

# EINKOMMENSKONZEPTE ZUR WOHLFAHRTSMESSUNG: SOZIALE SACHLEISTUNGEN – EIN EINKOMMENSBESTANDTEIL?

Florian Schwahn, Norbert Schwarz

↳ **Schlüsselwörter:** VGR – Wohlfahrtsmessung – Einkommensverteilung –  
Soziale Sachleistungen – Lebensbedingungen

## ZUSAMMENFASSUNG

Gerade unter Wohlfahrtsaspekten stellt sich die Frage, ob die üblicherweise dem Einkommen zugerechneten monetären Bestandteile in Form von Arbeits-, Vermögens- und Unternehmenseinkommen sowie monetärer Sozialleistungen für eine aussagefähige Betrachtung ausreichen. Unentgeltlich bereitgestellte Sachleistungen des Gesundheits- und Bildungswesens blieben dann unberücksichtigt. In Ländern mit einem umfassenden staatlich organisierten Gesundheits- und Bildungswesen reduziert die Finanzierung aus Steuermitteln oder über Sozialbeiträge einerseits das monetäre Haushaltseinkommen. Andererseits erhöht das Angebot an unentgeltlichen Leistungen das Versorgungsniveau der Haushalte. Insbesondere bei länderübergreifenden Vergleichen kann deren Nichtberücksichtigung zu Verzerrungen führen. Ob und wie diese als soziale Sachleistungen bezeichneten unentgeltlichen Leistungen auch direkt einzelnen Haushalten zugerechnet werden können, wird in dem Aufsatz kritisch erörtert.

↳ **Keywords:** *national accounts – economic well-being – income distribution – social transfers in kind – living conditions*

## ABSTRACT

*With regard to the measurement of economic well-being, the question arises of whether monetary income components, such as income from employment, property and entrepreneurial income or social transfers, provide a sufficient basis for meaningful analysis. Benefits in kind provided free of charge by public health and education systems are not included. In countries offering comprehensive public health and education services, the corresponding taxes and social contributions reduce monetary household incomes. On the other hand, such transfers in kind enhance the service levels enjoyed by households. In international comparisons in particular, the exclusion of such transfers can create a distorted picture. The article discusses, furthermore, whether and how such “social transfers in kind” can be allocated directly to individual households in distributional analysis.*



**Florian Schwahn**

ist M. A. der Soziologie und Wirtschaftswissenschaften und als Referent in der Gruppe „Nationaleinkommen, Sektorkonten, Erwerbstätigkeit“ tätig. Zuvor hat er in den Bereichen Öffentliche Haushalte und Bevölkerungsstatistik gearbeitet.

**Norbert Schwarz**

ist Diplom-Volkswirt und leitet das Referat „Verteilungsrechnung, Kontensystem, Vermögenseinkommen“ des Statistischen Bundesamtes. In seinen bisherigen Tätigkeiten hat er sich mit verschiedenen Themen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und mit Haushaltsbefragungen beschäftigt.

## 1

### Einleitung

Die Darstellung und Analyse der Haushaltseinkommen und ihrer Verteilung ist nicht nur für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zentral, sondern auch für verschiedene Initiativen zur Aufstellung eines Indikatorensystems zur Wohlfahrtsmessung:

- › Seitens einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages sind im Jahr 2013 konkrete Vorschläge für die Entwicklung eines Indikatorensystems für ein laufendes nationales Wohlfahrtsmonitoring formuliert worden. Zentraler Bestandteil dieses Indikatorensets ist unter anderem die Einkommensverteilung, abgeleitet auf Basis des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. (Deutscher Bundestag, 2013, hier: Seite 242)
- › Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Europa-2020-Strategie das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Referenzjahr 2010 mindestens 20 Millionen Menschen vom Armuts- und Ausgrenzungsrisiko zu befreien. (Europäische Kommission, 2015) Das Armutsrisiko bezieht sich dabei auf die Bevölkerung mit einem Einkommen unterhalb eines Schwellenwertes von 60% des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens.
- › Eine Kernbotschaft der Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission ist, die öffentliche Aufmerksamkeit für die materielle Wohlfahrt der privaten Haushalte und ihre Verteilung zu erhöhen. (Stiglitz/Sen/Fitoussi, 2009) Vor diesem Hintergrund wurde vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ein Projekt zur Integration von mikroökonomischen Daten aus Haushaltsbefragungen in die VGR-Berichterstattung zur Darstellung der Einkommensverteilung initiiert. (Fesseau/Mattonetti, 2013)

Üblicherweise werden Haushaltsbefragungen für die statistische Betrachtung der personellen Einkommensverteilung zugrunde gelegt. Als Darstellungseinheit wird das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen verwendet. Durch Äquivalenzgewichte wird die unter-

schiedliche Zusammensetzung der Haushalte berücksichtigt, sodass unabhängig von der Haushaltsgröße Vergleiche zwischen Haushalten möglich sind.<sup>1</sup> Zum Einkommen bei Befragungen zählen alle monetären Einkommensbestandteile wie die Einkommen aus unselbstständiger und selbstständiger Beschäftigung, die empfangenen Vermögenseinkommen und alle monetären Sozialleistungen. Steuern und gesetzlich abzuführende Sozialabgaben werden abgezogen. Je nach Erhebung können zudem modellmäßig ermittelte unterstellte Einkommen aus eigengenutztem Wohneigentum einbezogen werden. Auch Transfers zwischen Haushalten werden, soweit sie erfasst sind, bei Haushaltsbefragungen in das Einkommen einbezogen.

Neben den Ergebnissen aus Haushaltsbefragungen liegen makroökonomische Einkommensgrößen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vor. Allerdings können aus den Gesamtwerten der VGR nur Durchschnitte je Einwohner oder je Haushalt ermittelt werden. Zudem gibt es einige konzeptionelle Unterschiede zwischen den in Haushaltsbefragungen erfassten Einkommen und den Einkommen in den VGR (siehe hierzu Kapitel 2 sowie Schwahn/Schwarz, 2012). Für die Berechnung der Einkommen in den VGR sind die Konzepte des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 maßgeblich.<sup>2</sup>

Um ein vollständigeres Bild des Einkommens privater Haushalte zu zeigen, wird in den VGR auch ein um die sozialen Sachleistungen des Staates erweitertes Einkommenskonzept gezeigt. Dieses Konzept zielt auf eine umfassendere Betrachtung der materiellen Versorgung der privaten Haushalte ab und schlägt sich spiegelbildlich in einer Erweiterung des Konsums privater Haushalte in gleicher Höhe nieder. Unter den Begriff „soziale Sachleistungen“ fallen insbesondere unentgeltlich zur Verfügung gestellte Leistungen des Bildungs- und Gesundheitssystems. In den VGR werden diese Leistungen als Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch klassifiziert. Bei dem erweiterten Konzept

1 Üblicherweise wird die modifizierte OECD-Skala verwendet: Der ersten Person im Haushalt wird der Faktor 1, jeder weiteren Person ab 14 Jahren der Faktor 0,5 und Personen unter 14 Jahren der Faktor 0,3 zugeteilt. Das äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen wird durch die Division des gesamten Haushaltseinkommens durch die aufsummierten Faktoren aller Haushaltsmitglieder errechnet.

2 Das ESGV 2010 ist aus dem internationalen System of National Accounts (SNA) 2008 abgeleitet und für alle Länder der Europäischen Union (EU) bindend.

des Konsums und des Einkommens privater Haushalte werden diese Ausgaben den Haushalten zugerechnet und beim Staat abgezogen. In Kapitel 2 wird dieses Konzept erläutert.

Im Zusammenhang mit der Wohlfahrtsmessung stellt sich die Frage, welches Einkommenskonzept am besten zur Beurteilung der materiellen Lage privater Haushalte geeignet ist. Gerade bei internationalen Vergleichen spielt das verwendete Einkommenskonzept oft eine entscheidende Rolle. Je nach Art der Finanzierung vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen kann es zu Ergebnisverzerrungen bei länderübergreifenden Vergleichen kommen, wenn der Wert der sozialen Sachleistungen nicht in der Analyse berücksichtigt wird. Am Beispiel des Gesundheitswesens wird dies schnell klar: Wenn die Leistungen des Gesundheitswesens über beitragsfinanzierte gesetzliche Krankenkassen bereitgestellt werden, reduzieren die zu zahlenden Sozialbeiträge einerseits das monetäre Einkommen privater Haushalte, andererseits werden die Leistungen – zumindest weitgehend – unentgeltlich bezogen. In Kapitel 2 wird dies näher betrachtet.

