

Möglichkeiten einer erweiterten Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene.

Impressum

Herausgeber

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft

Referat 21 – Grundsatzfragen, Wirtschafts- und Konjunkturpolitik

Max-Reger-Straße 4–8

99096 Erfurt

www.thueringer-wirtschaftsministerium.de

Redaktion

Dr. Alexander Jordan

Erscheinungsdatum

Oktober 2019

Inhalt

Vorwort	1
Prolog: Inhaltliche und methodische Vorbetrachtungen zur Wohlfahrtsmessung	3
1 Subjektive und objektive Wohlfahrtsmaße auf individueller Ebene	7
1.1 Einleitung	7
1.2 Bruttoinlandsprodukt und gesellschaftliche Wohlfahrt	8
1.3 Objektive Indikatoren	10
1.3.1 Der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index)	11
1.3.2 Der Social Progress Index	14
1.4 Subjektive Indikatoren	16
1.4.1 Wie misst man subjektives Wohlbefinden?	16
1.4.2 Empirische Befunde	17
1.4.3 Das Easterlin-Paradox	19
1.4.4 Subjektives Wohlbefinden als Maß gesellschaftlichen Fortschritts?	22
1.5 Schlussfolgerungen	23
Literatur	26
2 Lebensqualität richtig messen	31
2.1 Erweiterung der Lebensqualitätsmessung	31
2.1.1 Grenzen bisheriger Ansätze	31
2.1.2 Deliberation und demokratische Innovationen	33
2.1.3 Moderne Führung in komplexen Systemen	34
2.2 Prozesse mit Dialog, Visionen, Indikatoren und Handeln	35
2.2.1 Breit angelegte, offene Dialoge	36
2.2.2 Gemeinschaftlich geteilte Visionen	37

2.2.3	Passende Indikatoren	38
2.2.4	Solide Grundlage für Handlungen	39
2.3	Erfahrungen in der Praxis	40
2.3.1	Das britische Wellbeing-Projekt (2010-2012)	40
2.3.2	Schöne Aussichten – Forum für Frankfurt (2013-2015)	41
2.3.3	Die Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ (2014-2016)	42
2.4	Schlussfolgerungen	43
	Literatur	45
3	Datenangebote aus der Bundesstatistik	49
3.1	Vorbemerkungen	49
3.2	Wohlfahrt: Politische Strategien und Ansätze für ein Monitoring	49
3.2.1	Begriff und Dimensionen von Wohlfahrt	49
3.2.2	Politische Strategien mit einer erweiterten Wohlfahrtsmessung	51
3.3	Anforderungen an ein Politik begleitendes Monitoring	60
3.4	Die Bundesstatistik	63
3.4.1	Aufgaben und Arbeitsweise	63
3.4.2	Zum bundesstatistischen Programm	64
3.4.3	Neue Datenquellen	66
3.5	Beispiele für einer erweiterte Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene	67
3.5.1	Demografischer Wandel und Versorgung	68
3.5.2	Bildung und Einkommen	69
3.5.3	Wirtschaft und Zukunftsfähigkeit	71
3.6	Ausblick	74
	Literatur	75

Konzepte: Ansätze zur Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene	81
4 Das neue magische Viereck	85
4.1 Einleitung	85
4.2 Grundidee des neuen magischen Vierecks	86
4.2.1 Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und das alte magische Viereck	86
4.2.2 Vom alten zum neuen magischen Viereck	88
4.3 Einbindung der Bundesländer in das neue magische Viereck	90
4.3.1 Die Zielpfade für die Bundesländer	91
4.3.2 Besonderheiten bei Indikatoren für die Bundesländer	91
4.3.3 Koordination von Bundes- und Länderzielen	93
4.3.4 Denkbare Pilotprojekte in einzelnen Bundesländern	94
4.4 Fallbeispiel Thüringen	94
4.4.1 Definition der Zielpfade	95
4.4.2 Entwicklung der Dimension „materieller Wohlstand“	96
4.4.3 Entwicklung der Dimension „soziale Nachhaltigkeit“	97
4.4.4 Entwicklung der Dimension „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“	98
4.4.5 Entwicklung der Dimension „ökologische Nachhaltigkeit“	99
4.4.6 Zusammenfassung Wohlstandsentwicklung in Thüringen	100
4.5 Schlussfolgerungen	100
Literatur	101
5 OECD Better Life Initiative	105
5.1 Einleitung	105
5.2 How's life? Measuring Well-Being	107
5.2.1 How's life in Germany (2017)?	108
5.2.2 Better Life Index	113

5.3	OECD Regional Well-Being	114
5.3.1	How's Life in Your Region?	114
5.3.2	Regional Well-Being am Beispiel Thüringens	115
5.4	Zusammenfassung	119
	Literatur	120
6	Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen	125
6.1	Einleitung	125
6.2	Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen (RWI TH)	125
6.2.1	Das Konstruktionsprinzip des Regionalen Wohlfahrtsindex	125
6.2.2	Möglichkeiten und Grenzen des NWI und RWI	127
6.2.3	Zu den Datengrundlagen des RWI Thüringen	128
6.2.4	Ergebnisse des RWI Thüringen	129
6.2.5	Nachhaltige Wege zur Steigerung der Wohlfahrt – Szenariorechnungen des RWI TH bis 2030	136
6.3	Schlussbetrachtungen & Fazit	140
	Literatur	142
	Anhang	142
7	Schnittstellen zur Regionalförderung	147
7.1	Einleitung	147
7.2	Öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland: Wo stehen wir?	148
7.2.1	Bestandsaufnahme	148
7.2.2	Instrumente der Gleichwertigkeitspolitik	153
7.3	Zur Ausgestaltung regionaler Wirtschaftsförderung	155
7.4	Zusammenfassung und Fazit	163
	Literatur	165

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Human Development Index und jährliche Wirtschaftsleistung, 2017	13
Abbildung 1.2: Social Progress Index und Wirtschaftsleistung	15
Abbildung 1.3: Social Progress Index und Wirtschaftsleistung in europäischen Regionen.....	16
Abbildung 1.4: Lebenszufriedenheit in Deutschland (2016).....	18
Abbildung 1.5: Einkommen und Lebenszufriedenheit in Deutschland	19
Abbildung 1.6: Lebenszufriedenheit und Wirtschaftsleistung im internationalen Vergleich.....	20
Abbildung 1.7: Bruttoinlandsprodukt und Lebenszufriedenheit in Deutschland (1984-2016)	21
Abbildung 3.1: Dimensionen einer erweiterten Wohlfahrt	50
Abbildung 3.2: Politische Strategien mit einem statistischen Monitoring	51
Abbildung 3.3: Vergleichende Darstellung von Flächenkartogramm und Rasterkarte am Beispiel der Bevölkerungsdichte 2011	65
Abbildung 3.4: Mobilfunkdaten.....	66
Abbildung 3.5: Satellitendaten	66
Abbildung 3.6: Registerdaten.....	66
Abbildung 3.7: Bevölkerungsdichte 2017 (Einwohner je km ²)	69
Abbildung 3.8: Vertragsärzte und Psychotherapeuten je 100.000 Einwohner 2013	69
Abbildung 3.9: Plätze in Pflegeheimen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre 2017	69
Abbildung 3.10: Bevölkerung 65 Jahre und älter 2017	69
Abbildung 3.11: Schulabbrecher 2017	70
Abbildung 3.12: Jugendarbeitslosigkeit 2018.....	70
Abbildung 3.13: Verfügbares Einkommen je Einwohner 2016	70
Abbildung 3.14: Armutsgefährdungsquote 2017 (Bundesmedian)	70
Abbildung 3.15: BIP je Einwohner 2016.....	72
Abbildung 3.16: Arbeitsplatzdichte 2016 *	72

Abbildung 3.17: Wanderungssaldo je 10.000 Einwohner 2017 **	72
Abbildung 3.18: Private Breitbandverfügbarkeit von mindestens 50 Mbit/s 2017	72
Abbildung 4.1: Das traditionelle magische Viereck des StabG von 1967	87
Abbildung 4.2: Das „neue magische Viereck“ nach Dullien & van Treeck.....	88
Abbildung 4.3: Wachstum des privaten und staatlichen Konsums in Thüringen, Jahresbetrachtung .	96
Abbildung 4.4: Wachstum des privaten und staatlichen Konsums in Thüringen, Trendbetrachtung ..	97
Abbildung 4.5: Armutsgefährdungsquote in Thüringen	98
Abbildung 4.6: Finanzierungssaldo Thüringen	99
Abbildung 4.7: Treibhausgasemissionen Thüringen.....	100
Abbildung 5.1: OECD-Ansatz zur Messung von Wohlbefinden und Fortschritt	106
Abbildung 5.2: Veränderung des durchschnittlichen Wohlbefindens in Deutschland seit 2005	110
Abbildung 5.3: Ungleichheiten im Wohlbefinden in Deutschland	112
Abbildung 5.4: Aktuelle Dimensionen zur Messung der Lebensqualität.....	113
Abbildung 5.5: Regional Well-Being von Thüringen	116
Abbildung 5.6: Kategorien des OECD Regional well being für Thüringen	118
Abbildung 6.1: RWI Thüringen und BIP im Vergleich	129
Abbildung 6.2: Wohlfahrtsstiftende Komponenten des RWI TH.....	132
Abbildung 6.3: Wohlfahrtsmindernde Komponenten des RWI TH.....	133
Abbildung 6.4: RWI und RWI pro Kopf für Thüringen	134
Abbildung 6.5: Vergleich der Entwicklung von NWI, RWI TH, RWI SH und RWI RLP (pro Kopf)	135
Abbildung 6.6: Vergleich der Entwicklung von RWI TH (aktuell) und RWI TH (2013)	136
Abbildung 6.7: Auswirkungen Szenario 1 "Energiewende und Klimaschutz"	138
Abbildung 6.8: Auswirkungen Szenario 2 „Reduktion der Einkommensungleichheit“	139
Abbildung 6.9: Kombinierte Auswirkungen der Szenarien 1 und 2 auf den RWI TH	140
Abbildung 7.1: Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse nach BBSR.....	150

Abbildung 7.2: Ausprägungen gleichwertiger Lebensverhältnisse nach IW Köln	152
Abbildung 7.3: Strukturschwache Regionen in Deutschland nach GRW-Indikatorik ^a	157
Abbildung 7.4: BIP je Erwerbstätigen in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands 2016.....	159
Abbildung 7.5: Unterbeschäftigungsquote in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands 2017	159
Abbildung 7.6: Veränderung der Zahl der Erwerbsfähigen 2015-2035 in den deutschen Arbeitsmarkt- regionen.....	160

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Ansätze zur Wohlfahrtsmessung.....	59
Tabelle 4.1: Dimensionen und Indikatoren des aktualisierten neuen magischen Vierecks.....	89
Tabelle 6.1: Übersicht der Einzelkomponenten des RWI	127
Tabelle 6.2: Ziele/Annahmen Szenario 1 „Energiewende und Klimaschutz“	137
Tabelle 6.3: Ziele/Annahmen Szenario 2 „Reduktion der Einkommensungleichheit“	138
Tabelle 6.4: Übersichtstabelle der Komponenten des RWI TH (1999-2016) [Teil 1].....	143
Tabelle 6.5: Übersichtstabelle der Komponenten des RWI TH (1999-2016) [Teil 2].....	144

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

was ist gesellschaftlicher Wohlstand und wie kann man ihn sinnvoll messen? Diese Frage wird seit einigen Jahren auf vielen Ebenen neu diskutiert. Es ist eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema entstanden, Parlamentskommissionen haben sich damit beschäftigt, und auch Bürgerinnen und Bürger wurden in Beteiligungsprozessen einbezogen. Einigkeit besteht darin: Das lange dafür allein herangezogene Bruttoinlandsprodukt (BIP) – es misst den Wert aller im Inland (abzüglich der Vorleistungen) hergestellten Waren und Dienstleistungen – ist als Indikator für Wohlfahrt und Fortschritt unzureichend. Es lässt als produktionsbezogene Größe Aspekte wie Umweltqualität, Zufriedenheit der Bevölkerung, das Bildungsniveau oder auch unbezahlte Tätigkeiten (Care-Arbeit) und ehrenamtliches Engagement unberücksichtigt. Beispielsweise werden Umweltschäden im BIP nicht als solche erfasst. Wenn Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergriffen werden, können sie sogar positiv in die BIP-Berechnung eingehen, obwohl in Bezug auf die Umweltqualität noch nicht einmal der Status quo wiederhergestellt wird. Im Ergebnis können Umweltkatastrophen wie der Untergang eines Öltankers so trotz erheblicher ökologischer Schäden zu einem Anstieg des BIP führen.

Auch wenn wirtschaftsbezogene Größen angesichts des engen Zusammenhangs zwischen sozialem Wohlergehen und Produktion, Wachstum und Beschäftigung eine wichtige Rolle bei der Betrachtung behalten müssen, kann kein Zweifel bestehen, dass ein umfassenderer Blick auf die verschiedenen Facetten gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts notwendig ist. Das gilt für die gesamtstaatliche Ebene ebenso wie für die regionale. Die Thüringer Regierungsparteien haben vor diesem Hintergrund am Beginn der Legislaturperiode in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, dass geprüft werden soll, wie in die Wirtschaftsberichterstattung des Landes auch andere Indikatorensysteme, z. B. der Regionale Wohlfahrtsindex (RWI), aufgenommen werden können.

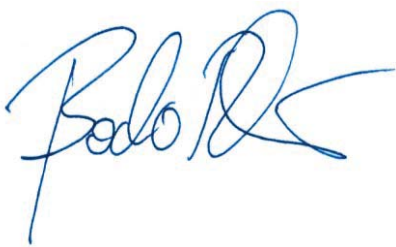
Hierzu wurden Expertinnen und Experten eingeladen, zunächst im Rahmen eines Workshops Ihre Sicht auf verschiedene Aspekte des Themas vorzustellen. Der vorliegende Sammelband führt die im Nachgang schriftlich ausgearbeiteten Beiträge zusammen. Allen, die sich an diesem Projekt beteiligt haben, danken wir an dieser Stelle sehr herzlich.

Entstanden ist ein Handbuch, das einen umfassenden Überblick von den theoretischen Grundlagen bis zu konkreten Ausgestaltungsvorschlägen für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung in Thüringen enthält. Professor Dr. Andreas Knabe erläutert in seinem einleitenden Beitrag die Klassifizierung von Indikatoren und davon abgeleitet die Aussagekraft und Grenzen von Konzepten zur Wohlfahrtsmessung. Wie man individuelle zu gesellschaftlichen Präferenzen verdichten und daraus Indikatorensysteme konstruieren kann, zeigt anschließend Dr. Stefan Bergheim. Im Text von Frau Dr. Susanne Schnorr-Bäcker werden praktische Anwendungen und vor allem die von der amtlichen Statistik bereitgestellten Datengrundlagen erläutert. Heino von Meyer präsentiert mit dem Better Life Index der OECD ein etabliertes Indikatorensystem, das für vielfältige interregionale Vergleiche herangezogen werden kann. Professor Dr. Sebastian Dullien hat für diesen Band aus seinem für die gesamtstaatli-

che Ebene entwickelten Konzepts eines neuen „Magischen Vierecks“ ein auf die regionale Ebene zugeschnittenes Konzept abgeleitet. Aktuelle Ergebnisse des von ihm konzipierten „Regionalen Wohlfahrtsindex“ sowie verschiedene, auf Klimaschutz und Energiewende sowie die Reduktion der Einkommensungleichheit bezogene Szenariorechnungen bis 2030 stellt Professor Dr. Hans Diefenbacher für Thüringen vor. Abschließend richtet Professor Dr. Joachim Ragnitz den Blick auf die Regionalpolitik, die zum Vergleich der regionalen Lebensbedingungen in Deutschland herangezogenen Indikatoren und Instrumente, deren Einsatz zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in den Regionen beitragen soll.

Die vorliegenden Beiträge untersetzen so aus verschiedenen Perspektiven, wie eine erweiterte regionale Wohlfahrtsmessung ausgestaltet und als ein handlungsleitendes und erfolgsmessendes Instrument für die Landespolitik etabliert werden könnte.

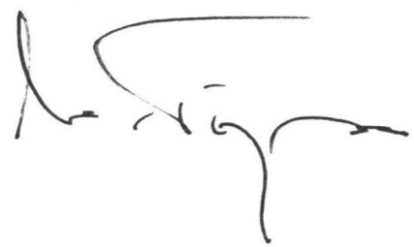
Wir wünschen dem Handbuch eine breite und interessierte Aufnahme und sind gespannt auf die Diskussion.



Ihr Bodo Ramelow
Ministerpräsident des
Freistaats Thüringen



Ihre Anja Siegesmund
Thüringer Ministerin für
Umwelt, Energie und Natur-
schutz



Ihr Wolfgang Tiefensee
Thüringer Minister für
Wirtschaft, Wissenschaft und
Digitale Gesellschaft

Prolog

*Inhaltliche und methodische
Vorbetrachtungen zur Wohlfahrtsmessung*

Inhalt

1	Subjektive und objektive Wohlfahrtsmaße auf individueller Ebene	7
2	Lebensqualität richtig messen	31
3	Datenangebote aus der Bundesstatistik	49

Subjektive und objektive Wohlfahrtsmaße auf individueller Ebene

Prof. Dr. Andreas Knabe

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Inhalt

1	Subjektive und objektive Wohlfahrtsmaße auf individueller Ebene	7
1.1	Einleitung	7
1.2	Bruttoinlandsprodukt und gesellschaftliche Wohlfahrt	8
1.3	Objektive Indikatoren	10
1.3.1	Der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index)	11
1.3.2	Der Social Progress Index	14
1.4	Subjektive Indikatoren	16
1.4.1	Wie misst man subjektives Wohlbefinden?	16
1.4.2	Empirische Befunde	17
1.4.3	Das Easterlin-Paradox	19
1.4.4	Subjektives Wohlbefinden als Maß gesellschaftlichen Fortschritts?	22
1.5	Schlussfolgerungen	23
	Literatur	26

Prof. Dr. Andreas Knabe ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Dekan der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Er ist Research Fellow des CESifo Forschungsnetzwerks und Mitglied der Ausschüsse für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik sowie der Editorial Boards der Zeitschriften Applied Research in Quality of Life, Review of Economics und Finanzarchiv/Public Finance Analysis. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Zufriedenheitsforschung.

1 Subjektive und objektive Wohlfahrtsmaße auf individueller Ebene

1.1 Einleitung

In jüngerer Zeit wird verstärkt darüber diskutiert, ob das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein geeignetes Maß zur Bewertung des Wohlstands und des gesellschaftlichen Fortschritts der Nationen ist. Kritiker der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts zur Messung von Wohlfahrt führen dabei an, dass dieses Maß bestenfalls über die Wirtschaftsleistung eines Landes Auskunft geben kann (und das in der Praxis auch nur näherungsweise), dass es aber viele Aspekte des menschlichen Lebens und gesellschaftlichen Zusammenhalts, die auch zur sozialen Wohlfahrt zählen sollten, nicht berücksichtigt. Schlimmstenfalls werden sogar Dinge im BIP positiv gewertet, die eigentlich Symptome gesellschaftlicher Missstände sind, wie z. B. Aufwendungen zur Behebung von Umweltschäden oder die öffentlichen Ausgaben für die innere und äußere Sicherheit. Um gesellschaftliche Wohlfahrt besser abbilden zu können, müsste das BIP entsprechend ergänzt oder sogar durch vollkommen andere Maße ersetzt werden.

Während die Diskussion um geeignete Wohlfahrtsmaße zuerst im akademischen Raum geführt wurde, hat sie in den letzten zehn Jahren auch verstärkt Eingang in den politischen Diskurs gefunden. Der damalige französische Präsident Sarkozy hat im Jahr 2008 eine mit mehreren Nobelpreisträgern und international führenden Ökonomen besetzte Kommission eingesetzt, deren Aufgabe es war, Empfehlungen für die Verbesserung der Datenlage zur Beurteilung des sozialen Fortschritts einer Nation zu entwickeln (Stiglitz et al. 2009). Die Kommission machte drei Vorschläge. Erstens: Das Bruttoinlandsprodukt soll weiterhin als Maß des materiellen Wohlstands verwendet werden, aber es sollte neben dem quantitativen auch das qualitative Wachstum besser erfassen. Zweitens: Die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens, insbesondere mit Bezug auf seine ökologischen Wirkungen, muss stärkere Berücksichtigung finden. Drittens: Die Definitionen von Wohlstand und Fortschritt sollen nicht nur auf die materielle Produktion von Gütern und Dienstleistungen abstellen. Stattdessen sollten sie sich direkt auf das Wohlbefinden der Menschen beziehen. Neben objektiv messbaren Kriterien, wie zum Beispiel Gesundheit, Bildung und politische Freiheit, sollten dazu auch subjektive Maße des Wohlbefindens verwendet werden.

Neben der französischen „Sarkozy-Kommission“ gab es auch in anderen Ländern ähnliche Bestrebungen und Initiativen. Zum Beispiel hat der Deutsche Bundestag 2010 die Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt, um zu prüfen, ob man einen ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikator entwickeln könnte. In ihrem Abschlussbericht schlägt die Enquetekommission eine neue Wohlstandsmessung vor, die neben der materiellen auch die soziale und die ökologische Dimension von Wohlstand abbildet (Deutscher Bundestag 2013). Die Bundesregierung hat inzwischen einen „Bericht zur Lebensqualität in Deutschland“ herausgegeben (Bundesregierung 2016).

Bei der Entwicklung alternativer Wohlfahrtsmaße stellen sich fundamentale methodische Fragen. Es muss geklärt werden, ob man sich nur auf objektive Indikatoren beschränken möchte oder auch sub-

jektive Indikatoren in die Betrachtung einbezieht. Objektive Indikatoren beziehen sich auf Lebensbedingungen und soziale Phänomene, die unabhängig von der Wahrnehmung einzelner Personen existieren. Angaben zu solchen Indikatoren sind grundsätzlich intersubjektiv überprüfbar. Hierzu zählen z. B. die Arbeitslosenquote, die Lebenserwartung, das Bildungsniveau, die Umweltqualität etc. Auf der anderen Seite stehen subjektive Indikatoren. Diese geben die persönlichen Einschätzungen der Menschen wieder. Sie existieren nur in der Wahrnehmung einzelner Personen und sind nicht intersubjektiv überprüfbar. Zu subjektiven Indikatoren zählen Einzelaspekte, wie z. B. politische Einstellungen, das Gefühl persönlicher Sicherheit, die Beurteilung des eigenen Gesundheitszustands, aber auch allgemeine Einschätzungen, wie z. B. die Zufriedenheit mit dem eigenen Leben. Objektive Indikatoren haben den Vorteil, dass sie wissenschaftlich belastbar, weil intersubjektiv überprüfbar, sind. Außerdem stehen in modernen Gesellschaften zahlreiche statistische Daten zur Verfügung, die hierfür verwendet werden können. Die Datenfülle ist aber Segen und Fluch zugleich, denn ein daraus abgeleitetes methodisches Problem ist das der richtigen Aggregation der Einzeldaten. Wie sollen die vielen Einzelinformationen gewichtet und zusammengefasst werden, um am Ende zu umfassenden und eindeutigen Aussagen bezüglich der Entwicklung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu kommen? Für die Verwendung von subjektiven Indikatoren spricht hingegen, dass es letztlich bei der Wohlfahrtsmessung darauf ankommt zu bestimmen, wie es den Menschen unter den existierenden Bedingungen geht. Wohlfahrt muss von den Menschen wahrgenommen und kann nur von ihnen umfassend bewertet werden. Aus dieser Sicht müssen letztlich (auch) subjektive Indikatoren Verwendung finden. Man könnte sogar argumentieren, dass überhaupt nur subjektive Maße berücksichtigt werden sollten (wenn solche verfügbar sind), weil die objektiven Indikatoren nur instrumentellen Charakter haben, nur „Mittel zum Zweck“ der Wohlfahrtsgenerierung sind und somit nicht separat gemessen werden müssten. Ein Nachteil der subjektiven Indikatoren liegt darin, dass sie eben nicht objektiv überprüfbar sind. Ein wohl noch gewichtigerer Nachteil für die Wohlfahrtsmessung ist aber, dass subjektive Einschätzungen nicht frei von Vergleichen bzw. Referenzeffekten sind, die – wie in diesem Beitrag argumentiert werden wird – sie für die Messung langfristigen sozialen Fortschritts ungeeignet erscheinen lassen.

