



Kommt das Geld  
bei den Kindern an?



# Kommt das Geld bei den Kindern an?

## Projektteam

Dr. Holger Stichnoth (Projektleiter)

Sebastian Camarero Garcia

Dr. Philipp Dörrenberg

Carina Neisser

Lukas Riedel

Dr. Martin Ungerer

Nils Wehrhöfer

Unter Mitarbeit von:

Florian Dupont

Yasemin Karamik

Nina König

Andreas Link

Mario Meier

Jakob Schmidhäuser

Camille Semelet

Jasmin Walter

# Inhalt

---

|  |           |
|--|-----------|
| Vorwort  | 6         |
| Zusammenfassung  | 8         |
| <b>1 Einleitung</b>  | <b>12</b> |
| <b>2 Stand der Forschung und methodische Gesichtspunkte</b>                | <b>14</b> |
| 2.1 Beschreibende und qualitative Ansätze                                  | 14        |
| 2.2 Experimentelle Strategien  | 15        |
| 2.3 Quasi-experimentelle Strategien  | 17        |
| <b>3 Empirische Analysen für Deutschland</b>                               | <b>18</b> |
| 3.1 Datengrundlage: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)                    | 18        |
| 3.2 Landeserziehungsgeld   | 22        |
| 3.2.1 Institutioneller Hintergrund   | 23        |
| 3.2.2 Bisherige Untersuchungen zum Landeserziehungsgeld                    | 24        |
| 3.2.3 Empirische Strategie   | 25        |
| 3.2.4 Datengrundlage   | 27        |
| 3.2.5 Ergebnisse   | 28        |
| 3.3 Kindergeld   | 33        |
| 3.3.1 Institutioneller Hintergrund   | 33        |
| 3.3.2 Bisherige Untersuchungen zum Kindergeld                              | 35        |
| 3.3.3 Empirische Strategie   | 35        |
| 3.3.4 Ergebnisse   | 36        |
| <b>4 Fazit</b>   | <b>42</b> |
| Literatur  | 44        |
| Gesetzliche Grundlagen zu Landeserziehungs- und Kindergeld                 | 46        |
| Autoren  | 50        |
| <b>A Anhang</b>  | <b>52</b> |
| A.1 Zielgrößen im SOEP: Wortlaut der Fragen und Konstruktion der Variablen | 52        |
| A.2 Weitere Stichprobenmerkmale (vollständige Stichprobe)                  | 54        |
| A.3 Kindergeld: Zusätzliche Informationen                                  | 56        |
| A.3.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag                                      | 56        |
| A.3.2 Imputation des Kindergelds   | 56        |
| A.3.3 Umrechnung in reale Eurobeträge                                      | 57        |
| A.3.4 Sensitivitätsanalyse Kindergeldreform 1995                           | 57        |
| Abstract   | 58        |
| Impressum  | 62        |

**Tabellenverzeichnis**

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Tabelle 1  | Haushaltseigenschaften (vollständige Stichprobe)                       | 19 |
| Tabelle 2  | Zielgrößen (vollständige Stichprobe)                                   | 20 |
| Tabelle 3  | Übersicht – Bundesländer mit Landeserziehungsgeld<br>und Leistungshöhe | 23 |
| Tabelle 4  | Landeserziehungsgeld – Einkommen der Haushalte                         | 29 |
| Tabelle 5  | Landeserziehungsgeld – Ausgaben der Haushalte                          | 30 |
| Tabelle 6  | Landeserziehungsgeld – Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern             | 31 |
| Tabelle 7  | Landeserziehungsgeld – Aktivitäten der Kinder                          | 32 |
| Tabelle 8  | Entwicklung der Kindergeldhöhe seit 1984                               | 34 |
| Tabelle 9  | Kindergeld – Einkommen der Haushalte                                   | 37 |
| Tabelle 10 | Kindergeld – Ausgaben der Haushalte                                    | 38 |
| Tabelle 11 | Kindergeld – Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern                       | 40 |
| Tabelle 12 | Kindergeld – Aktivitäten der Kinder                                    | 41 |
| Tabelle 13 | Verteilung der Beobachtungen nach Bundesland                           | 54 |
| Tabelle 14 | Verteilung der Beobachtungen nach Jahr                                 | 55 |
| Tabelle 15 | Einfluss des Kindergelds auf die Einnahmen des Haushalts               | 57 |

**Abbildungsverzeichnis**

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Abbildung 1 | Vergleich des imputierten Kindergeldbetrags pro Haushalt<br>(1984–2016) mit den Angaben im SOEP (1995–2016) | 56 |
|-------------|---|----|

# Vorwort

---

**K**inderarmut ist ein erheblicher Risikofaktor für gutes Aufwachsen. Wer schon in jungen Jahren Mangel, Verzicht und daraus resultierend Beschämung erfährt, der hat es später schwerer, an unserer Gesellschaft teilzuhaben. Gegen diese materielle Armut von Kindern und Jugendlichen könnte man vorgehen, indem man sie und ihre Familien besser finanziell unterstützt. Doch mit der Forderung nach mehr Geld für arme Kinder tut sich Politik und auch die breite Öffentlichkeit sehr schwer: Zu groß sind die Vorurteile gegenüber Familien im unteren Einkommensbereich, zu groß die Sorge, dass Eltern direkte finanzielle Leistungen für ihre Kinder für ihren eigenen Konsum, für Alkohol, Zigaretten und Unterhaltungselektronik „zweckentfremden“ und das Geld nicht bei den Kindern ankommt.

Gestützt wird dieses Misstrauen durch Einzelfälle, über die in den Medien auch berichtet wird. Die hier vorliegende Studie zeichnet aber ein anderes Bild. Holger Stichnoth und seine Kolleginnen und Kollegen vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim belegen, dass diese Vorurteile gegenüber Eltern unbegründet sind: Mit Hilfe anerkannter empirischer Methoden können sie Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen der Zahlung von Geldleistungen an Familien und den Ausgaben der Familien herstellen. Dabei zeigt sich, dass Eltern finanzielle Leistungen wie das Kindergeld sinnvoll für Bildung, Betreuung und Freizeitaktivitäten ihrer Kinder sowie für das Wohnen einsetzen. Eine massive Zweckentfremdung der Mittel für eigene Zwecke ist nicht nachweisbar.

Dass in Einzelfällen Missbrauch von Geldleistungen stattfindet, ist unbestritten. Solche Fälle wird es immer geben, sie rechtfertigen aber kein generelles Misstrauen gegenüber Eltern und dürfen nicht Grundlage politischer Entscheidungen sein. Denn wohin das führen kann, zeigt das Bildungs- und Teilhabepaket: Bei seiner Einführung wurden die SGB-II-Sätze für Kinder im Bereich Bildung und Teilhabe gekürzt, stattdessen wurden bewusst zweckbezogene Sach- und Dienstleistungen gewährt. Das Ergebnis ist, dass die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets aufgrund der Bürokratie vielfach nicht in Anspruch genommen werden und etwa 30 Prozent der gesamten Fördermittel für die Verwaltung ausgegeben werden. Viel Geld, das nicht bei den Kindern und Jugendlichen ankommt, die es eigentlich dringend benötigen.

Eine wirksame Politik gegen Kinderarmut sollte sich an vorliegender Evidenz orientieren und Kinderarmut gezielt, d. h. durch eine neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche vermeiden. Wir schlagen hier das Teilhabegeld vor. Es gewährt allen jungen Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die finanziellen Mittel, die heute für gutes Aufwachsen, Bildung und Teilhabe notwendig sind. Dazu müssen die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen systematisch erhoben werden, denn solche Daten liegen in Deutschland bisher nicht umfassend vor. Das Teilhabegeld ersetzt und bündelt bisherige Leistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, SGB-II-Regelsätze für Kinder und Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets) und vermeidet damit Bürokratie, Schnittstellenprobleme und

Stigmatisierung. Mit steigendem Einkommen der Eltern wird es abgeschmolzen, so dass gezielt arme Kinder und Jugendliche unterstützt werden.

Die Einführung eines Teilhabegeldes als eine Form der Kindergrundsicherung wäre ein wichtiger Schritt gegen Kinderarmut. Doch mehr finanzielle Sicherheit alleine reicht nicht aus. Gute Kitas und Schulen sind für Kinder und Jugendliche ebenfalls unerlässlich. Auch hier sind Investitionen in den qualitativen und quantitativen Ausbau notwendig. Zudem brauchen Kinder wie Eltern gute und vertrauensvolle Information, Beratung und Unterstützung vor Ort, die auf ihre Bedarfe zugeschnitten ist.

Notwendig ist damit ein Gesamtkonzept gegen Kinderarmut. Mit der jetzt vorliegenden Studie wollen wir Vorurteile abbauen und einen Beitrag zur Vermeidung von Kinderarmut leisten.



**Dr. Jörg Dräger**  
Mitglied des Vorstands  
der Bertelsmann Stiftung



**Anette Stein**  
Programmdirektorin  
Wirksame Bildungsinvestitionen

# Zusammenfassung

---

Viele familien- und sozialpolitische Leistungen für Kinder sind Geldleistungen, die Eltern so einsetzen können, wie sie es für richtig halten. Sie müssen nicht nachweisen, wofür das Geld ausgegeben wurde. Bei solchen nicht-zweckgebundenen Geldleistungen kann also nicht sichergestellt werden, dass das Geld tatsächlich bei den Kindern ankommt. Daher besteht bei diesen Geldleistungen die Sorge, dass die Eltern sie für Ausgaben verwenden, die keinen positiven Effekt auf das Wohlergehen ihrer Kinder haben. Vielfach wird sogar unterstellt, dass sie das Geld für eigene Wünsche „zweckentfremden“. Hierzu tragen Vorurteile sowie Berichterstattung über negative Einzelbeispiele bei: So prägen auch Medien das Bild, dass Eltern mit dem Kindergeld eher Fernseher, Alkohol oder Zigaretten kaufen würden als gesundes Essen oder Schulmaterialien für ihre Kinder.

Aufgrund dieser Sorge wurde 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) eingeführt, mit dem die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Transferbezug (SGB II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Leistungen nach AsylbLG) bewusst in Form von Sach- und Dienstleistungen erfolgt. Die entsprechenden Förderleistungen wurden aus den bisherigen Regelbedarfen herausgerechnet, um einer möglichen falschen Verwendung von (bedingungslosen) Geldleistungen durch Eltern vorzubeugen. Jedoch verursacht diese Art der Leistungsgewährung einen hohen administrativen Aufwand: die Personal- und Sachkosten der Verwaltung liegen bei knapp 30 Prozent der Fördersumme. Hinzu kommt, dass aufgrund bürokratischer Hürden nicht alle Eltern die Ansprüche ihrer Kinder überhaupt geltend machen. Insofern stellt sich auch bei der Gewährung von Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des BuT die Frage nach einer effizienten und zielgenauen Verwendung der finanziellen Mittel.

In der vorliegenden Studie wird empirisch untersucht, ob das eingangs skizzierte Misstrauen gegenüber Familien begründet ist. Dazu wird analysiert, ob bestehende Geldleistungen für Familien tatsächlich bei den Kindern ankommen oder ob – wie es Berichte über negative Einzelfälle suggerieren – das Geld von den Eltern „zweckentfremdet“ wird. Die Frage ist nicht nur relevant für die Bewertung des BuT, sondern gewinnt durch aktuelle familien- und sozialpolitische Vorschläge neue Bedeutung, wie beispielsweise die Einführung eines Teilhabegeldes oder einer Kindergrundsicherung. Durch solche Reformen würden die meisten Familien deutlich höhere Geldtransfers als derzeit beziehen. Für die Bewertung solcher Vorschläge ist es daher wichtig abschätzen zu können, was mit dem Geld geschehen würde.



## Aktueller Stand der Forschung

Ein Überblick zum aktuellen Stand der Forschung legt bereits nahe, dass Geldleistungen für Familien in der Regel durchaus den vorgesehenen Zweck erfüllen. Qualitative Studien für Deutschland zeigen, dass Eltern aus einkommensschwachen Familien eher bei sich als bei ihren Kindern sparen und sich oft große Sorgen machen, dass die Kinder unter der Armutslage leiden, nicht zuletzt im schulischen Bereich. Auch in quantitativen Studien zur Ausgabenstruktur der Haushalte zeigt sich, dass Eltern auch bei angespannter Haushaltssituation den Ausgaben für ihre Kinder Priorität einräumen. Die Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung liegen in armutsgefährdeten Familien zwar in absoluten Zahlen niedriger als im Durchschnitt der Bevölkerung, nicht jedoch im Verhältnis zu den Einkommen bzw. den gesamten Konsumausgaben. Im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten messen die Haushalte diesen Bereichen also die gleiche Bedeutung bei wie Haushalte mit höheren Einkommen. Ergebnisse von Feldexperimenten aus einkommensschwächeren Ländern deuten ebenfalls darauf hin, dass Geldleistungen gut funktionieren und nicht zweckentfremdet werden. So verbesserte z. B. ein Förderprogramm der Nichtregierungsorganisation *GiveDirectly* in Ostafrika die Einkommens- und die Ernährungssituation der betrachteten Haushalte, ohne den Müßiggang oder den Konsum von Alkohol und Zigaretten zu befördern.

## Vorgehensweise und Methodik

In der vorliegenden Studie wird für Deutschland untersucht, wie Geldleistungen auf die Einkommen und Ausgaben der Haushalte, den Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern sowie die Betreuung und Freizeitaktivitäten der Kinder wirken. Eine Herausforderung der Analyse besteht darin, über eine Beschreibung von Unterschieden zwischen Haushalten mit und ohne Geldleistungen hinauszugehen und tatsächliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge aufzudecken.

Dazu muss bekannt sein, wie sich die Zielgrößen entwickelt hätten, wenn die Geldleistung nicht geflossen wäre. Diese sogenannte kontrafaktische Situation ist jedoch auf der Ebene des einzelnen Haushalts per Definition nicht beobachtbar: Ein Haushalt bekommt in einem gegebenen Jahr entweder Geldleistungen in einer bestimmten Höhe oder nicht; wie er sich in diesem Jahr ohne Geldleistungen oder mit Leistungen in anderer Höhe verhalten hätte, ist nicht bekannt. Es bedarf daher einer plausiblen Vergleichsgruppe, die die kontrafaktische Situation so gut wie möglich approximiert. Dies ist die zentrale Herausforderung jeder Kausalanalyse. In der vorliegenden Studie werden für zwei bestehende Leistungen – das Landeserziehungsgeld und das Kindergeld – empirische Strategien entwickelt, um den kausalen Effekt von Geldleistungen auf die verschiedenen Zielgrößen abschätzen zu können. Die Untersuchung erfolgt in beiden Fällen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels.

**Landeserziehungsgeld** Das Landeserziehungsgeld ist eine Geldleistung für Familien, die von fünf Bundesländern im Anschluss an das Bundeserziehungsgeld, bzw. seit 2007 im Anschluss an das Bundeselterngeld, gewährt wird bzw. wurde. Anspruchsberechtigt sind Familien im unteren Einkommensbereich. Das Landeserziehungsgeld wird im zweiten und dritten Lebensjahr des Kindes gezahlt und ist je nach Bundesland an bestimmte Bedingungen bei der Arbeitszeit oder der

Nicht-Inanspruchnahme staatlich geförderter Kinderbetreuung geknüpft. Um die Wirkungen des Landeserziehungsgeldes zu untersuchen, wird ein sogenannter quasi-experimenteller Ansatz verwendet. Während bei einem klassischen Experiment die Geldleistung randomisiert zugeteilt werden würde, werden hier Unterschiede in der Gesetzgebung zwischen den Bundesländern und über die Zeit ausgenutzt. Die Vergleichsgruppe für Familien, die in einem bestimmten Jahr das Landeserziehungsgeld erhalten, sind also Haushalte in Bundesländern und Jahren ohne Landeserziehungsgeld. Mithilfe ökonomischer Verfahren werden beide Gruppen möglichst vergleichbar gemacht.

**Kindergeld** Um die Wirkung des Kindergeldes zu untersuchen, kann anders als beim Landeserziehungsgeld keine quasi-experimentelle Situation hergestellt werden. Denn während beim Landeserziehungsgeld Haushalte, die die jeweilige Leistung nicht beziehen, als Kontrollgruppe genutzt werden können, ist dies beim Kindergeld nicht möglich, da jede Familie mit Kindern unter 18 Jahren (bzw. 25 Jahren, wenn sich die Kinder noch in Ausbildung befinden) einen Anspruch auf Kindergeld hat. Genutzt werden daher die Variationen in der Höhe des Kindergeldes, die sich aus Gesetzesänderungen und dem inflationsbedingten Kaufkraftverlust ergeben. Dazu werden dieselben Familien über den Zeitverlauf verglichen. Potenziell verzerrende Faktoren, die sich über die Zeit nicht verändern, können dadurch herausgerechnet werden. Ein Vorteil unserer Untersuchung ist die Betrachtung unterschiedlicher Leistungen. Das Landeserziehungsgeld wird für Kinder in der Altersgruppe der Ein- bis Dreijährigen für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum gezahlt. Das Kindergeld mit einer Auszahlung von der Geburt bis zum 18. oder sogar 25. Geburtstag stellt hingegen eine längerfristige Leistung dar. Die Betrachtung der beiden Leistungen erlaubt es außerdem, Familien mit unterschiedlichem sozioökonomischen Hintergrund in den Blick zu nehmen. Das Landeserziehungsgeld richtet sich gezielt an Familien im unteren Einkommensbereich, das Kindergeld hingegen an Familien aus allen Einkommensbereichen.

## Ergebnisse und Schlussfolgerungen

**Landeserziehungsgeld** Haushalte mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld reduzieren ihr Arbeitseinkommen, kaufen sich mit dem Geldtransfer also Zeit. Dies ist ein durchaus intendierter Effekt, da der Bezug des Landeserziehungsgeldes an die Bedingung geknüpft ist, dass zumindest ein Elternteil eine bestimmte Wochenarbeitszeit nicht überschreiten darf; in einigen Bundesländern wird zudem gefordert, dass sich die Kinder, für die die Leistung gewährt wird, nicht in einer staatlich geförderten Betreuungseinrichtung befinden. Durch den Rückgang beim Arbeitseinkommen steigt das Haushaltsnettoeinkommen durch das Landeserziehungsgeld auch in einem geringeren Umfang, als es die durchschnittliche Höhe des Landeserziehungsgeldes vermuten ließe – im Durchschnitt um 47 Euro pro Monat. Der überwiegende Teil dieses zusätzlichen Einkommens (knapp 46 Euro) wird für den Konsum aufgewendet, die Ersparnis steigt nur minimal.

Das Landeserziehungsgeld hat keine Auswirkungen auf den Kauf oder Besitz von Unterhaltungselektronik (Fernseher oder DVD-Spieler). Ebenso führt es nicht zu einem gesteigerten Alkoholkonsum. Für Frauen in Haushalten mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld ist die Wahrscheinlichkeit zu rauchen im Zeitraum 2002 bis 2008 erhöht. Seit 2009 findet sich allerdings kein solcher Effekt mehr.

**Kindergeld** Eine Erhöhung des Kindergelds erhöht das Haushaltsnettoeinkommen nahezu im Verhältnis eins zu eins. Anders als beim Landeserziehungsgeld lässt sich kein Effekt auf das Erwerbsverhalten der Eltern feststellen – Eltern gehen also nicht weniger arbeiten, wenn sie mehr Kindergeld erhalten. Rund 77 Prozent einer Kindergelderhöhung werden von den Familien für Konsumzwecke verwendet. Nicht nachgewiesen werden kann ein Effekt des Kindergeldes auf den Kauf von Unterhaltungselektronik oder Alkohol. Der Anteil an Rauchern steigt durch das Kindergeld nicht. Männer, die bereits rauchen, steigern ihren Zigarettenkonsum zwischen 1998 und 2006 um durchschnittlich vier Zigaretten pro Tag pro 100 Euro Kindergeld. Seit 2008 ist keine derartige Steigerung mehr nachweisbar.

Durch das Kindergeld geben Familien mehr für die Miete aus. Bezogen auf 100 Euro Kindergeld beträgt der Anstieg 14 Euro; zugleich steigt die Wohnfläche im Schnitt um gut zwei Quadratmeter. Ein Teil des Kindergelds wird zudem für Bildung, Betreuung und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt: Kinder werden mit einer um fünf Prozentpunkte erhöhten Wahrscheinlichkeit außerhalb der Familie betreut. Unter Sechsjährige gehen mit einer um acht Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit zum Kinderturnen. Auch die Wahrscheinlichkeit, an Musikerziehung teilzunehmen bzw. ein Instrument zu lernen, steigt: für unter Sechsjährige um sieben Prozentpunkte und für Kinder zwischen 6 und 16 Jahren um elf Prozentpunkte.

Zusammenfassend deuten weder die bisherigen Studien noch die hier vorgelegten empirischen Untersuchungen auf eine systematische Zweckentfremdung von Geldleistungen durch die Eltern hin. Vielmehr zeigt gerade die Analyse des Kindergeldes, dass dieses sinnvoll für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt wird und dass sich die Wohnsituation der Familie durch das Kindergeld verbessert. Die Sorge vor einer massiven Zweckentfremdung eines Teilhabegeldes bzw. einer Kindergrundsicherung, die insbesondere Kinder im unteren Einkommensbereich stärker als bislang finanziell unterstützen würde, ist aufgrund der hier vorliegenden empirischen Ergebnisse nicht gerechtfertigt. Da auch Sachleistungen und zweckgebundene Geldleistungen wie beim Bildungs- und Teilhabepaket wegen der hohen Verwaltungsausgaben nie in voller Höhe bei den Kindern ankommen, plädieren wir angesichts der Studienlage zumindest für eine Beweislastumkehr und einen Verzicht auf einen Generalverdacht gegenüber Eltern in einkommensarmen Haushalten.

