

Wohlfahrtsmessung – Indikatorenset zur Anwendung auf Länderebene aus Sicht des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Wohlfahrtsmessung ist ein eng mit dem Thema Nachhaltigkeit verbundener Aspekt in der anhaltenden Diskussion zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Als zentrales Ziel der Bemühungen wird weltweit angestrebt, Lebensqualität für die heutige Generation und die zukünftigen Generationen zu erzielen und zu sichern. Während Nachhaltigkeitsstrategien Ansprüche an unser Handeln stellen, dient die Wohlfahrtsmessung der Erkenntnis, ob die erreichten Entwicklungsstände von der Gesellschaft als Wohlstand empfunden werden können.

Der Textbeitrag lehnt sich inhaltlich an den Gastvortrag mit dem Thema Wohlfahrtsmessung – Indikatorenset zur Anwendung auf Länderebene (am Beispiel von Sachsen) an, der während der Herbsttagung des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ am 7. und 8. September 2016 im Neuen Rathaus der Stadt Leipzig gehalten und von den Sitzungsteilnehmern intensiv diskutiert wurde.

Auslöser und Entwicklungsschritte

2009 flammte mit der Kritik am Bruttoinlandsprodukt (BIP) eine Diskussion neu auf, die seither ungebrochen auf breiter gesellschaftlicher Ebene – in der Politik und in der Verwaltung, in der Wissenschaft, in der amtlichen Statistik und in den Medien – anhält. Zu den Auslösern der Diskussion zählen zwei im genannten Jahr erschienene Dokumente: die Mitteilung der EU-Kommission „Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel“ und der „Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht“ („Report by the Commission on the measurement of Economic Performance and Social Progress“) [1], [2].

Ein zentraler Konflikt besteht darin, dass das etablierte BIP mit einer einzigen Zahl zwar die Wirtschaftsleistung einer Region in einer Berichtsperiode wiedergibt, aber als Wohlstandsindikator deutliche Grenzen aufweist. Wohlstand, Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung und gesellschaftlicher Fortschritt können mit dem BIP allein nicht abgebildet werden. (Mit der Bedeutung des BIP und der Kritik am BIP setzt sich der Beitrag aus [3] auseinander.)

Die zuletzt stattgefundene gesamtgesellschaftliche Diskussion hat weitestgehend zu dem Konsens geführt, dass es nicht den einen – allumfassenden – Wohlstandsindikator geben kann. Vielmehr soll das BIP zur Stärkung der Gesamtaussagekraft mit geeigneten Indikatoren ergänzt werden. Dabei sind Sets mit einem multidimensionalen Ansatz aus thematisch gruppierten Einzelindikatoren zu favorisieren. Für die Messung von Wohlstand, Lebensqualität, nachhaltiger Entwicklung und gesellschaftlichem Fortschritt sollten Indikatoren aus allen drei Dimensionen (Ökonomie, Soziales, Ökologie) herangezogen werden.

Die Beantwortung der Frage, ob erreichte Entwicklungsstände als Wohlstand empfunden werden können, setzt voraus, dass zum Inhalt von Wohlfahrt, also zu dem, was gemessen werden soll, eine übereinstimmende Meinung in der Gesellschaft existiert. Es kann jedoch lediglich eine allgemein akzeptierte Annäherung an eine Definition formuliert werden (vgl. Abb. 1). Im Abgleich zu diesem Verständnis sind die Indikatoren zur Messung von Wohlfahrt zu bestimmen. Da Wohlfahrt

Abb. 1 Wohlstand (Wohl, Wohlergehen, Wohlfahrt)

- Begriffsinhalt/Begriffsverständnis in der aktuellen Diskussion -

= von Menschen individuell unterschiedlich wahrgenommener, in seiner Gesamtheit von einer Einzelperson, einer Gruppe bzw. Gesellschaft als positiv empfundener Zustand des Lebens, der von ihnen mit dem Bemühen und der Freiheit verbunden wird, sich diesem - in seiner Bewertung von subjektiven Eigenheiten der Menschen abhängigen - Zustand unter den sich ständig verändernden Rahmenbedingungen permanent anzunähern.