Neben der makroökonomischen Betrachtung mithilfe von VGR-Einkommensgrößen wird auch für die mikroökonomische Verteilungsanalyse diskutiert, ob soziale Sachleistungen einbezogen werden sollen. Dabei stehen die Einkommensunterschiede zwischen Haushaltsgruppen im Fokus und nicht der durchschnittliche materielle Lebensstandard der Bevölkerung. Eine internationale Expertengruppe zu Verteilungsfragen, die sogenannte Canberra Group, kam im Jahr 2001 zu folgender Schlussfolgerung: „Die sozialen Sachleistungen sollten grundsätzlich in einer vollständigen Definition von Einkommen enthalten sein“. (Canberra Group, 2001, hier: Seite 23) In der Zwischenzeit wurde eine Reihe experimenteller Studien zu diesem erweiterten Analyseansatz erstellt. (Verbist/Förster/Vaalavuo, 2012; Aaberge und andere, 2010; Paulus/Sutherland/Tsakoglou, 2010; Marical und andere, 2006; Steckmest, 1996; Smeeding und andere, 1993) Im Gegensatz zur makroökonomischen Berichterstattung der VGR ist aber immer noch unklar, wie der Einbezug dieser zusätzlichen Komponente bei der Analyse der mikroökonomischen Einkommensverteilung gelingen kann. So stellte die Canberra Group in ihrem zweiten Bericht im Jahr 2011 fest, dass „ein vollständiger Konsens hinsichtlich Begriffen und Methoden immer noch aussteht. [...] Die sozialen Sachleistungen

werden wegen methodisch-praktischer Gesichtspunkte aus dem angewandten Einkommensbegriff ausgeschlossen“. (Canberra Group, 2011, hier: Seite 43)

In Kapitel 3 werden Bestrebungen der OECD vorgestellt, den makroökonomischen Ansatz der VGR mit der mikroökonomischen Verteilungsanalyse zusammenzuführen. Teil dieses Vorhabens, mikroökonomische Daten aus Haushaltsbefragungen auf makroökonomische Konzepte der VGR abzustimmen, ist die Einbeziehung von sozialen Sachleistungen in die mikroökonomische Verteilungsanalyse. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit dies aus der Perspektive der Wohlfahrtsmessung eine sinnvolle Konzepterweiterung ist. Eine mögliche Alternative hierzu wird in Kapitel 4 mit dem Ansatz der Teilhabe und der Verwirklichungschancen vorgestellt.

## 2

---

### Soziale Sachleistungen als Teil eines erweiterten makroökonomischen Einkommenskonzeptes

---

#### 2.1 Einkommen privater Haushalte

---

In den VGR werden die Zusammenhänge von Entstehung, Verwendung und Verteilung des Bruttoinlandsproduktes sowie die Umverteilung und Vermögensbildung nach Sektoren auf makroökonomischer Ebene gezeigt. Der Einkommensbegriff ist dabei ein mit Produktion und Verwendung von Gütern harmonisiertes Konzept, das ein möglichst vollständiges Bild des wirtschaftlichen Geschehens in einer Periode widerspiegeln soll. Dies bedeutet, dass auch schattenwirtschaftliche Aktivitäten wie Schwarzarbeit, Geschäfte ohne Rechnung und ausgewählte illegale Aktivitäten Teil der Produktion sind und Einkommen aus ihnen entsteht. (Taschowsky, 2015) Maßgeblich für die VGR sind die im ESVG 2010 definierten Konzepte.

Zum Sektor privater Haushalte gehören alle im Inland lebenden Personen in Haushalten und in Gemeinschaftsunterkünften, wie Alten-, Pflege- und Kinderheimen. In den deutschen VGR können Konsum und Einkommen derzeit nur für private Haushalte und den Sektor priva-

ter Organisationen ohne Erwerbszweck<sup>3</sup> gemeinsam ausgewiesen werden. Die Bedeutung privater Organisationen ohne Erwerbszweck für das zusammengefasste Einkommen beider Sektoren ist allerdings gering.<sup>4</sup>

In den VGR steht zunächst das verfügbare Einkommen des Sektors privater Haushalte nach dem Ausgabenkonzept im Vordergrund.<sup>5</sup> Es umfasst Arbeitnehmer- und Unternehmereinkommen, Vermögenseinkommen, Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie monetäre Sozialleistungen abzüglich direkter Steuern und Sozialbeiträge. Diese Einkommenskomponenten entsprechen weitgehend dem erfassten Einkommen in Haushaltsbefragungen, wobei in Haushaltsbefragungen keine in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Personen befragt werden. Geleistete und empfangene Transfers von Haushalten an andere inländische Haushalte und Transfers zwischen Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck werden in den VGR konsolidiert dargestellt.<sup>6</sup> An andere Sektoren geleistete Transfers wie Überweisungen privater Haushalte an das Ausland und Nettoprämien an Schadensversicherungen abzüglich erhaltener Schadensversicherungsleistungen reduzieren das verfügbare Einkommen privater Haushalte.

Darüber hinaus werden in den VGR eine Reihe weiterer Bestandteile dem Einkommen zugerechnet. Darunter fallen unterstellte Einkommen aus eigengenutztem Wohneigentum<sup>7</sup>, unterstellte Vermögenseinkommen für Erträge auf angespartes Kapital für kapitalbildende

Versicherungen und thesaurierende Investmentfonds, Erstattungen privater Krankenkassen und Beihilfezahlungen sowie unterstellte Einkommen für die Zahlung von Finanzdienstleistungen (FISIM). Diese makroökonomischen Einkommensbestandteile sind zum Teil in Haushaltsbefragungen nicht oder nur unvollständig erfasst.

Übersicht 1 zeigt den Übergang vom in Haushaltsbefragungen üblicherweise erfassten monetären Haushaltsnettoeinkommen zu den Einkommensgrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das unterstellte Einkommen aus eigengenutztem Wohneigentum gegenwärtig schon in der EVS und beim SOEP in die Haushaltseinkommen einbezogen ist. [↪ Übersicht 1](#)

### Übersicht 1

#### Einkommenskonzepte

##### Haushaltsnettoeinkommen (monetäres Einkommen)

- + unterstellte Einkommen aus eigengenutzten Wohnungen
- + unterstellte Vermögenseinkommen
- + unterstellte Einkommen für Zahlungen von Bankdienstleistungen (FISIM)

##### = Verfügbares Einkommen der Bevölkerung in privaten Haushalten

- + Einkommen der Bevölkerung in Gemeinschaftsunterkünften

##### = Verfügbares Einkommen des Sektors privater Haushalte (Ausgabenkonzept der VGR)

- + Soziale Sachleistungen des Staates

##### = Verfügbares Einkommen des Sektors privater Haushalte (Verbrauchskonzept der VGR)

Außerdem ist zu beachten, dass in den nationalen Veröffentlichungen der deutschen VGR zumeist das Einkommen nach Abzug von Abschreibungen (verfügbares Einkommen netto) gezeigt wird. Bei internationalen Vergleichen werden die Abschreibungen dagegen häufig nicht abgezogen, das heißt es wird das Einkommen vor Abschreibungen betrachtet (verfügbares Einkommen brutto). Abschreibungen im Sektor privater Haushalte betreffen vor allem modellmäßig ermittelte Abschreibungen auf Wohnimmobilien und zum kleineren Teil Abschreibungen auf Anlageinvestitionen von Einzelunternehmern und anderen Selbstständigen, die im Sektor privater Haushalte auch in ihrer Funktion als Produzent enthalten sind.<sup>8</sup>

3 Hierzu zählen kirchliche und karitative Organisationen, Vereine, Gewerkschaften, Parteien und andere Organisationen, die privaten Haushalten Leistungen unentgeltlich oder zu nicht signifikanten Preisen zur Verfügung stellen.

4 Private Organisationen ohne Erwerbszweck haben einen Anteil von rund 2,5% am verfügbaren Einkommen (Ausgabenkonzept) beider Sektoren.

