



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Dossier

# Kindergeld in Deutschland – Familien wirksam fördern

**Materialien aus dem Kompetenzzentrum  
für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Dossier

# Kindergeld in Deutschland – Familien wirksam fördern

**Erstellt durch:**

**Prognos AG**

**im Auftrag des Kompetenzzentrums familienbezogene Leistungen im  
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Autoren:**

**Dr. Michael Böhmer**

**Markus Matuschke**

**Ute Zweers**

**Mitarbeit von:**

**Dr. Anneli Rüling**

## Inhalt

<b>I. Aufgabenstellung</b> .....	5
1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	5
<b>II. Hintergrund</b> .....	7
2.1 Entwicklung .....	7
2.2 Kindergeldhöhe.....	8
<b>III. Funktionen und Wirkungen des Kindergeldes im Status quo</b> .....	10
3.1 Verteilung und Wirkung des Kindergeldes.....	10
3.2 Armutsreduzierung .....	16
3.3 Nachteilsausgleich .....	17
<b>IV. Kindergeld im internationalen Vergleich</b> .....	21
<b>V. Reformmöglichkeiten und Wirkungen</b> .....	29
5.1 Kindergeldhöhe.....	30
5.2 Kindergelddauer .....	30
5.3 Kindergeldverteilung (-staffelung) .....	30
<b>VI. Empfehlungen</b> .....	35

## Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung des Kindergeldes und des Existenzminimums.....	7
Tabelle 2: Förderanteil des Kindergeldes nach Einkommen (monatl. Bruttoeinkommen).....	9
Tabelle 3: Durchschnittliche Einkommenssituation der Familientypen, 2006 .....	11
Tabelle 4: Erwerbstätigenquoten nach Familientyp .....	13
Tabelle 5: Wirkungen von Kindergelderhöhungen seit 1995 auf das Ausmaß relativer Armut (60 Prozent des Medianeinkommens) .....	17
Tabelle 6: Durchschnittliche Ausgaben für Kinder.....	18
Tabelle 7: Kindergeldleistungen in ausgewählten Ländern nach Höhe der Leistungen für das erste Kind.....	21
Tabelle 8: Kinderfreibeträge und kindbezogene Geldleistungen bei Bradshaw/Finch (2002) .....	22
Tabelle 9: Anteil des Kindergeldes am Durchschnittseinkommen einer Familie mit 2 Kindern im Alter von 7–11 Jahren, 2005.....	26
Tabelle 10: Verteilung der Kinder und des Kindergeldes, 2009.....	30
Tabelle 11: Kosten einer Kindergelderhöhung bei stärkerer Staffelung, 2009.....	31
Tabelle 12: Durchschnittliche Ausgaben für Kinder und durch Kindergeld gedeckte Ausgaben.....	32
Tabelle 13: Veränderung der Armutsgefährdung nach Reformmodell.....	34

## Abbildungen

Abbildung 1: Haushaltstypen nach Kinderzahl.....	11
Abbildung 2: Haushaltsäquivalenzeinkommen (rechte Skala) und Anteil des Kindergeldes (linke Skala) am Nettohaushaltseinkommen nach Familientyp .....	12
Abbildung 3: Äquivalenzgewichtete Einkommensverteilung nach Familientypen...	14
Abbildung 4: Auswirkungen des Kindergeldes auf das äquivalenzgewichtete Einkommen bei Alleinerziehenden .....	15
Abbildung 5: Auswirkungen des Kindergeldes auf das äquivalenzgewichtete Einkommen bei Paarhaushalten mit Kind(ern) .....	16
Abbildung 6: Anteil des Kindergeldes am verfügbaren Einkommen nach Familientypen.....	18
Abbildung 7: Anteil des Kindergeldes an den durchschnittlichen Ausgaben für Kinder .....	19
Abbildung 8: Kaufkraftgewinn durch Geldleistungen und Freibeträge (s. Tabelle 8) für eine Familie mit zwei Kindern und einem männl. Durchschnittsverdiener gegenüber einem kinderlosen Paar...	23
Abbildung 9: Armutsgefährdungsrate von Kindern und Jugendlichen vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004.....	24
Abbildung 10: Kompensation der Kinderkosten durch kindbezogene Geldleistungen und Steuern.....	26
Abbildung 11: Kaufkraftgewinn durch finanzielle Familienleistungen bei Familien mit einem männl. Durchschnittsverdiener gegenüber einem kinderlosen Paar, 2001 .....	27
Abbildung 12: Fertilität und monetäre Familienleistungen .....	28
Abbildung 13: Dimensionen der Kindergeldzahlungen.....	29

# I. Aufgabenstellung

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Dieses Dossier zeigt Ergebnisse einer Wirkungsuntersuchung des Kindergeldes auf sowie mögliche Reformperspektiven. Dabei stehen die zentralen Zielsetzungen der nachhaltigen Familienpolitik im Mittelpunkt, insbesondere

- der Ausgleich von Nachteilen zwischen verschiedenen Familientypen sowie gegenüber kinderlosen Haushalten,
- die wirtschaftliche Stabilität von Familien mit der Reduzierung von Armutsrisiken sowie
- die Unterstützung von Familien bei der Realisierung vorhandener (weiterer) Kinderwünsche.

Die Entstehung und Entwicklung des Kindergeldes werden dargestellt, seine Wirkungsweise wird auf Grundlage von Sekundäranalysen sowie eigener Berechnungen für die gegenwärtige Ausgestaltung der Regelung untersucht.

Leistungshöhen und -voraussetzungen sowie Wirkungen von Kindergeldleistungen im europäischen Ausland werden im Vergleich betrachtet und – soweit die Forschungslage es zulässt – hinsichtlich ihres Beitrags für die genannten Zielsetzungen bewertet.

Mögliche Reformvarianten für Deutschland werden vorgestellt und in ihren Wirkungen vergleichend bewertet.

## 1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Seit dem Jahr 1954 besteht in Deutschland eine mit dem heutigen Kindergeld vergleichbare Leistung. Dabei bildet die Staffelung des Kindergeldes seit jeher ein prägendes Element. Neben dem Lastenausgleich enthält das Kindergeld für Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen eine Förderkomponente, dessen Anteil am Haushaltseinkommen je nach Familientyp (und Einkommensklasse) zwischen 6 Prozent und 22 Prozent liegt.

Grundsätzlich steigt für Familien die Bedeutung des Kindergeldes mit der Anzahl der Kinder. Für Alleinerziehende ist das Kindergeld relevanter als für Paare mit Kindern. Dies ist nicht zuletzt auf die geringen Erwerbsquoten der Alleinerziehenden mit jungen Kindern zurückzuführen.

Insgesamt bildet das Kindergeld für alle Familientypen einen erheblichen Anteil am Haushaltsnettoeinkommen. Dabei werden die kindbedingten finanziellen Aufwendungen von Familien durch die Leistung zu rund einem Drittel kompensiert. Da das Erwerbseinkommen in der Regel nicht proportional mit der Kinderzahl ansteigt, gewinnt das Kindergeld gerade für kinderreiche Familien an Bedeutung.

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Eine Reform des Kindergeldes kann an der Höhe, an der Verteilung je Kind und an der Bezugsdauer ansetzen. Im Grundsatz gilt:

1. Eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes trägt zum Nachteilsausgleich von Haushalten mit Kindern gegenüber Haushalten ohne Kindern bei.
2. Eine stärker ausgeprägte Staffelung (Verteilung) des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder zielt in erster Linie auf den Nachteilsausgleich unter Haushalten mit Kindern.
3. Eine Veränderung der Bezugsdauer des Kindergeldes auf das 25. Lebensjahr wird derzeit umgesetzt. Eine weitere Reduktion der Bezugsdauer wäre nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes unter Berücksichtigung der Ausbildungsförderung (BAföG) zielführend.

In diesem Dossier wird eine Kindergelderhöhung mit einer stärkeren Staffelung nach der Kinderzahl vorgeschlagen. Sie kann dazu beitragen, zunehmende kindbedingte Aufwendungen kinderreicher Familien zu kompensieren. Die Staffelung ist so gewählt, dass auch Armutsriskien in nennenswerter Größenordnung gemindert werden. Paare werden mit dieser Option bei der Realisierung ihrer Wünsche nach (weiteren) Kindern am ehesten unterstützt. Das Konzept der deutlicheren Staffelung des Kindergeldes verstärkt die Kinderkomponente in den familienbezogenen Leistungen.

# II.

## Hintergrund

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

### 2.1 Entwicklung

Eine mit dem heutigen Kindergeld vergleichbare Leistung wurde zum ersten Mal im Jahr 1954 für das dritte und jedes weitere Kind in Höhe von 25 DM von den Familienausgleichskassen ausbezahlt. Bereits auf diese Leistung ist der Ursprung der bis heute bestehenden Staffelung des Kindergeldes in Deutschland zurückzuverfolgen. Seitdem ist diese ein prägendes Element der Familienförderung (Tabelle 1). Hauptargumente für die Staffelung entsprechend der Ordnungszahl der Kinder waren bei der Einführung das sich mit der Familiengröße verringernde Pro-Kopf-Einkommen und die sich verschlechternden Erwerbsmöglichkeiten beider Elternteile.

**Tabelle 1: Entwicklung des Kindergeldes und des Existenzminimums**

Jahr	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4+ Kinder	Existenzminimum
1975 (DM)	50	70	120	120	-
1978 (DM)	50	80	150	150	-
1979 (DM)	50	80	200	200	-
07/1979 (DM)	50	100	200	200	-
1981 (DM)	50	120	240	240	-
1982 (DM)	50	100	220	240	3.024
07/1990 (DM)	50	130	220	240	3.024
1992 (DM)	70	130	220	240	4.104
1996 (DM)	200	200	300	350	6.264
1997 (DM)	220	220	300	350	6.912
1999 (DM)	250	250	300	350	6.912
2000 (DM)	270	270	300	350	6.912
seit 2002 (€)	154	154	154	179	3.648

Quelle: Statistisches Bundesamt

Ab 1961 bekamen Familien auch für das zweite Kind eine Leistung, die nun aus Bundesmitteln finanziert und von der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlt wurde. Kinderfreibeträge wurden von 1949 bis 1974 ohne Verrechnung mit der Kinderleistung bei der steuerlichen Veranlagung vom Einkommen abgezogen. Mit der zum 1. Januar 1975 in Kraft getretenen Steuerreform wurde das bis dahin bestehende duale System des Familienlastenausgleichs durch eine einheitliche einkommensunabhängige Kindergeldzahlung vom ersten Kind an mit erheblich erhöhten Kindergeldsätzen ersetzt.

Im Jahr 1983 wurden wieder Kinderfreibeträge eingeführt, die nicht mit dem Kindergeld verrechnet wurden. Für die Eltern, die mangels ausreichenden Einkommens Kinderfreibeträge nicht nutzen konnten, wurde ein Kindergeldzuschlag vorgesehen. Seit 1996 gilt das bestehende System des Familienleistungsausgleichs mit einkommensunabhängiger Kindergeldzahlung für alle Kinder als Steuervergütung und einem optionalen Abzug von Freibeträgen für Kinder in den Fällen, in denen nach einer Günstigerprüfung durch das Finanzamt das Kindergeld allein zur steuerlichen Freistellung elterlichen Einkommens in Höhe des Existenzminimums ihrer Kinder nicht ausreicht. Beim Abzug von Freibeträgen für Kinder wird das gezahlte Kindergeld verrechnet.

Die deutliche, nominale Erhöhung des Kindergeldes im Jahr 1996 ist eine Folge der Integration von steuerlicher Entlastung in Höhe des Kinderexistenzminimums und Familienförderung. Die entsprechende Gesetzesänderung geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zurück: Das Gericht kam Anfang der 90er-Jahre zu dem Ergebnis, dass durch das damalige duale System von Kindergeld und Kinderfreibetrag im Ergebnis keine vollständige Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes erfolgte. Obwohl dies bei enger Auslegung nur die Sätze für die ersten beiden Kinder betroffen hätte, hat der Gesetzgeber die bestehende Staffelung weiter ausgebaut und die Kindergeldbeträge für alle Kinder nach oben angepasst.

Die Erhöhungsschritte beim Kindergeld ab 1999 beschränkten sich jeweils auf die ersten beiden Kinder und führten folglich zu einer Angleichung der Kindergeldsätze für die ersten drei Kinder. Zur Begründung wurde dabei vor allem auf die angestrebte Gleichbehandlung aller Familien verwiesen.<sup>1</sup>

## 2.2 Kindergeldhöhe

Das Kindergeld ist im Einkommenssteuergesetz geregelt und wird als Steuervergütung gezahlt. Nur soweit das Kindergeld zur steuerlichen Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums des Kindes nicht ausreicht, greifen die Freibeträge für Kinder in Höhe von 5.808 Euro je Kind und das bereits gezahlte Kindergeld wird verrechnet (Günstigerprüfung von Amts wegen). Für die meisten Eltern bedarf es keines Abzugs dieser Freibeträge, bei ihnen wird das Kindergeld zumindest anteilig als Förderung der Familie gewährt (Tabelle 2).

<sup>1</sup> Vgl. Helmke, Staffelung des Kindergeldes nach Ordnungszahlen, internes Arbeitspapier BMFSFJ, Berlin 2007, S. 2 f.