ebenso auf subjektiven Bewertungen wie auf objektiven Rahmenbedingungen beruht, unterliegt die Auswahl und Gewichtung der einzelnen Indikatoren individuellen Präferenzen. Umso wertvoller ist die Tatsache, dass im Ergebnis der Diskussionstappen (Einen Überblick zum erreichten Diskussionsstand im Jahr 2012 bietet der Beitrag aus [4].) bereits Vorschläge für Indikatorenbündel vorliegen, die von namhaften nationalen und internationalen Wissenschaftlern bzw. Sachverständigen in intensiver Auseinandersetzung mit der Thematik empfohlen wurden. Auf nationaler/supranationaler Ebene zählen dazu das Indikatorenset für Wirtschaftsleistung sowie Lebensqualität und Nachhaltigkeit aus der Expertise, die im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates 2010 erstellt wurde, und das Indikatorenset, das 2013 im Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität verankert wurde [5], [6]. Für die regionale Ebene liegen für Sachsen und einen Teil der anderen Länder Berichte zum regionalen Wohlfahrtsindex vor, die unter Leitung bzw. Beteiligung des Instituts für interdisziplinäre Forschung e. V. (FEST) erarbeitet worden sind [7]. Diese dienen als wertvolle Grundlage in der Wohlfahrtsdiskussion des jeweiligen Landes. Für den direkten Vergleich der Länder sind sie aber nur bedingt geeignet.

2013 betonte der Präsident des Statistischen Bundesamtes in der Diskussion zur Wohlfahrtsmessung „die Notwendigkeit [...], die statistische Messung nicht nur auf die nationale Ebene zu beschränken, sondern auch zu einer Regionalisierung der Ergebnisse vorzudringen“ [8]. Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen bemüht sich, mit seinen Aktivitäten dieser Empfehlung zu entsprechen. Bereits 2012 ist im Amt das Indikatorenset für Wirtschaftsleistung sowie Lebensqualität und Nachhaltigkeit der deutsch-französischen Sachverständigen [5] für die weiteren Arbeiten auf Ebene der Länder aufgegriffen worden. Ausdrückliches Anliegen des Statistischen Landesamtes war es dabei, ausschließlich nur ein solches bereits empfohlenes Indikatorenset zu verwenden.

Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Das in diesem Bericht zur Wohlfahrtsmessung vorgeschlagene Indikatorenmodell enthält einen Großteil der Indikatoren, die auch im Indikatorenset der deutsch-französischen Sachverständigen zu finden sind. Rückblickend ist einzuschätzen, dass mit der von der Enquete-Kommission geleiteten Arbeit eine der in der jüngsten Vergangenheit umfassendsten Auseinandersetzungen mit dem Thema Wohlfahrtsmessung stattfand. Jedoch war am Ende der Debatte zu dem von der Enquete-

