

# Sonderdruck

---

Referate zum Thema

**„Messung der Lebensqualität und amtliche Statistik“**

anlässlich der 21. Tagung des Statistischen Beirats am 16. Mai 1974

1. Sozialberichterstattung und amtliche Statistik  
Prof. Dr. Wolfgang Zapf, Universität Mannheim
  
2. Der Stand der Arbeiten der Bundesregierung auf dem  
Gebiet der Sozialen Indikatoren  
Dipl.-Volkswirt Gerhard Betz, Bundesministerium für Arbeit  
und Sozialordnung
  
3. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Messung  
der Lebensqualität  
Dr. Günter Hamer, Statistisches Bundesamt



**Statistisches Bundesamt Wiesbaden**

# Sozialberichterstattung und amtliche Statistik

Prof. Dr. Wolfgang Zapf, Universität Mannheim

In diesem Vortrag<sup>1)</sup> will ich darlegen, warum wir ein umfassendes System der Sozialberichterstattung entwickeln müssen, wenn wir es mit Reformpolitik ernst meinen. Als Ziel einer Reformpolitik wird heute oft die Verbesserung der Lebensqualität bezeichnet; die Aufgabe der Sozialberichterstattung wäre folglich die Messung der Lebensqualität. Was Lebensqualität bedeutet und mit welchen Verfahren man sie messen kann, werde ich zunächst erörtern (I, II).

Dabei kommt der amtlichen Statistik eine zentrale Rolle zu, denn nur sie kann die notwendige „statistische Infrastruktur“ bereitstellen. Einige amerikanische Erfahrungen mögen illustrieren, welche Anforderungen sich für die amtliche Statistik ergeben (III). Die Entwicklung der Sozialberichterstattung ist eine langfristige Aufgabe, sowohl für den öffentlichen wie für den privaten Sektor. Ein wirkungsvoller Beginn wäre die regelmäßige Publikation eines sozialstatistischen Kompendiums, das die wesentlichen Trends des sozialen Wandels dokumentiert. Solche Kompendien sind inzwischen in mehreren Ländern entwickelt worden; das Statistische Bundesamt sollte sehr bald ebenfalls ein solches Kompendium vorlegen (IV). Darüber hinaus ergeben sich eine ganze Reihe weiterer Wünsche an die amtliche Statistik, an die sie tragenden staatlichen Instanzen und zur Kooperation von Statistik, Behörden und Wissenschaft (V).

## I

Ich habe mich bisher vergeblich bemüht festzustellen, wo der Begriff Lebensqualität eigentlich hergekommen ist. Er ist in den 1960er Jahren in den Vereinigten Staaten entstanden, im Zusammenhang mit dem „Social Indicators Movement“<sup>2)</sup>, also mit den Bemühungen von Ökonomen, Sozialwissenschaftlern und einigen Politikern, gegen das vorherrschende eindimensionale Wachstumsdenken einen sensibleren und mehrdimensionalen Wohlfahrtsbegriff zu entwickeln. Nicht lange danach ist der Begriff Lebensqualität in ökonomischen Lehrbüchern zu finden, seit 1970 im Standardtext von Samuelson<sup>3)</sup>. Hierzulande wird der Begriff seit 1971 diskutiert, nachdem die IG Metall einen großen wissenschaftlichen Kongreß unter diesem Thema angekündigt hatte<sup>4)</sup>. 1972 hat Minister Eppler die Formel „Mehr Lebensqualität“ in das Wahlprogramm der SPD eingebracht.

Nach der Weltwirtschaftskrise, in der Kriegszeit und in der Nachkriegszeit fungierten Bruttosozialprodukt und Wachstumsraten zweifellos auch als Wohlfahrtsmaße: steigende Produktion und steigende Beschäftigung waren unmittelbar plausible Wohlfahrtsziele. Aber gerade der rapide wirtschaftliche Fortschritt hat in der Folge Bedingungen geschaffen, die allmählich daran zweifeln ließen, ob ein Wachstum ohne Grenzen längerfristig erstrebenswert sein kann. Was heißt Lebensqualität, was kann man sich unter dieser Kategorie vorstellen? Wie kann man Lebensqualität messen, welche Verfahren stehen dazu zur Verfügung? Ich will diese Fragen am Beispiel einiger praktischer Forschungsansätze zu beantworten versuchen.

1) Einige der folgenden Überlegungen habe ich systematischer und besser dokumentiert in anderen Arbeiten vorgetragen: „Soziale Indikatoren“, S. 261–290, in Albrecht/Daheim/Sack (Hrsg.), Soziologie, Festschrift für René König, Opladen 1973; „Zur Messung der Lebensqualität“, Zeitschrift für Soziologie 1 (1972), S. 353–376; „Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik“, Allgemeines Statistisches Archiv 57 (1973), S. 143–164. Der Vortrag ist im Rahmen des SPES-Projektes der Sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt/Mannheim entstanden.

2) Über den gegenwärtigen Stand des „Social Indicators Movement“ informieren: Springer, M., „Social Indicators, Reports and Accounts“, The Annals, Vol. 388 (1970), S. 1–13; Sheldon, E. B./Freemant, H. E., „Notes on Social Indicators: Promises and Potential“, Policy Sciences 1 (1970), S. 97–111.

3) Siehe Samuelson, P. A., Economics, 8th ed., New York 1970, S. 776/777.

4) 4. Internationale Arbeitstagung der IG Metall: „Aufgabe Zukunft – Verbesserung der Lebensqualität“. Die Kongreßberichte sind inzwischen in zehn Bänden bei der Europäischen Verlagsanstalt erschienen.

Das direkteste Verfahren besteht darin, die Bürger nach ihrer Einschätzung von Strukturen und Leistungen (z. B. der Organisation und Leistungen des Gesundheitswesens) einfach zu fragen. Den sogenannten Quality-of-Life Surveys liegt die Vorstellung zugrunde, Lebensqualität sei „die von einem Individuum insgesamt über einen längeren Zeitraum wahrgenommene Befriedigung seiner Bedürfnisse“<sup>5)</sup>. Aber wir wissen, wie fragwürdig und instabil subjektive Zufriedenheiten sein können. Wir geraten hier unmittelbar in ein Dilemma demokratischer Reformpolitik, die sowohl an den Einschätzungen der Bürger anknüpfen als auch mögliche Fehlleistungen und Selbsttäuschungen durch Lernvorgänge reduzieren muß.

Eine ganz andere Strategie zur Messung der Lebensqualität verfolgen insbesondere die Ökonomen, die die bisherige Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsrechnung ausbauen und das Bruttosozialprodukt durch ein Nettowohlfahrtsprodukt ersetzen wollen<sup>6)</sup>. Ein solches Rechnungssystem müßte die in privaten Haushalten erbrachten Leistungen einbeziehen, die staatlichen Leistungen nicht zu ihren Kosten, sondern anhand ihrer Erträge bewerten, die sozialen Kosten des Wirtschaftsprozesses in Abzug bringen usw. Vorliegende Schätzungen zeigen, daß in den letzten Jahren das Nettowohlfahrtsprodukt deutlich unter dem Bruttosozialprodukt liegt<sup>7)</sup>, aber sie zeigen natürlich auch, welche immensen Meß- und Bewertungsprobleme gelöst sein müßten, wenn man diese Verfahren wirklich öffentlich etablieren wollte.

Einen mittleren Weg geht die OECD mit ihrem System Sozialer Indikatoren<sup>8)</sup>. Sie hat zunächst eine Reihe von zentralen Zielbereichen (goal areas) und anschließend in jedem Zielbereich Zieldimensionen (social concerns) bestimmt, die in den meisten ihrer Mitgliedsländer als gesellschaftspolitisch bedeutsam gelten. Mit Hilfe Sozialer Indikatoren sollen künftig auf den ermittelten Zieldimensionen Niveau, Verteilung und Entwicklungsrichtung der erzielten Leistungen gemessen werden. Soziale Indikatoren sind dabei nicht-monetäre Meßgrößen, die Leistungen oder Defizite in „natürlichen Einheiten“ messen (z. B. Krankheits-tage pro Kopf, nach sozialen Schichten, im Vergleich zu früheren Jahren). Lebensqualität wird hier implizit als ein mehrdimensionaler Wohlfahrtsbegriff konzipiert, in dem wirtschaftlicher Wohlstand nur eine Dimension ist und der sich auf solche Erträge konzentriert, die in politisch steuerbaren Zielbereichen tatsächlich beim einzelnen Individuum oder Haushalt anfallen. Das OECD-System definiert Lebensqualität in einem Suchprozeß von Experten und läuft natürlich Gefahr, daß hier Eliten für Nicht-Eliten Definitionen vornehmen, ohne daß eine ausreichende Rückkoppelung garantiert ist: ein weiteres Dilemma demokratischer Politik.

Alle diese Versuche halte ich für relevant; für irrig halte ich die Vorstellung, wir würden eines Tages über ein bestimmtes System oder gar eine einzige Aggregatgröße verfügen, mit denen unzweideutig und unbestritten die Lebensqualität gemessen werden könnte. Unter Messung der Lebensqualität verstehe ich vielmehr eine generalisierte Aufgabe, zu deren Erfüllung moderne Gesellschaften ihr Informationssystem insgesamt verbessern müssen. Dazu gehören sicher Umfragen zur subjektiven Zufriedenheit der Bürger, revidierte Gesamtrechnungen und systematisch verknüpfte Soziale Indikatoren; aber das sind nur Beispiele. Sozialberichterstattung generell verstanden ist

5) Mitchell, A., et al., An Approach to Measuring the Quality of Life, Stanford Research Institute, Menlo Park, mimeo.; hier S. 4.

6) Siehe zur gesamten Problematik den Vortrag von Dr. Hamer (S. S. 11 ff.).

7) Siehe die Daten bei Nordhaus/Tobin, „Is Growth Obsolete?“ in National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Economic Growth, Fiftieth Anniversary Colloquium, New York 1972.

8) O.E.C.D., List of Social Concerns Common to most OECD Countries, Paris 1973.

das Instrumentarium, das eine Gesellschaft zur Probleminformation, zur Dauerbeobachtung, zur Erfolgskontrolle, zur Steigerung der Lernfähigkeit von Regierung und Verwaltung, zur Konfrontation divergierender Zustandsbeschreibungen, zur Rückkoppelung individueller Bedürfnisse an die Produzenten öffentlicher Güter usw. entwickelt. Eine aktive Gesellschaftspolitik — ob sie nun den demokratischen Sozialismus oder die humane Leistungsgesellschaft oder die Steigerung der Lebensqualität ihr Ziel nennt — ist ohne eine einschneidende Verbesserung des gesamtgesellschaftlichen Informationssystems nicht vorstellbar. Information ist selbst ein Kollektivgut mit der Eigenschaft, einen Vorlauf zur Bereitstellung aller anderen Güter, sowohl der privaten wie der öffentlichen, zu ermöglichen, unter der Bedingung, daß sie regelmäßig, systematisch, umfassend und autonom bereitgestellt wird. Sozialberichterstattung wäre das Instrumentarium zur Versteigerung der von Anthony Downs<sup>9)</sup> beschriebenen „Problemmodenzyklen“, zur Früherkennung von Problemen, so daß nicht weiterhin erst die Krisen die Indikatoren für Probleme sind.