# 1 Einleitung

---

In Deutschland erhalten Kinder aus Haushalten mit Transferbezug (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Leistungen nach AsylbLG) seit 2011 Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT). Die Förderung erfolgt über Sach- und Dienstleistungen. Diese Art der Leistungsgewährung verursacht einen hohen administrativen Aufwand: Ursprüngliche Schätzungen gingen davon aus, dass der Verwaltungsaufwand bei etwa 20 Prozent der Fördersumme liegen würde; die tatsächlichen Personal- und Sachkosten der Verwaltung liegen vermutlich sogar bei knapp 30 Prozent (Sell, 2011; Öchsner, 2016; SOFI und IAB, 2016). Kritiker wenden ein, dass dieses Geld stattdessen besser in die Förderung der Kinder investiert werden sollte, etwa über eine Erhöhung der Geldleistungen, die den BuT-Anspruch begründen. Dem gegenüber steht die Sorge, ob eine als nicht-zweckgebundene Geldleistung ausgestaltete Förderung tatsächlich bei den Kindern ankommt oder von ihren Eltern für den Erwerb von Konsumgütern genutzt wird, die keinen positiven Effekt auf das Wohlergehen von Kinder haben.

Im vorliegenden Bericht, den das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim für die Bertelsmann Stiftung erarbeitet hat, wird empirisch untersucht, ob dieses Misstrauen gegenüber Geldleistungen begründet ist. Dazu wird analysiert, ob bestehende Geldleistungen für Familien tatsächlich bei den Kindern ankommen. Die Frage ist nicht nur relevant für die Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets, sondern gewinnt neue Bedeutung durch aktuelle familien- und sozialpolitische Vorschläge wie beispielsweise ein Teilhabegeld oder eine Kindergrundsicherung. Die meisten Familien würden dadurch deutlich höhere Geldtransfers als derzeit beziehen. Für die Bewertung der Vorschläge ist es wichtig, abschätzen zu können, was mit dem Geld geschehen würde.

In Kapitel 2 wird im Kontext der existierenden Forschung zunächst erläutert, warum es grundsätzlich schwierig ist, die Wirkung von Geldleistungen sauber zu identifizieren. Die zuverlässigsten Erkenntnisse lassen sich aus randomisierten Experimenten gewinnen. Die bisherige Evidenz (insbesondere aus Entwicklungsländern) legt nahe, dass es zu keiner massiven Zweckentfremdung von Geldleistungen kommt und diese im Vergleich zu der traditionellen Form der Entwicklungshilfe in Form von Sachleistungen eine kosteneffiziente Art der Unterstützung darstellen. Auch qualitative Studien für Deutschland deuten darauf hin, dass – von zweifellos vorhandenen Ausnahmen abgesehen – Eltern tendenziell eher bei sich als bei ihren Kindern sparen.

In Kapitel 3 werden eigene empirische Untersuchungen für Deutschland vorgelegt. Analysiert wird, wie Geldleistungen für Familien auf die Einkommen und Ausgaben der Haushalte, den Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern sowie die Betreuungssituation und die Freizeitaktivitäten der Kinder wirken. Datenbasis ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Die Fallzahlen sind bedeutend größer als in den vorliegenden qualitativen Studien und den Experimenten. Anders als bei letzteren werden jedoch in den hier verwendeten Daten des SOEP die betrachteten Geldleistungen nicht per Randomisierung zugeteilt. Daher müssen sogenannte quasi-experimentelle Strategien gefunden werden, um den verzerrenden Einfluss unbeobachteter Faktoren, die zugleich den Bezug von Geldleistungen und die Zielgrößen beeinflussen, auszuschalten und die tatsächliche Wirkung der Leistungen zu identifizieren.

Für zwei Geldleistungen – das Landeserziehungsgeld sowie das Kindergeld – werden solche Strategien hier vorgestellt. Im Falle des Landeserziehungsgeldes wird der Umstand ausgenutzt, dass die Leistung nur in einigen Bundesländern und in bestimmten Zeiträumen gezahlt wurde beziehungsweise wird. Wir vergleichen also Familien in Bundesländern, die Landeserziehungsgeld zahlen, mit Familien, die bezüglich ihrer sozioökonomischen Charakteristika vergleichbar sind, jedoch in Bundesländern leben, in denen kein Landeserziehungsgeld gezahlt wird. Zusätzlich wird die Variation innerhalb eines Bundeslandes genutzt, zwischen Jahren mit und ohne Landeserziehungsgeld.

Während beim Landeserziehungsgeld Haushalte, die die jeweilige Leistung nicht beziehen, als Kontrollgruppe genutzt werden können, ist dies beim Kindergeld nicht möglich, da im Prinzip jede Familie mit einem oder mehreren Kindern einen Anspruch auf die Leistung hat. Aus diesem Grund verwenden wir die Variation in der Leistungshöhe, die sich aus Gesetzesänderungen und dem inflationsbedingten Kaufkraftverlust ergibt. Wir vergleichen dazu dieselben Familien über den Zeitverlauf und analysieren, ob die Höhe des Kindergelds einen Einfluss auf die oben genannten Zielgrößen hat.

Ein Vorteil unserer Untersuchung ist die Betrachtung unterschiedlicher Leistungen. Das Landeserziehungsgeld wird für Kinder in der Altersgruppe der Ein- bis Dreijährigen für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum gezahlt, während das Kindergeld mit einer Auszahlung von der Geburt bis zum 25. Lebensjahr eine sehr umfassende Leistung darstellt. Die Betrachtung der beiden Leistungen erlaubt es außerdem, Familien mit unterschiedlichem sozioökonomischen Hintergrund in den Blick zu nehmen. Das Landeserziehungsgeld richtet sich an Familien im unteren Einkommensbereich, vom Kindergeld hingegen profitieren die Familien aus den Einkommensbereichen oberhalb des SGB-II-Bezugs.

Kapitel 4 fasst die wichtigsten Ergebnisse noch einmal zusammen und zieht ein Fazit.

## 2 Stand der Forschung und methodische Gesichtspunkte

---

In diesem Kapitel wird der Stand der Forschung zur Verwendung von Geldleistungen skizziert. Berichte aus der Praxis zum Missbrauch von Leistungen treffen auf eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Studien sowohl qualitativer als auch quantitativer Art, die auf einen überwiegend verantwortungsvollen Umgang mit den Mitteln hindeuten. Als Überleitung zu unseren empirischen Untersuchungen wird zudem auf die Schwierigkeit eingegangen, bei der Frage nach der Wirkung von Geldleistungen zu einer eindeutigen Antwort zu gelangen.

### 2.1 Beschreibende und qualitative Ansätze

**Berichte aus der Praxis** Bei der Frage, ob Geldleistungen für Familien bei den Kindern ankommen, stehen häufig kritische Stimmen im Vordergrund. Praktiker aus der Sozialarbeit berichten davon, dass Kinder von Arbeitslosengeld-II-Empfängern morgens ohne Frühstück zur Schule gingen und auch sonst vernachlässigt würden, während in den Familien gleichzeitig Geld für andere Dinge vorhanden sei: „Spätestens ab dem 20. des Monats gibt es, wenn überhaupt, nur noch Nudeln mit Ketchup – aber Hauptsache, der Riesen-Flatscreen-Fernseher flimmert im Wohnzimmer“.<sup>1</sup> Diese Fälle sind plakativ, weshalb eine negative Selektion bei der Berichterstattung nicht auszuschließen ist. Sie treffen auf ein generelles Misstrauen gegenüber Hilfeempfängern und verstärken dieses. Als Reaktion darauf entstehen Hilfsleistungen in Form von zweckgebundenen Geldleistungen (wie beim deutschen Bildungs- und Teilhabepaket) oder von Sachleistungen (etwa bei den US-amerikanischen *food stamps* oder traditionell in der Entwicklungshilfe).

**Beschreibung von Notlagen und Bewältigungsstrategien** Eine systematischere Befragung von Familien im Rahmen qualitativer Studien liefert ein anderes Bild. Familien mit geringen Einkommen in der Region Braunschweig wurden gefragt, auf was sie verzichten, wenn das Geld nicht reicht (Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz, 2011). Deutlich über drei Viertel gaben an, beim Urlaub, der eigenen Kleidung, bei Kino-, Theater- und Konzertbesuchen zu sparen. Auch bei Zeitschriften, Geschenken oder Sport und Hobbys wird häufig gespart. Bei den Bedürfnissen ihrer Kinder zu sparen, wird hingegen von den wenigsten der befragten Familien erwogen; diese Möglichkeit rangiert an letzter Stelle unter den 14 Antwortkategorien. Auf die Frage, in welchen Bereichen sich die Eltern noch stärkere Unterstüt-

<sup>1</sup> Wolfgang Büscher, Sprecher der Berliner Arche, zitiert nach <https://www.bild.de/news/inland/kinderarmut/der-sprecher-der-arche-ueber-null-bock-eltern-55535440.bild.html>, Zugriff am 03.09.2018.

zung wünschen, tauchen Angebote für die Kinder (insbesondere bei schulischen Problemen) gleich nach der Unterstützung im Umgang mit Ämtern und Behörden auf dem zweiten Platz auf. Dies deckt sich mit der qualitativen Studie von Andresen und Galic (2015), in der Eltern ebenfalls angeben, im Zweifel eher bei sich selbst als bei ihren Kindern zu sparen, und sich um die Folgen der eigenen Armut für die Kinder, nicht zuletzt im schulischen Bereich, sorgen.

Allerdings bewerten die in der Studie aus der Region Braunschweig ebenfalls befragten Akteure der sozialen Arbeit<sup>2</sup> die Prioritäten der Haushalte anders. Diese sind der Meinung, dass die einkommensschwachen Haushalte vor allem beim Urlaub und bei Kino-, Theater- und Konzertbesuchen sparen, wenn das Geld knapp ist. Allerdings ist der Bedarf der Kinder aus ihrer Sicht nicht der letzte Posten, an dem gespart wird, sondern rangiert auf Platz 6 von 14. Vielmehr würde zuletzt bei Kaffee, Alkohol und Zigaretten gespart. Aus Sicht der Studienautoren zeigt diese Einschätzung, dass die Akteure, „als Teil der gesellschaftlichen Realität, nicht gegen die Reproduzierung dieser [negativen] Vorstellung von „armen“ Eltern gefeit sind“ (S.77). Eine andere Interpretation ist, dass die Eltern in der Befragung ihre Prioritäten bewusst oder unbewusst etwas geschönt haben.

Dagegen sprechen allerdings Erkenntnisse einer weiteren Studie, die im Rahmen des ersten Armuts- und Reichtumsberichts für Baden-Württemberg die Konsumstruktur einkommensschwacher Haushalte untersucht (Kirchmann, Kleimann und Schafstädt, 2014). Die Daten stammen aus der Welle 2008 der alle fünf Jahre erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. In diesem Datensatz werden nicht nur einkommensschwache Haushalte befragt und der Fokus liegt, anders als in den oben genannten Studien, nicht auf der Alltagsbewältigung und den sozialen Hilfen. Der Anreiz, sich in der Befragung als besonders unterstützungswürdig darzustellen, ist also deutlich geringer. Die Studie bestätigt, dass vor allem beim Urlaub, der Freizeitgestaltung und beim Medienkonsum gespart wird. Die Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung liegen in armutsgefährdeten Familien zwar in absoluten Zahlen niedriger als im Durchschnitt der Bevölkerung, nicht jedoch im Verhältnis zu den Einkommen beziehungsweise den gesamten Konsumausgaben. Im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten räumen ärmere Familien diesen Bereichen also die gleiche Bedeutung ein wie solche mit höheren Einkommen.

## 2.2 Experimentelle Strategien

**Herausforderungen bei einer Kausalanalyse** Im vorliegenden Bericht wird, als Ergänzung zu diesen beschreibenden Studien, ein kausaler Ansatz verfolgt. Auf Basis eines großen Haushaltsdatensatzes soll untersucht werden, wie Geldleistungen für Familien auf die Einkommen und Ausgaben der Haushalte, den Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern sowie die Betreuung und Freizeitaktivitäten der Kinder wirken. Um diese kausalen Effekte zu isolieren, muss bekannt sein, wie sich die Zielgrößen entwickelt hätten, wenn die Geldleistung nicht geflossen wäre. Diese kontrafaktische Situation ist jedoch auf der Ebene des einzelnen Haushalts per Definition nicht beobachtbar: Ein Haushalt bekommt in einem gegebenen

<sup>2</sup> Stadt-, Gemeinde- und Landkreisverwaltungen, Freie Träger der Wohlfahrtspflege, Kirchengemeinden, Tageseinrichtungen für Kinder, Grundschulen

Jahr entweder Geldleistungen in einer bestimmten Höhe oder nicht; wie er sich in diesem Jahr ohne Geldleistungen oder mit Leistungen in anderer Höhe verhalten hätte, ist nicht bekannt. Es bedarf daher einer plausiblen Vergleichsgruppe, die die kontrafaktische Situation so gut wie möglich approximiert. Dies ist die zentrale Herausforderung jeder Kausalanalyse.

**Randomisierte Experimente** Der „Goldstandard“ einer Kausalanalyse wäre ein randomisiertes Feldexperiment, bei dem man beispielsweise einer zufällig ausgewählten Gruppe von Haushalten eine Geldleistung für Kinder gewährt, einer zweiten Gruppe eine Sachleistung und einer dritten Gruppe keine Mittel (oder in anderer Höhe). Durch die Randomisierung können jegliche Unterschiede zwischen den Gruppen auf die Geld- oder Sachleistungen zurückgeführt werden. Die Durchführung eines solchen Feldexperiments ist allerdings sehr teuer. Außerdem ist nicht klar, ob es ethisch vertretbar und politisch mehrheitsfähig ist, Leistungen für Kinder – selbst im Rahmen eines Experiments – nach dem Zufallsprinzip und nicht nach Bedürftigkeit zu verteilen. Geringe Fallzahlen können die statistische Aussagekraft von Experimenten schwächen. Teilnehmer, die ihr Verhalten an Annahmen über seine soziale Erwünschtheit orientieren, können ihre qualitative Aussagekraft mindern. Während die soziale Erwünschtheit auch außerhalb eines experimentellen Rahmens zu – unter Umständen positiven, aber nicht systematischen – Verhaltensänderungen führen kann, ist innerhalb eines Experiments eine Verzerrung der Ergebnisse durch einen sogenannten „Hawthorne-Effekt“ möglich. Er beschreibt, dass ein „erwünschtes“ Verhalten nicht durch ein Treatment, sondern allein durch die Teilnahme an einem Experiment an sich induziert wird. Generell stellt sich stets die Frage, in welchem Maße Ergebnisse über den Kontext des Experiments selbst hinaus verallgemeinert werden können.

**Ergebnisse aus Feldexperimenten** Feldexperimente zur Wirkung von Geldleistungen wurden bisher fast ausschließlich in einkommensschwächeren Ländern durchgeführt. In der Entwicklungshilfe dominierte lange Zeit die Hilfe durch Sachleistungen. In den letzten Jahren wächst jedoch die Zahl der Programme, die auf Geldleistungen setzen. Eine wachsende empirische Literatur zu Feldexperimenten in Entwicklungsländern deutet darauf hin, dass Geldleistungen gut funktionieren.<sup>3</sup> Allerdings sind die Transfers meist an Auflagen geknüpft (sogenannte *conditional cash transfers*). Zu bedingungslosen Geldtransfers gibt es bislang noch wenig experimentelle Evidenz. So wurde ein Förderprogramm der Nichtregierungsorganisation *GiveDirectly* in Ostafrika von Haushofer und Shapiro (2016) mithilfe eines Feldexperiments positiv evaluiert. Die finanzielle Hilfe verbesserte die Einkommens- und die Ernährungssituation der Haushalte, ohne den Müßiggang oder den Konsum von Alkohol und Zigaretten zu befördern (siehe auch Lowrey, 2018, Kap. 4). Generell gibt es aus den randomisierten Experimenten in Entwicklungsländern kaum Hinweise darauf, dass Geldleistungen – egal ob an Bedingungen geknüpft oder nicht – für Alkohol und Zigaretten zweckentfremdet werden. Wie Evans und Popova (2017) zeigen, finden nur 3 von 17 Feldexperimenten einen Anstieg im Konsum dieser Güter, der jedoch stets statistisch insignifikant ausfällt. Dies liegt vermutlich nicht an fehlender statistischer Trennschärfe (*power*), da die Studien für andere Ausgabenkategorien und den gesamten Konsum durchaus statistisch signifikante Wirkungen der Geldleistungen nachweisen.

<sup>3</sup> Siehe die Überblicksstudien der OECD (2013) und von Banerjee u. a. (2017).



## 2.3 Quasi-experimentelle Strategien

Dort, wo keine Daten aus Experimenten vorliegen, ist die Identifikation von kausalen Effekten deutlich schwieriger. So kann man die Empfänger von Geldleistungen (ALG II, Kinderzuschlag, Wohngeld, Asylbewerberleistungen) in einer Querschnittsanalyse mit Haushalten vergleichen, die diese Leistungen nicht erhalten. Die Studie von Tophoven, Wenzig und Lietzmann (2015) dokumentiert beispielsweise die Unterversorgungslagen von Kindern unter 15 Jahren in ALG-II-Haushalten durch den Vergleich mit Haushalten in einer gesicherten Einkommenssituation. So leben Kinder in ALG-II-Haushalten in schlechteren Wohnverhältnissen und müssen sich unter anderem bei (neuer) Kleidung sowie bei der sozialen Teilhabe (Urlaub, Freunde einladen, Essen gehen, Kino) einschränken. Ein ähnlicher Vergleich ist auch für die hier betrachteten Zielgrößen denkbar. Die Schwierigkeit dabei ist aber, dass die Unterversorgung nicht kausal auf den ALG-II-Bezug zurückgeführt werden kann, weil sich beide Haushaltsgruppen nicht nur im ALG-II-Bezug, sondern auch im Einkommen und vermutlich auch bezüglich anderer Merkmale unterscheiden. Entsprechend ist die Studie von Tophoven, Wenzig und Lietzmann als (wichtige) Beschreibung von Unterversorgungslagen konzipiert. Sie beantwortet aber nicht die Frage, wie die Unterversorgung aussähe, wenn die Haushalte statt der tatsächlichen ALG-II-Zahlungen Geldleistungen in anderer Höhe, Sachleistungen oder im Extremfall gar keine Leistungen erhielten. Um diese Fragen zu beantworten, müsste man eine Gruppe von Haushalten finden, die nicht nur über das gleiche Einkommen wie die ALG-II-Haushalte verfügt, sondern auch hinsichtlich der übrigen Merkmale vergleichbar ist und sich nur im ALG-II-Bezug unterscheidet. Eine solche Gruppe zu finden, dürfte sehr schwierig sein, da wegen des Gebots der Gleichbehandlung vergleichbare Haushalte in der Regel auch gleiche Ansprüche auf Sozialleistungen haben.

Die Variation im ALG-II-Bezug käme dann vor allem aus der Diskrepanz zwischen rechtlichem Anspruch und tatsächlicher Inanspruchnahme. Diese Variation ist durchaus vorhanden, allerdings korreliert sie mit beobachteten und unbeobachteten Eigenschaften der Haushalte.

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten einer Wirkungsanalyse mit nicht-experimentellen Daten, sucht eine quasi-experimentelle Strategie Faktoren, die den Bezug oder die Höhe einer Geldleistung beeinflussen, aber gleichzeitig keinen direkten (oder zumindest nur einen beobachtbaren) Einfluss auf die Zielgrößen haben. Gut geeignet sind dafür Unterschiede in der Gesetzeslage zu familienpolitischen Leistungen. Diese können sowohl auf regionaler Ebene vorliegen, als auch im Zeitverlauf, beispielsweise durch die Einführung oder Abschaffung einer Leistung sowie durch Variationen in ihrer Höhe. In der vorliegenden Untersuchung entwickeln wir für zwei Geldleistungen an Familien – das Landeserziehungsgeld und das Kindergeld – konkrete quasi-experimentelle Strategien für eine Identifikation kausaler Effekte.

## 3 Empirische Analysen für Deutschland

---

In diesem Kapitel werden unsere eigenen empirischen Untersuchungen zur Wirkung von Geldleistungen auf die Einkommen und Ausgaben von Familien, den Alkohol- und Tabakkonsum sowie die Betreuungssituation und die Freizeitaktivitäten der Kinder vorgestellt. Datenbasis ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Ziel ist es, über eine Beschreibung von Unterschieden zwischen Haushalten mit und ohne Geldleistungen hinauszugehen und die tatsächliche Wirkung der Leistungen zu identifizieren. Uns geht es also um Kausalität statt Korrelation. Wir benötigen daher Haushalte, die sich im Bezug oder in der Höhe einer bestimmten Geldleistung unterscheiden, ansonsten aber möglichst vergleichbar sind und somit als Kontrollgruppe dienen können. Eine solche „quasi-experimentelle“ Situation lässt sich beim Landeserziehungsgeld konstruieren. Beim Kindergeld lassen sich die nominale Variation über die Zeit und der reale Kaufkraftverlust in den Jahren zwischen den Anpassungen nutzen. Nach einer Beschreibung des Datensatzes gehen wir in zwei Unterkapiteln für jede Leistung jeweils kurz auf die institutionellen Rahmenbedingungen und die bereits vorhandenen Studien ein, erläutern dann unseren konkreten empirischen Ansatz und stellen die Ergebnisse zur Diskussion.