In diesem Beitrag sollen Möglichkeiten, gesellschaftliche Wohlfahrt und Fortschritt mithilfe objektiver und subjektiver Indikatoren zu bestimmen, vorgestellt und kritisch diskutiert werden. Da der Ausgangspunkt der Diskussion um alternative Wohlfahrtsindikatoren in der Regel die Unzulänglichkeit des Bruttoinlandsprodukts zur Wohlfahrtsmessung ist, wird eingangs noch einmal kurz darauf eingegangen, was das BIP konzeptionell (nicht) in der Lage zu leisten ist. Anschließend werden Methoden und Beispiele objektiver und subjektiver Wohlfahrtsmessung vorgestellt. Dabei wird vor allem darauf eingegangen, inwieweit die Messung der Wohlfahrt mit diesen Alternativen zu anderen Schlussfolgerungen führt als die Messung der Wohlfahrt durch die Wirtschaftsleistung bzw. das individuelle Einkommen.

1.2 Bruttoinlandsprodukt und gesellschaftliche Wohlfahrt

Internationale Vergleiche des materiellen Lebensstandards und der Lebensqualität in verschiedenen Ländern bedienen sich üblicherweise des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zur Quantifizierung dieser Konzepte. Das BIP ist definiert als der Marktwert aller für den Endverbrauch bestimmten Güter und

Dienstleistungen, die in einem Land in einem bestimmten Zeitabschnitt hergestellt werden. Da in jedem Jahr in einem Land eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Güter hergestellt wird, müssen diese, um die gesamte Produktionsleistung in einer Zahl auszudrücken, in geeigneter Form zusammengefasst werden. Das BIP bedient sich dazu weitestgehend der Marktpreise dieser Güter. Wenn Märkte im Gleichgewicht sind, d. h. das Angebot und Nachfrage gleich groß sind, dann spiegeln Marktpreise sowohl die Produktionskosten als auch die subjektive Wertschätzung der Konsumenten für die jeweiligen Güter wider. Das BIP stellt damit ein wohldurchdachtes Konzept dar, um die durch wirtschaftliche Aktivitäten einer Gesellschaft geschaffenen Werte zu quantifizieren und in geeigneter Form zu aggregieren, also zu einer Zahl zusammenzufassen.

Es ist wichtig zu verstehen, was das BIP leisten soll und kann – und was eben nicht. Die Ursprünge des BIP gehen in die 1930er Jahre zurück, als amerikanische Ökonomen unter der Leitung des späteren Nobelpreisträgers Simon Kuznets eine erste umfassende Aufstellung der Entwicklung des Nationaleinkommens vorlegten. Diese Forschungsanstrengungen waren geprägt durch die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise. Wenn Wirtschaftspolitiker in die Lage versetzt werden sollen, Krisen zu erkennen und zu bekämpfen, dann brauchen sie dafür geeignete Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese gab es aber zu diesem Zeitpunkt nicht. Wirtschaftspolitiker konnten stattdessen stets nur auf Statistiken einzelner Wirtschaftsbereiche zurückgreifen und zum Beispiel die Entwicklung von Aktienkursen oder Produktionsmengen in einzelnen Branchen betrachten. Das Bruttoinlandsprodukt sollte ein Maß liefern, in dem alle notwendigen Informationen zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Produktionsentwicklung und Kapazitätsauslastung zusammengefasst sind. Mit diesem Maß war die Hoffnung verbunden, kurzfristige konjunkturelle Schwankungen besser erkennen und darauf schneller in geeigneter Form reagieren zu können.

Das BIP fokussiert somit ausschließlich die Produktionstätigkeit einer Volkswirtschaft. Es war nicht die Absicht der Erfinder des BIP, auch die Lebensqualität der Menschen zu messen. Nichtsdestotrotz wird das BIP oft dafür herangezogen, wenn verglichen werden soll, wie gut es den Menschen in verschiedenen Ländern der Welt geht oder wie sich die Lebensqualität in den Ländern im Laufe der Zeit verändert hat. Die Popularität des BIP lässt sich dabei vor allem durch zwei Faktoren erklären. Zum einen liegen für das BIP relativ belastbare Zahlen aus praktisch allen Ländern der Welt vor, die zwischen den Ländern vergleichbar und auch für längere Zeiträume in der Vergangenheit verfügbar sind. Zum anderen gelingt es dem BIP, das Ausmaß komplexer gesellschaftlicher Phänomene (wie den hochgradig arbeitsteilig organisierten volkswirtschaftlichen Produktionsprozess) in einer einzigen Zahl zusammenzufassen. Dadurch ist es leichter möglich, die damit zusammenhängenden Themen in die Medien und die breitere Öffentlichkeit zu tragen und darüber auch ihre Relevanz im politischen Prozess zu erhöhen.

Die Vorzüge des BIP dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weder als umfassendes Wohlfahrtsmaß konzipiert wurde, noch als solches interpretiert werden sollte (siehe z. B. Costanza et al. 2009; Stiglitz et al. 2009; van den Bergh 2009). So gibt es eine Reihe an Tätigkeiten, die sicherlich als vorteilhaft für die gesellschaftliche Wohlfahrt betrachtet werden können, die aber nicht auf Märkten gehandelt und somit nicht vom BIP erfasst werden. Dies betrifft beispielsweise die Eigenproduktion im Haushalt oder ehrenamtliche Tätigkeiten. Durch beide Arten von Tätigkeiten werden gesellschaftliche Werte produziert, in einem Fall für den eigenen Haushalt, im anderen Fall für ande-

re. Da aber kein Preis für die entstandenen Güter bzw. Dienstleistungen gezahlt wird und es noch nicht einmal möglich ist, alternativ die entstandenen Kosten sauber festzustellen, können diese Werte nicht ins BIP eingehen. Würden dieselben Tätigkeiten durch externe Dienstleister oder hauptamtlich Tätige erbracht, dann würden sie im BIP erscheinen. Bei der Produktion werden in der Regel natürliche Ressourcen in Anspruch genommen, für die oftmals kein Preis bezahlt werden muss. Die mit der Produktion verbundene Umweltverschmutzung wird entsprechend nicht im BIP berücksichtigt (Wahl et al. 2011). Andererseits gehen sogenannte „defensive Ausgaben“, mit denen zum Beispiel durch technische Maßnahmen auf die Umweltverschmutzung reagiert werden soll, positiv in das BIP ein (Nordhaus & Tobin 1972). Ein weiteres Problem besteht in der richtigen Berücksichtigung von Qualitätsverbesserungen. Während quantitatives Wachstum sich leicht im BIP erkennen lässt, ist es bei qualitativem Wachstum nicht einfach festzustellen, welcher Teil einer Preissteigerung für die gleiche Menge eines qualitativ veränderten Gutes der Qualitätsverbesserung zugeschrieben werden kann (und somit das BIP erhöht) und welcher Teil eine reine Preissteigerung (also Inflation) ist (Landefeld & Grimm 2000). Letztlich berücksichtigt das BIP nicht, wie die gesellschaftliche Produktion verteilt wird. Somit kann es negative Effekte hoher Einkommensungleichheit auf die gesellschaftliche Wohlfahrt nicht erfassen (Wahl et al. 2011).

1.3 Objektive Indikatoren

Im vorangegangenen Abschnitt wurde argumentiert, dass das Bruttoinlandsprodukt kein Wohlfahrtsmaß ist und auch nicht sein soll. Wenn man Lebensqualität und gesellschaftliche Wohlfahrt messbar machen möchte, dann muss man auf alternative Methoden zurückgreifen. Die Sozialindikatorenforschung hat es sich zur Aufgabe gemacht, solche Methoden zu entwickeln und anzuwenden. Das Ziel dieser Forschungsrichtung ist es, all das, was die Lebensqualität der Menschen ausmacht, mithilfe statistischer Methoden zu quantifizieren und so eine umfassende Messung und Beobachtung gesellschaftlicher Wohlfahrt und Lebensqualität zu ermöglichen (Noll 2004). Es kann als Erfolg der Sozialindikatorenforschung angesehen werden, dass inzwischen regelmäßig Daten aus den verschiedensten Lebensbereichen statistisch erfasst und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dazu zählen auf der einen Seite objektive, also intersubjektiv überprüfbare, Größen, wie z. B. Einkommen oder Erwerbsstatus. Auf der anderen Seite werden aber auch vermehrt Daten zu subjektiven Werten und Normen und auch zum subjektiven Wohlbefinden erfasst.

Es ist natürlich für die Sozialforschung erfreulich, über eine Fülle an Daten und Informationen zur objektiven und empfundenen Lebenswirklichkeit der Menschen zu verfügen. Gleichzeitig stellt sich dadurch aber natürlich die Frage, welche dieser Daten besonders geeignet sind, um Lebensqualität umfassend und in angemessener Form abzubilden.

Hierfür gibt es verschiedene Ansätze. Einige davon argumentieren, dass sich die Messung der Lebensqualität ausschließlich auf objektive Indikatoren beschränken sollte. Gemäß dem skandinavischen Lebensqualitätsansatz definiert das Individuum seine Wünsche und Vorstellungen autonom. Entsprechend sollte die Lebensqualitätsmessung die individuelle Verfügbarkeit von Ressourcen messen, die das Individuum nutzen kann, um seine Wünsche umzusetzen (Erikson & Uusitalo 1987). Dabei umfasst der Ressourcenbegriff nicht nur materielle Größen, sondern auch immaterielle Res-

sourcen wie z. B. Wissen, Gesundheit, soziale Beziehungen und Sicherheit. Auch der Capabilities-Ansatz des Nobelpreisträgers Amartya Sen ist ähnlich zu verstehen. Er schlägt vor, die Lebensqualität am Ausmaß der Verwirklichungschancen (capabilities) zu bestimmen, die es den Menschen erlauben, ihr Leben nach ihren Vorstellungen zu gestalten (Sen 1993). Diese Verwirklichungschancen hängen von objektiven Faktoren ab, erst ihre tatsächliche Nutzung hat dann subjektive Auswirkungen.

Im vorangegangenen [Abschnitt 1.2](#) wurde beschrieben, dass das BIP den konzeptionellen Vorteil hat, sehr verschiedene Bereiche wirtschaftlicher Produktion vergleichbar machen und so in einer einzelnen Zahl zusammenfassen zu können. Die Verwendung objektiver Indikatoren zur Messung der Lebensqualität steht auch vor dem Problem, dass sie sehr unterschiedliche Aspekte des menschlichen Lebens vergleichen muss. Wie sollte man damit umgehen? Eine Möglichkeit besteht darin, einfach auf den quantitativen Vergleich und das Verrechnen einzelner Indikatoren zu verzichten. In diesem Fall würde man die verschiedenen Maße als Sammlung von Indikatoren, ein sogenanntes *dashboard*, nebeneinander stellen und es dem Betrachter überlassen, eigene Schlüsse daraus zu ziehen. Der Begriff des *dashboard* bezieht sich auf das Armaturenbrett beim Auto. Dort stellen verschiedene Instrumente, wie Tachometer, Drehzahlmesser, Tankanzeige, Motortemperatur und anderes, dem Autofahrer einzelne Information zum aktuellen Fahrzeugzustand zur Verfügung. Der Fahrer entscheidet selbst, welche Information für ihn in einer konkreten Situation besonders wichtig ist. Etwas anderes ist auch nicht erwünscht oder erforderlich. Eine Aggregation aller Informationen zu einer einzelnen Zahl, die dann auf einer eindimensionalen Skala etwas über den „Gesamtzustand“ des Fahrzeugs aussagen soll, würde dem Fahrer nicht weiterhelfen. Es gibt gute Gründe, auch die Sozialindikatoren ähnlich zu betrachten und auf Zusammenfassungen von Einzelinformationen zu verzichten. Beispiele für Dashboard-Ansätze sind der „Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland“, der 46 Indikatoren aus 12 Dimensionen der Lebensqualität unabhängig voneinander präsentiert und nicht weiter zusammenfasst (Bundesregierung 2016). Auch der „Better Life Index“ der OECD (2017) bereitet seine 11 Dimensionen des „besseren Lebens“ als Dashboard auf, gibt aber den individuellen Nutzern die Möglichkeit, eigene Gewichtungen der verschiedenen Bereiche vorzunehmen und somit ihre eigene Aggregation zu erstellen.

Dashboard-Ansätze haben den Vorteil, dass sie die methodisch kritische Verrechnung vermeiden. Dadurch fehlt ihnen aber die Verdichtung der vielfältigen Informationen zu einer Zahl, die man für Vergleiche heranziehen und die die mediale Kommunikation der Ergebnisse erleichtern könnte. Es gibt daher auch aggregierte Indizes, in denen die verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität miteinander verrechnet und dadurch als eindimensionale Größe repräsentiert werden. Im Folgenden sollen zwei bekannte Beispiele solcher aggregierten Lebensqualitätsindizes – der Human Development Index der Vereinten Nationen sowie der Social Progress Index – genauer diskutiert werden.

1.3.1 Der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index)

Im Jahr 1990 haben die Vereinten Nationen zum ersten Mal den Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index – HDI) veröffentlicht und seitdem jährlich aktualisiert (United Nations Development Programme 2018). Dieser Index nimmt für sich in Anspruch, auf Sens Verwirklichungschancenansatz zu basieren. Er beschränkt sich nicht auf einen Vergleich der Wirtschaftsleistung der

Länder, sondern nimmt zusätzlich Informationen zur Gesundheit und zum Bildungsstand der Bevölkerung der jeweiligen Länder auf. Damit soll abgebildet werden, dass es neben den materiellen Konsummöglichkeiten auch der körperlichen Gesundheit und der Fähigkeit zu überlegten und wohlinformierten Entscheidungen bedarf, um Lebenschancen bestmöglich verwirklichen zu können.

Ein globaler Index setzt voraus, dass es für alle Länder belastbare und vergleichbare Daten gibt. Das setzt der praktischen Ausgestaltung eines solchen Index enge Grenzen. Beim HDI beschränkt man sich daher darauf, die materiellen Konsummöglichkeiten durch das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf abzubilden. Das Bildungsniveau der Menschen wird über die durchschnittlich absolvierten Schuljahre der gegenwärtig 25-Jährigen und die für die Zukunft erwarteten durchschnittlich absolvierten Schuljahre der gegenwärtig 5-Jährigen abgebildet. Der Gesundheitszustand der Bevölkerung wird verglichen, indem die Lebenserwartung heute Neugeborener betrachtet wird.

Der HDI ist ein aggregierter Index. Zur Verrechnung und Zusammenfassung der drei verschiedenen Dimensionen ist es notwendig, die jeweiligen Werte zu normalisieren. Beim HDI wird dazu eine Minimum-Maximum-Transformation verwendet. In jeder der drei Dimensionen wird das jeweils beste und schlechteste Land gewählt und diesen die Werte 1 und 0 zugewiesen. Alle anderen Länder erhalten Werte in Abhängigkeit ihrer relativen Position zu den am besten bzw. am schlechtesten platzierten Ländern. Der Gesamtindex ergibt sich dann als geometrisches Mittel der Werte der drei Teilindizes.

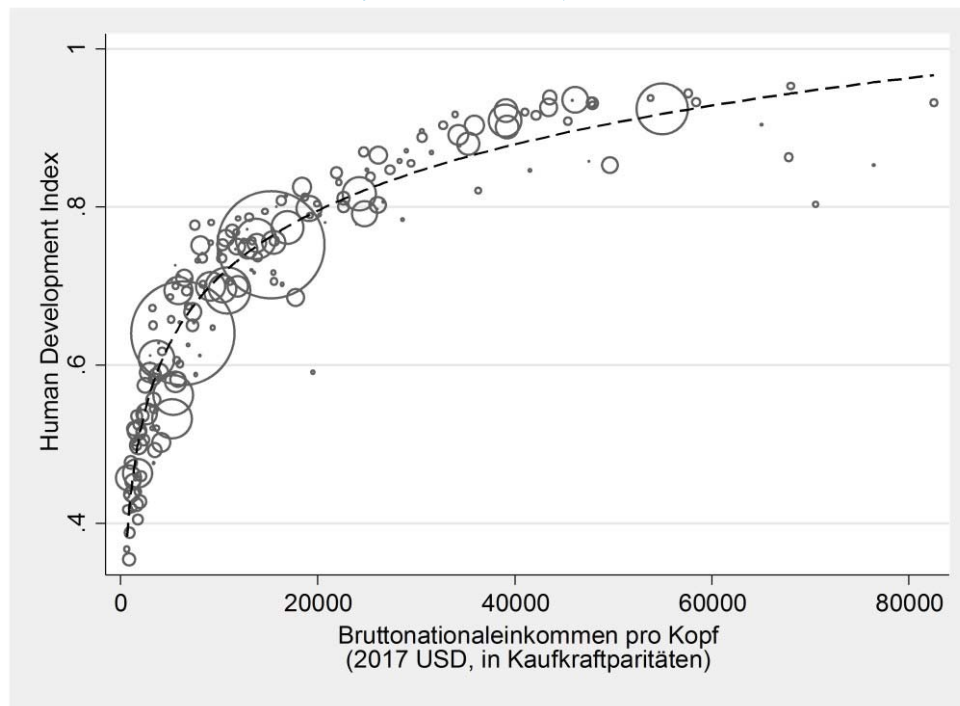
Wenn man den Index für 2017 betrachtet, dann liegen Norwegen (1.), die Schweiz (2.) und Australien (3.) auf den ersten drei Plätzen. Die Schlussgruppe bilden der Südsudan (187.), die Zentralafrikanische Republik (188.) und Niger (189.). Das Ranking hätte deutlich anders ausgesehen, wenn man sich nur am BNE pro Kopf orientiert hätte. Ganz vorne hätten dann Katar, Liechtenstein und Singapur gelegen. Norwegen läge nur auf Platz 6, Australien auf Platz 21 und die Schweiz auf Platz 10. In der Schlussgruppe beim Bruttonationaleinkommen liegen Burundi, Liberia und die Zentralafrikanische Republik. Der Südsudan und Niger lägen aber auch beim BNE in der Gruppe der letzten Zehn.

Deutschland belegt im HDI-Ranking den fünften Platz von 189 Ländern, gemessen am BNE läge es nur auf Platz 18. Der gesellschaftliche Entwicklungsstand wäre somit in Deutschland im Ländervergleich höher, als es die reine Betrachtung der Einkommensposition nahelegen würde. Auch in anderen Ländern ergeben sich teilweise deutliche Unterschiede in der Platzierung gemäß HDI im Vergleich zur Einkommenshöhe. So liegen die Platzierungen von Kuba (+42 Plätze), Tonga (+35 Plätze) und Georgien (+34 Plätze) im HDI deutlich höher als beim Vergleich des Bruttonationaleinkommens. Einige andere Länder verschlechtern sich im HDI-Ranking deutlich gegenüber dem Einkommensvergleich. Die stärksten Unterschiede finden sich bei Äquatorialguinea (-80 Plätze), dem Irak (-54 Plätze) und Kuwait (-51 Plätze). Auffällig ist, dass es sich hierbei um Länder handelt, deren Wirtschaftsleistung maßgeblich durch Erdölexporte geprägt ist.

Der Vergleich der Länderrankings zwischen dem Index der menschlichen Entwicklung und dem Bruttonationaleinkommen zeigt, dass es teilweise starke Unterschiede in der Bewertung der Lebensqualität in den einzelnen Ländern gibt. Vergleicht man jedoch die beiden Rankings insgesamt, dann ist ein starker Zusammenhang zwischen ihnen zu erkennen. Länder, die ein hohes Bruttonationaleinkommen pro Kopf aufweisen, schneiden in der Regel auch beim Index der menschlichen Entwicklung gut

ab. Ein statistisches Maß des Zusammenhangs zweier Rankings ist der Rangkorrelationskoeffizient. Dieser liegt für die beiden genannten Größen bei 0,95. Das deutet auf einen sehr starken positiven Zusammenhang hin. Dieser Befund ist auch gut in [Abbildung 1.1](#) zu erkennen. In der Abbildung ist der Zusammenhang zwischen Bruttonationaleinkommen pro Kopf und dem HDI-Wert für 187 Länder abgetragen. Die Kreise repräsentieren jeweils ein einzelnes Land. Die Größe der Kreise ist proportional zur Bevölkerungszahl der Länder. Legt man eine Linie so in die Abbildung, dass die einzelnen Kreise insgesamt möglichst wenig von der Linie abweichen (Regressionslinie), erkennt man den positiven Zusammenhang beider Größen. 90 Prozent der Unterschiede im HDI zwischen den Ländern können durch Unterschiede im Bruttonationaleinkommen erklärt werden.

Abbildung 1.1: Human Development Index und jährliche Wirtschaftsleistung, 2017



Quelle: United Nations Development Programme

Auch wenn es also einzelne Länder gibt, bei denen die Platzierungen nach Wirtschaftsleistung und HDI stark divergieren, so zeigt doch [Abbildung 1.1](#) deutlich, dass die Bewertung der Lebensqualität im weltweiten Vergleich im Allgemeinen nicht sehr stark divergiert, wenn man statt auf das Einkommen auf ein etwas breiteres Maß der sozialen Wohlfahrt schaut. Daraus sollte aber nicht unmittelbar abgeleitet werden, dass eine umfassendere Messung gesellschaftlichen Wohlbefindens und Fortschritts nicht sinnvoll sei oder keine neuen Erkenntnisse bringen könnte. Zum einen zeigen sich bei einigen Ländern deutliche Unterschiede. Zum anderen kann die hohe Korrelation zwischen Bruttonationaleinkommen und HDI nicht völlig überraschen, weil sich der HDI ja zu einem Drittel aus der Wirtschaftsleistung der Länder zusammensetzt. Wenn man gesellschaftliche Wohlfahrt „beyond GDP“, wie es die Europäische Kommission formuliert hat, messen will, dann liegt es nahe, Indizes in den Blick zu nehmen, die explizit auf die Berücksichtigung der Wirtschaftsleistung verzichten und stattdessen ausschließlich betrachten, wie gut die Wirtschaftsleistung eingesetzt wird, um andere objektive Faktoren einer hohen Lebensqualität zu steigern.

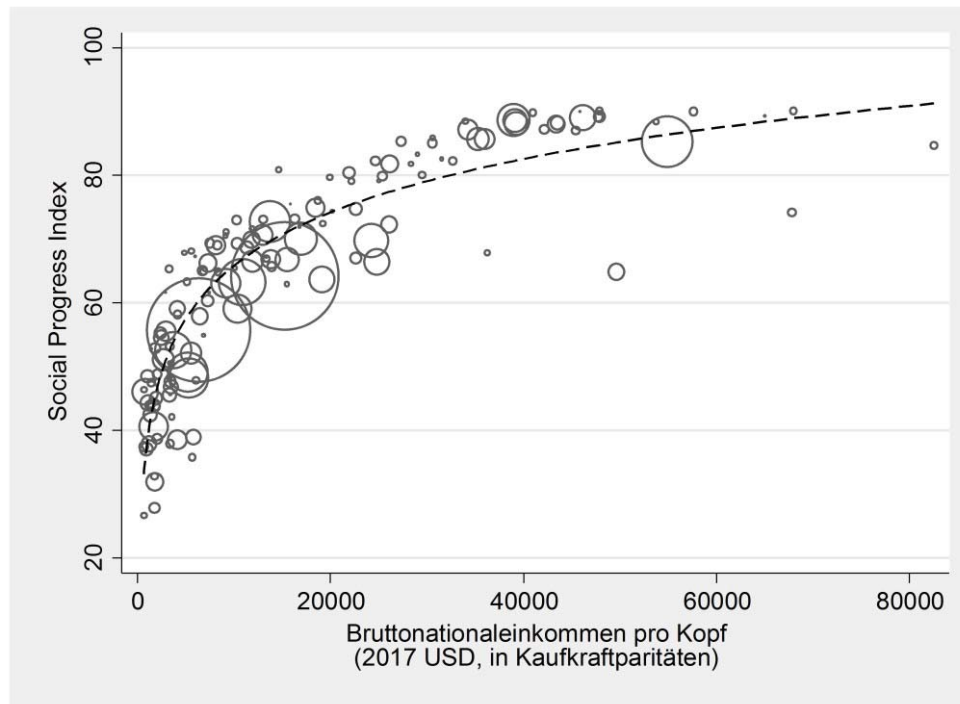
1.3.2 Der Social Progress Index

Im vorangegangenen Unterabschnitt wurde gezeigt, dass sich die Rangpositionen der sozialen Wohlfahrt verschiedener Länder nur in Ausnahmefällen stark zwischen dem Human Development Index und der Betrachtung der reinen Wirtschaftsleistung unterscheiden. Ein möglicher Grund dafür könnte darin liegen, dass im HDI die Wirtschaftsleistung selbst direkt berücksichtigt wird und daneben nur noch die durchschnittliche Lebenserwartung und das durchschnittliche Bildungsniveau der Länder eine Rolle spielen. Wenn man davon ausgeht, dass die Wirtschaftsleistung kein Ziel an sich, sondern als Mittel zum Zweck zu verstehen ist, der darin besteht, den Menschen größtmögliche Verwirklichungschancen zu bieten, dann würde ein radikalerer Ansatz der Messung sozialer Wohlfahrt darin bestehen, statt der Wirtschaftsleistung nur die Grundlagen der Selbstverwirklichung zu messen. Dieses Ziel verfolgt der Social Progress Index (SPI). Mit diesem Index soll die Erreichung sozialen Fortschritts direkt in einem Index dargestellt werden, statt den Umweg über die Berücksichtigung des Einkommens zu nehmen (Porter et al. 2015).