**Tabelle 2: Förderanteil des Kindergeldes nach Einkommen (monatl. Bruttoeinkommen)**

Bruttoeinkommen in Euro	Ehepaare, Förderanteil Kindergeld pro Kind in Euro		
	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
1.500	154	154	154
2.000	89	122	132
2.500	51	72	99
3.000	37	44	59
3.500	30	33	39
4.000	23	26	30
4.500	16	19	23
5.000	9	12	16
5.500	1	5	8
6.000	0	0	0

Quelle: in Anlehnung an DPWV, 2007<sup>2</sup>

Das Kindergeld wird einkommensunabhängig für jedes Kind unter 18 Jahren gewährt. Zudem besteht ein Anspruch auf Kindergeld bis einschließlich des 25. Lebensjahres, sofern sich das Kind in einer Ausbildung befindet und sein Einkommen einen Betrag von 7.680 Euro im Jahr nicht überschreitet.

<sup>2</sup> Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), Empirische Studie zu Entlastungswirkungen und Verteilungswirkungen des Kindergeldes, in: Auf den Punkt gebracht, Berlin 2007.



## Funktionen und Wirkungen des Kindergeldes im Status quo

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Für die Einkommensposition der meisten Haushalte hat das Kindergeld eine große Bedeutung.<sup>3</sup> Je nach Familientyp variiert sein Anteil am Haushaltseinkommen. Grundsätzlich steigt die Bedeutung mit der Anzahl der Kinder und ist für Alleinerziehende größer als für Paare.

Die durch Kinder entstehenden Belastungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Familien werden durch das Kindergeld zum Teil kompensiert. Berücksichtigt man die tatsächlichen monetären Aufwendungen, die mit einem Kind verbunden sind, fällt diese Kompensation jedoch unvollständig aus. Mit steigender Kinderzahl nimmt die so entstehende absolute Deckungslücke zu. Für alle Familientypen leistet das Kindergeld einen erheblichen Beitrag, um das Nominaleinkommen zu verbessern.

Das Kindergeld ist auch für die Realisierung von Kinderwünschen bedeutsam: Nach vorliegenden Studien halten 36 Prozent der befragten Eltern ein weiteres Kind für eine große finanzielle Belastung. Von den Eltern mit zwei Kindern geben sogar 39 Prozent an, dass sie wegen zu hoher finanzieller Belastungen auf weitere Kinder verzichten und über die Hälfte der Familien mit drei und mehr Kindern wünscht sich eine Kindergelderhöhung. Der Rückgang der Zahl der Familien mit drei und mehr Kindern ist zu einem großen Teil für die abnehmende Geburtenrate verantwortlich.<sup>4</sup>

### 3.1 Verteilung und Wirkung des Kindergeldes

Abbildung 1 zeigt die Gesamtzahl der Alleinerziehenden- und Paarhaushalte, differenziert nach der Kinderzahl:

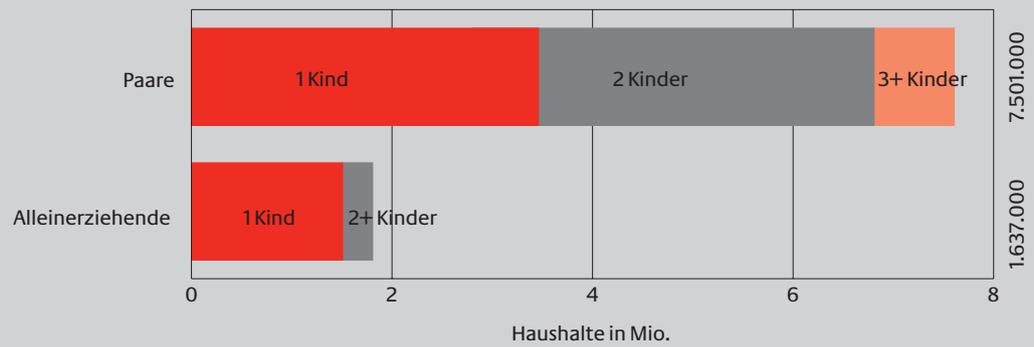
- Einer wachsenden Zahl von Alleinerziehenden stehen derzeit fast fünf Mal so viele Paare mit Kindern gegenüber.<sup>5</sup>
- Der Anteil der Mehrkindhaushalte ist unter den Alleinerziehenden deutlich geringer als dies bei Paarhaushalten der Fall ist.

<sup>3</sup> Die nachfolgenden Aussagen zu den Wirkungen des Kindergeldes wurden auf der Grundlage der Berechnungen mit dem SOEP durchgeführt, sofern es keine anderen Quellenangaben gibt.

<sup>4</sup> Vgl. Allensbach, Einflussfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44-jährigen Bevölkerung, Allensbach 2004; Allensbach, Gravierende Unterschiede des gesellschaftlichen Klimas. Zusammenfassung der wichtigsten Befunde der Studie „Einflussfaktoren auf die Geburtenrate – ein deutsch-französischer Vergleich.“ Allensbach 2007.

<sup>5</sup> Nachfolgend werden unter Kindern kindergeldberechtigte Kinder im Haushalt verstanden, wenn dies nicht anders definiert wird.

Abbildung 1: Haushaltstypen nach Kinderzahl



Quelle: Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnologie (FIT), Prognos AG 2007

Das **Äquivalenzeinkommen** bezeichnet das mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder gewichtete Haushaltseinkommen. In den Berechnungen für dieses Dossier wird die neue OECD-Skala verwendet. Danach werden der Haushaltsvorstand mit dem Faktor 1, Haushaltsmitglieder über 14 Jahre mit dem Faktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahre mit dem Faktor 0,3 gewichtet. Diese Äquivalenzskala trägt dem Umstand Rechnung, dass die Kosten der Lebenshaltung für weitere Haushaltsmitglieder unterproportional zunehmen.

Einen Überblick über die Einkommenssituation der betrachteten Familientypen zeigt Tabelle 3. In dieser Auflistung wird das durchschnittliche Monatsnettoeinkommen dem Haushaltsäquivalenzeinkommen gegenübergestellt. Die Berücksichtigung der im Haushalt lebenden Kinder zieht eine Änderung der Einkommensrangfolge nach sich. Während, gemessen am Nettoeinkommen, die Alleinerziehendenhaushalte mit einem Kind über die geringsten finanziellen Mittel verfügen, sind es nach dem Äquivalenzeinkommen die Alleinerziehenden mit mehreren Kindern. Das durchschnittliche Nettohaushaltseinkommen einer Familie mit zwei Kindern liegt bei 3.377 Euro pro Monat; das Haushaltsäquivalenzeinkommen bei 1.537 Euro. Das mittlere oder Medianeinkommen für diesen Familientyp beträgt ca. 2.975 Euro.

Tabelle 3: Durchschnittliche Einkommenssituation der Familientypen, 2006

Familientyp		HH-Äquivalenzeinkommen in Euro	HH-Nettoeinkommen in Euro
Alleinerziehende	1 Kind	1.127	1.651
	2+ Kinder	952	1.755
Paare	1 Kind	1.479	2.806
	2 Kinder	1.537	3.377
	3+ Kinder	1.342	3.415

Quelle: FIT, Prognos AG 2007

### Kindergeld – Wirkungen bei Alleinerziehenden- und Paarhaushalten

Wie Abbildung 2 zeigt, ist die Einkommenssituation insbesondere bei den Alleinerziehenden mit mehreren Kindern problematisch. Das Nettoäquivalenzeinkommen liegt im Durchschnitt bei weniger als 1.000 Euro, wodurch sich die hohen Armutsrisikoquoten

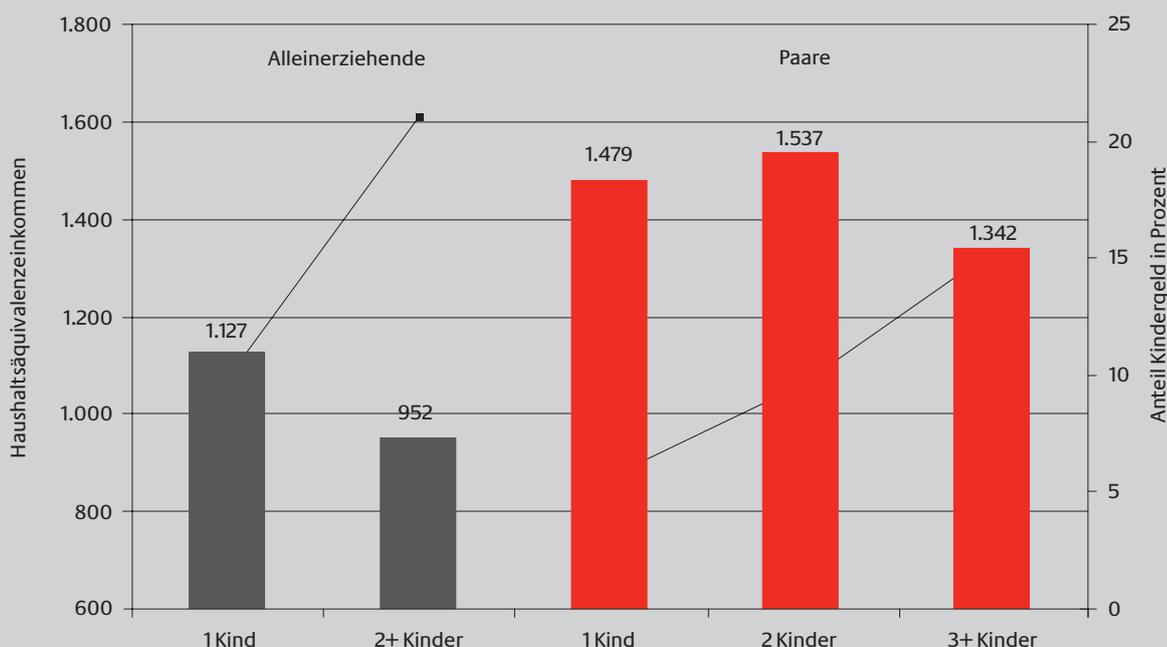
der Haushalte von über 30 Prozent in dieser Gruppe erklären lassen.<sup>6</sup> Gleichzeitig beträgt der Anteil des Kindergeldes in Höhe von mindestens 308 Euro (bei zwei Kindern) annähernd 21 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens aller Alleinerziehendenhaushalte mit zwei und mehr Kindern. Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind liegt dieser Anteil immer noch bei etwa 10 Prozent.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

**Abbildung 2: Haushaltsäquivalenzeinkommen (rechte Skala) und Anteil des Kindergeldes (linke Skala) am Nettohaushaltseinkommen nach Familientyp**



Quelle: FIT, Prognos AG 2007

Der Anteil des Kindergeldes am Nettoeinkommen wächst auch bei den Paarhaushalten in Abhängigkeit der Kinderzahl, weil jeweils die Fördersumme (Kindergeld) deutlich stärker ansteigt als das erwirtschaftete Einkommen. Paare mit zwei Kindern verfügen im Durchschnitt über das höchste Äquivalenzeinkommen aller Familien. Das geringere Einkommen der Haushalte mit nur einem Kind begründet sich darin, dass sie i.d.R. bedingt durch ihr junges Alter kurz nach der Familiengründung ein niedrigeres Einkommen haben. Bei Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern beträgt der Anteil des Kindergeldes bereits 15 Prozent. Ihre Ausgaben für Kinder wachsen überproportional zu den Einkommenssteigerungen (siehe auch Tabelle 5).

<sup>6</sup> Armut ist definiert als Äquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianeinkommens. In diesem Bericht werden die Begriffe Armutsquote, relative Armut sowie Armutgefährdungsgrenze synonym verwendet und beziehen sich soweit nicht anders gekennzeichnet auf 60 Prozent des Medianeinkommens. Das Medianeinkommen ist dasjenige Einkommen, das genau von 50 Prozent der Haushalte überschritten und von 50 Prozent der Haushalte unterschritten wird.

## Haushalte mit drei und mehr Kindern

Haushalte mit drei oder mehr Kindern befinden sich im Vergleich zu Paaren mit zwei Kindern in einer schlechteren Einkommenssituation.<sup>7</sup> Das Kindergeld stellt einen beträchtlichen Teil des Haushaltseinkommens dar. Die finanziellen Nachteile für die Mehrkindfamilien werden jedoch bisher nicht reduziert.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Ursächlich für die zum Teil problematischen Einkommensverhältnisse sind neben den finanziellen Transfers vor allem die unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenquoten. Die Erwerbstätigenquote ist sowohl vom Familienstatus als auch von der Kinderzahl abhängig (Tabelle 4). So ist die Quote bei Alleinerziehenden mit einem Kind um 6,5 Prozentpunkte niedriger als bei den Paaren mit einem Kind. Unter den betrachteten Haushaltstypen sinkt die Erwerbstätigenquote in der Regel mit jedem weiteren Kind. Eine Ausnahme bilden die Paare mit einem Kind, da hier Familien in der Gründungsphase überrepräsentiert sind. Mütter mit Kindern unter drei Jahren sind in Westdeutschland zu 51 Prozent und in Ostdeutschland zu 47 Prozent nicht erwerbstätig.<sup>8</sup> Generell steigt die Erwerbstätigkeit von Müttern mit dem Alter der Kinder.