### 3.1 Datengrundlage: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Befragung von über 20.000 Personen aus rund 12.000 Haushalten in Deutschland (Wagner, Frick und Schupp, 2007). Für Gesamtdeutschland ist eine Betrachtung ab 1990 möglich. Das Fragenspektrum ist sehr breit und deckt neben Einkommensdaten auf Haushalts- und Individualebene auch eine Vielzahl sozio-ökonomischer Informationen ab.

**Datenaufbereitung** Als gemeinsamen Ausgangspunkt für die Analysen zu den beiden Leistungen (Landeserziehungsgeld und Kindergeld) erstellen wir aus dem SOEP einen Datensatz, der nur Haushalte mit Kindern umfasst, sowohl Paarhaushalte als auch Alleinerziehende. Dafür werden alle Wellen zwischen den Jahren 1984 und 2016 berücksichtigt. Ausreißer, d. h. Beobachtungen, deren Werte für eine Reihe von Schlüsselvariablen (beispielsweise Arbeitslohn und -stunden, Ersparnis oder Nettoeinkommen des Haushalts) oberhalb des 99. Perzentils liegen, werden aus Robustheitsgründen ausgeschlossen. So ergibt sich aus den ursprünglichen Daten eine Stichprobe mit 16.436 Haushalten. Für diese Haushalte liegen 79.237 Beobachtungen vor; im Schnitt wird ein Haushalt also in knapp fünf Wellen des SOEP beobachtet. Für die 30.951 Kinder dieser Haushalte liegen insgesamt 142.522 Beobachtungen vor.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Charakteristika der Haushalte in der Stichprobe. Der Anteil der Alleinerziehenden liegt über alle Jahre hinweg bei 17 Prozent. Im Schnitt haben die Familien 1,8 Kinder im Alter bis 16 Jahren. Das Durchschnittsalter des jüngsten Kindes liegt bei 6,4 Jahren. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund liegt bei Männern wie Frauen bei 27 Prozent. Im Durchschnitt verfügen 17 Prozent der Frauen über einen tertiären Bildungsabschluss, 62 Prozent über eine Berufsausbildung und 21 Prozent über eine sonstige Qualifikation als höchsten Bildungsabschluss. Bei den Männern sind die Anteile mit tertiärem Abschluss und Berufsausbildung leicht höher.

TABELLE 1 Haushaltseigenschaften (vollständige Stichprobe)

|                            | MITTELWERT    | SD   | MIN.    | MAX.  |
|----------------------------|---------------|------|---------|-------|
| Alleinerziehend            | 0,17          | 0,37 | 0: nein | 1: ja |
| davon Frauen               | 0,93          | 0,25 | 0: nein | 1: ja |
| Anzahl Kinder              | 1,77          | 0,83 | 1       | 9     |
| Alter jüngstes Kind        | 6,39          | 4,46 | 0       | 16    |
| Migrationshintergrund (F)  | 0,27          | 0,44 | 0       | 1     |
| Migrationshintergrund (M)  | 0,27          | 0,45 | 0       | 1     |
| Tertiärer Abschluss (F)    | 0,17          | 0,37 | 0       | 1     |
| Beruflicher Abschluss (F)  | 0,62          | 0,49 | 0       | 1     |
| Übrige (F)                 | 0,21          | 0,41 | 0       | 1     |
| Tertiärer Abschluss (M)    | 0,20          | 0,40 | 0       | 1     |
| Beruflicher Abschluss (M)  | 0,65          | 0,48 | 0       | 1     |
| Übrige (M)                 | 0,16          | 0,36 | 0       | 1     |
| <b>Haushalte insgesamt</b> | <b>79.237</b> |      |         |       |

SD: Standardabweichung. F: Frau. M: Mann. Abweichungen zu 100 Prozent entstehen durch Rundung der Einzelwerte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Die empirischen Strategien zur Analyse von Landeserziehungsgeld und Kindergeld stellen zum Teil spezifische Datenanforderungen, die weitere Einschränkungen der Stichprobe erforderlich machen. Diese werden in den jeweiligen Abschnitten gesondert dargestellt.

**Zielgrößen** Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Zielgrößen unserer Analysen, Abschnitt A.1 im Anhang stellt die den Variablen zugrundeliegenden Fragen dar. Zunächst wird für jede der drei Geldleistungen geprüft, wie sich die untersuchte Leistung auf das Nettoeinkommen der Haushalte auswirkt. Die entsprechende Variable ist für den gesamten Zeitraum von 1984 bis 2016 im SOEP verfügbar. Der Mittelwert für das Haushaltsnettoeinkommen liegt bei 2.312 Euro pro Monat. Es wurde an dieser Stelle keine Inflationsanpassung vorgenommen. Entsprechend gehen in den Mittelwert auch die im Schnitt niedrigeren Einkommen früherer Jahre ein. Wir kommen bei der Vorstellung der Schätzmodelle für die beiden Leistungen auf diesen Punkt zurück.

TABELLE 2 Haushaltseigenschaften (vollständige Stichprobe)

|                                       | MITTELWERT | SD    | MIN.    | MAX.          | N       |
|---------------------------------------|------------|-------|---------|---------------|---------|
| <b>ZIELGRÖSSEN AUF HAUSHALTSEBENE</b> |            |       |         |               |         |
| Nettoeinkommen (Euro/Monat)           | 2.312      | 1.086 | 102     | 7.000         | 75.848  |
| Arbeitseinkommen (Euro/Monat)         | 2.966      | 1.978 | 0       | 11.170,67     | 77.710  |
| Ersparnis (Euro/Monat)                | 161        | 249   | 0       | 2.000         | 59.346  |
| Konsumausgaben (Euro/Monat)           | 2.220      | 927   | 0       | 5.800         | 57.124  |
| Kaltmiete (Euro/Monat)                | 439        | 220   | 0       | 2.330         | 48.258  |
| Lebensmittelausgaben (Euro/Woche)     | 118        | 54    | 10      | 400           | 13.872  |
| Fernseher: Besitz                     | 0,96       | 0,19  | 0: nein | 1: ja         | 36.821  |
| Fernseher: Neuanschaffung             | 0,1        | 0,31  | 0: nein | 1: ja         | 29.300  |
| DVD-Spieler: Besitz                   | 0,71       | 0,45  | 0: nein | 1: ja         | 22.423  |
| DVD-Spieler: Neuanschaffung           | 0,06       | 0,23  | 0: nein | 1: ja         | 22.422  |
| Möbel: Neuanschaffung                 | 0,45       | 0,50  | 0: nein | 1: ja         | 21.006  |
| Jährlicher Urlaub                     | 0,59       | 0,49  | 0: nein | 1: ja         | 21.132  |
| Auto: Besitz                          | 0,85       | 0,36  | 0: nein | 1: ja         | 36.893  |
| Anzahl Bücher im Haushalt             | 191        | 233   | 5       | 1.000         | 10.113  |
| <b>ZIELGRÖSSEN AUF PERSONENEBENE</b>  |            |       |         |               |         |
| Rauchen (F)                           | 0,33       | 0,47  | 0: nein | 1: ja         | 26.623  |
| Rauchen (M)                           | 0,40       | 0,49  | 0: nein | 1: ja         | 21.088  |
| Anzahl Zigaretten/Tag (F)             | 13,85      | 7,82  | 1       | 60            | 7.142   |
| Anzahl Zigaretten/Tag (M)             | 16,95      | 8,82  | 1       | 60            | 6.918   |
| Bierkonsum (F)                        | 0,70       | 0,83  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 5.424   |
| Bierkonsum (M)                        | 1,67       | 0,95  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 4.366   |
| Weinkonsum (F)                        | 1,16       | 0,83  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 5.455   |
| Weinkonsum (M)                        | 1,11       | 0,84  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 4.335   |
| Spirituosenkonsum (F)                 | 0,36       | 0,56  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 5.403   |
| Spirituosenkonsum (M)                 | 0,70       | 0,69  | 0: nie  | 3: regelmäßig | 4.335   |
| <b>ZIELGRÖSSEN AUF KINDEREBENE</b>    |            |       |         |               |         |
| Externe Kinderbetreuung               | 0,30       | 0,46  | 0: nein | 1: ja         | 142.522 |
| Kinderturnen (unter 6)                | 0,15       | 0,36  | 0: nein | 1: ja         | 53.193  |
| Musikerziehung (unter 6)              | 0,06       | 0,23  | 0: nein | 1: ja         | 53.192  |
| Mutter-Kind-Gruppe (unter 6)          | 0,06       | 0,23  | 0: nein | 1: ja         | 53.181  |
| Sportverein (6–16)                    | 0,31       | 0,46  | 0: nein | 1: ja         | 53.182  |
| Musikschule (6–16)                    | 0,12       | 0,33  | 0: nein | 1: ja         | 53.181  |
| Jugendgruppe (6–16)                   | 0,04       | 0,20  | 0: nein | 1: ja         | 53.181  |

SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. F: Frau. M: Mann. Abweichungen zu 100 Prozent entstehen durch Rundung der Einzelwerte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Ein Transfer schlägt sich nicht unbedingt eins zu eins im Nettoeinkommen nieder, weil andere Leistungen im Gegenzug eventuell sinken (ein wichtiges Beispiel ist die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II) und der Haushalt sein Arbeitsangebot möglicherweise anpasst. Wir betrachten daher stets auch die Wirkung der Leistungen auf das (Brutto-)Arbeitseinkommen. Hier liegt der Durchschnitt bei 2.966 Euro pro Monat und Haushalt. Die Arbeitseinkommen liegen also im Schnitt über den Nettoeinkommen; die zusätzlichen Einkünfte (z. B. Kapital- und Transfereinkommen), die bei letzteren berücksichtigt werden, spielen für die meisten Haushalte also eine geringere Rolle als die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die von den Arbeitseinkommen abgezogen werden.

Im zweiten Schritt untersuchen wir die Verwendung des zusätzlichen Einkommens, gehen also der Frage nach, ob und wie sich die Spar- oder Konsumgewohnheiten eines Haushalts durch den Bezug der Geldleistungen verändern. Die Variablen zu Ersparnis und Konsumausgaben sind zwischen 1992 und 2014 verfügbar. Neben den Ausgaben des Haushaltes für Lebensmittel (erhoben in den Jahren 1998, 2000, 2001 und seitdem alle zwei Jahre) betrachten wir auch die Anschaffung langlebiger Haushalts- und Konsumgüter. Das SOEP fragt unter anderem nach Autos, Fernsehern und DVD-Spielern.<sup>4</sup> Im Zuge der Debatte um das Bildungs- und Teilhabepaket wurde gelegentlich der Verdacht geäußert, dass für Kinder gedachte Geldleistungen insbesondere für Fernseher zweckentfremdet würden. Dies soll hier getestet werden. Weitere Zielgrößen bei der Ausgabenstruktur sind die Neuanschaffung von Möbeln, ein jährlicher Urlaub und die Anzahl der Bücher im Haushalt.<sup>5</sup>

Als relativ eindeutige Maße für eine Zweckentfremdung analysieren wir, ob es durch die Geldleistungen für Kinder zu Veränderungen im Rauchverhalten und im Alkoholkonsum der Eltern kommt. Angaben zum Rauchverhalten sind seit 2002 verfügbar, Daten zum Alkoholkonsum (Bier, Wein und Spirituosen) nur in den drei Wellen 2006, 2008 und 2010. Ein Drittel der Frauen und 40 Prozent der Männer geben an, dass sie rauchen. Die Männer rauchen durchschnittlich 17 Zigaretten pro Tag, die Frauen 14.<sup>6</sup> Beim Alkoholkonsum werden vier Antwortkategorien unterschieden, von „nie“ über „selten“ und „ab und zu“ bis „regelmäßig“. Um später durchgängig lineare Modelle schätzen zu können, weisen wir den Kategorien Zahlenwerte zu, auch wenn wir damit den eigentlich diskreten Charakter der Antworten vernachlässigen. Männer konsumieren deutlich häufiger Bier und Spirituosen, beim Wein konsumieren Frauen etwas mehr, die Geschlechterdifferenz ist jedoch kleiner.

Schlussendlich berechnen wir, wie eine Erhöhung des Nettohaushaltseinkommens auf die Inanspruchnahme externer Kinderbetreuung und auf (meist Kosten verursachende) Freizeitaktivitäten der Kinder wirkt; ob also Eltern durch die

4 Die Frage zur Anschaffung eines Fernsehers wird im SOEP von 1998 bis 2013 (im Zweijahresturnus) gestellt. Der Besitz eines Fernsehers wird in den Jahren 1990, 1992, 1993, 1995, 1996, 1998 und von 1999 bis 2013 alle zwei Jahre abgefragt. Die Anschaffung eines neuen DVD-Spielers wird zwischen 2004 und 2010 alle zwei Jahre und von 2010 bis 2013 jährlich erhoben. Informationen zum Besitz eines Autos liegen für die Jahre 1990 bis 1993, 1995, 1996, 2000 und seitdem alle zwei Jahre bis 2010 vor, außerdem für die Jahre 2011, 2012 und 2013.

5 Die alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) enthält deutlich detailliertere Informationen zu den Ausgaben der Haushalte. Die EVS ist jedoch kein Panel, man kann also die Haushalte nicht über die Zeit beobachten. Der Datensatz ist somit für die in diesem Bericht verwendeten empirischen Strategien nicht geeignet.

6 Da Zigaretten die mit Abstand am häufigsten konsumierten Tabakerzeugnisse sind, klammern wir in dieser Untersuchung Zigarren oder Pfeifen aus.

zusätzliche finanzielle Unterstützung ihren unter sechsjährigen Kindern die im SOEP erfassten Angebote „Kinderturnen, -sport, -schwimmen“, „frühkindliche Musikerziehung“ oder die Teilnahme an „Sonstigen Eltern-Kind-Gruppen“ bieten können. Analog zu den Zielgrößen für unter Sechsjährige werden auch für Kinder zwischen 6 und 16 Jahren die Kategorien Sport, Musik und sonstige Jugendgruppen betrachtet. Dabei geht es um Angebote, die nicht in der Schule oder an die Schule angeschlossen stattfinden, wie es beispielsweise bei schulischen Arbeitsgemeinschaften der Fall wäre. Alle Variablen sind 2006, 2008, 2010 und dann jährlich verfügbar. Etwa 30 Prozent aller Kinder bis 16 Jahre werden außerhalb der Familie betreut, etwa in Kindertagesstätten, durch eine Tagesmutter oder in einem Hort (im Kindergartenalter liegt der Anteil mit über 90 Prozent deutlich höher). Ebenfalls bei etwa 30 Prozent liegt der Anteil der Kinder, die im Alter von 6 bis 16 Jahren Mitglied in einem Sportverein sind. Die anderen Angebote werden seltener in Anspruch genommen.

Die Wahl der Zielgrößen für Kinder haben wir auf Indikatoren eingeschränkt, die möglichst eindeutig die Teilnahme oder Nichtteilnahme eines Kindes an bestimmten Aktivitäten kennzeichnen. Darüber hinaus fragt das SOEP auch diverse Kennziffern zur kindlichen Entwicklung und Gesundheit ab sowie Einschätzungen der Mutter zur Zufriedenheit mit ihrer Rolle. Auf derartige Zielgrößen haben wir bewusst verzichtet und stattdessen solche bevorzugt, die möglichst eindeutig in Kategorien beziehungsweise als Zahlenwerte erhoben werden. Bei subjektiven Einschätzungen dagegen haben in höherem Maß unbeobachtbare Faktoren, wie die Zeit, die Mutter und Kind miteinander verbringen, oder der Vergleich mit persönlichem Umfeld und Erwartungen, einen potentiell verzerrenden Einfluss. Zudem liegt für viele Variablen zur kindlichen Entwicklung keine ausreichende Zahl von Beobachtungen vor.

### 3.2 Landeserziehungsgeld

#### Das Wichtigste in Kürze

Das Landeserziehungsgeld (LEG) ist eine Geldleistung für Familien, die von fünf Bundesländern im Anschluss an das Bundeserziehungsgeld (BerzG), beziehungsweise seit 2007 im Anschluss an das Bundeselterngeld (BEG), in Höhe von 150 bis 300 Euro pro Monat und Kind gewährt wird beziehungsweise wurde.

Wir nutzen die Variation in der Anspruchsberechtigung zwischen den Bundesländern und über die Zeit, um mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes die Wirkung des Landeserziehungsgeldes auf Konsum und Verhalten von Familien zu untersuchen. Die Ergebnisse stellen einen Vergleich zu einer hypothetischen Situation ohne die Leistung dar.

Die wichtigsten Befunde sind:

- Haushalte mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld reduzieren ihr Arbeitseinkommen, kaufen sich mit dem Geldtransfer also Zeit.
- Das Nettoeinkommen steigt im Durchschnitt um 47 Euro pro Monat.

- Der überwiegende Teil dieses zusätzlichen Einkommens (knapp 46 Euro) wird für den Konsum aufgewendet, die Ersparnis steigt nur minimal.
- Ein Einfluss auf den Kauf oder Besitz von Unterhaltungselektronik (Fernseher oder DVD-Spieler) kann nicht nachgewiesen werden.
- Ebenso führt das Landeserziehungsgeld nicht zu einem gesteigerten Alkoholkonsum.
- Für Frauen in Haushalten mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld ist die Wahrscheinlichkeit zu rauchen im Zeitraum 2002 bis 2008 erhöht. Seit 2009 ist ein derartiger Effekt nicht mehr nachweisbar.

### 3.2.1 Institutioneller Hintergrund

Das Landeserziehungsgeld (LEG) ist eine Geldleistung für Familien im Anschluss an das Bundeserziehungsgeld (BERzG) beziehungsweise seit 2007 an das Bundeselterngeld (BEG). Landeserziehungsgeld wird beziehungsweise wurde im Untersuchungszeitraum in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen gezahlt. Baden-Württemberg führte sein Landeserziehungsgeld bereits 1986 zusammen mit der Bundesleistung ein, Bayern folgte drei Jahre später. Zu Beginn der 1990er Jahre führten auch Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ein Landeserziehungsgeld ein. Tabelle 3 gibt einen Überblick, welche Geburtsjahrgänge in welchen Bundesländern einen Anspruch hatten beziehungsweise haben.

TABELLE 3 Übersicht – Bundesländer mit Landeserziehungsgeld und Leistungshöhe

|                        | GEBURTEN |        | HÖHE           |                         |
|------------------------|----------|--------|----------------|-------------------------|
|                        | VON      | BIS    | BEI EINFÜHRUNG | BEI ABSCHAFFUNG/AKTUELL |
| Baden-Württemberg      | 1986     | 9/2012 | 400 DM         | 205–240 Euro            |
| Bayern                 | 7/1989   | heute  | 500 DM         | 150–300 Euro            |
| Mecklenburg Vorpommern | 1993     | 5/2002 | 600 DM         | 307 Euro                |
| Sachsen                | 1992     | heute  | 400 DM         | 150–300 Euro            |
| Thüringen              | 7/1992   | 6/2015 | 600 DM         | 150–300 Euro            |

Übersicht der Bundesländer, die im Untersuchungszeitraum Landeserziehungsgeld gewähren sowie die Leistungshöhe. In Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen erhöht/e sich das Landeserziehungsgeld bei zwei oder mehr Kindern im Haushalt.

Quelle: Eigene Recherche, Stand August 2018.

| BertelsmannStiftung

Der Anspruch auf Landeserziehungsgeld setzt mit dem Ende der Bundesleistung ein, also frühestens mit dem 13. Lebensmonat eines Kindes. Die Leistung wird in den meisten Fällen für 12 Monate gezahlt, in einigen Ländern aber auch kürzer, beispielsweise derzeit in Bayern<sup>7</sup> für das erste Kind nur 6 Monate und erst ab

<sup>7</sup> Bezogen auf den Rechtsstand vor Inkrafttreten des Bayerischen Familiengelds, das zum 1. September 2018 das Landeserziehungsgeld ersetzen soll (siehe auch <https://www.zbfs.bayern.de/familie/familiengeld/>). Im Unterschied zum Landeserziehungsgeld erfolgt dabei eine einkommensunabhängige Auszahlung, sodass auch Eltern in oberen Einkommensbereichen profitieren. Die Diskussion zwischen Bayerischer Staatsregierung und Bundesregierung zur Anrechnung auf SGB-II-Leistungen ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Untersuchung noch nicht abgeschlossen.

dem zweiten Kind für 12 Monate. Seit der Bund für Geburten ab 2007 anstelle des Bundeserziehungsgeldes das Bundeselterngeld zahlt, beginnt der Anspruch auf Landeserziehungsgeld mit dem Ende des Anspruchs auf Bundeselterngeld.

Die Höhe des Landeserziehungsgeldes bewegt sich je nach Bundesland zumeist zwischen 150 und 300 Euro pro Monat und Kind (siehe dazu auch Tabelle 3), wobei meist für das erste Kind ein niedrigerer und für weitere Kinder ein höherer Betrag gezahlt wird. Anders als beispielsweise das Kindergeld wird das Landeserziehungsgeld bei der Berechnung sonstiger Transferansprüche nicht als Einkommen gewertet, die Auszahlung erfolgt also zusätzlich zu Leistungen wie dem Arbeitslosengeld II.