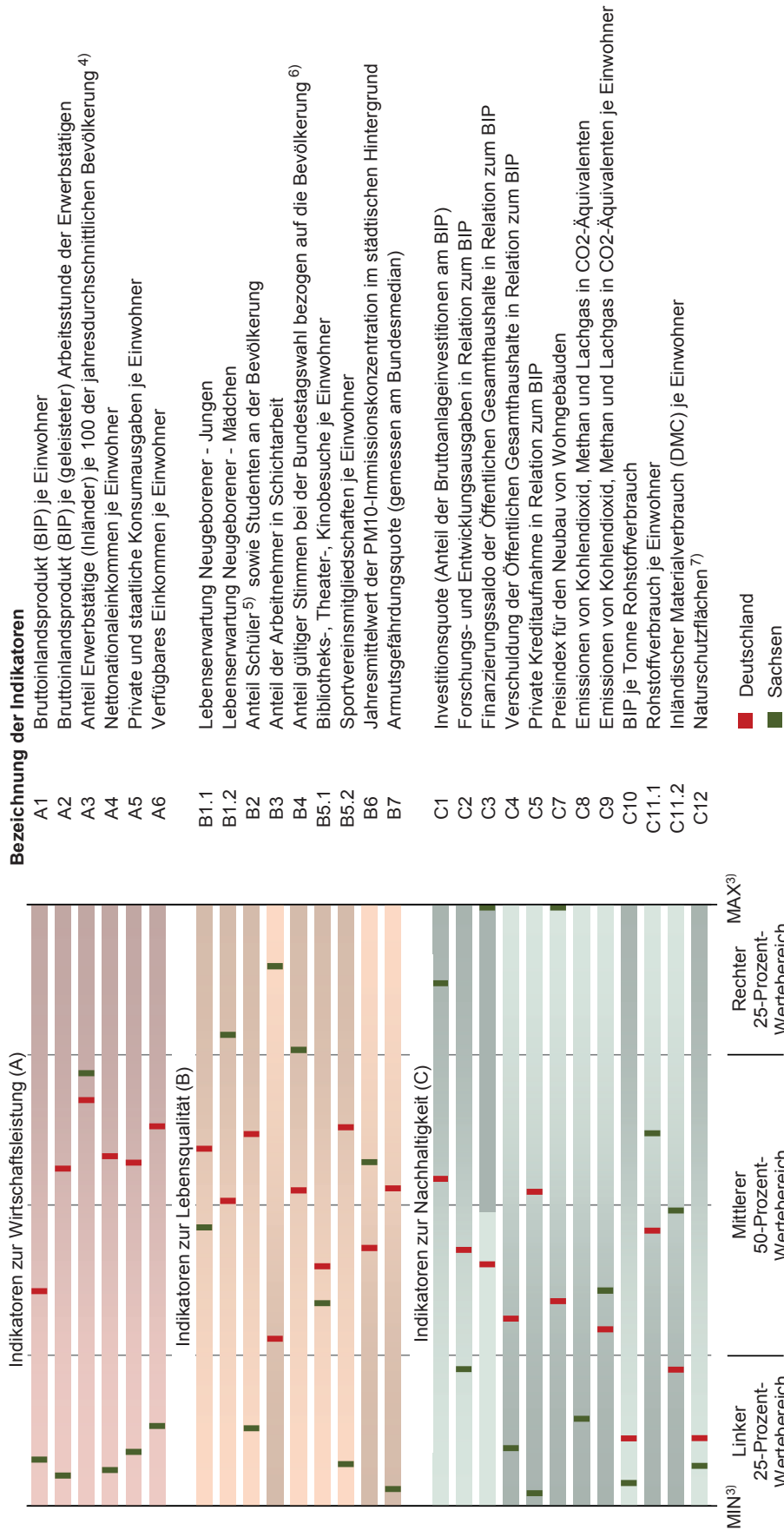
Kommission entworfenen „W3-Indikatoren“-Modell, das Lebensqualität nicht nur über das am Wachstum orientierte Bruttoinlandsprodukt (BIP) definiert und misst, sondern auch anhand der Kriterien „Ökologie“ sowie „Soziales und Teilhabe“, kein fraktionsübergreifender Konsens herzustellen [9]. Wenn auch auf nationaler Ebene vorerst kein Indikatorenset im Rahmen der Wohlfahrtsmessung installiert werden konnte, so hat die Debatte doch deutlich vor Augen geführt, dass die Thematik von hohem gesamtgesellschaftlichen Interesse bleibt. Ein triftiger Grund, um die Arbeiten an dem Indikatorenset zur Anwendung in der Diskussion um Wohlfahrt auf Länderebene fortzusetzen.

Das Indikatorenset zur Anwendung in der Diskussion um Wohlfahrtsmessung auf Länderebene