Tabelle 4: Erwerbstätigenquoten nach Familientyp

Familientyp	Gesamt	Alleinerziehende		Paare		
		1 Kind	2+ Kinder	1 Kind	2 Kinder	3+ Kinder
Erwerbstätigenquote in Prozent	69,2	64,8	47,1	71,3	73,2	65,7

Quelle: FIT, Prognos AG 2007

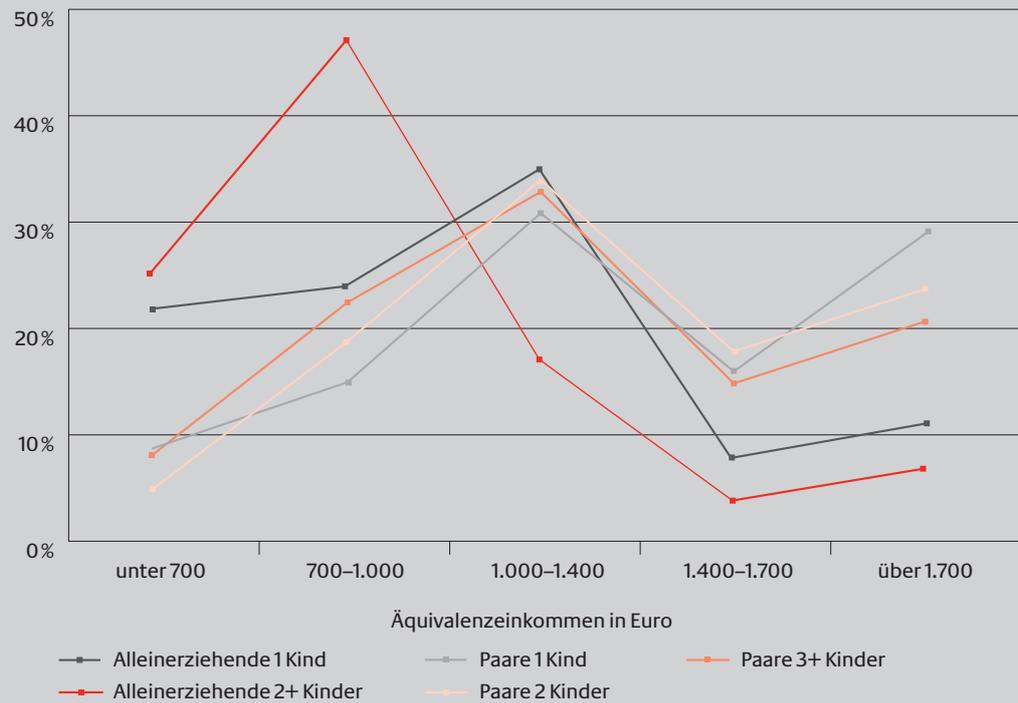
Abbildung 3 stellt die Verteilung der äquivalenzgewichteten Einkommen der jeweiligen Haushaltstypen im Vergleich dar. Es wird deutlich, dass Haushalte von Alleinerziehenden mit mehreren Kindern häufig über sehr niedrige Einkommen verfügen: Insgesamt haben 70 Prozent aus dieser Gruppe ein Äquivalenzeinkommen von unter 1.000 Euro monatlich.

Bei allen anderen Familientypen verfügen die unteren 50 Prozent über ein Äquivalenzeinkommen von mehr als 1.000 Euro. Die Mehrzahl dieser Haushalte verfügt über 1.000 bis 1.400 Euro.

<sup>7</sup> Gleichzeitig ist in dieser Gruppe eine sehr große Streuung des Einkommens beobachtbar, vgl. Monitor Familienforschung Nr. 6, In Familien wirksam investieren. Familienleistungen in Deutschland, BMFSFJ, Berlin 2006.

<sup>8</sup> Vgl. Bothfeld/Schmidt/Tobsch, Erosion des männlichen Ernährermodells? Die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter drei Jahren. BMFSFJ, Berlin 2005.

Abbildung 3: Äquivalenzgewichtete Einkommensverteilung nach Familientypen



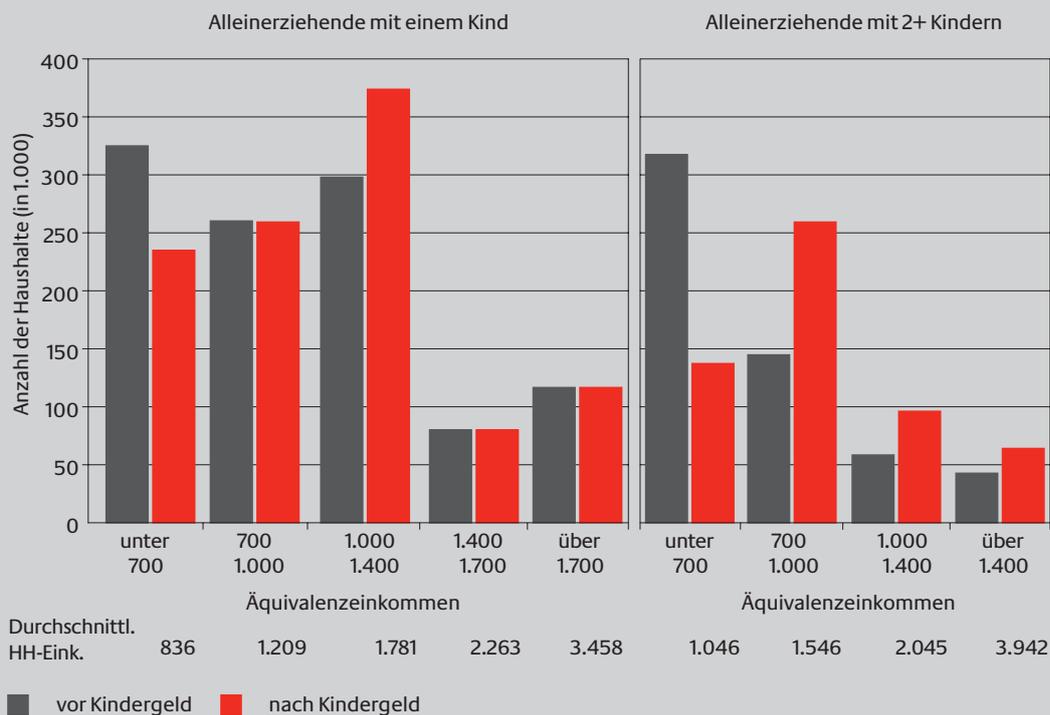
Quelle: FIT, Prognos AG 2007

Die nachfolgenden Abbildungen 4 und 5 zeigen die Wirkung des gegenwärtigen Kindergeldes auf die äquivalenzgewichtete Einkommensverteilung. Abbildung 4 stellt die Einkommensverteilung von Alleinerziehenden vor und nach Zahlung von Kindergeld dar.

Dabei kennzeichnet die erste Säule (schwarz) die Anzahl der Alleinerziehenden vor dem Kindergeldbezug, die zweite Säule (rot) stellt die Anzahl der Alleinerziehenden nach dem Kindergeldbezug dar.

Unterhalb der Grafik sind die durchschnittlichen, nicht äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen der jeweiligen Gruppe abgebildet. Abbildung 5 ist analog für Paarhaushalte aufgebaut.

**Abbildung 4: Auswirkungen des Kindergeldes auf das äquivalenzgewichtete Einkommen bei Alleinerziehenden<sup>9</sup>**



Quelle: FIT, Prognos AG 2007

Der Bezug von Kindergeld reduziert bei Alleinerziehenden mit einem Kind den Anteil der Haushalte mit weniger als 700 Euro Äquivalenzeinkommen um 8 Prozent bzw. um 86.000 Haushalte. Entsprechend steigt die gleiche Zahl von Haushalten in die jeweils höhere Einkommensgruppe auf. Dieser Anstieg in die nächsthöhere Einkommenskategorie zwischen 700 und 1.000 Euro entspricht der dortigen Abwanderung in die nächsthöhere Kategorie bedingt durch den Erhalt des Kindergeldes. D.h. in der Einkommensgruppe zwischen 700 Euro und 1.000 Euro bleibt der Anteil gleich. Die Anzahl der Haushalte in der Einkommenskategorie von 1.000 bis 1.400 Euro steigt von knapp 290.000 auf knapp 376.000 Haushalte.

Bei den Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind reduziert der Kindergeldbezug den Anteil der Haushalte mit Äquivalenzeinkommen unter 700 Euro sogar um 32 Prozent. Dieser große Einfluss des Kindergeldes auf das Einkommen hängt stark mit dem in höheren Einkommensgruppen abnehmenden Anteil der Alleinerziehenden zusammen.

Insgesamt zeigt sich für Alleinerziehende eine sehr starke Wirkung des Kindergeldes bei der Einkommenssteigerung: Ohne Kindergeldbezug wären 266.000 oder 16 Prozent mehr Haushalte in der Gruppe mit einem Äquivalenzeinkommen von unter 700 Euro.

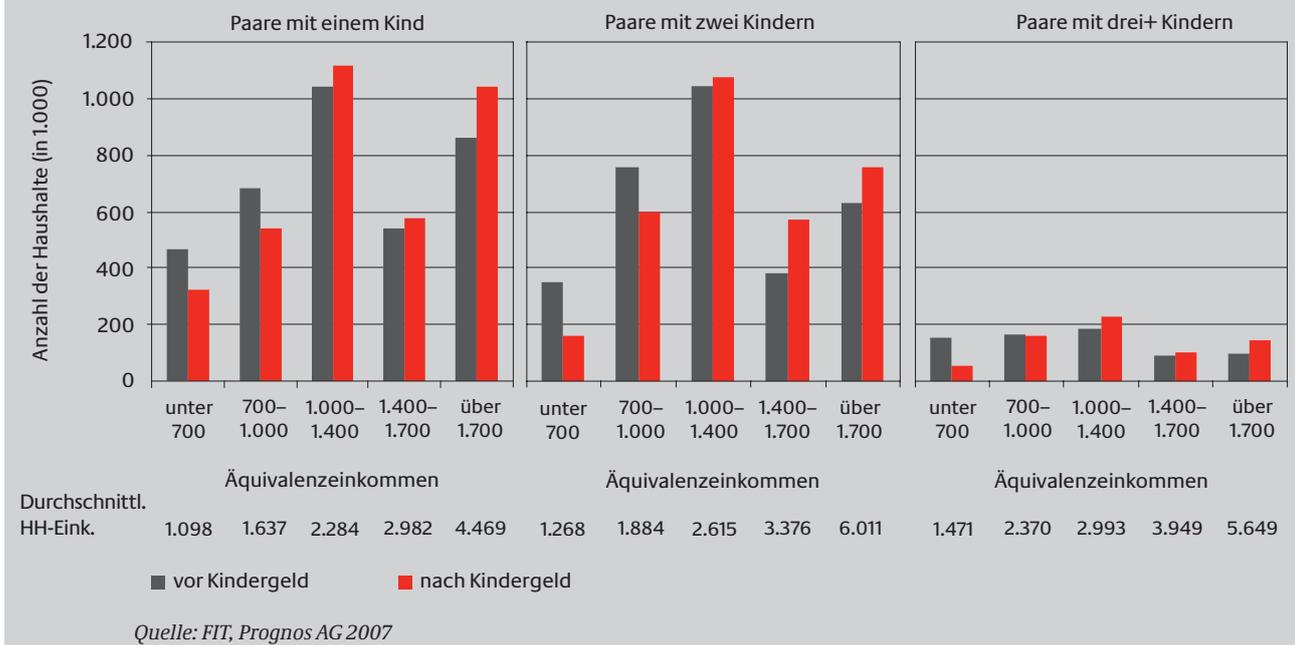
Bei den Paarhaushalten verringert sich die Wirkung des Kindergeldes auf das Einkommen. Dies hängt vor allem mit dem im Durchschnitt höheren Einkommensniveau und dem damit verbundenen relativ geringeren Anteil des Kindergeldes am Einkommen zusammen.

<sup>9</sup> Abweichend von den übrigen Familientypen beginnt aufgrund der geringen Fallzahlen bei den Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern die nach oben offene Einkommensklasse bereits bei 1.400 Euro.

Von den Paaren mit einem Kind sind nach Kindergeldbezug 4 Prozent weniger Haushalte in der Einkommensgruppe mit einem Äquivalenzeinkommen unter 700 Euro. Bei den Paaren mit zwei Kindern reduziert sich der entsprechende Anteil um 6 Prozent. Am stärksten profitieren Haushalte mit drei und mehr Kindern, von denen 14 Prozent durch Kindergeldbezug aus der untersten Einkommensgruppe herausgehoben werden.

Insgesamt vermindert sich der Anteil der Paarhaushalte mit Kindern mit einem Äquivalenzeinkommen von unter 700 Euro durch Kindergeldbezug um 6 Prozent, das sind rund 434.000 Haushalte.