Wie auch beim Bundeserziehungsgeld machen die Gesetzgeber der Länder diverse Einschränkungen hinsichtlich der Charakteristika, die Familien erfüllen müssen, um Landeserziehungsgeld zu erhalten. So wird zumeist eine Obergrenze für Haushaltseinkommen und Arbeitszeit der Eltern definiert, in einigen Fällen auch eine Bedingung zum Betreuungsstatus der Kinder. Beispielsweise galt bei der Einführung des Landeserziehungsgeldes in Baden-Württemberg 1986, dass das Haushaltseinkommen nicht über 2.000 DM/Monat liegen durfte, während die Einkommensgrenze im Jahr 2012 bei 1.408 Euro (für Paarhaushalte) beziehungsweise 1.225 Euro (für Alleinerziehende) lag.<sup>8</sup> Weiterhin galt 1986 für den antragstellenden Elternteil, dass nur eine geringfügige Beschäftigung gestattet war, wohingegen 2012 die Obergrenze bei 21 wöchentlichen Arbeitsstunden für den antragstellenden Elternteil beziehungsweise bei insgesamt 60 Wochenstunden für beide Elternteile gemeinsam lag. In den ostdeutschen Bundesländern gilt beim Landeserziehungsgeld häufig die Einschränkung, dass Kinder nicht an öffentlich geförderter Betreuung teilnehmen dürfen. In einzelnen Bundesländern wurden auch weitergehende Anforderungen definiert. So beispielsweise in Bayern, dass der antragstellende Elternteil bei Leistungsbeginn seit zwölf Monaten einen Wohnsitz in Bayern haben muss sowie dass beim Kind die Früherkennungsuntersuchungen U6/U7 durchgeführt worden sind. Auf eine Modellierung derartiger Regelungen wurde aufgrund ihrer vergleichsweise geringen ökonomischen Bedeutung verzichtet. Diese Regelungen wie auch die exakten Bezugszeiträume nach Lebensmonaten des Kindes sind einerseits unterschiedlich zwischen den Bundesländern, andererseits kam es innerhalb der einzelnen Länder zu regelmäßigen Änderungen.

### 3.2.2 Bisherige Untersuchungen zum Landeserziehungsgeld

Gathmann und Sass (2018) verwenden einen vergleichbaren Differenz-von-Differenzen-Ansatz für eine Wirkungsanalyse des Landeserziehungsgeldes in Thüringen in der Ausgestaltung seit 2006. Während sie lediglich Thüringen untersuchen, nutzen wir die Variation über alle Bundesländer und eine längere Zeitperiode. Der Schwerpunkt der Arbeit von Gathmann und Sass (2018) liegt auf der Analyse von Kinderbetreuung, Arbeitsangebot und Fertilität. Wir betrachten andere Zielgrößen, die sich an der Frage nach der Effektivität von Geldleistungen für das Wohl der Kinder orientieren.

<sup>8</sup> Die beim Landeserziehungsgeld üblicherweise verwendete Einkommensdefinition ist von der des Bundeserziehungsgeldes abgeleitet. Sie umfasst positive Einkünfte, meist gemindert um einen bestimmten Prozentsatz sowie um zu leistenden Unterhalt. Diese Definition ist nicht mit einem Nettoeinkommen im Sinne des Steuerrechts oder im Sinne eines Nettoentgelts, wie es auf Gehaltsabrechnungen zu finden ist, gleichzusetzen.



Sonstige Untersuchungen zum Landeserziehungsgeld legen den Fokus auf Befragungen von Eltern in einzelnen Bundesländern. Beispielsweise erheben Rupp und Beier (2009) und das Statistische Landesamt Sachsen (2010) Charakteristika wie Familienform und Erwerbstätigkeit von Familien, die entweder einen Antrag auf Landeserziehungsgeld gestellt haben oder dafür in Frage kommen. Kausale Schlüsse sind daraus jedoch nicht abzuleiten.

### 3.2.3 Empirische Strategie

Wir untersuchen im Folgenden die Wirkung des Landeserziehungsgeldes auf die in Tabelle 2 genannten Zielgrößen, also das Einkommen und die Ausgaben der Familien sowie die Aktivitäten der Kinder.

Ein einfacher Vergleich von Familien mit und ohne Landeserziehungsgeld ist nur begrenzt aussagekräftig, da sich aufgrund der Einkommensgrenzen und der weiteren Anspruchsvoraussetzungen beide Gruppen von Familien systematisch unterscheiden. Wir nutzen stattdessen den Umstand, dass das Landeserziehungsgeld nicht in allen Bundesländern und allen Jahren gezahlt wird, als quasi-experimentellen Rahmen für unsere Analyse. Der Vergleich erfolgt also nicht innerhalb eines Bundeslandes und zu einem gegebenen Zeitpunkt, sondern zwischen Familien in unterschiedlichen Bundesländern und in unterschiedlichen Jahren.

Die Grundgesamtheit unserer Analysetichprobe bilden Familien, die gemäß ihrer Charakteristika theoretisch einen Anspruch auf Landeserziehungsgeld haben, also hinsichtlich der Anzahl und des Alters ihrer Kinder, des Haushaltseinkommens sowie ihres Arbeitsangebots grundsätzlich die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Abgrenzung von Treatment- und Kontrollgruppe erfolgt über die Dimensionen Bundesland und Jahr. Familien, die in Ländern leben, die in einem bestimmten Jahr ein Landeserziehungsgeld zahlen, bilden unsere Treatmentgruppe. Alle übrigen dienen als Kontrollgruppe.

Die Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nutzen wir im Rahmen eines verallgemeinerten Differenz-von-Differenzen-Modells (DiD). Dieses Modell nutzt die Differenz aus zwei Differenzen. In einem ersten Schritt werden die Haushalte vor und während des Anspruchs auf Landeserziehungsgeld verglichen. Dieser einfache „Vorher-Nachher“-Vergleich ist allerdings nicht kausal zu interpretieren, da andere Veränderungen im Zeitverlauf nicht ausgeschlossen werden können, beispielsweise eine Veränderung des Arbeitsangebots der Eltern mit steigendem Alter ihrer Kinder. Aus diesem Grund wird eine zweite Differenz gebildet, die Treatment- und Kontrollgruppe miteinander vergleicht. Diese dient dazu, den annahmegemäß über die Zeit konstanten Niveauunterschied zwischen beiden Gruppen abzubilden. Beispielsweise wäre es denkbar, dass Mütter in Bayern im Allgemeinen seltener berufstätig sind als Mütter in Hamburg oder, dass in Brandenburg die Infrastruktur für Kinderbetreuung besser ausgebaut sein kann als in Niedersachsen. Die Differenz aus beiden Differenzen ergibt den gesuchten Effekt.

Unter der Annahme, dass Treatment- und Kontrollgruppe hinsichtlich der Entwicklung, die sie in Abwesenheit des Landeserziehungsgeldes genommen hätten, gleich sind, ist die Differenz der beiden Differenzen als kausaler Effekt des Landeserziehungsgeldes zu interpretieren. Der Vergleich von Treatment- und

Kontrollgruppe zu (mindestens) zwei Zeitpunkten erlaubt, sowohl Niveauunterschiede als auch Entwicklungen, die beide Gruppen gleichermaßen betreffen, herauszurechnen.

Unser Modell setzt eine verallgemeinerte Form des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes um, da es nicht ein fixes Datum für ein Einsetzen des Anspruchs auf Landeserziehungsgeld gibt. Das Modell trägt so dem Umstand Rechnung, dass die untersuchten Reformen zu verschiedenen Zeitpunkten stattfanden und dass der Anspruch in einigen Bundesländern bei einjährigen Kindern greift, in anderen erst bei Zweijährigen.

Unsere Schätzungen basieren wie bei Gathmann und Sass (2018) nicht auf dem tatsächlichen Bezug von Landeserziehungsgeld, sondern auf der Anspruchsberechtigung. Wir unterscheiden also Familien, denen aufgrund ihrer Charakteristika ein Anspruch zu unterstellen ist, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Mit diesem sogenannten *Intention-to-treat*-Ansatz lässt sich nicht die Wirkung des Leistungsbezugs, sondern nur die der Anspruchsberechtigung identifizieren. Da die Zahl derer, die tatsächlich Landeserziehungsgeld beziehen, wahrscheinlich geringer ist als die der theoretisch Anspruchsberechtigten (nicht zuletzt, da die Leistung gesondert beantragt werden muss), ist es möglich, dass unsere Strategie auch manchen Nichtbeziehern einen Bezug unterstellt. Bei dieser Gruppe findet keine Reaktion auf das Landeserziehungsgeld statt, sodass die von uns gemessenen Effekte kleiner sind als die Wirkung auf ausschließlich die Bezieher. Mithin stellen die Schätzergebnisse eine Untergrenze dar; mit präzisen Daten zum Bezug von Landeserziehungsgeld wäre es möglich, dem tatsächlichen Effekt näher zu kommen.<sup>9</sup>

Zur Umsetzung unserer empirischen Strategie wird die jeweilige Zielgröße zusammen mit verschiedenen Kontrollvariablen auf einen Indikator, der den Anspruch auf Landeserziehungsgeld anzeigt, regressiert. Gleichung 1 zeigt diesen Zusammenhang:

$$Y_{ist} = \alpha_i + \beta \times \text{LEG}_{ist} + \gamma X_{ist} + \lambda s + \tau_t + \epsilon_{ist} \quad (1)$$

$Y_{ist}$  bezeichnet die jeweils zu schätzende Zielgröße, gemessen auf Ebene des Haushalts (beziehungsweise Kindes)  $i$  im Jahr  $t$  in Bundesland  $s$ .

$\text{LEG}_{ist}$  zeigt an, ob Haushalt  $i$  in Jahr  $t$  und Bundesland  $s$  einen Anspruch auf Landeserziehungsgeld hat, unterscheidet also Treatment- und Kontrollgruppe.  $\beta$  ist demnach der Koeffizient von Interesse.

Durch den Vektor  $X$  kontrollieren wir, ob es sich um einen Alleinerziehenden-Haushalt handelt, auf den Bildungshintergrund und das Alter der Mutter, einen Migrationshintergrund der Eltern, das Alter des jüngsten Kindes im Haushalt sowie auf die gesamte Anzahl an Kindern. Die Schätzmethode rechnet alle zeitkonstanten Unterschiede ( $\alpha_i$ ) zwischen Haushalten aus dem Modell heraus (sogenannte individuelle fixe Effekte). Mittels Indikatoren für das Bundesland,

<sup>9</sup> Der tatsächliche Bezug lässt sich mit den SOEP-Daten allerdings nicht zuverlässig messen. Es existieren zwar Variablen, die Geldleistungen für Mütter messen, diese sind aber nicht feinkörnig genug, als dass sich einzelne Leistungen valide identifizieren ließen.

in dem eine Familie lebt ( $\lambda_s$ ), kontrollieren wir für alle bundeslandspezifischen Effekte, die über die Zeit konstant bleiben, wie zum Beispiel die allgemeine wirtschaftliche Stärke. Des Weiteren kontrollieren wir so auch für Familien, die von einem Bundesland in ein anderes umziehen. Mittels Indikatorvariablen für das Beobachtungsjahr ( $\tau_t$ ) können wir für allgemeine Trends wie beispielsweise deutschlandweite Konjunkturzyklen kontrollieren. Der Fehlerterm  $\epsilon_{ist}$  fasst verbleibende unbeobachtete Heterogenität im Modell zusammen. Wir nehmen an, dass diese – nach Kontrolle auf die beobachteten Variablen – nicht mit der erklärenden Variable  $LEG_{ist}$  korreliert ist.

### 3.2.4 Datengrundlage

Unsere Datengrundlage für die Untersuchung zum Landeserziehungsgeld ist das bereits in Abschnitt 3.1 dargestellte Sozio-oekonomische Panel. Über die dort besprochene Aufbereitung hinaus ist zur Umsetzung unserer Strategie eine weitere Bearbeitung der Daten notwendig. Diese betrifft zum einen die Auswahl einer geeigneten Stichprobe, zum anderen die Messung des Anspruchs auf Landeserziehungsgeld.

**Auswahl der Stichprobe** Die gesetzlichen Regelungen zum Landeserziehungsgeld unterliegen regelmäßigen Änderungen, zudem sind sie zum Teil mit einer Genauigkeit gefasst, die sich mit Umfragedaten nicht angemessen wiedergeben lässt. Dies gilt insbesondere für die Kriterien zum Haushaltseinkommen<sup>10</sup> sowie zur Arbeitszeit der Eltern (wie beispielsweise Schief, 2003, zeigt). Wir nutzen daher den Umstand, dass die Regelungen zum Landeserziehungsgeld in allen Bundesländern ein so großes Maß an Gemeinsamkeiten aufweisen, dass sie sich in verallgemeinerter Form abbilden lassen.

Wir berücksichtigen nur Haushalte, die mindestens ein Kind im Alter unter drei Jahren haben und damit theoretisch für einen Bezug von Landeserziehungsgeld in Frage kommen. Um die Einkommensprüfung näherungsweise abzubilden, nehmen wir nur die Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung in die Schätzungen auf.<sup>11</sup> Die Bedingung hinsichtlich der Arbeitszeit berücksichtigen wir dadurch, dass nur solche Familien in die Schätzung eingehen, in denen nicht beide Partner in Vollzeit arbeiten. Diese Schritte implementieren für die gesamte Stichprobe die wichtigsten Bedingungen, die ein Haushalt für den Bezug von Landeserziehungsgeld erfüllen muss.

Schließlich tragen weitere Einschränkungen zu robusteren Ergebnissen bei. Wir betrachten nur Familien mit maximal vier Kindern, damit nicht wenige Familien mit besonders vielen Kindern die Ergebnisse verzerren. Schließlich schränken wir den Untersuchungszeitraum auf die Jahre 1994–2016 ein. Trotz des Verlusts an Beobachtungen ist dieser Schritt sinnvoll, da er zu einer homogeneren Stichprobe, beispielsweise hinsichtlich der Anzahl an Beobachtungen in Treatment- und Kontrollgruppe, beiträgt.

<sup>10</sup> Hier wäre die Verwendung von administrativen Daten, wie dem Taxpayer-Panel des Statistischen Bundesamts, eine zu bevorzugende Lösung. In solchen administrativen Daten mangelt es allerdings an den notwendigen Variablen zum Verhalten von Eltern oder an Zielgrößen für Kinder. Zudem dürfen sie mit Rücksicht auf den Datenschutz nicht mit Umfragedaten verknüpft werden.

<sup>11</sup> Zur Validierung wurden auch andere Anteile getestet, allerdings mit qualitativ vergleichbaren Ergebnissen.

**Modellierung des Landeserziehungsgeldes** Innerhalb der oben definierten Schätzstichprobe identifizieren wir nun Haushalte mit einem Anspruch auf Landeserziehungsgeld. Dies können nur Familien sein, die in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Thüringen leben und dort in einem der Jahre beobachtet werden, in denen das Landeserziehungsgeld in Kraft war. Zweitens prüfen wir anhand der entsprechenden Gesetze für jedes Land, in welcher Altersspanne Kinder einen Anspruch auf Landeserziehungsgeld haben. Dabei gehen wir nicht nach der häufig kleinteiligen Definition der Gesetze, die das Kindesalter in Monaten zugrunde legen, sondern nach einer breiteren Altersdefinition in Jahren. Für Baden-Württemberg bedeutet das zum Beispiel, dass Ein- bis Dreijährige, für Sachsen, dass Zwei- bis Dreijährige anspruchsberechtigt sind. Diesem Vorgehen ist eine gewisse Ungenauigkeit inhärent, da der exakte Bezugszeitraum nicht abgebildet werden kann. Da der Beginn des Anspruchs auf Landeserziehungsgeld meist vom Ende des Bezugs von Bundeserziehungsbeziehungsweise Bundeselterngeld abhängt und dieser wiederum von nicht zu beobachtenden Entscheidungen der Familien abhängt, hat es allerdings den Vorteil, dass zu diesen Parametern keine Annahmen getroffen werden müssen.

Der Indikator, der die Anspruchsberechtigung für das Landeserziehungsgeld abbildet, identifiziert Haushalte, die in einem der genannten Bundesländer wohnen und mindestens ein Kind in der relevanten Altersspanne haben. In der Schätzstichprobe mit theoretisch anspruchsberechtigten Haushalten, trifft dies für rund 31 Prozent der Beobachtungen zu. Diese Familien bilden unsere Treatmentgruppe, alle übrigen dienen als Kontrollgruppe.

### 3.2.5 Ergebnisse

Der folgende Abschnitt stellt die Ergebnisse der Schätzung des Einflusses des Landeserziehungsgeldes auf Einnahmen- und Ausgaben von Familien, das Verhalten der Eltern sowie auf Aktivitäten ihrer Kinder dar. Dabei nutzen wir die Variation in der Anspruchsberechtigung zwischen Bundesländern und über die Zeit, um zwischen Treatmentgruppe (Familien, die in einem gegebenen Jahr Anspruch auf Landeserziehungsgeld haben) und Kontrollgruppe (Familien, die diesen Anspruch nicht haben, aber hinsichtlich ihrer sonstigen Charakteristika wie Einkommen und Arbeitszeit vergleichbar sind) zu differenzieren. Alle Schätzungen sind gemäß der Erläuterungen in Abschnitt 3.2.3 spezifiziert und werden durchgeführt für den Zeitraum 1994 bis 2016, beziehungsweise gemäß der Verfügbarkeit der jeweiligen Zielgrößen (siehe Abschnitt 3.1).

**Einkommen der Haushalte** In einem ersten Schritt überprüfen wir, ob sich der Anspruch auf Landeserziehungsgeld in einem höheren Einkommen niederschlägt. Die entsprechenden Ergebnisse finden sich in Tabelle 4. Durch den Anspruch auf Landeserziehungsgeld steigt das Haushaltsnettoeinkommen um rund 47 Euro. Das ist weniger als die (bundesland- und jahresspezifische) Höhe des Landeserziehungsgeldes. Diese Differenz ist über zwei Aspekte zu erklären. Zum einen misst unser *Intention-to-treat*-Ansatz den Anspruch auf Landeserziehungsgeld, nicht die tatsächliche Inanspruchnahme. Wenn nicht alle Haushalte mit einem Anspruch diesen geltend machen und sie die Leistung entsprechend nicht beziehen, steigt auch ihr Einkommen nicht. Zum anderen sinkt für Haushalte mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld das monatliche Arbeitseinkommen im Schnitt um rund 185 Euro. Daraus lässt sich schließen, dass Familien das Landeserziehungsgeld

nutzen, um eine gleichzeitige Reduktion ihres Arbeitsangebots zu kompensieren. Eine Verringerung des Arbeitsangebots bei Erhalt einer Geldleistung ist aufgrund des „Einkommenseffekts“ generell zu erwarten: Das gleiche verfügbare Einkommen kann dank des Transfers mit weniger Arbeitseinsatz erreicht werden. Zusätzlich dürfte sich auswirken, dass das Landeserziehungsgeld einen – je nach Bundesland und Jahr unterschiedlichen – Höchstwert für die Wochenarbeitszeit vorschreibt. Diese Bedingung wurde bei der Stichprobenauswahl bereits näherungsweise dadurch erfasst, dass nur Familien berücksichtigt wurden, in denen nicht beide Elternteile Vollzeit arbeiten. Aber auch innerhalb dieser Gruppe wirken noch die geschilderten Arbeitsanreize, da der Höchstwert für die Wochenarbeitszeit zum Teil unter der Vollzeitschwelle liegt. Beide Effekte sollten nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Entscheidend ist vielmehr die Summe aus beiden Effekten, die theoretische zusätzliche Einnahmen aus Landeserziehungsgeld in Höhe von rund 230 Euro ergibt. Diesen Gesamteffekt teilen Familien gemäß ihrer Präferenzen in zusätzlichen Konsum und Freizeit, beziehungsweise mehr Zeit mit ihren Kindern, auf.

TABELLE 4 Landeserziehungsgeld – Einkommen der Haushalte

| ZIELGRÖSSE                    | KOEFFIZIENT | SE    | MITTELWERT | SD      | N     |
|-------------------------------|-------------|-------|------------|---------|-------|
| Arbeitseinkommen (Euro/Monat) | -184,72***  | 46,68 | 1701,04    | 1263,16 | 9.839 |
| Nettoeinkommen (Euro/Monat)   | 47,02**     | 19,76 | 1662,68    | 436,53  | 9.839 |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils ein Indikator, der abbildet, ob ein Haushalt berechtigt ist, Landeserziehungsgeld zu beziehen. Beide Einkommensgrößen sind auf Haushaltsebene gemessen. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.2.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

**Validierung der Modellierung** Der Gesamteffekt von 230 Euro bietet weiterhin einen Ansatzpunkt, unsere Schätzergebnisse mit der Ausgestaltung des Landeserziehungsgeldes zu vergleichen. Die Summe liegt im Rahmen der beim Landeserziehungsgeld üblichen Leistungshöhe zwischen 150 und 300 Euro. Damit bestätigt sich unser Vorgehen bei der Modellierung des Landeserziehungsgeldes über den Anspruch dahingehend, dass es sehr gut gelingt, auch ohne Angaben zum tatsächlichen Bezug die Empfänger der Leistung über ihre Charakteristika zu identifizieren. Haushalte, denen wir einen Anspruch unterstellen, die das Landeserziehungsgeld aber nicht beziehen, haben demnach keinen stark verzerrenden Einfluss auf die Ergebnisse.

