekte auf die Zeit für Kinderbetreuung können jedoch wegen der nicht adäquaten Kontrollgruppe nicht stringent ursächlich auf die Kindergeldreform zurückgeführt werden, da ein allgemeiner Zeittrend hin zu mehr Betreuung das entstehende Muster ebenso erklären könnte. Von weiterem Interesse wäre hier natürlich auch, wie sich eine eventuell längere gemeinsame Zeit, die Mütter mit ihren Kindern verbringen können, auf das Wohlbefinden der Kinder auswirkt.

Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen

Eine Erhöhung von spezifisch familienpolitischen Leistungen wie die Erhöhung des Kindergelds im Jahr 1996 führt zu Anreizwirkungen, die potenziell in der Lage sind, die Geburtenrate zu steigern. Durch zusätzliche finanzielle Mittel für Familien, die Kinder zur Bedingung für die Anspruchsberechtigung machen, werden die Zusatzkosten einer Vergrößerung der Familie verringert. Dadurch sollte theoretisch ein Anstieg solcher Leistungen zu einer Erhöhung der Geburtenrate führen. Empirisch ist dabei ein kurzfristiger Anstieg der (nach dem Periodenmuster berechneten) zusammengefassten Geburtenziffer von einer tatsächlich langfristigen Erhöhung der (nach dem Kohortenmuster berechneten) endgültigen Kinderzahl zu unterscheiden. Eine Erhöhung von Anreizen kann auch dazu führen, dass ohnehin geplante Geburten vorgezogen werden. Dieses reine Vorziehen von Geburten erhöht zwar kurzfristig die zusammengefasste Geburtenziffer, aber nicht die endgültige Kinderzahl. Am Alter der Mütter bei Geburt lassen sich also zumindest Hinweise für mögliche reine Vorzieheffekte erkennen. Daher kommt der Betrachtung des Alters der Mütter bei Geburt in den Analysen zu den Effekten der Kindergelderhöhung auf die Fertilität eine wichtige Rolle zu. Da die Kindergeldreform theoretisch Fertilitätsanreize sowohl für Familien mit Kindern als auch ohne Kinder setzt und somit Kinderlose nicht mehr als nicht von der Reform betroffene Vergleichsgruppe dienen, wird hier zur Identifizierung des kausalen Effektes auf die unterschiedlich starke Auswirkung der Kindergeldreform über die Einkommensverteilung zurückgegriffen. Wie bereits beschrieben, profitieren Menschen

mit niedrigerem Einkommen stärker von der Kindergeldreform als Menschen mit höheren Einkommen, weshalb zu erwarten ist, dass sie auch stärkere Verhaltensreaktionen zeigen. Da jedoch die Einkommen selbst durch die Kindergeldreform beeinflusst werden können, wird die Position einer Familie in der Einkommensverteilung durch die Bildung der beiden Partner approximiert. Als Behandlungsgruppe (Treatmentgruppe) im DiD-Modell wird daher auf Familien zurückgegriffen, bei denen mindestens ein Partner geringe Schulbildung aufweist (bzw. in einer weiteren Spezifikation auf Familien, bei denen beide Partner höchstens mittlere Schulbildung aufweisen). Als Kontrollgruppe dienen alle übrigen Paare. Die Geburtenraten beider Gruppen werden anschließend über die Zeit betrachtet. Die implizite Annahme ist, dass beide Gruppen ohne die Kindergeldreform dem gleichen Trend in der Geburtenrate gefolgt wären. Ist diese Annahme erfüllt, so können Unterschiede in der Entwicklung der Geburtenrate dieser beiden Gruppen über die Zeit ursächlich auf die Kindergeldreform zurückgeführt werden bzw. spezifisch darauf, dass durch die Reform die monetären Leistungen für die Behandlungsgruppe stärker erhöht wurden als für die Kontrollgruppe.