**Abbildung 5: Auswirkungen des Kindergeldes auf das äquivalenzgewichtete Einkommen bei Paarhaushalten mit Kind(ern)**



### 3.2 Armutsreduzierung

In einer Mikrosimulation betrachtete das DIW die isolierte Wirkung der Kindergelderhöhungen zwischen 1995 und 2003 auf die Armutsreduktion in Deutschland. Dabei wurden die relativen Armutsquoten von unterschiedlichen Familientypen in den beiden Jahren 1995 und 2003 verglichen, indem auf die Einkommensgrößen des Jahres 2003 der Rechtstand des Jahres 1995 angelegt wurde. Im Durchschnitt aller Haushalte mit Kindern (Tabelle 5) führten die Kindergelderhöhungen in diesem Zeitraum zu einer Armutsreduktion um fast 20 Prozent.<sup>10</sup>

Um diese deutliche Senkung der Armutsrisikoquoten zu erreichen ist insgesamt eine Kindergelderhöhung um rund 50 Prozent in diesem Zeitraum erforderlich gewesen. Dies entspricht zusätzlichen Finanzmitteln in Höhe von mehr als 10 Mrd. Euro jährlich.

<sup>10</sup> Vgl. DIW, Einkommen und Armut von Familien und älteren Menschen, in: Wochenbericht Nr. 9, Berlin 2005.

**Tabelle 5: Wirkungen von Kindergelderhöhungen seit 1995 auf das Ausmaß relativer Armut (60 Prozent des Medianeinkommens)**

Familientyp	1995	2003	Veränderung in Prozent
Alleinerziehende	59,0	48,3	-19,8
Zwei Erwachsene mit Kindern	17,2	13,9	-19,2
1 Kind	15,1	13,6	-9,9
2 Kinder	13,7	10,1	-26,3
3 und mehr Kinder	30,7	24,4	-20,5
Alle Haushalte mit Kindergeldbezug	21,3	17,1	-19,7
Armutsrisikoquote insgesamt	17,5	15,5	-11,4

Quelle: DIW 2005

Die Kindergelderhöhungen wirkten sich am stärksten bei Zweikindfamilien aus und reduzierten deren Armutsrisikoquote um über ein Viertel. Bei Mehrkindfamilien und bei Alleinerziehenden war die Wirkung mit rund einem Fünftel dagegen geringer. Bei Familien mit einem Kind reduzierte sich die Armutsgefährdung um ein Zehntel.

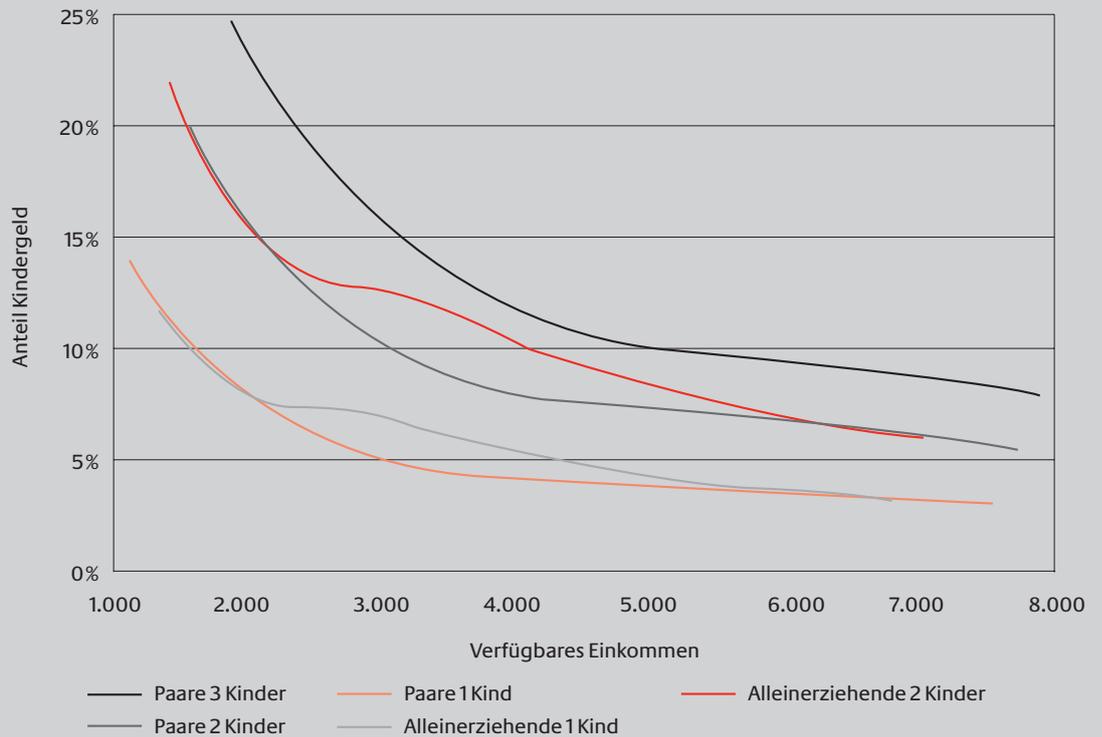
Mehrkindfamilien haben in der Vergangenheit weniger von Kindergelderhöhungen profitiert als Zweikindfamilien, weil die Staffelung im Zuge der Erhöhung abgenommen hat. Das ohnehin stärkere Armutsrisiko und die höhere Armutsbetroffenheit von Mehrkindfamilien konnten nicht in vergleichbarem Maße reduziert werden.

### 3.3 Nachteilsausgleich

#### Anteile des Kindergeldes am Haushaltseinkommen

Die relative Bedeutung des Kindergeldes für das Haushaltseinkommen geht, in Abhängigkeit des jeweiligen Familientyps, aus Abbildung 6 hervor.

Abbildung 6: Anteil des Kindergeldes am verfügbaren Einkommen nach Familientypen



Quelle: FIT, Prognos AG 2007

Abbildung 6 zeigt, dass die Kindergeldanteile am verfügbaren Einkommen bei Ein- und Zweikindhaushalten am Anfang und Ende der Einkommensskala bei Paaren und Alleinerziehenden identisch sind. Im Einkommensbereich zwischen 2.000 und 6.000 Euro weicht der Anteil des Kindergeldes bei den Alleinerziehenden nach oben ab.

Die höheren Kindergeldansprüche der Alleinerziehenden in diesen Einkommensklassen sind auf die steuerliche Geltendmachung der Kinderfreibeträge zurückzuführen. Aufgrund der Verteilung des gesamten Einkommens auf nur einen Verdiener erreichen Alleinerziehende diese Grenze deutlich früher als Paarhaushalte. Allerdings ist der Anteil der Alleinerziehenden in diesem Einkommensbereich sehr viel geringer als dies bei den Paaren der Fall ist.

### Ausgleich der Kinderkosten durch Kindergeld

Die durchschnittlichen Ausgaben pro Kind und Monat bewegen sich im Rahmen von 500 Euro, einkommensbezogen variieren die Kosten sehr stark: zwischen 300 und 860 Euro.

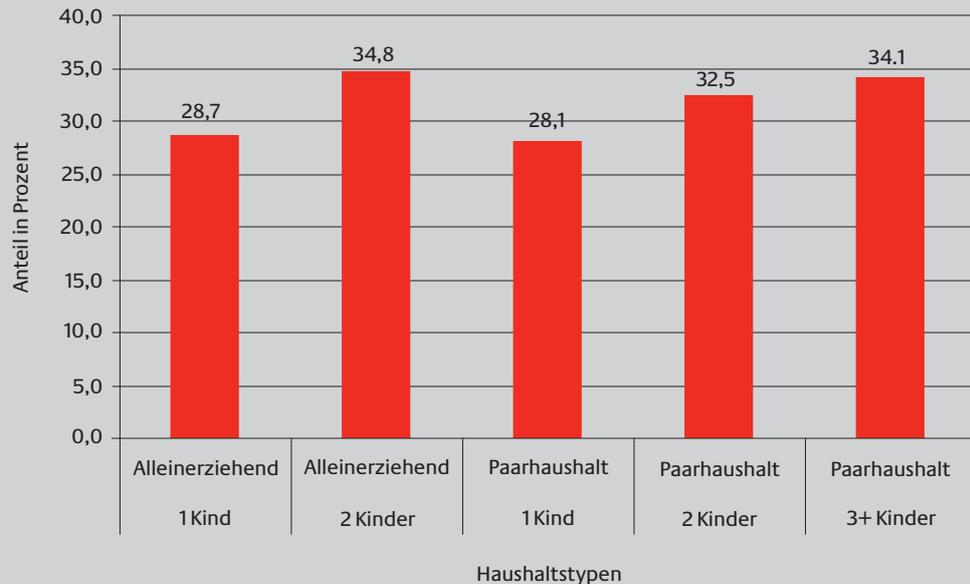
Tabelle 6: Durchschnittliche Ausgaben für Kinder

	Alleinerziehende		Paare		
	1 Kind	2 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
HH-Nettoeinkommen in Euro (Durchschnitt)	1.651	1.755	2.806	3.377	3.415
Ausgaben Kinder	537	884	549	948	1.356

	Alleinerziehende		Paare		
	1 Kind	2 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
(Fortsetzung)					
Ausgaben pro Kind	537	442	549	474	452
Anteil der Ausgaben am HH-Netto	32,5 %	50,4 %	19,6 %	28,1 %	39,7 %
Anteil des Kindergeldes an Ausgaben	28,7%	34,8%	28,1%	32,5%	34,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Prognos AG 2007

Abbildung 7: Anteil des Kindergeldes an den durchschnittlichen Ausgaben für Kinder



Quelle: Statistisches Bundesamt, Prognos AG 2007

Das Kindergeld leistet einen Beitrag zum Ausgleich der Kinderkosten, die Familienhaushalte gegenüber Haushalten ohne Kinder haben. Der finanzielle Nachteil der Familien mit Kindern beläuft sich auf den Betrag von durchschnittlich rund 500 Euro je Kind – abhängig vom Familientyp. Das Kindergeld leistet einen Nachteilsausgleich von etwa einem Drittel (siehe Anteil des Kindergeldes an den Ausgaben).

### Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen

Die Betrachtung der durchschnittlichen Aufwendungen für Kinder zeugt, dass die Ausgaben für Kinder bei Alleinerziehenden ein vergleichbares Niveau erreichen wie bei Paarhaushalten. Aufgrund des geringeren Einkommens der Alleinerziehenden liegt der prozentuale Anteil der Ausgaben für Kinder hier deutlich höher als bei Paarhaushalten: Alleinerziehende wenden bis zu 50 Prozent ihres Einkommens für ihre Kinder auf.

Alleinerziehende mit einem Kind unter drei Jahren weisen eine Armutsrate von 62 Prozent auf.<sup>11</sup> Dieser Anteil verringert sich mit dem Kindesalter (z. B. zwischen 12 und 16 Jahren) auf 37,6 Prozent. Nur einem Drittel der alleinerziehenden Eltern von Kindern im Krippen- und Kindergartenalter gelingt es, ein ausreichendes eigenes Einkommen zu erwirtschaften; auch im weiteren Lebensverlauf bleibt dies problematisch.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. DIW, 2005 (siehe Fußnote 9), S. 159.

<sup>12</sup> Vgl. Strengmann-Kuhn, Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen, in: ZSR 2006, Vol. 52, Nr. 4, S. 439–466.

Bei allen Haushaltstypen sinken die Ausgaben pro Kind mit zunehmender Kinderzahl. Insgesamt steigen die Ausgaben mit der Kinderzahl jedoch deutlich stärker an als die Einkommen – ablesbar am Anteil der Ausgaben für Kinder am HH-Nettoeinkommen. Folglich wird mit zunehmender Kinderzahl die Bedeutung des Kindergeldes für die Ausgaben größer.

Mit der Geburt des dritten Kindes wird es auch für Paare erheblich schwieriger, die Erwerbstätigkeit im bisherigen Ausmaß zu halten. Zudem verlängert sich die Phase, in der ein oder mehrere Kinder einer intensiven Betreuung bedürfen. Das bedeutet, dass es bei einem (vorübergehenden) Ausstieg aus dem Berufsleben und dem damit verbundenen Verlust an beruflichem Wissen mit fortschreitender Dauer schwieriger wird, im Anschluss wieder eine der eigenen Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In Deutschland ist etwa die Hälfte der Mütter mit drei oder mehr Kindern, von denen mindestens eines unter 15 Jahren ist, nicht erwerbstätig.<sup>13</sup>

Ab dem dritten Kind steigen in einigen Konsumbereichen sog. Sprungfixkosten: Die Familie benötigt z. B. ein größeres Auto oder eine größere Wohnung. Gleichzeitig deckt das Kindergeld nur etwa ein Drittel der Gesamtkosten für ein Kind ab. Mit zunehmender Kinderzahl wird damit die absolute Deckungslücke größer.

Wird ein – individuell unterschiedlicher – Schwellenwert der absoluten finanziellen Belastung durch Kinder überschritten, wird sich eine Familie gegebenenfalls gegen weitere Kinder entscheiden. Dieser Zusammenhang ist durch Erkenntnisse der Demoskopie belegt,<sup>14</sup> nach denen zahlreiche Kinderwünsche in Deutschland auch aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden.

### Familien mit älteren Kindern

Die Ausgaben für Kinder sind allerdings nicht nur von der Gesamtkinderzahl im Haushalt abhängig. Vielmehr steigen sie auch mit zunehmendem Alter der Kinder. Während ein Kind unter sechs Jahren noch Ausgaben in Höhe von 464 Euro verursacht, steigen diese Ausgaben im Kindesalter von 12 bis 18 Jahren auf 655 Euro monatlich an.<sup>15</sup> Gründe hierfür liegen hauptsächlich im steigenden Bedarf der Kinder an Wohnraum und Lebensmitteln sowie in höheren Kosten für Kleidung und für Freizeitaktivitäten.