5 Zum Einkommenskonzept in den VGR siehe Schwarz, 2008.

6 Im Rahmen der Erhebungen EU-SILC (europäische Haushalts-erhebung Statistics of Income and Living Conditions), EVS (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) und SOEP [Sozio-ökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)] werden die empfangenen Transfers von privaten Haushalten als Einnahmeposition in die Berechnung des Haushaltsnettoeinkommens einbezogen. Die geleisteten Transfers an private Haushalte werden dagegen nur bei EU-SILC vom Haushaltseinkommen abgezogen, nicht aber bei EVS und SOEP. Bei EVS und SOEP werden die geleisteten Transfers konzeptionell wie privater Konsum behandelt.

7 Unterstellte Mieten für eigengenutztes Wohneigentum werden in den VGR modellmäßig mithilfe von Vergleichsmieten von vermieteten Wohnungen berechnet. Geleistete Hypothekenzinsen und Aufwendungen für die Instandhaltung werden einkommensmindernd abgezogen.

8 Bei Selbstständigen und Einzelunternehmen kann die wirtschaftliche Tätigkeit nicht ausreichend von der allgemeinen Haushaltsführung getrennt werden. Daher sind diese auch in ihrer Tätigkeit als Produzent im Sektor privater Haushalte enthalten.

## 2.2 Soziale Sachleistungen

Um vom verfügbaren Einkommen nach dem Ausgabenkonzept zum erweiterten verfügbaren Einkommen nach dem Verbrauchskonzept zu gelangen, werden die sozialen Sachleistungen hinzuaddiert. Soziale Sachleistungen sind gemäß ESVG 2010 definiert als Güter und Dienstleistungen, die der Bevölkerung von staatlichen Institutionen und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck unentgeltlich oder zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen für den individuellen Konsum zur Verfügung gestellt werden. Da in Deutschland die den privaten Haushalten dienenden privaten Organisationen ohne Erwerbszweck bisher im Sektor privater Haushalte mit enthalten sind, umfassen die sozialen Sachleistungen in den VGR nur den individualisierbaren Teil des Staatskonsums. Dies sind Ausgaben des Staates einschließlich der in den VGR zum Staat zählenden gesetzlichen Sozialversicherungen für den Verbrauch einzelner Personen oder Haushalte.

Der Individualkonsum wird vom Kollektivkonsum durch das Kriterium abgegrenzt, dass individuell verbrauchte Güter und Dienstleistungen keinen oder nur einen unerheblichen Nutzen für andere Haushalte mit sich bringen und unmittelbar inländischen privaten Haushalten dienen.<sup>9</sup> Das operationale Konzept für die Abgrenzung des Individualverbrauchs basiert auf der funktionalen Klassifikation der Staatsausgaben. Die aus der Finanzstatistik vorliegenden Ausgaben in funktionaler Gliederung wurden der internationalen Klassifikation der staatlichen Aufgabenbereiche (COFOG) zugeordnet. (Eurostat, 2011) Dazu sind die Haushaltspläne von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen in tiefer Gliederung analysiert worden. In der Regel waren eindeutige Zuordnungen aus den Haushaltsplänen auf die COFOG möglich, teilweise wurden aber auch Verteilungsschlüssel zur Zuordnung zur COFOG herangezogen. (Stache und andere, 2007) Die Ausgaben staatlicher Einrichtungen für Gesundheit, Bildung, Sozialschutz sowie Freizeit, Sport und Kultur (jeweils ohne allgemeine Verwaltungsausgaben und Forschungsförderung) zählen zum Individualverbrauch und damit zu den sozialen Sachleistungen (siehe Übersicht 2). Die Ausgaben im Bereich allgemeine Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angele-

genheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen werden dem Kollektivverbrauch zugeordnet.<sup>10</sup> Auch die vom Staat getätigten Anlageinvestitionen – in den für soziale Sachleistungen relevanten Bereichen sind dies vor allem Gebäude – sind in den VGR Bestandteil der sozialen Sachleistungen. Zwar werden sie beim Kauf als Investitionen und nicht als Konsum gebucht, in den folgenden Perioden werden die modellmäßig ermittelten Abschreibungen aber dem Konsum der jeweiligen Verwendungszwecke zugerechnet. [↪ Übersicht 2](#)

### Übersicht 2

#### Kollektiv- und Individualkonsum des Staates

|  |                                 |
|--|---------------------------------|
| 01 Allgemeine öffentliche Verwaltung         | } Kollektivkonsum <sup>1</sup>  |
| 02 Verteidigung                              |                                 |
| 03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit        |                                 |
| 04 Wirtschaftliche Angelegenheiten           |                                 |
| 05 Umweltschutz                              |                                 |
| 06 Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen |                                 |
| 07 Gesundheit                                | } Individualkonsum <sup>2</sup> |
| 08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion         |                                 |
| 09 Bildungswesen                             |                                 |
| 10 Sozialschutz                              |                                 |

1 Enthält alle Aufwendungen für Verwaltung und Forschung.

2 Ohne Aufwendungen für Verwaltung und Forschung.

Der überwiegende Teil der sozialen Sachleistungen konzentriert sich in Deutschland auf das Bildungs- und Gesundheitssystem (siehe Grafik 1 auf Seite 30). Im Jahr 2013 entfielen 27% aller sozialen Sachleistungen auf Bildungsausgaben. Für den laufenden Betrieb von Einrichtungen der vorschulischen Betreuung, Grundschulen, weiterführenden Schulen, Hochschulen und sonstigen Bildungseinrichtungen wurden im Jahr 2013 vom Staat rund 95 Milliarden Euro ausgegeben. Die Ausgaben für Gesundheit machten mit 168 Milliarden Euro insgesamt 48% der sozialen Sachleistungen aus. Darunter fallen im Wesentlichen Ausgaben der Sozialversicherung für Arzt- und Zahnarztleistungen, Krankenhausleistungen, Leistungen für Arznei- und Hilfsmittel sowie sonstige ambulante und stationäre Leistungen.

Zusammen wurden somit im Jahr 2013 rund 75% der sozialen Sachleistungen für Aufgaben des staatlich finanzierten Gesundheits- und Bildungswesens verwendet. Die sonstigen sozialen Sachleistungen fließen in

9 SNA 2008, Ziffer 9.94, und ESVG 2010, Ziffer 3.101.

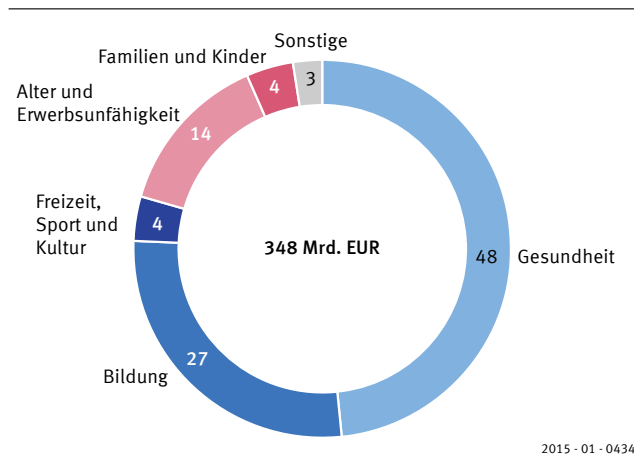
10 ESVG 2010, Ziffer 3.104.



Ausgaben für soziale Sicherung im Zusammenhang mit Alter und Erwerbsunfähigkeit, Familien- und Jugendhilfen sowie in staatliche Ausgaben für Freizeit- und Kulturangebote. Die Summe aller sozialen Sachleistungen betrug im Jahr 2013 rund 348 Milliarden Euro. Die monetären Sozialleistungen des Staates einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherungen<sup>11</sup> beliefen sich auf 433 Milliarden Euro. Damit stellen die sozialen Sachleistungen fast 45 % der gesamten staatlichen Sozialleistungen (781 Milliarden Euro) in der Abgrenzung der VGR.

↘ Grafik 1

**Grafik 1**  
Soziale Sachleistungen des Staates nach Ausgabenarten 2013  
in %



Durch die Einbeziehung dieser sozialen Sachleistungen des Staates in Konsum und Einkommen privater Haushalte erhöhen sich beide makroökonomischen Aggregate um rund 348 Milliarden Euro (für das Jahr 2013). Der Konsum privater Haushalte steigt um 22 % von 1 572 Milliarden Euro auf 1 919 Milliarden Euro und das Einkommen um fast 21 % von 1 681 Milliarden Euro (Ausgabenkonzept) auf 2 029 Milliarden Euro (Verbrauchskonzept). Bezogen auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen kommt es zu einer Erhöhung von 20 500 Euro (Ausgabenkonzept) auf 24 700 Euro (Verbrauchskonzept).