## II

Bei der konkreten Darstellung einer Reihe vielversprechender Ansätze der Sozialberichterstattung fasse ich meine Beispiele aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor unter fünf Funktionen zusammen: den Funktionen des Messens, der Bewertung, der Gesamtrechnung, der Modellkonstruktion und der institutionellen Innovation (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Grundfunktionen; typische Verfahren der Sozialberichterstattung

Funktion	Verfahren, Instrumente
Statistische Infrastruktur	Zensus-, Mikrozensus-, Zusatzerhebungen; regelmäßige Statistiken
Messung „harte“/„weiche“ Daten	Replikationsstudien Datenhandbücher: Sozialstatistische Trends Quality-of-Life Surveys (Teil-) Systeme Sozialer Indikatoren
Bewertung	Sozialreports Reports über zukünftige Problemlagen Ländervergleiche
Gesamtrechnung	Demographische Gesamtrechnung, Verlaufsstatistiken Nationale Ziel/Kostenrechnung Netto-Wohlfahrtsprodukt (Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)
Modellkonstruktion	Alternativrechnungen, Projektionen Standardisierte Tests Kausale Modelle Simulationsmodelle
Innovative Institutionen	Corporate Social Auditing Gesellschaftspolitischer Sachverständigenrat

Zur Meßfunktion gehören alle Bemühungen, soziale Tatbestände zu erfassen und fortzuschreiben. Das allgemeine Ziel ist die Analyse des sozialen Wandels. Als Datengrundlage kommen sowohl „harte“, d. h. von einem neutralen Beobachter feststellbare Daten, wie auch „weiche“ Daten infrage, die mit Hilfe von Umfragetechniken Zufriedenheiten, Erwartungen und Einstellungen erfassen. Die meisten Programme der amtlichen Statistik fallen unter diese Funktion, sollen aber als „statistische Infrastruktur“ vorweg aufgeführt werden. Im internationalen Vergleich ist festzustellen, daß die deutsche Statistik bezüglich subjektiver Daten noch zurückhaltender ist als die Statistischen Ämter in anderen Ländern. Herausheben

möchte ich die bereits erwähnten Quality-of-Life Surveys, Replikationsstudien, Datenhandbücher über Soziale Trends und die (am Beispiel der OECD) ebenfalls bereits erwähnten Systeme Sozialer Indikatoren. Replikationsstudien<sup>10)</sup> sind Untersuchungen, die eine bestimmte Fragestellung zu mehreren Zeitpunkten Punkt für Punkt exakt wiederholen und damit die Ermittlung von Trends nach strengen Kriterien erlauben; sie sind die optimale Voraussetzung für Datenhandbücher, von denen noch zu reden sein wird.

Zur Bewertungsfunktion zähle ich die Verfahren, in denen die grundlegenden Struktur- und Performanzdaten interpretiert werden. Das allgemeine Ziel ist die Evaluierung gesellschaftspolitischer Leistungen und Kosten. Unter diese Funktion fallen Systeme Sozialer Indikatoren, insoweit sie bestimmte Standards enthalten, z. B. Minimum-, Normal- und Optimalgrenzen<sup>11)</sup> (etwa der Ernährung, der Schulleistungen, der Wohnungsqualität). Das wichtigste Beispiel sind Sozialreports, nicht im Sinn eines sozialpolitischen Ressortberichts, sondern im Sinn eines umfassenden gesellschaftspolitischen Berichts<sup>12)</sup>, der den Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Lage vergleichbar wäre. Berichte über alternative Zukunftslagen verknüpfen gegenwärtige Trends mit den besten verfügbaren Informationen über zukünftige Entwicklungslagen, d. h. sie verbinden Sozialberichterstattung und Zukunftsforschung<sup>13)</sup>. Ländervergleiche bedienen sich der Vorteile der komparativen Methode, die ihre Standards zum Teil induktiv entwickeln kann, nämlich durch den Ausweis von Leistungen und Kosten in anderen gesellschaftlichen Systemen; die „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“ sind hierfür ein hervorragendes Beispiel.

Zur Gesamtrechnungsfunktion rechne ich Verfahren, die gesellschaftliche Prozesse simultan innerhalb eines einheitlichen Bezugsrahmens analysieren. Das allgemeine Ziel ist die Analyse von Systemzusammenhängen. Neben den Versuchen, über die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu einer umfassenden Wohlfahrtsrechnung zu gelangen, sind hier insbesondere die demographische Gesamtrechnung<sup>14)</sup> und Versuche zu einer nationalen Ziel-/Kostenrechnung zu nennen. In der demographischen Gesamtrechnung wird nicht in Geld, sondern in Personen gerechnet, d. h. mit Beständen und Übergangswahrscheinlichkeiten für die einzelnen gesellschaftlichen Sektoren und Institutionen oder — aus der Sicht des Individuums — für die einzelnen Phasen des Lebenszyklus. Das Statistische Bundesamt ist hier an den Versuchen der Vereinten Nationen beteiligt. In nationalen Ziel-/Kostenrechnungen, wie sie etwa N. Terleckyj für die USA entwickelt<sup>15)</sup>, wird der Zusammenhang von Programmen, Zielen und Kosten untersucht, insbesondere die „spillovers“, die bestimmte Programme in anderen als der angezielten Zieldimension haben, sowie die günstigsten Ziel-/Kosten-Kombinationen.

Mit den bisher skizzierten Verfahren wird die Messung der Lebensqualität durch Beschreiben, Interpretieren, Synthetisieren zu erreichen versucht. Diese Verfahren sind datenintensiv, aber eher beschreibend als kausal erklärend. Unter der Funktion der Modellkonstruktion fasse ich nun solche Ansätze zusammen, die stärker auf die kausale Struktur von Prozessen abstellen, auf Erklärung und Prognose in einem strengen Sinn. Auf der Grenze zu den beschreibenden Verfahren liegen Hochrechnungen (z. B. alternative Projektionen des Bevölkerungswachs-

<sup>10)</sup> Beispielsweise wird in diesem Sinn die berühmte Mobilitätsstudie von Blau/Duncan von 1967 gegenwärtig Punkt für Punkt wiederholt.

<sup>11)</sup> Siehe Stanford Research Institute, Toward Master Social Indicators, Menlo Park 1969, mimeo.

<sup>12)</sup> Siehe (U. S.) Department of Health, Education and Welfare (Hrsg.), Toward a Social Report, Washington 1969.

<sup>13)</sup> Siehe Helmer, O., Forecasting Needs for Future Social Indicators, Institute for the Future, Menlo Park 1971, mimeo.

<sup>14)</sup> Siehe Stone, R., An Integrated System of Demographic, Manpower and Social Statistics . . . , United Nations 1970, Memorandum E/Cn. 3/394, mimeo.

<sup>15)</sup> Terleckyj, N. E., National Goals Accounting, National Planning Association, Washington 1972, mimeo.

<sup>9)</sup> Downs, A., „Up and Down with Ecology: The Issue-Attention-Cycle“, The Public Interest, No. 28, Summer 1972, S. 38–50.

tums oder der Einkommensentwicklung) und standardisierte Tests. Gerade am Beispiel von Leistungstests<sup>16)</sup>, wie sie im Bildungsbereich eingesetzt werden, kann man sehr gut zeigen, wie Soziale Indikatoren eigentlich beschaffen sein sollten. Die Lernleistungen sind sicher bessere Indikatoren für die Effizienz von Bildungseinrichtungen als etwa das Zahlenverhältnis von Lehrern und Schülern oder die Ausgaben pro Kopf; auch kann man sich leicht vorstellen, daß die Testmethode in viel größerem Umfang auch in anderen Bereichen regelmäßig eingesetzt werden könnte, z. B. im Gesundheitsbereich. Im Zentrum der theoretischen Bemühungen stehen schließlich partielle Kausalmodelle, wie etwa das Blau/Duncan'sche Modell der amerikanischen Berufsmobilität<sup>17)</sup>, oder umfassende Simulationsmodelle wie das berühmte Weltmodell des Club of Rome<sup>18)</sup>. Modelle mit expliziten Kausalstrukturen haben natürlich den Vorzug, daß sie die Eingriffsmöglichkeiten für gesellschaftspolitische Maßnahmen offenlegen. Beim gegenwärtigen Stand der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung werden wir aber weiterhin auf Verfahren der Probleminformation angewiesen bleiben, die nicht alles, was sie beschreiben, auch erklären können.

Zum Schluß dieses Überblicks ist noch die Funktion der innovativen Institutionenbildung zu diskutieren, die eigentlich quer zu den bisher genannten Funktionen liegt, weil jede erfolgreiche Etablierung eines Verfahrens — z. B. die regelmäßige Erstellung eines Sozialreports oder die Fortschreibung eines Systems Sozialer Indikatoren — Institutionenbildung ist. Ich will aber wenigstens zwei heftig diskutierte Ansätze erwähnen. Im Bereich der Großunternehmen wird gegenwärtig erwogen, neben den wirtschaftlichen Leistungsbilanzen auch gesellschaftspolitische Bilanzen (corporate social audits) zu etablieren<sup>19)</sup>. Dies könnte zum Vorbild auch für andere Großorganisationen wie etwa Kirchen und Gewerkschaften werden. Und auf sehr hoher politischer Ebene wurde — zumindest zeitweise in den Vereinigten Staaten<sup>20)</sup> — die Errichtung eines gesellschaftspolitischen Sachverständigenrates vorgeschlagen, der sich regelmäßig — in Analogie zu den Gutachten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — über die Lage der Nation gutachterlich zu äußern hätte.

### III

Wie immer man das System einer verbesserten Sozialberichterstattung konzipiert, ihr Erfolg wird von einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bzw. zwischen amtlichen Stellen und der Wissenschaft abhängig sein. Der amtlichen Statistik kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Die Statistischen Ämter sind, ihren Aufgaben entsprechend, vielleicht nicht die Orte mit dem größten Innovationspotential, aber sie haben die größte Kompetenz, Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit für die Schaffung einer statistischen Infrastruktur und für die Routinisierung wissenschaftlicher Innovationen. Ich kann mir verschiedene Modelle des Verhältnisses von amtlichen Stellen und Wissenschaft in der Sozialberichterstattung vorstellen. Am plausibelsten erscheint mir eine Konstellation, in der „die Regierung“ wissenschaftliche Verfahren übernimmt und z. B. regelmäßig in einem Sozialreport und in einem System Sozialer Indikatoren ihre Sicht der „Lage der Nation“ zu Protokoll gibt; in der die Wissenschaft konkurrierend und kontrollierend ihre eigenen Systeme entwickelt und sich in der Entwicklung neuer Meßverfahren, Erklärungsmodelle usw. engagiert; und in der die Statistischen Ämter als neutrale In-

stanz für die Produktion der Grundinformation, für die Qualitätskontrolle der Information und für die Implementierung bewährter Verfahren verantwortlich sind.

Neutralität der amtlichen Statistik heißt jedoch nicht, daß ihre Rolle unpolitisch wäre, denn Probleminformation wird immer politisch sein. Neutralität bezieht sich auf die Qualität der Daten, nicht auf ihre Interpretation. Verfahren der Sozialberichterstattung, die sich wissenschaftlich bewährt haben (wobei die wissenschaftliche Bewährung natürlich prinzipiell auch in „Forschungsabteilungen“ der Statistischen Ämter erfolgen könnte), sollten zu einem geeigneten Zeitpunkt von der amtlichen Statistik übernommen werden. Dann wären die Verfahren und die Daten in gewisser Weise der Kontroverse entzogen, und die Auseinandersetzung könnte sich auf die Bewertung, Erklärung und die notwendigen Maßnahmen konzentrieren. Für die „Wirtschaftsberichterstattung“ hat sich in der Bundesrepublik offenbar ein solches System recht erfolgreich eingespielt. Der Jahreswirtschaftsbericht der Regierung, die Gutachten des Sachverständigenrates, die Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Institute und die Datenproduktion der amtlichen Statistik ergeben zusammen durchaus ein Paradigma für die erst zu etablierende Sozialberichterstattung.

