

235

Wie schafft es die Zahl in die Politik?

Indikatorensätze im Spannungsfeld
zwischen politisch Gewünschtem und
statistisch Machbarem

Beate Jochimsen und Christian Raffer

April 2014

Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Die *RatSWD Working Papers* Reihe startete Ende 2007. Seit 2009 werden in dieser Publikationsreihe nur noch konzeptionelle und historische Arbeiten, die sich mit der Gestaltung der statistischen Infrastruktur und der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen, publiziert. Dies sind insbesondere Papiere zur Gestaltung der Amtlichen Statistik, der Ressortforschung und der akademisch getragenen Forschungsinfrastruktur sowie Beiträge, die Arbeit des RatSWD selbst betreffend. Auch Papiere, die sich auf die oben genannten Bereiche außerhalb Deutschlands und auf supranationale Aspekte beziehen, sind besonders willkommen.

RatSWD Working Papers sind nicht-exklusiv, d. h. einer Veröffentlichung an anderen Orten steht nichts im Wege. Alle Arbeiten können und sollen auch in fachlich, institutionell und örtlich spezialisierten Reihen erscheinen. Die *RatSWD Working Papers* können nicht über den Buchhandel, sondern nur online über den RatSWD bezogen werden.

Um nicht deutsch sprechenden Nutzer/innen die Arbeit mit der neuen Reihe zu erleichtern, sind auf den englischen Internetseiten der *RatSWD Working Papers* nur die englischsprachigen Papers zu finden, auf den deutschen Seiten werden alle Nummern der Reihe chronologisch geordnet aufgelistet.

Einige ursprünglich in der *RatSWD Working Papers* Reihe erschienenen empirischen Forschungsarbeiten sind ab 2009 in der RatSWD Research Notes Reihe zu finden.

Die Inhalte der *RatSWD Working Papers* stellen ausdrücklich die Meinung der jeweiligen Autor/innen dar und nicht die des RatSWD.

Herausgeber der RatSWD Working Paper Series:

Vorsitzender des RatSWD (2007/2008 Heike Solga; seit 2009 Gert G. Wagner)

Geschäftsführer des RatSWD (Denis Huschka)

Wie schafft es die Zahl in die Politik?

Indikatorensätze im Spannungsfeld zwischen politisch
Gewünschtem und statistisch Machbarem

Beate Jochimsen

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

*Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“
DIW Berlin*

Christian Raffer

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Abstract

Will die Politik evidenzbasierte Entscheidungen über die Steuerung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt und Lebensqualität treffen, so bedarf sie statistisch abgesicherter Informationen über die vergangene, aktuelle und auch künftige Entwicklung relevanter Phänomene. Vor dem Diktum einer nachhaltigen Entwicklung sind in den letzten Jahrzehnten zahlreiche neue Ansätze der Wohlfahrtsmessung entstanden. Sie sollen es Politikern, aber auch der Öffentlichkeit erleichtern, mit möglichst geringem Aufwand effektiv Informationen über den gesellschaftlichen Fortschritt zu gewinnen. Dahinter steht die Einsicht, dass das Bruttoinlandsprodukt kein geeigneter, umfassender Wohlfahrtsindikator ist. Eines der jüngsten Beispiele ist der deutsche W^3 -Indikatorensatz der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. Das vorliegende Papier führt den Prozess der Konstruktion alternativer Wohlfahrtsmaße (Operationalisierung) einer allgemeinen Systematik zu. Darüber hinaus werden anhand eines Drei-Stufen-Modells strukturimmanente Divergenzen zwischen dem politisch Gewünschten und dem statistisch Machbaren gezeigt. Diese Divergenzen werden anhand der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ veranschaulicht. Es lässt sich zeigen, dass für evidenzbasierte politische Entscheidungen nicht nur die Konstruktion eines alternativen Wohlfahrtsmaßes erforderlich ist. Vielmehr hat es die Zahl erst dann in die Politik geschafft, wenn dort der Wille zu einer Perspektivenerweiterung bei der Wohlstandsmessung vorhanden ist. Nur dann werden die Ergebnisse der Enquete-Kommission – oder ähnlicher Institutionen – umgesetzt.

1. Einleitung

Die Diskussion um alternative Wohlfahrtsmaße als Ersatz oder Ergänzung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hat die rein wissenschaftliche Sphäre längst hinter sich gelassen. Waren es mit William Nordhaus und James Tobin im Jahr 1972 noch zwei Ökonomen der Universität Yale, die aus akademischem Antrieb heraus das BIP einer Revision unterzogen haben und mit dem „Measure of Economic Welfare“ das erste alternative Wohlfahrtsmaß der Geschichte vorlegten (Tobin/Nordhaus 1972: 24, Schmidt/Aus dem Moore 2012: 59), wird seit einigen Jahren auch auf höchster politischer Ebene darüber diskutiert. Verwiesen sei etwa auf die EU-Initiative „GDP and Beyond“ (Europäische Kommission 2013: 4) oder die von der französischen Regierung angeregte Expertenkommission um Joseph Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi (Stiglitz et al. 2009). Letztere sorgte mit ihrem Bericht sogar für einen Durchbruch des Themas in der öffentlichen Wahrnehmung (Schmidt/Aus dem Moore 2012: 62). Nach einer Expertise der deutschen und französischen Sachverständigenräte (SVR 2010) hat in Deutschland in jüngster Zeit die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ mit den W³-Indikatoren einen eigenen Vorschlag für ein alternatives Wohlfahrtsmaß vorgelegt (Enquete 2013: 276). Weitere nationale Initiativen gibt es darüber hinaus etwa in Großbritannien, Kanada, Australien oder in den USA (Jochimsen 2012: 21).

All das zeigt: Die Suche nach Methoden, den gesellschaftlichen Fortschritt umfassender zu messen als es bislang mit dem Bruttoinlandsprodukt geschehen ist, beschäftigt Bürger, Politiker und Wissenschaftler weltweit. Während das Ziel die beteiligten Parteien offenbar mühelos eint, kann die Konstruktion von alternativen Maßen im Detail durchaus konfliktgeladen ablaufen. Das liegt nicht nur daran, dass die Frage nach den Dimensionen der Wohlfahrt grundsätzlich eine hochgradig subjektive ist (Enquete 2013: 234). Eine Ursache kann zudem die Divergenz zwischen dem sein, was politisch Gewollt und statistisch Umsetzbar ist. Denn bei Weitem nicht jedes ökonomische, ökologische oder soziale Phänomen lässt sich in der vollen Schärfe statistisch abbilden (SVR 2010:5). Diese Divergenz findet ihre Ursache in unterschiedlichen fachlichen Hintergründen, Zielvorstellungen und Diskussionskulturen, die Statistiker, Politiker und Wissenschaftler in die Debatte tragen. In der Konsequenz können ganze Indikatorenbereiche entweder unbesetzt bleiben, wie etwa im OECD-Indikatorenset zum Monitoring von Green Growth der Bereich der Aus- und Weiterbildung (OECD 2011: 32). Oder es werden schwache Datenlagen hingenommen und statistisch auszugleichen versucht, wie es

beispielsweise der Nationale Wohlfahrtsindex in der Frage der nicht-marktvermittelten Produktion macht (Diefenbacher/Zieschank 2013: 83-87). Eine weitere Möglichkeit besteht in der Nutzung von Proxi-Indikatoren, die stellvertretend für das zu beobachtende Phänomen eine mehr oder weniger treffsichere Aussage ermöglichen (SVR 2010: 13). Beinahe immer mündet die Beschränkung in der Datenlage jedoch in die Forderung nach einem verbesserten statistischen Berichtswesen.

Die vorliegende Arbeit beschreibt den langen Weg, bis aus Zahlen Wissen entsteht, das in öffentliche Diskussionen und politische Entscheidungen eingeht. Sie untersucht das Auseinanderfallen von politischen Ansprüchen und statistischen Möglichkeiten. Unsere Hypothese lautet, dass eben dieses Auseinanderfallen ein strukturelles Problem bei der Operationalisierung von indikationsbasierten Wohlfahrts- oder Nachhaltigkeitskonzepten ist. Wir entwickeln ein Drei-Stufen-Modell, bestehend aus Daten-, Politik- und Umsetzungsstufe zur Beschreibung dieses Problems. In Abschnitt 2 wird das Spannungsfeld zwischen der Daten- und der Politikstufe näher beschrieben. Abschnitt 3 beleuchtet die Frage der Definition eines Indikators und welchen Anforderungen er genügen sollte. Die Vor- und Nachteile aggregierter Indices und Indikatorensets werden im vierten Abschnitt dargelegt. Abschnitt 5 befasst sich mit dem Konstruktionsprozess der W³-Indikatoren, bevor in Abschnitt 6 die bis dahin nur theoretisch ausgeführte Hypothese an vier konkreten Beispielen aus der Arbeit der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ belegt wird. Abschnitt 7 befasst sich mit der Umsetzungsstufe und zielt damit auf die politische Implementierung des W³-Indikatorensatzes. Die Arbeit schließt mit Abschnitt 8, der sich finalen Bemerkungen zur Frage „Wie schafft es die Zahl in die Politik“ widmet.