Im Social Progress Index werden drei Bereiche objektiver Grundlagen unterschieden, die für die soziale Wohlfahrt bedeutsam sind. Im ersten Bereich werden menschliche Grundbedürfnisse, wie z. B. Ernährung und Gesundheit, der Zugang zu sauberem Wasser, Wohnraumverfügbarkeit oder die Kriminalitätsrate, erfasst. Den zweiten Bereich bilden die sogenannten Grundlagen des Wohlbefindens. Hier werden Kennzahlen z. B. zum Bildungsniveau, zum Zugang zu Telefon und Internet, zur Lebenserwartung oder zur Biodiversität zusammengefasst. Der dritte Bereich umfasst Maße für die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten: politische Freiheiten, Toleranz gegenüber Minderheiten, Zugang zu tertiärer Bildung, Abwesenheit von Korruption etc. Über alle drei Bereiche gehen insgesamt 52 Einzelindikatoren in den globalen Social Progress Index ein. Wichtig ist dabei, dass keiner dieser Einzelindikatoren direkt das Einkommen, das Bruttoinlandsprodukt oder ein anderes unmittelbares Maß wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wiedergibt.

Der Social Progress Index für das Jahr 2018 vergleicht 146 Länder. Die Spitzengruppe bilden dabei Norwegen, Island und die Schweiz. Damit sind zwei der drei Länder aus der HDI-Spitzengruppe auch beim SPI vorn dabei. In der Schlussgruppe finden sich die Zentralafrikanische Republik (wie beim HDI), der Tschad und Afghanistan. Bereits die Betrachtung der Spitzen- und Schlussgruppe deutet darauf hin, dass auch bei diesem Index sozialer Fortschritt nicht unabhängig von der Wirtschaftsleistung der Länder ist. Tatsächlich zeigt die statistische Analyse der gesamten Länderliste, dass auch der SPI stark mit dem Pro-Kopf-BNE der einzelnen Länder korreliert. Dieser Zusammenhang wird in [Abbildung 1.2](#) dargestellt. Der Rangkorrelationskoeffizient zwischen SPI und dem BNE pro Kopf beträgt 0,91. Unterschiede im BNE pro Kopf erklären 81 Prozent der Unterschiede im Social Progress Index zwischen den Ländern. Das ist ein erstaunliches Ergebnis. Selbst wenn man sehr viele Kennzahlen zusammenträgt, die sehr unterschiedliche Bereiche der Qualität des menschlichen Lebens abdecken, und obwohl keins davon unmittelbar die reine Wirtschaftskraft der Länder widerspiegelt, ergibt sich am Ende doch ein Gesamtmaß, dass sich insgesamt nur wenig von der reinen Wirtschaftsleistung unterscheidet.

Abbildung 1.2: Social Progress Index und Wirtschaftsleistung

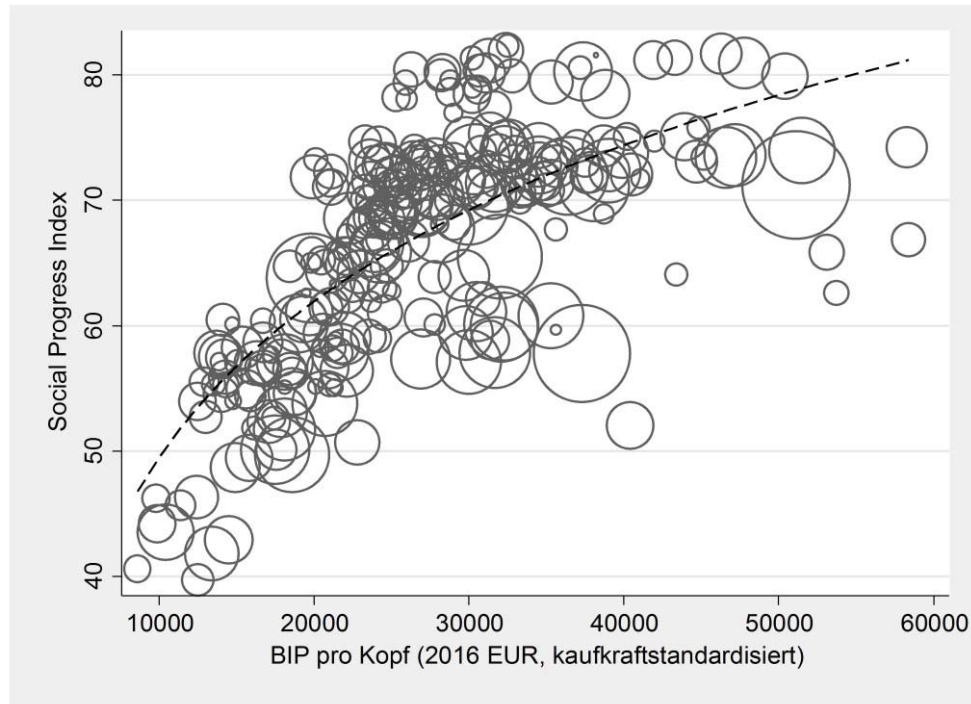


Quelle: Social Progress Imperative

Der SPI ist ein globaler Wohlfahrtsindex. Er vergleicht Länder mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Die Daten zeigen, dass im weltweiten Vergleich Unterschiede in der Wirtschaftsleistung auch Unterschiede in den Möglichkeiten der Länder nach sich ziehen, den Menschen gute Lebensbedingungen zu bieten. Unter Umständen ergeben sich aber andere Erkenntnisse, wenn man diese Bedingungen zwischen Ländern mit ähnlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand vergleicht. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2016 erstmals den SPI auf Ebene europäischer Regionen (NUTS-2) berechnet (Europäische Kommission 2016). Am besten schneiden dabei Övre Norrland (Schweden) sowie Midtjylland (Dänemark) und die dänische Hauptstadtregion ab. Die Schlussgruppe bilden die Walachei (Rumänien) sowie die nordwestliche und südöstliche Planungsregion Bulgariens. In Deutschland erhält der Regierungsbezirk Freiburg die beste Platzierung im europäischen SPI (Platz 41 von 272 europäischen Regionen), das Schlusslicht bildet das Land Sachsen-Anhalt (Platz 137). Der Freistaat Thüringen liegt im deutschen Mittelfeld und erreicht europaweit den 76. Platz.

In [Abbildung 1.3](#) werden SPI und Wirtschaftsleistung aller 272 europäischen NUTS-2 Regionen dargestellt. Auch hier zeigt sich wieder ein deutlicher Zusammenhang zwischen der regionalen Wirtschaftskraft und dem Social Progress Index. Der Rangkorrelationskoeffizient zwischen SPI und BIP pro Kopf beträgt 0,72. 51 Prozent der Variation im SPI wird durch das Bruttoinlandsprodukt erklärt. Diese Werte sind deutlich niedriger als bei den weltweiten Vergleichen zwischen der Wirtschaftskraft und dem HDI bzw. dem globalen SPI. Das deutet darauf hin, dass im Vergleich von kleinräumigeren Regionen mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand auch andere Werte neben der reinen Wirtschaftsleistung eine größere Rolle spielen.

Abbildung 1.3: Social Progress Index und Wirtschaftsleistung in europäischen Regionen



Quelle: Europäische Kommission, Eurostat

1.4 Subjektive Indikatoren

1.4.1 Wie misst man subjektives Wohlbefinden?

Im letzten Abschnitt wurden Methoden vorgestellt, mit denen soziale Wohlfahrt und gesellschaftlicher Fortschritt mithilfe objektiver, d. h. intersubjektiv überprüfbarer, Kennzahlen gemessen werden kann. Diese Kennzahlen sollen die Möglichkeiten widerspiegeln, die den Menschen zur Verfügung stehen, sich selbst in ihrem Leben zu verwirklichen. Sie haben damit selbst wiederum instrumentalen Charakter, sind also Mittel zum Zweck, um letztlich den Menschen ein möglichst gutes Leben zu ermöglichen. Inwieweit es aber den Menschen gelingt, diese Möglichkeiten auch tatsächlich zu nutzen, bleibt bei diesen Ansätzen offen. Ein anderer Ansatz der Messung von sozialer Wohlfahrt geht einen Schritt weiter und versucht direkt zu messen, wie gut es den Menschen geht. Dazu ist es allerdings notwendig, statt objektiver Kennzahlen subjektive Maße zu verwenden. Solche Ansätze werden mitunter als amerikanischer Lebensqualitätsansatz bezeichnet (Campbell et al. 1976). Lebensqualität ist hier definiert als „die subjektive Wahrnehmung einer Person über ihre Stellung im Leben in Relation zur Kultur und den Wertesystemen, in denen sie lebt, und in Bezug auf ihre Ziele, Erwartungen, Standards und Anliegen“ (übersetzt nach WHOQOL 1998). Letztlich geht es damit um die Messung der subjektiven Zufriedenheit bzw. des Glücksempfindens der Menschen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass es nicht das *eine* Glück gibt. Glück, Lebensqualität, subjektives Wohlbefinden – all diese Begriffe beschreiben ein multidimensionales Konzept. Es gibt viele Unterarten des subjektiven Wohlbefindens. Zu den wichtigsten gehören dabei das affektive und das kognitive Wohlbefinden. Als affektives Wohlbefinden bezeichnet man die emotionalen Zustände, die Menschen in bestimmten Augenblicken erleben. Es gibt verschiedene Methoden, diese Emotionen zu

messen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Menschen darüber zu befragen, ob und wie stark sie bestimmte positive und negative Emotionen erleben. Idealerweise erfolgt so eine Befragung unmittelbar, also genau in dem Augenblick, in dem die Emotionen auch erlebt werden. In der Forschung werden beispielsweise Menschen mit Smartphone-Apps ausgestattet, die sie dann zu zufälligen Zeitpunkten im Laufe eines Tages zu ihrem emotionalen Zustand befragen. Diese Methode wird als *experience sampling* bezeichnet. Probleme dieser Methode sind der relativ hohe Aufwand und die Beobachtungslücken, die man zwischen den Befragungszeitpunkten hat. Diese Probleme werden in der Tagesrekonstruktionsmethode (*day reconstruction method*) vermieden. Hier werden die Befragungspersonen gebeten, am Ende eines Tages den Tagesverlauf oder den des Vortags zu erinnern, vollständig wiederzugeben und zu jeder erlebten Aktivität zu berichten, welche Emotionen sie in welcher Stärke erlebt haben. Beide Methoden liefern damit Informationen zu den tatsächlich im Alltag der Menschen erlebten Gefühlen.

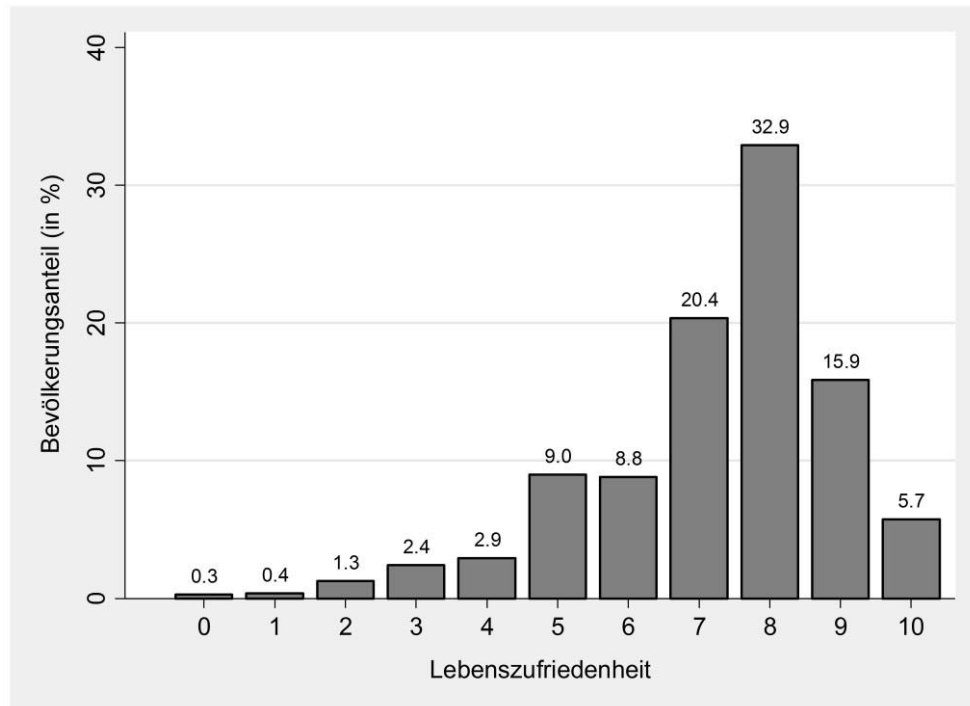
Davon getrennt zu betrachten ist das kognitive Wohlbefinden. Es beschreibt, wie Menschen ihre Lebenssituation individuell bewerten. Dieses Maß kommt dem oben beschriebenen Konzept der Lebensqualität noch näher als das affektive Wohlbefinden. Wenn die Menschen ihre Lebenssituation bzw. ihre Lebenszufriedenheit bewerten sollen, dann müssen sie für sich Kriterien festlegen, die für eine hohe Zufriedenheit erreicht werden müssten. Dieses Vorgehen ist vollkommen subjektiv, weil sowohl die Festlegung der Kriterien als auch die Feststellung, in welchem Umfang sie erreicht werden, nur von den Befragungspersonen selbst vorgenommen werden können und sich intersubjektiver Überprüfung entziehen. Die Lebensqualität einer Person ist damit hoch, wenn und nur wenn sie selbst sie als solche einschätzt. In der empirischen Forschung werden solche Maße auf verschiedene Weise erhoben. Es können Befragungen stattfinden, bei denen man mit einem Fragenkatalog versucht, mehrere Teilaspekte des subjektiven Wohlbefindens zu erfassen und durch die Verknüpfung mehrerer Fragen zu ähnlichen Themen Messfehler zu reduzieren. In der Praxis hat es sich allerdings in der Regel als ausreichend erwiesen, das kognitive Wohlbefinden mit einer einzelnen Frage zu erfassen. So wird beispielsweise im deutschen Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) in jedem Jahr gefragt: „Wie zufrieden sind Sie, alles in allem, mit Ihrem Leben?“, worauf die Menschen dann mit Werten zwischen 0 und 10 antworten können. Im Gallup World Poll wird eine sogenannte Lebensleiter-Frage gestellt: „Stellen Sie sich eine Leiter vor, deren Sprossen von 0 bis 10 nummeriert sind. Die oberste Sprosse ist das bestmögliche Leben für Sie, die unterste das schlechtestmögliche Leben für Sie. Auf welcher Sprosse würden Sie sagen, stehen Sie gerade?“ Offenkundig unterscheidet sich das Konzept des kognitiven Wohlbefindens stark vom affektiven Wohlbefinden. Beim kognitiven Wohlbefinden steht das langfristige Erreichen von Lebenszielen im Vordergrund, während es beim affektiven Wohlbefinden vor allem um kurzfristige emotionale Zustände geht.

1.4.2 Empirische Befunde

Die durchschnittliche Lebenszufriedenheit in Deutschland ist vergleichsweise hoch und ihre Verteilung zeigt, dass nur ein kleiner Anteil der Bevölkerung seine Lebenszufriedenheit niedrig einschätzt. In [Abbildung 1.4](#) wird die Verteilung der Lebenszufriedenheit in Deutschland dargestellt, wie sie sich aus den Befragungen des Sozio-oekonomischen Panels für das Jahr 2016 ergibt. Im Durchschnitt geben die Deutschen eine Lebenszufriedenheit von 7,3 an, die mittlere Lebenszufriedenheit liegt bei einem Wert von 8. 84 Prozent der Menschen geben Werte im oberen Bereich der Skala (>5) an. Nur 7

Prozent bewerten ihre Lebenszufriedenheit in der unteren Hälfte der Skala (<5).

Abbildung 1.4: Lebenszufriedenheit in Deutschland (2016)



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, Welle 2016

Die Daten des deutschen Sozio-oekonomischen Panels erlauben es nicht nur, einfache Zufriedenheitsvergleiche vorzunehmen. Von den Befragten werden auch zahlreiche Informationen zu ihren allgemeinen Lebensumständen erhoben. Hierdurch lässt sich ermitteln, welche Faktoren positiv oder negativ mit der Lebenszufriedenheit verbunden sind. Auch wenn sich das, was für jeden Einzelnen im Leben wichtig ist, stark zwischen den Menschen unterscheidet, gibt es doch einige Faktoren, die sich in der empirischen Forschung als im Allgemeinen sehr wichtig herausgestellt haben (siehe hierzu Weimann et al. 2015). Hierzu zählt nicht zuletzt das Einkommen. Menschen mit mehr Einkommen sind im Durchschnitt zufriedener mit ihrem Leben als solche mit geringerem Einkommen. Der Effekt des Einkommens ist zwar nicht so stark, wie man vielleicht denken könnte, aber das Einkommen ist auch bei weitem nicht bedeutungslos. Dieser Punkt wird im nächsten Unterabschnitt noch eingehender untersucht.

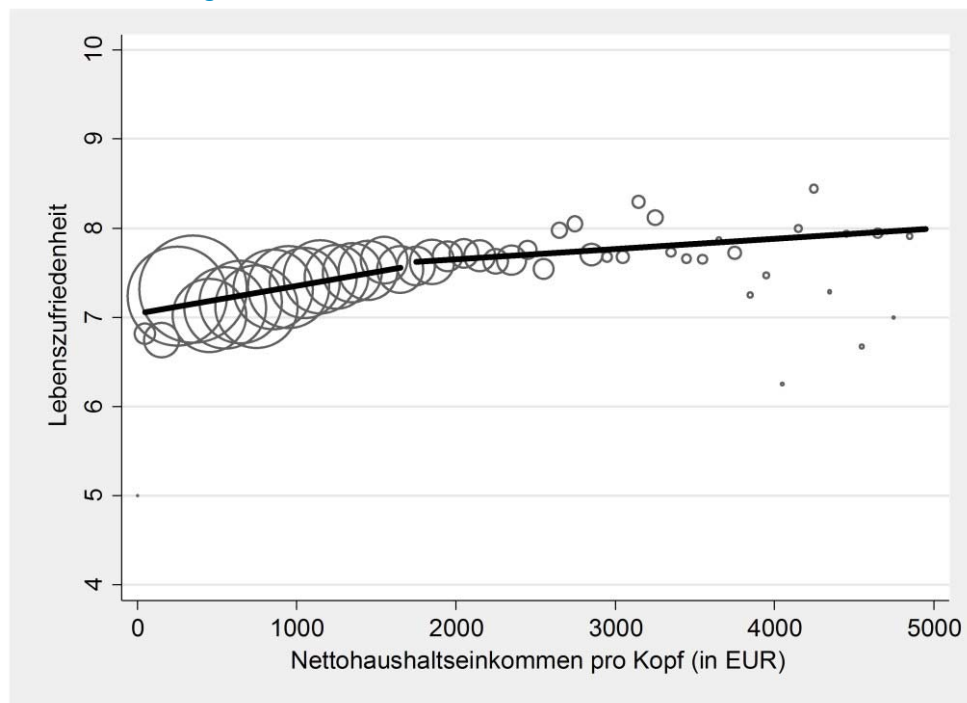
Die Erwerbsarbeit spielt eine wichtige Rolle für die Lebenszufriedenheit. Es gibt kaum ein anderes Lebensereignis, das sich so stark negativ auf die Lebenszufriedenheit auswirkt wie die Arbeitslosigkeit. Dabei sieht man kaum Gewöhnungseffekte. Auch Langzeitarbeitslose sind deutlich unzufriedener als Beschäftigte. Der Zufriedenheitsverlust ist dabei nur zum Teil durch den Einkommensrückgang zu erklären. Die Zufriedenheit sinkt durch Arbeitslosigkeit auch deswegen, weil die Betroffenen z. B. ihren sozialen Status verlieren, weniger Kontakt zu anderen Menschen haben und weniger sinnstiftende Aufgaben im Alltag erfüllen können. Die Lebenszufriedenheit sinkt auch bei Beschäftigten, wenn sich diese Sorgen darum machen, in der Zukunft arbeitslos zu werden. Zudem stagniert die Lebenszufriedenheit noch eine Weile auf einem niedrigeren Level nachdem vormals Arbeitslose eine neue Beschäftigung aufgenommen haben.

Die eigene Gesundheit spielt eine große Rolle für die Zufriedenheit. Wichtig sind auch ein funktionierendes Familienleben, regelmäßiger Kontakt zu Freunden, gute Umweltqualität, politische Freiheiten und das Gefühl von persönlicher Sicherheit. Und außerdem scheint auch die genetische Veranlagung einen Einfluss auf das eigene Zufriedenheitsempfinden zu haben.

1.4.3 Das Easterlin-Paradox

Im SOEP stellen die Menschen auch Informationen über ihre Einkommenssituation zur Verfügung. Dadurch ist es möglich, den Zusammenhang zwischen Lebenszufriedenheit und Nettoeinkommen zu untersuchen. In [Abbildung 1.5](#) wird dieser Zusammenhang anhand von Daten aus dem Jahr 2016 dargestellt. Es zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Größen. Haushalte mit einem monatlichen Pro-Kopf-Nettoeinkommen von 1.000 Euro geben im Durchschnitt eine Lebenszufriedenheit von 7,4 an. Die durchschnittliche Lebenszufriedenheit bei einem Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf von etwa 4.000 Euro liegt einen halben Punkt höher auf der Zufriedenheitsskala. Wenn man bedenkt, dass sich die Zufriedenheitsverteilung im Bereich zwischen 7 und 8 Punkten konzentriert, ist ein halber Punkt Unterschied schon beachtlich. Man sieht aber auch gut, dass die positive Wirkung zusätzlichen Einkommens kleiner ausfällt, wenn das Haushaltseinkommen bereits recht hoch ist. Der positive, aber mit steigendem Einkommen abnehmende Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit auf individueller bzw. Haushaltsebene findet sich auch in anderen Ländern (Weimann et al. 2015).

Abbildung 1.5: Einkommen und Lebenszufriedenheit in Deutschland

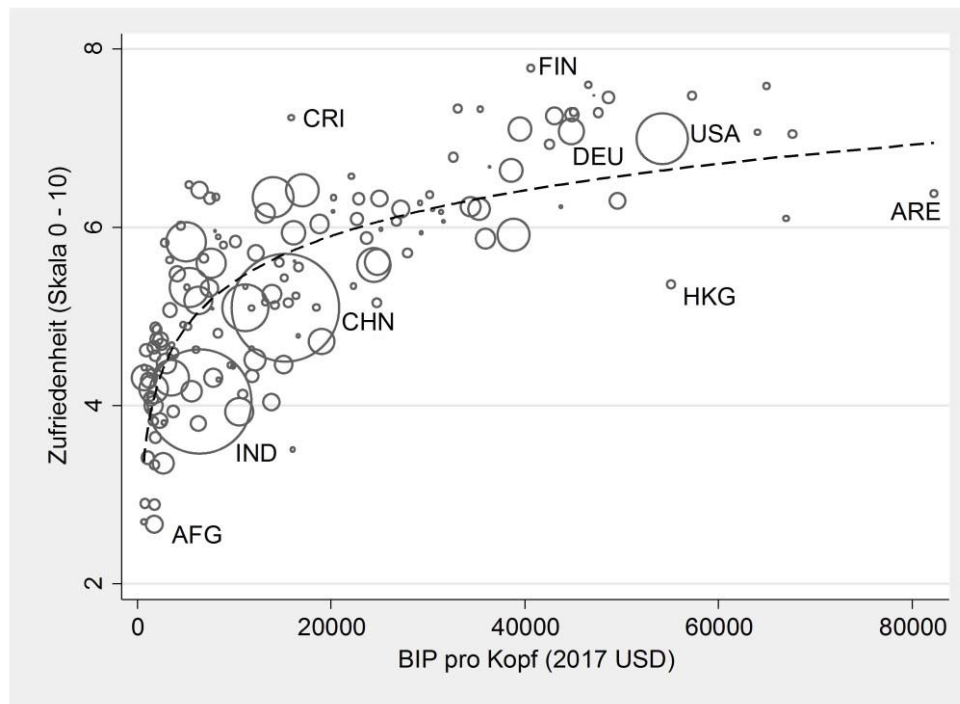


Quelle: SOEP, Welle 2016; Bemerkung: Die Größe der Kreise ist proportional zur Anzahl der Beobachtungen

Auch wenn man nicht Haushalte im gleichen Land, sondern die durchschnittliche Lebenszufriedenheit aller Haushalte zwischen verschiedenen Ländern vergleicht, findet sich ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und kognitivem Wohlbefinden. Die entsprechenden Daten aus dem World Happiness Report sind in [Abbildung 1.6](#) dargestellt (Helliwell et al. 2018). Hier sind für 155 Länder

der Welt jeweils das BIP pro Kopf und die durchschnittliche Lebenszufriedenheit (als Lebensleiter-Frage) gegenübergestellt. Auch hier zeigt sich deutlich, dass in Ländern mit einem höheren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt auch die durchschnittliche Lebenszufriedenheit der Bevölkerung höher ist. Man sieht, wie auch schon beim Haushaltsvergleich, dass Steigerungen der Wirtschaftskraft einen stärker positiven Einfluss haben, wenn das BIP pro Kopf noch relativ gering ist. Innerhalb der Gruppe der reicheren Länder ist der Zusammenhang sichtbar schwächer. Im Bereich unter 15.000 US-Dollar BIP pro Kopf würde eine Steigerung des Pro-Kopf-BIP um 1.000 US-Dollar pro Jahr die durchschnittliche Lebenszufriedenheit um 0,1 Punkt erhöhen, in reicheren Ländern würde die gleiche Einkommenssteigerung aber nur zu durchschnittlich 0,02 zusätzlichen Zufriedenheitspunkten führen.