Vielleicht ist ein Blick auf neuere amerikanische Entwicklungen nützlich, wenn man das Programm einer politikrelevanten, aber neutralen amtlichen Statistik konkretisieren will. Von institutionellen Unterschieden, insbesondere der andersartigen Organisation der amerikanischen Statistik, soll dabei einmal abgesehen werden. Im Sommer 1970 wurde in den Vereinigten Staaten eine President's Commission on Federal Statistics eingesetzt, die sich zu den Leistungen, Schwächen und Zukunftsaufgaben der amerikanischen Statistik gutachterlich äußern sollte. Ein Jahr später hat sie in zwei Bänden unter dem Titel Federal Statistics ihr Gutachten mit Anlagen vorgelegt<sup>21)</sup>. Die prinzipiellen Feststellungen dieses Gutachtens lauten:

- (1) Statistik ist weit mehr als das, was in den Statistischen Ämtern produziert wird. Während die Qualität der Statistischen Ämter kaum etwas zu wünschen übrig läßt, sind die oft folgenschweren Statistiken, die von anderen Ministerien und Behörden im Zuge ihrer laufenden Arbeit produziert werden, häufig von zu geringer Qualität.
- (2) Statistik ist immer politikrelevant. Deshalb muß der gesamte statistische Apparat koordiniert und geplant werden, intern von der Statistical Policy Division im Office of Management and Budget, extern von einer zu berufenden Sachverständigenkommission.
- (3) Die sorgfältige Bemühung um ein Gleichgewicht zwischen öffentlichen Informationsinteressen und dem Recht und Interesse auf die Integrität der Privatsphäre ist die Voraussetzung eines effektiven statistischen Systems.

Das Gutachten macht sodann eine ganze Reihe von spezifischen Empfehlungen. Die Empfehlungen zur Sozialstatistik möchte ich im Wortlaut wiedergeben:

Wir glauben, daß verstärkte Bemühungen um die Sozialstatistik überfällig sind. Wir glauben jedoch nicht, daß die Zeit bereits reif ist, ein System der Sozialen Gesamtrechnung zu entwickeln, denn hierzu fehlt sowohl die angemessene begrifflich-theoretische Grundlage wie die Vorstellung darüber, wie eine solche Gesamtrechnung benutzt werden könnte. Dennoch sehen wir keinen Grund dafür, dringend benötigte Verbesserungen in spezifischen Problembereichen nicht in Angriff zu nehmen.

Verschiedene Experten können verschiedene Programme für die Sozialstatistik empfehlen. Das (in der

<sup>21)</sup> Federal Statistics, Report of the President's Commission, 2 Vols., Washington 1971.

<sup>16)</sup> Siehe die Daten des National Assessment of Educational Progress, die in Social Indicators 1973 (siehe Anm. 28) eine zentrale Rolle spielen.

<sup>17)</sup> Blau, P. M., / Duncan, O. D., The American Occupational Structure, New York 1967.

<sup>18)</sup> Meadows, D., et al., The Limits to Growth, New York 1972.

<sup>19)</sup> Die erste deutschsprachige Studie ist: Dierkes, M., Die Sozialbilanz, Frankfurt 1974.

<sup>20)</sup> Siehe Full Opportunity and National Goals and Priorities Act, S. 5, Hearings July 13, 1971, U.S. Senate, Washington.

Anlage) abgedruckte Gutachten von E. B. Sheldon<sup>22)</sup> versteht sich selbst als eine aus mehreren Möglichkeiten. Wir schlagen nicht vor, daß dieses spezielle Programm realisiert werden sollte, aber auf jeden Fall soll ein gewichtiges Entwicklungsprogramm entworfen und gefördert werden. Es ist notwendig, die Sozialstatistik zu verstärken, um sie der demographischen Statistik und der Wirtschaftsstatistik gleichwertig zu machen.

Wir betrachten die Veröffentlichung der *Social Trends* in Großbritannien als einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Entwicklung eines Programms für die Sozialstatistik und für die Messung des sozialen Wandels.

Die Statistical Policy Division plant eine vergleichbare Veröffentlichung für die Vereinigten Staaten; wir stellen fest, daß mit Ausnahme einiger institutioneller Unterschiede unsere nationale Statistik gleichwertige Daten vorlegen kann. Folglich ist die Grundlage für eine internationale Kooperation und Entwicklung bereits gelegt, und die Kommission kann Claus Moser, dem Direktor des Central Statistical Office des Vereinigten Königreichs, nur ihre Hochachtung ausdrücken für seinen Schritt in die Sozialstatistik von morgen. Die grundlegenden Sozialstatistiken sind weitgehend solche, die seit langem zur Verfügung stehen, wengleich nicht in ausreichender Spezifizierung und Qualität. Aber bisher wurde wenig Aufmerksamkeit auf die Zusammenhänge dieser Daten verwendet. Hier kann viel getan werden. Darin werden wir durch den Beginn eines langfristigen Entwicklungsprogramms der National Science Foundation ermutigt.

Wir unterstützen die Entwicklung wichtiger sozialer Meßgrößen und Meßverfahren, die unmittelbar verständlich sind; für Amalgame ist zur Zeit die Theorie noch nicht vorhanden, d. h. die Funktion aggregierter sozialer Indices kann noch nicht abgeschätzt werden. Es muß abgewartet werden, ob sich die sozialwissenschaftliche Theorie so entwickeln wird, daß auch komplexe soziale Indices angemessen verwendet werden können. Die Statistical Policy Division sollte die langfristige Entwicklung von Sozialstatistiken garantieren, die den Bedürfnissen der Nation angesichts der Wandlungen in Gesellschaft und Umwelt dienlich sind. Die National Science Foundation sollte ihr langfristiges Programm fortführen<sup>23)</sup>.

Zum Kontext dieser Empfehlungen muß vielleicht bemerkt werden, daß derjenige Typus von Sozialen Indikatoren, denen gegenüber die Kommission eine deutliche Skepsis zeigt, heute in der Diskussion keine allzu große Rolle mehr spielt, nämlich nationale Aggregate wie die „Expectancy of Healthy Life“ oder die „Total Learning Force“<sup>24)</sup>.

Die Entwicklung Sozialer Indikatoren konzentriert sich inzwischen weniger auf Aggregatgrößen als auf solche statistische Reihen, die (a) Leistungen und Erträge bestimmter Aktivitäten bezüglich gesellschaftlicher Zielsetzungen möglichst direkt messen; die (b) nach sozialen, demographischen und regionalen Merkmalen möglichst gut disaggregiert werden können; und die (c) wenigstens prinzipiell (d. h. zukünftig) in Zeitreihen dargestellt werden können. Die durch standardisierte Tests an repräsentativen Stichproben von Schülern gemessenen Lernleistungen stellen einen direkten Indikator der Bildung dar. Übergangsquoten bzw. „drop out“-Raten für die verschiedenen Schulstufen, disaggregiert nach sozialer Herkunft der Schüler, messen die Dynamik von Bildungschancen. „Victimization rates“, d. h. Umfrageergebnisse darüber, wie häufig einzelne Gruppen Opfer bestimmter krimineller Akte geworden sind, indizieren die Kosten der Kriminalität aus der Sicht der Betroffenen und korrigieren gleichzeitig die polizeilich gemeldeten Kriminalitätsra-

ten<sup>25)</sup>. Dies sind nur drei Beispiele für innovative Statistiken, die die Funktion Sozialer Indikatoren erfüllen; sie mögen zugleich andeuten, daß die zeitweise heftig diskutierten Fragen: ob Soziale Indikatoren nur auf Individuen oder auch auf Organisationen zentriert sein sollen und ob es auch Umfragedaten sein könnten, heute als gelöst betrachtet werden können.

#### IV

Das amerikanische Gutachten über die Federal Statistics erweist den britischen *Social Trends* eine besondere Reverenz und unterstützt nachdrücklich eine vergleichbare Publikation für die Vereinigten Staaten. Die Entwicklung solcher sozialstatistischer Datenhandbücher und ihre regelmäßige Veröffentlichung stellt nun in der Tat einen strategisch wichtigen Durchbruch dar, und zwar aus mehreren Gründen. Eine solche Arbeit kann auf der Grundlage vorhandener Statistiken begonnen werden. Sie erfordert aber eine Auswahl und ein Arrangement, die für den Benutzer durchschaubar sind und die sich nicht nach traditionellen Klassifikationen, sondern nach aktuellen Problembereichen ausrichten. Die regelmäßige Publikation eines solchen Werkes macht Informationslücken deutlich und stimuliert dazu, solche Lücken kurzfristig zu schließen. Neben Zensus- und Mikrozensusergebnissen können auch die Ergebnisse von Spezialstudien problemorientiert dargeboten werden. Amtliche Daten und Daten privater Umfrageinstitute lassen sich integrieren, ohne daß auf die Angabe unterschiedlicher Zuverlässigkeitsgrade verzichtet werden müßte. Für die Produzenten wie für die Benutzer stellen solche Datenhandbücher einen Lernvorgang zur problemorientierten Verwendung von Sozialstatistik dar. Und sie sind zugleich ein realistischer Weg zu einem System Sozialer Indikatoren. Denn Soziale Indikatoren sind keine Zauberformeln, die sich irgendwann einmal aus voll entwickelten sozialwissenschaftlichen Theorien erschließen, sondern sie sind — einfach und schwierig zugleich — nichts anderes als: relevante Statistiken zur Messung persönlicher Bedürfnisse und gesellschaftspolitischer Leistungen.

Die britischen *Social Trends* werden seit 1970 jährlich veröffentlicht<sup>26)</sup>. 1973 sind die französischen *Données sociales*<sup>27)</sup> und die amerikanischen *Social Indicators*<sup>28)</sup> hinzugekommen und sollen — allerdings in größeren zeitlichen Abständen — fortgeführt werden. Und für die Bundesrepublik hat das Arbeitsministerium den Band *Gesellschaftliche Daten 1973*<sup>29)</sup> zusammengestellt, der im internationalen Vergleich hervorragend abschneidet. In schematischer Form gebe ich (siehe Übersicht 2) eine Synopse über Struktur, Inhalt, Auswahlprinzipien, Schwerpunkt, theoretische Orientierung, zukünftige Pläne und die verantwortlichen Bearbeiter.

Das Statistische Bundesamt arbeitet seit längerem an einer eigenen Veröffentlichung dieses Typs unter dem Arbeitstitel *Sozialstatistische Trends*<sup>30)</sup>. Man kann nur wünschen, daß dieser Plan bald realisiert werden wird. Dies sollte schon deshalb möglich sein, weil das Bundesamt für den Band des Arbeitsministeriums einen großen Teil der Aufbereitungsarbeiten geleistet hat. Ich kann nur nachdrücklich betonen, daß eine regelmäßige sozialstatistische Publikation des Statistischen Bundesamtes weit über den Kreis interessierter Sozialwissenschaftler hinaus begrüßt würde. Dies wäre zugleich ein direkter Beitrag zum Ausbau eines Systems Sozialer Indikatoren.

<sup>25)</sup> Siehe *Social Indicators 1973* (Anm. 26), S. 46, 56.

<sup>26)</sup> (U.K.) Central Statistical Office, *Social Trends*, No. 1: 1970 — No. 4: 1973.

<sup>27)</sup> I.N.S.E.E., *Données sociales*, Première Edition, Paris 1973.

<sup>28)</sup> Statistical Policy Division, Office of Management and Budget, *Social Indicators 1973*, Washington 1973.

<sup>29)</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Gesellschaftliche Daten 1973*, Bonn 1973.

<sup>30)</sup> Bretz, M., „Die Arbeiten des Statistischen Bundesamtes an der Publikation „Sozialstatistische Trends“, in Zapf, W. (Hrsg.), *Soziale Indikatoren: Konzepte und Forschungsansätze*, Frankfurt 1974.

<sup>22)</sup> Sheldon, E. B., „Social Reporting for the 1970's“, in *Federal Statistics*, a. a. O., Vol. 2, S. 403—435.