2013 hatte die Untersuchung, inwieweit das Indikatorenset für Wirtschaftsleistung sowie Lebensqualität und Nachhaltigkeit der deutsch-französischen Sachverständigen mit passenden adäquaten Daten für den Freistaat Sachsen bzw. allgemein mit solchen Daten auf der Länderebene untersetzt werden kann, ergeben, dass das für 19 der 25 Einzelindikatoren im Set grundsätzlich möglich war. Zum ersten Mal stand damit seitens der amtlichen Statistik ein Indikatorenset zur Verfügung, mit dem sich in der Diskussion um Wohlfahrtsmessung jedes der Länder in den Vergleich zu den anderen Ländern und Deutschland stellen konnte. Die Ergebnisse dieser ersten Etappe sind im Heft „Indikatorenset Wohlfahrtsmessung – Ausgabe 2013“, das in der Reihe „Statistisch betrachtet“ vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen herausgegeben wurde, ausführlich dokumentiert [10]. Im weiteren Verlauf der Arbeiten gelang es dem Amt mit Ausnahme des Indikators C6 (reale Aktienkurslücke), alle Indikatoren im Set mit länderspezifischen Angaben zu untersetzen (siehe Abbildung 2). Seit Herbst 2015 sind für 24 der 25 Indikatoren für jedes der Länder die Angaben im Zeitraum 2000 bis zum jeweils verfügbaren aktuellen Rand bei jedem Einzelmerkmal in der Datenbank zum Indikatorenset enthalten. Das trifft auf alle drei Bereiche – Wirtschaftsleistung (A), Lebensqualität (B) und Nachhaltigkeit (C) – zu. Die Vergleichbarkeit der Länder wird durch die Anwendung einheitlicher Methoden gesichert. Eine separat geführte Quelldokumentation bietet parallel zur Datenbank die erforderliche Transparenz zur Herkunft, Periodizität und Verwendung der Angaben im Set. Mit Hilfe der im Amt für die Analyse konzipierten Grafiken, deren Anzahl bewusst auf derzeit sechs Grundvarianten beschränkt wurde, können erste Antworten für eine Reihe von Fragen gegeben werden. Für die Analyse seiner Stärken und Schwächen wird das dafür ausgewählte Land in den

Abb. 2 Regionales Indikatorenset Wohlfahrtsmessung

- Sachsen und Deutschland 2013¹⁾²⁾ innerhalb der Spannen der Länder -



1) Bei A5, B1.1, B1.2, C1, C8 und C9 Angaben zu 2012 sowie bei C2 und C3 zu 2011.
 2) Für den Indikator C6 Reale Aktienkurslücke sind derzeit keine geeigneten Daten für die Länder verfügbar.
 3) Die Zunahme der Farbintensität der Balken kennzeichnet die bei dem jeweiligen Indikator vorzugsweise anzustrebende Entwicklungsrichtung.
 4) Die Spanne reicht vom Bundesland mit dem kleinsten Wert (MIN) bis zum Bundesland mit dem größten Wert (MAX). Das hinter jedem Bundesland kann bei jedem Indikator ein anderes sein.

4) Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren
 5) Schüler allgemeinbildender und berufsbildender Schulen
 6) Bevölkerung im Alter von 18 und mehr Jahren
 7) Anteil der bundeseinheitlich streng geschützten Gebiete an der Landesfläche

Mittelpunkt, in den Vergleich zu den anderen Ländern und zu Deutschland gestellt. Dabei wird seine nach einzelnen Entwicklungsstufen erreichte Position näher betrachtet. Zuvor wird jedoch ermittelt, in welchem Maß die Entwicklungen in allen Ländern den Vergleichsrahmen verändert haben. Die ergänzend zu jedem Einzelindikator vorhandenen Kennblätter wurden erarbeitet, um die inhaltliche Auseinandersetzung, Analyse und Argumentation zu unterstützen. Eine der sechs für die Analyse zur Verfügung stehenden Grafikvarianten wird im Folgenden mit den Ergebnissen für Sachsen vorgestellt (siehe Abbildung 2). Diese Grafik umfasst alle 24 derzeit auf Länderebene untersetzbaren Indikatoren aus den drei Bereichen Wirtschaftsleistung (A), Lebensqualität (B) und Nachhaltigkeit (C). Mit Hilfe dieser Grafik lässt sich vergleichend über alle Indikatoren erkennen, an welcher Position Sachsen 2013 bei jedem der Indikatoren innerhalb der Spanne der Länder und im Vergleich zu Deutschland lag. Da die Indikatoren im Set in sehr unterschiedlichen Maßeinheiten vorliegen, mussten sie vorab auf ein einheitliches Maß normiert werden. Erst damit wurde ihre direkte Vergleichbarkeit sichergestellt. Im Bereich Wirtschaftsleistung (A) zeigt sich für Sachsen ein relativ homogenes Bild und in den beiden anderen ein heterogenes. Außer bei der Erwerbstätigenquote (A3) liegt Sachsen bei den Indikatoren zur Wirtschaftsleistung jeweils in der Nähe des Landes mit dem kleinsten Wert. Gleichzeitig existiert ein deutlicher Abstand zu Deutschland und zum jeweiligen Land mit dem Spitzenwert. Insgesamt stellt sich damit die sächsische Position in diesem Bereich auf den ersten Blick zwar als vergleichsweise ungünstig anzunehmen dar, kann aber im Zusammenhang mit einer ergänzenden Betrachtung der Entwicklungen und Variationsbreiten der Indikatoren trotzdem eine möglicherweise positive Bewertung durch die sächsische Gesellschaft in der Wohlstandsdiskussion erfahren. In den beiden anderen Bereichen ist die Position von Sachsen z. B. bei der Lebenserwartung der Mädchen (B1.2) und der Investitionsquote (C1) als vergleichsweise günstig und beim Anteil der Arbeitnehmer in Schichtarbeit (B3), der Rohstoffproduktivität (C10) und den Naturschutzflächen (C12) als vergleichsweise ungünstig für 2013 anzusehen. Die Darstellung der sächsischen Position geschieht in einem objektiven, einheitlichen Bewertungsrahmen, also völlig unabhängig davon, ob im Verständnis der sächsischen Gesellschaft zu Wohlfahrt einzelnen Indikatoren eine höhere oder geringere Bedeutung als den anderen Indikatoren zuerkannt wird. Diese Bewertung geschieht erst in der Auseinandersetzung während der Diskussion. In Ergänzung zu dieser Positionsbestimmung können mit Hilfe der anderen fünf konzipierten Grafikgrundvarianten weitere Sachverhalte in die Analyse einbezogen werden. Diese zeigen dann für