Insgesamt deuten die Ergebnisse nur in Teilspezifikationen auf eine positive Beeinflussung der Geburtenrate durch die Kindergeldreform hin. Nur für die erste Treatmentgruppe (Paare, bei denen mindestens ein Partner geringe Schulbildung aufweist) wird ein statistisch signifikant positiver Effekt der Reform auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt gefunden. Das Ergebnis ist für Kinderlose, also für Erstgeburten, am stärksten ausgeprägt und statistisch signifikant. Eine Veränderung des Alters der Mutter bei Geburt kann nicht gefunden werden, weshalb ein reiner Vorzieheffekt als Ursache für den Effekt auf die Geburtenrate ausgeschlossen werden kann. Da jedoch für die Spezifikation mit der alternativen Treatmentgruppe (Paare, bei denen beide Partner höchstens mittlere Schulbildung aufweisen) keine signifikanten Ergebnisse gefunden werden, sollten die Ergebnisse insgesamt eher vorsichtig interpretiert werden.

Effizienzanalyse

Im Anschluss an die Wirkungsanalysen wurde eine Effizienzanalyse angestellt. Konkret wurden die direkten Kosten der Kindergeldreform um die fiskalischen Auswirkungen der in der Wirkungsanalyse ermittelten gesamtwirtschaftlichen Effekte ergänzt, um zu bestimmen, welche direkten und indirekten Kosten dem Staat durch die Kindergeldreform entstehen.

Direkte Kosten umfassen dabei die zusätzlichen Ausgaben pro Kind in Form erhöhten Kindergelds. Als indirekte Kosten werden Folgekosten wie beispielsweise sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen aufgrund einer geringeren

Erwerbstätigkeit bezeichnet. Minderausgaben bei den Sozialtransfers reduzieren die indirekten Kosten. Die direkten und indirekten Kosten wurden anhand einer fiktiven Kindergeldreform, die eine Erhöhung der Kindergeldleistungen um 12 Euro pro Kind und Jahr bzw. um 1 Euro pro Kind und Monat vorsieht, berechnet. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 2 im Detail aufgeführt.

Die direkten Kosten dieser fiktiven Kindergeldreform erhöhen sich entsprechend der Anzahl der Kinder, für die entweder Kindergeld gezahlt oder ein Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird. 2010 waren rd. 17,5 Mill. Kinder kindergeldberechtigt. Bei einer entsprechenden Erhöhung der Kindergeldleistungen verursacht die zugrunde gelegte fiktive Reform jährliche Zusatzkosten in Höhe von gut 210 Mill. Euro (1. Zeile Tab. 2).

Die zusätzlichen indirekten Kosten einer fiktiven Kindergeldreform werden, beruhend auf den Schätzergebnissen der Wirkungsanalyse, in zwei Szenarien berechnet. Im ersten Szenario wird davon ausgegangen, dass die Effekte der Wirkungsanalyse nur für die untersuchte Gruppe von Müttern mit 6- bis 17-jährigen gelten. Im zweiten Szenario wird angenommen, dass die Effekte auf Mütter mit 0- bis 17-jährigen Kindern übertragbar sind. Abschließend werden die Gesamtkosten inkl. indirekter Kosten, die durch eine Verringerung der Steuereinnahmen und der Einnahmen der Sozialversicherungen (durch Verringerung der Arbeitszeit) sowie durch Minder- oder Mehrausgaben bei Transferleistungen entstehen, ins Verhältnis zu den direkten Kosten (Erhöhung der Kindergeldleistungen) gesetzt. Die so entstehenden Maßzahlen sind der letzten Zeile in Tabelle 2 zu entnehmen. Der Quotient von 2,0 im Szenario

Mittelwert für die Gruppe der Mütter mit 6- bis 17-jährigen Kindern, besagt etwa, dass durch eine Kindergeldreform, in der die Kindergeldleistungen im Durchschnitt um 1 Euro pro Kind erhöht werden, die Kosten insgesamt bei 2 Euro pro Kind liegen. Legt man alle Mütter mit Kindern unter 18 Jahren zugrunde, liegen die Gesamtkosten einer Kindergelderhöhung um 1 Euro pro Kind zwischen 1,20 Euro pro Kind (Untergrenze) und 4,10 Euro pro Kind (Obergrenze).¹¹

Die große Spannweite des Quotienten von 1,1 bis 2,9 bzw. 1,2 bis 4,1 verdeutlicht wie schwierig es ist, die genauen Kosten einer solchen Reform abzuschätzen. Allerdings legt die Tatsache, dass der Quotient auch im günstigsten Fall (Untergrenze) größer als eins ist, nahe, dass mit indirekten Kosten für den Staat zu rechnen ist. Im Mittel der Schätzungen liegt die Höhe dieser zusätzlichen indirekten Kosten in etwa auf dem gleichen Niveau wie die direkten Kosten einer Kindergelderhöhung. Damit sind die Gesamtkosten einer Erhöhung des Kindergelds durchschnittlich doppelt so hoch wie die direkten Kosten.