<sup>23)</sup> *Federal Statistics*, a. a. O., S. 69/70.

<sup>24)</sup> Siehe Zapf, W., „Soziale Indikatoren“, a. a. O., S. 273—276.

Übersicht 2: Die Struktur von vier Datenhandbüchern

	Social Trends No. 4, 1973, GB	Données sociales 1973, FR	Gesellschaftliche Daten 1973, D	Social Indicators 1973, USA
Struktur	A: Analytische und bewertende Essays B: Graphiken und Tabellen — Kapitel: 11 — Graphiken / Tabellen: 196	Hauptkapitel: 3 — Kapitel: 20 — Graphiken: 127 — Tabellen: 41	Hauptkapitel: 12 — Kapitel: 28 — „Themen“: 109	Zielbereiche: 8 — Ziele: 16 — Graphiken/Tabellen: 185
Inhalt	Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Freizeit, Einkommen und Vermögen, Privater Konsum, Gesundheit und Sozialleistungen, Bildung, Wohnung, Umwelt, Rechtswesen, Ressourcen	Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Beschäftigung, Arbeitszeit, Arbeitsunfälle, Arbeitskonflikte, Löhne und Kaufkraft, Privater Verbrauch, Ausstattung von Haushalten, Urlaub, Freizeitaktivitäten, Bildung, Wohnung, Gesundheit, Sozialleistungen, Einkommensverteilung und Umverteilung, Löhne und Gehälter, Formierung und Auflösung von Familien, Soziale Mobilität, Delinquenz	Bevölkerung, Gesundheit, Bildung, Wissenschaft-Forschung - Entwicklung, Erwerbstätigkeit, Einkommen, Verbrauch und materieller Lebensstandard, Physische Umwelt, Soziale Umwelt, Beteiligung, Rechtspflege, Öffentliche Finanzen	Gesundheit, Öffentliche Sicherheit, Bildung, Beschäftigung, Einkommen, Wohnung, Freizeit und Erholung, Bevölkerung
Auswahlprinzipien	„arrangiert um die Regierungsfunktionen“	„geordnet nach drei Schwerpunkten: Arbeitswelt; Lebensverhältnisse; gesellschaftliches Gleichgewicht“	(Beiträge der einzelnen Ministerien)	„zentrale Zielbereiche“
Schwerpunkt	„gesellschaftspolitisch signifikante statistische Reihen . . . mehr Information über Personen als über Regierung oder Institutionen“	„Statistiken zur Analyse der sozialen Situation . . . zur Erhellung von Beziehungen zwischen sonst isolierten Bereichen“	„Statistiken . . . (um) die gesellschaftliche Situation und Entwicklung in der Bundesrepublik darzustellen“	„. . . die Indikatoren messen das Wohlergehen von Individuen und Familien . . . Leistungen anstatt Aufwendungen“
Theoretische Orientierung	(Statistische Infrastruktur für problemorientierte Analysen)	Gesamtgesellschaftliches Modell	System Sozialer Indikatoren	System Sozialer Indikatoren
Zukünftige Pläne	jährliche Veröffentlichung, regelmäßige Anpassung	in zukünftigen Ausgaben möglicherweise Umgruppierung nach „sozialen Problemgruppen“; Publikationssequenz nicht genannt	in zukünftigen Ausgaben Erweiterung und neue „Themen“; Publikationssequenz nicht genannt	in zukünftigen Ausgaben mehr Attituden-Daten; nächste Ausgabe evtl. 1976
Verantwortlicher Bearbeiter	Central Statistical Office	I.N.S.E.E. (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques)	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Statistical Policy Division, Office of Management and Budget

## V

Nicht nur die Sozialwissenschaftler, auch Politiker, Verwaltungen, Planer und die Öffentlichkeit erwarten für die nächsten Jahre einen Durchbruch in der Sozialberichterstattung, wenngleich sie das vielleicht ganz anders formulieren. Eine aktive Reformpolitik ist nicht denkbar ohne eine einschneidende Verbesserung des gesamtgesellschaftlichen Informationssystems, wobei es keinen Unterschied macht, welche politische Gruppierung die Regierung stellt. Ohne gesellschaftliche Dauerbeobachtung, Probleminformation, Frühwarnung, Erfolgskontrolle und Rückkopplung mit den betroffenen Bürgern sind die künftigen Probleme des gesellschaftlichen Wandels nicht zu meistern. Die Sozialberichterstattung muß für die Gesellschaftspolitik das werden, was die Wirtschaftsberichterstattung und Wirtschaftsstatistik seit geraumer Zeit für die Wirtschaftspolitik ist. Daß Information allein den Erfolg von Politik nicht garantiert, ist natürlich jedem Einsichtigen klar. Aber ohne die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, ohne die wirtschaftsstatistischen Grundlagen, ohne die inzwischen erreichte Institutionalisierung des gutachterlichen Sachverständigen wären selbst die relativen Erfolge der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik nicht denkbar. Dieser Entwicklungsstand muß für den Bereich der Gesellschaftspolitik ebenfalls erreicht werden — im öffentlichen wie im privaten Sektor.

Die deutsche amtliche Statistik ist berühmt für ihre Kompetenz, ihre Reichweite und ihre Zuverlässigkeit. Sie sollte die Rolle aktiv ergreifen, die ihr jetzt in der Sozialberichterstattung angesonnen wird. Nicht spezialisierte theoretische Experimente und auch nicht die Übernahme problematischer Modelle werden von ihr erwartet, sondern langfristige zuverlässige Grundinformation. Bezüg-

lich der generellen Orientierung der amtlichen Statistik und der Instanzen, die ihr Budget und ihre gesetzlichen Grundlagen bestimmen, wäre zu wünschen:

- Eine umfassende Bestandsaufnahme der statistischen Leistungen und Defizite unter Kriterien ihrer gesellschaftspolitischen Relevanz bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Neutralität und Zuverlässigkeit. Das Gutachten der amerikanischen President's Commission könnte hierfür ein Vorbild sein.
- Ein Zehnjahresprogramm für den systematischen Ausbau der Sozialstatistik.
- Die gesetzlichen Grundlagen dafür, daß für die Analyse von Erhebungen im Vergleich zu den Erhebungskosten angemessene Mittel bereitstehen; desgleichen für eine größere Aktualität der Berichterstattung.

An speziellen Maßnahmen zum Ausbau der Sozialstatistik und zur besseren Verbindung von statistischer Praxis und sozialwissenschaftlicher Forschung wäre zu wünschen:

- Die rasche Entwicklung und anschließende Routinisierung einer Publikation Sozialstatistischer Trends.
- Die Bereitstellung von Ressourcen für gezielte Beiträge der amtlichen Statistik zu Systemen Sozialer Indikatoren und der demographischen Gesamtrechnung.
- Die Entwicklung genereller Kriterien, die die Übernahme amtlicher Daten (insbesondere auch von Individualdaten) durch die Wissenschaft erleichtern und zugleich vor Mißbrauch schützen.

- Ein umfassendes und benutzerfreundliches Informationsprogramm über die vorhandenen statistischen Bestände und die laufenden Arbeiten.
- Trainingsprogramme für Wissenschaftler, die mit amtlichen Statistiken arbeiten wollen; Austauschprogramme zwischen amtlicher Statistik, Wissenschaft und Behörden.

Die Sozialwissenschaftler haben sich bisher viel zu-

wenig um die amtliche Statistik gekümmert. Sie waren allzuoft auf ihre eigenen theoretischen Sprachspiele fixiert. Sie haben sich allzulange und nicht selten für einen zu hohen Preis auf die Umfragemethode verlassen. Allzu lange wurde das analytische Potential und die Expertise der amtlichen Statistik von ihren staatlichen Auftraggebern nicht genutzt. Die internationale Entwicklung der Sozialberichterstattung bietet jetzt die Chance zu einer neuen Orientierung.

# Der Stand der Arbeiten der Bundesregierung auf dem Gebiet der Sozialen Indikatoren

Dipl.-Volkswirt Gerhard Betz, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

## I. Stand der Arbeiten

### 1. Taschenbuch

Als erstes Ergebnis der Arbeiten zur Entwicklung von Sozialen Indikatoren ist im Dezember 1973 ein Taschenbuch mit dem Titel „Gesellschaftliche Daten 1973“ veröffentlicht worden. Es wurde vom Arbeitskreis Soziale Indikatoren unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erarbeitet und vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegeben. Diesem Arbeitskreis, der eine Untergruppe der Planungsbeauftragten der Bundesregierung ist, gehören die Bundesministerien und das Statistische Bundesamt an.

Für die Anfertigung des Taschenbuches wurde die Aufgabe gestellt, aus der Vielzahl der vorhandenen amtlichen Statistiken und aus anderen verfügbaren Untersuchungen diejenigen Ergebnisse auszuwählen, die geeignet sind, die gesellschaftliche Situation und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland darzustellen. Zur Ordnung einer solchen Bestandsaufnahme war eine Gliederung zu entwickeln, die unter Berücksichtigung des vorhandenen Materials möglichst viele gesellschaftliche Bereiche umfaßt. Ein solches Verfahren ist natürlich nicht gleichzusetzen mit der Entwicklung von Sozialen Indikatoren. Um von vornherein jeden Irrtum zu vermeiden, wurde dem Taschenbuch der Titel „Gesellschaftliche Daten“ gegeben. Damit wird klar, daß es sich hier um eine Sammlung von Daten unter gesellschaftlichem Bezug handelt. Diese Querschnittsuntersuchung mag dazu beitragen, einen ersten Ansatz zur Diskussion und Entwicklung von gesellschaftlichen Indikatoren zu liefern.

Ähnliche Veröffentlichungen sind auch vom Ausland angefertigt worden, und zwar die „Social Trends“ von Großbritannien, von denen bereits die vierte Ausgabe vorliegt, die „Données Sociales“ von Frankreich, das „Whitepaper on National Life 1973“ von Japan und die „Social Indicators 1973“ von den USA.

Da hier von Sozialen Indikatoren die Rede ist, im deutschen Sprachgebrauch würde man treffender von gesellschaftlichen Indikatoren sprechen, sei eine ganz kurze Bemerkung zum Begriff gestattet, zumal dieser doch recht unterschiedlich ausgelegt wird. In dem einen Extremfall werden die vorhandenen Bevölkerungs- und Sozialstatistiken einfach in Soziale Indikatoren umbenannt, was weder notwendig noch sinnvoll ist. Im anderen Extremfall sollen die Indikatoren Informationen über das Wohlbefinden der Gesellschaft, über die Qualität des Lebens liefern und es weiterhin ermöglichen, Normen oder Regeln dafür aufzustellen, was in bezug auf die gesellschaftliche Entwicklung sein oder geschehen soll. Die Betonung liegt hier auf dem normativen Charakter der Indikatoren. Doch bleibt die Entwicklung so anspruchsvoll definierter Indikatoren ein Traum, u. a. deshalb, weil Wohlbefinden und Qualität des Lebens nicht allgemeingültig festgelegt und nicht meßbar sind.

Wenn auch die idealen, anspruchsvollen Indikatoren nicht zu entwickeln sind, ist das kein Grund zur Resignation, da sehr viel Arbeit für die Verbesserung und Weiterentwicklung der bisher üblichen Informationen zu leisten ist, bis die Grenzen der Quantifizierung und Darstellung gesellschaftlicher Tatbestände erreicht sind. In diesem Sinne soll das Taschenbuch fortgeführt werden.

### 2. Meinungsumfrage „Qualität des Arbeitslebens“

Das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas), Bonn-Bad Godesberg, hat im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung eine Repräsentativumfrage zum Thema Arbeitszufriedenheit im weiteren Sinne durchgeführt.