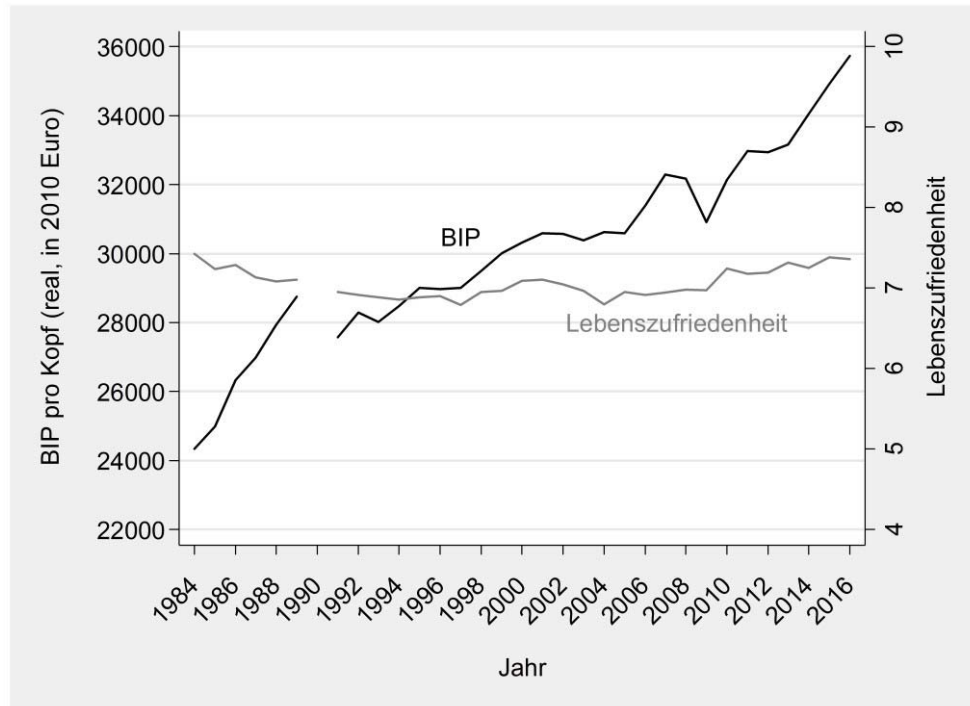
Abbildung 1.6: Lebenszufriedenheit und Wirtschaftsleistung im internationalen Vergleich



Quelle: World Happiness Report 2018

Sowohl der Vergleich verschiedener Haushalte innerhalb eines Landes als auch der Ländervergleich zeigen, dass Geld und Lebenszufriedenheit positiv miteinander verbunden sind. Man könnte versucht sein, daraus zu schließen, dass dann allgemeines Wirtschaftswachstum, das zumindest mittel- und langfristig auch mit allgemeinen Einkommenserhöhungen einhergeht, zu einer Steigerung der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit führen müsste. Dem ist allerdings nicht so. Der amerikanische Ökonom Richard Easterlin hat bereits im Jahr 1974 festgestellt, dass der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit der Bevölkerung im Zeitverlauf eben nicht positiv ist. Stattdessen scheint sich die allgemeine Lebenszufriedenheit trotz eines im Trend positiven Wirtschaftswachstums nicht verändert zu haben (Easterlin 1974). Dieser Zusammenhang ist mit deutschen Daten in [Abbildung 1.7](#) illustriert. Das BIP pro Kopf lag real im Jahr 2016 um 47 Prozent höher als im Jahr 1984 (in dem das SOEP seine Befragungen begann). Allerdings hat sich die durchschnittliche Lebenszufriedenheit in dieser Zeit kaum verändert (Es ist eher ein Absinken bis 2004 und danach ein Anstieg der Zufriedenheit festzustellen.). Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen ist positiv, aber klein ($r = 0.19$). Auch hier finden sich ähnliche Ergebnisse in vielen anderen Ländern (siehe Weimann et al. 2015).

Abbildung 1.7: Bruttoinlandsprodukt und Lebenszufriedenheit in Deutschland (1984-2016)



Quellen: SOEP 1984-2016, Statistisches Bundesamt

Die Beobachtung, dass ein höheres Einkommen zwar auf individueller Ebene zu mehr Zufriedenheit führt, dass aber allgemeines Wirtschaftswachstum nicht auch die durchschnittliche Zufriedenheit einer gesamten Gesellschaft erhöht, ist als Easterlin-Paradox bekannt. Zwei Phänomene können diesen scheinbar widersprüchlichen Befund erklären. Zum einen wirken Gewöhnungseffekte auf die Zufriedenheit. Viele Lebensereignisse werden zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eintreten, von den Betroffenen erst einmal als Verbesserung oder Verschlechterung ihrer Ausgangslage wahrgenommen und haben entsprechend kurzfristig positive oder negative Zufriedenheitswirkungen. Mit der Zeit gewöhnen sich die Menschen aber an die neue Situation. Mit der Gewöhnung kehrt auch das subjektive Wohlbefinden zu seinem Ausgangsniveau zurück. Das gilt insbesondere auch für Einkommensänderungen. Einkommenssteigerungen steigern erst einmal die Zufriedenheit. Dann gewöhnt man sich aber an das höhere Einkommensniveau und braucht weitere Einkommenszuwächse, um das höhere Zufriedenheitsniveau halten zu können. Man spricht hier davon, dass die Menschen in einer „hedonischen Tretmühle“ (Brickman & Campbell 1971) gefangen sind.

Eine zweite Erklärung, die nicht alternativ, sondern durchaus auch zusätzlich zur Gewöhnung verstanden werden kann, ist die Wirkung sozialer Vergleiche. Wenn Menschen bestimmen sollen, wie zufrieden sie mit ihrem Leben sind, oder – noch viel deutlicher – wenn sie die Lebensleiter-Frage beantworten sollen, dann müssen die Menschen mental Kriterien und Referenzwerte konstruieren, was zu einem zufriedenen oder guten Leben gehört. Dabei schauen sie auch auf andere Menschen und ziehen in Betracht, was diese – wenn sie vergleichbare Lebensumstände haben, also z. B. ein ähnliches Alter, Bildungsniveau etc. aufweisen – im Leben erreicht haben. Nicht zuletzt schauen sie dabei auch auf das Einkommen der Menschen in ihrer Vergleichsgruppe. Wenn ihr persönliches Einkommen höher ist als das der Vergleichsgruppe, sind sie zufriedener, als wenn sie weniger hätten. Letztlich geht es hier um soziale Vergleiche und die Bestimmung des eigenen gesellschaftlichen Status. Allgemeines Wirtschaftswachstum, wenn es alle Einkommen gleichmäßig erhöht, verändert

nichts an der relativen Position jedes Einzelnen in der Gesellschaft. Entsprechend wird es den Teil der Zufriedenheit, der durch soziale Vergleiche bestimmt ist, nicht verändern. Auch hier findet sich wieder die „hedonische Tretmühle“. Alle streben nach mehr Einkommen, um ihre gesellschaftliche Position zu verbessern. Wenn es aber allen gelingt, mehr Einkommen zu haben, findet sich jeder in derselben relativen Position wieder wie zuvor und das Streben nach mehr Einkommen beginnt von neuem.

1.4.4 Subjektives Wohlbefinden als Maß gesellschaftlichen Fortschritts?

Das Easterlin-Paradox ist ein empirischer Beleg dafür, dass das kognitive Wohlbefinden, wie man es mit der Lebenszufriedenheit, der Lebensleiter-Frage oder anderen Methoden messen kann, ein relatives soziales Konstrukt ist. Ob man mit seinem Leben zufrieden ist oder nicht, hängt letztlich auch von den Lebensumständen anderer Menschen ab. In gewisser Weise ist diese Art des Vergleichs und der relativen Bewertung der eigenen Lebensumstände auch schon in der Art der Befragung festgelegt. Zufriedenheitsfragen erfolgen in der Regel auf einer Skala mit festen Endpunkten, z. B. 0 für ganz und gar unzufrieden und 10 für ganz und gar zufrieden. Wenn Menschen mit einer solchen Skala konfrontiert werden, dann müssen sie sich überlegen, wie ihr Leben aussehen müsste, damit sie den höchsten bzw. den niedrigsten Wert angeben würden. Sie legen damit fest, welche Lebensziele aus ihrer Sicht wünschenswert erscheinen. Dann betrachten sie ihre tatsächlichen Lebensumstände und bestimmen den Grad der Zielerreichung. Natürlich werden die Umstände des hypothetischen bestmöglichen Lebens, von denen die Menschen meinen, sie für die Angabe einer „10“ auf der Skala erreichen zu müssen, davon abhängen, was die Menschen überhaupt für erreichbar halten. Das kann sich über die Zeit verändern. Vor zwanzig Jahren wäre sicher noch niemand auf die Idee gekommen, den Besitz eines Smartphones und den mobilen Zugang zu schnellem Internet für ausschlaggebend für die eigene Lebenszufriedenheit zu halten. Das sieht heute sicher anders aus. Die Ansprüche und Erwartungen der Menschen verändern sich mit der Zeit. Sie verändern sich für jeden Einzelnen vor allem auch deswegen, weil sich die Lebensumstände aller anderen Menschen verändern. Wenn sich damit das, was jeder Einzelne glaubt, erreichen zu können und für ein zufriedenes Leben erreichen zu wollen, mit der Zeit verändert, die Skala, auf der die Zufriedenheit gemessen wird, aber die gleiche bleibt, dann wird sich die Bedeutung der einzelnen Skalenwerte entsprechend im Zeitverlauf verändern. In [Abbildung 1.7](#) ist zu sehen, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit in Deutschland heute etwa den gleichen Wert hat wie Mitte der 1980er Jahre. Daraus folgt aber nicht zwingend, dass das Leben im Durchschnitt heute nicht besser ist als vor 30 Jahren. Es kann ebenso bedeuten, dass das Leben zwar besser geworden ist, die Ansprüche und Erwartungen aber genauso mitgewachsen sind, so dass sich am Grad der Zielerreichung nichts verändert hat.

Es soll an dieser Stelle nur kurz angemerkt werden, dass dieses Problem kein reines Messproblem ist, das entsteht, weil die Skala feste Endpunkte aufweist. Vielmehr gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass auch das tatsächliche Glücksempfinden – als neurophysiologisches Phänomen – relativen Bewertungsmaßstäben unterliegt. Die amerikanischen Ökonomen Rayo und Becker (2007) haben in einer viel beachteten Arbeit gezeigt, dass sich evolutionär eine „Gefühlsfunktion“ herausgebildet hat, die es den Menschen erlaubt, die Güte ihrer getroffenen Entscheidungen emotional zu spüren. Die Menschen können jedoch nicht in unbegrenzter Stärke durch Hormonausschüttungen Gefühle produzieren. Gleichzeitig müssen die Hormonausschüttungen aber eine gewisse Mindest-

stärke haben, um überhaupt wahrgenommen werden zu können. Aus diesen beiden Beschränkungen ergibt sich, dass eine evolutionär überlegene Glücksfunktion besonders stark in dem Bereich reagiert, in dem die Menschen auch tatsächlich Entscheidungen treffen und der ihrer Lebenswirklichkeit entspricht. Dass die Menschen sich an anderen orientieren, dient nach dieser Sichtweise nur dazu, ihr emotionales Belohnungssystem neu zu justieren, um in der Lage zu sein, die bestmöglichen Entscheidungen zu treffen. Auch wenn sich die Lebensumstände tatsächlich verbessern sollten, führt die Anpassung des Belohnungssystems dazu, dass sich die Menschen emotional nicht besser fühlen.

Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass die Möglichkeiten, langfristigen gesellschaftlichen Fortschritt durch die Abfrage der Lebenszufriedenheit oder ähnlicher Konstrukte zu messen, begrenzt sind. Die empirischen Daten zeigen, dass es trotz steigendem Wohlstands und verbesserter allgemeiner Lebensbedingungen nicht zu einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit gekommen ist. Man könnte das so interpretieren, dass all das offensichtlich nicht wirklich als Fortschritt gesehen werden kann. Man kann aber auch daraus den Schluss ziehen, dass subjektive Wohlbefindensmaße konzeptionell nicht in der Lage sind, Wohlstandsveränderungen über längere Zeiträume richtig zu messen.

1.5 Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurden unterschiedliche Methoden zur Messung der gesellschaftlichen Wohlfahrt und des sozialen Fortschritts diskutiert. Der Ausgangspunkt der Analyse war, dass das Bruttoinlandsprodukt kein überzeugendes Wohlfahrtsmaß ist. Es ist aber auch nicht als solches konzipiert, sondern es soll nur die wirtschaftliche Leistung eines Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt abbilden. Inwieweit es einer Gesellschaft gelingt, ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch tatsächlich wohlfahrtssteigernd einzusetzen, kann und soll das Bruttoinlandsprodukt nicht messen.

Eine alternative Möglichkeit der Messung sozialer Wohlfahrt besteht in der Zusammenführung weiterer objektiver Daten zu wohlfahrtsrelevanten Aspekten individuellen und gesellschaftlichen Handelns. So können z. B. Daten zu so unterschiedlichen Aspekten wie Arbeitslosenquote, Kriminalitätsraten, Gesundheitszustand, Bildungsniveau, politische Freiheiten, Umweltqualität etc. zusammengetragen werden. Das erlaubt eine umfassendere Abbildung der tatsächlichen Lebensumstände der Menschen. Die Verwendung objektiver Maße hat einige Vorteile. Es ist möglich, ein sehr breites und vielschichtiges Bild der Lebensbedingungen – und damit der Möglichkeiten für die individuelle Wohlfahrtsgenerierung – zu zeichnen. Das gelingt umso besser, je mehr Daten dafür zur Verfügung stehen. In entwickelten Volkswirtschaften stellt das aber, zumindest auf nationaler Ebene, kein größeres Problem mehr dar. Die Verfügbarkeit von Daten aus den verschiedenen Bereichen kann als sehr gut eingeschätzt werden. Etwas schwieriger sieht es auf regionaler Ebene aus. Je kleinräumiger die zu bewertenden Regionen, umso weniger Daten sind verfügbar. Hier muss entsprechend zwischen umfassender Datenverfügbarkeit und Kleinräumigkeit der Analyse abgewogen werden.

Die Vielfältigkeit der verfügbaren objektiven Indikatoren bringt aber auch Probleme mit sich. Allgemein kann man sagen, dass, wenn man mehr Indikatoren parallel präsentiert, die Darstellung immer

unübersichtlicher wird. Eine soziale Wohlfahrtsmessung, die für eine große Zahl an Einzelindikatoren jeweils Änderungen in andere Richtungen anzeigt, ermöglicht es nicht, schnell zu erkennen, wie sich die Gesamtsituation verändert hat. Ein sogenannter Dashboard-Ansatz, bei dem verschiedene Indikatoren unabhängig voneinander dargestellt werden, läuft Gefahr, seine Adressaten – die breite Öffentlichkeit und politische Entscheidungsträger – nicht zu erreichen. Würde man, wie beim BIP, die verschiedenen Statistiken zu einer Zahl zusammenfassen (aggregieren), könnte man die Entwicklungsrichtung der gesellschaftlichen Wohlfahrt eindeutig bestimmen und kommunizieren. Allerdings macht man sich als Entwickler eines solchen aggregierten Wohlfahrtsmaßes angreifbar, weil es keine allgemein akzeptierte Form der Aggregation gibt und wohl auch nicht geben kann. Die Vorstellungen der Menschen, was wichtig ist und wie wichtig diese Ziele im Vergleich zu anderen sind, sind einfach zu unterschiedlich. Jede Form der Aggregation objektiver Indikatoren zu einem Wohlfahrts- und Fortschrittsindex ist damit zu einem gewissen Grad willkürlich.

In diesem Beitrag wurden zwei aggregierte Wohlfahrtsindizes (Human Development Index und Social Progress Index) betrachtet. Bei beiden zeigte sich eine hohe positive Korrelation zwischen Bruttoinlandsprodukt/Bruttonationaleinkommen und den alternativen Wohlfahrtsmaßen. Das zeigt, dass im Allgemeinen eine hohe Wirtschaftskraft die Grundlagen für gute Lebensbedingungen legt. Der positive Zusammenhang zwischen BIP und Wohlfahrt deutet auch darauf hin, dass Gesellschaften im Allgemeinen auch ohne eine institutionalisierte umfassende Wohlfahrtsmessung Wege finden können, ihre Ressourcen sinnvoll einzusetzen. Aber es hat sich auch gezeigt, dass wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weder notwendig noch hinreichend für gute Lebensbedingungen ist. Im Vergleich zwischen BIP/BNE und alternativen Maßen gab es einige Länder, die zwar wirtschaftlich leistungsstark waren, aber nur relativ schlechte Lebensbedingungen schaffen konnten, und umgekehrt. Eine umfassende Wohlfahrtsmessung kann solche Abweichungen identifizieren. Hier zeigt sich wieder ein Vorteil der aggregierten Maße. Mit diesen ist sofort erkennbar, in welchen Ländern die Positionierung nach Wirtschaftsleistung und Wohlfahrt stark auseinanderfallen. Aber auch wenn dafür aggregiert werden muss, erlauben die objektiven Indikatoren auch die disaggregierte Analyse, in der bestimmt werden kann, welche Teilbereiche für diese Unterschiede verantwortlich sind. Die Möglichkeit der Kombination aus aggregierter und disaggregierter Analyse macht die Verwendung objektiver Indikatoren attraktiv. Die Verdichtung zu einer Zahl kann helfen, Aufmerksamkeit zu erzeugen und Interesse an der Wohlfahrtsmessung zu wecken. Wenn das erfolgreich war, kann mit der disaggregierten Analyse genauer betrachtet werden, in welchen Teilbereichen eine Gesellschaft im Vergleich zu anderen, aber auch im Zeitablauf, gut abschneidet und wo Verbesserungsbedarf besteht.

Statt objektiver können auch subjektive Indikatoren zur Wohlfahrtsmessung herangezogen werden. Hier kommt vor allem die selbstberichtete Lebenszufriedenheit in Frage. Die Verwendung solcher Maße hat einige Vorteile. Sie messen unmittelbar das, was letztlich interessiert, nämlich wie gut es den Menschen in den konkreten Lebensumständen, in denen sie sich befinden, geht. Damit wird das Aggregationsproblem, das bei objektiven Indikatoren auftritt, vermieden. Jeder Mensch legt für sich individuell fest, was in seinem Leben wichtig ist, und gibt dann an, inwieweit er diese Ziele erreicht hat. Nachteilig ist natürlich, dass subjektive Daten nicht intersubjektiv überprüft werden können und somit manipulationsanfällig sind. Außerdem ist, zumindest bisher, die Datenverfügbarkeit deutlich schlechter als bei objektiven Indikatoren. Vor allem auf kleinräumiger Ebene liegen selten repräsentative Daten vor. In der Praxis wird man sich in der Regel auch bei Verwendung subjektiver Daten

nicht die Zusammenstellung weiterer objektiver Daten sparen können, wenn es möglich sein soll, auch die Ursachen für mögliche Unterschiede im subjektiven Wohlbefinden zu identifizieren. Das Hauptproblem subjektiver Indikatoren bei der Messung sozialen Fortschritts dürfte aber sein, dass sie Anpassungseffekten unterliegen. Wenn sich im Lauf der Zeit die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern, z. B. weil allgemein die Einkommen steigen, sich der Gesundheitszustand verbessert, mehr Menschen Zugang zu höherer Bildung haben usw., dann werden sich auch die Wünsche und Erwartungen der Menschen anpassen. Um das gleiche Maß subjektiven Wohlbefindens zu erleben, müssen sich dann die individuellen Lebensumstände einer Person genauso verändern, wie sie es für alle anderen Personen auch tun. Anders herum gewendet folgt daraus: Selbst wenn das subjektive Wohlbefinden einer Person über einen längeren Zeitraum konstant bleibt, heißt das nicht, dass sich ihr Leben nicht verbessert hätte. Dieses fundamentale konzeptionelle Problem subjektiver Wohlbefindensmaße schränkt die Möglichkeit, sie zur Messung sozialen Fortschritts über längere Zeiträume zu verwenden, deutlich ein. Objektive Maße haben dieses Problem nicht.

Literatur

Brickman, P. & D. Campbell (1971): Hedonic relativism and planning the good society, in: Adaptation-level theory, hrsg. von Mortimer Appley, New York, S. 287-305.

Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, Berlin, <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/SiteGlobals/PL/18795112> (aufgerufen am 28.11.2018).

Campbell, A., Converse, P. & W. Rodgers (1976): The Quality of American Life, Russell Sage Foundation, New York.

Costanza, R., Hart, M., Posner, S. & J. Talberth (2009): Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress, in: Pardee Paper No. 4, Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston, <http://archives.pdx.edu/ds/psu/8349> (aufgerufen am 28.11.2018).

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache 17/13300, Berlin.

Easterlin, R. (1974): Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in: Nations and Households in Economic Growth, hrsg. von Paul David und Melvin Reder, Stanford University Press, Palo Alto, S. 90-125.

Erikson, R. & H. Uusitalo (1987): The Scandinavian Approach to Welfare Research, in: The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research, hrsg. von Robert Erikson, Erik Hansen, Stein Ringen und Hannu Uusitalo, New York, M. E. Sharpe, S. 177-193.

Europäische Kommission (2016): European Social Progress Index, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress (aufgerufen am 15.11.2018).

Helliwell, J., Layard, R. & J. Sachs (2018): World Happiness Report 2018, New York.

Landefeld, J. & Bruce Grimm (2000): A Note on the Impact of Hedonics and Computers on Real GDP, in: Survey of Current Business, Bd. 80, Heft 12, S. 17-22.

Noll, H.-H., (2004): Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends, in: Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century, hrsg. von Nikolai Genov, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 151-181.

Nordhaus, W. & J. Tobin (1972): Is Growth Obsolete?, in: Economic Research: Retrospect and Prospect, hrsg. von William Nordhaus und James Tobin, Band 5, NBER, New York.

OECD (2017): How's Life? 2017. Measuring Well-Being, OECD, Paris.

Porter, M., Stern, S. & M. Green (2015): Social Progress Index 2015, Social Progress Imperative, Washington.

Rayo, L. & G. Becker (2007): Evolutionary Efficiency and Happiness, in: Journal of Political Economy, Bd.115, Heft 2, S. 302-337.

Sen, A. (1993): Capability and Well-Being, in: The Quality of Life, hrsg. von Amartya Sen und Martha Nussbaum, Clarendon Press, Oxford, S. 30-53.

Stiglitz, J., Sen, A. & J.-P. Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, INSEE, Paris.

United Nations Development Programme (2018): Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update, New York.

van den Bergh, J. (2009): The GDP Paradox, in: Journal of Economic Psychology, Bd. 30, Heft 2, S. 117-135.

Wahl, S., Schulte, M. & E. Butzmans (2010): The Prosperity Quintett-Measuring Prosperity in Germany and Other Early Industrialised Countries, Denkwerk Zukunft, Bonn.