Die Ausgaben der Eltern für ihre Kinder korrelieren jedoch auch mit dem Einkommen. Während die Kinder älter werden, steigt im Durchschnitt auch das Einkommen der Eltern durch die längere Verweildauer im Erwerbsleben. Paare, bei denen das jüngste Kind unter drei Jahre alt ist, verfügen im Durchschnitt über ein Äquivalenzeinkommen von rund 16.200 Euro pro Jahr. Bei Paaren mit Kindern im Alter von über 16 Jahren beträgt das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen 22.000 Euro. Dieses steigende Einkommen kompensiert die steigenden Kosten für ältere Kinder.

<sup>13</sup> Vgl. <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/ab/abbIV20.pdf> (1.11.2007).

<sup>14</sup> Vgl. Allensbach (siehe Fußnote 4).

<sup>15</sup> Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes. Die Zahlen beziehen sich auf einen Paarhaushalt mit einem Kind im Jahr 2003. Bei den Alleinerziehenden bewegen sich die Werte in einer vergleichbaren Größenordnung.

# IV.

## Kindergeld im internationalen Vergleich

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Deutschland befindet sich hinsichtlich der absoluten Höhe der Kindergeldleistungen hinter Luxemburg an der Spitze der EU-Staaten. Bisher existieren jedoch keine vergleichenden Untersuchungen zum Anteil des jeweiligen Kindergeldes an den Kinderkosten oder zum Beitrag der Einzelleistung Kindergeld zur Armutsreduktion in den verschiedenen Ländern. Weiterhin gibt es keine expliziten Studien zu den Wirkungen des Kindergeldes auf die Geburtenrate. Vergleichende Daten existieren lediglich zur Wirkung monetärer Familienleistungen und familienbezogener Maßnahmen insgesamt (u. a. Kindergeldleistungen und Steuern).

In Deutschland liegt die Summe aller Geld-, Sach- und fiskalischen Leistungen für Familien über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Es wäre anzunehmen, dass mit der Höhe der familienbezogenen Leistungen auch die Größenordnung der Armutsreduzierung und des Nachteilsausgleichs steigt. Tatsächlich kommt aber der Höhe der Ausgaben im internationalen Vergleich allein nicht die zentrale Bedeutung zu. Vielmehr spielt die Ausgestaltung der monetären Leistungen und deren jeweilige Ausrichtung auf die einzelnen Haushaltstypen eine große Rolle.

Familienleistungen in Form von Kindergeld fallen im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 7). Für Alleinerziehende existieren in allen Ländern der EU-15 zusätzliche Geldleistungen, die in der Regel – außer in Frankreich und Dänemark – einkommensabhängig gewährt werden.

**Tabelle 7: Kindergeldleistungen in ausgewählten Ländern nach Höhe der Leistungen für das erste Kind**

	Leistungsumfang			Bezugsdauer	
Luxemburg	Kinderzahl:	1. Kind:	186 €	Normal:	18
		2. Kind:	441 €		
		3. Kind:	803 €		
		jedes weitere Kind:	362 €		
Deutschland	Kinderzahl:	1.–3. Kind:	154 €	Normal:	18
		> 3 Kinder:	179 €	Maximal:	25
Dänemark	Kindesalter:	< 3 Jahre:	155 €	Normal:	18
		3–6 Jahre:	140 €		
		6–18 Jahre:	110 €		

	Leistungsumfang			Bezugsdauer	
(Fortsetzung)					
Österreich	Kindesalter:	< 3 Jahre:	105 €	Normal:	18
		3–10 Jahre:	113 €		
		10–19 Jahre:	131 €		
		>19 Jahre:	153 €		
Belgien	Kinderzahl:	1. Kind:	79 €	Normal:	18
		2. Kind:	145 €		
		> 3. Kind:	217 €		
Vereinigtes Königreich	Kinderzahl:	1. Kind:	112 €	Normal:	16
		Ab 2. Kind:	75 €		
Niederlande	Kindesalter:	< 6 Jahre:	62 €	Normal:	17
		6–12 Jahre:	76 €		
		> 12 Jahre:	89 €		
Frankreich	Kinderzahl:	2 Kinder:	119 €	Normal:	18
		3 Kinder:	272 €		
		(wird weiter gestaffelt)			
	Zuschläge nach Kindesalter:				
		ab 11 Jahre:	34 €		
		ab 16 Jahre:	60 €		

Quelle: MISSOC (2007)<sup>16</sup>

Die Spitzenposition Deutschlands bei der Höhe der Kindergeldleistungen relativiert sich, betrachtet man die kindbezogenen Geldleistungen und die Steuerfreibeträge gemeinsam (siehe auch Abbildung 8). Die Leistungen, die hierfür berücksichtigt wurden, sind in Tabelle 7 für einige Länder exemplarisch dargelegt. In vielen Ländern besteht die steuerliche Familienförderung ergänzend zu den Kindergeldleistungen, während das Kindergeld in Deutschland bei der Inanspruchnahme der steuerlichen Freibeträge verrechnet wird.

**Tabelle 8: Kinderfreibeträge und kindbezogene Geldleistungen bei Bradshaw/Finch (2002)**

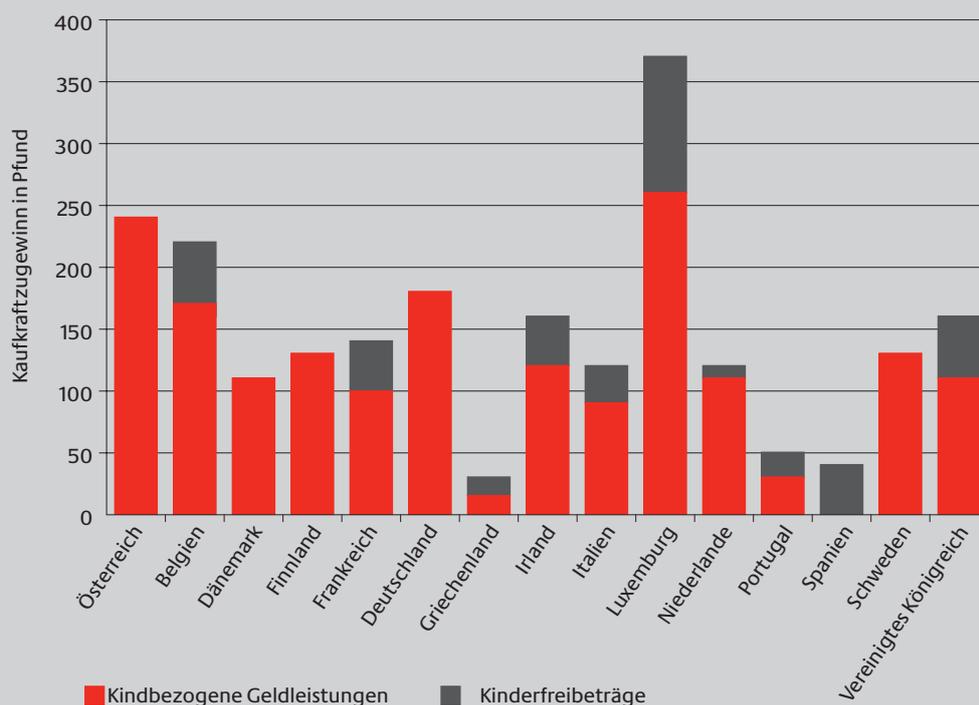
Länder	Kinderfreibetrag (child tax benefits)	Kindbezogene Geldleistungen
Österreich	Steuerlicher Freibetrag für Familien Steuerfreibetrag für Paare mit Kindern Steuerfreibetrag für Alleinerziehende <sup>17</sup>	Familienbeihilfe (einkommensunabhängig) Steuerlicher Kinderfreibetrag Zusatzleistungen für Familien mit 3 und mehr Kindern (einkommensabhängig) Finanzielle Unterstützung für Familien (einkommensabhängig)
Frankreich	Steuerlicher Freibetrag für Familien	Kindergeld (einkommensunabhängig) Kindergeld f. Alleinerziehende (einkommensunabhängig) Leistungen für Familien mit > 3 Kindern (einkommensabhängig)
Deutschland	Kinderfreibetrag Haushaltsfreibetrag f. Alleinerziehende	Kindergeld (Förderbetrag einkommensabhängig)
Luxemburg	Steuerlicher Freibetrag für abhängige Kinder (bis 18 Jahre) Steuerlicher Abzug für Alleinerziehende	Kindergeld (einkommensunabhängig)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/missoc98/english/10/index.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc98/english/10/index.htm) (20.11.2007).

<sup>17</sup> Aufgrund der Einkommensgrenze kommen die Steuerfreibeträge für die gerechneten Modellfamilien (vgl. Abb. 7) nicht zum Tragen.

Abbildung 8 zeigt den Kaufkraftvorteil einer Familie mit zwei Kindern und einem männlichen Durchschnittsverdiener durch kindbezogene Geldleistungen und Kinderfreibeträge gegenüber einem kinderlosen Paar in der EU-15. Die Steuerfreibeträge sowie weitere Geldleistungen führen in Luxemburg, Österreich und Belgien zu einem höheren Kaufkraftgewinn der Modellfamilie gegenüber einem kinderlosen Paar als in Deutschland. Der Leistungsvergleich zeigt jedoch auch, dass das Kindergeld allein in Deutschland einen erheblichen Beitrag zur Unterstützung von Familien mit einem Durchschnittsverdiener leistet.

**Abbildung 8: Kaufkraftgewinn durch Geldleistungen und Freibeträge (s. Tabelle 8) für eine Familie mit zwei Kindern und einem männl. Durchschnittsverdiener gegenüber einem kinderlosen Paar**



Quelle: Bradshaw/Finch (2002)<sup>18</sup>

## Armutsreduktion durch Kindergeld und monetäre Familienleistungen

Im Durchschnitt leben in der europäischen Union 19 Prozent der Kinder unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze (60 Prozent des Medianeinkommens), Deutschland liegt mit einem Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche von 14 Prozent im oberen Drittel der alten EU-Staaten. Aus verschiedenen Studien wird deutlich, dass die finanziellen Leistungen zu einem bedeutenden Anteil zur Reduzierung der Kinderarmut beitragen. Nach einer europäischen Untersuchung<sup>19</sup> kann die Kinderarmut durch folgende Faktoren erklärt werden:

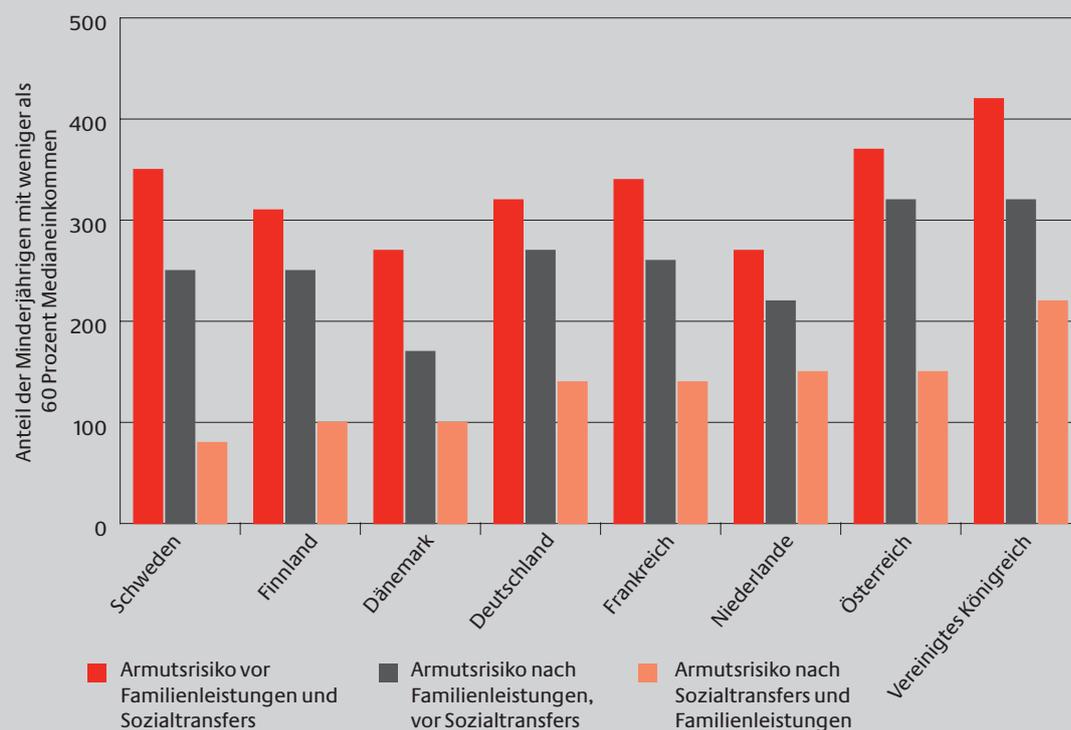
1. Erwerbsbeteiligung und Einkommenssituation von Eltern
2. Verteilungswirkung von Steuern und Transferleistungen
3. Verteilungswirkung der monetären Familienleistungen

<sup>18</sup> Bradshaw/Finch, A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries, Department for Work and Pensions Research Report. No. 74, Corporate Document Services, Leeds 2002.