Für die Durchführung dieser nach Anlage und Umfang erstmaligen Untersuchung in der Bundesrepublik

Deutschland waren verschiedene Gründe maßgebend. Im Vordergrund stand das Ziel, Unterlagen für die Entwicklung von Sozialen Indikatoren des Arbeitslebens zu erhalten und damit Informationen für die auf eine Humanisierung der Arbeit gerichtete Sozialpolitik. In Ergänzung zu dem, was bisher schon über die vielfältige und vielschichtige Arbeitswelt bekannt ist, wie etwa über Struktur und Entwicklung der Erwerbspersonen, über kollektive Ordnungsrahmen, über staatliche Förderungen und Aktivitäten, kam es hier u. a. darauf an zu erfahren, welche Einstellungen, Erwartungen und Einschätzungen der im Erwerbsleben stehende Mensch in bezug auf seinen Beruf und seine Arbeit hat.

Ein weiterer Anlaß für die Untersuchung waren die Arbeiten der OECD<sup>1)</sup>, die im Rahmen ihres Programmes zur Entwicklung von Sozialen Indikatoren u. a. die Qualität des Arbeitslebens untersuchen will. Als ein wesentliches gesellschaftliches Anliegen wird hier die Zufriedenheit des einzelnen mit dem Arbeitsleben genannt. Dieses Anliegen umfasse jene Aspekte des Arbeitslebens, welche die Beschäftigten selbst als die wichtigsten betrachten, wie auch die Zufrieden- und Unzufriedenheit der Beschäftigten in bezug auf ihre Erwartungen und auf die von ihnen gemachten Erfahrungen. Die Notwendigkeit solcher Umfragen begründet die OECD u. a. damit, daß diese Art von Informationen eine andere Dimension der Wirklichkeit offenlegen und auch objektive Faktoren aufzeigen können, die man vorher nicht als bedeutend erkannt habe; zudem sei die Befragung des einzelnen selbst unumgänglich, um relevante Informationen zu erhalten.

Erleichtert wurde der Entschluß, eine solche Repräsentativerhebung in Auftrag zu geben, dadurch, daß eine ähnliche Untersuchung in den USA<sup>2)</sup> erfolgreich durchgeführt wurde.

Die Umfrage begann mit einer umfassenden Testerhebung im August 1972, in die knapp 1 000 nach dem Zufallsverfahren ausgewählte über 18jährige Einwohner im Bundesgebiet (ohne Berlin) einbezogen wurden. Aufgrund dieser Ergebnisse wurde das Frageprogramm entwickelt, mit dem dann in sechs Wellen von September 1972 bis März 1973 weitere rd. 5 800 über 18jährige Einwohner befragt wurden.

Neben sozio-ökonomischen Strukturdaten umfaßte der Fragebogen folgende neun Abschnitte:

- I. Berufstätigkeit
- II. Einstellung zur Arbeit
- III. Einkommen
- IV. Arbeitsplatzsicherheit
- V. Arbeitsplatzbedingungen
- VI. Arbeitsanforderungen
- VII. Soziale Beziehungen
- VIII. Arbeitszeit
- IX. Betriebliche Information

Infas hat die Ergebnisse der Repräsentativerhebung in einem mehr als 250 Seiten umfassenden Textband zusammengefaßt, zu dem noch ein Tabellenband mit über 140 Seiten gehört. Der aufschlußreiche Bericht wurde durch ein Literaturverzeichnis ergänzt. Die Ergebnisse von Infas werden unter dem Titel „Qualität des Arbeitslebens — Soziale Kennziffern zu Arbeitszufriedenheit und Berufschancen“ veröffentlicht und können dann vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gegen eine Schutzgebühr bezogen werden.

### 3. Mitarbeit in der OECD

Hier kann ich mich sehr kurz fassen, da Ihnen die vom Statistischen Bundesamt angefertigte Übersetzung der ersten Veröffentlichung der OECD über das Programm zur

<sup>1)</sup> List of Social Concerns Common to most OECD Countries. The OECD Social Indicator Development Programme; No. 1, Paris 1973.

<sup>2)</sup> Survey of Working Conditions (Survey Research Center, The University of Michigan, November 1970), U.S. Department of Labor, Employment Standards Administration, Washington D.C., 1971.

Entwicklung Sozialer Indikatoren vorliegt. In dieser Veröffentlichung wird beschrieben, wie es zu diesem Programm kam und welches seine Ziele sind. Als Kernstück enthält sie die Ergebnisse über den vorläufigen Abschluß der ersten Arbeitsphase der „OECD-Arbeitsgruppe Soziale Indikatoren“, nämlich eine Liste von gesellschaftlichen Anliegen, die für die meisten OECD-Länder zu treffen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist an dem Entwicklungsprogramm beteiligt und in der Arbeitsgruppe vertreten. Die Abstimmung der deutschen Stellungnahme wird über den „Arbeitskreis Soziale Indikatoren“ vorgenommen, in dem die Bundesministerien und das Statistische Bundesamt vertreten sind.

Die jetzige zweite Phase des OECD-Programms ist recht schwierig, denn jetzt sollen die Anliegen spezifiziert und die Frage der Meßbarkeit gelöst werden. Mit anderen Worten, es sollen die Art der Daten, der Maße bestimmt werden, die man braucht, um die Entwicklung der gesellschaftlichen Anliegen zahlenmäßig klar und deutlich darzustellen.

Die Arbeiten der OECD konzentrieren sich gegenwärtig auf den Bereich Gesundheit; daneben ist mit den Vorarbeiten in den Bereichen Bildung und Persönliche Sicherheit begonnen worden. Die nächste Sitzung der OECD-Arbeitsgruppe Soziale Indikatoren wird im Oktober d. J. in Paris stattfinden.

#### **4. Zusammenarbeit von Verwaltung und Wissenschaft**

Die Deutsche Gesellschaft für Soziologie hat eine Sektion Soziale Indikatoren gebildet, in der Wissenschaftler verschiedener Disziplinen, das Statistische Bundesamt und die Bundesregierung vertreten sind. Wir begrüßen die Bildung dieser Sektion als direktes Bindeglied von Wissenschaft und Verwaltung, da uns das Zusammenspiel von Theorie und Praxis, die dadurch möglichen gegenseitigen Anregungen und die gemeinsamen Forschungen, gerade auf dem diffizilen Gebiet der Sozialen Indikatoren, unerläßlich scheinen. Wir möchten an dieser Stelle Herrn Prof. Zapf für seine Initiative und sein Engagement in dieser Sache besonders danken.

Es haben bisher drei Arbeitskonferenzen stattgefunden, deren Ergebnisse veröffentlicht worden sind oder noch werden. Auch hier ist eine Entwicklung von einer mehr allgemeinen und grundsätzlichen Behandlung der Themen Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung zu speziellen und gezielten Untersuchungen festzustellen. Die vierte Arbeitskonferenz, die im Juli d. J. stattfinden soll, wird sich nämlich vor allem mit den Bereichen Gesundheit und Arbeitswelt befassen.

In diesem Zusammenhang sei noch auf ein Datenhandbuch außerhalb des amtlichen Bereichs hingewiesen, und zwar auf den Soziologischen Almanach der Bundesrepublik, der von einer sozialpolitischen Forschergruppe der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt vorbereitet wird.

#### **5. Konzeption gesellschaftlicher Anliegen für die Bundesrepublik Deutschland**

Eine vordringliche Aufgabe, die wir lösen müssen, ist die Erarbeitung einer Konzeption der gesellschaftlichen Anliegen für die Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Konzeption ist unumgänglich, wenn man sich nicht mit Schlagworten wie Qualität des Lebens, der Arbeit und anderer Qualitäten begnügen will. Einzelheiten hierzu kann ich noch nicht mitteilen, da wir hier noch ganz am Anfang stehen.

### **II. Anforderungen an die Statistik**

Zum Abschluß seien noch einige Bemerkungen zur Statistik gestattet. Da die Hauptfunktion der Sozialen Indikatoren im Grunde genommen in der Lieferung von Informationen besteht, wird klar, daß der Statistik eine besondere Rolle zukommt. Wir wollen jetzt und hier nicht in den bei solchen Fällen üblichen Chor einstimmen und nach neuen Statistiken rufen.

Nach unserer Auffassung sollte man neue Statistiken im vorliegenden Fall erst fordern, wenn

- die Konzeption der gesellschaftlichen Anliegen theoretisch entwickelt worden ist, da die Einführung und Auswertung von Statistiken präzise Aufgabenstellungen voraussetzen,
- die Fülle von Statistiken, verstreut über eine Vielzahl von Berichten, die ein Außenstehender kaum übersehen kann, systematisch zusammengestellt und ausgewertet ist.

Erst wenn die Theorie klar formuliert und der Bestand an Statistiken systematisch aufgenommen ist, erhält man einen Überblick über das, was fehlt; dann kann man gezielte Überlegungen darüber anstellen, wie diese Lücken durch einen Ausbau des statistischen Instrumentariums und durch Schätzungen geschlossen werden können.

Soweit sind wir noch nicht, wir sind vielmehr erst bei den Vorarbeiten und hier sollte das Statistische Bundesamt nach unserer Auffassung einen sehr wesentlichen und wichtigen Teil übernehmen, nämlich die Bestandsaufnahme der vorhandenen Statistiken. Natürlich ist damit nicht das gemeint, was in der Publikation „Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik“ enthalten ist, sondern etwas viel Diffizileres, etwas das viel Sachverstand, Ideenreichtum und Ausdauer erfordert. Gemeint ist hier die Auswertung der Fülle von vorhandenen statistischen Informationen, die für ganz andere, spezielle Zwecke gesammelt wurden, unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Indikatoren.

Die praktischen Arbeiten an der gezielten Bestandsaufnahme könnten sich zunächst orientieren an der OECD-Liste der gesellschaftlichen Anliegen und an der Gliederung des Taschenbuches „Gesellschaftliche Daten“, und zwar mit dem Ziel, Informationen über den Stand und die Entwicklung der Gesellschaft, über die Wechselwirkungen der vielfältigen und miteinander verwobenen Tätigkeits- und Lebensbereiche zu liefern.

Wir sind uns darüber im klaren, daß es eine schwierige Aufgabe ist, solche Querschnittsuntersuchungen anzufertigen und die zahlreichen Statistiken mit ihren unterschiedlichen Erhebungszeiten, Abgrenzungen, Definitionen, Inhalten usw. aneinander anzupassen, sie zu kombinieren und vergleichbar zu machen. Aber wer wäre denn kompetenter als das Statistische Bundesamt? Deshalb würden wir es begrüßen, wenn sich das Statistische Bundesamt dieser Aufgabe unterzöge, d. h. wenn aus dem historisch gewachsenen Nebeneinander der vielen und unterschiedlichen Statistiken durch sachverständige Anpassung und Schätzung neue kombinierte und aussagefähige Statistiken entwickelt würden.

Es kommt uns hierbei nicht nur auf Input-Daten an, sondern vor allem auf Output-Daten. Mit anderen Worten, man muß z. B. schon wissen, welche Mittel für die Krankenversicherung aufgewandt und welche Leistungen, etwa in Form von Krankenhäusern und Gesundheitsdiensten, angeboten werden. Das reicht aber nicht aus, um die Frage nach der Entwicklung des Gesundheitszustandes der Gesellschaft zu beantworten. Wir sind also hauptsächlich daran interessiert, daß die Beziehungen des einzelnen oder der Familie oder des privaten Haushalts zu den Bereichen Gesundheit, Bildung, Erwerbstätigkeit, Verbrauch von Gütern und Diensten, physische und soziale Umwelt u. ä. dargestellt und überschaubar gemacht werden.