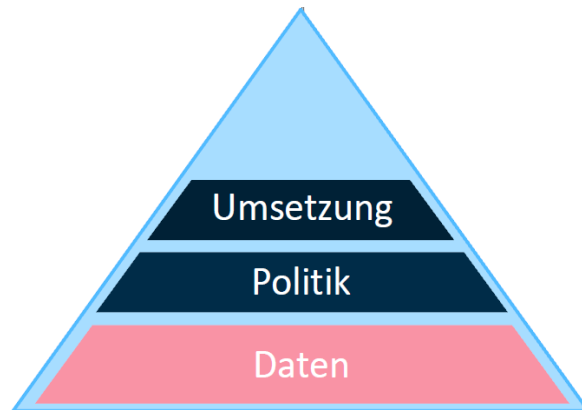
2. Im Spannungsfeld zwischen Daten- und Politikstufe

Die Leitfrage „Wie schafft es die Zahl in die Politik?“ wird in der vorliegenden Arbeit über ein Drei-Stufen-Modell beantwortet (Abbildung 1). Auf der Daten-Stufe geht es zunächst darum eine Vielzahl von Indikatoren zu bilden. Im Zentrum steht hier eine Überlegung des Machbaren angesichts der Begrenztheit verfügbarer Daten, statistischer Verfahren und finanzieller Ressourcen. Auf der Politikstufe wird zielorientiert argumentiert. Politiker wünschen sich in der Regel einfache Zahlen, die komplexe Phänomene reduzieren und somit erklärbar machen. Ebenfalls der politischen Stufe zuzuordnen sind die Institutionen, die die Brücke zur Daten-Stufe herstellen und quasi im Kompromiss-Verfahren alternative Wohlfahrtsmaße kon-

struieren. Hier ist auch die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ anzusiedeln. Auf der Umsetzungsstufe geht es schließlich darum, die Ergebnisse politisch zu implementieren.

Abbildung 1: Drei-Stufen-Modell

Der Weg der Zahl in die Politik geht über ein Drei-Stufen-Modell. Auf der Umsetzungsstufe wird versucht, das zwischen Daten- und Politik-Stufe ausgehandelte Ergebnis politisch zu implementieren.



Eigene Abbildung

Die Datenstufe: Konstrukteure alternativer Wohlfahrtsmaße zielen darauf ab, den gesellschaftlichen Fortschritt in unterschiedlichen Bereichen anhand aktueller Entwicklungen darzustellen. Dafür greifen sie in der Regel auf verschiedene Einzel-Indikatoren zurück, die sie in einen gemeinsamen Kontext bringen (Bardt et al. 2012: 53, siehe dazu auch Abschnitt 4). Die Grundlage dieser Einzel-Indikatoren ist die Arbeit der zumeist amtlichen Statistik, im Modell angesiedelt auf der Datenstufe. Sie besteht in einem ersten Schritt darin, die interessierenden Phänomene mit qualitativen oder quantitativen Methoden zu messen und so die notwendigen Daten überhaupt erst verfügbar zu machen (Moldan et al. 2012: 7). Dabei werden enorme Informationsströme statistisch aufbereitet und über Aggregation, Quotenbildung oder die Darstellung in Zusammenhängen handhabbar und interpretierbar gemacht (Ciegis et al. 2009: 34). Trotz intensiver Bemühungen in der Bildung von Indikatoren vor allem im Bereich des Nachhaltigkeitsmonitorings stößt die Statistik hier jedoch regelmäßig auf Schwierigkeiten der empirischen Arbeit mit den verfügbaren Datenbeständen¹ (Bieling 2003: 20, SVR 2010: 5). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weist explizit darauf hin, dass aufgrund der Begrenztheit von Daten und Methoden die Wissenschaft nie

¹ Zu einer Diskussion statistischer Messprobleme im Bereich der Bildungsstatistik, siehe bspw. Schimpl-Neimanns (2013). Einen Einblick in die Grenzen der statistischen Abbildung von Einkommens- und Vermögensverteilung liefert Gert G. Wagner (2013: 10).

dazu in der Lage sein wird, den gesellschaftlichen Fortschritt perfekt abzubilden. Selbst wenn alle Messfehler ausgeschlossen werden könnten, bliebe ein statistischer Unschärfebereich, der manche Aspekte der Wohlfahrt in Bereiche außerhalb des Beobachtbaren rückte. Um die Qualität ihrer Ergebnisse zu sichern, hat die amtliche Statistik den Umgang mit statistischen Fehlern dezidiert im Blick und berücksichtigt bei der Hinzunahme und Interpretation von Daten deren potentielle oder tatsächliche qualitative Begrenztheit (Statistisches Bundesamt 2006: 13-14). Insgesamt pflegt das Statistische System damit einen – zu Recht – defensiven und vorsichtigen Umgang mit dem eigenen Datenmaterial. Die von der Datenstufe aufbereiteten Informationen sind oft öffentlich zugänglich. Häufig bieten sie der Fachwelt bereits eine hohe Erklärungskraft. Allerdings sind viele Indikatoren in der Politik und in der breiten Öffentlichkeit – von einzelnen Ausnahmen wie dem BIP oder der deutschen Arbeitslosenquote abgesehen – wenig präsent und ohne eine Einbettung in einen erklärenden Kontext z.B. durch die Politik unverständlich.

Die Politikstufe: In einer so komplexen Welt wie der unseren sind Indikatoren Informationswerkzeuge für die (Wissens-)Gesellschaft und vor allem die Politik (SVR 2010: 3). Wohlfahrts- und Nachhaltigkeitsindikatoren kommunizieren verdichtete Informationen, anhand derer sich veranschaulichen lässt, was ein gutes individuelles oder kollektives Leben erfordert. Um sich auf einer sachlichen Basis mit politischen Zielen auseinanderzusetzen, sind sie für die Politik schlicht unabdingbar (Wagner 2013: 7-8). Gerade auch Nachhaltigkeitsindikatoren sind daher als vereinfachendes Kommunikationswerkzeug zu verstehen. Sie helfen dabei, politische Entscheidungen auf einer gemeinsamen, empirisch-statistischen Plattform zu treffen, sie einer breiten Masse von Bürgern nachvollziehbar zu erklären und schließlich den Erfolg der daraus resultierenden politischen Entscheidungen ex post zu evaluieren (Cieigis 2009: 34, Zieschank 2006: 4, Bardt 2011: 13). Um all diese Ziele zu erreichen, sind Politiker darauf angewiesen, eine begrenzte Anzahl von leicht verständlichen Indikatoren zur Verfügung zu haben. Das Dilemma wird an dieser Stelle offensichtlich: Einerseits muss konkrete Politik auf einer umfangreichen Untersuchung aller wichtigen Informationen und damit einer breit angelegten Auswahl von Indikatoren beruhen, die alle möglichen Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens widerspiegeln, andererseits ist es unumgänglich, dass sie sich auf eine begrenzte Anzahl von Indikatoren konzentriert (SVR 2010: 12). Offensichtlich ist, dass damit der Verlust einzelner Aspekte einhergehen muss. Die Auswahl erfordert politische Entscheidungen für, in der Regel aber vor allem gegen einzelne Indikatoren. Hier spielen neben den Kriterien der wissenschaftlichen und statistischen Solidität vor allem Verhandlungsmacht und die Durchsetzungsfähigkeit einzelner normativer Grundpositionen eine Rolle (Masson

2011: 6). Auch in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ wirkten politische Ziele in die Auswahl der Indikatoren des W³-Indikatorensatzes ein (Tiemann/Wagner 2012: 2-3).