11 Zu den monetären Sozialleistungen des Staates gehören alle Auszahlungen der Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherungen, Zahlungen im Rahmen von Mindestsicherungssystemen, Pensionszahlungen und Beihilfen, Kindergeld und andere Unterstützungszahlungen.

## 2.3 Bedeutung sozialer Sachleistungen bei internationalen Vergleichen

Bei internationalen Vergleichen der materiellen Lage wird neben dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf häufig auch das verfügbare Einkommen privater Haushalte nach dem Ausgabenkonzept je Einwohner aus den VGR herangezogen.<sup>12</sup> Das Einkommen nach dem Ausgabenkonzept aus den VGR kann aufgrund unterschiedlicher staatlicher Leistungen und sozialer Sicherungssysteme für länderübergreifende Wohlfahrtsvergleiche aber unzureichend sein. Sinnvoller für einen Pro-Kopf-Vergleich der Einkommensniveaus unter dem Aspekt der Wohlfahrtsmessung ist dann das Einkommen nach dem Verbrauchskonzept. Eurostat hat zur vollständigeren Darstellung der Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens in Europa daher in seinen vierteljährlichen Pressenotizen die sozialen Sachleistungen in das Einkommen der Haushalte mit einbezogen.<sup>13</sup> Dass dies gerade bei internationalen Vergleichen sinnvoll ist, zeigen folgende Überlegungen:

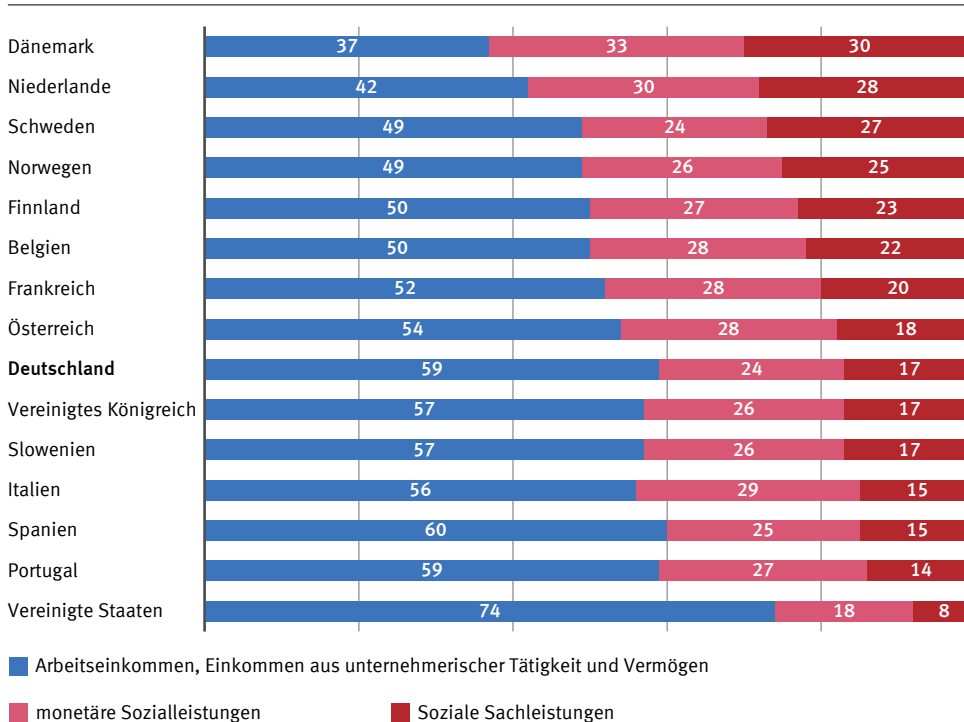
- › In einem Land mit einem vergleichsweise geringen Niveau an sozialen Sachleistungen des Staates kann das Niveau der Steuern und Sozialbeiträge auch vergleichsweise niedrig sein. Dies führt einerseits zu einem höheren durchschnittlichen verfügbaren Einkommen privater Haushalte (Ausgabenkonzept) und andererseits zu geringen sozialen Sachleistungen. Ein darüber hinausgehender Bedarf ist dann von den privaten Haushalten zu finanzieren.
- › In einem Land mit einem umfangreichen wohlfahrtsstaatlichen Regime beziehungsweise kostenfreien öffentlichen Leistungen beispielsweise im Bereich Bildung ist es umgekehrt: Ein für die Finanzierung sozialer Sachleistungen höheres Niveau an Steuern und Sozialabgaben führt zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens privater Haushalte (Ausgabenkonzept) bei einem hohen Niveau an sozialen Sachleistungen.

12 Um unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern gerecht zu werden, erfolgt häufig eine Berechnung mittels Kaufkraftparitäten. Zu methodischen Fragen von Kaufkraftparitäten haben die OECD und Eurostat ein gemeinsames Handbuch erstellt. (OECD/Eurostat, 2012)

13 Eurostat stellt zudem das Einkommen vor Abschreibungen (Bruttoeinkommen) in den Fokus.

**Grafik 2**

**Bestandteile des Nettoeinkommens<sup>1</sup> des Sektors privater Haushalte (Verbrauchskonzept)<sup>2</sup> 2013**  
in %



1 Einkommen (Verbrauchskonzept) nach Abschreibungen auf Anlagevermögen und nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen.  
2 Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.  
Quelle: OECD Datenbank "Non financial accounts by sectors"

2015 - 01 - 0435

Die Unterschiede in den Wirtschafts- und Sozialsystemen zeigen sich auch anhand der Bedeutung, die monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen in den verschiedenen Ländern haben (siehe Grafik 2). Exemplarisch können drei Länder gegenübergestellt werden, die eine viel beachtete Studie als Teil unterschiedlicher Typen von wohlfahrtsstaatlichen Systemen herausgearbeitet hat. Die Vereinigten Staaten, in der Studie von Esping-Andersen als Teil der „liberalen Wohlfahrtsregimes“ klassifiziert (Esping-Andersen, 1990, hier: Seite 26), weisen für 2013 für das Niveau der monetären Sozialleistungen und sozialen Sachleistungen zusammen einen Anteil von 26 % am verfügbaren Einkommen nach dem VGR-Verbrauchskonzept auf.<sup>14</sup> In Schweden, in der Studie in der Gruppe der „sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes“ eingeordnet, machen diese beiden Positionen zusammen 51 % des verfügbaren Einkommens aus.

Deutschland wird in der Studie zur Gruppe der „korporatistischen Wohlfahrtsregimes“ gezählt. Hier beträgt der Anteil der monetären Sozialleistungen und sozialen Sachleistungen insgesamt 41 % des verfügbaren Einkommens nach dem Verbrauchskonzept. 24 Prozentpunkte entfallen auf die monetären Sozialleistungen<sup>15</sup> und 17 Prozentpunkte auf soziale Sachleistungen. ➔ Grafik 2

Würde der Vergleich unter dem Aspekt der materiellen Versorgung nur auf das Einkommen nach dem Ausgabenkonzept abstellen, wäre die Versorgung der Bevölkerung verzerrt dargestellt. Das absolute durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen nach dem Verbrauchskonzept liegt 2013 in Schweden – bezogen auf das Einkommen nach dem Ausgabenkonzept – um 37 % höher als das

14 Quelle: OECD Datenbank "Annual national accounts – non financial accounts by sectors".

15 Darin sind auch betriebliche Sozialleistungen enthalten, die im Jahr 2013 in Deutschland mit 2,8 Prozentpunkten zu den monetären Sozialleistungen beitrugen, in Schweden waren es 3,6 Prozentpunkte.

Einkommen nach dem Ausgabenkonzept. In Deutschland erhöht sich der Pro-Kopf-Wert für das Einkommen nach dem Verbrauchskonzept um fast 21 % gegenüber dem Wert nach dem Ausgabenkonzept. In den Vereinigten Staaten, wo erheblich weniger soziale Sachleistungen zu Verfügung gestellt werden, liegt das Pro-Kopf-Einkommen nach dem Verbrauchskonzept dagegen nur 9 % höher als nach dem Ausgabenkonzept. Bei einer Betrachtung des verfügbaren Einkommens nach dem Ausgabenkonzept wird die materielle Versorgung in Ländern mit hohen Abgaben und sozialen Sachleistungen vergleichsweise schlechter dargestellt als in Ländern mit geringeren sozialen Sachleistungen und Abgaben. Aussagekräftiger für internationale Vergleiche zum Niveau der materiellen Versorgung ist daher das Pro-Kopf-Einkommen nach dem Verbrauchskonzept. Inwieweit dies auch für die mikroökonomische Verteilung des verfügbaren Einkommens nach Haushaltsgruppen gilt, wird im folgenden Kapitel erörtert.