Eine solche Aufgabe wird nicht in einem Zuge umfassend und vollständig zu lösen sein. Es ist vielmehr zu erwarten, daß einige Bereiche relativ leicht und schnell, andere dagegen nur schwierig und zeitraubend bearbeitet werden können. Deshalb wäre es zu begrüßen, wenn das Statistische Bundesamt mit der Veröffentlichung der Ergebnisse nicht warten würde, bis auch der letzte praktisch mögliche Bereich bearbeitet ist, sondern eine Publikationsform fände, die es erlaubt, fertiggestellte Teilergebnisse auch gleich zu veröffentlichen.

# Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Messung der Lebensqualität

Dr. Günter Hamer, Statistisches Bundesamt

## I. Anforderungen aus der Sicht der Messung der Lebensqualität

In den Diskussionen über die Frage, wie die Lebensqualität gemessen werden kann, werden u. a. die beiden folgenden Wege erörtert:

1. Eine Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in dem Sinne, daß durch eine umgreifende Neuorientierung und Ergänzung der Konzepte möglichst viele und umfassende Aussagen zur Lebensqualität gemacht werden können,
2. die Entwicklung eines Systems vorwiegend nicht-monetärer gesellschaftlicher Kennzahlen (z. B. Soziale Indikatoren), mit denen Änderungen der Lebensbedingungen in den einzelnen Zielbereichen der Lebensqualität gemessen werden sollen.

Die Frage, welchen Beitrag die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Messung der Lebensqualität leisten können, setzt die Klärung des Begriffs der Lebensqualität voraus.

Die Verbesserung der Lebensqualität ist in den letzten Jahren immer häufiger als umgreifendes gesellschaftspolitisches Ziel herausgestellt worden. Wissenschaftler und Politiker haben die Vielschichtigkeit dieses Zielbündels zu präzisieren versucht. Eine allgemein akzeptierte, die einzelnen Ziele und ihre Stellung im Gesamtkonzept ausreichend beschreibende Definition liegt jedoch bisher nicht vor<sup>1)</sup>.

Die erfolgreiche Verwendung des Begriffs der Lebensqualität in der Politik erfordert allerdings, ihn so weit zu operationalisieren, daß er als Basis für politische Entscheidungen verwendet werden kann. Hierzu gehört u. a. die Forderung, Änderungen der Lebensqualität wenigstens annäherungsweise zu messen. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um den Begriff der Lebensqualität wird vorwiegend die Auffassung vertreten, daß die Lebensqualität letztlich an den Wirkungen der gesellschaftlichen Aktivitäten gemessen werden soll und nicht an den eingesetzten Mitteln. Es soll z. B. auf dem Gebiet des Gesundheitswesens der Gesundheitszustand der Bevölkerung gemessen werden, nicht aber der Aufwand an Gesundheitsleistungen und Medikamenten. „Mich interessiert... nicht die Zahl der Rechtsanwälte pro 1000 Einwohner“, sagt z. B. Eppler, „sondern die Frage, welcher Anteil der Bürger glaubt, man könne in diesem Staat sein Recht finden“<sup>2)</sup>. In der Fachsprache wird dieses Ziel der Messung der Wirkungen der gesellschaftlichen Aktivitäten vielfach als „Output“-Messung bezeichnet, und zwar „Output“ aus der Sicht der sozialen Anliegen und nicht der eingesetzten Mittel. Dem Begriff „Output“-Messung steht in dieser Terminologie der Begriff „Input“-Messung bei der zahlenmäßigen Darstellung des Mitteleinsatzes gegenüber.

Im folgenden gehe ich bei der Untersuchung der Frage, was die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Messung der Lebensqualität beitragen können, davon aus, daß im Prinzip der „Output“ der gesellschaftlichen Aktivitäten gemessen werden soll, und zwar ausgerichtet an der Wohlfahrt des einzelnen.

## II. Ansatzpunkte in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Messung der Lebensqualität

Der Gedanke, durch eine Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Verbesserung der Informationen über die Lebensqualität beizutragen, stützt sich u. a. darauf, daß

1. mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bereits ein umfassendes statistisches Instrument zur Wirtschaftsbeobachtung und damit auch zahlreicher wirtschaftlicher Aspekte der Lebensqualität vorliegt, während ein System von nicht-monetären gesellschaftlichen Kennzahlen erst entwickelt werden muß,
2. die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit ihrem weitgehend einheitlichen Bewertungssystem (in der Gütersphäre vorwiegend Marktpreise) den Vorzug der Addierbarkeit und Zerlegbarkeit haben und damit vielfältigen Anforderungen angepaßt werden können.

Bereits in ihrer heutigen Form bieten die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verschiedene Ansatzpunkte für Beiträge zur Messung der Lebensqualität, wenn auch die Schwerpunkte der Aufgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf anderen Gebieten liegen. Werfen wir kurz einen Blick auf die Entwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen<sup>3)</sup>: Die theoretische Grundkonzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist in den vierziger Jahren entwickelt worden und basiert einerseits auf den traditionellen Volkseinkommensberechnungen, andererseits auf der auf Keynes zurückgehenden makroökonomischen Gleichgewichtstheorie. Aus der Verbindung dieser beiden Ansätze ging das Modell der modernen Kreislauftheorie hervor, deren Quantifizierung die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen darstellen. Mit der traditionellen Volkseinkommensberechnung wurden vor allem zwei Ziele verfolgt, nämlich die Messung der Produktivkraft und des wirtschaftlichen Wohlstandes. Diese Ziele erfordern z. T. unterschiedliche Konzepte. Die Entwicklung der herkömmlichen Volkseinkommensberechnung war deshalb von ständigen Diskussionen darüber begleitet, ob bei der Festlegung der Konzepte diesem oder jenem Ziel der Vorzug gegeben werden sollte. Mit der Integrierung der Volkseinkommensberechnung in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dominierten dann die Anforderungen, die sich aus der makroökonomischen Gleichgewichtstheorie und der darauf stützenden Politik der globalen Lenkung des Wirtschaftsablaufs ergaben.

Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in ihrer heutigen Form sind deshalb in erster Linie ein Instrument für die Beobachtung kurz- und mittelfristiger Schwankungen des Wirtschaftsablaufs. Ihre Aufgabe ist es vor allem, die verschiedenen wirtschaftlichen Tätigkeiten, ihre Beziehungen zueinander sowie die Teilnahme der verschiedenen Gruppen von Wirtschaftseinheiten an diesen Tätigkeiten in einem geschlossenen System quantitativ — und zwar ausgedrückt in Geldeinheiten — zu beschreiben. Auf diese Aufgabe sind die Konzepte und die Entwicklung des Systems des statistischen Basismaterials zugeschnitten.

Von ihrer Aufgabenstellung her vermögen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen grundsätzlich nur Aussagen über die wirtschaftlichen

<sup>1)</sup> Siehe z. B. Eppler, E., Alternativen für eine humane Gesellschaft, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 88, 18. 7. 1973, S. 889—895; Zapf, W., Zur Messung der Lebensqualität, Zeitschrift für Soziologie, Jg. 1, Heft 4, Oktober 1972, S. 353—376.

<sup>2)</sup> Eppler, E. (siehe Anmerkung 1, S. 890).

<sup>3)</sup> Siehe z. B. Studenski, P., The Income of Nations, New York, 1958; Bombach, G., Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Veröffentlichungen der Akademie für Gemeinwirtschaft (Hamburg), Tübingen, 1961, S. 45—87.

Aspekte der Lebensverhältnisse und -bedingungen zu liefern. Die wirtschaftlichen Aspekte decken — wie auch immer bewertet — zwar nur Teilbereiche der Kategorie Lebensqualität ab, spielen aber dennoch eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Sie beziehen sich u.a. auf die Erwerbsmöglichkeiten, den Arbeitseinsatz, die Einkommensverteilung, das Niveau und die Art der Versorgung mit Konsumgütern, die Wohnverhältnisse, die Vermögensbildung und ähnliche Aspekte, die in der Diskussion der gesellschaftlichen Anliegen (social concerns) eine Rolle spielen. Zur Durchleuchtung dieser Bereiche der Lebensqualität können die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine Reihe von Informationen beitragen. Von besonderer Bedeutung sind die Ergebnisse für den Sektor der privaten Haushalte, die einen unmittelbaren Bezug zu dem menschlichen Wohlbefinden haben. Diese Ergebnisse können — weiterverarbeitet zu Index-Zahlen, Streuungsmaßen usw. — als „Output“-Maße zur Feststellung der Lebensqualität oder als Vorstufen hierzu angesehen werden. Weniger aufschlußreich aus dieser Zielsetzung sind dagegen die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verfügbaren Informationen über den Staatssektor (z. B. über die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Aufgabebereichen), die nur Aussagen über die eingesetzten Mittel, nicht jedoch über die damit erzielte Wirkung auf die Lebensverhältnisse erlauben. Sie stellen aus der Sicht der Messung der Lebensqualität „Input“-Maße dar.

Bei der Beurteilung des Beitrages, den die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen der Messung der Lebensqualität zu leisten vermögen, ist u. a. zu beachten, daß die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht voll in den Rahmen hineingewachsen sind, den sie als Meßinstrument kurz- und mittelfristiger Schwankungen des Wirtschaftsablaufs haben sollten. Die Unvollkommenheiten liegen vor allem bei noch fehlenden tief gegliederten Angaben über die Einkommensverteilung, die Vermögensbildung und die Vermögensverteilung nach sozialen Haushaltsgruppen, Einkommensgrößenklassen der Haushalte usw. Entsprechende Berechnungen sind in Angriff genommen worden, konnten aber — teils bedingt durch fehlendes statistisches Ausgangsmaterial — noch nicht zu Ende geführt werden<sup>4</sup>).

Hinsichtlich der Aussagemöglichkeiten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Messung der Lebensqualität ist ferner zu bedenken, daß die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf makroökonomische Analysen und Projektionen abgestellt sind. Ihr Aussagewert liegt deshalb vor allem bei den stark aggregierten Größen (Bruttosozialprodukt, Volkseinkommen, Privater Verbrauch, Ersparnis der privaten Haushalte usw.). Es besteht zwar ein ausgeprägter Trend zu tiefer gegliederten Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (z. B. in Input-Output-Tabellen sowie hinsichtlich der Einkommensverteilung und -verwendung), dieser Entwicklung sind jedoch aus verschiedenen Gründen Grenzen gesetzt. Dies bedeutet jedoch insoweit keinen Nachteil, wie mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verknüpfbare (wenn auch in den Konzepten nicht voll vergleichbare), tief gegliederte Ergebnisse aus Erhebungsstatistiken (z. B. Einkommens- und Verbrauchsstichproben) oder weiterverarbeitete Daten (z. B. in Sozialkonten) vorliegen. Derartige Erhebungsdaten oder weiterverarbeitete Daten stellen aus der Sicht der Benutzer der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ergänzende Systeme zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dar.

Von den umfassenden Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kommen im Rahmen von Untersuchungen der wirtschaftlichen Aspekte der Lebensqualität beispielsweise das Brutto- und Nettosozialprodukt zu Marktpreisen, das Volkseinkommen, der

Private Verbrauch und die Ersparnis der privaten Haushalte in Betracht. Für die Messung der zeitlichen Entwicklung des Ergebnisses der Produktionsleistungen wird bevorzugt das Bruttosozial- bzw. Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen je geleistete Arbeitsstunde verwendet. Als globale Meßgröße für die Entwicklung der Gütermenge, die je Kopf der Bevölkerung für den letzten Verbrauch und die Zunahme des Vermögens zur Verfügung gestellt wurde, dient hauptsächlich die Zeitreihe des realen Nettosozialprodukts zu Marktpreisen je Einwohner. Beschränkt man die Betrachtung auf die Entwicklung der Güterkäufe der privaten Haushalte und privaten Organisationen o. E., ist der Private Verbrauch in konstanten Preisen je Einwohner eine geeignete Meßgröße. Über die nominelle Einkommensentwicklung unterrichten das Volkseinkommen, das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und andere Einkommensgrößen.