Damit ist das angesprochene Spannungsfeld hinreichend beschrieben. Auf der einen Seite befindet sich die Datenstufe, die beim Sammeln, Aufbereiten, Aggregieren von Rohdaten sowie bei der Herstellung von statistischen Zusammenhängen und Quoten, also bei der Bildung von Indikatoren, aufgrund der Begrenztheit von Datenqualität und statistischen Methoden eher defensiv vorsichtig vorgehen muss. Auf der anderen Seite befindet sich die politische Stufe, die ihre Auswahl an Indikatoren neben inhaltlichen und politischen Überlegungen vor allem auch nach Gesichtspunkten der möglichst leichten Verständlichkeit und einfachen Kommunizierbarkeit trifft. Kurz gesagt: Das statistisch Machbare trifft auf das politisch Gewünschte, und oft sind die beiden Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche nicht deckungsgleich. Die Beratungen der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ sind aus diesem Grund immer wieder an die Grenzen des statistisch Machbaren gestoßen (Enquete 2013: 237).

3. Was ist ein Indikator und welche Anforderungen muss er erfüllen?

In Deutschland gibt es eine rund 60-jährige Tradition in der Anwendung von ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Indikatoren (Zieschank 2006: 1). Auch international reicht die Erfahrung über mehrere Jahrzehnte zurück (Grunwald/Kopfmüller 2012: 77-79). Trotz einer umfangreichen wissenschaftlichen Literatur zum Thema lassen sich aber vor allem Nachhaltigkeitsindikatoren bis heute nicht in einen allgemein akzeptierten definitorischen Rahmen fassen. Grundsätzlich stellen sie ein oft verwendetes Instrument dar, um bestimmte Sachverhalte messen und bewerten zu können. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) legt für Umweltindikatoren folgende Definition fest:

„[An indicator is] a parameter, or a value derived from parameters, which points to, provides information about, describes the state of a phenomenon/environmental area, with a significant extending beyond that directly associated with a parameter value.“
(OECD 2001: 133)

Damit ist ein (Umwelt-)Indikator ein direkt gemessenes Datum oder ein davon abgeleiteter Wert, der zum einen ein konkretes Phänomen beschreibt und zum anderen eine Bedeutung hat,

die über das direkt Gemessene hinausgeht. So gibt der Indikator „Treibhausgas-Emissionen“ nicht nur die tatsächlichen Treibhausgas-Emissionen in Tonnen gemäß der Klassifikation des Kyoto-Protokolls an, sondern verweist darüber hinaus auf die Einhaltung von zuvor definierten Klimazielen (Statistisches Bundesamt 2012: 67, 72). In Anbetracht einer sehr ähnlichen und ebenfalls allgemein gehaltenen Indikatoren-Definition nach Ciegis („*In general terms, an indicator is a quantitative or a qualitative measure derived from a series of observed facts that can reveal relative positions (...) in a given area*“, Ciegis 2009: 34) lässt sich die OECD-Definition auf ökonomische oder soziale (Nachhaltigkeits-)Indikatoren übertragen. Grundsätzlich sollten Indikatoren vier wesentliche Funktionen erfüllen. Die *Informationsfunktion* (1) bezieht sich auf eine angemessene Darstellung komplexer Phänomene, die *Orientierungsfunktion* (2) soll die Identifizierung von Problemlagen und eines eventuellen Handlungsbedarfs sichern, die *Steuerungsfunktion* (3) erlaubt die Beurteilung der Wirksamkeit eingeleiteter Maßnahmen und die *Kommunikationsfunktion* (4) richtet sich auf die Vermittlung der verdichteten Informationen an unterschiedliche Rezipienten (Grunwald/Kopfmüller 2012: 77).

Indikatoren können in unterschiedliche Typologien eingeteilt werden. Grundsätzlich lassen sie sich gemäß dem PSR-Ansatz der OECD in eine Pressure-State-Response-Systematik überführen (Grunwald/Kopfmüller 2012: 80-83, Bieling 2003: 2-3). Sie verweist darauf, dass ein Indikator entweder eine Situation repräsentativ abbildet (state), Veränderungsursachen aufzeigt (pressure) oder auf gesellschaftliche Reaktionshandlungen verweist (response). Daneben lassen sich Indikatoren gemäß ihrer räumlichen (national, international, lokal) oder thematischen Aggregation (ökonomisch, sozial, ökologisch, etc.) unterscheiden, bzw. danach, ob sie auf subjektiven oder objektiven Daten beruhen. Während sich ein objektiver Indikator auf das im besten Fall direkt Beobachtbare stützt, nimmt ein subjektiver Indikator Rückgriff auf die individuellen Ansichten von Befragten über ein bestimmtes Phänomen. Schließlich können Indikatoren auch darüber gefasst werden, wie sie sich im zeitlichen Verlauf zu einer bestimmten Zielgröße verhalten. Sogenannte „Vorlaufende (leading) Indikatoren“ oder „Frühindikatoren“ schlagen zeitlich vorgelagert aus, „Gleichlaufende (coinciding) Indikatoren“ reagieren parallel und „Nachlaufende (lagging) Indikatoren“ mit einer gewissen Zeitverzögerung.

Damit Indikatoren zu einem aussagekräftigen Werkzeug der Politikberatung werden, sollten sie eine ganze Reihe von Anforderungen erfüllen. In der wissenschaftlichen Debatte gehen die Ansichten über diese Anforderungen zwar im Einzelnen durchaus auseinander, im Wesentlichen sind sie aber deckungsgleich (vgl. Diefenbacher 2009: 685-686, Bieling 2003: 2-3, Bardt

2011: 13-14, Masson 2011: 5-6). In der Enquete-Kommission wurde besonderer Wert auf folgende Kriterien gelegt (Enquete 2012: 11-13, siehe auch Tabelle 1): Zunächst muss ein Indikator über analytische *Aussagefähigkeit* verfügen.

Tabelle 1: Indikatoren-Anforderung gemäß der Enquete-Kommission

Indikatoren-Anforderung	Hintergrund
Analytische Aussagefähigkeit	Wissenschaftliche und technische Absicherung nach internationalen Standards und/oder politischem Konsens.
Einfachheit	Die Konstruktion eines Indikators muss klar und leicht nachvollziehbar sein.
Gute Kommunizierbarkeit	Ein Indikator muss der Öffentlichkeit vermittelbar sein.
Messbarkeit	Das zugrundeliegende Phänomen muss grundsätzlich statistisch abbildbar sein.
Datenverfügbarkeit	Das zugrundeliegende Datenmaterial muss in ausreichender Qualität erhoben werden.
Regelmäßigkeit	Erhebung der Daten in mind. jährlichen Abständen
Betrachtung im Zeitablauf muss möglich sein	Der Indikator muss Entwicklungsverläufe des betrachteten Phänomens über die Zeit abbilden.
Internationale Vergleichbarkeit	Ein Indikator muss anhand internationaler Vergleichswerte einzuordnen sein.
Nicht beeinflussbar durch politische Handlungen	Die Politik darf keine Einflussmöglichkeit auf die Ergebnisse haben.
Konsensualität in der Enquete-Kommission	Ein Indikator wird nur auf Grundlage einer Konsensentscheidung der Enquete-Kommission (Projektgruppe 2) in das Set der W ³ -Indikatoren aufgenommen

Eigene Abbildung (vgl. Enquete 2012: 11-13, Diefenbacher 2009: 685-686, Bieling 2003: 2-3, Bardt 2011: 13-14, Masson 2011: 5-6)

Das bedeutet, er muss wissenschaftlich wie technisch abgesichert sein, auf internationalen Standards oder politischem Konsens beruhen und an ökonomische Modelle oder naturwissenschaftliche Informations- und Prognosesysteme anpassbar sein (Bieling 2003: 2). Zudem muss ein Indikator einfach sein (Anforderung: *Einfachheit*), also ausreichend eindeutig und

simpel, um gut kommuniziert (Anforderung: *Gute Kommunizierbarkeit*) und verstanden werden zu können (Bardt 2011: 13-14). Ein Indikator muss generell messbar sein, was auf die oben beschriebene Begrenztheit von Datenmaterial verweist (Anforderung: *Messbarkeit*). Das bedeutet auch, dass die Rohdaten zu überschaubaren privaten und öffentlichen Kosten sowie ohne Verletzung von Privatsphäre- und Datenschutzrechten erhoben werden können (SVR 2010: 14). In eine ähnliche Richtung geht die Anforderung „*Datenverfügbarkeit*“, die besagt, dass die einem Indikator zugrundeliegenden Daten überhaupt erhoben werden und in einer ausreichenden Qualität verfügbar sein müssen (Bardt 2011: 14). Die *Regelmäßigkeit* erlegt einem Indikator auf, dass die Daten zumindest auf jährlicher Basis vorhanden sein sollten, denn nur dann kann eine kontinuierliche Berichterstattung gewährleistet werden. Außerdem muss ein Indikator dazu in der Lage sein, Datenverläufe über einen größeren Zeitraum zu beschreiben (Masson 2011: 6). Er muss also sensitiv gegenüber Veränderungen in der Zeit sein und die Identifikation von Trends erlauben (Anforderung: *Betrachtung im Zeitablauf möglich*). Außerdem muss er gut *international vergleichbar* sein (Bieling 2003: 2). Die Enquete-Kommission hat darüber hinaus auf die Anforderung „*Konsensualität in der Enquete*“ Wert gelegt. Zudem sollte ein Indikator *nicht durch politische Handlungen kurzfristig beeinflussbar* sein (Masson 2011: 6, für das Beispiel der Beschäftigtenquote siehe: Enquete 2013: 252).