## 3

---

### Mikroökonomische Verteilung im Kontext der VGR

---

#### 3.1 Modellrechnungen nach Konzepten der OECD

---

Die OECD hat in den letzten Jahren Vorschläge gemacht, die Darstellung der Einkommensverteilung konzeptionell zu erweitern. Das Ziel dabei ist, die Verteilung äquivalenzgewichteter Haushaltseinkommen im methodischen Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu zeigen.<sup>16</sup> Das Konzept stellt auf eine Verwendung des VGR-Verbrauchskonzeptes ab und bezieht damit sowohl VGR-spezifische unterstellte Einkommensbestandteile als auch die sozialen Sachleistungen in das Haushaltseinkommen mit ein.

Wie zuvor erläutert gibt es eine Reihe konzeptioneller Unterschiede zwischen dem Einkommensbegriff der VGR und demjenigen in Haushaltsbefragungen. Auch bei empirischen Vergleichen zwischen VGR-Niveau und

den aufsummierten und auf die Gesamtbevölkerung hochgerechneten Einkommensgrößen aus Haushaltsbefragungen zeigen sich zum Teil deutliche quantitative Unterschiede. So liegen die hochgerechneten und aufsummierten Einkommensangaben aus Haushaltsbefragungen bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen in Deutschland im Niveau deutlich unter dem Wert der VGR. (Schwahn/Schwarz, 2012) Dies gilt auch für viele andere Länder. (Fesseau und andere, 2013, hier: Seite 21) Um eine Anpassung an das VGR-Niveau vorzunehmen, schlägt eine von der OECD geleitete Projektgruppe vor, mittels eines für alle Haushalte identischen Anpassungsfaktors eine quantitative Anpassung der Ergebnisse aus Befragungen auf die Makrogrößen der VGR vorzunehmen. Für jede Einkommenskomponente der Haushalte werden auf Basis dieser einheitlichen Anpassungsfaktoren dann Niveauanpassungen im Mikrodatenmaterial vorgenommen.

Diese Anpassung der Mikrodaten an die Makrogrößen der VGR ergibt eine andere Einkommensverteilung als die aus den originären Mikrodaten der Befragung ermittelte Verteilung. Bei Einkommenskomponenten mit hohen Niveauunterschieden zwischen den VGR-Eckwerten und den aufsummierten Einkommensbestandteilen aus Haushaltsbefragungen werden durch entsprechend hohe Anpassungsfaktoren erhebliche Änderungen der Stellung der Haushalte in der Einkommensverteilung bewirkt. (Schwahn/Schwarz, 2012) Durch die einheitlichen Anpassungsfaktoren wird in den Modellrechnungen implizit eine proportionale Unter- beziehungsweise Übererfassung der Einkommen in allen Haushalten unterstellt. Insbesondere bei Unternehmens- und Vermögenseinkommen ist jedoch eine Konzentration der Einkommensmasse am oberen Rand der Einkommensverteilung viel wahrscheinlicher. Eine einfache proportionale Anpassung ist daher gerade für die Unternehmens- und Vermögenseinkommen wenig geeignet. Ein modellbasiertes Konzept, wie es die OECD vorschlägt, ist daher für die laufende Berichterstattung zur Einkommensverteilung fragwürdig.

#### 3.2 Einbezug sozialer Sachleistungen in das Haushaltseinkommen

---

Die Einbeziehung sozialer Sachleistungen in das Einkommen ist in der Verteilungsanalyse kein völlig neuer Gedanke, wie eine Reihe wissenschaftlicher Beiträge

---

<sup>16</sup> Neben den Einkommen soll auch die Verteilung von Konsum und Sparen gezeigt werden. (Fesseau/Van de Ven, 2014)



belegen. (Verbist/Förster/Vaalavuo, 2012; Aaberge und andere, 2010; Paulus/Sutherland/Tsakoglou, 2010; Marical und andere, 2006; Smeeding und andere, 1993) Allerdings sind damit verbundene konzeptionelle und statistische Fragen bisher noch nicht geklärt.

Ziel der Überlegungen ist die Zurechnung der entsprechenden staatlichen Ausgabenarten zum Einkommen der einzelnen Haushalte. Zu den sozialen Sachleistungen zählen gemäß der Definition des ESG 2010 die in Kapitel 2 dargestellten Leistungen des Staates. Allerdings werden in den wissenschaftlichen Beiträgen nicht immer alle Bereiche der sozialen Sachleistungen in die Betrachtung einbezogen. Die quantitativ bedeutendsten Positionen, die öffentlich finanzierte Bildung und die Leistungen des öffentlich finanzierten Gesundheitswesens, sind aber durchgängig berücksichtigt.

Die fachlichen Diskussionen konzentrieren sich bisher vor allem auf die Frage, mit welchem statistischen Verfahren die sozialen Sachleistungen den Haushalten zugerechnet werden können. Da den Haushalten der Wert der in Anspruch genommenen Leistung in der Regel nicht bekannt ist (zum Beispiel Kosten des Besuchs einer öffentlich finanzierten Schule, Kosten einer Arztleistung im Rahmen der Abrechnung der gesetzlichen Krankenversicherung), liegen auch keine Informationen aus Haushaltsbefragungen über den geldwerten Vorteil vor. Die technische Zurechnung mithilfe von Schätzverfahren und Informationen zur Haushaltsstruktur aus den Befragungen wird daher von OECD und Wissenschaft als wesentliche Aufgabe gesehen. (Verbist/Förster/Vaalavuo, 2012, hier: Seite 13)

Noch vergleichsweise einfach ist die Bestimmung eines durchschnittlichen Wertes der von einem Haushalt beziehungsweise einer Person genutzten sozialen Sachleistungen. Dieser kann anhand durchschnittlicher Kostensätze für die Erstellung der öffentlichen Leistungen bestimmt werden. Im Falle des Schulbesuchs entspricht dies beispielsweise dem durchschnittlichen Kostensatz je Schüler für die entsprechende Jahrgangsstufe und Schulform. Die Zurechnung dieses durchschnittlichen Kostensatzes auf einzelne Haushalte ist dagegen schwieriger, da im Allgemeinen keine Informationen zum tatsächlichen Schulbesuch von Kindern in einem Haushalt vorliegen. Die OECD schlägt vor, die Zurechnung anhand des Alters von zum Haushalt gehörenden Kindern vorzunehmen. Dem Haushalt wird je Kind im ent-

sprechenden Alter ein zusätzliches Einkommen in Höhe des durchschnittlichen Kostensatzes zugerechnet.<sup>17</sup> Grundsätzlich ist ein derartiges Vorgehen überhaupt nur möglich, wenn unterstellt wird, dass alle oder zumindest nahezu alle infrage kommenden Personen die Bildungseinrichtung nutzen. Schon beim Besuch eines Gymnasiums und noch viel mehr beim Hochschulbesuch scheint dieses Verfahren nicht sinnvoll zu sein.