### III. Unvollkommene Erfassung des wirtschaftlichen Wohlstandes in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Wenn auch die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine Reihe von Informationen über die wirtschaftlichen Bereiche der Lebensqualität liefern, so erfassen sie den wirtschaftlichen Wohlstand jedoch nur unvollständig. Der Begriff des wirtschaftlichen Wohlstandes, der in der Wohlstandsökonomik eine bedeutende Rolle spielt, bezieht sich auf den wirtschaftlichen Aspekt des Gesamtwohlstandes, der neben dem wirtschaftlichen Wohlstand andere gesellschaftliche Ziele, wie Frieden, Freiheit, Sicherheit, Solidarität, Gerechtigkeit usw., einschließt. Als wirtschaftlicher Aspekt des Gesamtwohlstandes wird seit Pigou alles das betrachtet, was direkt oder indirekt mit dem Geld als Verrechnungsmaßstab in Beziehung gebracht werden kann. Aus Wohlstandsüberlegungen heraus erscheint es deshalb wünschenswert, die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen so auszuweiten, daß alle in Geldeinheiten meßbaren Einflüsse auf den wirtschaftlichen Wohlstand erfaßt werden, um den „objective counterpart of economic welfare“ zu ermitteln<sup>5</sup>).

Eine besondere Bedeutung kommt im Rahmen der Wohlstandsüberlegungen dem Nettosozialprodukt zu Marktpreisen zu, das sich aus dem Bruttosozialprodukt — dem umfassendsten Indikator der Produktionsleistungen — nach Abzug von Abschreibungen zur Berücksichtigung des Verschleißes an reproduzierbaren Anlagegütern ergibt. Zur Vereinfachung der Darstellung wird im folgenden das Bruttosozialprodukt zugrunde gelegt (und kurz als Sozialprodukt bezeichnet). Es stellt den Geldwert der in der Periode produzierten Güter (Waren und Dienstleistungen) nach Abzug der Vorleistungen (Verbrauch von Gütern im Zuge der Produktion) dar.

Der Aussagewert des Sozialprodukts — zunächst einmal betrachtet als Meßgröße der Produktionsleistungen — hängt entscheidend von der Festlegung der Konzepte in den folgenden vier Problemkreisen ab:

1. Bestimmung der Güter, die bei der Berechnung des Sozialprodukts einzubeziehen sind,
2. Abgrenzung zwischen Vorleistungen und letzter Verwendung von Gütern,
3. Bewertung der Güter und
4. Fortschreibung in konstanten Preisen (Preisbereinigung in der zeitlichen Entwicklung).

Im einzelnen kann auf die Konzepte in diesem Vortrag nicht eingegangen werden. Sie sind m. E. so gewählt, daß die Ergebnisse der Sozialproduktberechnung im Rahmen der Beobachtung kurz- und mittelfristiger Schwankungen des Wirtschaftsablaufs — von wenigen Einschränkungen abgesehen — durchaus geeignete Meßgrößen der Produktionsleistungen darstellen. Die Einschränkungen im Aussagewert nehmen zu, je länger der betrachtete Zeitraum

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der amtlichen Statistik, Wiesbaden, 1972, S. 58 f.

<sup>5</sup> Pigou, A. C., Economics of Welfare, 4. Auflage, London 1932, S. 31.

wird. Bei internationalen Niveau- und Entwicklungsvergleichen kommen Probleme besonderer Art hinzu, die auf Unterschieden in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, in den Produktionsgegebenheiten, in den Nachfragestrukturen, in der rechtlichen Ordnung, in den Sitten und Gebräuchen usw. der betrachteten Volkswirtschaften beruhen. Diese Probleme, zu denen auch die Schwierigkeiten der Vergleichbarmachung von Angaben in verschiedenen Währungen gehören, seien im folgenden aus der Betrachtung ausgeklammert.

Das Sozialprodukt ist — trotz seiner Eignung als Meßgröße der Produktionsleistungen — ein unvollkommener Indikator des wirtschaftlichen Wohlstandes. Zu den wichtigsten Einschränkungen der Sozialproduktberechnung im Hinblick auf die Messung des wirtschaftlichen Wohlstandes gehören die folgenden<sup>6)</sup>:

1. Das Sozialprodukt erfaßt nicht die Produktionstätigkeit der privaten Haushalte. Außer der Marktproduktion werden in die Sozialproduktberechnung nur die nichtmarktbestimmte Produktion des Staates und der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie die häuslichen Dienste in Höhe der Entgelte für das Hauspersonal einbezogen. Zu der nicht erfaßten Produktionstätigkeit der privaten Haushalte gehören z. B. das Zubereiten von Mahlzeiten, das Reinigen der Wohnung, das Erziehen der Kinder, das Lernen und Studieren der Kinder, die Mitarbeit in karitativen Verbänden usw. Bei intertemporalen Vergleichen ist zu beachten, daß sich die Grenzlinie zwischen der Marktproduktion und der Produktion der privaten Haushalte verschieben kann. Für eine laufende (jährliche bzw. unterjährliche) Berechnung der Produktionstätigkeit der privaten Haushalte fehlt das erforderliche statistische Ausgangsmaterial. M. E. bedeutet die Ausklammerung der Produktionstätigkeit der privaten Haushalte für die kurz- und mittelfristige Wirtschaftsbeobachtung keinen ins Gewicht fallenden Informationsverlust. Für Wohltandsmessungen ist der Nutzen dieser Leistungen jedoch von Bedeutung. Versuche, den Beitrag der privaten Haushalte zum Wohlstand zu messen, dürften allerdings nicht von den Kosten ausgehen — was am ehesten möglich erscheint —, sondern müßten den Nutzwert dieser Leistungen erfassen (die Qualität der Ernährung, Gesundheitsfürsorge, Ausbildung usw. im Sinne der „Output“-Messung).
2. Die Bewertung der staatlichen Dienstleistungen zu Kosten und ihre volle Zuordnung als letzter Verbrauch sind zur Messung des Beitrags dieser Leistungen zum Wohlstand ungeeignet. Da die Dienstleistungen des Staates in der Regel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, fehlen Anhaltspunkte über den Wert dieser Leistungen. Es wird deshalb in der Sozialproduktberechnung von den Kosten des Staates ausgegangen, die zur Erbringung seiner Leistungen erforderlich sind. Hierzu rechnen der Wert der vom Staat am Markt erworbenen Waren und Dienstleistungen für den laufenden Bedarf, ferner Entgelte der beim Staat Beschäftigten, Abschreibungen und indirekte Steuern, die von den staatlichen Einrichtungen gezahlt werden. Wegen der unentgeltlichen Zurverfügungstellung der staatlichen Dienstleistungen fehlen ebenso Anhaltspunkte darüber, wie groß der von Unternehmen in Anspruch genommene Anteil an den Staatsleistungen ist, der eigentlich zu den Vorleistungen gerechnet werden müßte. Die Problematik der Behandlung der staatlichen Dienstleistungen wird insbesondere bei den Berechnungen in konstanten Preisen deutlich. Hierfür sind drei methodische Ansätze denkbar:

<sup>6)</sup> Siehe z. B. Bombach, G., Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung — Antiquitierte Methoden, Wirtschaftswoche, Nr. 25, 23. 6. 1972, S. 35—39; Denison, E. F., Welfare Measurement and the GNP, Survey of Current Business, 1971/1, S. 13—16, 39; Kulp, B., Argumente gegen den Indikator „Sozialprodukt“, Wirtschaftswoche, Nr. 27, 7. 7. 1972, S. 35—37; Küng, E., Wohlstand und Wohlfahrt — Von der Konsumgesellschaft zur Kulturgesellschaft, Tübingen 1972.

- a) Die Fortschreibung der Kosten im Basisjahr mit der realen Entwicklung der Kostenelemente,
- b) die Fortschreibung der Kosten im Basisjahr mit Angaben über Menge und Qualität der vom Staat erbrachten Dienstleistungen (z. B. auf dem Gebiet des Gesundheitswesens Fortschreibung anhand von Reihen über Art und Menge der einzelnen Gesundheitsleistungen, wie Operationen, Röntgenuntersuchungen usw.),
- c) die Berechnung anhand von Kennziffern über die Effizienz der staatlichen Leistungen, d. h. anhand von „Output“-Maßen, wie sie eingangs erörtert wurden (im Beispiel des Gesundheitswesens über den Gesundheitszustand der Bevölkerung).

Im Rahmen der Sozialproduktberechnung mit dem Ziel der Messung der Produktionsleistungen sollte im Prinzip die Methode b angewendet werden<sup>7)</sup>. Da jedoch nur wenig Mengenreihen zur Verfügung stehen, muß weitgehend auf Methode a unter Berücksichtigung von Produktivitätszuschlägen ausgewichen werden. Für die Wohltandsmessung erscheint die Methode c adäquat; sie dürfte allerdings aus Mangel an Anhaltspunkten schwer zu realisieren sein.

3. Für Wohltandsuntersuchungen müßten ferner die sozialen Kosten und Erträge einbezogen werden. Unter sozialen Kosten werden im Anschluß an Kapp<sup>8)</sup> jene Belastungen und Schäden verstanden, die direkt oder indirekt mit der Produktion und dem Verbrauch verbunden sind, jedoch beim Verursacher nicht in die Kostenrechnung eingehen und von anderen Wirtschaftseinheiten oder der Gesellschaft getragen werden. Die Schäden können sowohl zu einer Minderung bereits vorhandener Werte (Gesundheit des Menschen, saubere Umwelt usw.) führen als auch in entgegengesetztem Nutzen (Einkommenseinbußen) bestehen. Während die Produktionsleistungen zur Beseitigung von Schäden im Sozialprodukt nachgewiesen werden, erscheint dort kein Gegenposten für die entstandenen Verluste. Dies gilt im übrigen auch für die Beseitigung von Katastrophenschäden. Kapp und einige andere Autoren haben gezeigt, wie in bestimmten Fällen eine Quantifizierung in Geldwerten möglich erscheint. Für einen umfassenden Nachweis von Sozialkosten in einem in Geldeinheiten ausgedrückten Wohltandsindikator sind noch viele begriffliche Klärungen über die externen Effekte von Produktion und Verbrauch erforderlich. Auch fehlen weitgehend statistische Anhaltspunkte.

Den sozialen Kosten sind die sozialen Erträge gegenüberzustellen, die der Allgemeinheit durch institutionelle Regelungen in der Wirtschaft und aus der Produktionstätigkeit (gemeint ist im Prinzip die Marktproduktion) zugute kommen (z. B. Aus- und Weiterbildung, Schaffung kultureller Werte, Erholungseinrichtungen). Für eine Quantifizierung der sozialen Erträge gelten dieselben Einschränkungen wie für die sozialen Kosten.

4. Im Sozialprodukt werden ferner die Nutzungen sowie die Änderungen im Bestand der freien Güter nicht erfaßt. Freie Güter umfassen alle Werte und Nutzungen, die unentgeltlich verfügbar sind. Hierzu gehören der Bestand an natürlichen Ressourcen (reine Luft, Gewässer, Wälder usw.) und immateriellen Werten (z. B. kulturelle Werte) sowie freie Nutzungsmöglichkeiten produzierter Güter (z. B. der Erholungswert von Stauseen) oder nichtproduzierter Güter bzw. Werte

<sup>7)</sup> Siehe z. B. United Nations, A System of National Accounts, Studies in Methods, Series F. No. 2, Rev. 3, New York 1968; United Nations, Towards a System of Social and Demographic Accounts (Preliminary version), St/STAT. 68, 24 July 1973 (Distr. limited).