**Ausgaben der Haushalte** Wie unsere Schätzung in Tabelle 5 zeigt, wird das höhere Nettoeinkommen nahezu vollständig (rund 46 von 47 Euro pro Monat) für zusätzlichen Konsum aufgewendet. Im Gegensatz zum wesentlich kleineren Effekt auf die Ersparnis ist dieses Resultat statistisch hochsignifikant.

Für die einzelnen Ausgabeposten lässt sich dagegen keine statistisch signifikante Wirkung des Landeserziehungsgeldes feststellen. Das ist im Falle von Zielgrößen, die die Wohnsituation abbilden, oder für langlebige Konsumgüter wie Autos nicht überraschend. Ihre Anschaffung ist typischerweise (und insbesondere für die hier

betrachteten Haushalte aus der unteren Hälfte der Einkommensverteilung) mit langfristigen Zahlungsverpflichtungen verbunden, das Landeserziehungsgeld wird hingegen nur für ein Jahr gezahlt.

TABELLE 5 Landeserziehungsgeld – Ausgaben der Haushalte

| ZIELGRÖSSE                        | KOEFFIZIENT | SE    | MITTELWERT | SD     | N     |
|-----------------------------------|-------------|-------|------------|--------|-------|
| Konsumausgaben (Euro/Monat)       | 45,69***    | 19,97 | 1.590,16   | 422,47 | 9.082 |
| Ersparnis (Euro/Monat)            | 1,07        | 7,95  | 69,28      | 128,75 | 9.082 |
| Miete je qm (Euro/Monat)          | 0,08        | 0,07  | 5,63       | 1,78   | 7.971 |
| Wohnfläche (qm)                   | 0,100       | 1,065 | 84,78      | 26,27  | 9.839 |
| Zustand der Wohnung               | 0,051       | 0,033 | 3,52       | 0,62   | 9.522 |
| Lebensmittelausgaben (Euro/Woche) | 2,72        | 5,09  | 100,06     | 45,67  | 2.109 |
| Fernseher: Besitz                 | 0,003       | 0,013 | 0,96       | 0,195  | 5.525 |
| Fernseher: Neuanschaffung         | 0,012       | 0,035 | 0,10       | 0,299  | 5.086 |
| DVD-Spieler: Besitz               | -0,010      | 0,046 | 0,68       | 0,467  | 4.201 |
| DVD-Spieler: Neuanschaffung       | -0,018      | 0,028 | 0,05       | 0,220  | 4.201 |
| Möbel: Neuanschaffung             | -0,096      | 0,069 | 0,36       | 0,48   | 3.177 |
| Auto: Besitz                      | 0,024       | 0,023 | 0,77       | 0,424  | 5.267 |
| Anzahl Bücher im Haushalt         | -17,82      | 59,20 | 122,50     | 182,75 | 1.415 |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils ein Indikator, der abbildet, ob ein Haushalt berechtigt ist, Landeserziehungsgeld zu beziehen. Der Zustand der Wohnung ist in den Kategorien „abbruchreif“ (1), „ganz -“ (2), „teilweise renovierungsbedürftig“ (3) und „in gutem Zustand“ (4) erfasst. Besitz bzw. Neuanschaffung von Fernseher, DVD-Spieler, Möbeln und Auto sowie jährlicher Urlaub sind als ja/nein-Indikatoren erfasst. Anzahl der Bücher im Haushalt ist in sieben Stufen (5 bis 1.000) erfasst. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.2.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Bei den in der politischen Debatte um die Verwendung von Geldleistungen gelegentlich thematisierten Fernsehern wirkt sich das Landeserziehungsgeld ebenfalls nicht signifikant aus. Der Anteil von Haushalten mit Fernsehern ist mit 96 Prozent ohnehin bereits sehr hoch. Ausweislich des Punktschätzers kommt es durch das Landeserziehungsgeld zu einem minimalen Anstieg um 0,3 Prozentpunkte, der jedoch nicht statistisch signifikant ist. Bei der Neuanschaffung von Fernsehern ist der Effekt etwas stärker (ein Anstieg von 1,2 Prozentpunkten bei einem Mittelwert von 10 Prozent), aber ebenfalls statistisch insignifikant. Für DVD-Spieler sind die Mittelwerte bei Besitz und Neuanschaffung niedriger. Gleiches gilt für die Fallzahlen, da die DVD als Medium erst seit etwa 15 Jahren relevant ist. Auch hier zeigen sich keine Hinweise darauf, dass die Haushalte das Landeserziehungsgeld für diesen Ausgabeposten verwenden. Die Anzahl der Bücher im Haushalt – als Beispiel für einen (vermutlich) „sinnvollen“ Ausgabeposten – reagiert ebenfalls nicht signifikant auf das Landeserziehungsgeld. Gleiches gilt für die Lebensmittelausgaben. Hier sorgt das Landeserziehungsgeld für einen Anstieg von knapp 3 Euro pro Woche (der Mittelwert liegt in der hier betrachteten Gruppe mit niedrigen Einkommen bei etwa 100 Euro), der jedoch nicht signifikant von null verschieden ist.

**Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern** In Tabelle 6 stellen wir die Befunde zur Wirkung des Landeserziehungsgeldes auf den Konsum von Alkohol und Tabak dar. Während wir für Männer in keiner der beiden Kategorien signifikante Ergebnisse finden, stellen wir fest, dass Frauen in Haushalten mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld mit um 5,5 Prozentpunkte höherer Wahrscheinlichkeit rauchen als in vergleichbaren Haushalten ohne Anspruch. Da dieser Anstieg nicht nur statistisch signifikant ist, sondern bei einem Mittelwert von 36 Prozent auch durchaus substantiell, liegt eine eingehendere Betrachtung dieses Effekts nahe. Vor dem Hintergrund, dass der Anteil der Raucherinnen und Raucher im Zeitverlauf sinkt, teilen wir die Stichprobe zusätzlich in eine frühe (2002–2008) und eine späte (2009–2016) Periode auf<sup>12</sup> und wiederholen die Schätzungen. Im Vergleich mit der Schätzung für den vollen Zeitraum zeigt sich, dass der Effekt des Landeserziehungsgeldes darauf, ob Frauen rauchen, in der früheren Periode mit rund 8,4 Prozentpunkten etwas größer ausfällt, allerdings weniger präzise gemessen ist. In der späteren Periode ist der Einfluss kleiner und mit einem Standardfehler, dessen Größe fast der des Koeffizienten entspricht, nicht signifikant. Das Muster eines deutlich kleineren Effekts in der zweiten, bis zum Jahr 2016 reichenden, Periode findet sich ebenso für Männer; keine der Schätzungen ist allerdings signifikant.

TABELLE 6 Landeserziehungsgeld – Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern

| ZIELGRÖSSE        | KOEFFIZIENT | SE    | MITTELWERT | SD   | N     |
|-------------------|-------------|-------|------------|------|-------|
| <b>FRAUEN</b>     |             |       |            |      |       |
| Rauchen (ja/nein) |             |       |            |      |       |
| voller Zeitraum   | 0,055**     | 0,026 | 0,36       | 0,48 | 3.723 |
| 2002–2008         | 0,084*      | 0,045 | 0,37       | 0,48 | 1.964 |
| 2009–2016         | 0,034       | 0,033 | 0,35       | 0,48 | 1.759 |
| Bierkonsum        | -0,240**    | 0,120 | 0,43       | 0,70 | 780   |
| Weinkonsum        | 0,086       | 0,162 | 0,89       | 0,79 | 782   |
| Spirituosenkonsum | -0,000      | 0,151 | 0,25       | 0,49 | 774   |
| <b>MÄNNER</b>     |             |       |            |      |       |
| Rauchen (ja/nein) |             |       |            |      |       |
| voller Zeitraum   | 0,012       | 0,023 | 0,54       | 0,50 | 2.874 |
| 2002–2008         | 0,014       | 0,039 | 0,52       | 0,50 | 1.641 |
| 2009–2016         | 0,001       | 0,010 | 0,55       | 0,50 | 1.233 |
| Bierkonsum        | -0,113      | 0,216 | 1,55       | 0,10 | 582   |
| Weinkonsum        | -0,066      | 0,166 | 0,80       | 0,75 | 576   |
| Spirituosenkonsum | -0,141      | 0,190 | 0,60       | 0,65 | 576   |

\*/\*\*/\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils ein Indikator, der abbildet, ob ein Haushalt berechtigt ist, Landeserziehungsgeld zu beziehen. Alkoholkonsum ist als Konsumhäufigkeit mit den möglichen Ausprägungen „nie“, „selten“, „ab und zu“ und „regelmäßig“ (codiert von 0 bis 3) erfasst. „M“ zeigt Werte für männliche Partner an. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.2.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

12 Die Zeiträume sind so gewählt, dass jeder eine möglichst gleiche Anzahl von Jahren umfasst, in denen die Variable vorliegt. Im Jahr 2007 liegt die Variable nicht vor.

Beim Alkoholkonsum von Frauen zeigt sich ein signifikanter Rückgang beim Konsum von Bier. Der gleichzeitige Anstieg beim Konsum von Wein, der auf eine Substitution aufgrund der verbesserten finanziellen Situation hindeuten würde, ist dagegen nicht signifikant.

**Aktivitäten der Kinder** Schließlich betrachten wir, ob sich das Landeserziehungsgeld neben dem indirekten Effekt auf Eltern und deren Verhalten auch direkt auf die Kinder auswirkt (siehe Tabelle 7). Der Anteil der Kinder, die außerhalb der Familie betreut werden, geht um knapp elf Prozentpunkte zurück. Der Anstieg ist statistisch signifikant und fällt, bei einem Mittelwert von 34 Prozent der Kinder in externer Betreuung, recht deutlich aus. Für den Rückgang gibt es zwei sich ergänzende Gründe. Erstens ist es in Sachsen und Thüringen eine Bedingung für den Bezug von Landeserziehungsgeld, dass sich das Kind nicht in staatlicher Betreuung befindet. Zweitens ist die Leistung von der Politik bewusst als Unterstützung für Mütter, die sich für eine Kindererziehung daheim entscheiden, positioniert worden.<sup>13</sup> Ein gleichzeitiger Rückgang bei Arbeitsangebot und Kinderbetreuung legt also nahe, dass das Landeserziehungsgeld seinen intendierten Zweck erfüllt und Eltern ermöglicht, mehr Zeit mit ihren Kindern zu verbringen.

TABELLE 7 Landeserziehungsgeld – Aktivitäten der Kinder

| ZIELGRÖSSE                   | KOEFFIZIENT | SE    | MITTELWERT | SD    | N      |
|------------------------------|-------------|-------|------------|-------|--------|
| Externe Kinderbetreuung      |             |       |            |       |        |
| voller Zeitraum              | -0,106***   | 0,015 | 0,341      | 0,474 | 13.769 |
| 1994–2005                    | -0,170***   | 0,021 | 0,224      | 0,417 | 6.384  |
| 2006–2016                    | -0,040**    | 0,021 | 0,443      | 0,497 | 7.385  |
| Teilnahme Kinderturnen       | -0,101***   | 0,023 | 0,189      | 0,391 | 6.611  |
| Teilnahme Musikunterricht    | -0,007      | 0,013 | 0,056      | 0,229 | 6.611  |
| Teilnahme Mutter-Kind-Gruppe | 0,011       | 0,020 | 0,127      | 0,333 | 6.609  |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Die Zielgrößen erfassen jeweils die Teilnahme/den regelmäßigen Besuch für die jeweilige Kategorie als ja/nein-Indikator. Erklärende Variable ist jeweils ein Indikator, der abbildet, ob ein Haushalt berechtigt ist, Landeserziehungsgeld zu beziehen. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.2.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Aufgrund des langen Untersuchungszeitraums und des Umstands, dass die Möglichkeiten zur Kinderbetreuung in den vergangenen Jahren sowohl ausgebaut als auch häufiger in Anspruch genommen worden sind, wird auch hier die Stichprobe zusätzlich in zwei Teile geteilt. Konsistent zur Erwartung einer im Zeitverlauf vermehrten Inanspruchnahme von externer Kinderbetreuung fällt der negative Effekt des Landeserziehungsgeldes in den letzten Jahren (2006–2016) deutlich schwächer aus als in der Periode zuvor (1994–2005).

<sup>13</sup> Siehe für Baden-Württemberg eine entsprechende Aussage der Ministerin: <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/25-jahre-landeserziehungsgeld-sind-eine-erfolgs-geschichte-der-familienpolitik-1/>



In nahezu gleichem Ausmaß wie bei der Betreuung sinkt die Wahrscheinlichkeit, am Kinderturnen teilzunehmen, um rund zehn Prozentpunkte. Dies ist möglicherweise ein direkter Effekt der geringeren Teilnahme an Betreuungsangeboten, da beide Angebote häufig gekoppelt stattfinden oder zumindest Betreuungseinrichtungen den Zugang zu Informationen hinsichtlich derartiger Angebote erleichtern. Für die Teilnahme am Musikunterricht und in einer Mutter-Kind-Gruppe lässt sich keine statistisch signifikante Wirkung des Landeserziehungsgeldes feststellen.

### 3.3 Kindergeld

#### Das Wichtigste in Kürze

Wir nutzen die sich aus gesetzlichen Erhöhungen und Änderungen in der realen Kaufkraft ergebende Variation im Kindergeld, um die Wirkung der Leistung auf die Einnahmen und Ausgaben von Haushalten, das Verhalten der Eltern sowie auf die Aktivitäten der Kinder zu berechnen.

Die wichtigsten Befunde sind:

- Eine Erhöhung des Kindergelds erhöht das Haushaltsnettoeinkommen nahezu im Verhältnis eins zu eins.
- Ein signifikanter Effekt auf das Arbeitsangebot von Eltern ist nicht festzustellen.
- Rund 77 Prozent einer Kindergelderhöhung werden von den Familien für den Konsum verwendet.

Eine hypothetische Erhöhung des Kindergelds um 100 Euro hat folgende Wirkungen:

- Die Haushalte geben rund 14 Euro mehr für die Miete aus, die Wohnfläche steigt um gut 2 Quadratmeter.
- Der Anteil an Rauchern steigt nicht. Rauchende männliche Partner steigern ihren Zigarettenkonsum zwischen 1998 und 2006 um durchschnittlich 4 Zigaretten pro Tag, seit 2008 ist keine derartige Steigerung mehr nachweisbar.
- Kinder werden mit einer um 5 Prozentpunkte erhöhten Wahrscheinlichkeit außerhalb der Familie betreut, für die Jahre ab 2000 liegt dieser Effekt sogar bei einem Zuwachs von 10 Prozentpunkten.
- Unter Sechsjährige nehmen mit einer um 8 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit an Angeboten im Bereich Kinderturnen teil.
- Die Wahrscheinlichkeit, an Musikerziehung teilzunehmen beziehungsweise ein Instrument zu erlernen, steigt für unter Sechsjährige um 7 und für Kinder zwischen 6 und 16 Jahren um 11 Prozentpunkte.

#### 3.3.1 Institutioneller Hintergrund

Ein Anspruch auf Kindergeld entsteht mit der Geburt eines Kindes und gilt mindestens bis zum 18. Lebensjahr. Wenn das anspruchsberechtigte Kind sich danach in einer Ausbildung befindet, verlängert sich der Anspruch bis zum 25. Le-

bensjahr. Damit ist das Kindergeld im Gegensatz zum Landeserziehungsgeld eine staatliche Geldleistung mit sehr langer Bezugsdauer. Sie wird an alle Familien gezahlt und nimmt mit rund 40 Mrd. Euro pro Jahr einen entsprechend großen Posten im Sozialhaushalt des Bundes ein (Bundesministerium der Finanzen, 2017). Zumindest für Familien mit minderjährigen Kindern ist das Kindergeld ein Musterbeispiel für eine bedingungslos gewährte Geldleistung.

In der Bundesrepublik Deutschland wird Kindergeld seit 1955 ab dem dritten Kind gezahlt. Seit 1975 wird die Leistung bereits ab dem ersten Kind gewährt. Die Höhe des Kindergelds hängt von der Anzahl der Kinder ab und wurde seit der Einführung des Kindergelds mehrfach angepasst. Der höchste Anstieg erfolgte im Rahmen der Reform von 1996: Hier stieg das Kindergeld für das erste Kind von 70 DM auf 200 DM beziehungsweise von 36 Euro auf 102 Euro, d.h. das Kindergeld verdreifachte sich nahezu.<sup>14</sup> Auch die Leistungen ab dem zweiten Kind wurden deutlich angehoben. Allerdings ist es seitdem nicht mehr möglich, das Kindergeld und die Kinderfreibeträge parallel zu beziehen. Stattdessen wird das erhaltene Kindergeld bei der Ermittlung der durch die Kinderfreibeträge ggf. reduzierten Einkommensteuer angerechnet.<sup>15</sup> Erhöhungen seit der Reform von 1996 bewegten sich in einer Größenordnung von maximal 20 Euro (Erhöhung von 2009 auf 2010). Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Entwicklung des nominalen Kindergeldbetrags. Die letzte Spalte der Tabelle zeigt, wie viel Kindergeld die Familien im für diese Untersuchung genutzten SOEP-Datensatz durchschnittlich erhalten. Über alle Jahre (1984–2016) hinweg liegt der Mittelwert bei rund 256 Euro.

TABELLE 8 Entwicklung der Kindergeldhöhe seit 1984

| JAHR | 1. KIND | 2. KIND | 3. KIND | WEITERE KINDER | MITTLERE SUMME/HH |
|------|---------|---------|---------|----------------|-------------------|
| 1984 | 26      | 51      | 112     | 123            | 77                |
| 1991 | 26      | 66      | 112     | 123            | 82                |
| 1992 | 36      | 66      | 112     | 123            | 92                |
| 1996 | 102     | 102     | 153     | 179            | 186               |
| 1997 | 112     | 112     | 153     | 179            | 199               |
| 1999 | 128     | 128     | 153     | 179            | 226               |
| 2000 | 138     | 138     | 153     | 179            | 244               |
| 2002 | 154     | 154     | 154     | 179            | 267               |
| 2009 | 164     | 164     | 170     | 194            | 278               |
| 2010 | 184     | 184     | 190     | 215            | 340               |
| 2015 | 188     | 188     | 194     | 219            | 359               |
| 2016 | 190     | 190     | 196     | 221            | 363               |

Die Tabelle zeigt nur Jahre mit Veränderungen. Alle Beträge in nominalen Euro. HH: Haushalt.

Quelle: Eigene Recherche.

| BertelsmannStiftung

<sup>14</sup> Siehe für eine Diskussion, ob dieser Anstieg zu einer Verzerrung der Schätzung führt, auch Abschnitt A.3.4 im Anhang.

<sup>15</sup> Siehe hierzu auch Seiler (2017). Abschnitt A.3.1 diskutiert, wie die vorliegende Untersuchung mit der Koexistenz von Kindergeld und Kinderfreibetrag umgeht.

Bezogen auf das Niveau der Leistung sind die nominalen Erhöhungen des Kindergelds durchaus erheblich. Auch die Variation in der realen Kaufkraft ist nicht zu vernachlässigen. So war der zwischen 2002 und 2008 nominal konstante Kindergeldbetrag von 154 Euro für das erste Kind zu Beginn des Zeitraums real (in Preisen von 2011) 176 Euro wert, am Ende jedoch nur noch 160 Euro. In der vorliegenden Untersuchung werden sowohl nominale wie auch reale Veränderungen ausgenutzt.

### 3.3.2 Bisherige Untersuchungen zum Kindergeld

Zwei Studien haben es bereits unternommen, kausale Effekte des Kindergelds zu identifizieren. Beide Studien verwenden ebenfalls das Sozio-oekonomische Panel. Rainer u. a. (2013) untersuchen die Reform von 1996 mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Sie vergleichen Familien mit Kindern zwischen 7 und 18 Jahren mit kinderlosen Haushalten hinsichtlich Zielgrößen aus den Bereichen Arbeitsangebot, Einkommen, Fertilität und soziale Teilhabe über den Zeitraum von 1992 bis 1998. Die Untersuchung ist auf Westdeutschland beschränkt. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich durch das höhere Kindergeld das Arbeitsangebot von Müttern mit geringem Einkommen reduziert. Auf die soziale Teilhabe und die Fertilität wirkt sich das Kindergeld leicht positiv aus.

Die Untersuchung von Raschke (2016) nimmt die Folgejahre 1998 bis 2009 in den Blick. Wie auch die vorliegende Untersuchung verwendet sie ein Panelmodell mit *fixed effects*, sodass sich die Kontrollgruppe nicht aus anderen, kinderlosen Haushalten, sondern aus denselben Familien in anderen Jahren mit anderen Kindergeldbeträgen zusammensetzt. Die Studie findet positive Effekte auf die Lebensmittelausgaben und die Wohnsituation (Miete vs. Eigentum, Größe, Zahl der Zimmer). Außerdem steigt durch das Kindergeld der Zigarettenkonsum. Neben dem kürzeren Beobachtungszeitraum bei Raschke (2016) legt unsere Studie den Fokus explizit auf die Wirkungen des Kindergelds auf die Kinder.