Für die sozialen Sachleistungen des Gesundheitswesens liegen zwar auch häufig durchschnittliche Kostensätze für bestimmte Krankheitsarten vor (Statistisches Bundesamt, 2010, hier: Seite 36 ff.), allerdings können diese für die Zurechnung auf einzelne Haushalte beziehungsweise Personen nicht herangezogen werden, da zu speziellen Erkrankungen aus Haushaltsbefragungen zum Einkommen im Allgemeinen keine Informationen vorliegen. Von der OECD und in vorliegenden wissenschaftlichen Studien (Verbist/Förster/Vaalavuo, 2012) wird daher vorgeschlagen, die sozialen Sachleistungen der gesetzlichen Krankenkassen über vorliegende altersspezifische durchschnittliche Krankheitskosten zu bestimmen und den Personen in der jeweiligen Altersklasse als unterstelltes Einkommen zuzurechnen. Dies geschieht unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme von Leistungen.<sup>18</sup>

Haushalte mit schulpflichtigen Kindern sowie Haushalte mit älteren Personen, die im Durchschnitt höhere Gesundheitskosten haben, wird auf diese Weise ein zusätzliches Einkommen zugerechnet. Durch einen derart schematischen Ansatz rücken diese Haushalte in der Einkommensverteilung nach oben. Unabhängig von den methodischen Problemen stellt sich die Frage, ob sich allein durch den Schulbesuch der Kinder oder durch den Konsum von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung die materielle Lage der Betroffenen im Vergleich zu kinderlosen Haushalten oder jüngeren Personen verbessert. Dass diese Vorgehensweise problematisch ist, merkte bereits die eingangs erwähnte internationale Canberra-Expertengruppe an: „Es fällt schwer zu erkennen, warum es wünschenswert sein sollte, einen armen Haushalt in der Analyse besser zu stellen, allein weil dieser das Pech hatte, umfangreiche medizinische

---

17 Dieser Ansatz entspricht dem in der internationalen Diskussion so bezeichneten "actual use"-Verfahren.

18 Diese Vorgehensweise entspricht dem sogenannten "insurance value"-Verfahren.

Leistungen in Anspruch nehmen zu müssen“. (Canberra Group, 2001, hier: Seite 23)

Eine Einbeziehung sozialer Sachleistungen in das Einkommen hat erhebliche Folgen für die Einkommensverteilung, wie eine experimentelle Studie von Eurostat zeigt: Danach sinkt der Gini-Koeffizient bezogen auf die Verteilung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland durch den Einbezug der sozialen Sachleistungen im Bereich Bildung und Gesundheit von 0,29 auf den Wert 0,23. Die Armutsquote sinkt durch diese Konzeptänderung sogar von 15,5% auf 8,8%. (Eurostat, 2013, hier: Seite 27) Das Bild über das Ausmaß an Einkommensungleichheit wird durch die Einbeziehung sozialer Sachleistungen erheblich verändert. Basis dieser Analyse sind Daten aus EU-SILC.<sup>19</sup> Gerade unter dem Aspekt der Wohlfahrtsmessung erscheint es fragwürdig, Haushalte mit Kindern oder älteren Haushaltsmitgliedern ein zusätzliches Einkommen zuzurechnen.

Theoretisch wäre es denkbar, diesen höheren Bedarf an sozialen Sachleistungen über Äquivalenzgewichte zu berücksichtigen. Eine vollständige Berücksichtigung des Mehrbedarfs würde aber im Ergebnis dem Einkommen vor Einbeziehung sozialer Sachleistungen entsprechen. Praktisch ist dies aber nicht so, wie Testrechnungen von Eurostat (Eurostat, 2013) zeigen: Der quantitative Einfluss der geänderten Gewichtung auf die Verteilungsergebnisse ist gering. Der Gini-Koeffizient für die Verteilung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen beträgt vor Einbezug sozialer Sachleistungen 0,29. Durch den Einbezug der sozialen Sachleistungen im Bereich Bildung und Gesundheit sinkt der Wert auf 0,23. Mit der geänderten Äquivalenzgewichtung ergibt sich ein Wert von 0,24. (Eurostat, 2013, hier: Seite 27 ff.) Sofern für alle einbezogenen sozialen Sachleistungen ein Bedarf unterstellt werden kann, scheint diesem durch die geänderte Gewichtung nicht ausreichend Rechnung getragen zu werden.

19 EU-SILC (deutsche Bezeichnung: LEBEN IN EUROPA) ist eine jährliche Befragung zu Einkommen und Lebensbedingungen in Europa, die auf einheitlichen methodischen Vorgaben einer EU-Verordnung beruht. In Deutschland umfasst die freiwillige Haushaltsbefragung rund 13 000 Haushalte. Eine Anpassung an Eckgrößen der VGR hat bei dieser Analyse nicht stattgefunden.

### 3.3 Internationaler Vergleich und nationale Verteilungsbetrachtung

Bei den Beiträgen um die Einbeziehung sozialer Sachleistungen in ein erweitertes Einkommenskonzept fällt auf, dass das Analyseziel und die Aussagefähigkeit dieses Konzeptes kaum erörtert werden. Es sollte jedoch beachtet werden, dass es sich hierbei um zwei grundlegend unterschiedliche Fragestellungen handelt:

- › Bei einer internationalen Betrachtung geht es um den Vergleich von materiellen Lebensstandards in verschiedenen Ländern. Aufgrund der unterschiedlichen Sozial- und Gesellschaftssysteme und – damit verbunden – zum Teil erheblicher Unterschiede beim Umfang sozialer Sachleistungen in verschiedenen Ländern, sollten soziale Sachleistungen bei einem länderübergreifenden Vergleich nicht unberücksichtigt bleiben. Das Einkommen ohne soziale Sachleistungen kann ein verzerrtes Bild über die materielle Lage zeigen (siehe Kapitel 2). Hierfür eignet sich das VGR-Verbrauchskonzept, bei dem soziale Sachleistungen einbezogen sind. Allerdings bleibt dies auf eine Durchschnittsbetrachtung beschränkt. Soziale Sachleistungen sind Teil eines makroökonomischen Konzeptes, mit dem der Konsum und spiegelbildlich das Einkommen der Haushalte umfassend dargestellt werden kann.
- › Bei der Darstellung der Einkommensverteilung werden vor allem die Unterschiede innerhalb eines Landes betrachtet. In der laufenden statistischen Berichterstattung wird dabei im Allgemeinen das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen verwendet. Idealerweise sollten dabei auch unterstellte Einkommen aus eigengenutzten Wohnungen berücksichtigt werden. Die Erweiterung des Einkommenskonzeptes um die sozialen Sachleistungen macht in diesem Analysekontext nur dann Sinn, wenn die zusätzlich einbezogenen Bestandteile für die materielle Lage des Haushalts im Vergleich zu anderen Haushalten relevant sind.

Der Einbezug sozialer Sachleistungen in die Analyse der Einkommensverteilung basiert auf der Überlegung, dass im Hinblick auf die Wohlfahrtsmessung die materielle Lage der Haushalte ausschlaggebend ist. Dieser Ansatz ist dann sinnvoll, wenn durch den Bezug einer öffentlich finanzierten Dienstleistung einem Haushalt ein materiel-

ler Vorteil gegenüber einem anderen Haushalt entsteht, der diese Leistung nicht bezieht. Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, ist dies für wesentliche Bestandteile der sozialen Sachleistungen aber sehr zweifelhaft. Dies hängt auch mit zwei besonderen Eigenschaften der sozialen Sachleistungen zusammen. Soziale Sachleistungen decken allgemeine Lebensrisiken (zum Beispiel Krankheitskosten) ab oder werden aus gesamtgesellschaftlichen Überlegungen (zum Beispiel Ausgaben für Bildung, Sport, Kultur) getätigt. Wenn alle Bürger im Bedarfsfall die sozialen Sachleistungen in Anspruch nehmen können, also keine weiteren Zugangskriterien bestehen, dann entsteht dem Einzelnen von vornherein dadurch kein materieller Vorteil.

Insofern stellt sich für die Analyse der nationalen Einkommensverteilung vor allem die Frage, mit welchen Arten von sozialen Sachleistungen überhaupt ein materieller Vorteil einhergeht. Wenn ein materieller Vorteil unterstellt werden kann, dann wäre der Einbezug des geldwerten Vorteils in das Haushaltseinkommen denkbar. Ist dies nicht der Fall, macht es keinen Sinn, die sozialen Sachleistungen in der Verteilungsanalyse zu berücksichtigen. Diese Frage erscheint bei einigen Arten von Leistungen vergleichsweise einfach zu beantworten. Bei anderen sozialen Sachleistungen ist es schwieriger, zu einer Einschätzung zu gelangen. Die folgenden Beispiele zeigen, welche Überlegungen relevant sind:

- › Bei Sachleistungen im Rahmen der Pflegeversicherung scheint es nicht sinnvoll zu sein, einen materiellen Vorteil zu unterstellen. Diese Leistungen gewährleisten elementare Erfordernisse im Alltag pflegebedürftiger Menschen; sie stehen sowohl in der sozialen als auch in der privaten Pflegeversicherung nach einem gesetzlichen Leistungskatalog allen Versicherten im Bedarfsfall zu. Eine Einstufung als Haushaltseinkommen in der Verteilungsanalyse ist nicht gerechtfertigt. Dies gilt in ähnlicher Form für die sozialen Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung.
- › Im Bereich Bildung ist das Bild differenzierter. Während es unter anderem aufgrund der allgemeinen Schulpflicht sehr fragwürdig wäre, die Ausgaben für schulische Bildung den Haushalten mit schulpflichtigen Kindern als zusätzliches Einkommen zuzurechnen, sieht dies bei den Ausgaben für Hochschulen anders aus. Hier liegt es nahe, diese als Bestandteile in das Einkommen einzubeziehen, da zum einen

keine Pflicht zur Nutzung besteht und zum anderen in der Regel durch die Hochschulausbildung ein höheres künftiges Arbeitseinkommen erzielt werden kann.