4. Aggregierter Index oder Indikatorensatz?

Wie eine bestimmte, grundsätzlich normative Vorstellung von Wohlfahrt effektiv in eine Auswahl an Indikatoren überführt werden kann, ist in der Wissenschaft eine kontrovers diskutierte Frage (Grunwald/Kopfmüller 2012: 81-82). Einerseits ist es möglich und auch gängige Praxis, mehrere Einzelindikatoren zu normieren, sie zu gewichten, sie schließlich zu einem alleinstehenden Endwert zu verrechnen und so einen hochaggregierten Wohlfahrtsindex (auch: „composite indicator“) zu produzieren (OECD 2008). Andererseits ist es ebenso weit verbreitet, die Einzelindikatoren ungewichtet nebeneinander zu stellen. Hier ist die Rede von Indikatorensätzen, -sets oder -dashboards. Sowohl in der wissenschaftlichen Praxis als auch in der Politik müssen bei der Entscheidung darüber, wie vorgegangen werden soll, die Vor- und Nachteile beider Methoden gegeneinander abgewogen werden. So unterliegt ein Aggregat stets einer inhaltlichen Unschärfe. Ihm ist nicht mehr unmittelbar anzusehen, auf welchen normativen Annahmen die Auswahl und Gewichtung der einzelnen Teilindikatoren fußte und ob Zielkonflikte berücksichtigt wurden (Nachhaltigkeitsrat 2010: 6). Zudem lässt ein hochaggregierter Einzelwert keine Ableitung von Handlungsstrategien mehr zu, da an ihm keine ein-

zelen Problembereiche mehr erkannt werden können (Bardt 2011: 45-46). So ist es beispielsweise vorstellbar, dass sich ein Teilindikator positiv, ein anderer im selben Maß aber negativ entwickelt. Ein möglicher Handlungsbedarf aufgrund der negativen Entwicklung wird jedoch am „Composite Indicator“ nicht erkannt, da er aufgrund der zwar gegensätzlichen, aber proportional identischen Veränderungen in seinen Einzelwerten unverändert bleibt. Dahinter steht der Verlust von Informationen, die die Teilindikatoren noch vermittelt haben, die aber nach Normierung, Gewichtung und Verrechnung verschleiert werden. Aufgrund dieser Intransparenz sollte aggregierten Indizes darum mit erhöhter Aufmerksamkeit begegnet werden. Diesem Nachteil steht allerdings der Vorteil der einfachen Kommunizierbarkeit gegenüber, da sich eine einzige, griffige Zahl leicht vermitteln lässt.

Auch bei Indikatorensets bleibt das Problem der normativen Einzelwertauswahl bestehen (Kopfmüller/Luks 2003/04: 23). Da hier die einzelnen Indikatoren jedoch nicht aggregiert werden, sondern sichtbar nebeneinander stehen, erlauben sie einen schnellen und detaillierten Einblick in Annahmen und mögliche Zielkonflikte. Hinzu kommt, dass sie aufgrund der zahlreichen Indikatoren die Vielschichtigkeit der Realität und der unterschiedlichen Präferenzen der Menschen adäquater abbilden können. Das allerdings geht wiederum zu Lasten einer einfachen Kommunizierbarkeit (Bardt 2011: 45-46). Bei der Entscheidung darüber, wie viele Indikatoren in den Satz integriert werden sollen, lautet die Daumenregel: Es sollten so wenige wie möglich und so viele als nötig sein (Bossel 1999: XI). Es gilt für die Konstrukteure abzuwägen, wie viele Indikatoren sie zugunsten der effizienten Kommunizierbarkeit und analytischen Handhabbarkeit zu opfern bereit sind (Grunwald/Kopfmüller 2012: 84).

Grundsätzlich kann also festgehalten werden, dass die empirisch belastbare Operationalisierung in der Regel die Zusammenführung von Einzelindikatoren in Form eines Sets (oder auch Composite Indicators) erfordert (Masson 2011: 6). Aufgrund des sehr subjektiven Charakters von zugrunde gelegten Nachhaltigkeits²- oder Wohlfahrtskonzepten bleibt die Auswahl an Indikatoren immer normativ und damit angreifbar (Kopfmüller/Luks 2003-2004: 23). Nichtsdestotrotz folgt ein verbreitetes Vorgehen der sogenannten „traditionell-wissenschaftlichen“ Methode (Diefenbacher 2009: 684). Konkret wird das Konzept deduktiv in bestimmte Dimensionen gegliedert. Diesen Dimensionen werden in einem nächsten Schritt entweder erst Unterdimensionen oder direkt Indikatoren und ggf. konkrete Zielwerte zuge-

² Heute allgemein akzeptiert ist das Nachhaltigkeitsverständnis, wie es von der Brundtland-Kommission formuliert wurde. Es versteht unter Nachhaltigkeit: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987: 46).

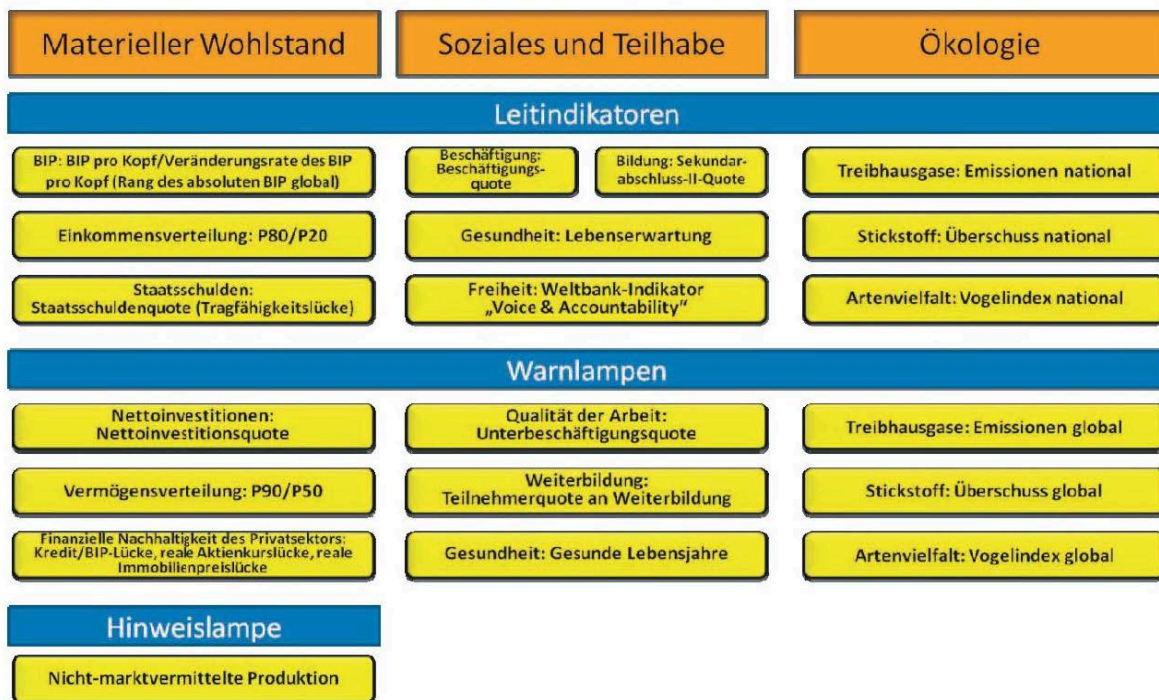
ordnet. So lässt sich am Ende der Untersuchungsgegenstand anhand vielfältiger Merkmalsausprägungen konkretisieren.