Es sollte am Ende jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die infolge der Kindergeldreform feststellbare Verringerung der Erwerbstätigkeit der Mütter zeitliche Zugewinne in den Familien ergeben, die unter Umständen dazu beitragen können, die Wohlfahrt zu erhöhen. Da diese potenziellen Effekte jedoch hier nicht zu quantifizieren sind, konnten sie in der angestellten Effizienzanalyse nicht berücksichtigt werden.

¹¹ Ober- und Untergrenzen werden durch das 90%-Konfidenzintervall der Schätzungen vorgegeben.

Tab. 2
Direkte und indirekte Kosten einer fiktiven Kindergeldreform

	Direkte und indirekte Kosten					
	(12 Euro pro Kind und Jahr/1 Euro pro Kind und Monat)					
	Mütter (Kinder 6–17)			Mütter (Kinder 0–17)		
	Untergrenze	Mittelwert	Obergrenze	Untergrenze	Mittelwert	Obergrenze
Direkte Kosten (in Mill. Euro pro Jahr)	210,4	210,4	210,4	210,4	210,4	210,4
Mindereinnahmen an Steuern und SV-Abgaben von Arbeitnehmern (in Mill. Euro pro Jahr)	0,0	194,9	387,7	0,0	318,5	633,5
Mindereinnahmen von SV-Abgaben von Arbeitgebern (in Mill. Euro pro Jahr)	- 29,3	63,7	156,8	- 47,9	104,2	256,2
Zusätzliche Transferleistungen ohne Kindergeldleistungen (in Mill. Euro pro Jahr)	53,7	- 45,6	- 144,9	87,7	- 74,6	- 236,8
Kosten insgesamt (in Mill. Euro pro Jahr)	234,8	423,4	610,0	250,2	558,5	863,4
Kosten insgesamt/direkten Kosten	1,1	2,0	2,9	1,2	2,7	4,1

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zeigen, dass durch eine Kindergelderhöhung bei Müttern negative Beschäftigungseffekte auftreten können, die sich in einer Verringerung der Arbeitsstunden zeigen. Mütter mit Partnern – vor allem in Haushalten mit niedrigem Einkommen – verringern die Vollzeitätigkeit zugunsten der Teilzeitätigkeit, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil bleiben. Die wirtschaftliche Situation von Familien verändert sich durch die Kindergelderhöhung insgesamt nicht signifikant, da die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt das Arbeitseinkommen der Familien senken und somit die Kindergelderhöhung wettmachen. Für alleinerziehende Mütter scheint dieser Kompensationseffekt nicht zu wirken, so dass sich die finanzielle Situation für diese Gruppe von Müttern durch das Kindergeld verbessert. Die Wirkungsanalyse zeigt darüber hinaus keine signifikanten Effekte auf verschiedene Maße der sozialen Teilhabe, der Zeitverwendung oder der Zufriedenheit mit bestimmten Lebensbereichen. Auch bezüglich der Effekte der Kindergelderhöhung auf die Geburtenrate können keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden.