<sup>19</sup> Vgl. ISG Task Force, Child poverty and child well-being in the EU, Brussels 2007.

Abbildung 9 zeigt die Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen vor und nach dem Bezug von Sozialtransfers und Familienleistungen. Im Vergleich wird deutlich, dass in den europäischen Ländern die Kinderarmut unterschiedlich stark durch die jeweiligen Sozialtransfers und monetären Familienleistungen reduziert wird. Insgesamt zeigt sich im internationalen Vergleich ein Zusammenhang zwischen dem Anteil der finanziellen Leistungen am Einkommen und der Armutsreduktion.<sup>20</sup> Der Anteil der Kinderarmut kann nicht allein durch die finanziellen Familienleistungen erklärt werden, auch allgemeine Sozialtransfers sind relevant.

**Abbildung 9: Armutsgefährdungsrate von Kindern und Jugendlichen vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004<sup>21</sup>**



Quelle: EU SILC 2005

Eine Armutsreduzierung entsteht, wenn ein Teil der betroffenen Kinder und Jugendlichen durch Sozialtransfers und monetäre Familienleistungen über eine Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens gehoben wird. Ohne diese Leistungen würden etwa in Schweden 35 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter die Armutsgefährdungsgrenze fallen. Durch den Leistungsbezug wird das Einkommen der betroffenen Familien verbessert und die Armutsrisikoquote auf 9 Prozent gesenkt. Dies entspricht einer Armutsreduktion um 73 Prozent, der höchsten im Vergleich der EU-15. Italien weist die niedrigste Armutsreduktion von lediglich 23 Prozent auf. In Deutschland würden ohne Familienleistungen und Sozialtransfers 31 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter die Armutsgefährdungsgrenze fallen, weil die Erwerbseinkommen der Eltern nicht ausreichen. Durch die Leistungen wird die Armutsrisikoquote um 54 Prozent reduziert, damit liegt die Armutsreduktion in Deutschland im Mittelfeld der EU-15.

<sup>20</sup> Vgl. Corak/Lietz/Sutherland, The impact of tax and transfer systems on Children of the European Union, Euromod Working Paper No. EM4/05, University of Essex 2005.

<sup>21</sup> ISG Task force (siehe Fußnote 18).

Der Anteil der monetären Familienleistungen an der Armutsreduktion variiert erheblich. In Dänemark wird die Kinderarmut allein durch Familienleistungen um 38 Prozent reduziert, in Deutschland machen diese nur 14 Prozent der Armutsreduktion aus.

Weiterhin ergibt die Analyse der zielgerichteten Ausgestaltung finanzieller Familienleistungen auf arme Kinder im europäischen Vergleich, dass bedürftige Kinder in Deutschland im Jahr 2005 besonders stark gefördert wurden.<sup>22</sup> Diese erhalten in Deutschland um ein Drittel höhere Leistungen als Kinder oberhalb der Armutsgrenze; damit hat Deutschland die am stärksten an armen Kindern ausgerichtete Förderung in der EU-15. Im Vereinigten Königreich (113 Prozent) und in Frankreich (110 Prozent) werden ebenfalls höhere Leistungen für bedürftige Kinder gewährt. Geringere Leistungen haben Kinder unterhalb der Armutsrisikogrenze in Schweden (74 Prozent) und Dänemark (89 Prozent). Dennoch ist in den skandinavischen Ländern die Kinderarmut niedrig. Ausschlaggebend ist dabei vor allem die hohe Erwerbstätigkeit beider Elternteile.

In Ländern mit geringer Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen liegt die Beschäftigungsrate von Müttern mindestens bei 65 Prozent; in Deutschland lediglich bei 60 Prozent. Für Haushalte mit niedrigem Arbeitsvolumen und nur einem Verdiener liegt die Armutsrate von Familien im EU-Durchschnitt bei 13 Prozent; in Deutschland hingegen nur bei 7 Prozent. Trotz einer recht geringen Erwerbstätigkeit von Müttern ist Armutsreduzierung in nennenswertem Umfang durch Sozialtransfers und Familienleistungen gewährleistet. Dabei sollten jedoch weiterhin Anreize gesetzt werden, dass beide Elternteile zur wirtschaftlichen Stabilität der Familie beitragen.

### Nachteilsausgleich durch Kindergeld und monetäre Familienleistungen

Tabelle 9 zeigt einen Schätzwert für den Anteil des Kindergeldes am Durchschnittseinkommen einer Familie mit zwei Kindern zwischen 7 und 14 Jahren in ausgewählten Ländern. Daraus wird ersichtlich, dass nicht nur in absoluten Zahlen, sondern mit 8 Prozent auch anteilig am Haushaltseinkommen das Kindergeld in Deutschland und Österreich am höchsten ist. Im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden ist der Anteil mit 4 bzw. 5 Prozent am durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommen etwa um die Hälfte kleiner.

---

<sup>22</sup> Vgl. ISG Task Force (siehe Fußnote 18).

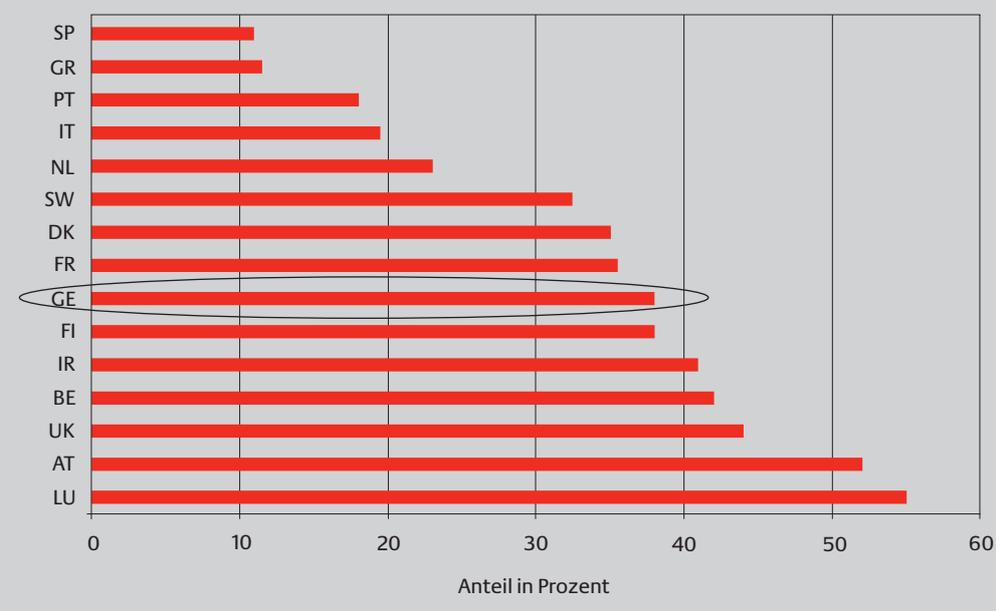
**Tabelle 9: Anteil des Kindergeldes am Durchschnittseinkommen einer Familie mit 2 Kindern im Alter von 7–11 Jahren, 2005<sup>23</sup>**

	Deutsch-land	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Niederlande	Österreich	Dänemark
Nettohaushaltseinkommen Paar mit 2 Kindern	3.502 <sup>24</sup>	4.118	3.148	3.110	3.130	4.317
Anteil des Kindergeldes am Nettohaushaltseinkommen	8%	4%	7%	5%	8%	6%

Quelle: Eurostat (2007)<sup>25</sup>; MISSOC (2006)

Ein Vergleich der Kompensation der Kinderkosten durch kindbezogene Geldleistungen und Steuern insgesamt (vgl. Abbildung 10) bringt Deutschland jedoch in eine mittlere Position.

**Abbildung 10: Kompensation der Kinderkosten durch kindbezogene Geldleistungen und Steuern<sup>26</sup>**



Anhand einer britischen Studie zu monetären Familienleistungen in 22 Ländern<sup>27</sup> lassen sich die Auswirkungen der monetären und steuerlichen Familienleistungen auf die Einkommensverteilung bei verschiedenen Familientypen vergleichen. Die Abbildung 11 zeigt den Kaufkraftgewinn verschiedener Familientypen mit einem Durchschnittsverdiener gegenüber einem kinderlosen Paar.

23 Da die Berechnung auf dem Jahresäquivalenzeinkommen für den jeweiligen Familientyp basiert, sind die Zahlen nur als eine Schätzung zu betrachten; der Anteil des Kindergeldes am Einkommen kann unterschätzt sein.

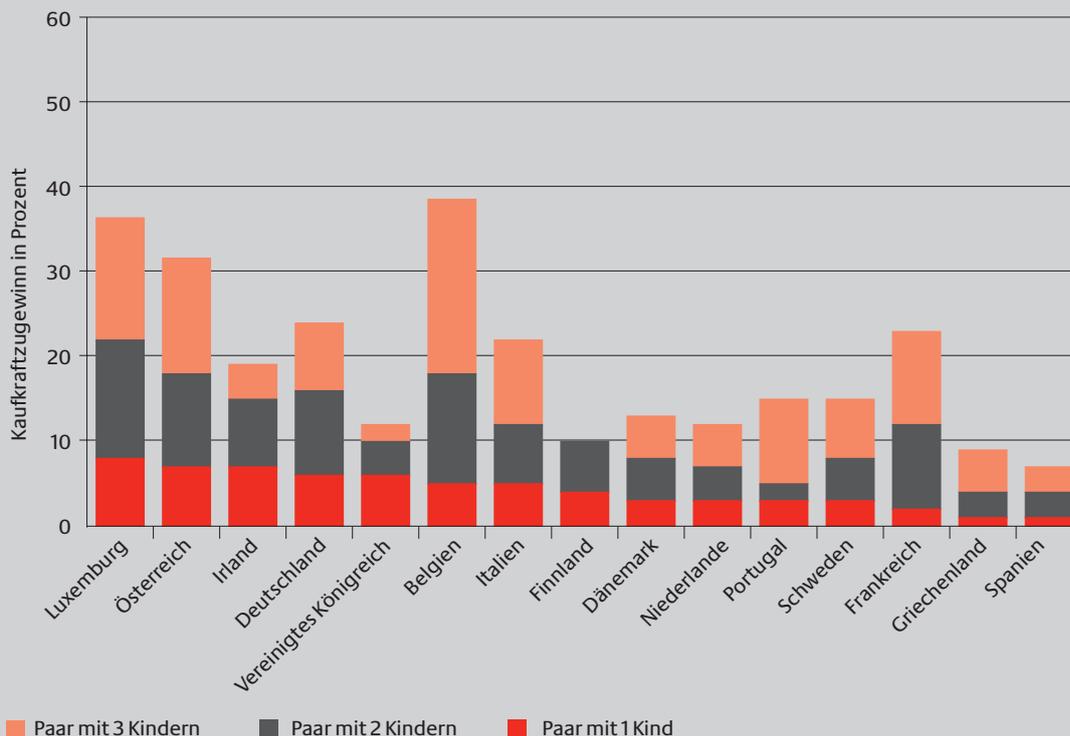
24 Die Abweichung zur Einkommenshöhe auf S. 7 erklärt sich aus den unterschiedlichen Datenunterlagen (Eurostat vs. SOEP). Die Verwendung der Eurostatdaten ist an dieser Stelle notwendig, um die Vergleichbarkeit zu anderen Ländern zu gewährleisten.

25 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL) (20.11.2007).

26 Vgl. Corak/Liezt/Sutherland (siehe Fußnote 19).

27 Vgl. Bradshaw/Finch (siehe Fußnote 17).

Abbildung 11: Kaufkraftgewinn durch finanzielle Familienleistungen bei Familien mit einem männl. Durchschnittsverdiener gegenüber einem kinderlosen Paar, 2001



Quelle: Bradshaw/Finch 2002

Deutschland leistet einen recht guten Nachteilsausgleich im Vergleich zu den skandinavischen und südeuropäischen Ländern; es belegt im Vergleich der EU-15 Rang vier (Paarfamilien mit 1–2 Kindern) bzw. Rang fünf (Familien mit mind. 3 Kindern). Die Position verändert sich nicht, wenn Steuern, weitere Transferleistungen, Wohnungszuschüsse und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Insgesamt wird deutlich, dass vor allem die westeuropäischen Staaten einen hohen Nachteilsausgleich für Familien ermöglichen. Ein größerer Nachteilsausgleich als in Deutschland existiert in Luxemburg, Österreich, Belgien und Frankreich, die mit stärker gestaffelten Leistungen speziell Mehrkinderfamilien fördern.