5. Zur Auswahl der W³-Indikatoren

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hat sich aufgrund der oben ausgeführten Überlegungen dezidiert gegen einen hochaggregierten Index entschieden (Enquete 2013: 236-237). Vielmehr erarbeitete sie einen Indikatorensetz, der einem Nachhaltigkeitsverständnis gemäß der Brundtland-Kommission folgt. Dabei ist sie dem traditionell-wissenschaftlichen Vorgehen gefolgt und hat ihre Vorstellung von gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt unter der Nebenbedingung der Nachhaltigkeit zunächst in die drei Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Soziales und Teilhabe“ sowie „Ökologie“ unterteilt, die klassischen Dimensionen der Nachhaltigkeit (Diefenbacher 2009: 683-684). Der Indikatorensetz (siehe Abbildung 2) besteht beinahe ausschließlich aus objektiven Indikatoren, lediglich der Freiheits-Indikator „Voice and Accountability“ wird aus subjektiven Ursprungsdaten konstruiert (Enquete 2013: 261-264).³ Überwiegend handelt es sich bei den Indikatoren um jene der State-Klasse, die Aussagekraft für den geografischen Raum der Bundesrepublik besitzen. Im Vergleich zu zahlreichen anderen existierenden Indikatorensets hat die Enquete-Kommission den eher unkonventionellen Ansatz gewählt, die Indikatoren in sogenannte Leit- und Warnlampen-Indikatoren zu unterteilen (Enquete 2013: 237, sowie Abbildung 2). Während die Leit-Indikatoren in jeder Berichtsperiode publiziert werden sollen, treten die Warnlampen-Indikatoren erst dann in den Vordergrund, wenn sie bestimmte Grenzwerte überschreiten oder ihre Entwicklung in eine unerwünschte Richtung voranschreitet. Lediglich ein Indikator wurde mit dem Status der „Hinweislampe“ versehen. Es handelt sich dabei um die nicht-marktvermittelte Produktion. Da der Themenbereich einerseits von Beginn an als so grundlegend für das Verständnis der Dimension „Materieller Wohlstand“ erachtet wurde, dass nicht auf ihn verzichtet werden konnte, andererseits jedoch die Datenlage aufgrund der Erhebung im 10-Jahres-Turnus unzureichend ist, wird der Indikator immer dann publiziert, wenn eine neue Erhebung stattgefunden hat (Enquete 2013: 250-251). Die Unterteilung in Leit- und Warnlampen-Indikatoren erleichtert die Vermittlung des Indikatorensetzes deutlich (siehe dazu auch: Diefenbacher/Zieschank 2013: 37).

³ Darüber hinaus beruht die Warnlampe „Unterbeschäftigungsquote“ auf Umfrageergebnissen.

Abbildung 2: Der W^3 -Indikatorensatz im Detail



Der W^3 -Indikatorensatz im Detail. (Für eine ausführliche inhaltliche Erläuterung aller Indikatoren sowie einer Besprechung der Gründe, die zu ihrer Auswahl geführt haben, siehe: Enquete 2013: 238-274.)

Das Drei-Stufen-Modell überführt den zuerst theoretisch und danach am Beispiel der Enquete-Kommission praktisch beschriebenen Prozess der Operationalisierung angesichts der beteiligten institutionellen Ebenen in ein zeitliches Ablaufschema. Es zeigt deutlich, dass im Zentrum die Politische Stufe steht. Sie hat die Aufgabe, alle wesentlichen Annahmen über das zugrunde gelegte Wohlfahrtskonzept sowie Entscheidungen über die Art und Weise der Operationalisierung und der Auswahl an Indikatoren zu treffen. Sie wird in ihren Entscheidungen von den in der zeitlich davor liegenden Datenstufe erhobenen und aufbereiteten Daten begrenzt. Die zeitlich nachgelagerte Umsetzungsstufe kümmert sich schließlich um die konkrete Implementierung (siehe Abschnitt 7)

6. Vier Spannungsfälle zwischen Daten- und Politikstufe

Die Hypothese dieser Arbeit ist, dass bei der Auswahl der Indikatoren regelmäßig systembedingte Schwierigkeiten auftreten. Sie resultieren aus dem Spannungsfeld zwischen der Daten- und der Politik-Stufe, also aus dem strukturell immanenten Auseinanderfallen des politisch

Gewünschten und des statistisch Machbaren. Belegt wird diese Hypothese anhand von vier Beispielen aus der Arbeit der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. Es handelt sich um den Auswahlprozess der Leitindikatoren „Einkommensverteilung“, „Beschäftigungsquote“ sowie „Voice and Accountability“, des Warnlampen-Indikators „Vermögensverteilung“ und der Hinweislampe „Nicht-Marktvermittelte Produktion“. Dabei wird jeweils identisch vorgegangen: Zunächst wird auf Grundlage des Einsetzungsbeschlusses⁴ der Enquete-Kommission daran erinnert, welche Forderungen die Politik-Stufe im Hinblick auf die Indikatoren gestellt hat. In einem zweiten Schritt wird gezeigt, welche statistischen Grenzen die Daten-Stufe diesen Forderungen gesetzt hat. In einem dritten Schritt wird schließlich auf die „Kompromiss-Lösung“ verwiesen, die die Enquete-Kommission gewählt hat.

6.1. „Einkommens- und Vermögensverteilung“

Gemäß Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages sollte die Enquete-Kommission einen „ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator“ entwickeln, der als Grundlage zur Beurteilung politischer Entscheidungen im Hinblick auf Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt dient (Enquete 2013: 805). Unter anderem sollte dabei der Aspekt der „gesellschaftlichen Verteilung von Wohlstand“ berücksichtigt werden. Damit hat der Deutsche Bundestag als oberstes Entscheidungsgremium der Politischen Stufe für den Prozess der Operationalisierung vorgeschrieben, einen möglichst aussagekräftigen Indikator für Verteilungseffekte zu finden.

In Anbetracht der in Abschnitt 3 beschriebenen Qualitätsanforderungen zeigt sich, dass dieser politische Auftrag nur dann von einem Indikator gut erfüllt werden kann, wenn er unter anderem grundsätzlich messbar ist, die notwendigen Daten möglichst aktuell verfügbar sind und er eine Betrachtung im Zeitablauf erlaubt. Gerade der Themenkomplex „Einkommens- und Vermögensverteilung“ hat aber mit nicht zu vernachlässigenden empirischen Problemen zu kämpfen (Wagner 2013: 10). So ist allein die statistische Erhebung von Einkommen so komplex, dass die Aufbereitung der Daten der einschlägigen Projekte (Europäische Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen – EU-SILC, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes – EVS und Sozioökonomisches Panel

⁴ Bei einem Einsetzungsbeschluss handelt es sich um den parlamentarisch verabschiedeten, konkreten Auftrag, mit dem eine Enquete-Kommission ausgestattet wird. Für die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ wurde er von den Bundestagsfraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen beantragt und am 23.11.2010 im Bundestag verabschiedet (Enquete 2013: 803-807).

am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung – SOEP) mindestens ein Jahr dauert. Darüber hinaus geben Befragte bei Weitem nicht immer die nötigen Details ihrer Einkommen preis, weshalb hier mit statistischen Methoden fehlende Daten ausgeglichen werden müssen. Insgesamt kann es so zu einer Verzögerung von zwei und mehr Jahren kommen. Die aktuelle Datenverfügbarkeit für einen entsprechenden Indikator ist damit eingeschränkt. Hinzu kommt, dass weite Teile der Einkommen und Vermögen an den Extremen der Verteilung (Wohnungslose und Einkünfte aus Schwarzarbeit einerseits, Einkommens- und Vermögensstarke andererseits) von Umfragen gar nicht oder nicht gut erfasst werden. Außerdem werden in der Betrachtung der Verteilung keine regionalen Unterschiede im Preisniveau berücksichtigt, was die Daten ebenfalls in ihrer Aussagekraft einschränkt.