Die Effizienzanalyse ergibt, dass die tatsächlichen Kosten einer Kindergeldreform in etwa doppelt so hoch liegen wie die nominalen Kosten. Im Gegensatz zu infrastrukturellen familienpolitischen Leistungen wie der öffentlich geförderten Kinderbetreuung sind kostendämpfende Selbstfinanzierungseffekte beim Kindergeld nicht zu erwarten. Durch die verringerte Arbeitszeit der Mütter infolge der Erhöhung der Kindergeldleistung entstehen indirekte Kosten auf Seiten des Staates: Da Mütter bei einer Kindergelderhöhung ihre bezahlten Arbeitsstunden reduzieren, entgehen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Im Mittel der Schätzungen liegt die Höhe dieser zusätzlichen indirekten Kosten in etwa auf dem gleichen Niveau wie die direkten Kosten einer Kindergelderhöhung. Die neue familienpolitische Maßnahme des Betreuungsgeldes lässt dabei vergleichbare Effekte erwarten.¹²

Eine abschließende Gesamtbeurteilung der familienpolitischen Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge ist allein durch diese Studie nicht möglich. Weitere Aspekte wie die Effekte der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern dürfen bei einer Gesamtbewertung der Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Außerdem kann die Gewichtung der zugrunde liegenden Ziele, auch im Vergleich zu einem anderweitigen Mitteleinsatz, nicht objektiv beurteilt werden. Politische Leistungen sowie die Frage, ob deren öffentliche Ausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu den

damit erreichten Wirkungen stehen, und welche Wirkungen überhaupt erwünscht sind, bleibt daher im Kern eine Frage politischer Abwägungen. Wissenschaftliche Wirkungsanalysen schaffen dafür allerdings wichtige Grundlagen.

Literatur

- Baughman, R. und S. Dickert-Conlin (2003), »Did Expanding the EITC Promote Motherhood?«, *American Economic Review* 93, 247–251.
- Baughman, R. und S. Dickert-Conlin (2009), »The Earned Income Tax Credit and Fertility«, *Journal of Population Economics* 22, 537–563.
- Blundell, R., M. Brewer und A. Shephard (2005), »Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-in-Differences«, Tech. rep.
- BMF (2007), »Datensammlung der Steuerpolitik 2007«, Berlin.
- BMF (2008), »Datensammlung der Steuerpolitik 2007, Neuauflage Juli 2008«, Berlin.
- BMFSFJ (2012), *Familienreport 2012: Leistungen, Wirkungen, Trends*, Berlin.
- Brewer, M., A. Ratcliffe und S. Smith (2011), »Does Welfare Reform Affect Fertility? Evidence from the UK«, *Journal of Population Economics* 25, 245–266.
- Eissa, N. und H.W. Hoynes (2004), »Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit«, *Journal of Public Economics* 88, 1931–1958.
- Eissa, N. und J. B. Liebman (1996), »Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit«, *The Quarterly Journal of Economics* 111, 605–637.
- Francesconi, M., H. Rainer und W. van der Klaauw (2009), »The Effects of In-Work Benefit Reform in Britain on Couples: Theory und Evidence«, *Economic Journal* 119, 66–100.
- Francesconi, M. und W. van der Klaauw (2007), »The Socioeconomic Consequences of In-Work Benefit Reform for British Lone Mothers«, *Journal of Human Resources* 42, 1–31.
- Gathmann, C. und B. Saß (2012), »Taxing Childcare: Effects on Labor Supply and Children«, *IZA Discussion Paper*, Nr. 6440.
- Lüdeke, R. und M. Werding (1996), »Die Reform des Dualen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs 1996: Wirkungen und Ziele einkommenssteuerlicher Kinderfreibeträge und des Kindesgelds nach altem und neuem Steuerrecht«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 215, 419–443.
- Meyer, B.D. und D.T. Rosenbaum (2001), »Welfare, The Earned Income Tax Credit, And The Labor Supply Of Single Mothers«, *The Quarterly Journal of Economics* 116, 1063–1114.
- Rainer, H., S. Bauernschuster, N. Danzer, T. Hener, C. Holzner und J. Reinkowski (2013), *Kindergeld*, ifo Forschungsbericht Nr. 60, ifo Institut, München.
- Tamm, M. (2010), »Child Benefit Reform and Labor Market Participation«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 230, 313–327.

¹² Gathmann und Saß (2012) evaluierten das von 1. Juli 2006 bis 31. Juli 2010 in Thüringen geltende und dem geplanten Bundes-Betreuungsgeld vergleichbare Landes-Betreuungsgeld. Sie zeigen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit zweijährigen Kindern durch die Einführung um 20% sinkt; der Effekt ist besonders bei niedrig qualifizierten Müttern und in Niedrigeinkommenshaushalten ausgeprägt.