- › Am Beispiel der öffentlichen Leistungen im Rahmen der vorschulischen Kinderbetreuung wird die Schwierigkeit der Zuordnung offenkundig: Einerseits können öffentlich finanzierte Betreuungsdienstleistungen in Kindertagesstätten und Kindergärten als Mittel aufgefasst werden, Eltern eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen und Einkommen zu erzielen. Man kann argumentieren, dass daraus ein materieller Vorteil in Höhe des Wertes der öffentlich finanzierten Betreuungsleistung entsteht im Vergleich zu Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen beziehungsweise die Betreuungskosten selbst tragen. Der öffentlich finanzierte Teil der institutionellen Kinderbetreuung könnte danach als zusätzliches Einkommen klassifiziert werden. Andererseits könnte die öffentlich finanzierte Kinderbetreuung aber auch als Leistung eingestuft werden, die einen gesellschaftlichen Nutzen bezogen auf die soziale Teilhabe beinhaltet, wie die Diskussionen der letzten Jahre beim öffentlich geförderten Ausbau der Kinderbetreuung zeigen.

Diese Überlegungen verdeutlichen die Komplexität des Vorhabens, soziale Sachleistungen bei Verteilungsanalysen zu berücksichtigen. Eine Erweiterung des Einkommenskonzeptes ist problematisch, da dies auf mikroökonomischer Ebene nur mittels vereinfachter Modellrechnungen möglich wäre und für die Festlegung der einzubeziehenden sozialen Sachleistungen subjektive Werturteile erforderlich sind.

Somit ist derzeit lediglich die aus Sicht der VGR umfassendere Darstellung von Konsum und Einkommen auf einer makroökonomischen Ebene stichhaltig. Bei länderübergreifenden Vergleichen des materiellen Lebensstandards kann – ausgehend von dem makroökonomischen Wert – das Einkommen einschließlich sozialer Sachleistungen je Einwohner ermittelt werden. Um die Verteilungswirkungen sozialer Sachleistungen zu untersuchen, sind einfache schematische Zuordnungen dagegen ungeeignet. Es erscheint vielmehr notwendig, tiefergehende Analysen vorzunehmen, die auf die tatsächliche Inanspruchnahme abstellen.

## 4

### Nutzung sozialer Sachleistungen: Teilhabe und Verwirklichungschancen

Eine andere Möglichkeit, die Nutzung sozialer Sachleistungen zu analysieren, ist zu betrachten, wie häufig sie in Anspruch genommen werden. Dieser Ansatz geht auf den Begriff der Verwirklichungschancen von Amartya Sen zurück. Sen versteht Verwirklichungschancen als „Ausdrucksformen der Freiheit [...] unterschiedliche Lebensstile zu realisieren“. (Sen, 2002, hier: Seite 95) Die Verwirklichungschancen entsprechen somit den Möglichkeiten, ein Leben nach eigenen individuellen Plänen führen zu können. Diese Möglichkeiten können durch eine Vielzahl von Gründen eingeschränkt werden, etwa durch niedrige Bildung, durch eine schlechte individuelle Gesundheit oder durch eine benachteiligende ökologische oder soziale Umgebung. Nach Auffassung von Sen „drückt sich Armut im Mangel an fundamentalen Verwirklichungschancen aus und nicht bloß in einem niedrigen Einkommen, das gemeinhin als Kriterium für Armut gilt“. (Sen, 2002, hier: Seite 110) Wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Fortschritt bestehen für Sen in der Überwindung dieses Mangels.

In der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ist dieser Gedanke aufgegriffen worden in „einem umfassenden Analyseansatz, der die Risiken für Armut und soziale Ausgrenzung in verschiedenen Lebenslagen beschreibt“. „Nicht nur ungleiche Teilhabeergebnisse, etwa auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen“ werden betrachtet. Auch die Frage, „inwiefern diese Unterschiede auf ungleiche Teilhabe- und Verwirklichungschancen zurückzuführen sind“, ist ein wesentlicher Aspekt der Berichterstattung. (Bundesregierung, 2009) Damit erstreckt sich der Umfang der Analyse auch auf öffentliche Leistungen und deren Inanspruchnahme durch soziale Gruppen.

Verdeutlicht werden kann dies am Beispiel der allgemeinbildenden Schulen. Die Kosten des öffentlich finanzierten Schulwesens machen einen erheblichen Anteil der sozialen Sachleistungen des Staates aus. Exemplarisch für soziale Unterschiede bei der Teilhabe werden im Armuts- und Reichtumsbericht hierfür die soziale Selektivität im Bildungssystem und die Schulabbrecher-

quote bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund herangezogen. Diese Ergebnisse zeigen unterschiedliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Bevölkerungsgruppen auf.

- › Je höher das Bildungsniveau der Eltern, desto höher die Wahrscheinlichkeit des Besuchs eines Gymnasiums bei den Kindern: Im Bereich der weiterführenden Schulen besaßen im Jahr 2013 bei Schülern auf einem Gymnasium 62 % der Eltern die Fachhochschul- oder Hochschulreife und lediglich 8 % einen Hauptschulabschluss. (Bundesregierung, 2013, hier: Seite 96) Dagegen hatten 45 % der Eltern von Schülern auf einer Hauptschule ebenfalls einen Hauptschulabschluss und lediglich 13 % die Fachhochschul- oder Hochschulreife. (Statistisches Bundesamt, 2014, hier: Seite 31)
- › Während der Anteil der Schulabbrecher bei ausländischen Schülerinnen und Schülern im Jahr 2010 bei rund 13 % lag, waren es bei Schülerinnen und Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit lediglich 5 %. (Bundesregierung, 2013, hier: Seite 100)

Insbesondere im Bereich Bildung gibt es eine Vielzahl von Informationen zur Nutzung öffentlich finanzierter Einrichtungen, die Rückschlüsse auf Teilhabe und Verwirklichungschancen ermöglichen. So wird im Armuts- und Reichtumsbericht die Nutzung von Kindertagesstätten aufgezeigt. (Bundesregierung, 2013, hier: Seite 77) Für den Bereich der Hochschulbildung zeigen Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Deutschen Studentenwerks (Middendorff und andere, 2013) eine erkennbare soziale Differenzierung: Während von den Kindern von Akademikern 77 % ein Hochschulstudium beginnen, sind es bei den Kindern von Nicht-Akademikern 23 %. (Middendorff und andere, 2013, hier: Seite 111) Auch die Nutzung von Einrichtungen und Leistungen des Gesundheitswesens sollte anhand differenzierter Analysen betrachtet werden. Erste Ansätze hierzu gibt es. (Hoebel/Richter/Lampert, 2013; Holler/Kistler/Wiegel, 2015)

### 5

#### Fazit und Ausblick

---

Für die Wohlfahrtsmessung ist die Einkommensverteilung eine zentrale Größe bei der Darstellung der sozio-ökonomischen Lage und ihrer Entwicklung. Weitgehend unstrittig ist, dass das äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen zugrunde gelegt werden soll. Auch sollten neben den verschiedenen monetären Einkommensbestandteilen zumindest unterstellte Einkommen aus eigengenutztem Wohneigentum einbezogen werden. Daneben wird derzeit diskutiert, welche weiteren Bestandteile in das Einkommen einzubeziehen sind.

Strittig ist, ob auch unentgeltlich zur Verfügung gestellte soziale Sachleistungen einzubeziehen sind. Hierzu zählen vor allem die öffentlich finanzierten Bildungsleistungen und die Sachleistungen des Gesundheitswesens. Daten zu sozialen Sachleistungen liegen auf makroökonomischer Ebene vor. Aus Haushaltsbefragungen können unmittelbar keine Informationen zur tatsächlichen Inanspruchnahme sozialer Sachleistungen einzelner Haushalte gewonnen werden. Ausgehend von den makroökonomischen Größen kann daher nur eine modellmäßige Zurechnung sozialer Sachleistungen auf Haushalte erfolgen.