Um die beschriebenen Grenzen der Daten-Stufe auszugleichen, hat die Enquete-Kommission für die Einkommensverteilung die P80/P20-Relation des monatlichen Nettoäquivalenzeinkommens⁵ und für die Vermögensverteilung das 90/50-Dezilverhältnis herangezogen (Enquete 2013: 242-247), die auf Grundlage von Daten des SOEP berechnet werden. Die Quotenbildung aus dem 80. und dem 20. Perzentil der Einkommensverteilung und aus dem 90. und 50. Dezil der Vermögensverteilung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Werte an den Rändern der Verteilung nicht gut erfasst werden. Dieser Nachteil wird durch die Indikatorenauswahl ausgeglichen. Nichtsdestotrotz bleibt die mangelnde Aktualität des Indikators bestehen. Hinzu kommt eine begrenzte Regelmäßigkeit der Erhebung. Während die Einkommensverteilung auf jährlicher Basis berechnet wird, finden Schwerpunkterhebungen des SOEP zur Vermögensverteilung lediglich alle fünf Jahre statt. Damit unterliegen beide Indikatoren offensichtlichen Schwächen. Die Daten sind weder zum aktuellen Rand verfügbar, noch lässt die Vermögensverteilung eine adäquate Betrachtung über die Zeit zu. Aufgrund mangelnder Alternativen akzeptierte die Enquete-Kommission jedoch diese Einschränkungen.

6.2. Nicht-Marktvermittelte Produktion

Im Einsetzungsbeschluss der Kommission wurde darüber hinaus gefordert, dass der Indikatorenersatz den Aspekt des materiellen Lebensstandards berücksichtigen soll (Enquete 2013: 805). Unbestritten ist, dass sich der materielle Wohlstand nicht nur auf jene Teilbereiche der Produktion beschränken lässt, deren Erzeugnisse am Ende als geldwerte Güter und Dienstleistun-

⁵ Das monatliche Nettoäquivalenzeinkommen pro Person ist das nach Haushaltsmitgliedern gewichtete, monatliche Haushaltseinkommen nach Umverteilung (Enquete 2013: 242).

gen auf den Märkten landen (SVR 2010: 35). Wesentliche Faktoren sind hier zudem privat verrichtete Haus-, Garten- und Heimwerkerarbeiten sowie innerfamiliäre Pflege- und Erziehungsleistungen. Sie lassen sich unter dem Begriff der nicht-marktvermittelten Produktion zusammenfassen und gehen nicht in die Berechnung des materiellen Wohlstands mit ein. Ihre Nicht-Berücksichtigung gilt als eine der wesentlichen Schwächen des Bruttoinlandsprodukts als Maß für materiellen Wohlstand. Die Enquete-Kommission hat anerkannt, dass dieser umfassende Bereich der Produktion in einem ganzheitlichen Maß für gesellschaftliche Wohlfahrt nicht ausgeblendet werden kann und darum Eingang in das Set der W^3 -Indikatoren finden muss (Enquete 2013: 251). Um eine Vorstellung davon zu bekommen, von welchen Summen hier die Rede ist, müssten jedoch detaillierte Daten über die privat verwendete Zeit der Bundesbürger vorliegen, die anhand von Standardlöhnen für die entsprechenden Arbeiten bewertet werden.

Auf der Daten-Stufe besteht das Problem, dass es kaum hinreichende Informationen darüber gibt, wie die Deutschen ihre Zeit außerhalb ihrer Erwerbstätigkeit nutzen (SVR 2010: 58). Zeitbudgeterhebungen werden zu unregelmäßig durchgeführt, um daraus tatsächlich einen statistisch aussagekräftigen Indikator ableiten zu können. Bislang führt das Statistische Bundesamt lediglich alle zehn Jahre eine entsprechende Untersuchung durch, zuletzt 1991/92 und 2001/02 (Enquete 2013: 251, Diefenbacher/Zieschank 2013: 64). Hinzu kommt, dass unklar ist, welcher Ansatz zur preislichen Bewertung der nicht-marktvermittelten Produktion am geeignetsten ist. Als Stundensatz für unbezahlte Hausarbeit sind einerseits der Brutto-, Netto- oder Arbeitgeberlohn für Haushälterinnen denkbar, andererseits die entsprechenden Löhne für Köche, Erzieherinnen oder Reinigungskräfte. Vorstellbar ist es auch, die Opportunitätskosten der „Hausfrau“ anzusetzen (Jochimsen 2012: 23). Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass ein entsprechender Indikator an mehreren der Qualitätsanforderungen scheitern würde. Aufgrund eines nicht vorhandenen fachlichen Konsenses der Preisbewertung würde es ihm an Aussagefähigkeit mangeln, er wird nicht regelmäßig erhoben, deshalb liegen aktuelle Daten kaum vor. Eine Betrachtung im Zeitablauf ist ebenfalls nur sehr eingeschränkt möglich; gleiches gilt für die internationale Vergleichbarkeit (SVR 2010: 58).

In Anbetracht dieser gravierenden Schwierigkeiten auf der Daten-Stufe hat sich die Enquete-Kommission dazu entschieden, der nicht-marktvermittelten Produktion keinen vollen Indikatorenstatus zu geben. Stattdessen wird sie als sogenannte „Hinweislampe“ immer nur dann kommuniziert, wenn tatsächlich neue Daten vorliegen.

6.3. „Beschäftigungsquote“

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, den der neue Indikatorensatz gemäß den politischen Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses abdecken sollte, war der „Zugang zu Arbeit“ (Enquete 2013: 805). Nicht nur, dass das Vorhandensein von auskömmlich bezahlter Erwerbsarbeit eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des materiellen Wohlstands ist. Ein Arbeitsplatz ist darüber hinaus unabdingbar für die eigene Lebenszufriedenheit (Raffelhüsch/Schoeppner 2012: 47).

Es ist unstrittig, dass wenige Sphären des wirtschaftlichen Lebens intensiver statistisch begleitet werden als die Arbeitsmärkte. Dennoch zeigte die Daten-Stufe der Enquete-Kommission bei der Suche nach einem geeigneten Indikator schwer überwindbare Grenzen auf; sie bezogen sich einerseits auf die Qualitätsanforderungen der internationalen Vergleichbarkeit und andererseits auf ihre Unbeeinflussbarkeit durch die Politik. Obwohl die deutsche Arbeitslosenquote ein im Inland hervorragend eingeführter Indikator für die Situation auf den Arbeitsmärkten ist, unterscheidet sich das Konzept von der internationalen Arbeitslosenquote gemäß Eurostat-Definition (Enquete 2013: 252). Hätte die Enquete-Kommission die deutsche Quote herangezogen, so wäre sie also kaum international vergleichbar gewesen. Die Eurostat-Quote hingegen hätte für die deutsche Bevölkerung aufgrund der Abweichung von den bekannten Werten der deutschen Quote für Verwirrung gesorgt. Hinzu kommt, dass die deutsche Arbeitslosenquote zu leicht durch politische Eingriffe in den Arbeitsmarkt oder in die Messsystematik manipuliert werden kann.

Aus diesem Grund hat sich die Kommission für die Erwerbstätigenquote entschieden. Sie gibt den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren an, wobei erwerbstätig ist, wer älter als 15 Jahre ist und mindestens eine Stunde im Berichtszeitraum gegen Geld gearbeitet hat (Statistisches Bundesamt 2013). Damit hat die Kommission einen Indikator gewählt, der alle gestellten Qualitätsanforderungen erfüllt. Lediglich seine einfache Kommunizierbarkeit ist dahingehend eingeschränkt, dass zugunsten der internationalen Vergleichbarkeit die international und nicht die national gebräuchlichen Altersgrenzen herangezogen werden. Außerdem musste von demjenigen Indikator, den die deutsche Bevölkerung am besten kennt (deutsche Arbeitslosenquote), aufgrund der beschriebenen Probleme abgesehen werden.

6.4. „Voice and Accountability“

Der letzte Spannungsfall befasst sich mit der Forderung des Einsetzungsbeschlusses, der Indikatorenatz möge den Aspekt der Qualität der politischen Teilhabe berücksichtigen (Enquete 2013: 805). Die Freiheit, in politischen Fragen ohne politische Unterdrückung mitzureden, ist eine nicht zu vernachlässigende Quelle von Lebensqualität (SVR 2010: 93-94). Dazu zählt allerdings nicht nur die Wahlbeteiligung; hinzu kommen eine funktionierende parlamentarische Demokratie, allgemeines Wahlrecht, unabhängige Medien und Gerichtsbarkeit, ein stabiles Rechtssystem oder auch die Möglichkeit der Zivilgesellschaft sich zu organisieren. Einige wichtige Maße, die diesen Bereich statistisch abzubilden versuchen, sind: die „Worldwide Governance Indicators“ der Weltbank, der „Freedom in the World“-Index von Freedom House, der Index des Projekts „Polity IV“ der George Mason Universität in den Vereinigten Staaten, der Vanhanen-Index, der „Rule of Law“-Index oder die Indikatoren aus dem SGI-Ansatz der Bertelsmann-Stiftung (SVR 2010: 93, Enquete 2013: 261).