<sup>8)</sup> Siehe z. B. Kapp, K. W., Social Costs and Social Benefits — A Contribution to Normative Economics, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 29, Berlin 1963, S. 183—210.

(z. B. natürliche Ressourcen). Der Umfang und die Qualität an freien Gütern werden u. a. durch die Produktion (über externe Effekte), gesetzliche Regelungen usw. beeinflusst. Ein anschauliches Beispiel für Verschiebungen zwischen dem Umfang an freien Gütern und Marktgütern bildet die ständig zunehmende Parkplatznot in den Städten. Freie Güter können als Folge der gesellschaftlichen Entwicklungen mengen- und qualitätsmäßig zu- oder abnehmen (Zunahme z. B. durch Einrichtung von Naturparks).

5. Nicht erfaßt werden in der Sozialproduktentwicklung ferner die Einflüsse auf die Lebensqualität, die von Veränderungen in der Zeitallokation der Bevölkerung ausgehen. Geleistete Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, Arbeitslust und -unlust sind abzuwägen gegen die Freizeit und Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Bei den Arbeitszeiten und -anstrengungen müßten nicht nur die auf den Erwerb gerichteten in die Betrachtung einbezogen werden, sondern auch der Weg zur Arbeitsstätte, der Arbeitsaufwand im Rahmen der Haushaltsführung und die zur Aus- und Weiterbildung verwendeten Zeiten und Bemühungen.
6. Für Wohlstandsuntersuchungen erscheinen die in der Sozialproduktberechnung verwendeten Marktpreise angreifbar. Die Marktpreise sind zwar Ausdruck der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Gesellschaft (z. B. des Ziels der Verwirklichung der freien Marktwirtschaft) und erlauben dem einzelnen Konsumenten, bei freier Konsumgüterwahl sein verfügbares Einkommen für Güterkäufe entsprechend seiner Konsumfunktion zu verwenden, müssen aber nicht den Gebrauchswert für den Benutzer darstellen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Problematik des zum Teil negativen Einflusses der Werbung und vom gesellschaftlichen Standpunkt „falscher“ Nutzenvorstellungen der Konsumenten (z. B. bei Erwerb von Rauschgift) hingewiesen.
7. Die Entwicklung des Sozialprodukts bzw. der aus ihm ableitbaren Einkommensgrößen läßt nicht erkennen, in welchem Maß Verschiebungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung zur Steigerung des Wohlstandes beigetragen haben. Hierzu wäre ein Maß erforderlich, das den Einfluß unterschiedlicher Einkommens- und Vermögensverteilungen (z. B. ausgedrückt in Lorenz-Kurven) im Hinblick auf das jeweils angestrebte Ziel der Verteilungsgerechtigkeit zeigt.

Der Katalog der Einschränkungen des Sozialprodukts als Indikator des wirtschaftlichen Wohlstandes ist mit dieser Aufzählung keineswegs erschöpft. Schon die Schwierigkeit, eine einigermaßen überschneidungsfreie Ordnung in den Katalog zu bringen, läßt erkennen, wieviel Vorarbeiten allein zur Begriffsklärung erforderlich sind, wenn man einen in Geldeinheiten ausgedrückten Indikator für den Wohlstand verwirklichen will. Erste grobe Schätzungen einiger der im Sozialprodukt nicht oder für Wohlstandsüberlegungen unzuverlässig erfaßter Komponenten haben für die USA z. B. Nordhaus und Tobin<sup>9)</sup> vorgenommen. Die Schwerpunkte ihrer Ergänzungen und Korrekturen liegen bei den sozialen Kosten, der Zuordnung und Bewertung öffentlicher Güter, der Produktionstätigkeit der privaten Haushalte und der Freizeit. Samuelson<sup>10)</sup> hat diese Gedanken in die 9. Auflage seiner „Economics“ aufgenommen und bezeichnet das auf diesem Wege aus dem Sozialprodukt abgeleitete Wohlstandsmaß als Net Economic Welfare (NEW).

<sup>9)</sup> Nordhaus, W. u. Tobin, J., Is Growth Obsolete? Fiftieth Anniversary Colloquium V, National Bureau of Economic Research, New York, 1972.

<sup>10)</sup> Samuelson, P. A., Economics, 9. Auflage, New York, 1973, S. 195 ff.

#### IV. Anregungen für eine umfassende Geldwertrechnung zur Messung der Lebensqualität

Das Wohlstandsmaß Net Economic Welfare bezieht sich auf den wirtschaftlichen Aspekt des Gesamtwohlstandes. Eine erste Gedankenskizze für eine umfassende Geldwertrechnung zur Messung der Lebensqualität unter Einschluss der nichtökonomischen Aspekte hat Juster<sup>11)</sup> vorgelegt. Ziel dieser Überlegungen ist die Ermittlung der Economic and Social Performance. Das von Juster skizzierte Konzept geht davon aus, daß die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedürfnisbefriedigung durch einen Nutzenstrom erfolgt, der sich aus der Kombination der Nutzungen der verschiedenen Gruppen von Vermögensgütern ergibt. Fünf Hauptgruppen von Vermögensgütern bzw. -werten werden von ihm unterschieden:

1. Sachvermögen (Grund und Boden, Anlagevermögen, dauerhafte Konsumgüter usw.),
2. Immaterielles nichtfinanzielles Vermögen (Technisches Wissen und Können),
3. Menschliches Leistungsvermögen (durch Erfahrung, Bildung usw.),
4. Physisches Umweltvermögen (Bodenschätze, Luft, Wasser, Klima und sonstige geographische Gegebenheiten, Vegetation) und
5. Soziopolitisches Umweltvermögen (Frieden, Freiheit, Gleichheit, Mobilität, Privateigentum usw.).

Der Nettowert der wirtschaftlichen und sozialen Leistungen ist nach diesem Konzept gleich der Summe der Leistungen und Nutzungen, die diese Vermögenswerte per Saldo unmittelbar dem Menschen gewähren, zuzüglich der Bestandsveränderungen an den Vermögenswerten. Juster ist selbst der Auffassung, daß sich ein solches System in absehbarer Zeit nicht verwirklichen läßt, da zu viele begriffliche Klärungen, Bewertungsprobleme und Fragen der Datenbeschaffung noch zu lösen sind. Fortschritte können bestenfalls in Teilbereichen erzielt werden. So interessant die Anregungen Justers aus methodischer Sicht sind, ihre Verwirklichung ist „Zukunftsmusik“. Wie Okun<sup>12)</sup> es in einem Aufsatz mit dem die Schwierigkeiten kennzeichnenden Titel „Social Welfare has no Price Tag“ ausdrückte, ist die Schaffung eines umfassenden Maßes des gesellschaftlichen Wohlstandes die Aufgabe für einen „philosopher king“, den wir nun einmal nicht haben.

#### V. Folgerungen für die Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Welche Folgerungen ergeben sich aus den dargelegten Möglichkeiten und Unvollkommenheiten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Messung der Lebensqualität? Wie soll man sich die zur Diskussion gestellte Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Verbesserung ihrer Aussagen im Rahmen der Messung der Lebensqualität vorstellen?

Es ist davon auszugehen, daß alle bisher bekannten Versuche zur Schätzung einzelner, im Sozialprodukt nicht berücksichtigter Wohlstandskomponenten erkennen lassen, daß noch erhebliche Vorarbeiten zur begrifflichen Klärung erforderlich sind und brauchbares statistisches Ausgangsmaterial für eine laufende Berechnung dieser Komponenten vorerst nicht zur Verfügung steht. Ferner ist zu bedenken, daß eine grundlegende Neuorientierung und Ergänzung der Konzepte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, bei der große Teile nur vage und arbiträr geschätzt werden könnten, den Aussagewert der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen der Beobachtung der kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen

<sup>11)</sup> Juster, F. T., On the Measurement of Economic and Social Performance, 50th Annual Report, National Bureau of Economic Research, New York, 1970, S. 8–24.

<sup>12)</sup> Okun, A. M., Social Welfare has no Price Tag, Survey of Current Business, 50th Anniversary issue, July 1971, S. 129–133. Skeptisch äußert sich auch Jaszi, G., An Economic Accountant's Ledger, Survey of Current Business, 50th Anniversary issue, July 1971, S. 183–227.

Entwicklung beeinträchtigen würde. Aus dieser Sicht müssen m.E. für die Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zwei Wege eingeschlagen werden.

1. Für die jährlichen und unterjährlichen Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kommt nur eine Weiterentwicklung unter Beibehaltung der gegenwärtigen Grundkonzeption in Betracht. Die meisten Ökonomen und Statistiker sind sich einig darin, daß der die Marktproduktion umfassende Teil der Sozialproduktsberechnung in den Grundzügen unverändert bleiben sollte. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich der Darstellung der Produktionstätigkeit des Staates. Bei Bombach<sup>13)</sup> z. B. klingt der Standpunkt an, daß sich das Sozialprodukt als Aggregat nur auf den Output des privaten Bereichs beziehen sollte, während die Aktivität des öffentlichen Bereichs in einem Satz von Kennzahlen zum Ausdruck kommen könnte. Vor- und Nachteile derartiger Vorschläge sollten sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Mir persönlich erscheint die gegenwärtige Behandlung der Produktionstätigkeit des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für kurz- und mittelfristige Betrachtungen noch als die beste Lösung.

Die Beibehaltung der gegenwärtigen Grundkonzeption bedeutet jedoch nicht, daß Verbesserungen und Ergänzungen nicht erforderlich wären. Eine Vielzahl von Problemen harret der Lösung, z. B. eine zweckmäßigere Behandlung der Forschungsleistungen, Kaufkraftvergleiche und vor allem die Verknüpfung mit dem geplanten System gesellschaftlicher und demographischer Daten (einschl. Sozialer Indikatoren) sowie mit dem angestrebten Umweltstatistiksystem. Hierbei geht es jedoch nicht um eine radikale Umorientierung

<sup>13)</sup> Bombach, G. (siehe Anmerkung 6, S. 13).

der Konzepte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, sondern um ergänzende Konten (z. B. purpose accounts)<sup>14)</sup>, zusätzliche Untergliederungen und Neuzusammenfassungen von Positionen, die Abstimmung der verwendeten Systematiken (z. B. nach gesellschaftlichen Zielbereichen) usw. Daneben sei auf die bereits erwähnten Vervollständigungen auf dem Gebiet der Einkommens- und Vermögensverteilung hingewiesen.

2. Daneben ist an die Entwicklung von Parallelberechnungen auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu denken, in denen versucht wird, in stärkerem Maße als bisher Wohlstandsgesichtspunkte zu berücksichtigen. Bei diesen Berechnungen geht es hauptsächlich um längerfristige Entwicklungsvergleiche für ausgewählte Problemkreise, so daß jährliche Berechnungen — zumindest in einer ersten Phase — nicht erforderlich erscheinen. Die Richtung dieser Arbeiten ist u. a. durch die Arbeiten von Nordhaus und Tobin angedeutet. Erwähnt seien auch die Überlegungen von Baltensperger<sup>15)</sup> zur volkswirtschaftlichen Quantifizierung des Umweltverzehr. Alle diese Ansätze sind jedoch — national wie international — noch nicht so weit gediehen, daß in absehbarer Zeit mit amtlichen Berechnungen in der Bundesrepublik zu rechnen ist. Auch die internationalen Organisationen verhalten sich mit Vorschlägen zu umfassenden Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zurückhaltend. Sie sind vor allem daran interessiert, daß die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedsländer so bald wie möglich in den Rahmen der internationalen Systeme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der gegenwärtigen Form hineinwachsen.

<sup>14)</sup> Siehe Anmerkung 7, Towards a System of Social and Demographic Accounts, S. 83 ff.

<sup>15)</sup> Baltensperger, M., Die volkswirtschaftliche Quantifizierung des Umweltverzehr, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1972, Heft 3, S. 405—423.