### 3.3.3 Empirische Strategie

**Ökonometrisches Modell** Wir nutzen ein *fixed-effects*-Modell, um die Wirkung des Kindergelds auf die Zielgrößen zu messen. Das Modell nutzt die Variation in der Kindergeldhöhe, die sich durch die diversen Reformen sowie den realen Kaufkraftverlust ergibt. Derselbe Haushalt erhält dadurch in verschiedenen Jahren Kindergeld in (real und ggf. nominal) unterschiedlicher Höhe, selbst bei gleicher Kinderzahl. Durch die Panelstruktur können potentiell verzerrende Effekte eliminiert werden, sofern diese konstant über die Zeit sind. Dazu wird von allen Variablen der Mittelwert über die Zeit innerhalb eines Haushalts gebildet und von den Einzelwerten subtrahiert.

Die Schätzgleichung des Modells ist spezifiziert als:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta \times \text{Kindergeld}_{it} + \gamma X_{it} + \sum_{i=2}^8 \delta_{it} + \tau_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$Y_{it}$  bezeichnet die jeweils zu schätzende Zielgröße, gemessen auf Ebene des Haushalts (beziehungsweise Kindes)  $i$  im Jahr  $t$ .  $\alpha_i$  sind zeit-konstante Faktoren auf Haushaltsebene, die durch die oben beschriebene Subtraktion der Mittelwerte über die Zeit beseitigt werden.

Kindergeld $_{it}$  steht für den Betrag an Kindergeld, den Haushalt  $i$  im Jahr  $t$  monatlich erhält. Dies ist nicht der Betrag, den die Haushalte im SOEP-Fragebogen angeben, sondern der sich aus der Zahl der Kinder im Haushalt und dem Rechtsstand des jeweiligen Jahres ergebende Betrag. Durch diese Imputation können unplausible und fehlende Angaben in den SOEP-Daten korrigiert beziehungsweise aufgefüllt werden (siehe Anhang A.3).  $\beta$  ist der zu schätzende Koeffizient von Interesse.

Der Vektor  $X_{it}$  enthält Kontrollvariablen, die die sozio-ökonomische Situation eines Haushalts abbilden: ein Indikator, ob es sich um einen Alleinerziehenden-Haushalt handelt, das Bundesland, der monatliche Arbeitslohn beider Partner, das Alter der Mutter, der Anteil der Kinder im Haushalt, für die externe Betreuung in Anspruch genommen wird, sowie das Alter des jüngsten Kindes im Haushalt.

Sowohl für die Ausgaben als auch für die Einnahmen spielt es eine wichtige Rolle, wie viele Kinder im Haushalt leben. Größere Haushalte haben im Schnitt höhere Ausgaben und ggf. eine andere Ausgabenstruktur; zugleich erhalten sie mehr Kindergeld. Wir kontrollieren daher mit einer Reihe von Indikatorvariablen  $\sum_{i=2}^8 \delta_{it}$  für die Kinderzahl in Haushalt  $i$  im Jahr  $t$ .

$\tau_t$  kontrolliert mittels Indikatoren für das Beobachtungsjahr auf Trends im Zeitverlauf, von denen alle Haushalte gleichermaßen betroffen sind, beispielsweise ein wirtschaftlicher Auf- oder Abschwung. Trotz der nicht-linearen Kontrolle auf das Jahr und die Kinderzahl verbleibt Variation in der Kindergeldhöhe, also der zentralen erklärenden Variable. Ein Multikollinearitätsproblem entstünde nur dann, wenn je nach Kinderzahl separate (nicht-lineare) Jahrestrends modelliert würden. Der Fehlerterm  $\epsilon_{it}$  fasst verbleibende unbeobachtete Heterogenität im Modell zusammen. Wir nehmen an, dass diese – nach Kontrolle auf die beobachteten Variablen – nicht mit der erklärenden Variable Kindergeld $_{it}$  korreliert ist.

**Auswahl der Stichprobe** Über die in Abschnitt 3.1 beschriebene Datenaufbereitung hinaus wurden die Bezieher von Sozialhilfe beziehungsweise von Leistungen nach SGB II aus der Stichprobe entfernt. Da das Kindergeld auf diese Leistungen angerechnet wird, profitieren die Empfängerhaushalte nicht im gleichen Maß wie andere von Kindergelderhöhungen. Es gab zwar vereinzelte Ausnahmen von dieser Regelungen (vgl. beispielsweise *Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999*), ein grundsätzlicher Ausschluss aus der Schätzstichprobe ist jedoch das sicherste Verfahren.

Ab 1990 werden auch Haushalte aus den Ländern der ehemaligen DDR durch das SOEP befragt und finden entsprechend Eingang in unsere Stichprobe. Da die Schätzmethode nur Variation auf der Ebene des einzelnen Haushalts nutzt und Niveauunterschiede zwischen einzelnen Gruppen herausrechnet, so beispielsweise die traditionell bessere Kinderbetreuungssituation in Ostdeutschland, ist eine Verzerrung der Schätzung nicht zu erwarten.

### 3.3.4 Ergebnisse

Im Folgenden stellen wir dar, welche Effekte das Kindergeld auf die Einnahmen und Ausgaben von Familien, das Verhalten von Eltern sowie auf die Aktivitäten der Kinder hat. Wir nutzen für die Schätzung die Variation in der Kindergeldhöhe über die Zeit, die sich aus Erhöhungen im Rahmen von Reformen und durch den

realen Kaufkraftverlust ergibt. Die Schätzungen sind spezifiziert wie in Abschnitt 3.3.3 beschrieben und werden für den Zeitraum 1984 bis 2016 durchgeführt<sup>16</sup> (abhängig von der Verfügbarkeit einzelner Zielgrößen variiert dieser Zeitraum, siehe dazu auch Abschnitt 3.1). Die Ergebnisse der Schätzungen sind zumeist Effekte für den Fall einer Erhöhung des Kindergelds um einen Euro. Für einzelne Zielgrößen rechnen wir diese auf einen Anstieg des Kindergelds um 100 Euro um. Dieses Vorgehen dient primär der Veranschaulichung, es berechnet jeweils eine hypothetische Wirkung, da die Erhöhungen des Kindergelds meist geringer ausfallen (vgl. Abschnitt 3.3.1).

**Einkommen der Haushalte** Die Schätzergebnisse zu den Einkommenswirkungen des Kindergelds sind in Tabelle 9 dargestellt. Das Nettoeinkommen eines Haushalts steigt im Schnitt um 99 Cent, wenn sich das Kindergeld um einen Euro erhöht. Anders als beim Landeserziehungsgeld hat das Kindergeld keinen statistisch signifikanten Einfluss auf das Arbeitseinkommen.<sup>17</sup> Auch die Transfereinkommen steigen nahezu eins zu eins mit dem Kindergeld. Dass der Koeffizient nicht exakt bei eins liegt, kann zwei Gründe haben. Erstens wurde zwar versucht, Bezieher von Arbeitslosengeld II beziehungsweise den Vorgängerleistungen auszuschließen. Dies kann jedoch nur auf der Basis der Angaben in der Befragung erfolgen; das Verfahren ist also nicht perfekt. Möglicherweise sind noch vereinzelt Haushalte enthalten, die dennoch Arbeitslosengeld II beziehen. Für diese Haushalte erfolgt eine Anrechnung des Kindergelds auf das übrige Transfereinkommen, sodass der Koeffizient auf das gesamte Transfereinkommen etwas unter dem Wert von eins liegt.<sup>18</sup> Der zweite Grund ist, dass sich die Höhe anderer Transferleistungen (z. B. BAföG-Zahlungen, Kinderzuschlag, Wohngeld) über die Zeit ebenfalls ändert. Ein systematischer Zusammenhang mit den Kindergeldanpassungen dürfte nicht bestehen. Dennoch kann es sein, dass über den hier betrachteten Zeitraum die Anpassungen dieser Leistungen in den Jahren mit Kindergelderhöhungen im Schnitt etwas schwächer ausfielen und umgekehrt in Jahren, in denen diese Leis-

TABELLE 9 Kindergeld – Einkommen der Haushalte

| ZIELGRÖSSE                     | KOEFFIZIENT | SE   | MITTELWERT | SD       | N      |
|--------------------------------|-------------|------|------------|----------|--------|
| Nettoeinkommen (Euro/Monat)    | 0,99***     | 0,18 | 2.757,12   | 995,14   | 52.364 |
| Transfereinkommen (Euro/Monat) | 0,93***     | 0,09 | 366,04     | 298,44   | 54.642 |
| Arbeitseinkommen (Euro/Monat)  | 0,31        | 0,31 | 3.764,18   | 1.857,63 | 54.642 |

\*/\*\*/\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrat-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils der monatliche Kindergeldbetrag, den ein Haushalt erhält.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

16 Ein potentiell Problem ist die Reform des Kindergelds 1996. Vor dieser profitierten Haushalte von Kindergeld und Kinderfreibetrag, ab 1996 nur noch von einer der beiden Leistungen, sodass die Variation in der Höhe des Kindergelds zwischen 1995 und 1996 eventuell überschätzt wird. Dieser Umstand wird in Abschnitt A.3 im Anhang diskutiert. Wir schränken dort die Schätzung auf die späteren Jahre ein; die Ergebnisse ändern sich dadurch jedoch nicht grundlegend.

17 Die Untersuchung von Rainer u. a. (2013) hingegen findet Hinweise für einen Rückgang des Arbeitsangebots (vgl. Abschnitt 3.3.2). Wie in Abschnitt 3.3.2 dargestellt, liegt diesem Ergebnis eine andere Vorgehensweise zugrunde, nicht zuletzt der vergleichsweise spezifische Blick auf die Reform 1995/1996.

18 In einer noch strengeren Modellierung könnten sämtliche Haushalte ausgeschlossen werden, bei denen sich das Transfereinkommen nicht eins zu eins mit dem Kindergeld verändert.

tungen erhöht wurden, das Kindergeld nicht im gleichen Umfang anstieg. Durch eine solche negative Korrelation läge der Koeffizient für die gesamten Transfer-einkommen bei einer Kindergelderhöhung ebenfalls unter eins.

**Ausgaben der Haushalte** Grundsätzlich kann ein Haushalt einen Zuwachs im Nettoeinkommen entweder für Konsumausgaben oder für das Sparen verwenden. Die Schätzergebnisse für diese Variablen sind in Tabelle 10 dargestellt. Da der Koeffizient auf die Ersparnis den Effekt einer Kindergelderhöhung um einen Euro wiedergibt, kann er direkt als Sparquote interpretiert werden. Sie liegt demnach bei 13,7 Prozent, ist allerdings statistisch nicht signifikant. Die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Sparquote für den Beobachtungszeitraum liegt mit 9,9 Prozent niedriger. Da es sich bei unserer Stichprobe allerdings um eine für die Gesamtbevölkerung nicht repräsentative Subgruppe handelt, liegt die Differenz in einem vertretbaren Rahmen (Statistisches Bundesamt, 2018).

Nachdem gezeigt werden konnte, dass Familien von einem Zuwachs beim Kindergeld in Bezug auf das verfügbare Haushaltseinkommen profitieren, soll nun untersucht werden, wofür – oder in einigen Fällen wofür nicht – das zusätzliche Geld aufgewendet wird. Anders als das Landeserziehungsgeld, das nur für ein Jahr bezogen werden kann, wirkt sich das Kindergeld, das für mindestens 18 Jahre zum Familieneinkommen beiträgt, positiv auf die Wohnsituation der Haushalte aus. Ein zusätzlicher Euro Kindergeld sorgt dafür, dass die Haushalte 14 Cent mehr für die Miete ausgeben und die Wohnungsgröße um 0,02 Quadratmeter steigt. Da die

TABELLE 10 Kindergeld – Ausgaben der Haushalte

| ZIELGRÖSSE                        | KOEFFIZIENT | SE     | MITTELWERT | SD     | N      |
|-----------------------------------|-------------|--------|------------|--------|--------|
| Konsumausgaben (Euro/Monat)       | 0,7681***   | 0,2114 | 2.576,24   | 809,78 | 39.552 |
| Ersparnis (Euro/Monat)            | 0,1374      | 0,1068 | 212,64     | 286,31 | 40.985 |
| Miete (Euro/Monat)                | 0,1397*     | 0,0788 | 502,03     | 220,89 | 28.935 |
| Wohnfläche (qm)                   | 0,0222**    | 0,0090 | 102,59     | 30,81  | 54.644 |
| Zustand der Wohnung               | 0,0002      | 0,0002 | 3,64       | 0,55   | 52.366 |
| Lebensmittelausgaben (Euro/Woche) | -0,0051     | 0,1000 | 132,3      | 58,44  | 9.389  |
| Fernseher: Besitz                 | 1e-5        | 0,0001 | 0,96       | 0,17   | 25.268 |
| Fernseher: Neuanschaffung         | 0,0005      | 0,0004 | 0,11       | 0,31   | 19.755 |
| DVD-Spieler: Besitz               | -0,0006     | 0,0004 | 0,73       | 0,45   | 14.378 |
| DVD-Spieler: Neuanschaffung       | 0,0002      | 0,0007 | 0,06       | 0,24   | 14.377 |
| Möbel: Neuanschaffung             | 0,0012      | 0,0011 | 0,50       | 0,50   | 13.478 |
| Jährlicher Urlaub                 | 0,0004      | 0,0010 | 0,68       | 0,46   | 13.561 |
| Auto: Besitz                      | -5e-5       | 0,0001 | 0,92       | 0,27   | 24.814 |
| Anzahl Bücher im Haushalt         | 0,3597      | 0,6686 | 212,54     | 243,23 | 6.593  |

\*/\*\*/\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils der monatliche Kindergeldbetrag, den ein Haushalt erhält. Der Zustand der Wohnung ist in den Kategorien „abbruchreif“ (1), „ganz-“ (2), „teilweise renovierungsbedürftig“ (3) und „in gutem Zustand“ (4) erfasst. Besitz bzw. Neuanschaffung von Fernseher, DVD-Spieler, Möbeln und Auto sowie jährlicher Urlaub sind als ja/nein-Indikatoren erfasst. Anzahl der Bücher im Haushalt ist in sieben Stufen (5 bis 1.000) erfasst. Alle monetären Variablen sind in realen Eurobeträgen relativ zum Basisjahr 2011 angegeben. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.3.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Schätzungen für die Anzahl der Kinder im Haushalt kontrollieren, sind die Effekte nicht dadurch getrieben, dass größere Familien mehr Kindergeld beziehen und gleichzeitig mehr Platz benötigen. Für einen hypothetischen Anstieg des Kindergelds um 100 Euro pro Haushalt entspricht dies einem Effekt auf die Miete von rund 14 Euro beziehungsweise einem Zuwachs bei der Wohnungsgröße von gut 2 m<sup>2</sup>. Der Zustand der Wohnung ändert sich nicht, was allerdings teilweise auch dem Umstand geschuldet sein kann, dass dieser vom SOEP relativ grobkörnig erfasst wird und insgesamt wenig variiert.

Für eine Reihe von im SOEP abgefragten Konsumgütern lassen sich keine Effekte feststellen. Dies gilt beispielsweise für die wöchentlichen Lebensmittelausgaben. Da es sich hierbei um einen meist vergleichsweise großen Ausgabenblock handelt, ist dies ein überraschender Befund.<sup>19</sup> Daneben finden sich für den Besitz oder die Neuanschaffung von Fernsehern und DVD-Spielern, für den Kauf neuer Möbel, für jährliche Urlaubsreisen sowie den Besitz eines Autos keine signifikanten Effekte.<sup>20</sup> Die Koeffizienten liegen jeweils nahe Null und weisen Standardfehler derselben Größenordnung auf. Gleiches gilt auch für die Anzahl der Bücher in einem Haushalt.

**Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern** Die Ergebnisse zum Kindergeldeffekt auf das Rauchverhalten und den Alkoholkonsum sind in Tabelle 11 dargestellt. Der Indikator zum Rauchverhalten gibt an, ob jemand raucht oder nicht. Ein Effekt des Kindergelds auf diese Zielgröße kann nicht nachgewiesen werden. Betrachtet man allerdings nur Raucherinnen und Raucher – das sind 27 Prozent der Frauen und 35 Prozent der Männer in der Stichprobe –, findet sich für die männlichen Partner in den Haushalten ein signifikanter Anstieg im Zigarettenkonsum. Der Koeffizient von 0,038 gibt den hypothetischen Zuwachs im Konsum von Zigaretten pro Tag für einen Anstieg des Kindergelds um einen Euro an. Bei einem Zigarettenpreis von etwa 25 Cent sind das Mehrausgaben für Zigaretten von knapp einem Cent pro Tag beziehungsweise rund 30 Cent pro Monat.<sup>21</sup> Für einen Anstieg des Kindergelds um 100 Euro pro Haushalt entspräche der Effekt knapp vier zusätzlichen Zigaretten pro Tag. Wie auch beim Landeserziehungsgeld soll dieser Effekt durch die Aufteilung der Stichprobe in eine frühe (1998–2006) und eine spätere Periode (2008–2016)<sup>22</sup> näher untersucht werden. Analog zum Befund, dass das Landeserziehungsgeld in den jüngeren Jahren nicht zu einem signifikanten Anstieg des Anteils an Rauchern führte, zeigt sich auch hier, dass rauchende Männer nur in der früheren Periode bis 2006 ihren Zigarettenkonsum als Reaktion auf eine Kindergelderhöhung ausweiten. Zwischen 2008 und 2016 lässt sich kein signifikanter Effekt nachweisen, der Koeffizient ist deutlich kleiner als in der Vorperiode.

Beim Konsum alkoholischer Getränke wird zwischen Bier, Wein und Spirituosen unterschieden. Die Effekte sind zwar in der Mehrzahl negativ, allerdings sehr klein und stets statistisch insignifikant. Die Häufigkeit, mit der Eltern Alkohol trinken, wird demnach nicht von der Höhe des Kindergelds beeinflusst.

19 Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die entsprechende Variable nur mit Unterbrechungen verfügbar ist (erhoben 1998, 2000, 2001 und seitdem alle zwei Jahre), wodurch die Schätzung entsprechend erschwert wird. Raschke (2016) verwendet diese Daten bis zum Jahr 2011, seine Befunde deuten leicht auf einen positiven Effekt hin, sind aber nicht eindeutig.

20 Beim Urlaub ist zu beachten, dass im SOEP nur gefragt wird, ob der Haushalt in den Urlaub fährt. Die Höhe des Urlaubsbudgets wird nicht erfasst.

21 Laut dem Deutschen Zigarettenverband lag der Preis für eine Zigarette in den Jahren 2002 bis 2016 durchschnittlich bei 23,76 Cent. Vgl. [https://www.zigarettenverband.de/de/22/THEMEN/Zahlen\\_und\\_Fakten/Zigarettenpreise](https://www.zigarettenverband.de/de/22/THEMEN/Zahlen_und_Fakten/Zigarettenpreise).

22 Für 2007 liegt die Variable nicht vor.

TABELLE 11 Kindergeld – Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern

| ZIELGRÖSSE            | KOEFFIZIENT | SE     | MITTELWERT | SD   | N      |
|-----------------------|-------------|--------|------------|------|--------|
| <b>FRAUEN</b>         |             |        |            |      |        |
| Rauchen (ja/nein)     | 0,0006      | 0,0005 | 0,27       | 0,44 | 17.454 |
| Anzahl Zigaretten/Tag |             |        |            |      |        |
| voller Zeitraum       | 0,0004      | 0,0141 | 13,39      | 7,76 | 4.033  |
| 1998–2006             | -0,0204     | 0,0185 | 14,22      | 7,98 | 2.469  |
| 2008–2016             | 0,0188      | 0,0227 | 12,10      | 7,21 | 1.564  |
| Bierkonsum            | 0,0006      | 0,0012 | 0,74       | 0,84 | 3.645  |
| Weinkonsum            | -0,0010     | 0,0013 | 1,23       | 0,82 | 3.665  |
| Spirituosenkonsum     | -0,0004     | 0,0011 | 0,38       | 0,57 | 3.631  |
| <b>MÄNNER</b>         |             |        |            |      |        |
| Rauchen (ja/nein)     | 0,0008      | 0,0005 | 0,35       | 0,48 | 15.990 |
| Anzahl Zigaretten/Tag |             |        |            |      |        |
| voller Zeitraum       | 0,0378**    | 0,02   | 16,69      | 8,89 | 4.766  |
| 1998–2006             | 0,0406**    | 0,0195 | 17,65      | 9,21 | 2.854  |
| 2008–2016             | 0,0140      | 0,0406 | 15,25      | 8,19 | 1.912  |
| Bierkonsum            | -2e-5       | 0,0014 | 1,73       | 0,93 | 3.300  |
| Weinkonsum            | 0,0008      | 0,0016 | 1,18       | 0,83 | 3.281  |
| Spirituosenkonsum     | 0,0014      | 0,0013 | 0,72       | 0,68 | 3.280  |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Erklärende Variable ist jeweils der monatliche Kindergeldbetrag, den ein Haushalt erhält. Alkoholkonsum ist als Konsumhäufigkeit mit den möglichen Ausprägungen „nie“, „selten“, „ab und zu“ und „regelmäßig“ (codiert von 0 bis 3) erfasst. „M“ zeigt Werte für männliche Partner an. Alle monetären Variablen sind in realen Eurobeträgen relativ zum Basisjahr 2011 angegeben. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.3.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

**Aktivitäten der Kinder** Das Kindergeld beeinflusst die Wahrscheinlichkeit, ob Kinder sich in externer Betreuung befinden. Für einen Anstieg des Kindergelds um 100 Euro pro Haushalt steigt sie um 5 Prozentpunkte (siehe Tabelle 12). Anders als beim Landeserziehungsgeld, das in manchen Bundesländern eine Betreuung in der Familie vorsieht beziehungsweise eine Obergrenze für die Arbeitszeit festlegt, tritt hier also kein negativer Effekt auf. Ein weiterer Unterschied ist, dass das Landeserziehungsgeld in einer sehr frühen Familienphase gezahlt wird, das Kindergeld hingegen auch für ältere Kinder bezogen wird. Während das Landeserziehungsgeld also offenbar dazu beiträgt, den Wunsch nach eigener Betreuung der noch sehr kleinen Kinder finanziell abzufedern, überwiegt beim Kindergeld der Effekt, dass die Geldleistung dazu genutzt werden kann, die Betreuungskosten ganz oder teilweise zu tragen. Getrieben wird der Effekt des Kindergelds auf Betreuung vor allem von Kindern bis zum Alter von sechs Jahren. Als Gemeinsamkeit zum Landeserziehungsgeld findet sich auch beim Kindergeld Evidenz, dass Kinderbetreuung in jüngerer Zeit vermehrt in Anspruch genommen wird. Auch hier teilen wir die Stichprobe in eine frühe Periode von 1984 bis 1999 und eine spätere, die die Jahre 2000 bis 2016 umfasst. Der Effekt des Kindergelds ist in



beiden Perioden positiv, allerdings nur in der späteren statistisch signifikant.<sup>23</sup> Im Fall eines Kindergeldanstiegs um 100 Euro wäre die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Kind in externer Betreuung befindet, zwischen 2000 und 2016 um rund 10 Prozentpunkte gestiegen.