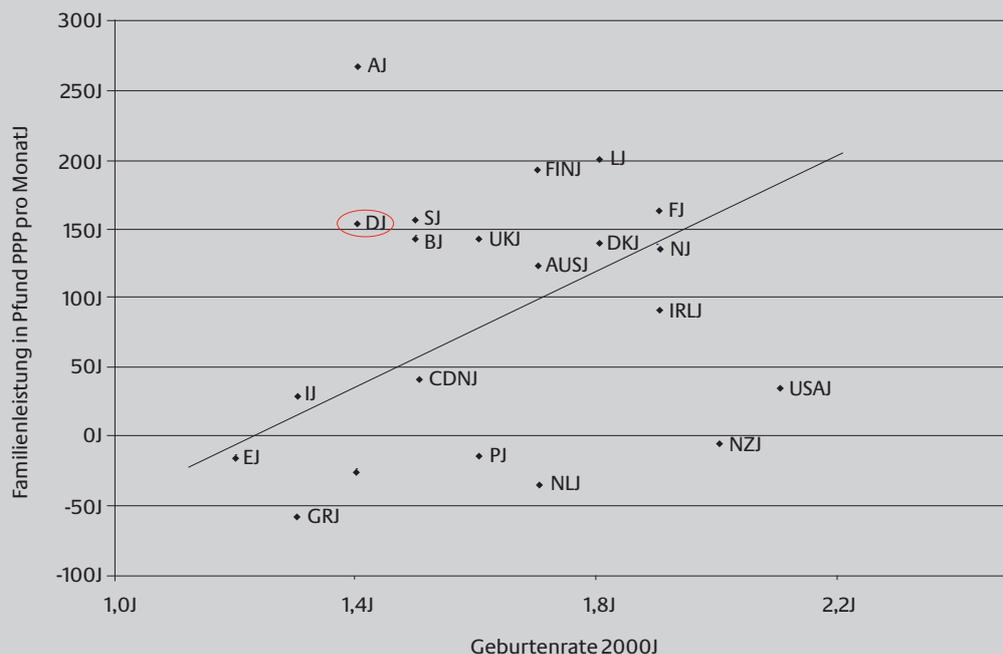
### Förderung der Fertilität durch finanzielle Familienleistungen

Die OECD hat im internationalen und historischen Vergleich folgende Faktoren identifiziert, die sich positiv auf die Geburtenrate auswirken: höhere Geldleistungen an Familien, ein höherer Lohnausgleich während der Elternzeit, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und ein höherer Anteil an Teilzeitbeschäftigten.<sup>28</sup> Wenige Studien untersuchen die isolierten Auswirkungen des Kindergeldes auf die Geburtenrate, betrachtet werden vielmehr die finanziellen Leistungen insgesamt. Da jedoch das Kindergeld (jenseits des Elterngeldes) in den meisten EU-Staaten den größten Anteil der finanziellen Leistungen ausmacht, sollen sie hier herangezogen werden.

<sup>28</sup> Vgl. D'Addio und D'Ercole, „Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies“. OECD Social Migration and Working Papers, Paris 2005.

Abbildung 12 weist auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe finanzieller Familienleistungen und der Geburtenrate hin.<sup>29</sup> Dieser Befund lässt sich in der historischen Entwicklung von 1970 bis 2000 und im internationalen Vergleich bestätigen: Es besteht eine positive Wirkung pauschalierter Familienleistungen, aber auch einkommensabhängiger Familienförderung auf die Geburtenrate.<sup>30</sup> Ebenso zeigten sich auch positive Auswirkungen des Ausbaus von Sachleistungen auf die Fertilität – insofern besteht die Notwendigkeit eines parallelen Ausbaus von Geld- und Sachleistungen.

Abbildung 12: Fertilität und monetäre Familienleistungen



Quelle: Bradshaw/Finch (2002)

Der richtige Mix aus gezieltem finanziellem Nachteilsausgleich, gekoppelt an den Ausbau der Infrastruktur, erhöht sowohl die Geburtenrate (Unterstützung während des „window of opportunity“), aber senkt auch die Kinderarmut. Der direkte Vergleich mit Frankreich verdeutlicht, dass Mütter von Mehrkindfamilien dort aufgrund gezielter Geldleistungen und Infrastruktur weniger ökonomisch benachteiligt sind als in Deutschland.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Bradshaw/Finch (siehe Fußnote 17).

<sup>30</sup> Vgl. Ferrarini, *Families, States and Labour Markets: Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*. Cheltenham 2006.

<sup>31</sup> Vgl. Bertram, *Die Mehrkindfamilie in Deutschland. Zur demographischen Bedeutung der Familie mit drei und mehr Kindern und zu ihrer ökonomischen Situation. Expertise für das Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen*, BMFSFJ, Berlin 2008.

# V.

## Reformmöglichkeiten und Wirkungen

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

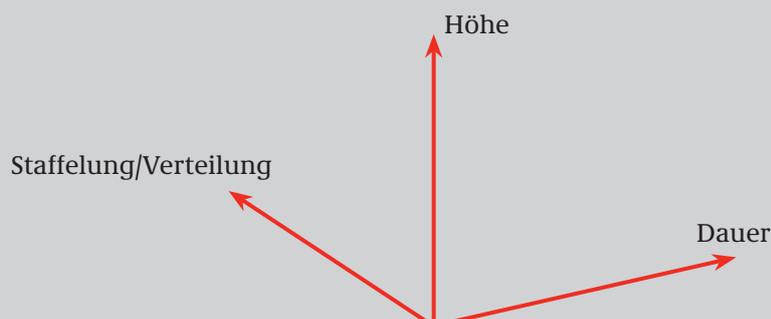
Eine Reform des Kindergeldes kann an der Höhe, der Bezugsdauer und der Staffelung bzw. Verteilung der Leistung ansetzen. Mit einer stärkeren Staffelung des Kindergeldes steht ein flexibles Instrument zur Verfügung, einen spürbaren Beitrag zum Nachteilsausgleich und zur Armutsvermeidung zu leisten. So kann berücksichtigt werden, dass sich die Lebenssituation von Mehrkindfamilien in zahlreichen Punkten von der anderer Familien unterscheidet.

Zwar wirken sich allgemeine Kindergelderhöhungen insgesamt am stärksten bei Zweikindfamilien aus und reduzieren deren Armutsrisikoquote um über ein Viertel. Gleichwohl würde eine stärkere Erhöhung des Kindergeldes schon ab dem 3. Kind die Lebenslage von Mehrkindfamilien spürbar verbessern.

Für Alleinerziehende hingegen stellen beide Wege keine ausreichende Maßnahme dar, denn ihr erhöhtes Armutsrisiko wird durch andere Faktoren maßgeblich beeinflusst, wie die erschwerte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder niedrigere Einkommen wegen Teilzeittätigkeit.

In diesem Abschnitt werden auf der Grundlage der bisherigen Analysen konkrete Reformmöglichkeiten vorgestellt. Die Betrachtungen lassen sich, wie Abbildung 13 zeigt, auf drei wesentliche Entscheidungsgrößen zurückführen, von denen sich im Rahmen einer Kindergeldanpassung jeweils zwei simultan verändern lassen. Dabei handelt es sich zum einen um die Transferhöhe, womit die Summe aller Kindergeldzahlungen bezeichnet ist. Zum anderen können Dauer und Verteilung der Leistungen variiert werden.

Abbildung 13: Dimensionen der Kindergeldzahlungen



Die Summe der Transferzahlung wird maßgeblich durch deren Dauer beeinflusst. Würde der Anspruchszeitraum der Kindergeldzahlungen verändert, könnte die Verteilung angepasst werden, um das Transfervolumen konstant zu halten. Hinsichtlich der Kindergeldverteilung ist in Deutschland vor allem die Staffelung nach der Kinderzahl bedeutend.

## 5.1 Kindergeldhöhe

Im Jahr 2007 wurde das Kindergeld für 18,4 Mio. Kinder ausgezahlt und umfasste damit ein Gesamtvolumen von 34,2 Mrd. Euro (Förder- und Steueranteil). Auch im Jahr 2009 werden 90 Prozent der Kindergeldleistungen auf Erst- und Zweitkinder entfallen (Tabelle 10). Rund 10 Prozent des gesamten Kindergeldvolumens entfallen auf dritte und weitere Kinder. Bei einer Kindergelderhöhung entstehen je 1 Euro Erhöhung pro Monat für jedes Kind zusätzliche Kosten von jährlich 213 Mio. Euro; davon entfallen 128 Mio. Euro auf Erstkinder.

**Tabelle 10: Verteilung der Kinder und des Kindergeldes, 2009**

	Kind 1	Kind 2	Kind 3	Kind 4+	Gesamt
Kinder absolut (in Mio.)	10,7	5,3	1,3	0,4	<b>17,7</b>
Kinder relativ (in Prozent)	60,3%	29,7%	7,5%	2,5%	<b>100%</b>
Verteilung Kindergeld (in Mrd. Euro)	19,7	9,7	2,4	1,0	<b>32,9</b>
Erhöhung pro 1 Euro (in Mio. Euro)	128,2	63,2	15,9	5,4	<b>212,6</b>

Quelle: FIT, Prognos AG 2008

## 5.2 Kindergelddauer

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Reform des Kindergeldes besteht in einer Veränderung der Bezugsdauer. Mit Wirkung vom 1. 1. 2007 ist die Bezugsdauer des Kindergeldes von 27 Jahre auf 25 Jahre herabgesetzt worden. Eine weiter gehende Absenkung der Bezugsdauer kommt derzeit nicht in Betracht.

## 5.3 Kindergeldverteilung (-staffelung)

Eine stärker ausgeprägte Staffelung des Kindergeldes begründet sich durch die besondere finanzielle Situation von Familien mit drei oder mehr Kindern. Sie soll der Vermeidung von Armutrisiken und auch dem Nachteilsausgleich und der Förderung von Mehrkinderfamilien dienen.

Dazu werden vier Modelle dargestellt, die das Spektrum der Möglichkeiten einer Kindergelderhöhung bei vertretbaren und damit begrenzten Mehrkosten illustrieren. Die Gesamtanzahl der Kinder sowie die Verteilung der Kinder pro Haushalt werden konstant gehalten.<sup>32</sup> Unter diesen Annahmen werden in Tabelle 11, differenziert nach der Ordnungszahl der Kinder, die jeweiligen Gesamtkosten abgebildet.

<sup>32</sup> Durch eine Erhöhung des Kindergeldes bei konstanten Kinder- und Betreuungsfreibeträgen wird es für zusätzliche Haushalte günstiger, Kindergeld zu beziehen statt Freibeträge geltend zu machen. Von diesen – nach den vorgestellten Modellen quantitativ nicht sehr bedeutenden – Änderungen wird abstrahiert.

Das **erste Reformmodell** ist eine allgemeine Kindergelderhöhung um 10 Euro. Es führt zu Mehrausgaben von insgesamt 2,1 Mrd. Euro. Hierbei wird die gegenwärtige Staffelung, beginnend ab dem vierten Kind, beibehalten.

Das **zweite Modell** sieht ebenfalls für sämtliche Kinder eine Anpassung des Kindergeldes vor. Um Mehrkindfamilien gezielt zu unterstützen, fallen die Erhöhungen für die ersten beiden Kinder zugunsten der dritten und vierten Kinder geringer aus. Dieses Modell hätte Mehrkosten in Höhe von knapp 1,7 Mrd. Euro zur Folge.

Im **dritten Modell** beläuft sich das zusätzliche Transfervolumen auf 2,2 Mrd. Euro und bewegt sich damit auf einem zu Modell 1 vergleichbaren Niveau. Die Sätze für die ersten beiden Kinder werden moderat angehoben. Die Sätze für dritte und weitere Kinder steigen um 50 Euro.

Im **vierten Modell** wird die vom Koalitionsausschuss am 5. Oktober 2008 vereinbarte Staffelung unterstellt. Für die beiden ersten Kinder werden die Sätze um jeweils 10 Euro angehoben, für alle weiteren Kinder um jeweils 16 Euro. Im Jahr 2009 führt dieses Modell zu Mehrausgaben in Höhe von gut 2,2 Mrd. Euro.

**Tabelle 11: Kosten einer Kindergelderhöhung bei stärkerer Staffelung, 2009**

	Kind 1	Kind 2	Kind 3	Kind 4+	Gesamt
Reformmodell 1 – allgemeine Kindergelderhöhung um 10 Euro					
Staffelung	164	164	164	189	-
Kosten (in Mio. Euro)	1.282	632	159	54	2.126
Reformmodell 2 – Kindergelderhöhung mit moderater Staffelung					
Staffelung	160	160	180	200	-
Kosten (in Mio. Euro)	769	379	412	112	1.673
Reformmodell 3 – Verteilung 2,2 Mrd. Euro auf 3+ Kinder und 6 Euro auf die ersten beiden Kinder					
Staffelung	160	160	204	229	-
Kosten (in Mio. Euro)	769	379	793	268	2.209
Reformmodell 4					
Staffelung	164	164	170	195	-
Kosten (in Mio. Euro)	1.282	632	254	86	2.253

Quelle: Prognos AG 2008

Nach der Verteilungsanalyse des bestehenden Kindergeldes werden im Folgenden die bereits vorgestellten Reformmöglichkeiten des Kindergeldes hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Zielsetzungen des Nachteilsausgleichs und der Armutsvermeidung untersucht.

### Verteilungsanalyse der Refoptionen – Nachteilsausgleich

Im oberen Abschnitt der Tabelle 12 sind die gegenwärtigen Nettoeinkommen der fünf betrachteten Haushaltstypen und der Anteil des Kindergeldes an den jeweiligen Einkommen dargestellt. Der letzten Zeile des oberen Tabellenabschnitts ist der Ausgabenanteil für Kinder zu entnehmen, der von den Eltern durch das Kindergeld abgedeckt

werden kann. Derzeit können Eltern durchschnittlich 30,6 Prozent der durch Kinder hervorgerufenen Ausgaben mit dem Kindergeld decken. Tendenziell ist dieser Anteil bei Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien etwas höher, weil sie pro Kind geringere Ausgaben haben. Allerdings verwenden diese Familien bis zu 50 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für ihre Kinder.