Gleich welchen Index man hier heranzieht, sie alle kommen in Konflikt mit dem Qualitätskriterium der Einfachheit. Bei allen Indizes handelt es sich um hochaggregierte Werte, die eine große Bandbreite von Informationen mithilfe statistischer Methoden verdichten (SVR 2010: 94). In der Folge gelten hier alle kritischen Argumente gegenüber „Composite Indicators“, die in Abschnitt 4 dieser Arbeit besprochen worden sind.

Die Enquete-Kommission hat sich schließlich für den Indikator „Voice & Accountability“ entschieden (Enquete 2013: 261-264). Dabei handelt es sich um einen Teil-Indikator der „Worldwide Governance Indicators“ der Weltbank, der viele verschiedene Einzelwerte aus anderen Erhebungen sekundär nutzt und miteinander kombiniert. Er erfasst die subjektive Einschätzung der Bürger hinsichtlich ihrer Teilhabe an der Auswahl der Regierung, der Meinungs-, Koalitions- und Pressefreiheit. Aggregiert werden also subjektive Werte, die zuvor für andere Zwecke in Umfragen unter Bürgern und Unternehmen sowie mit Experten-Interviews generiert wurden. Damit machte die Enquete-Kommission nicht nur Zugeständnisse in der Einfachheit des Indikators; sie gewährte darüber hinaus subjektiven Daten Zugang in den Indikatorenatz, während sie eigentlich objektive Daten präferierte (Enquete 2013: 237). Die Ursache für die Auswahl dieses Indikators war wiederum offenkundig der Mangel an einfachen Alternativen.

7. Die Umsetzung als letzter Schritt

Die Zahl hat es erst dann in die Politik geschafft, wenn nach der Überwindung des Spannungsfeldes zwischen Daten(-stufe) und Politik(-stufe) eine Implementierung der Ergebnisse in der sogenannten *Umsetzungsstufe* stattfindet. Von großer Bedeutung ist eine angemessene Institutionalisierung in den unterschiedlichen Politik-, Verwaltungs- und Planungsbereichen (Grunwald/Kopfmüller 2012: 84-85). Nur so können ein regelmäßiges Monitoring und die Qualität sowie Effektivität der Indikatorenanwendung gesichert werden. Kurz gesagt: Für den Erfolg von Indikatoren ist ihre politische Governance unabdingbar.

Der Weg zur Umsetzung des W³-Indikatorensatzes der Enquete-Kommission ist zwar bereits teilweise besprochen worden, allerdings sieht es derzeit so aus, als ob der Umsetzungswille erodiert. Die Kommission hatte in ihrem Abschlussbericht eine Aufbereitung der W³-Indikatoren im Internet durch das Statistische Bundesamt, eine Installation derselben im Deutschen Bundestag sowie jährliche Stellungnahmen der Bundesregierung und jährliche Kommentare der Sachverständigenräte für Umwelt und Wirtschaft zu den W³-Indikatoren empfohlen (Enquete 2013: 285-287). Diese Vorschläge wurden allerdings von der Schwarz-Gelben Koalition im Deutschen Bundestag abgeschwächt. So sieht der Beschluss des Deutschen Bundestags zum Abschlussbericht der Kommission lediglich eine Regierungsstellungnahme pro Legislaturperiode vor, der nur eine Stellungnahme des Sachverständigenrates für Wirtschaft, nicht dem für Umwelt, vorangehen soll (Deutscher Bundestag 2013). Nach der Bundestagswahl verständigte sich die nunmehr große Koalition aus CDU/CSU und SPD auf einen Dialog mit Bürgern über deren Verständnis von Lebensqualität. Die W³-Indikatoren der Enquete-Kommission sollen in diesen Prozess einfließen. Allerdings soll ein neues Indikatoren- und Berichtssystem entwickelt werden und in einen ressortübergreifenden Aktionsplan „gut leben“ einfließen (CDU/CSU, SPD 2013: 12). Von der konkreten Umsetzung der bereits in einem breiten wissenschaftlichen und politischen Konsens austarierten W³-Indikatoren der Enquete-Kommission ist derzeit keine Rede mehr. In welchem Umfang die Wohlstandsmessung schließlich im politischen Prozess verankert wird, ist letztlich keine wissenschaftliche Entscheidung, sondern eine Frage der politischen Prioritätensetzung (Jochimsen/ Wagner 2013).

8. Fazit

Evidenzbasierte Entscheidungen über die Steuerung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt und Lebensqualität sind nur auf Grundlage statistisch abgesicherter Informationen über die vergangene, aktuelle und auch künftige Entwicklung relevanter Phänomene möglich. In den letzten Jahrzehnten sind vielfältige Ansätze der Wohlfahrtsmessung entstanden, die es Politikern, aber auch der Öffentlichkeit erleichtern sollen, mit geringem Aufwand effektiv Informationen über den gesellschaftlichen Fortschritt zu gewinnen. Eines der jüngsten Beispiele ist der deutsche W³-Indikatorensatz der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. In dieser Arbeit ist der Prozess der Konstruktion alternativer Wohlfahrtsmaße (Operationalisierung) einer allgemeinen Systematik zugeführt worden. In einem Drei-Stufen-Modell werden strukturimmanente Divergenzen zwischen dem politisch Gewünschten und dem statistisch Machbaren gezeigt. Diese Divergenzen werden anhand der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ veranschaulicht. Die vier Beispiele zeigen, dass es bei der konkreten Auswahl von Indikatoren permanent zu inhaltlichen Divergenzen zwischen dem politisch Gewünschten und dem statistisch Machbaren kommt. Dies ist umso stärker der Fall, je strikter die Qualitätsanforderungen an die einzelnen Indikatoren formuliert werden. Dieses Auseinanderfallen führt dazu, dass die Politik immer dann nicht in der Lage ist, evidenzbasierte Urteile über allgemein als bedeutend erachtete Bereiche der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu fällen, wenn diese nicht adäquat statistisch abgebildet werden. Dass diese Spannungen selbst in so grundlegenden Messbereichen wie etwa dem Zugang zu Arbeit oder der Bestimmung des materiellen Wohlstands auftreten, gibt Grund zur Annahme, dass sie zwischen den institutionellen Ebenen strukturimmanent sind. Damit gewinnt der beschriebene Zusammenhang eine Gültigkeit, die deutlich über die Arbeit der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hinaus reicht. Besondere Relevanz kommt ihm vor dem Hintergrund zu, dass das gesellschaftliche Drängen nach tragfähigen alternativen Wohlfahrtsmaßen seit den 1970er Jahren unablässig zunimmt (Grunwald/Kopfmüller 2012: 77-78).

Im Fall der Enquete-Kommission hat die politische Ebene von Beginn an auf diese Problemlage verwiesen. In dem von allen Fraktionen des Bundestages (außer DIE LINKE) initiierten Einsetzungsbeschluss wurde die Kommission aufgefordert, „bestehende Informationslücken zu identifizieren und den Aufbau statistischer Kompetenz in diesen Bereichen vorzubereiten“ (Enquete 2013: 805). In ihrem Abschlussbericht hat die Kommission darum klare Empfehlungen für eine Verbesserung des künftigen statistischen Datenangebots ausgesprochen (Enquete 2013: 237). Diese Forderung lässt sich insofern verallgemeinern, als dass die Dis-

kussion um alternative Wohlfahrtsmaße nicht nur in der Enquete-Kommission, sondern auch in der Expertise der Sachverständigenräte und im Report der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission deutlich die Bereiche gezeigt hat, in denen das statistische Berichtswesen dem aktuellen Bild von gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt hinterher hinkt (SVR 2010: 3, Stiglitz et al. 2009: 15-18). Eine darüber hinausgehende Herausforderung besteht zudem darin, die Akteure aus der Daten-Stufe in besseren Kontakt mit der Politik-Stufe zu bringen. Auch so ließen sich verschiedene fachliche, sprachliche und ideologische Ausgangspositionen überwinden, vorprogrammierte Spannungen entschärfen und effektive (Nachhaltigkeits-) Indikatoren zur Messung von Wohlfahrt und Lebensqualität finden.