TABELLE 12 Kindergeld – Aktivitäten der Kinder

| ZIELGRÖSSE                   | KOEFFIZIENT | SE     | MITTELWERT | SD   | N      |
|------------------------------|-------------|--------|------------|------|--------|
| Externe Kinderbetreuung      |             |        |            |      |        |
| voller Zeitraum              | 0,0005***   | 0,0001 | 0,28       | 0,45 | 91.011 |
| 1984–1999                    | 8e-5        | 0,0001 | 0,22       | 0,41 | 30.523 |
| 2000-2016                    | 0,0010***   | 0,0003 | 0,32       | 0,46 | 60.488 |
| Kinderturnen (unter 6)       | 0,0008**    | 0,0004 | 0,17       | 0,38 | 30.604 |
| Musikerziehung (unter 6)     | 0,0007**    | 0,0003 | 0,07       | 0,25 | 30.603 |
| Mutter-Kind-Gruppe (unter 6) | -0,0003     | 0,0003 | 0,06       | 0,24 | 30.598 |
| Sportverein (6–16)           | 0,0003      | 0,0004 | 0,35       | 0,48 | 30.598 |
| Musikschule (6-16)           | 0,0011**    | 0,0004 | 0,15       | 0,36 | 30.587 |
| Jugendgruppe (6-16)          | -0,0004     | 0,0004 | 0,05       | 0,22 | 30.597 |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Jede Zeile der Tabelle entspricht einer separaten Kleinst-Quadrate-Schätzung mit der angegebenen Zielgröße als abhängiger Variable. Die Zielgrößen erfassen jeweils die Teilnahme/den regelmäßigen Besuch/die Mitgliedschaft für die jeweilige Kategorie als ja/nein-Indikator. Erklärende Variable ist jeweils der monatliche Kindergeldbetrag, den ein Haushalt erhält. Alle monetären Variablen sind in realen Eurobeträgen relativ zum Basisjahr 2011 angegeben. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.3.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

Neben vermehrter Teilnahme an Kinderbetreuung findet sich ebenfalls eine größere Inanspruchnahme von (in der Regel mit Kosten verbundenen) Freizeitangeboten. Wiederum auf eine hypothetische Erhöhung des Kindergelds um 100 Euro umgerechnet, nehmen unter Sechsjährige mit einer um 8 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit an Kinderturnangeboten und mit um 7 Prozentpunkte größerer Wahrscheinlichkeit an frühkindlicher Musikerziehung teil. Auch für ältere Kinder im Alter von 6 bis 16 Jahren findet sich ein positiver Effekt beim Besuch von Musikschulen. Für eine Kindergelderhöhung von 100 Euro fällt er mit 11 Prozentpunkten groß aus. Dass es eine Wirkung des Kindergelds über die Altersgruppen hinweg auf das Erlernen und Spielen eines Musikinstruments gibt, kann damit zusammenhängen, dass es sich um eine Beschäftigung handelt, die üblicherweise mit höheren Ausgaben (Anschaffung oder Miete oft teurer Instrumente, Bezahlung der Musikstunden) verbunden ist. Keine signifikanten Effekte des Kindergelds lassen sich identifizieren für die Teilnahme der unter Sechsjährigen an Mutter-Kind-Gruppen sowie in der Altersgruppe zwischen 6 und 16 Jahren für die Mitgliedschaft in Sportvereinen und die Teilnahme an Jugendgruppen.

23 Diese Teilung der Stichprobe testet zudem, ob der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, der 1996 gemeinsam mit der Reform des Kindergelds in Kraft trat, eine verzerrende Wirkung auf die Schätzung hat (siehe hierzu auch Abschnitt A.3.4 im Anhang). Da für den Zeitraum von 1984 bis 1999 kein signifikanter Effekt nachweisbar ist, kann die Hypothese abgelehnt werden.

## 4 Fazit

---

Eltern in einkommensschwachen Familien sehen sich mitunter dem Vorwurf ausgesetzt, sie würden für die Kinder gedachte Geldleistungen zweckentfremden, etwa für Unterhaltungselektronik, Alkohol oder Zigaretten. Diese Fälle kommen sicher vor, sie erhalten jedoch – weil sie plakativ sind und sich leicht medial zuspitzen lassen – möglicherweise mehr Aufmerksamkeit, als sie es verdienen.

Zumindest legt ein Überblick zum Stand der Forschung nahe, dass Geldleistungen für Familien in der Regel durchaus den vorgesehenen Zweck erfüllen. Qualitative Studien für Deutschland zeigen, dass Eltern aus einkommensschwachen Familien eher bei sich selbst als bei ihren Kindern sparen und sich oft große Sorgen machen, dass die Kinder unter der Armutslage leiden, nicht zuletzt im schulischen Bereich. Diese Prioritätensetzung in einer schwierigen Situation schlägt sich auch in quantitativen Studien zur Ausgabenstruktur der Haushalte nieder. Die Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung liegen in armutsgefährdeten Familien zwar in absoluten Zahlen niedriger als im Durchschnitt der Bevölkerung, nicht jedoch im Verhältnis zu den Einkommen beziehungsweise den gesamten Konsumausgaben. Im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten räumen die Haushalte diesen Bereichen also die gleiche Bedeutung ein wie Haushalte mit höheren Einkommen.

Auch eine wachsende empirische Literatur zu Feldexperimenten in Entwicklungsländern deutet darauf hin, dass Geldleistungen gut funktionieren. Die finanzielle Hilfe verbessert die Einkommens- und die Ernährungssituation der Haushalte, ohne den Müßiggang oder den Konsum von Alkohol und Zigaretten zu befördern. Beim Verwaltungsaufwand sind Geldleistungen den in der Entwicklungshilfe traditionell vorherrschenden Sachleistungen zudem überlegen. Auch in Deutschland steht das Bildungs- und Teilhabepaket, dessen Ausgestaltung nicht zuletzt das oben geschilderte Misstrauen gegenüber Empfängerhaushalten widerspiegelt, wegen der hohen Verwaltungsausgaben in der Kritik. Die zentrale Frage ist daher, ob bei der Hilfe über Geldleistungen der Missbrauch so groß ist, dass er den hohen Verwaltungsaufwand rechtfertigt. Anders ausgedrückt: Beim Bildungs- und Teilhabepaket kommen bis zu 30 Prozent des Geldes nicht bei den Kindern an, sondern fließen in die Personal- und Sachkosten der Verwaltung. Die bisherigen empirischen Studien legen hingegen nahe, dass die Streuverluste von (hinsichtlich der Verwendung bedingungsloser) Geldleistungen nicht allzu hoch ausfallen.

Unsere eigenen empirischen Analysen im vorliegenden Bericht deuten ebenfalls nicht auf einen massiven Missbrauch hin. Untersucht wurde mit dem Landes-erziehungsgeld eine Leistung, bei der sich über eine Kontrollgruppe die tatsäch-

liche Wirkung der Leistung plausibel von unbeobachteten, verzerrenden Einflüssen isolieren lässt. Als zweite Leistung wurde das Kindergeld untersucht. Hier ist eine Kontrollgruppenanalyse nicht möglich. Dafür wurden – unter Ausnutzung der Variationen in der Leistungshöhe, die sich aus Gesetzesänderungen und dem inflationsbedingten Kaufkraftverlust ergeben – dieselben Familien über die Zeit verglichen. Der Vorteil der gemeinsamen Betrachtung der beiden Leistungen ist, dass ein breites Spektrum an Altersstufen und Bezugsdauern abgedeckt werden kann. Datenbasis war in beiden Fällen das Sozio-oekonomische Panel (SOEP).

Wie erwartet, ließ sich ein Anstieg der verfügbaren Einkommen feststellen. Ein Einfluss der Leistungen auf den Kauf oder Besitz von Unterhaltungselektronik (Fernseher oder DVD-Spieler) konnte aber nicht nachgewiesen werden. Auch der Alkoholkonsum stieg nicht signifikant an. Lediglich beim Tabakkonsum fanden sich Anzeichen für einen Anstieg durch die beiden Geldleistungen. Dieser Anstieg fällt – konsistent bei Landeserziehungs- wie auch Kindergeld – für weiter zurückliegende Jahre stärker aus, wohingegen in den letzten rund zehn Jahren ein entsprechender Effekt nicht nachgewiesen werden kann. Daraus kann geschlossen werden, dass – auch wenn es in der Vergangenheit Tendenzen zur missbräuchlichen Verwendung der Leistungen gab – für die Zukunft wahrscheinlich keine derartige Wirkung unterstellt werden kann. Beim Landeserziehungsgeld finden wir Hinweise darauf, dass das Arbeitseinkommen sowie die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder extern betreut werden, zurückgeht. Ein Teil der Eltern nutzt das Geld also, um mehr Zeit mit den Kindern zu verbringen. Dies spiegelt, zumindest teilweise, die Konstruktion der Leistung sowie ihre Positionierung durch die Politik wider. Entsprechend konnte für das Kindergeld kein vergleichbarer Arbeitsangebotseffekt nachgewiesen werden. Vielmehr ist hier ein positiver Effekt auf Kinderbetreuung festzustellen. Die Wirkung auf die organisierten Freizeitaktivitäten der Kinder ist uneinheitlich: Während beim Landeserziehungsgeld ein leichter Rückgang beim Kinderturnen festzustellen ist, steigt durch das Kindergeld der Anteil der Kinder, die am Kinderturnen teilnehmen oder eine Musikerziehung erhalten.

Die empirischen Analysen sind, wie stets, nicht perfekt. Mit nicht-experimentellen Daten ist eine über jeden Zweifel erhabene Isolation von Wirkungszusammenhängen kaum möglich. Aus diesem Grund wurde auch das Arbeitslosengeld II, das in der Debatte um das Verhalten von Hilfeempfängern die zentrale Rolle spielt, hier nicht untersucht, weil sich dort nur schwer eine plausible Kontrollgruppe finden lässt. Hinzu kommt, dass bei heiklen Themen wie dem Alkohol- und Tabakkonsum nie ausgeschlossen werden kann, dass die Befragten eine sozial erwünschte Antwort liefern. Wir halten das Problem in einer allgemeinen Haushaltsbefragung wie dem Sozio-oekonomischen Panel aber für weniger schwerwiegend als in einer Umfrage mit einem klaren Fokus auf Sozialleistungen und ihre Verwendung.

Unter all diesen Einschränkungen lässt sich aber dennoch festhalten, dass weder die bisherigen Studien noch die eigenen empirischen Analysen auf eine massive Zweckentfremdung von (bedingungslosen) Geldleistungen hindeuten. Da auch Sachleistungen und zweckgebundene Geldleistungen wie beim Bildungs- und Teilhabepaket wegen der hohen Verwaltungsausgaben nie in voller Höhe bei den Kindern ankommen, plädieren wir angesichts der Studienlage zumindest für eine Beweislastumkehr und einen Verzicht auf einen Generalverdacht gegenüber Eltern in einkommensarmen Haushalten.

## Literatur

---

- Andresen, Sabine und Danijela Galic (2015). *Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Banerjee, Abhijit V., Rema Hanna, Gabriel E. Kreindler und Benjamin A. Olken (2017). „Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs“. In: *The World Bank Research Observer* 32.2, S. 155–184.
- Bundesministerium der Finanzen, Hrsg. (2017). *Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2016/2017*.
- Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz (2011). *Wirksame Wege für Familien mit geringem Einkommen im Braunschweiger Land gestalten*.
- Evans, David K. und Anna Popova (2017). „Cash Transfers and Temptation Goods“. In: *Economic Development and Cultural Change* 65 (2), S. 189–221.
- Gathmann, Christina und Björn Sass (2018). „Taxing Childcare: Effects on Childcare Choices, Family Labor Supply, and Children“. In: *Journal of Labor Economics* 36.3, S. 665–709.
- Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (1999)*. Bundesgesetzblatt Jahrgang 1999 Teil I Nr. 58.
- Haushofer, Johannes und Jeremy Shapiro (2016). „The Short-term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya“. In: *The Quarterly Journal of Economics* 131.4, S. 1973–2042.
- Kirchmann, Andrea, Rolf Kleimann und Christin Schafstädt (2014). *Das Ausgabeverhalten von Familien und die subjektive Lage materiell armer Kinder in Baden-Württemberg*. Forschungsprojekt im Auftrag der Familienforschung Baden-Württemberg (FaFo) im Statistischen Landesamt. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).
- Lowrey, Annie (2018). *Give People Money: the Simple Idea to Solve Inequality and Revolutionise our Lives*. London: WH Allen.
- Öchsner, Thomas (2016). *Zu wenig Geld, zu viel Bürokratie*. Hrsg. von Süddeutsche Zeitung. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/hartz-iv-zu-wenig-geld-zu-viel-buerokratie-1.2938695>.
- OECD (2013). *Comparing the Effectiveness and Efficiency of Family Cash Benefits and Services*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Rainer, Helmut u. a. (2013). *Kindergeld*. ifo Forschungsberichte 60. München: ifo Institut.

Raschke, Christian (2016). „The Impact of the German Child Benefit on Household Expenditures and Consumption“. In: *German Economic Review* 17.4, S. 438–477.

Rupp, Marina und Loreen Beier (2009). *Eltern beurteilen das Bayerische Landeserziehungsgeld*. Hrsg. von Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg. ifb-Materialien 7-2009.

Schief, Sebastian (2003). „Arbeitszeiten in Deutschland – eine Frage der Messung?“ In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2, S. 187–198.

Seiler, Christian (2017). *Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld – Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Sell, Stefan (2011). „Teilhabe und Bildung als Sachleistungen: bisherige Erfahrungen mit Gutscheine- und Chipkartensystemen“. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 1/2011, S. 24–37.

SOEP (2016). *Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33.1*.

SOFI und IAB (2016). *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht*. Göttingen und Nürnberg: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2014). *Verbraucherpreisindex für Deutschland – Lange Reihen ab 1948*.

Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2018). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Private Konsumausgaben und verfügbares Einkommen (1. Vierteljahr 2018)*.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Hrsg. (2010). *Evaluation des Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetzes*.

Tophoven, Silke, Claudia Wenzig und Torsten Lietzmann (2015). *Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Wagner, Gert G., Joachim R. Frick und Jürgen Schupp (2007). „The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements“. In: *Schmollers Jahrbuch* 127 (1), S. 139–169.

## Gesetzliche Grundlagen zu Landeserziehungs- und Kindergeld

---

*Bayerisches Gesetz zur Zahlung eines Landeserziehungsgeldes und zur Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz – BayLErzGG) in der Fassung vom 13. April 2004, gültig von 1.04.2004 bis 31.12.2006 (2004). Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 132.*

*Bayerisches Gesetz zur Zahlung eines Landeserziehungsgeldes und zur Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz – BayLErzGG) in der Fassung vom 26. März 2001, gültig von 01.01.2001 bis 31.03.2004 (2001). Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 76.*

*Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes – Vom 1. Dezember 2000 (2000).*

*Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes – Vom 31. Januar 1994 (1994).*

*Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes – Vom 9. Februar 2004 (2004).*

*Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes in der Fassung vom 25. Juli 1989 (1989). Bundesgesetzblatt, S. 1550.*

*Bekanntmachung der Neufassung des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG vom 31. Januar 1975 (1975). Bundesgesetzblatt Nr. 13, S. 412.*

*Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über die Gewährung von Landeserziehungsgeld im Freistaat Sachsen (Sächsisches Landeserziehungsgeldgesetz – SächsLErzGG) in der Fassung vom 11. Oktober 1996, gültig ab 01.01.1997 (1996). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 423.*

*Bekanntmachung der Neufassung des Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetzes in der Fassung vom 7. Januar 2008 (2008). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt.*

*Bekanntmachungen der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes – Vom 21. Januar 1992 (1992).*

*Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz in der Fassung vom 13. November 1954) (1954). Bundesgesetzblatt Nr. 37, S. 333.*

*Gesetz über die Gewährung von Landeserziehungsgeld im Freistaat Sachsen (Sächsisches Landeserziehungsgeldgesetz – SächsLErzGG) in der Fassung vom 7. Januar 2008, gültig ab 25.11.2007 (2008). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 60.*

*Gesetz über die Gewährung von Landeserziehungsgeld im Freistaat Sachsen (Sächsisches Landeserziehungsgeldgesetz – SächsLerzGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 2001, gültig von 01.01.2004 bis 24.11.2007 (2001). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 1.*

*Gesetz über die Gewährung von Landeserziehungsgeld im Freistaat Sachsen (Sächsisches Landeserziehungsgeldgesetz – SächsLerzGG) in der Fassung vom 7. Januar 2008 gültig ab 25.11.2007 (2008). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 60.*

*Gesetz über die Gewährung von Landeserziehungsgeld im Freistaat Sachsen (Sächsisches Landeserziehungsgeldgesetz – SächsLerzGG) in der Fassung vom 16. Oktober 1992 (1992). Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 467.*

*Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) in der Fassung vom 05.12.2006 (2017). Bundesgesetzblatt, S. 2748.*

*Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit Bundeserziehungsgeldgesetz – Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.01.2005 bis 31.12.2005 (2005).*

*Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit Bundeserziehungsgeldgesetz – Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.01.2006 bis 31.12.2006 (2006). Bundesgesetzblatt.*

*Gesetz zur Aufhebung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes in der Fassung vom 23. Juni 2015 (2015). Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, S. 97.*

*Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (1999). Bundesgesetzblatt Jahrgang 1999 Teil I Nr. 58.*

*Gesetz zur Gewährung eines Landeserziehungsgeldes in Mecklenburg-Vorpommern (Landeserziehungsgeldgesetz – LErzGG M-V) in der Fassung vom 25. Juni 1999 (1999). Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern, S. 385.*

*Gesetz zur Gewährung eines Landeserziehungsgeldes in Mecklenburg-Vorpommern (Landeserziehungsgeldgesetz – LErzGG M-V) in der Fassung vom 4. Mai 1995, gültig ab 1.07.1995 (1995). Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern.*

*Gesetz zur Gewährung eines Landeserziehungsgeldes und zur Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz – BayLerzGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. November 1995, gültig von 1.07.1993 bis 31.12.2000 (1995). Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 818.*

*Gesetz zur Gewährung eines Landeserziehungsgeldes und zur Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz – BayLerzGG) in der Fassung vom 12. Juni 1989, gültig von 01.07.1989 bis 30.06.1993 (1989). Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 206.*

*Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Landeserziehungsgeldes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz – BayLErzGG) in der Fassung vom 9. Juli 2007, gültig von 01.01.2007 bis 29.08.2012 (2007). Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 442.*

*Richtlinien des Sozialministeriums für die Gewährung von Landeserziehungsgeld für Geburten und Adoptionen ab dem 1. Mai 2003 (RL-LErzG 2004) in der Fassung vom 20. Juli 2004 (2004). Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, S. 616.*

*Thüringer Erziehungsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2006 – Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.01.2006 bis 30.12.2008 (2006). Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen.*

*Thüringer Erziehungsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2006 – Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.08.2010 bis 30.06.2015 (2010). Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen.*

*Thüringer Erziehungsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2006 – Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 31.12.2008 bis 31.07.2010 (2008). Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen.*

*Thüringer Landeserziehungsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2001, gültig von 01.01.2001 bis 31.12.2005 (2001). Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, S. 1.*

*Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst zu den Richtlinien für die Gewährung von Landeserziehungsgeld (RL - LEnG) in der Fassung vom 5. Juli 1995 (1995). Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, S. 451.*

*Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit und Soziales für die Gewährung von Landeserziehungsgeld für Geburten und Adoptionen ab dem 1. Januar 2007 und für die Gewährung von Zuwendungen an Familien mit Mehrlingsgeburten (VwV - LEnG 2007 - Mehrlinge) in der Fassung vom 16. August 2007 (2008). Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, S. 521.*

*Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung zu den Richtlinien für die Gewährung von Landeserziehungsgeld (RL - LErzG) in der Fassung vom 26. Juli 1989 (1989). Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, S. 1079.*

*Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung zum Landeserziehungsgeld in der Fassung vom 10. April 1986 (1986). Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, S. 539.*





## Über die Autoren

---



**Dr. Holger Stichnoth** ist seit 2009 am ZEW tätig. Er ist Senior Researcher und stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe „Soziale Sicherung und Verteilung“. Er studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Konstanz, Edinburgh, Berlin (Humboldt-Universität) und wurde 2010 an der Paris School of Economics promoviert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Familienökonomik und die Steuer-Transfer-Simulation sowie der Zusammenhang von Einwanderung und Umverteilung.