Der untere Tabellenabschnitt zeigt die Veränderungen der jeweiligen Kindergeldreformen auf das Nettoeinkommen und den durch das Kindergeld gedeckten Ausgabenanteil. Dabei wird unterstellt, dass sich die Ausgaben für die Kinder nicht erhöhen.

Die einzelnen Anpassungsoptionen für das Kindergeld führen jeweils zu individuell unterschiedlichen Ausgabendeckungsquoten. Die rechte Spalte der Tabelle bildet den Effekt der Kindergelderhöhung als Durchschnitt über alle Haushaltstypen ab. Dabei wird deutlich, dass von Modell 4 (164 Euro/164 Euro/170 Euro/195 Euro) insgesamt der höchste Durchschnittswert für alle Familientypen erreicht wird (32,6 Prozent).<sup>33</sup>

Eine geringfügig geringere Deckung der Ausgaben wird mit Modell 1 (32,5 Prozent) erreicht, gefolgt von den Modellen 3 und 2 mit 32,0 Prozent bzw. 31,9 Prozent. Es zeigt sich, dass das fiskalisch günstigste Modell 2 die geringste Ausgabendeckung erreicht. Durch die großzügigere Staffelung dieses Modells werden jedoch besonders Mehrkindfamilien gefördert. Das auf eine starke Staffelung angelegte Modell 3 zeigt sich in dem Sinne ineffizient, als dass es bei vergleichbarem Finanzvolumen in geringerem Maße zu einer Erhöhung der Ausgabendeckung beizutragen vermag als die Modelle 1 und 4.

Die stärkere Staffelung in Modell 4 gegenüber Modell 1 zeigt ihre Wirkung darin, dass für Familien mit 3 Kindern eine spürbar höhere Ausgabendeckung erreicht wird. Diese erreicht annähernd das Niveau des auf eine noch stärker gestaffelte Erhöhung ausgelegten Modells 2.

Modell 4 verbindet hinsichtlich des Kriteriums der Ausgabendeckung durch Kindergeld somit den stärksten Anstieg im Durchschnitt aller Familientypen mit einer besonderen Förderung von Mehrkindfamilien. In den übrigen Modellen wird maximal eine der beiden Wirkungen erzielt.

**Tabelle 12: Durchschnittliche Ausgaben für Kinder und durch Kindergeld gedeckte Ausgaben**

	Alleinerziehende		Paare			Durchschnitt
	1 Kind	2 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	
Status quo						
HH-Nettoeinkommen in Euro	1.651	1.755	2.806	3.377	3.415	2.853
Ausgaben Kinder	537	884	549	948	1.356	770
Ausgaben pro Kind	537	442	549	474	452	507
Ausgabenanteil Kinder	32,5%	50,4%	19,6%	28,1%	39,7%	28,0%
Summe Kindergeld	154	308	154	308	462	
Durch Kindergeld gedeckte Ausgaben	28,7%	34,8%	28,1%	32,5%	34,1%	30,6%

<sup>33</sup> Weil bei den Berechnungen die Kinderzahl von Familien mit drei und mehr Kindern nicht exakt abgebildet werden kann, werden tendenziell die Effekte des Modells 1 vor allem gegen die Varianten 3 und 4 leicht überschätzt.

	Alleinerziehende		Paare			Durchschnitt
	1 Kind	2 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	
<b>(Fortsetzung)</b>						
Modell 1: 164–164–164–189						
HH-Nettoeinkommen in Euro	1.661	1.775	2.816	3.397	3.445	2.868
Ausgabenanteil Kinder	32,3%	49,8%	19,5%	27,9%	39,4%	
Summe Kindergeld	164	328	164	328	492	
Durch Kindergeld gedeckte Ausgaben	30,5%	37,1%	29,9%	34,6%	36,3%	32,5%
Modell 2: 160–160–180–200						
HH-Nettoeinkommen in Euro	1.657	1.767	2.812	3.389	3.453	2.863
Ausgabenanteil Kinder	32,4%	50,0%	19,5%	28,0%	39,3%	
Summe Kindergeld	160	320	160	320	500	
Durch Kindergeld gedeckte Ausgaben	29,8%	36,2%	29,1%	33,8%	36,9%	31,9%
Modell 3: 160–160–204–229						
HH-Nettoeinkommen in Euro	1.657	1.767	2.812	3.389	3.477	2.865
Ausgabenanteil Kinder	32,4%	50,1%	19,5%	28,0%	39,0%	
Summe Kindergeld	160	320	160	320	524	
Durch Kindergeld gedeckte Ausgaben	29,8%	36,2%	29,1%	33,8%	38,6%	32,0%
Modell 4: 164–164–170–195						
HH-Nettoeinkommen in Euro	1.661	1.775	2.816	3.397	3.451	2.869
Ausgabenanteil Kinder	32,3%	49,8%	19,5%	27,9%	39,3%	
Summe Kindergeld	164	328	164	328	498	
Durch Kindergeld gedeckte Ausgaben	30,5%	37,1%	29,9%	34,6%	36,7%	32,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Prognos AG 2008

## Verteilungsanalyse der Reformoptionen – Armutsvermeidung

Das Kindergeld stellt keine explizite Leistung zur Armutsvermeidung dar und nur ein geringer Anteil der Familien, die Kindergeld beziehen, befindet sich in unmittelbarer Nähe der Armutsgefährdungsgrenze. Gleichwohl vermag eine Kindergelderhöhung – in allen betrachteten Modellen – für eine spürbare Anzahl von Familien und Kindern Armutsgefährdung zu vermeiden; diese befindet sich je nach Reformmodell in einem Bereich zwischen 140.000 und 160.000 Kindern. Dabei liegt die Reduzierung durch die Modelle 1 und 2 etwas unterhalb der durch die Modelle 3 und 4 (Tabelle 13).

Vergleicht man die Modelle hinsichtlich ihrer armutsreduzierenden Wirkung für einzelne Familientypen, so werden die Effekte der unterschiedlichen Staffelungen sichtbar. Hier schneidet Modell 1 ohne Ausbau der Staffelung am schlechtesten ab; Mehrkinderfamilien werden weniger stark entlastet als in allen anderen Modellen.

Die Modelle 2 und 3 hingegen führen verstärkt Mehrkinderfamilien aus der Armutsgefährdung, weisen aber für Familien mit einem und zwei Kindern nur geringe Wirkungen aus. Einen Mittelweg stellt Modell 4 – Erhöhung des Kindergeldes um 10 Euro für die beiden ersten Kinder und moderater Ausbau der Staffelung ab dem 3. Kind – dar.

Hier ist die erreichte Reduktion der Armutsgefährdung am gleichmäßigsten über alle Familientypen verteilt.

**Tabelle 13: Veränderung der Armutsgefährdung nach Reformmodell**

	<b>Veränderung der Anzahl der Kinder in Armutsgefährdung</b>
Modell 1: 164-164-164-189	-144.321
Modell 2: 160-160-180-200	-141.598
Modell 3: 160-160-204-229	-163.382
Modell 4: 164-164-170-195	-156.574

Quelle: Prognos AG 2008

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

# VI.

## Empfehlungen

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Im vorliegenden Dossier werden die Wirkungen und Ziele des Kindergeldes in Deutschland aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert. Die historische Einordnung des Kindergeldes macht deutlich, dass bereits seit seiner Einführung eine ausgeprägte Staffelung nach Anzahl der Kinder enthalten war. Erst in den letzten Jahren ist von dieser Ausgestaltung abgewichen worden.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit einer absoluten Kindergeldhöhe von bisher 154 Euro monatlich ab dem ersten Kind in der Spitzengruppe.<sup>34</sup> Allerdings erreicht die Mitteleffizienz gemessen an der Armutsrisikoquote in Deutschland nur einen Platz im Mittelfeld. Den skandinavischen Ländern gelingt es mit einer vergleichbaren Transfer-summe deutlich besser, Kinderarmut zu vermeiden. Dies ist vor allem auf den besonders ausgeprägten Mix aus Sach- und Geldleistungen zurückzuführen. Eine weitere, allgemeine Anhebung der Barleistungen erscheint daher zunächst nicht zielführend.

Gleichwohl ist die Gewährleistung des steuerfreien Existenzminimums für Kinder und eine entsprechende Angleichung des Kindergeldes in Deutschland verfassungsrechtlich und politisch geboten. Denn wie die Wirkungsanalyse zeigt, ist das Kindergeld durchaus effektiv beim Nachteilsausgleich sowie bei der Armutsvermeidung von Familien. Der Vergleich zwischen den einzelnen Familientypen zeigt deutlich, dass vor allem der Nachteilsausgleich zwischen Familientypen zugunsten der kinderreichen Familien verbessert werden kann. Bei der Ausgestaltung einer Reform müssen diese Funktionen optimiert werden.

Eine stärkere Staffelung des Kindergeldes ab 2009 leitet sich argumentativ vor allem daraus ab, dass sich die Lebenssituation von Familien mit drei oder mehr Kindern in zahlreichen Punkten grundsätzlich von der von Familien mit ein oder zwei Kindern unterscheidet und dies Konsequenzen für die Erwerbsbeteiligung, Familienplanung und wirtschaftliche Lage von Familien haben kann.

Die über viele Jahre sinkende Geburtenhäufigkeit in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten liegt zu einem großen Teil in der rückläufigen Anzahl von Mehrkindfamilien begründet. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die mittleren Einkommensbereiche, in denen Kindergeld bezogen wird. Zwischen den höheren Leistungen für Kinder im SGB II auf der einen und den steuerlichen Freibetragswirkungen auf der anderen Seite der Einkommensverteilung kann ein stärker gestaffeltes Kindergeld dazu beitragen, eine relative Schlechterstellung von Familien im mittleren Einkommensbereich zu reduzieren.

<sup>34</sup> Ab dem 4. Kind 179 Euro.

In aller Regel deckt das Kindergeld nur etwa ein Drittel der Gesamtkosten für ein Kind ab. Mit zunehmender Kinderzahl wird damit die absolute Deckungslücke größer. Wird ein – individuell unterschiedlicher – Schwellenwert der absoluten finanziellen Belastung durch Kinder überschritten, wird eine Familie keine Entscheidung für ein weiteres Kind treffen. Diese Überlegung deckt sich mit Erkenntnissen der Demoskopie, nach denen zahlreiche Kinderwünsche aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden. Ein stärker gestaffeltes Kindergeld würde einen Beitrag leisten, den genannten Schwellenwert nach oben zu verschieben.

Beispielsweise ergeben sich ab dem dritten Kind in einigen Konsumbereichen sog. Sprungfixkosten: Die Familie benötigt z. B. ein größeres Auto oder eine größere Wohnung. Gleichzeitig wird es vor dem Hintergrund noch nicht ausreichender externer Betreuungsmöglichkeiten mit der Geburt des dritten Kindes erheblich schwieriger, dass beide Elternteile eine Erwerbstätigkeit ausüben. Hinzu kommt, dass sich mit der Anzahl der Kinder die Phase, in der ein oder mehrere Kinder einer intensiven Betreuung bedürfen, verlängert. Das bedeutet, dass es bei einem (vorübergehenden) Ausstieg aus dem Berufsleben und dem damit verbundenen Verlust an Humankapital mit fortschreitender Dauer schwieriger wird, im Anschluss wieder eine der eigenen Qualifikation entsprechenden Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

In Deutschland ist etwa die Hälfte der Mütter mit drei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig – dies führt zu erheblichen Einkommensverlusten von Müttern mit drei und mehr Kindern. In der Folge stellt sich die Einkommensposition von Mehrkindfamilien sowohl in den ersten Jahren nach Familiengründung als auch im Lebensverlauf spürbar schlechter dar als von Familien mit ein oder zwei Kindern. Insofern besteht auch auf der Ausgabenseite eine besondere Belastung von Mehrkindfamilien, die mit einer stärkeren Staffelung des Kindergeldes teilweise kompensiert werden kann.

Es bietet sich ein Modell für eine Kindergeldreform an, das eine spürbare Kindergelderhöhung für Familien mit einem und zwei Kindern sowie eine stärkere Staffelung für Familien mit drei und mehr Kindern (164 Euro/164 Euro/170 Euro/195 Euro) vorsieht. Auch der Kontext eines übergreifenden Konzeptes einer Kinderkomponente zur Förderung von Familien in allen Einkommensbereichen über die wirksamere Gestaltung von Familienleistungen spricht für die genannte Option. Die Mehrkosten bewegen mit rund 2,2 Mrd. Euro im Bereich alternativer Modelle. Fiskalisch günstigere Optionen sind hinsichtlich der Erreichung der familienpolitischen Ziele deutlich unterlegen.

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;  
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

**Herausgeber:**

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
11018 Berlin  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

**Stand:** Oktober 2008

**Gestaltung:** KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser  
Servicetelefon: 018 01/90 70 50\*  
Fax: 03018/5 55 44 00  
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr  
E-Mail: [info@bmfsfj-service.bund.de](mailto:info@bmfsfj-service.bund.de)

\* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent  
pro angefangene Minute