Weimann, J., Knabe, A. & R. Schöb (2015): Measuring happiness: the economics of well-being, MIT Press, Cambridge.

WHOQOL (1998): Development of the World Health Organization WHOQOL-BREF quality of life assessment, in: Psychological Medicine, Band 28, S. 551-558.

Lebensqualität richtig messen

Dr. Stefan Bergheim

Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt

Inhalt

2	Lebensqualität richtig messen	31
2.1	Erweiterung der Lebensqualitätsmessung	31
2.1.1	Grenzen bisheriger Ansätze	31
2.1.1.1	Gross National Happiness in Bhutan und Wellbeing in Kanada	31
2.1.1.2	Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland	32
2.1.1.3	Wohlstandsindikatoren der Enquete-Kommission	32
2.1.2	Deliberation und demokratische Innovationen	33
2.1.3	Moderne Führung in komplexen Systemen	34
2.2	Prozesse mit Dialog, Visionen, Indikatoren und Handeln	35
2.2.1	Breit angelegte, offene Dialoge	36
2.2.2	Gemeinschaftlich geteilte Visionen	37
2.2.3	Passende Indikatoren	38
2.2.4	Solide Grundlage für Handlungen	39
2.3	Erfahrungen in der Praxis	40
2.3.1	Das britische Wellbeing-Projekt (2010-2012)	40
2.3.2	Schöne Aussichten – Forum für Frankfurt (2013-2015)	41
2.3.3	Die Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ (2014-2016)	42
2.4	Schlussfolgerungen	43
	Literatur	45

Dr. Stefan Bergheim ist Direktor der 2009 gegründeten gemeinnützigen Denkfabrik „Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt“ in Frankfurt am Main. Dort entwickelte er u. a. den Fortschrittsindex 2010 (mit Neuauflagen 2011 und 2013) – ein Maß für Lebensqualität jenseits des Bruttoinlandsprodukts, das der deutschen Diskussion über das Thema wichtige Impulse gab. Zuvor war er als Volkswirt für führende Banken tätig. 2011/12 war er Leiter der Arbeitsgruppe „Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt“ im Dialog der Bundeskanzlerin über Deutschlands Zukunft. Die daraus entstandene Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ begleitete er 2015/16 als Mitglied des wissenschaftlichen Beirats. Zudem ist er Lehrbeauftragter an der Hochschule St. Gallen.

2 Lebensqualität richtig messen

2.1 Erweiterung der Lebensqualitätsmessung

2.1.1 Grenzen bisheriger Ansätze

Seit Jahrzehnten wird über die erweiterte Messung gesellschaftlicher Wohlfahrt intensiv geforscht und diskutiert.¹ Seit Beginn der Erhebung des Bruttoinlandsprodukts ist klar, dass dieses kein Maß für gesellschaftliches Wohlergehen ist. Besonders prominent war die Anmerkungen dazu vom „Erfinder“ des Bruttoinlandsprodukts, Simon Kuznets (1934): „The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measure of national income alone.“ Noch mehr spitzte der amerikanische Präsidentschaftskandidat Robert F. Kennedy (1968) zu: GDP „measures everything except that which makes life worthwhile.“ Die Forschung zu Sozialindikatoren hat speziell in den 1970er Jahren wertvolle Einblicke erarbeitet, wie auch die Forschung zu Nachhaltigkeit in den 1980/90er Jahren. In diesem Text geht es weniger darum, diese Beiträge zusammenzufassen und zu würdigen, sondern deren Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen und so den Blick auf mögliche Weiterentwicklungen zu lenken. Anhand von Beispielen soll gezeigt werden, welcher Mehrwert dort jeweils geschaffen wurde, aber auch an welche Grenzen man stieß. Die wichtigste Grenze ist der Mangel an deliberativer, partizipativer Verankerung der Indikatoren. Indikatoren auf die man sich im Prozess mit einer breiten Beteiligung geeinigt hat, besitzen eine höhere Wahrscheinlichkeit konkrete (politische) Handlungen zu erzeugen, als jene die fachlich inhaltlich identische Ergebnisse liefern aber ohne Partizipation der Gesellschaft festgelegt wurden.

2.1.1.1 Gross National Happiness in Bhutan und Wellbeing in Kanada

Eines der bekanntesten Systeme zur erweiterten Wohlfahrtsmessung ist das Bruttonationalglück in Bhutan. Dieses „Gross National Happiness“ oder kurz GNH erfasst seit 2008 in neun Dimensionen die Lebensqualität der Menschen in Bhutan: Gesundheit, Bildung, materieller Lebensstandard, Zeitverwendung, Politik, Zusammenleben, Umwelt, Kultur und emotionales Wohlergehen (Centre for Bhutan Studies & GNH Research 2016). Diese Dimensionen bzw. Themenfelder decken sich weitgehend mit denen in anderen Projekten zur Lebensqualitätsmessung wie zum Beispiel dem Canadian Index of Wellbeing (Canadian Index of Wellbeing 2016). Zwei eng miteinander verwobene Gründe können diese Überlappung erklären. Zum einen scheinen Menschen rund um den Globus ähnliche Dinge wichtig zu sein – zumindest aus Sicht der Forscher, die diese Indikatorensysteme entwickelt haben. Zum anderen wurde das GNH unter Mitarbeit von kanadischen und britischen Forschern zusammengestellt, die teilweise auch an der Entwicklung anderer Systeme mitgearbeitet haben. Eine breite gesellschaftliche Beteiligung in der Entwicklung der Indikatoren gab es weder in Bhutan noch in Kanada. Auch ist Bhutan entlang der verschiedenen Indikatoren kein wirklich glückliches Land. Die Prominenz des GNH erklärt sich mit dem eingängigen Namen und mit den signifikanten Vermark-

¹ Eine Übersicht hierzu finden Sie in Bergheim (2006).

tungsanstrengungen des kleinen Landes zwischen China und Indien, das mit dem GNH eine weltweite Sichtbarkeit erreicht hat.

Besonders wegweisend in Bhutan war aber die Anbindung der Indikatoren an politisches Handeln. Mit einem „Policy & Projects Screening Tool“ kann jedes staatliche Projekt daraufhin überprüft werden, welche Auswirkung es auf 26 verschiedene Aspekte von Wohlfahrt – von wirtschaftlicher Sicherheit bis Stress – hat: eine negative, eine unklare, keine oder eine positive Wirkung. Der große Vorteil dieses Ansatzes ist, dass jedes Projekt über die Breite der Themenfelder hinweg diskutiert und die Einschätzung sichtbar gemacht wird. Eine solche integrierte Gesetzesfolgenabschätzung könnte auch in Deutschland wichtige Einblicke liefern – basierend auf einem breiten Verständnis von Wohlfahrt und den dazu passenden Indikatoren.

2.1.1.2 Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland

Deutschland hat bereits ein erweitertes Messsystem für gesellschaftlichen Wohlstand – die Nachhaltigkeitsindikatoren. Seit 2006 veröffentlicht das statistische Bundesamt alle zwei Jahre einen umfassenden Indikatorenbericht zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland (zuletzt Statistisches Bundesamt 2018). Die Bundesregierung erstellt dazu jeweils einen Fortschrittsbericht. Viele Bundesländer haben eigene Nachhaltigkeitssysteme entwickelt. So wurde in Thüringen im Jahr 2012 ein erster Bericht mit 27 Indikatoren veröffentlicht.

In den Berichten finden sich viele Indikatoren, die Teil einer erweiterten Messung von Wohlfahrt sind oder sein sollten. Leider haben diese Indikatoren in den letzten 12 Jahren wenig politische Wirkung entfaltet und wenig gesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. So wird im nationalen Bericht seit 2008 der Anteil der fettleibigen Erwachsenen thematisiert, mit einer Gewitterwolke für besonderen Handlungsbedarf versehen und ein Rückgang bis 2020 anvisiert. Der jüngste Bericht für 2018 zeigt dagegen einen stetigen Anstieg der Fettleibigkeit in Deutschland von 10,7 Prozent im Jahr 1999 auf 14,6 Prozent im Jahr 2017 – und nach wie vor eine Gewitterwolke.

Ein Grund für die überschaubare Wirkung dieses Indikatorensystems könnte seine Entstehungsgeschichte sein. Auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen hatten sich 1992 in Rio de Janeiro alle Länder dazu verpflichtet, solche Systeme aufzubauen. In Deutschland kamen daraufhin die Staatssekretäre der Bundesministerien zusammen, um einen Indikatorensatz zusammenzustellen. Die Analyse der ersten Auflage deutet darauf hin, dass dort jedes Bundesministerium einen oder mehrere Indikatoren aus der eigenen Arbeit einbringen konnte. Vermutlich ließ man den anderen genau diesen Freiraum, den man dann auch selbst bekam. Faktisch blieben so die thematischen Silos erhalten und eine Analyse von Querschnittsfragen unterblieb. Zudem waren diese Indikatoren nicht in einem breiten Beteiligungsprozess im Bundestag oder sogar in der Gesamtbevölkerung verankert.

2.1.1.3 Wohlstandsindikatoren der Enquete-Kommission

Etwas mehr Deliberation fand in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirt-

schaft“ des Deutschen Bundestages 2011-13 statt. Bereits im langen Titel der Enquete wurden die verschiedenen parteipolitischen Perspektiven sichtbar. Berufen wurden 17 Mitglieder des Bundestages und 17 Sachverständige, die im Proporz von den einzelnen Fraktionen benannt wurden. Auftrag war es, Wege aufzuzeigen, wie die Ansätze zu nachhaltigem Wirtschaften in der Sozialen Marktwirtschaft weiter umfassend und konsequent gestärkt werden können, Wege zu einem tragfähigen Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt zu weisen und Schritte hin zu einem nachhaltigen Wirtschaften zu definieren, das ökonomische, ökologische und soziale Zielvorstellungen verstärkt in Einklang bringt. Eine der fünf Projektgruppen sollte einen „ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator“ entwickeln.

Im 844 Seiten starken Abschlussbericht mit einer großen Zahl von Sondervoten, Namensbeiträgen, Repliken und Repliken auf die Repliken wurden wichtige Themen behandelt und die Diskussion der 34 Mitglieder der Enquete und externer Experten wurde sichtbar (Deutscher Bundestag 2013.). Ein breiter gesellschaftlicher Dialog fand nicht statt. Eine gemeinschaftlich geteilte Vorstellung einer wünschenswerten Zukunft wurde nicht erarbeitet. Im Abschlussbericht wurde ein Wohlstandsindikatorenset mit zehn Leitindikatoren, neun Warnlampen und einer Hinweislampe in drei Wohlstandsdimensionen (Materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe, Ökologie) veröffentlicht. Ähnlich wie in der Runde der Staatssekretäre im Falle der Nachhaltigkeitsindikatoren, scheint hier jede Gruppe die aus ihrer Sicht wichtigen Indikatoren eingebracht zu haben, die nun in den drei Themenfeldern nebeneinander stehen. Subjektive Indikatoren wurden diskutiert, aber nicht berücksichtigt. Damit blieb die Enquete mit der Mehrheit von CDU/CSU und FDP hinter den breiter angelegten Indikatorensystemen aus z. B. Bhutan und Kanada zurück. In Sondervoten kritisierten einzelne Mitglieder, dass viele der Indikatoren schwer verständlich sind und dass einige für Menschen relevante Themen wie Lärm und Luftbelastung nicht berücksichtigt wurden. Die Fraktion der Grünen stellte im Abschlussbericht in einem Minderheitsvotum einen eigenen Wohlstandskompass vor, in den auch die subjektive Lebenszufriedenheit eingeht.

2.1.2 Deliberation und demokratische Innovationen

Unabhängig von der Forschung und Diskussion über die erweiterte Messung von Wohlfahrt wird vor allem in den Politikwissenschaften und in der Zivilgesellschaft an deliberativen und partizipativen Ergänzungen zur parlamentarischen Demokratie geforscht. Hintergrund sind die ständige Gefährdung der repräsentativen Demokratie durch sinkende Wahlbeteiligung, zunehmende Politikerverdrossenheit, autoritäre Regierungen in einigen Staaten und populistische Strömungen. Viele Bürger in hochentwickelten Gesellschaften wollen mehr Mitsprache als nur ab und zu ein Kreuz an der Wahlurne abzugeben. Andere fühlen sich von „denen da oben“ nicht mehr wahrgenommen und gehört.

Einen hilfreichen Rahmen für die Bewertung demokratischer Innovationen hat Geißel (2013) erarbeitet. Es geht darum, wie die Bürger stärker in die Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Die folgenden fünf Kriterien erscheinen auch für die Möglichkeiten einer erweiterten Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene wichtig zu sein:

- (1) **Die gleiche, inklusive und bedeutsame Beteiligung der Menschen.** Dieser Anspruch klingt wünschenswert, ist aber in der Praxis nicht leicht zu erreichen. Jedem Menschen gleicherma-

ßen Gehör über wichtige gesellschaftliche Themen zu geben ist aufwändig in der Organisation und in der Auswertung – wenn man methodisch über ein Ankreuzen auf Fragebögen hinausgeht.

(2) **Hochwertiger Austausch zwischen den Beteiligten.** Statt seine Wünsche nur am Wahltag mit einem zusammenfassenden Kreuz zu manifestieren, sollen die Präferenzen der Menschen im Austausch mit anderen Bürgern, mit Politikern und Wissenschaftlern sichtbar und reflektiert werden.

(3) **Wahrgenommene Legitimität wird verbessert.** Wenn Bürger in die Entstehung von Vorhaben einbezogen werden, dann akzeptieren sie die Entscheidungen eher, als wenn dies über ihre Köpfe hinweg passiert. Sie nehmen die Entscheidungen also eher als legitim wahr – selbst wenn diese ebenfalls rechtlich korrekt zustande gekommen waren.

(4) **Wirksamkeit durch effektivere Politikentscheidungen.** Demokratien schaffen es besser als jedes andere politische System gemeinschaftlich geteilte, kollektive Ziele zu erkennen und zu erreichen. Aktuell herrscht aber an vielen Stellen Unzufriedenheit über die Ergebnisse und teilweise Unklarheit darüber, was die gemeinschaftlich geteilten, kollektiven Ziele heutzutage sind.

(5) **Bürger lernen durch Partizipation.** Die Demokratie soll nicht nur dabei helfen gesellschaftliches Wohlergehen zu ermöglichen, sondern auch die Basis für ihr eigenes Gelingen sichern. Demokratische Innovationen stärken diese Basis: Bürger üben sich in der Suche nach gemeinsamen Zielen, sie verbessern ihr Verständnis für andere Bürger und für die politischen Systeme.

Ergänzend zu Geißel können deliberative Prozesse auch als gesellschaftliches Frühwarnsystem gesehen werden. In einem offenen Diskurs können gesellschaftliche Probleme frühzeitig wahrgenommen werden, bevor sie eine für alle sichtbare Breitenwirkung entfalten. Was zu einem Zeitpunkt nur schwache Signale sind, kann später zu großen gesellschaftlichen Verwerfungen oder zu hoher Unzufriedenheit der Bürger führen.

Zudem sind diese Methoden nicht nur innovativ, sondern sie können in komplexen gesellschaftlichen Systemen auch zu Innovationen führen. Neue Einblicke entstehen regelmäßig im Austausch zwischen verschiedenen Menschen, verschiedenen Sektoren oder verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen. Dies funktioniert am besten, wenn deliberative Prozesse nicht bei der Problemdiagnose stehen bleiben, sondern Handlungsoptionen von vielen Akteuren aufzeigen und entwickeln.

2.1.3 Moderne Führung in komplexen Systemen

Ein erweiterter, partizipativer Ansatz der Wohlfahrtsmessung passt auch zu den Erkenntnissen aus der Komplexitätstheorie. Komplexe, adaptive, selbstorganisierende Systeme – zu denen grundsätzlich alle Systeme mit Beteiligung von Menschen gehören – benötigen eine andere Art der Führung und Steuerung als komplizierte Systeme wie z. B. Maschinen (Snowden & Boone 2007).

In komplizierten Systemen gibt es klare Ursache-Wirkungszusammenhänge, die sich beliebig wiederholen und vorhersagen lassen. Das System passt sich nicht selbst an, sondern funktioniert nur nach Regeln, die Menschen vorgeben. Aus dem System heraus entsteht nichts Neues. Viele Maschi-

nen sind allerdings sehr kompliziert. Deshalb braucht es Experten, die sich mit ihnen auskennen und die Fakten einordnen können. Je komplizierter das System ist, umso besser müssen die Experten ausgebildet sein. Diese Vorgehensweise aus den Ingenieurwissenschaften wurde in den letzten Jahrzehnten – teilweise über den Umweg der Volkswirtschaftslehre – auch auf immer mehr menschliche, gesellschaftliche Systeme angewendet, wo sie allerdings oft nicht zu stimmigen Ergebnissen führen.

In komplexen, adaptiven, selbstorganisierenden menschlichen Systemen ist eine andere Vorgehensweise, eine andere Art der Führung nötig. Dort gibt es nicht die eine richtige Antwort, sondern mehrere Möglichkeiten. Die Entwicklung dieser Systeme lässt sich nicht vorhersagen, auch weil ständig Neues entstehen kann. Zukunftsweisende Führung in komplexen Systemen bietet Räume für den Austausch von unterschiedlichen Perspektiven. Hier können beispielsweise Bürger aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten zusammenkommen. Oder Experten und Bürger sprechen miteinander über für sie relevante Fragen. Möglicherweise entdecken sie dann, dass es noch relevantere, tiefergehende Fragen gibt und gehen diesen nach. Bestehende Ideen werden sichtbar und miteinander verknüpft, neue Ideen und Handlungsoptionen können entstehen. Die Komplexitätstheorie nennt das „Emergenz“.

Führungskräfte in komplexen Systemen sind weniger Helden, die auf alle Fragen eine passende Antwort haben, als Gastgeber, die Räume für den Austausch öffnen und dann Muster in den Antworten der Teilnehmenden erkennen. Hier ist der Einsatz von Großgruppenmethoden wie Future Search, World Café oder Open Space ebenso angezeigt, wie die aktive Ansprache von schwer erreichbaren Gruppen in kleinem Rahmen, wo möglicherweise ganz andere Perspektiven sichtbar werden. Zur Öffnung gehört auch eine inhaltliche Offenheit, da das Ergebnis einer solchen Deliberation zu Beginn noch nicht feststeht – nicht feststehen kann und darf, da sich sonst nur die Teilnehmer angesprochen fühlen, die eine klare Position zu diesem Ergebnis haben. Natürlich sind Führungskräfte – hier die Politiker – auch in komplexen Systemen am Ende für die politischen Entscheidungen zuständig. Diese stehen aber auf einer breiteren Basis als ohne die Öffnung.

2.2 Prozesse mit Dialog, Visionen, Indikatoren und Handeln

Zukunftsweisende Projekte für mehr Wohlfahrt bzw. Lebensqualität auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene verbinden so weit wie möglich die Einblicke aus Lebensqualitätsforschung, Politikwissenschaft, Komplexitätstheorie und vielen anderen Disziplinen. Sie ermöglichen eine breite, demokratische Beteiligung vieler Menschen. Sie bieten Raum und Offenheit für den Austausch zwischen den Akteuren und für die Entstehung neuer Ideen. Aber sie versuchen auch, Teile der sichtbar gewordenen Prioritäten der Menschen mit Indikatoren zu vermessen. Und diese zukunftsweisenden Projekte bereiten den Boden für Handlungen, die zu den Ideen und Indikatoren passen. Dieser letzte Aspekt bedeutet, dass möglichst viele der potentiellen Akteure schon von Beginn an im Projekt eingebunden werden sollten. Das ist eine hohe Anforderung und wird nie perfekt umzusetzen sein. Aber als Grundidee sollte das immer mitschwingen, da sonst das *not-invented-here* Phänomen greift: Menschen setzen nicht gerne Ideen um, an deren Entstehung sie nicht beteiligt waren.

Somit ergibt sich für die richtige Messung von Wohlfahrt bzw. Lebensqualität ein grundsätzlicher Prozess mit vier eng verbunden Kernelementen: Dialoge, Visionen, Indikatoren und Handlungen. Diese Elemente sollen nun näher beleuchtet werden.

2.2.1 Breit angelegte, offene Dialoge

Zu Beginn einer guten Messung von Lebensqualität sollte herausgefunden werden, welche Themen für die Menschen im Untersuchungsgebiet wirklich wichtig sind. Die Einblicke aus dieser Dialogphase sollten dann am Stand der wissenschaftlichen Forschung gespiegelt werden: Worüber haben die Menschen besonders viel gesprochen? Was weiß die Forschung darüber? Warum wurde über andere Themen möglicherweise wenig gesprochen?

Das Wort „Dialog“ leitet sich aus dem altgriechischen Wort diá-logos ab und bedeutet letztlich das Fließen von Worten und Sinn. Isaacs (2002) unterscheidet den reflexiven Austausch im Dialog vom Smalltalk und der Debatte, in der eine Seite die andere (oder die Zuhörer) vom eigenen Standpunkt überzeugen möchte. Für ihn ist der Dialog ein Gespräch mit einer Mitte statt Seiten.

Für einen gelingenden Dialog über Lebensqualität sind neben der Offenheit der Gastgeber einige weitere Aspekte zu berücksichtigen (Bergheim 2014):

- **Gute Fragen stellen:** Zunächst müssen eine oder mehrere Fragen formuliert werden, die für die Teilnehmenden relevant sind und deren Antwort noch nicht wirklich bekannt ist. Hilfreich sind Fragen, die zu neuem Nachdenken und Kreativität anregen und die Menschen direkt ansprechen. Ein positiver Einstieg in einer wertschätzenden Erkundung kann den Ton für die weiteren Gesprächsphasen setzen (Cooperrider & Whitney 2005). Zum Beispiel: Was macht für Sie persönlich Lebensqualität aus? Wo trägt die Digitalisierung schon heute zu Ihrer Lebensqualität bei?
- **Prozessbegleiter einsetzen:** Hilfreich ist es, wenn die Gastgeber das Design und die Moderation der Dialogphase geschulten Prozessbegleitern überlassen. Sie haben die nötigen Werkzeuge, um solche Gespräche gelingen zu lassen. Und sie sind inhaltlich neutral, sodass sie für alle Teilnehmer respektierte Ansprechpartner sind.
- **Vielfalt der Beteiligten:** Moderne Gesellschaften haben sich in großer Vielfalt ausdifferenziert. Ein Dialog zu Lebensqualität sollte möglichst große Teile dieser Vielfalt einbeziehen. Natürlich kann nicht immer jeder mitreden. Und selten ist eine repräsentative Stichprobe machbar. Eine Grundregel könnte sein: Wenn wir eine Liste der Teilnehmenden mit Kurzprofil veröffentlichen, dann sollte jeder Mensch in der Stadt bzw. auf dem Land eine Vertreterin oder einen Vertreter auf der Liste finden, der/die vermutlich so ähnlich denkt wie er/sie selbst.
- **Vielfalt der Zugänge:** Aus der Vielfalt der Beteiligten ergibt sich die Notwendigkeit einer Vielfalt von Zugängen. Nicht jeder hat Zeit und Lust auf eine Abendveranstaltung mit 200 anderen Menschen in eine Stadthalle zu kommen. Über Postkarten und Internetforen können sich mehr Menschen beteiligen. In Einzelgesprächen können die Personen und Organisationen angesprochen werden, für die ein breiter Partizipationsprozess eine Beschneidung ihrer privilegierten Position in bisherigen Entscheidungsfindungsprozessen ist. Auch sie sollten frühzeitig eingebunden werden.

- **Aufsuchende Beteiligung:** Viele schwer erreichbare gesellschaftliche Gruppen können am besten durch aufsuchende Beteiligung einbezogen werden. Dazu sollte sich das Projektteam zunächst Gedanken darüber machen, welche diese Gruppen sein könnten. Daraufhin wird nach Ankerpartnern gesucht, die möglicherweise Zugang haben. Diese werden dann gebeten ein Treffen im jeweiligen lokalen Kontext dieser Gruppe auf den Weg zu bringen. Die Erfahrung in vielen Projekten zeigt, dass sich die meisten Teilnehmer solcher Veranstaltungen darüber freuen, dass jemand zu ihnen kommt und sich für ihre Perspektive interessiert.
- **Ernten, sichten und auswerten:** Alle Antworten auf die Fragen und alle weiterführenden Ideen aus dieser Dialogphase müssen festgehalten (geerntet) und systematisch gesichtet und ausgewertet werden. Einige Antworten können eindeutig einem Themenfeld aus der Lebensqualitätsforschung (z. B. Bildung, Gesundheit etc.) zugeordnet werden. Andere Antworten liegen quer dazu, sind überraschend oder irritierend. Ihnen kann man im Dialog, in der anschließenden Auswertung, oder in Einzelgesprächen mit Fachleuten intensiver nachgehen.