jeden Indikator u. a. dessen Variationsbreite über alle Länder zu ausgewählten Betrachtungszeitpunkten sowie die größte und kleinste Veränderung eines einzelnen Landes innerhalb eines Betrachtungszeitraums. Nicht nur die Richtung der Veränderungen wird erkennbar, sondern auch, ob die Unterschiede zwischen den Ländern zu- oder abgenommen haben.

Dieser Beitrag ermöglicht lediglich einen ersten Überblick zu den Auslösern der Diskussion um Wohlfahrtsmessung, die auch auf Ebene der Länder geführt wird, sowie zu den Aktivitäten, die das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen in diesem Zusammenhang unternommen hat. Näheres lesen Sie in der Neuauflage des Heftes in der Reihe „Statistisch betrachtet“ mit dem Titel „Indikatorenset Wohlfahrtsmessung – Ausgabe 2017“. Diese Publikation stellt die Ergebnisse zum derzeitigen Arbeitsstand umfassend dar. Die Diskussion um Wohlfahrt und seine Messung wird somit fortgeführt.

Quellen:

- [1] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: – Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel. Komm(2009), 433: URL: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:DE:PDF
- [2] Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, URL: www.insee.fr/en/information/2662494.
- [3] Hoffmann, S. u. W.-D. Speich: Das rechte Maß – die Ergänzung des BIP in der aktuellen Diskussion um Wohlstand, nachhaltige Entwicklung und Fortschritt. In: Statistik in Sachsen, 1/2010, S. 14-18.
- [4] Hoffmann, S. u. W.-D. Speich: Bruttoinlandsprodukt (BIP) und mehr – aktueller Stand der Diskussion. In: Statistik in Sachsen, 3/2012, S. 34-44.
- [5] Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorenset, Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates, Dezember 2010.
- [6] Enquete-Kommission [des Deutschen Bundestags] Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Abschlussbericht Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“, Kommissionsdrucksache 17(26)87, 28. Januar 2013
- [7] Der regionale Wohlfahrtsindex für Schleswig-Holstein (2011), Bayern und Sachsen (jeweils 2013), Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen (jeweils 2014) und Nordrhein-Westfalen (2015), unterschiedliche Herausgeber unter Leitung bzw. Beteiligung der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft – Institut für interdisziplinäre Forschung e.V. (FEST), Heidelberg
- [8] Präsident des Statistischen Bundesamtes, Schreiben vom 28. Oktober 2013 an die Präsidentin des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen
- [9] Deutscher Bundestag, PuK 2 – Parlamentsnachrichten, Lebensqualität und Nachhaltigkeit, Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ vom 13.05.2013 (hib 259/2013)
- [10] Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Indikatorenset Wohlfahrtsmessung – Ausgabe 2013. In der Reihe: Statistisch betrachtet, September 2013