Wie experimentelle Studien zeigen, führt eine Einbeziehung sozialer Sachleistungen in das Haushaltseinkommen zu erheblichen Änderungen in der Einkommensverteilung. Insbesondere Haushalte mit schulpflichtigen Kindern und Haushalte mit älteren Haushaltsmitgliedern bekommen ein zusätzliches Einkommen unterstellt. Haushalte mit Kindern erhalten das unterstellte Einkommen aufgrund der Inanspruchnahme von öffentlichen Bildungsangeboten, ältere Personen aufgrund durchschnittlich höherer in Anspruch genommener Sachleistungen des Gesundheitssystems.

Eine modellmäßige schematische Zurechnung öffentlicher oder über Sozialversicherungen finanzierter Ausgaben für soziale Sachleistungen in das Einkommen einzelner Haushalte ist jedoch fragwürdig. Besser erscheint es, die tatsächliche Nutzung sozialer Sachleistungen durch verschiedene Haushaltstypen zu analysieren. Gerade der Bereich Bildung zeigt, dass es erhebliche Unterschiede beim Zugang zu weiterführenden Bildungsangeboten gibt. Die Inanspruchnahme ist in hohem Maße

abhängig von der sozialen Herkunft. Pauschale Zurechnungen von Bildungsausgaben, abhängig nur vom Alter der Kinder, führen hier in die falsche Richtung.

Die Analyse von sozialen Unterschieden bei der Inanspruchnahme sozialer Sachleistungen ist sinnvoller als ein Einbezug der Kosten sozialer Sachleistungen in das Haushaltseinkommen. Mit den Ansätzen zur Bestimmung der Teilhabe und der Verwirklichungschancen liegen Konzepte vor, die sozialen Sachleistungen im Rahmen einer umfassenderen Sozialberichterstattung darzustellen. Diese geht über Einkommen und Vermögen als Bestandteile materieller Wohlfahrt hinaus.

Anders sieht es bei internationalen Vergleichen aus. Abhängig vom Wirtschafts- und Sozialsystem gibt es große Unterschiede in der Bedeutung sozialer Sachleistungen. Beispielsweise haben in den Vereinigten Staaten soziale Sachleistungen pro Kopf eine erheblich geringere Bedeutung als in den meisten europäischen Ländern. Bei einem länderübergreifenden Vergleich der durchschnittlichen Einkommen erscheint es sinnvoll, soziale Sachleistungen bei der Analyse der materiellen Lage zu berücksichtigen. Die aus den VGR vorliegenden Angaben zum Einkommen nach dem Verbrauchskonzept, das heißt einschließlich sozialer Sachleistungen, können hierfür genutzt werden. [u](#)



## LITERATURVERZEICHNIS

---

- Aaberge, Rolf/Bhuller, Manudeep/Langørgen, Audun/Mogstad, Magne. *The Distributional Impact of Public Services. When Needs Differ*. IZA discussion paper series, No. 4826. Bonn 2010. [Zugriff am 20. Mai 2015]. Verfügbar unter: <http://ftp.iza.org/dp4826.pdf>
- Braakmann, Albert/Schwahn, Florian. *Income Distribution Results in National Accounts – perspectives and restrictions of the OECD basic approach in micro-macro-integration*. Paper zur 32. IARIW-Generalkonferenz 2012. [Zugriff am 11. Mai 2015]. Verfügbar unter: [www.iariw.org](http://www.iariw.org)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Herausgeber). *Lebenslagen in Deutschland – Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bonn 2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Herausgeber). *Lebenslagen in Deutschland – Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bonn 2013.
- Canberra Group. *Handbook on Household Income Statistics. Second Edition*. 2011.
- Deutscher Bundestag. *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*. Bundestagsdrucksache 17/13300.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton 1990.
- Europäische Kommission. *Europa-2020-Ziele*. [Zugriff am 13. Mai 2015]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu>
- Eurostat. *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2011 edition*. Methodologies and Working papers. Luxemburg 2011.
- Eurostat. *The distributional impact of public services in European countries. 2013 edition*. [Zugriff am 21. Mai 2015]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu>
- Eurostat. *Household saving rate nearly stable at 13.1 % in the euro area and down to 10.3 % in the EU28*. [Zugriff am 11. Mai 2015]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu>
- Fesseau, Maryse/Wolff, Florence/Mattonetti, Maria Liviana. *A cross-country comparison of household income, consumption and wealth between micro sources and national accounts aggregates*. OECD working paper No. 52. Paris 2013.
- Fesseau, Maryse/Mattonetti, Maria Liviana. *Distributional Measures across household groups in a national accounts framework. Results from an experimental cross-country exercise on household income, consumption and saving*. OECD working paper No. 53. Paris 2013.
- Fesseau, Maryse/Van de Ven, Peter. *Measuring inequality in income and consumption in a national accounts framework*. OECD statistics brief, No. 19/2014. [Zugriff am 21. Mai 2015]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Hoebel, Jens/Richter, Matthias/Lampert, Thomas. *Sozialer Status und Teilnahme am Gesundheits-Check-up von Männern und Frauen in Deutschland: Ergebnisse der GEDA-Studie 2009 und 2010*. In: Deutsches Ärzteblatt 2013. Jahrgang 110. Ausgabe 41, Seite 679 ff.

Holler, Markus/Kistler, Ernst/Wiegel, Constantin. *Inanspruchnahme und Verteilungseffekte gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen*. Abschlussbericht an die Hans-Böckler-Stiftung (Nr. 2012-007-4). Düsseldorf 2015 (in Vorbereitung).

Marical, François/d'Ercole, Marco Mira/Vaalavuo, Maria/Verbist, Gerlinde. *Publicly-provided Services and the Distribution of Resources*. OECD social, employment and migration working papers No. 45. Paris 2006.

Middendorff, Elke/Apolinarski, Beate/Poskowsky, Jonas/Kandulla, Maren/Netzi, Nicolai. *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012*. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Herausgeber). Berlin 2013.

OECD/Eurostat. *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*. Luxemburg 2012.

Paulus, Alari/Sutherland, Holly/Tsakoglou, Panos. *The distributional impact of in-kind public benefits in European countries*. In: Journal of Policy Analysis and Management. Jahrgang 29. Ausgabe 2/2010, Seite 243 ff.

Schwahn, Florian/Schwarz, Norbert. *Die Einkommensverteilung als Baustein zur Wohlfahrtsmessung*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 10/2012, Seite 829 ff.

Schwarz, Norbert. *Einkommensentwicklung in Deutschland – Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2008, Seite 197 ff.

Sen, Amartya. *Ökonomie für den Menschen*. München 2002, Seite 95.

Smeeding, Timothy M./Saunders, Peter/Coder, John/Jenkins, Stephen/Fritzell, Johan/Hagenaars, Aldi J. M./Hauser, Richard/Wolfson, Michael. *Poverty, inequality, and family living standards. Impacts across seven nations: The effect of noncash subsidies for health, education and housing*. In: Review of Income and Wealth. Jahrgang 39. Ausgabe 3/1993, Seite 229 ff.

Stache, Dietrich/Forster, Thomas/Kuschel, Marion/Meißner, Christian/Schmidt, Pascal. *Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen – Datenbasis zur Beurteilung der Qualität der Staatsausgaben?* In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2007, Seite 1180 ff.

Statistisches Bundesamt (Herausgeber). *Fachserie 12 Gesundheit, Reihe 7.2 Krankheitskosten*. Wiesbaden 2010. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Statistisches Bundesamt (Herausgeber). *Bildungsstand der Bevölkerung, 2014*. Wiesbaden 2014. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Steckmest, Elisabeth. *Noncash benefits and income distribution*. Luxembourg Income Study Working Paper Series, Working Paper No. 150. Bergen 1996.

Stiglitz, Joseph E./Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

Taschowsky, Peter. *Illegale Aktivitäten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2015, Seite 28 ff.

The Canberra Group. *Expert Group on Household Income Statistics – Final Report and Recommendations*. Ottawa 2001.

Verbist, Gerlinde/Förster, Michael F./Vaalavuo, Maria. *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 130. Paris 2012. [Zugriff am: 21. Mai 2015]. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org>