2.2.2 Gemeinschaftlich geteilte Visionen

Nachdem die Dialogphase beendet wurde und viele verschiedene Perspektiven sichtbar wurden, sollten die Ergebnisse zusammengefasst und gegebenenfalls vertieft werden. Die Vertiefung kann über spezielle Veranstaltungen zu einzelnen Ideen oder mit einzelnen Gruppen stattfinden. Auch vertiefende Forschung und Recherche speziell zu Querschnittsthemen kann in dieser Phase angezeigt sein.

Hilfreich ist es in der nächsten Phase, die Kernaussagen der Menschen in Beschreibungen wünschenswerter Zukünfte zusammenzufassen: Visionen. Der Duden definiert Visionen als „Bilder, die jemand in Bezug auf Zukünftiges entwirft“. Das Wort Vision leitet sich ab vom lateinischen visio, das Sehen, der Anblick oder die Erscheinung. Etymologisch bedeuteten Visionen: „etwas sehen, das nicht tatsächlich existiert“ oder „etwas, das in der Zukunft entstehen könnte“. Für die Zwecke der breiten Messung von Wohlfahrt sind Visionen in sich stimmige Beschreibungen wünschenswerter zukünftiger Zustände, die eintreten können aber nicht müssen. Visionen sollen den Boden bereiten für die Messung und für das individuelle und gemeinsame Handeln – wie im Abschnitt über demokratische Innovationen skizziert. Im Unterschied dazu sind Utopien (griechisch: „Nicht-Orte“) politische und soziale Vorstellungen von idealen Ordnungen, die als nicht umsetzbar erscheinen.

Visionen oder Zukunftsbilder sollten für eine klar umrissene Zielgruppe (eine Stadt, ein Bundesland etc.) und für einen klaren Zeithorizont (in 10 Jahren, im Jahr 2030 etc.) formuliert werden. Darüber hinaus gibt es weitere Anforderungen an ideale Visionen (Bergheim 2011):

- **Positive Formulierung:** Die Motivationspsychologie legt nahe, dass positive Einstellungen und Formulierungen eine stärkere Wirkung haben als negative. Martin Luther King sagte „I have a dream“ und nicht „I have a nightmare“. Visionen streben eine Verbesserung im Vergleich zum heutigen Zustand an, eine wünschenswerte Zukunft.
- **Gemeinschaftlich geteilt:** Im theoretischen Idealfall sind Visionen wie ein Mosaik aus vielen individuellen Visionen zusammengesetzt und ergeben ein kohärentes, pluralistisches und dennoch gemeinschaftlich geteiltes Bild der Zukunft.

- **Persönliche Herausforderung:** Visionen haben bessere Realisierungschancen, wenn sie einen klaren Bezug zu den angesprochenen Personen herstellen und für diese eine Herausforderung darstellen, deren Verwirklichung sie motivieren würde.
- **Anschauliche Darstellung:** Zu einer idealen Vision gehört auch eine anschauliche Darstellung: der Betrachter soll die wünschens- und erstrebenswerte Zukunft und seine eigene Rolle darin vor seinem geistigen Auge sehen (visio) können. Bilder, Märchen, Fabeln oder Filme können und sollen die Textdarstellung ergänzen.
- **Anpassungsfähig:** Wenn sich Werte und Vorstellungen der Menschen ändern – oder auch ihr Umfeld – dann sollten sich auch ihre Bilder der Zukunft ändern können. Ein wichtiges theoretisches Kriterium für wirkungsvolle Visionen ist daher deren Anpassungsfähigkeit. Jedes Bild kann verändert und übermalt werden. Eine solche mögliche Anpassung sollte von Anfang an mitgedacht und in den Prozess eingebaut werden.

In einem breiten Beteiligungsprozess bietet es sich an, die ersten Visionen nochmal zur Diskussion zu stellen. Entspricht das wirklich dem, was den Menschen wichtig ist? Fallen jetzt eventuell noch weiße Flecken auf? Haben die Menschen Vorschläge für konkrete Handlungen in Richtung dieser erwünschten Zukünfte? Eine zweite Dialogphase kann die Legitimität der Endergebnisse weiter erhöhen und bietet erneut einen Raum für Begegnung und Innovation – diesmal nicht ganz so offen wie in der ersten Dialogphase, sondern auf Basis der ersten Ergebnisse.

2.2.3 Passende Indikatoren

Wenn die Visionen erstellt sind, dann ist die Grundlage für die richtige Messung von Lebensqualität gelegt. Welche Aspekte der Vision lassen sich in Zahlen fassen? Welche Aspekte der wünschenswerten Zukunft sind schon heute erreicht? Wo besteht besonderer Handlungsbedarf? Die Auswahl der Indikatoren sollte nach klaren, nachvollziehbaren Regeln erfolgen. Eine Möglichkeit sind diese Kriterien (Bergheim 2014):

- **Relevant für die Lebensqualität der Menschen und passend zur Vision:** Ein entscheidendes Kriterium für die richtige Messung von Lebensqualität, so wie sie in diesem Beitrag vorgeschlagen wird, ist dass jeder Indikator einen Bezug zu dem haben muss, was den Menschen im jeweiligen Gebiet wichtig ist. Was wichtig ist, das wurde in der Dialogphase herausgearbeitet und in den Visionen sichtbar gemacht.
- **Am Ergebnis orientiert:** Ziel von Lebensqualitätsmessung ist die Verbesserung von Ergebnissen (outcomes). Daher macht es wenig Sinn, Ausgaben z. B. für Bildung oder Gesundheit als Indikatoren zu nutzen, da das Geld mehr oder weniger sinnvoll verwendet werden kann.
- **„Gute“ und „schlechte“ Richtung klar:** Aus den Aussagen der Menschen sollte klar geworden sein, welches die erwünschte Entwicklungsrichtung jedes Indikators ist. Dieses Kriterium erfüllt z. B. ein Altenquotient (Menschen, die 66 Jahre und älter sind, pro 100 Personen im Alter von 20 bis 65 Jahre) nicht, da eine zunehmende Lebenserwartung wünschenswert ist und zu immer mehr Menschen über 67 führt.
- **Durch Menschen veränderbar:** Eine höhere Zahl an Sonnenstunden im November mag wünschenswert sein, machbar ist es aber nicht.
- **Verständlich für die Allgemeinheit:** Manche Indikatoren sind nur für Fachleute verständlich.

Diese sollten vermieden oder zumindest vereinfacht werden.

- **Zusammenfassend:** Fünf bis zehn Indikatoren sollten die Breite eines Themenfelds abdecken können, ohne sich in Kleinstthemen zu verlieren.
- **Breite des Themenfeldes abbilden:** Es ist sinnvoll, dass die Indikatoren verschiedene Unterasspekte des Themenfelds abbilden und dass sie die Perspektiven verschiedener Bevölkerungsgruppen und Sozialräume abdecken können.
- **Zahlen zeitnah verfügbar:** Wenn die Daten erst mit vier oder fünf Jahren Verzögerung verfügbar sind, so eignen sie sich vermutlich nicht für eine Wohlfahrtsmessung, die sich an den heutigen Bedürfnissen der Menschen orientiert.
- **Kleinräumig verfügbar:** Zusätzliche Einblicke lassen sich gewinnen, wenn Indikatoren nicht nur für die gesamte Stadt oder das gesamte (Bundes)Land verfügbar sind. Sondern kleinräumiger. In der Zusammenschau mit anderen Indikatoren lassen sich besondere Handlungsbedarfe und -optionen in einzelnen Regionen identifizieren.
- **Zeitreihen verfügbar:** Wenn Daten nur einmalig verfügbar sind, so lassen sie zwar einen Abgleich mit der erwünschten künftigen Situation zu. Eine Entwicklungstendenz der Vergangenheit lässt sich aus ihnen jedoch nicht ablesen.

Zusätzlich sollte eine Balance gefunden werden zwischen einerseits Indikatoren, die schon jetzt als Zielgrößen von wichtigen Akteuren genutzt werden, wie zum Beispiel Radverkehrsanteil oder Anteil erneuerbarer Energien, und andererseits Indikatoren, die noch nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen. Sind wichtige Indikatoren noch nicht verfügbar, so sollte das Projektteam prüfen, wie und von wem sie erhoben werden können.

Mit Indikatoren macht sich Politik messbar. Es sollte gut überlegt werden, woran man sich messen lassen möchte, weil entsprechendes Handeln erwartet wird. Je relevanter und breiter fundiert die Indikatorensysteme sind, umso eher decken sie Themen ab, die für Menschen tatsächlich relevant sind.

2.2.4 Solide Grundlage für Handlungen

Die gemeinschaftlich geteilten Visionen und die dazu passenden Indikatoren sind nun eine Grundlage für individuelles und gemeinschaftliches Handeln. Wo sollten die knappen zeitlichen und finanziellen Ressourcen eingesetzt werden, um ein Mehr an Wohlfahrt und Lebensqualität zu ermöglichen?

Neue Vorhaben sollten die erarbeitete Vision leben und somit einen Beitrag dazu leisten, dass die erwünschte Zukunft wahrscheinlicher wird. Im Idealfall wird auch noch deutlich, welche Indikatoren durch das Vorhaben positiv beeinflusst werden (vgl. Scoring Tool von Bhutan). Zudem sollte klar sein, welche Akteure mit welchen Ressourcen für die Umsetzung notwendig sind. Manche Projekte kosten viel Geld und benötigen eine mächtige Institution. Andere lassen sich ehrenamtlich auf den Weg bringen. Viele Projekte werden vermutlich Breitenwirkung haben. Aber auch Nischenprojekte können hilfreich sein, wenn sie einen hohen Bedarf einer speziellen Gruppe decken. Einige Projekte werden vermutlich aus den Verbindungen mehrerer Themenfelder entstehen.

Dieses Idealbild stößt natürlich auf Grenzen in der Praxis. Erstens lässt sich mit dem bisherigen Da-

tenmaterial nicht eindeutig sagen, welche Handlungen und welche Projekte pro eingesetzter Ressource den größten Beitrag zur Lebensqualität leisten. Zweitens gibt es möglicherweise positive und negative Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Themenfeldern und vorgeschlagenen Projekten. Ein stärkeres Gefühl von Sicherheit im öffentlichen Personennahverkehr kann dessen Nutzung erhöhen und damit die Straßen und die Umwelt entlasten (positive Wechselwirkung). Die energetische Sanierung von Gebäuden kann zwar den Energieverbrauch reduzieren (erwünschte Entwicklung), aber gleichzeitig die Mieten erhöhen (unerwünschte Entwicklung für Mieter) und somit eine negative Wechselwirkung verursachen. Drittens könnten sich mächtige Gruppen, deren Situation sich tendenziell verschlechtern würde, gegen die Vision und den gesamten Prozess stellen. Hier gilt grundsätzlich, dass die frühzeitige Einbindung vieler Akteure in einem durchdachten Prozessdesign gemeinsam mit einer Anbindung des Prozesses an einer starken Institution die Zahl von Gegnern verringern kann.

2.3 Erfahrungen in der Praxis

Lebensqualitätsprozesse mit den vier beschriebenen Kernelementen aus Dialogen, Visionen, Indikatoren und Handlungen haben großes Potential, sind aber nicht ohne Risiken. In diesem Abschnitt sollen anhand von drei Praxisbeispielen die konkreten Entscheidungen im Design und in der Umsetzung des jeweiligen Prozesses illustriert werden. Keines der Projekte hat alle theoretischen Ansprüche an einen idealen Prozess erfüllt. Aber in allen Projekten wurden wertvolle Erfahrungen zu Methode und zu Inhalten gesammelt, die dort oder an anderen Stellen einen stärkeren Beitrag zu mehr Lebensqualität ermöglicht haben. Darüber hinaus gibt es viele weitere Projekte, die an dem skizzierten Idealprozess gespiegelt werden können, um über deren Weiterentwicklungen in der Zukunft nachzudenken.

2.3.1 Das britische Wellbeing-Projekt (2010-2012)

In Großbritannien stießen die Ergebnisse der Kommission des französischen Präsidenten Sarkozy von 2009 auf großes Interesse (Stiglitz et al. 2009). Der damalige Premierminister Cameron beauftragte 2010 das britische Statistikamt (ONS) mit der Durchführung einer nationalen Wohlergehensdebatte. Er wollte den expertenfokussierten Ansatz der Sarkozy-Kommission um mehr Bürgerbeteiligung ergänzen. Der Dialogprozess zwischen November 2010 und April 2011 war sehr breit angelegt und entfaltete weltweit eine Vorbildrolle. Experten diskutierten und schrieben über Lebensqualität. Bürger aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Kontexten wurden über Veranstaltungen und in online-Formaten einbezogen. Sie wurden sehr offen danach gefragt, was ihnen im Leben wichtig ist, welche Messgrößen für Lebensqualität sie sich wünschen würden und wofür diese Messgrößen eingesetzt werden sollten. An den 175 Veranstaltungen beteiligten sich mehr als 7.000 Menschen. Zudem wurden über Postkarten und eine Onlineplattform 34.000 Antworten abgegeben (Evans 2011). Visionen wurden für die einzelnen Themenfelder nicht entwickelt, sondern Zusammenfassungen der Aussagen der Dialogbeteiligten. Im Juli 2012 veröffentlichte das Statistikamt dann erstmals Themenfelder und Indikatoren für Lebensqualität in Großbritannien (Office for National Statistics 2012). Zwischenzeitlich hatte jedoch im Zuge der Finanzkrise und der Sparprogramme der Regierung das Interesse von Premierminister Cameron an Lebensqualitätsthemen abgenommen. So gab es keinen direkten und sichtbaren Bezug zwischen den Indikatoren und dem Regierungshandeln. Aller-

dings haben wohl einige zivilgesellschaftliche Organisationen und Wohnungsbaugesellschaften ihre Arbeit an den Indikatoren ausgerichtet.

Das britische Beispiel zeigt ein schwer auflösbares Problem von deliberativen Prozessen zur breiten Wohlfahrtsmessung: das der institutionellen Verankerung. In diesem Fall gab es einen Auftrag der Politik – von ganz oben, was zunächst hilfreich ist. Die offensichtliche parteipolitische Bindung dieses Politikers könnte befürchten lassen, dass im Dialogprozess entlang von ideologischen oder parteipolitischen Interessen diskutiert wird. Dem wurde mit der Verankerung im neutralen Statistikamt begegnet. Obwohl Statistikämter üblicherweise keinen Schwerpunkt in Dialogprozessen haben, gelang dieser sehr gut. Aber als das Interesse des Auftraggebers erlahmte, endete ein Großteil der erhofften Verbindung zwischen den Indikatoren und dem politischen Handeln. Immerhin werden weiterhin zweimal pro Jahr die Indikatoren aktualisiert und stehen somit allen Interessenten für deren Entscheidungsfindung zur Verfügung. Handlungsprioritäten hat das politisch neutrale ONS aber nicht artikuliert.

2.3.2 Schöne Aussichten – Forum für Frankfurt (2013-2015)

Inspiziert von dem Lebensqualitätsdialog in Großbritannien und von anderen Prozessen auf kommunaler und regionaler Ebene in den USA (Jacksonville), Kanada (Vancouver) und Australien (Tasmanien) begann die gemeinnützige Denkfabrik „Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt e.V.“ im Jahr 2013 mit einen Lebensqualitätsprozess für Frankfurt am Main.²

In 15 kleinen und einer großen Veranstaltung, sowie über eine Onlineplattform wurden vier offene Fragen diskutiert:

- (1) Was ist Ihnen persönlich in Ihrem Leben wichtig?
- (2) Was macht für Sie eine hohe Lebensqualität in Frankfurt aus?
- (3) Was tut Ihnen im Herzen weh, wenn Sie an Frankfurt denken?
- (4) Frankfurt in 15 Jahren: welche Veränderungen wünschen Sie sich?

Aus den Antworten wurden 10 Themenfelder abgeleitet und zu jedem Feld eine Vision formuliert, die den Kern der Aussagen der Gesprächspartner zusammenfasst. Anfang 2015 wurden pro Themenfeld fünf Indikatoren vorgestellt, mit denen sich überprüfen lässt, ob sich Frankfurt in die erwünschte Richtung entwickelt und wo besonderer Handlungsbedarf besteht. Als zivilgesellschaftliche Institution konnte es sich die Denkfabrik erlauben auch Prioritäten für künftiges Handeln zu benennen. Zum Beispiel das für die Teilnehmer in der Dialogphase sehr wichtige Vertrauen in die Mitmenschen, das 2012 mit einem Wert von 75 Prozent unter den Werten ähnlich großer Städte lag. Oder der Verkehrslärm, der im Dialog oft genannt wurde und von dem 2012 tatsächlich 14 Prozent der Menschen sehr stark betroffen waren. Darüber hinaus wurden die Gründungsaktivität, die Analphabetenquote, die Sauberkeit und die Wahlbeteiligung als wichtige Verbesserungsbereiche identifiziert. Die vom Team

² Siehe <http://www.schoeneaussichtenffm.de/>

initiierten Projekte wie die Weltreisen durch Wohnzimmer, die Nachbaresten oder die Repair Cafés bezogen sich alle auf das Themenfeld Zusammenleben, zu dem in der Dialogphase sehr viel gesagt wurde und zu dem der Vertrauensindikator Handlungsbedarf anzeigte.

Auch in „Schöne Aussichten“ zeigen sich die Herausforderungen einer passenden Verankerung für breit angelegte, neutrale, ergebnisoffene Dialogprozesse. Der Verein wurde zwar als offen, neutral und fachlich kompetent angesehen. Seine Reichweite, Finanzkraft und damit Handlungsspielräume waren aber eher überschaubar. Es gab Versuche, das Projekt auf eine breitere Basis zu stellen. Eine Zusammenarbeit mit der Politik erschien wenig praktikabel. Die angesprochenen Stiftungen lehnten eine Unterstützung ab, da sie der Ansicht waren selbst über hinreichend viele Einblicke zu den Prioritäten für Frankfurts Zukunft zu verfügen. Letztlich sahen sich auch die Unternehmen nicht verantwortlich für einen solchen Prozess.

2.3.3 Die Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ (2014-2016)

Angeregt durch die Kommission des französischen Präsidenten Sarkozy, den Lebensqualitätsdialog des britischen Premierministers Cameron und die Enquete Kommission des Deutschen Bundestags wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung Ende 2013 eine Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ vereinbart. Im Vertrag heißt es: „Wir wollen unser Regierungshandeln stärker an den Werten und Zielen der Bürgerinnen und Bürger ausrichten und [...] führen daher einen Dialog mit ihnen über ihr Verständnis von Lebensqualität durch. Auf dieser Basis werden wir ein Indikatoren- und Berichtssystem zur Lebensqualität in Deutschland entwickeln. Wir wollen die Erkenntnisse in einen ressortübergreifenden Aktionsplan „gut leben“ zur Verbesserung der Lebensqualität in Deutschland einmünden lassen.“ Ähnliche Vorschläge hatte im Sommer 2012 die Arbeitsgruppe „Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt“ unter der Leitung des Autors dieses Textes im Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin gemacht. Die dort vorgeschlagene Zusammenfassung der Dialogergebnisse zu Visionen findet sich im Koalitionsvertrag allerdings nicht wieder.

Träger von „Gut leben in Deutschland“ war die Bundesregierung. Koordiniert wurde der Prozess von einer Steuerungsgruppe aus mehreren Ministerien, vorangetrieben von einem Kernteam im Kanzleramt mit Unterstützung eines Ressortteams aus allen Bundesministerien und begleitet von einem wissenschaftlichen Beirat. Der Dialogprozess begann Ende 2014 mit der Suche nach Partnern für Dialogveranstaltungen. In 203 Veranstaltungen – davon 50 mit Beteiligung von Bundesministern – ging es zwischen April und Oktober 2015 um zwei Fragen: „Was ist Ihnen persönlich wichtig im Leben?“ und „Was macht Ihrer Meinung nach Lebensqualität in Deutschland aus?“.

Ein besonderer Fokus der Veranstaltungen lag auf schwer erreichbaren gesellschaftlichen Gruppen: Jugendliche, Alte, Behinderte, Obdachlose etc. Die Bundeskanzlerin selbst absolvierte vier Veranstaltungen, darunter eine im schwierigen Duisburger Stadtteil Marxloh. Auch auf Postkarten und online konnten die Menschen diese Fragen beantworten. Insgesamt beteiligten sich knapp 16.000 Menschen. Der Prozess wurde durch die Flüchtlingswelle Mitte 2015 irritiert. Trotzdem gelang es auch auf den späteren Veranstaltungen den anderen Themen viel Aufmerksamkeit zu widmen.

Alle Antworten wurden mit Hilfe unabhängiger Wissenschaftler gesichtet und ausgewertet. Anschlie-

ßend wurden die Ergebnisse zu zwölf Dimensionen von Lebensqualität verdichtet und 46 dazu passende Indikatoren identifiziert – darunter viele subjektive Indikatoren. Im Oktober 2016 wurde der „Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland“ veröffentlicht und eine interaktive Webseite mit allen Indikatoren freigeschaltet (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2016).³ Prioritäten für künftiges Handeln wurden nicht abgeleitet, die 46 Indikatoren stehen im Bericht gleichberechtigt nebeneinander. So sind die Nutzer aufgefordert sich selbst ein Bild über Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf zu machen.

Ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag wurde in der Legislaturperiode 2013-2017 nicht umgesetzt: Einen „ressortübergreifenden Aktionsplan „gut leben“ zur Verbesserung der Lebensqualität in Deutschland“ hat die Bundesregierung nicht erstellt. Die Gründe dafür sind unklar. Möglicherweise wollten sich die Politiker nicht zu sehr für die nächste Legislaturperiode binden, was durchaus verständlich ist. Möglicherweise hätte ein solcher Aktionsplan eher von einem unabhängigen externen Gremium zusammengestellt werden sollen.⁴ Dann hätte die nächste Regierung daraus entsprechende Prioritäten und Projekte auswählen können. Hier zeigt sich einmal mehr, dass es eine ideal institutionelle Verankerung und Durchführung für alle vier Kernelemente eines Lebensqualitätsprozesses nicht gibt.

In mindestens drei Bereichen hat die Regierungsstrategie dennoch dauerhaften Mehrwert geschaffen:

- Die am Dialog beteiligten Bürger, Beamten und Politiker konnten in der Begegnung ihr Verständnis für die anderen Teilnehmer vergrößern.
- Über die Ministerien und Themenfelder hinweg stieg das Verständnis für andere Perspektiven und für den grundsätzlichen Bedarf an ressort- und themenübergreifender Zusammenarbeit, um wichtige Themen der Menschen anzugehen.
- Es gibt nun einen belastbaren Satz von Indikatoren für Lebensqualität in Deutschland, der einfach zugänglich und nutzerfreundlich dargestellt ist. Er soll regelmäßig aktualisiert werden.

2.4 Schlussfolgerungen

Sollen Wohlfahrt und Lebensqualität richtig gemessen werden, dann sollte das idealerweise in einem möglichst breiten Ansatz geschehen. Die Breite kann und sollte inhaltlich wie methodisch sein.

Die inhaltliche Breite ergibt sich schon aus dem Begriff der Wohlfahrt bzw. der Lebensqualität. Ein einziger Indikator genügt nicht, um das Feld zu erfassen. Manche existierende Indikatoren verdienen eine größere Aufmerksamkeit, andere müssen erst noch erhoben werden. Die Verbreiterung der Messung könnte bedeuten, dass zusätzlich zu den bisherigen Indikatoren auch weitere Größen erfasst und – idealerweise kleinräumig – berichtet werden. Kandidaten könnten die Lärmbelästigung der Menschen sein, die Breitbandversorgung, der Anteil der Analphabeten in der Bevölkerung, das Ver-

³ Siehe www.gut-leben-in-deutschland.de

⁴ Vorschläge für Prioritäten in Bergheim (2017).

trauen in die Mitmenschen oder die körperliche Aktivität der Menschen. Für das Handeln könnte es bedeuten, dass ähnlich wie in Bhutan ein thematisch breit aufgestelltes Scoring-Modell entwickelt wird, entlang dessen neue Vorhaben diskutiert werden.