**Sebastian Camarero Garcia** ist seit 2017 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEW und Doktorand an der Universität Mannheim. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen, der London School of Economics (LSE) sowie der Universität Mannheim und verbrachte ein Auslandsjahr an der University of California, Berkeley. Seine Forschungsschwerpunkte im Bereich Public und Labour Economics konzentrieren sich auf die Bereiche Bildung, Sozialversicherungen, Ungleichheit und Verteilung in Europa.



**Dr. Philipp Dörrenberg** ist stellvertretender Leiter der ZEW-Forschungsgruppe „Soziale Sicherung und Verteilung“, Research Fellow am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und CESifo Research Affiliate. Zudem ist er Co-Koordinator des Leibniz-Wissenschafts-Campus „Mannheim Taxation“ (MaTax). Philipp Dörrenberg wurde 2014 an der Universität zu Köln promoviert. In seiner Forschung wendet er ökonomische und experimentelle Methoden an, um Fragen im Bereich Public Economics zu bearbeiten. Vor seinem Doktorandenstudium hat er an der Universität zu Köln und am Trinity College Dublin Volkswirtschaftslehre mit Diplomabschluss studiert.



**Carina Neisser**, geb. Woodage, ist seit 2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin am ZEW und Doktorandin an der Universität Mannheim. Sie studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Bonn und Köln und verbrachte ein Auslandsjahr an der Toulouse School of Economics. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Finanzwissenschaft und angewandte Ökonometrie.



**Lukas Riedel** ist seit 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEW. Er studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Mannheim und Heidelberg. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Familienökonomie, angewandte Mikroökonomie und Politikanalyse.



**Dr. Martin Ungerer** war von 2014 bis 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEW. Nach seinem Studium der Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt und Köln wurde er 2018 an der Universität zu Köln promoviert. Er forscht in den Bereichen Verteilung, Ungleichheit und Migration.



**Nils Wehrhöfer** ist seit 2015 Doktorand der Volkswirtschaftslehre an der Graduate School of Economics and Social Science (GESS). Er studierte Volkswirtschaftslehre mit Nebenfach Mathematik an der Universität Mannheim. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf die Bereiche der Finanzwissenschaft und angewandten Ökonometrie.

# A Anhang

---

## A.1 Zielgrößen im SOEP: Wortlaut der Fragen und Konstruktion der Variablen

Diese Aufstellung gibt einen Überblick über die den in dieser Untersuchung verwendeten Zielgrößen zugrundeliegenden Fragen des Sozio-oekonomischen Panels. Der genaue Wortlaut der Fragen hat sich in einigen Fällen zwischen den Wellen geringfügig geändert.

**Nettoeinkommen** „Wenn man mal alle Einkünfte zusammennimmt: Wie hoch ist das monatliche Haushaltsnettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder heute? Bitte geben Sie den monatlichen Netto-Betrag an, also nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. Regelmäßige Zahlungen wie Renten, Wohngeld, Kindergeld, BAföG, Unterhaltszahlungen usw. rechnen Sie bitte dazu! Falls nicht genau bekannt: Bitte schätzen Sie den monatlichen Betrag.“

**Arbeitseinkommen** (als generierte Variable vorliegend) Kombiniertes Arbeitseinkommen aller Individuen im Haushalt im Alter von mindestens 16 Jahren.

**Ersparnis** „Bleibt Ihnen in der Regel monatlich ein gewisser Betrag übrig, den Sie sparen oder zurücklegen können, etwa für größere Anschaffungen, für Notlagen oder zur Vermögensbildung? Wenn ja, welcher Betrag etwa?“

**Konsumausgaben** (im Rahmen der Datenaufbereitung aus Nettoeinkommen und Ersparnis generiert)

**Kaltmiete** (als generierte Variable vorliegend) Höhe der monatlichen Miete inklusive Nebenkosten, exklusive Heizkosten.

**Lebensmittelausgaben** „Welchen Betrag kalkulieren Sie in der Woche oder im Monat für Lebensmitteleinkäufe ein, um sich und Ihre Familie im Haushalt zu versorgen? Geben Sie bitte den durchschnittlichen Betrag entweder für eine normale Woche oder einen normalen Monat an, je nachdem, wie Ihnen die Beantwortung der Frage leichter fällt.“

**Fernseher: Besitz** „Welche der folgenden Punkte treffen für Ihren Haushalt zu?“

- Es gibt einen Farbfernseher im Haushalt“

**Fernseher: Neuanschaffung** (Bezogen auf Frage zuvor) „Wurde etwas davon in den letzten 12 Monaten gekauft?“

**DVD-Spieler: Besitz** „Ist ihr Haushalt mit den folgenden Dingen ausgestattet?“

- DVD-Spieler mit/ohne Recorder“

**DVD-Spieler: Neuanschaffung** (Bezogen auf Frage zuvor) „Wurde etwas davon in den letzten 12 Monaten gekauft?“

**Möbel: Neuanschaffung** „Abgenutzte Möbel, auch wenn sie noch funktionsfähig sind, werden durch neue ersetzt.“

**Jährlicher Urlaub** „Jedes Jahr wird eine mindestens einwöchige Urlaubsreise gemacht.“

**Auto: Besitz** „Es gibt ein oder mehrere Autos im Haushalt.“ (Anzahl wird nicht abgefragt)

**Anzahl Bücher im Haushalt** „Wie viele Bücher gibt es ungefähr bei Ihnen im Haushalt? Unter 10, 10 < 50, 50 < 100, 100 < 200, 200 < 500, 500 < 1000 oder > 1000?“

**Rauchen** „Rauchen Sie gegenwärtig, seien es Zigaretten, Pfeifen oder Zigarren?“

**Anzahl Zigaretten/Tag** „Wie viele Zigaretten, Pfeifen oder Zigarren rauchen Sie pro Tag?“ (inklusive Einteilung nach Art des Gerauchten)

**Bier-, Wein- und Spirituosenkonsum** „Wie häufig trinken Sie die folgenden alkoholischen Getränke?

- Bier
- Wein
- Schnaps“

**Kinderbetreuung** (als generierte Variable vorliegend) Umfasst Informationen unterschiedlicher Wellen und mit unterschiedlichen Fragestellungen zum Besuch von Kindergarten, Hort, Krippe oder ähnlicher formaler Betreuung. Die Aufbereitung unterscheidet nicht zwischen halb- oder ganztägigem Besuch.

**Kinderturnen, Musikerziehung, Mutter-Kind-Gruppe (unter 6)** „Nimmt das Kind derzeit an einer der folgenden Aktivitäten teil? Kinder, die noch nicht zur Schule gehen.

- Kinderturnen, -sport, -schwimmen
- Frühkindliche Musikerziehung
- Sonstige Eltern-Kind-Gruppe“

**Sportverein, Musikschule, Jugendgruppe (6–16)** „Nimmt das Kind derzeit an einer der folgenden Aktivitäten teil? Kinder, die zur Schule gehen. Aktivitäten außerhalb der Schule.

- Sport, Tanzen, Gymnastik, Ballett
- Musik- oder Gesangsunterricht
- Jugendgruppe“

## A.2 Weitere Stichprobenmerkmale (vollständige Stichprobe)

TABELLE 13 Verteilung der Beobachtungen nach Bundesland

|                        | ANZAHL        | PROZENT    |
|------------------------|---------------|------------|
| Schleswig-Holstein     | 2.535         | 3,20       |
| Hamburg                | 1.016         | 1,28       |
| Niedersachsen          | 7.020         | 8,86       |
| Bremen                 | 559           | 0,71       |
| Nordrhein-Westfalen    | 17.119        | 21,60      |
| Hessen                 | 5.807         | 7,33       |
| Rheinland-Pfalz        | 4.082         | 5,15       |
| Baden-Württemberg      | 10.591        | 13,37      |
| Bayern                 | 11.745        | 14,82      |
| Saarland               | 539           | 0,68       |
| Berlin                 | 2.990         | 3,77       |
| Brandenburg            | 2.799         | 3,53       |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1.852         | 2,34       |
| Sachsen                | 4.990         | 6,30       |
| Sachsen-Anhalt         | 2.729         | 3,44       |
| Thüringen              | 2.864         | 3,61       |
| <b>Gesamt</b>          | <b>79.237</b> | <b>100</b> |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

TABELLE 14 Verteilung der Beobachtungen nach Jahr

| JAHR          | ANZAHL        | PROZENT    |
|---------------|---------------|------------|
| 1984          | 1.504         | 1,90       |
| 1985          | 1.314         | 1,66       |
| 1986          | 1.198         | 1,51       |
| 1987          | 1.177         | 1,49       |
| 1988          | 1.106         | 1,40       |
| 1989          | 1.063         | 1,34       |
| 1990          | 1.832         | 2,31       |
| 1991          | 1.769         | 2,23       |
| 1992          | 1.661         | 2,10       |
| 1993          | 1.569         | 1,98       |
| 1994          | 1.629         | 2,06       |
| 1995          | 1.667         | 2,10       |
| 1996          | 1.614         | 2,04       |
| 1997          | 1.540         | 1,94       |
| 1998          | 1.686         | 2,13       |
| 1999          | 1.647         | 2,08       |
| 2000          | 2.802         | 3,54       |
| 2001          | 2.546         | 3,21       |
| 2002          | 2.599         | 3,28       |
| 2003          | 2.375         | 3,00       |
| 2004          | 2.211         | 2,79       |
| 2005          | 2.057         | 2,60       |
| 2006          | 2.215         | 2,80       |
| 2007          | 1.993         | 2,52       |
| 2008          | 1.823         | 2,30       |
| 2009          | 1.946         | 2,46       |
| 2010          | 5.361         | 6,77       |
| 2011          | 5.306         | 6,70       |
| 2012          | 4.741         | 5,98       |
| 2013          | 5.193         | 6,55       |
| 2014          | 4.294         | 5,42       |
| 2015          | 4.238         | 5,35       |
| 2016          | 3.561         | 4,49       |
| <b>Gesamt</b> | <b>79.237</b> | <b>100</b> |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

## A.3 Kindergeld: Zusätzliche Informationen

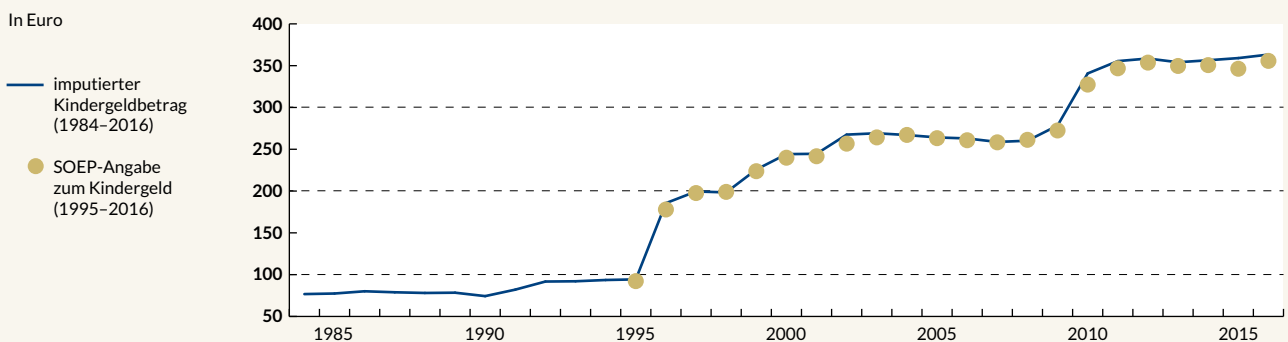
### A.3.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Mit Kindergeld und Kinderfreibetrag sind zwei Leistungen verknüpft, die im juristischen Sinne wesensverschieden sind: das Kindergeld ist letztlich eine Sozialleistung, während der Kinderfreibetrag die grundgesetzliche Vorgabe der Nichtbesteuerung des Existenzminimums umsetzt und damit im Steuerrecht angesiedelt ist (vergleiche hierzu Seiler, 2017). Dieser Aspekt ist für die politische Debatte um eine mögliche Neuordnung der Unterstützung von Familien sehr wichtig, in dieser Untersuchung wird jedoch explizit nicht berücksichtigt, ob ein Haushalt von Kindergeld oder Kinderfreibetrag profitiert. Dabei steht neben der Vereinfachung der Analyse eine ökonomische Erwägung im Vordergrund. In beiden Fällen liegt eine Geldleistung vor, durch die Familien bessergestellt werden, relativ zu einer hypothetischen Situation, in der die Leistungen nicht existieren. Dabei stellt, wegen der unterjährigen Auszahlung des Kindergelds und der anschließenden Günstigerprüfung, die jeweilige Höhe des Kindergelds auch für die Haushalte, die letztlich vom Kinderfreibetrag profitieren, ein Minimum für die Höhe der Leistung dar. Die hier geschätzten Ergebnisse stellen bezüglich ihrer Größenordnung für diese Haushalte demnach eine Untergrenze dar.

### A.3.2 Imputation des Kindergelds

Unsere Schätzungen beruhen auf einer Imputation des Kindergelds, d.h. wir simulieren das Kindergeld auf Basis der im SOEP beobachteten Kinderzahl und des jeweils geltenden Rechtsstands. Dieses Vorgehen dient einerseits dazu, unplausible Angaben zu korrigieren – so geben etwa manche Eltern einen Kindergeldbetrag von 500 Euro und mehr oder auch von 0 Euro pro Kind an. Andererseits wird der aktuelle Kindergeldbezug im SOEP erst seit 1995 abgefragt, sodass die Nutzung des imputierten Kindergelds es erlaubt, wesentlich mehr Beobachtungen in die Schätzung einzubeziehen. Zur Validierung dieser Imputation können die Variablen für den Zeitraum 1995 bis 2016 verglichen werden. Der Vergleich ergibt eine sehr hohe Korrelation von  $\rho = 0,96$ , auch die grafische Darstellung in Abbildung 1 bestätigt, dass die imputierten Werte die ab 1995 in den Befragungen gemachten Angaben treffen und zugleich den Untersuchungszeitraum verlängern.

ABBILDUNG 1 Vergleich des imputierten Kindergeldbetrags pro Haushalt (1984–2016) mit den Angaben im SOEP (1995–2016)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung



### A.3.3 Umrechnung in reale Eurobeträge

Die Schätzung zum Kindergeld nutzt die Variation in der Leistungshöhe, die sich aus den nominalen Kindergelderhöhungen und dem realen Kaufkraftverlust des Kindergelds in den Jahren zwischen den Anpassungen ergibt. Für die zweite Art der Variation werden die Kindergeldbeträge sowie die sonstigen monetären Variablen in reale Eurobeträge relativ zum Basisjahr 2011 umgerechnet (Statistisches Bundesamt, 2014).

### A.3.4 Sensitivitätsanalyse Kindergeldreform 1995

Ein potentielles Problem bei den Kindergeldschätzungen ist die Reform des Kindergelds 1996. Vor dieser profitierten Haushalte von Kindergeld und Kinderfreibetrag; seit 1996 werden Kindergeld und Kinderfreibeträge im Rahmen der Einkommensteuerprüfung verrechnet, sodass die Variation in der Höhe des Kindergelds zwischen 1995 und 1996 eventuell überschätzt wird. Ob ein derartiger Effekt existiert, kann überprüft werden, indem die Schätzung wiederholt wird, allerdings mit einer eingeschränkten Stichprobe. Zunächst werden die Jahre 1995 und 1996 aus der Schätzung ausgeschlossen (Zeile 1 in Tabelle 15). Der Koeffizient liegt mit 1,06 leicht oberhalb des bisherigen Wertes, aber weiterhin sehr nahe an 1. Die gestiegene Effektgröße widerspricht einer Überschätzung der Variation im Kindergeldbezug für die Jahre 1995 und 1996. In einem weiteren Test wird die Schätzung nur für die Jahre 1996 und später durchgeführt (Zeile 2 in Tabelle 15). Die Wirkung auf das Haushaltsnettoeinkommen ist nun mit 0,81 leicht niedriger. Allerdings ist auch die Stichprobengröße deutlich geringer und der Standardfehler der Schätzung entsprechend größer. Beide Tests zeigen keine qualitativ unterschiedlichen Ergebnisse. Die Kindergeldreform 1996 hat also keinen maßgeblichen Einfluss auf die Ergebnisse. Die meisten Zielgrößen zum Konsum und zum Verhalten der Eltern liegen zudem erst nach 1996 vor. Für diese können Verzerrungen durch die Reform also ausgeschlossen werden.

TABELLE 15 Einfluss des Kindergelds auf die Einnahmen des Haushalts

| ZIELGRÖSSE                    | KOEFFIZIENT | SE   | MITTELWERT | SD       | N      |
|-------------------------------|-------------|------|------------|----------|--------|
| Nettoeinkommen (ohne 1995/96) | 1,06***     | 0,20 | 2.772,22   | 1.003,48 | 49.804 |
| Nettoeinkommen (1996-2016)    | 0,81*       | 0,44 | 2.890,47   | 1.029,41 | 39.137 |

\*/\*\*/\*\*\* zeigt statistische Signifikanz zum 10-Prozent-/5-Prozent-/1-Prozent-Niveau an. Standardfehler (SE) sind auf Ebene der Haushalte geclustert. SD: Standardabweichung. N: Zahl der Beobachtungen. Erklärende Variable ist jeweils der monatliche Kindergeldbetrag, den ein Haushalt erhält. Nettoeinkommen misst das monatliche Nettoeinkommen des Haushalts. Alle monetären Variablen sind in realen Eurobeträgen relativ zum Basisjahr 2011 angegeben. Alle Schätzungen enthalten die in Abschnitt 3.3.3 dargestellten Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SOEP (2016).

| BertelsmannStiftung

# Abstract

## Do family-related cash transfers benefit the children?

---

Financial support for families typically takes the form of unconditional cash transfers, i.e. parents can decide to spend the money how they see fit. There has been concern that in some cases the money is not spent on the children, but on consumer electronics, alcohol, or cigarettes.

This report by the Centre for European Economic Research (ZEW) Mannheim for the Bertelsmann Foundation analyzes whether this mistrust is justified. A survey of existing empirical studies suggests the contrary. In in-depth qualitative studies, low-income parents typically report that they are particularly concerned about how their poor living conditions may affect their children. They also report that they tend to sacrifice their own and not their children's needs in order to make ends meet. Similarly, randomized controlled trials mostly in low-income countries do not find evidence that conditional or unconditional cash transfers lead to an increase in spending on "temptation goods" such as alcohol or cigarettes.

The present report adds new evidence on the question for Germany. Using data from the German Socio-Economic Panel (SOEP), we study whether family-related cash transfers actually benefit the children. The key challenge of such a study is to construct a credible counterfactual, i.e. to infer how expenditure patterns of families would have looked like if they had no cash transfer at all. A simple cross-sectional comparison with households who do not receive the transfer is not convincing as the two groups of households may differ in many other characteristics, not all of which can be observed and controlled using statistical methods.

We therefore rely on two empirical strategies that mitigate concerns about such selection or endogeneity issues. The first strategy studies the supplementary parental leave benefits (Landeserziehungsgeld) that only some of the 16 federal states in Germany grant or granted in the past once the federal parental leave benefit is exhausted. The precise design of these supplementary benefits varies between the states and over time, but in all cases the transfer represents a sizeable fraction of household income for less well-to-do families, which are the target group of the measure. We compare income and consumption of such families across federal states and time using a generalized difference-in-differences approach that allows us to eliminate time-constant unobserved factors that might otherwise bias the estimation. The second strategy studies the effects of child cash benefits (Kindergeld) on household income and expenditure. In this case, we exploit variation over time arising from nominal increases and from the loss of purchasing power due to inflation.

In line with the existing literature, we find that the two cash transfers to families increase income and consumption, but do not lead to significant increases in the ownership or purchases of TV sets and DVD players or the consumption of alcoholic beverages. There is some evidence of an increase in smoking, but this relationship disappears in more recent years. While no single empirical study can be entirely conclusive, the bulk of the evidence suggests to us that the burden of proof should be shifted to those who claim that unconditional cash transfers to families do not reach the children. After all, the alternatives such as in-kind transfers or earmarked cash transfers tend to have much higher administrative costs, money which could otherwise be spent directly on the families.





**Impressum**

© November 2018  
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

**Verantwortlich**

Antje Funcke

**Titelfoto**

Adobe Stock / vallejo123

**Gestaltung**

Markus Diekmann, Bielefeld

**Druck**

Matthiesen Druck, Bielefeld

DOI: 10.11586/2018055



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Antje Funcke  
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen  
Telefon +49 5241 81-81243  
Fax +49 5241 81-681243  
[antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de](mailto:antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)