Wir zeigen somit zum einen, dass sich durch vorausschauendes Management der Operationalisierung und die Verbesserung des statistischen Berichtswesens effektivere Ergebnisse erzielen ließen. Zum zweiten zeigen wir, dass für evidenzbasierte politische Entscheidungen nicht nur die Konstruktion eines alternativen Wohlfahrtsmaßes erforderlich ist. Vielmehr hat es die Zahl erst dann in die Politik geschafft, wenn dort der Wille zu einer Perspektivenerweiterung bei der Wohlfahrtsmessung vorhanden ist. Der Indikatorensatz der Enquete-Kommission kann der Politik eine verlässliche und gute Informationsgrundlage in Fragen der Wohlfahrtsmessung bieten und eine gesamtgesellschaftliche Diskussion über „gutes Leben“ befördern. Es bleibt zu hoffen, dass die Politik entschlossen und mutig genug ist, die Implementierung der W³-Indikatoren zügig umzusetzen.

Literatur

- Bardt, Hubertus (2011): Indikatoren ökonomischer Nachhaltigkeit. Hg. v. IW Medien. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW). Köln (Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, 72). Online verfügbar unter <http://www.econsense.de/sites/all/files/Analysen72.pdf>.
- Bardt, Hubertus; Grömling, Michael; Kroker, Rolf (2012): Führt Wachstum zu mehr Wohlstand? In: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) (Hg.): Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können. Köln: IW Medien GmbH (IW-Studien), S. 47–72.
- Bieling, Andreas (2003): Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren. Technische Universität Ilmenau - Institut für VWL (Diskussionspapier, 29). Online unter http://www.tu-ilmenau.de/fileadmin/media/wpo/Diskussionspapier_Nr_29.pdf, zuletzt geprüft am 17.01.2014.
- Bossel, Hartmut (1999): Indicators for sustainable development. Theory, method, applications. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg.
- CDU, CSU, SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online verfügbar unter <http://www.cdu.de/koalitionsvertrag>. Zuletzt geprüft am 20.03.2013.
- Ciegis, Remigijus; Ramanaukiene, Jolita; Startiene, Grazina (3): Theoretical Reasoning of the Use of Indicators and Indices for Sustainable Development Assessment. In: *Engineering Economics* 2009, S. 33–40.
- Deutscher Bundestag (2013): Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, Drucksache 17/13730.
- Diefenbacher, Hans (2009): Indikatoren nachhaltiger Entwicklung für die Bundesrepublik Deutschland. Zwischenbilanz einer Wanderung zwischen Theorie und Praxis. In: Reinhold Popp (Hg.): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Berlin: Springer (Wissenschaftliche Schriftenreihe Zukunft und Forschung des Zentrums für Zukunftsstudien Salzburg, 1), S. 684–694.
- Diefenbacher, Hans; Zieschank, Roland (2013): NWI 2.0 – Weiterentwicklung und Aktualisierung des Nationalen Wohlfahrtsindex. Endbericht zum Vorhaben UM 1017907. Forschungszentrum für Umweltpolitik der FU Berlin und Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft Heidelberg. Online verfügbar unter: www.bmub.bund.de. Zuletzt geprüft am 20.03.2014.
- Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand Lebensqualität" (2013): Schlussbericht. Hg. v. Deutscher Bundestag. Berlin (Bundestagsdrucksache, 17/13300).
- Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand Lebensqualität" (2012): Arbeitsbericht, Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“. Hg. v. Deutscher Bundestag. Berlin (Kommissionsdrucksache, 17(26)72).
- Europäische Kommission (2013): Commission Staff Working Document. Progress on "GDP and beyond" actions. 1. Aufl. Brüssel. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/policy-documents_en.html, zuletzt geprüft am 12.03.2014.
- Grunwald, Armin; Kopfmüller, Jürgen (2012): Nachhaltigkeit. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Campus (Reihe Campus Studium).

- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp Verlag.
- Jochimsen, Beate (2012): Wohlstand messen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (27-28), S. 19–23.
- Jochimsen, Beate; Wagner, Gert G. (2013): Wohlstandsmessung: mehr Konsens als Dissens im Bundestag, DIW Wochenbericht 24, 80 Jg., 12. Juni 2013, 12.
- Kopfmüller, Jürgen; Luks, Fred (2003/2004): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Kritik aus integrativer Perspektive. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 15/16 (1), S. 16–43.
- Masson, Thorsten (2011): Indikatorensysteme nachhaltiger Entwicklung im Spiegel der Forschungspraxis: Konzepte und Indikatoren aus der deutschen Nachhaltigkeitsdimension. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung. Leipzig (UFZ-Diskussionspapiere, 7/2011). Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/52234>, zuletzt geprüft am 13.01.2014.
- Moldan, Bedřich; Janoušková, Svatava; Hák, Tomáš (2012): How to understand and measure environmental sustainability: Indicators and targets. In: *Ecological Indicators* 17, S. 4–13.
- Nachhaltigkeitsrat (2010): Nachhaltigkeits-Indikatoren zur Messung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Gutachten an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission. Hg. v. Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung. Rat für Nachhaltige Entwicklung. Online: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Gutachten_zum_Bericht_der_Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission_31-05-2010_01.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2013.
- Nordhaus, William; Tobin, James (1972): Is Growth Obsolete? In: National Bureau of Economic Research (NBER) (Hg.): Economic growth. Fiftieth anniversary colloquium 5 : [December 10, 1970, San Francisco, California]. New York: National Bureau of Economic Research (General series / National Bureau of Economic Research, 96/5), S. 1–80. Online verfügbar unter <http://www.nber.org/chapters/c7620.pdf>, zuletzt geprüft am 20.03.2014.
- OECD (2001): OECD Environmental Indicators. Towards Sustainable Development. OECD. Paris. Online verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/37/1/33703867.pdf, zuletzt geprüft am 13.03.2014.
- OECD (2008): Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide. Paris. Online verfügbar unter www.oecd.org/std/42495745.pdf, zuletzt geprüft am 16.03.2014.
- OECD (2011): Towards Green Growth. Monitoring Progress. Hg. v. OECD. OECD. Paris. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/greengrowth/48224574.pdf>, zuletzt geprüft am 09.01.2013.
- Raffelhüsch, Bernd; Schöppner, Klaus-Peter (2012): Deutsche Post Glücksatlas 2012. 1. Aufl. München: Knaus.
- Schimpl-Neimanns (2013): Methodische Herausforderungen bei der Erfassung von Bildung und Ausbildung im Mikrozensus. Hg. v. Scivero-Verlag. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. Berlin (RatSWD Working Paper Series, 221). Online verfügbar unter http://www.ratswd.de/dl/RatSWD_WP_221.pdf, zuletzt geprüft am 12.03.2014.
- Schmidt, Christoph M.; Aus dem Moore, Nils (2012): Lebensqualität - Wie lässt sich Wohlstand messen? In: Ulrich van Suntum (Hg.): Die Wohlstandsfrage. 6 Visionen für nachhaltiges Wachstum. Berlin: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft - INSM GmbH, S. 57–81.

- Statistisches Bundesamt (2006): Die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik. Hg. v. Statistische Ämter der Länder und des Bundes. Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Leitlinien/LeitlinienQualitaet.html>, zuletzt geprüft am 12.03.2014.
- Statistisches Bundesamt (2012): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2012. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.html, zuletzt geprüft am 04.02.2013.
- Statistisches Bundesamt (2013): Glossar - Erwerbstätige. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Service/Glossar/E/Erwerbstaetige.html>, zuletzt geprüft am 15.03.2014.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009): Report by the Commission on the Measurement of Performance and Social Progress. Hg. v. French Government. Online verfügbar unter <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, zuletzt geprüft am 12.01.2014.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2010): Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit. Ein umfassendes Indikatorensystem ; Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Tiemann, Heinrich; Wagner Gert G. (2012): „Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland. Hg. v. Scivero-Verlag. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD Working Paper Series, 199). Online verfügbar unter http://www.ratswd.de/download/RatSWD_WP_2012/RatSWD_WP_199.pdf, zuletzt geprüft am 13.03.2014.
- Wagner, Gert G. (2013): W3-Indikatoren sind ein handfestes Ergebnis der "Wohlstands-Enquete". In: *Ifo-Schnelldienst* 66 (15), S. 7–11.
- Zieschank, Roland (2006): Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung. Einsatz von Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik. Anmerkungen aus der Sicht eines Befürworters. Hg. v. Rat für Nachhaltige Entwicklung. Online: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/studien/Nachhaltigkeit_sindikatoren_Chall_Report_Zieschank_Nov_2006.pdf, zuletzt geprüft am 17.01.2014.