Auf die methodische Breite und die Breite der Beteiligung wurde in diesem Beitrag ausführlich eingegangen und auch auf die Herausforderungen hingewiesen. Der Bedarf dafür scheint vorhanden zu sein, aber die eine Vorgehensweise, die für alle passt, gibt es nicht. Somit geht es auch darum, Demokratie weiter zu üben, sich auf Experimente einzulassen und aus den Erfahrungen zu lernen. Zunächst könnte für jedes laufende und künftige Projekt gefragt werden, wo ein Mehr an Beteiligung im Sinne der oben skizzierten Kriterien sinnvoll sein könnte. Vermutlich haben auch viele Bürger Ideen dazu, wo sie gerne stärker beteiligt würden. Zudem könnten Städte, Gemeinden, Verbände und viele andere Akteure ermutigt werden, eigene Partizipationsprozesse zu wohlfahrtsrelevanten Themen auf den Weg zu bringen. Dazu wäre eine zentrale Kompetenz- und Koordinationsstelle, hilfreich, die die lokalen Projekte unterstützt und vernetzt. Ein großer Wurf wäre ein landesweiter Prozess mit den vier Bausteinen Dialoge, Visionen, Indikatoren und Handeln. Zu klären wäre, wer dazu einlädt, wer es parteipolitisch neutral umsetzt und wer die Ergebnisse dann möglicherweise für eigenes Handeln nutzt.

Literatur

- Bergheim, S. (2017): Besser leben in Deutschland, Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt, Frankfurt am Main.
- Bergheim, S. (2014): Handbuch Lebensqualitätsprozesse, Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt, Frankfurt am Main.
- Bergheim, S. (2011): Die Kraft gesellschaftlicher Visionen, Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt, Frankfurt am Main.
- Bergheim, S. (2006): BIP allein macht nicht glücklich, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 365, Frankfurt am Main.
- Canadian Index of Wellbeing (2016): How are Canadians Really Doing? The 2016 CIW Report. Waterloo, Ontario.
- Centre for Bhutan Studies & GNH Research (2016): A Compass Towards a Just and Harmonious Society, 2015 GNH Survey Report, Thimphu.
- Cooperrider, D. & D. Whitney (2005): Appreciative Inquiry, A Positive Revolution in Change, San Francisco.
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Drucksache 17/13300, Berlin.
- Evans, J. (2011): Findings from the National Well-being Debate, UK Office for National Statistics.
- Geißel, B. (2013): On the Evaluation of Participatory Innovations, in: Participatory Democratic Innovations – Improving the Quality of Democracy, hrsg. von Brigitte Geißel und Marko Joas, Opladen, S. 9-31.
- Isaacs, W. (2002): Dialog als Kunst gemeinsam zu denken, Gevelsberg.
- Kennedy, R. (1968): Remarks at the University of Kansas, www.jfklibrary.org.
- Kuznets, S. (1934): National Income, 1929–1932, 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, S. 7.
- Office for National Statistics (2012): Measuring National Well-being: Life in the UK.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, Berlin.

Snowden, D. & M. Boone (2007): A Leader's Framework for Decision Making., in: Harvard Business Review, November.

Statistisches Bundesamt (2018): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2018. Wiesbaden.

Stiglitz, J., Sen, A. & J.-P. Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris.

Datenangebote aus der Bundesstatistik

Dr. Susanne Schnorr-Bäcker
Statistisches Bundesamt a. D.

Inhalt

3	Datenangebote aus der Bundesstatistik	49
3.1	Vorbemerkungen	49
3.2	Wohlfahrt: Politische Strategien und Ansätze für ein Monitoring	49
3.2.1	Begriff und Dimensionen von Wohlfahrt	49
3.2.2	Politische Strategien mit einer erweiterten Wohlfahrtsmessung	51
3.2.2.1	Vereinte Nationen: 2030 Agenda for Sustainable Development	52
3.2.2.2	Europäische Union: Europa 2020	54
3.2.2.3	OECD: How's Life?	55
3.2.2.4	Nachhaltige Entwicklung in Deutschland und Regierungsstrategie zur Lebensqualität „Gut leben in Deutschland“	56
3.3	Anforderungen an ein Politik begleitendes Monitoring	60
3.4	Die Bundesstatistik	63
3.4.1	Aufgaben und Arbeitsweise	63
3.4.2	Zum bundesstatistischen Programm	64
3.4.3	Neue Datenquellen	66
3.5	Beispiele für einer erweiterte Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene	67
3.5.1	Demografischer Wandel und Versorgung	68
3.5.2	Bildung und Einkommen	69
3.5.3	Wirtschaft und Zukunftsfähigkeit	71
3.6	Ausblick	74
	Literatur	75

Dr. S. Schnorr-Bäcker, seit 1.1.2018 RDn a. D., war bis Ende 2017 im Statistischen Bundesamt Leiterin des Referats „Koordinierung, Regionalstatistik, Indikatoren“ und für die Politikberatung und Koordinierung u. a. von Indikatorensystemen für eine umfassende Wohlfahrtsmessung verantwortlich. Sie hat an allen vorgestellten Konzepten in den entsprechenden Gremien mitgearbeitet. Im Weiteren war sie verantwortlich für den Ausbau des kleinräumigen bundesstatistischen Datenangebots auf allen föderalen Ebenen, auch unter Berücksichtigung neuer Datenquellen.

3 Datenangebote aus der Bundesstatistik

3.1 Vorbemerkungen

Die Verbesserung der Lebensqualität und damit die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt mit all ihren Facetten ist ein großes Anliegen von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen weltweit. Für ihre zielgerichtete Verbesserung ist ein regelmäßiges Monitoring notwendig. Nur dadurch kann festgestellt werden, ob und in welcher Hinsicht Handlungsbedarfe zur Verbesserung der Wohlfahrt bestehen. Hier bietet besonders die amtliche Statistik eine Fülle von Indikatoren, anhand derer sich die aktuelle Situation wie auch die Entwicklungen im Zeitablauf beurteilen lassen. Seit einiger Zeit gibt es verschiedenste Ansätze zur Messung der Wohlfahrt. Allgemein geht es darum, Informationen über die Lebensbedingungen von einzelnen Personen, Personengruppen sowie der Gesellschaft als Ganzes in einem bestimmten Gebiet zu gewinnen, um Disparitäten aufzudecken, geeignete Maßnahmen zu ihrer Behebung zu diskutieren und ggf. einzuleiten. Dabei wird eine ganzheitliche und nicht nur auf einzelne Bereiche von Wohlfahrt begrenzte Betrachtung angestrebt. Das heißt, dass neben den in der Vergangenheit traditionell ökonomisch dominierten Ansätzen nun auch ökologische, soziale und das Staatswesen betreffende Aspekte als unverzichtbar angesehen werden und deren Wechselwirkungen angemessen berücksichtigt werden müssen.

3.2 Wohlfahrt: Politische Strategien und Ansätze für ein Monitoring

3.2.1 Begriff und Dimensionen von Wohlfahrt

Seit der Antike gibt es Definitionen für Wohlfahrt. Ihnen allen gemeinsam ist das Ziel der Förderung des Wohlergehens der Bevölkerung. So geht bereits Platon in seiner „Politeia“ darauf ein, vor allem im Zusammenhang mit den Aufgaben eines Staates. Dabei werden unterschiedliche Aspekte genannt, wie die Förderung des Wohlbefindens, ein gutes Leben oder negativ formuliert – wie bei Platon – die Abwendung von Übel (siehe Platon, z. B. 343 S.t. 2A). Die Förderung des Wohlergehens der Bevölkerung ist häufig in grundlegenden Rechtsakten wie Verfassungen in allgemeingültiger Form verankert. In der Präambel der amerikanischen Verfassung von 1788 heißt es „We the People of the United States,[...], promote the general Welfare [...]“. Auch die Verfassung der Schweiz enthält in Artikel 2 Abs. 2 „Sie (die Schweizer Eidgenossenschaft, Einfügung der Verf.) [...] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, [...] des Landes.“. Im Grundgesetz wird in Artikel 72, Abs. 2 auf die „[...] Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...]“ abgestellt. Im Lissabonvertrag für die Europäische Union (EU) finden sich ebenfalls verschiedene Regelungen, besonders in Art. 3 (1) „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“.

Während seit dem späten 18. Jahrhundert⁵ lange Zeit vor allem ökonomische Aspekte, besonders eine materielle Absicherung sowie die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse im Vordergrund standen, kam in den 1980er Jahren eine ökologische Orientierung hinzu. Erste Ansätze zu einer sys-

⁵ Siehe z. B. Adam Smith (1776), insbes. 3. Buch.

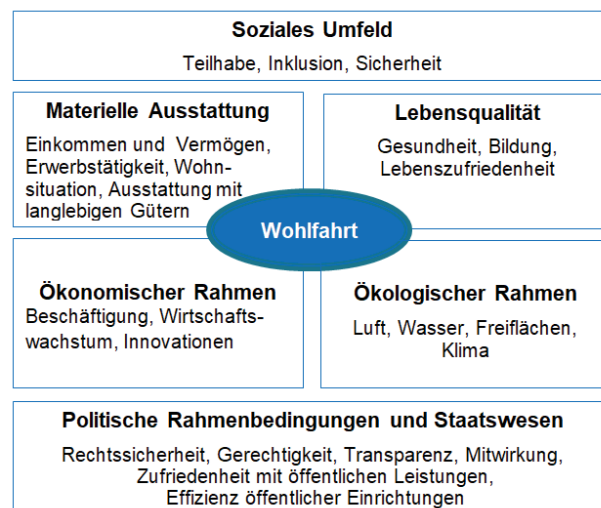
tematischen Erweiterung bestehender Konzepte im Hinblick auf Nachhaltigkeit werden seit den beiden Erdölkrisen in den 1970er und 1980er Jahren⁶ in Deutschland, Europa und weltweit diskutiert.

Auch wenn die Arbeiten zunächst auf eine stärkere und eher isolierte Einbeziehung ökologischer Aspekte ausgerichtet waren, ist die allgemeine Zielsetzung „...to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs...“ (United Nations 1987, Abschnitt 3, Ziff. 27) noch immer uneingeschränkt gültig.

In der Folgezeit, spätestens seit dem Millenniumwechsel, gibt es ganzheitliche Strategien auf politischer Ebene weltweit, für Europa und Deutschland, die eine Verbesserung der Lebensverhältnisse über die rein ökonomischen Bedingungen hinaus zum Ziel haben. Die schwere Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von 2008/2009 hat allerdings deutlich gemacht, dass wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung weiterhin wichtige (Teil-)Ziele sind, was in der Bezeichnung der Strategien teilweise auch zum Ausdruck kommt.

Bei den Ansätzen für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung wird auf den Facettenreichtum individueller Bedürfnisse abgestellt. Grundlegende sozio-psychologische Erkenntnisse gehen vor allem auf Abraham Maslow (1947) zurück, die besonders in der von ihm entwickelten Bedürfnispyramide zum Ausdruck kommen.

Abbildung 3.1: Dimensionen einer erweiterten Wohlfahrt



Quelle: Eigene Darstellung

Bei den derzeit politisch relevanten Strategien und Initiativen zur Verbesserung der Wohlfahrt im umfassenden Sinn mit statistischen Indikatoren für das Monitoring sind vor allem folgende Aspekte von Bedeutung (siehe [Abbildung 3.1](#)): Im Zentrum steht der Mensch und seine Bedürfnisse. Dazu gehören zum einen die elementaren Bedürfnisse, wie eine materielle Absicherung, und zum anderen Faktoren, die die Lebensqualität ausmachen. Letztere können in dem Menschen selbst begründet

⁶ Zu Wirtschaftskrisen siehe Heilemann & Schnorr-Bäcker (2016).

sein, wie seine Gesundheit oder sein Bildungsstand. Ebenso können die Rahmenbedingungen, wie das persönliche Umfeld, die ökonomische und ökologische Situation oder die politischen Bedingungen wichtige Einflussfaktoren sein (Acemoglu & Robinson 2015).

Gegenstand einer Wohlfahrtsmessung können sowohl die objektiven Gegebenheiten wie auch deren individuelle oder kollektive Wertschätzung sein. Ob eine Maßnahme aus Sicht eines Einzelnen oder einer Personengruppe zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen führt, also zu einer Steigerung von Wohlfahrt beiträgt, kann i. d. R. nur im Nachhinein und häufig nur durch eine Gegenüberstellung von objektiven und subjektiven Gegebenheiten beurteilt werden.

3.2.2 Politische Strategien mit einer erweiterten Wohlfahrtsmessung

Von der Wissenschaft, von Nicht-Regierungsorganisationen und anderen Einrichtungen werden eine Vielzahl von Konzepten und Modellen zur Messung von Wohlfahrt i. w. S. angeboten. Im Folgenden sollen nur solche Ansätze betrachtet werden, die

- eine erweiterte bzw. möglichst ganzheitliche Betrachtung von Wohlfahrt beinhalten,
- auf politischer Ebene für Deutschland von Bedeutung sind,
- Entwicklungen auf regionaler und/oder lokaler Ebene ex- oder implizit berücksichtigen.

Es geht dabei um politische Strategien auf weltweiter, europäischer und nationaler Ebene, für welche die amtliche Statistik, d. h. für Deutschland die Bundesstatistik als herausragender Datenlieferant und häufig als Koordinator die benötigten Indikatoren für das Monitoring bereitstellt.

Seit dem Millenniumswechsel gibt es vor allem folgende umfassende Strategien zur Verbesserung der Wohlfahrt bzw. allgemeiner der allgemeinen Lebensbedingungen (Abbildung 3.2):

Abbildung 3.2: Politische Strategien mit einem statistischen Monitoring



Quelle: Eigene Darstellung

Bei den genannten Strategien bestehen trotz unterschiedlicher Bezeichnungen eine Fülle von inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen, besonders im Hinblick auf die relevanten Bereiche und die verwendeten statistischen Indikatoren für ihr Monitoring.

Im Folgenden soll näher auf die Strategie der Vereinten Nationen (VN)⁷, die „2030 Agenda for Sustainable Development“ mit den Sustainable Development Goals (SDG) als Nachfolgestrategie der „Millennium Development Goals“ (MDG), eingegangen werden. Danach folgt der Ansatz der Europäischen Union, die sogenannte „Europa-2020-Strategie“, mit der die Lissabon-Strategie fortgeführt wird. Diese beiden Strategien wurden von den Staats- und Regierungschefs ihrer Mitgliedsstaaten verabschiedet und sind damit auch für Deutschland bindend. Bei dem Ansatz der OECD „Measuring Well-being and Progress“ haben die Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – auf politischer und statistischer Ebene mitgewirkt. Aber anders als bei den Strategien von VN und EU entfaltet das Monitoring der OECD eher indirekte Wirkungen. Es dient als wissenschaftlich abgesichertes Informationsangebot, besonders für die OECD-Mitgliedstaaten, auch auf subnationaler Ebene, um Entwicklungen aufzuzeigen und Hinweise auf Ansatzpunkte zur Verbesserung i. S. von Best Practices zu geben.⁸

Und schließlich hat die Bundesregierung bereits vor langer Zeit eine umfassende Strategie „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ eingeführt, regelmäßig überprüft und nun an die SDG angepasst. 2016 hat sie diese Strategie um Aspekte der Lebensqualität aus Sicht der Bevölkerung durch ihre Regierungsstrategie „Gut leben – Was uns wichtig ist“ angereichert.

Alle diese Strategien werden im Folgenden kurz vorgestellt und am Ende des Kapitels in einer vergleichenden Darstellung tabellarisch gegenübergestellt ([Tabelle 3.1](#)). Dabei wird u. a. auf Indikatoren für das Monitoring auf subnationaler Ebene eingegangen. Genannt werden exemplarisch vor allem Indikatoren, die kleinräumig dargestellt werden können. Darüber hinaus ist es ebenfalls möglich, aggregiert für ausgewählte Gebietstypen, also eher auf Makroebene, statistische Sachverhalte abzubilden.⁹

3.2.2.1 Vereinte Nationen: 2030 Agenda for Sustainable Development

Die Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben auf ihrer Vollversammlung vom 25. bis 27. September 2015 in New York eine neue weltweite Nachhaltigkeitsstrategie, die „2030 Agenda for Sustainable Development“, für den Zeitraum 2016-2030 verabschiedet. Ziel ist eine umfassende nachhaltige Entwicklung in einer globalisierten Welt mit besonderem Augenmerk auf der Armutsbekämpfung, der Förderung von inklusivem Wachstum – besonders von Wirtschaft und Beschäftigung – und dem Schutz von Klima und natürlichen Ressourcen unter Berücksichtigung räumlicher Disparitäten. Die Agenda besteht aus 17 Zielen (Goals) und 169 Unterzielen (Targets) mit einem regelmäßigen – bislang jährlichen – Monitoring. Das Monitoring der (Unter)Ziele erfolgt durch 242 Indikatoren bzw. um Mehrfachnennungen bereinigt insgesamt 232 verschiedenen Indikatoren zum Großteil aus der amtlichen Statistik. Die Aktualisierung erfolgt durch die Nationalen Statistischen Ämter (NSI), die ihre Berichte an die Statistische Abteilung (Statistical Divi-

⁷ Für die Zitierweise wird die Originalbezeichnung „United Nations“ verwendet, damit die Quellen leichter auffindbar sind.

⁸ Als ein Beispiel dafür sei der Schulleistungsvergleich PISA genannt. Siehe dazu die [Webseite des Bundesministeriums für Bildung und Forschung](#) (aufgerufen am 14. November 2018).

⁹ Siehe dazu auch Schnorr-Bäcker (2016).

sion) der Vereinten Nationen übermitteln. Diese steuert den Gesamtprozess und ist für deren Behandlung in den entsprechenden politischen Gremien verantwortlich.

Die neue Strategie der VN schließt nahtlos an die MDG von 2000-2015 an, allerdings mit einigen grundlegenden Änderungen u. a. aufgrund der Erfahrungen mit den MDG.¹⁰ Richtungsweisend waren vor allem die Empfehlungen eines 2012 eingesetzten sogenannten High Level Panel unter Leitung des damaligen britischen Premierministers David Cameron. Insgesamt 27 bedeutende Persönlichkeiten – für Deutschland der Bundespräsident a. D. Horst Köhler – haben den Rahmen für die neue Strategie diskutiert (United Nations 2013a). Zu den wesentlichen Änderungen gehört, dass

- die neue Strategie nun für *alle* Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – anstatt nur für aufstrebende Länder wie bei den MDG – gilt,
- nun auch regionale bzw. lokale Disparitäten statistisch beleuchtet werden und
- die amtliche Statistik weltweit der wichtigste Datenlieferant ist. Außerdem wird sie aufgefordert, ihr Programm bezüglich Qualität und Effizienz zu verbessern sowie neue Datenquellen zu erschließen, um ihr Programm besonders für möglichst zuverlässige und aktuelle kleinräumige Betrachtungen (United Nations 2013a) zu erweitern und auszubauen.

Eine sogenannte „High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for Statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development“ (HLG-PCCB) – besetzt mit 22 renommierten Personen – hat den Auftrag, einen globalen Aktionsplan zu erarbeiten, wie sich Daten verstärkt aus öffentlichen Registern sowie neuen Datenquellen zur Messung einer nachhaltigen Entwicklung gewinnen lassen.¹¹

Dazu gehört auch eine weltweit verstärkte Zusammenarbeit mit Vertretern der Nationalen Kartographischen Ämter (NMA) im Rahmen einer Expertengruppe „Global Geospatial Information Management“ der VN. Ziel ist, die Datenangebote der Vermessungsverwaltungen weltweit noch stärker zu harmonisieren und zu koordinieren. Im Weiteren wird eine engere Zusammenarbeit der NMA mit den NSI – besonders im Hinblick auf die SDG – angestrebt.¹²

Die Einzelheiten zur Neuausrichtung der SDG wurden sowohl auf politischer Ebene der VN, als auch national diskutiert. Dabei war die amtliche Statistik u. a. in Form einer „Friends of the Chair Group on Broader Measures of Progress (FOC)“¹³ von Anfang an beteiligt. Ihre Aufgabe war es, Hilfestellung für ein Politik begleitendes Monitoring, insbesondere bezüglich der Auswahl geeigneter statistischer Indikatoren, zu geben. Dabei bestand in Anbetracht der Vielzahl von Zielen und Unterzielen die Herausforderung, auf ein in seiner Gesamtheit möglichst widerspruchsfreies und aussagefähiges, auf das Notwendige begrenztes Indikatorensystem hinzuwirken. Dazu gehörten auch Hinweise auf ge-

¹⁰ Eine kritische Würdigung der MDG enthält besonders der Abschlussbericht der VN (United Nations, 2013b).

¹¹ Siehe dazu auch die [Webseite der HLG-PCCB](#) (aufgerufen am 14. November 2018).

¹² Siehe dazu besonders den [Bericht der UN-GGIM Europe / United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management](#) (aufgerufen am 13. August 2019).

¹³ Das Statistische Bundesamt hat in dieser FOC von Beginn an intensiv mitgearbeitet und war auf Arbeitsebene durch die Verfasserin vertreten. Zu den Arbeiten der FOC siehe auch die [VN-Webseite](#) (aufgerufen am 12. Oktober 2018).

eignete Indikatoren für regionale bzw. lokale Betrachtungen. Ergänzend dazu haben u. a. weitere Einrichtungen der Vereinten Nationen wie z. B. UNDP (United Nations Development Programme) internetbasierte Lösungen besonders für (Groß-)Städte und Regionen, zur Lokalisierung der SDG entwickelt.¹⁴ Denn auch diese Großstädte wie z. B. in der EU haben sich bereit erklärt, bei der Umsetzung der SDG mitzuwirken.¹⁵

3.2.2.2 Europäische Union: Europa 2020

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben auf ihrem Gipfel am 17. Juni 2010 in Brüssel die Strategie „Europa 2020“ mit einer Laufzeit bis 2020 beschlossen (Europäischer Rat 2010). Sie löst die sogenannte Lissabon-Strategie ab. Für diese zeigte sich nach und nach, dass sie die Ziele, die EU bis 2010 zum „[...] wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen [...]“, nicht erreicht (Europäische Kommission 2010). Dazu trugen nicht nur zwei Wirtschaftskrisen in Europa – die New Economy-Blase 2001/2002 und mehr noch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – bei, sondern auch die komplexe Struktur der Lissabon-Strategie mit einer Vielzahl von unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden Zielen und einem umfassenden mehrstufigen statistischen Monitoring (Kok-Report 2004; Europäische Kommission 2010).

Mit „Europa 2020“ soll die Beschäftigung und ein intelligentes, nachhaltiges und integratives (Wirtschafts-)Wachstum gefördert werden, um die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise zu überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität, das Wachstumspotenzial, den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Konvergenz zu stimulieren. Ebenso sollen der territoriale Zusammenhalt gefördert, die Infrastruktur ausgebaut und das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der ländlichen Gebiete besonders im Agrarsektor zielorientiert ausgebaut werden (Europäischer Rat 2010).

Trotz dieser komplexen Zielsetzungen wurde „Europa 2020“ mit den drei Prioritäten – „Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ – recht übersichtlich ausgestaltet. Die neue Strategie besteht aus fünf mit Zielwerten versehenen Kernzielen (Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimaschutz, Bildung sowie Armutsbekämpfung) und wird anhand von neun Indikatoren aus der amtlichen Statistik, d. h. für Deutschland aus der Bundesstatistik, regelmäßig überwacht. Hinzu kommt eine jährliche Überprüfung nach einem verbindlich vorgegebenen Arbeits- und Zeitplan im Rahmen des sogenannten „Europäischen Semesters“.¹⁶ Im Weiteren wird die Strategie, quasi flankierend, um sieben Leitinitiativen ergänzt (u. a. Innovationsunion, Jugend in Bewegung, Digitale Agenda, Ressourcenschonendes Europa). Diese sind teilweise mit einer Vielzahl von statistischen Indikatoren überwiegend aus der amtlichen Statistik unterlegt (Heilemann & Schnorr-Bäcker 2011). Eine Überprüfung der Strategie durch die Kommission zur Halbzeit unter anderem in Form von öffentlichen Konsultationen hat ergeben, dass die Folgen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise 2008/2009 noch

¹⁴ Siehe [UNDP et al.: Do you need practical methods to achieve the Sustainable Development Goals at the local level?](#) (aufgerufen am 6. November 2018).

¹⁵ Für die Europäische Union siehe z. B. die [Webseite des Europäischen Ausschusses der Regionen: Localizing the SDGs - Developing sustainability strategies at the local level](#) (aufgerufen am 5. November 2018).

¹⁶ Zu Einzelheiten siehe Schnorr-Bäcker (2018b) sowie die dort angegebene Literatur.

immer nicht überall überwunden sind. Deshalb soll diese Strategie nach 2020 vom Prinzip her – unter Berücksichtigung neuer, noch zu entwickelnder Leitlinien und Ziele – fortgesetzt werden (Europäische Kommission 2017).

Eine Überprüfung von „Europa 2020“ auf regionaler – also subnationaler Ebene – wie bei den SDG, erfolgt im Rahmen der mehrjährigen Kohäsionsberichte. So werden im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik regelmäßig die regionale Förderwürdigkeit wie auch die Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen durch die Kommission überprüft. In den Kohäsionsberichten wird überwiegend auf der Grundlage von regionalstatistischen Daten aus der amtlichen Statistik auf der Ebene von NUTS 2 – für Deutschland die Regierungsbezirke bzw. statistischen Regionen – aber auch für andere Gebietseinheiten, wie z. B. Ballungsgebiete, ein ausführlicher und aktueller Überblick über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt gegeben (Europäische Kommission 2017). Der aktuelle Bericht enthält u. a. einem Ausblick auf die Wirksamkeit der Politik und gibt Hinweise auf Handlungsbedarfe.

3.2.2.3 OECD: How's Life?

Von den führenden Nichtregierungsorganisationen hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nach längeren Vorarbeiten 2009 eine eigene Initiative zur Fortschrittsmessung unter dem Titel „Measuring Well-being and Progress“¹⁷ vorgelegt. Sie dient u. a. als Grundlage für weitere Arbeiten, wie bspw. ihr zweijährliches Monitoring „How's Life? – Measuring Well-being“, „How's Life in your region?“ als eine regionalisierte Version sowie das interaktive Internetangebot des Better Life Index.

Der Ansatz der OECD basiert – anders als die übrigen hier vorgestellten Strategien – auf einem von Wissenschaftlern erarbeiteten Konzept. Es wurde von der sogenannten Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission – benannt nach ihren Mitgliedern – erarbeitet, die auf Veranlassung des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy im Februar 2008 eingesetzt wurde. Sie unterscheidet in ihrem Bericht drei Bereiche: (1) Ökonomische Grundlagen, (2) Lebensqualität und (3) Nachhaltigkeit und gibt Hinweise auf Schwerpunkte und Perspektiven (Stiglitz et al. 2009).

Die OECD ist diesen Vorschlägen in ihren Berichten „How's Life? – Measuring Well-being“ weitgehend gefolgt und untergliedert die Bereiche wie folgt: (1) die materiellen Lebensbedingungen (Einkommen, Beschäftigung und Wohnsituation), (2) die Lebensqualität (bspw. Gesundheit und persönliche Sicherheit, Bildungsstand, Gleichgewicht zwischen Arbeit und Leben, Teilhabe am sozialen und politischen Leben sowie subjektives Wohlbefinden) und (3) Nachhaltigkeit im Zeitablauf. Insgesamt gibt es 11 Dimensionen, die anhand von 49 Indikatoren größtenteils aus der amtlichen Statistik gemessen werden. Verwendet werden objektive wie subjektive statistische Indikatoren, vor allem basierend auf Angaben von Privathaushalten und/oder Einzelpersonen. Zudem werden besonders für den öf-

¹⁷ Das Konzept der OECD zu „How's Life? Measuring Well-Being“ haben Schnorr-Bäcker & Bömermann (2013) veranlasst, wichtige Dimensionen von Well-being für 10 ausgewählte – große und kleine – Großstädte und Regionen in Deutschland anhand von Daten aus der Bundesstatistik näher zu untersuchen.

fentlichen Bereich ergebnisorientierte Indikatoren wie Outcome/Output verwendet, um die Erfolge von politischen Maßnahmen sichtbar zu machen. Der Bericht der OECD „How’s Life?“ erschien 2011 zum ersten Mal und wurde bislang alle zwei Jahre, zuletzt 2017, aktualisiert und teilweise im Hinblick auf die Indikatoren und die thematischen Schwerpunkte leicht modifiziert.¹⁸

Im Weiteren hat die OECD sich konzeptionell und statistisch mit regionalen Aspekten von Well-being beschäftigt. In einem 2014 erschienenen Bericht „How’s Life in your region?“ stellt sie fest, dass das regionale Well-being zum einen durch individuelle Präferenzen und zum anderen durch die lokalen Gegebenheiten besonders geprägt wird. Eine Angleichung der Lebensverhältnisse – wie in verschiedenen Rechtsakten z. B. dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland oder auf EU-Ebene vorgesehen – soll die Widerstandsfähigkeit von Regionen stärken (OECD 2014). Für eine regionale Betrachtung von Well-being regt die OECD an, die Dimension „Lebensqualität“ in objektive und subjektive Faktoren aufzuspalten und die ökologischen Aspekte aus der „Nachhaltigen Entwicklung“ zu integrieren. Für „How’s Life in your region?“ werden überwiegend kleinräumige Daten aus der amtlichen Statistik – für regionale Einheiten auf der Basis von NUTS 3 (für Deutschland die Kreise) – verwendet.

Der „Better Life Index“ der OECD ist eine Web-Anwendung in Form eines zusammenfassenden „composite“ Indikators, der auf dem Ansatz und den Daten zu „How’s Life?“ basiert. Der Nutzer kann jede der 11 Dimensionen entsprechend seinen individuellen Präferenzen gewichten. Die aggregierten Werte lassen sich mit anderen Staaten und Regionen – für Deutschland sind dies die Bundesländer – vergleichen. Sie zeigt bspw. für Thüringen die Ausprägungen für die 11 Dimensionen in Form von Blütenblättern sowie als Werte auf einer Skala von 1-10 an. Regionen mit ähnlichem Well-being werden ebenso dargestellt, wie auch die aktuellen Ausprägungen für jede Dimension für Deutschland insgesamt. Auf diese Weise können möglicherweise weniger mit der Statistik vertrauten Nutzergruppen die unterschiedlichen Aspekte von Well-being auf spielerische Weise näher gebracht werden. Für konkrete politische Planungen und Regionalanalysen empfiehlt es sich allerdings, auf die Originalwerte zurückzugreifen.

3.2.2.4 Nachhaltige Entwicklung in Deutschland und Regierungsstrategie zur Lebensqualität „Gut leben in Deutschland“

(a) Nachhaltige Entwicklung in Deutschland

Für Deutschland hat die Bundesregierung 2002 eine umfassende Strategie „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ eingeführt. Diese wird von einem bereits 2001 eingesetzten Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) begleitet. Der RNE liefert Beiträge zur Fortentwicklung und Umsetzung der Strategie, berät die Bundesregierung und fördert den gesellschaftlichen Dialog auf internationaler und nationaler Ebene, d. h. er stellt also auch Verbindungen zu allen föderalen Ebenen, besonders Bundesländern und Kommunen her.¹⁹

¹⁸ Zu den Einzelheiten siehe Schnorr-Bäcker (2018b).

¹⁹ Siehe [Webseite des RNE](#) (aufgerufen am 16. November 2018).

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2016 an die SDG der VN angepasst und wird nun als „Nachhaltige Entwicklung, Neuauflage“ fortgeführt.²⁰ Während die Vorgängerstrategie ursprünglich aus vier Bereichen bestand, für die 21 Ziele mit konkreten Zielwerten formuliert waren, sind dies nun die Goals und Targets der SDG.

Für diese Strategie veröffentlicht das Statistische Bundesamt seit 2004 in zweijährlichem Abstand einen sogenannten Indikatorenbericht – bestehend aus insgesamt 38 Indikatoren – mit aktuellen Informationen einschließlich einer qualitativen Einschätzung der Zielerreichung (Statistisches Bundesamt 2014). Für das Monitoring der Neuauflage wurden 62 Indikatoren überwiegend aus der Bundesstatistik ausgewählt. Dabei wurde ein Teil der ursprünglich verwendeten Indikatoren neu zugeordnet und an die 17 Goals der SDG und ausgewählte Targets angepasst. Damit wird die Anschlussfähigkeit an die bisherige Strategie, besonders der Ziele und bislang erreichten Ergebnisse, hergestellt. Regionale Aspekte werden besonders mit Goal 11 „Resilient cities“ einbezogen, wenn auch aus Makrosicht (Statistisches Bundesamt 2017).

Auch auf subnationaler Ebene gibt es entsprechende Strategien. So verfolgen nahezu alle Bundesländer, einige bereits seit langer Zeit, eigene Nachhaltigkeitsstrategien. Diese wurden teilweise ebenfalls an die SDG angepasst. Hierfür sollen auch Berichte mit statistischen Informationen für das Monitoring veröffentlicht werden bzw. sind vorgesehen.²¹ Ebenso haben sich zahlreiche Oberbürgermeister deutscher Großstädte²² bereit erklärt, an der Umsetzung der Strategie mitzuwirken.

(b) Regierungsstrategie „Gut leben – Was uns wichtig ist“

Die Bundesregierung hat bei ihrem Ansatz „Gut leben in Deutschland – Was uns wichtig ist“ einen anderen, direkten Ansatz gewählt, um „Lebensqualität“ stärker in das Regierungshandeln einzubeziehen und zum Maßstab einer erfolgreichen Politik zu machen (Die Bundesregierung 2016b). Sie hat konsultativ, d. h. im direkten Dialog mit der Bevölkerung geklärt, (1) was ein gutes Leben für *den Einzelnen* bedeutet und (2) was ein gutes Leben *in Deutschland* ausmacht. Aus diesen Erkenntnissen wurden die Dimensionen und Indikatoren für ein Monitoring für die Regierungsstrategie „Gut leben“ abgeleitet. Dazu hat von April bis Oktober 2015 jeder Bundesminister und jede Bundesministerin sowie die Bundeskanzlerin in mehreren Veranstaltungen – mindestens drei waren jeweils vereinbart – mit Bürgerinnen und Bürgern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen und Regionen die wesentlichen Aspekte eines guten Lebens diskutiert, wobei eine individuelle Beteiligung über das Internet und andere Medien ebenfalls möglich war.

Die Ergebnisse der Bürgerdialoge und anderweitig geäußerter Meinungen wurden durch unabhängige Einrichtungen computerlinguistisch aufbereitet und ausgewertet. Ein wissenschaftlicher Beirat hat das Projekt von Anfang an begleitet und schließlich Empfehlungen für das statistische Monitoring

²⁰ Zu den Einzelheiten siehe die [Webseite der Bundesregierung zum Thema Nachhaltige Entwicklung](#) (aufgerufen am 19. November 2018).

²¹ Siehe dazu die [Webseite des Statistischen Bundesamtes](#) (aufgerufen am 1. November 2018).

²² o.V. (2017): [Positionen zur Nachhaltigkeit](#) (aufgerufen am 1. November 2018).

ausgesprochen.²³ Die Erkenntnisse der Forschung zur Lebensqualität sowie nationale und internationale Referenzprojekte, wie z. B. der Enquete Kommission des Deutschen Bundestages zu „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ (Deutscher Bundestag 2013), wurden ebenfalls berücksichtigt.

Die Regierungsstrategie „Gut leben“ besteht aus drei Bereichen („Unser Land“, „Unser Leben“ und „Unser Umfeld“) mit insgesamt zwölf Dimensionen. Diese sollen zukünftig regelmäßig anhand von insgesamt 46 Indikatoren überprüft werden, davon 18 aus der Bundesstatistik. Dabei handelt es sich teilweise um seit Langem bewährte Indikatoren, wie z. B. die Arbeitslosen- oder Erwerbstätigenquote oder das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ebenso finden neue, innovative Indikatoren (wie Arbeitszeitverkürzung für Betreuungsaufgaben oder Zeitdauer für eine Unternehmensgründung) Verwendung (Die Bundesregierung 2016b). Auch wenn der Großteil der Indikatoren zur Beurteilung der Lebensqualität für Deutschland insgesamt vorgesehen ist, enthält der Bericht für 15 Indikatoren regionale und lokale Analysen überwiegend auf Kreisebene. Er weist damit regionale Unterschiede auf subnationaler Ebene aus und enthält Hinweise auf politische Maßnahmen zur Verbesserung.

²³ Siehe dazu die [Webseite der Bundesregierung zum wissenschaftlichen Beirat](#) (aufgerufen am 19. November 2018) sowie zu seinen Diskussionsbeiträgen (Die Bundesregierung 2016a).

Tabelle 3.1: Ansätze zur Wohlfahrtsmessung

Organisation	Vereinte Nationen	OECD	Europäische Union	Deutschland	
Bezeichnung	2030 Agenda for Sustainable Development	How's Life? Measuring Progress	Europa 2020	Regierungsstrategie „Gut leben“	
Art der Festlegung	Politisch ausgehandelt	Von Wissenschaftlern erarbeitet	Politisch festgelegt	Auf Grundlage von Bürgerdialogen	
Laufzeit	2016 – 2030	Seit 2011	2010 – 2020	Seit 2016	
Struktur	17 Goals und 169 Targets	3 Bereiche, 11 Dimensionen	3 Prioritäten, 5 Ziele	3 Bereiche, 12 Ziele	
Statistische Indikatoren	232	49	8	4	
Bereiche	Goals 1 – 5: Keine Armut, kein Hunger, Gesundheit und Wohlergehen, hochwertige Bildung, Geschlechtergleichheit Goals 6 – 7: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen, bezahlbare und saubere Energie Goals 8 – 12: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, Industrie, nachhaltige Innovation, Infrastruktur, weniger Ungleichheiten, nachhaltige Städte, Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion Goals 13 – 15: Klimaschutz, Leben unter Wasser, Leben an Land Goals 16 – 17: Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen, Partnerschaften zur Erreichung der Ziele	Materielle Bedingungen: <ul style="list-style-type: none">• Einkommen und Vermögen• Beschäftigung und Entlohnung• Wohnsituation Lebensqualität: <ul style="list-style-type: none">• Gesundheit• Gleichgewicht zwischen Arbeiten und Leben• Bildung und Ausbildung• gesellschaftliche Teilhabe• sozialer Zusammenhalt• Qualität der Umwelt• persönliche Sicherheit• subjektives Wohlbefinden Nachhaltige Entwicklung im Zeitablauf	Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum: <ul style="list-style-type: none">• Beschäftigung• Forschung und Entwicklung• Klimaschutz und nachhaltige Energiewirtschaft• Bildung• Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung	Unser Leben: <ul style="list-style-type: none">• Familie• Gesundheit• Bildung• Arbeit und Einkommen Unser Umfeld: <ul style="list-style-type: none">• Sicherheit• Mobilität• Wohnen• Sozialer Zusammenhalt Unser Land: <ul style="list-style-type: none">• Saubere Umwelt• Freiheit• Gleichberechtigung• Frieden und Deutschlands Verantwortung	Siehe Vereinte Nationen, SDG, für Deutschland modifiziert (Statistische Bundesamt 2017)
	Indikatoren mit Regionalbezug / regionalpolitische Relevanz	Ja, ausgewählte Indikatoren auf regionaler Ebene z. B.: <ul style="list-style-type: none">• 1.1.1 proportion of population below the international poverty line• 2.5.2 proportion of local breeds• 3.6.1 death rate due to road traffic injuries• 5.2.2 proportion of women ... subjected to sexual violence ... by place of occurrence• 5.4.1 proportion of time spend on unpaid domestic and care work by sex, age and location• 6.b.1 proportion of local administrative units with established policies ... in water sanitation management• ...	Ja, siehe „How's Life in your region?“ (OECD, 2014) z. B.: <ul style="list-style-type: none">• disposable income per capita, income distribution in a region (Gini-Index, quintile share ratio, regional relative poverty...at 40%, 50% and 60% of the national median income)• employment rate, long-term unemployment rate, unemployment rate, women's participation rate• number of rooms per person• life expectancy at birth, age adjusted mortality rate• ...	Ja, im Kohäsionsbericht 2017 der EU-Kommission; hier 56 verschiedene Karten, z. B.: <ul style="list-style-type: none">• BIP pro Kopf, Gesamtbevölkerungsentwicklung, Patentanmeldungen, Gesamtausgaben für FuE, Erreichbarkeit auf dem Schienenweg, Abdeckung mit festnetz-basiertem Breitband,• natürliche Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo, Beschäftigungsquote (20-64 jährige), Arbeitslosenquote, Schul- und Ausbildungsabbrecher• ...	Ja, siehe interaktiver Indikatorenbericht zur Regierungsstrategie „Gut leben“, z. B.: <ul style="list-style-type: none">• Lebenserwartung bei der Geburt• Versorgung mit Haus- und Fachärzten• Durchschnittliche Fahrzeit mit PKW zum nächsten Hausarzt• Anzahl der mit einem Hausarzt versorgten Einwohner• Arbeitslosigkeit,• Anteil der Bevölkerung mit allgemeiner Kriminalitätsfurcht• ..
Composite Index und / oder andere Indizes	Teilweise Indizes für ausgewählte Goals und Targets: z. B. 2.a.1 Agriculture Orientation Index, 2.c.1 Indicator of food price anomalies, 12.3.1 Global food loss index, 14.1.1 Index of Coastal eutrophication, 15.4.2 Mountain Green Cover Index, 15.5.1 Red List Index	Better Life Index	Ja, im Kohäsionsbericht, u. a. <ul style="list-style-type: none">• Index der Verwirklichung der EU 2020 Ziele• Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit• EU-Index für sozialen Fortschritt• Korruptionswahrnehmungsindex• Europäischer Index zur Regierungsqualität• Local Autonomy Index	Nein	Nein

Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Anforderungen an ein Politik begleitendes Monitoring

Das Statistische Bundesamt war in die Arbeiten zur Festlegung der im Prolog vorgestellten politischen Strategien wie auch bei einer Fülle von bereichsspezifischen Strategien bei der Auswahl und Festlegung von statistischen Indikatoren von Anfang an einbezogen.²⁴ Ganz gleich, auf welche Weise die politischen Ziele festgelegt wurden, ob sie politisch ausgehandelt, von Wissenschaftlern empfohlen oder gar von den Betroffenen selbst formuliert wurden, sind stets eine Vielzahl teilweise konkurrierender oder komplementärer Ziele von unterschiedlichen Interessengruppen auf politischer Ebene eingebracht und diskutiert worden. Analoges gilt für die zur Auswahl kommenden Indikatoren für das Monitoring.

Eine stringente Ausrichtung der Indikatoren an den politischen Zielen ist zwingend geboten. Das setzt voraus, dass bezüglich der Ziele Klarheit und Einigkeit besteht. Experten aus der amtlichen Statistik können dabei u. U. zur Klärung beitragen, indem sie durch ihr fachliches und methodisches Hintergrundwissen Hinweise auf die Eignung eines konkreten Indikators geben bzw. ggf. Alternativen aufzeigen können. Dies gilt besonders für kleinräumige Indikatoren. Ihre Aussagefähigkeit kann u. U. aufgrund bspw. recht schnell abnehmender Fallzahlen, des Datenschutzes bzw. regionaler Besonderheiten erheblich beeinträchtigt sein.

Ähnliches gilt für die zur Auswahl kommenden Indikatoren, besonders in Verbindung mit den Möglichkeiten ihrer Erfassung. Grundsätzlich gilt, dass ein Indikator immer dann erforderlich ist, wenn ein Ziel bzw. die Zielerreichung nicht direkt oder nur mit großem Aufwand gemessen werden kann. Ein Indikator (lat.: „indicare“ = „anzeigen“) ist also ein Zustandsanzeiger, also im besten Fall ein Proxy, mit dem ein Ziel, ein Zustand oder die Entwicklungen im Zeitablauf gemessen werden können. Ob ein Indikator tatsächlich zur Beurteilung eines realen Zustands geeignet ist, können i. d. R. erst ex post Analysen zeigen.

Nach der Art der Messung lassen sich vor allem folgende Kategorien von Indikatoren unterscheiden, einmal *kardinale*, also solche, die exakt gezählt, gewogen oder anderweitig gemessen werden, wie z. B. die Einwohnerzahlen oder das BIP. Sie sind i. d. R. intersubjektiv nachprüfbar und werden in der amtlichen Statistik auch als „objektive“ Indikatoren bezeichnet. Zum anderen gibt es *ordinal* messbare Indikatoren, also solche, für die eine Rangreihe entweder quantifiziert wird – z. B. anhand einer Skala von 1-10 – oder für die qualitative Abstufungen, z. B. in Form von „sehr gut“ bis „ungenügend“, angegeben werden. Solche Indikatoren werden in der amtlichen Statistik als subjektive Indikatoren bezeichnet. Traditionell finden sie vor allem in der Markt- und Meinungsforschung Verwendung, aber für die amtliche Statistik gewinnen sie ebenfalls zunehmend an Bedeutung. Sie sind einerseits wichtig bei der Beurteilung der verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität und andererseits notwendig, um Widersprüche zwischen objektiven Gegebenheiten und Entwicklungen und

²⁴ Die Verfasserin hat bei den hier vorgestellten Strategien als Vertreterin des Statistischen Bundesamtes bei der Vorbereitung und Entwicklung der strategiebegleitenden statistischen Indikatorensysteme mitgearbeitet und teilweise die Prozesse auch dauerhaft begleitet, vor allem für die OECD und die EU. Im Weiteren hat sie bei der Erarbeitung von Indikatorensystemen bezüglich IKT, Gender und Integration auf Bundes- und Landesebene mitgewirkt.

deren subjektiven Wertschätzungen aufdecken und ggf. gegensteuern zu können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für ordinale Indikatoren i. d. R. eine Standardisierung und Normierung erforderlich ist. Da es dafür meist keine allgemeingültigen und allseitig anerkannten Verfahren, Modelle oder Theorien gibt, sind damit immer subjektive Werturteile verbunden.

Schließlich gibt es sogenannte *nominale* Indikatoren, wie z. B. bei den Sustainable Development Goals (SDG) einige Indikatoren Bezug auf das Vorliegen von bestimmten Rechtsakten oder Vorgehensweisen nehmen. Dazu gehören z. B. der vom Peace Research Institute Oslo (PRIO) und dem United Nations Development Programme (UNDP) vorgeschlagene Indikator „...Adoption and implementation of constitutional, statutory and/or policy guarantees for public access to information“ (PRIO/UNDP, 2016). Dieser Indikator wurde von PRIO und UNDP als Ergebnis der Diskussionen mit Vertretern von Politik, Wissenschaft und Statistik im Rahmen einer Konferenz am 28. und 29. Januar 2016 in Oslo/Norwegen festgelegt. Der Tagungsbericht der Konferenz liefert detaillierte und konkrete Einblicke in die unterschiedlichen Interessenlagen und Standpunkte von Politik, Wissenschaft und Statistik. Er zeigt auch, dass es verschiedene und unterschiedlich komplizierte Möglichkeiten zur Messung von politischen Zielvorgaben gibt. Als anderes Beispiel sei „8.a.1. Aid for Trade commitments and disbursements“ zu Goal 8 der SDG genannt (United Nations 2017).

In Literatur und Praxis gibt es verschiedene, unterschiedlich ausführliche Handlungsempfehlungen bzw. Kriterien, die bei der Auswahl von Indikatoren für ein politikbegleitendes Monitoring zu berücksichtigen sind.²⁵ Auch wenn die politischen Zielsetzungen letztlich maßgebend für die in die nähere Auswahl kommenden Indikatoren sind, sind sowohl bei der Festlegung von Indikatoren im Einzelnen wie auch im Verbund bei mehrdimensionalen politischen Strategien für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung einige Mindestanforderungen zu beachten. Aus Sicht der Praxis sind vor allem für ein Politik begleitendes Monitoring folgende Auswahlkriterien von besonderer Relevanz:

- (1) eine begrenzte Anzahl an neutralen Indikatoren,
- (2) zielorientierte und zuverlässige Indikatoren,
- (3) möglichst einfach und leicht kommunizierbare Indikatoren.

ad (1) Eine begrenzte Anzahl an neutralen Indikatoren

Die Anzahl der Indikatoren für eine mehrdimensionale politische Strategie sollte aus der Gesamtschau auf das absolut Notwendige beschränkt werden. Im Weiteren sollten sich die Indikatoren neutral zu einander verhalten, also weder in Konkurrenz zueinanderstehen, d. h. gegenläufige Entwicklungen aufweisen, noch sich gegenseitig begünstigen. Ob dies bei den SDG stets gelungen ist, erscheint fraglich. Nach Informationen auf der offiziellen Webseite der Vereinten Nationen wurden circa neun Indikatoren mehrfach und verschiedenen Zielen zugeordnet.²⁶ Auch wurde im Prozess der Festlegung der SDG wiederholt angeregt, ihre Anzahl auf circa 100 zu begrenzen, damit die Strategie überschaubar bleibt (United Nations Sustainable Development Solutions Network 2015). Ebenso hat

²⁵ Siehe z. B. United Nations System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2013) oder United Nations Economic and Social Council (2014) oder OECD (2014).

²⁶ Siehe [Webseite der VN zu den SDG](#) (aufgerufen am 6. November 2018).

sich „The Economist“ (2015) frühzeitig kritisch zur Vielzahl von Indikatoren geäußert. Versteht man die SDG als ein Maximalprogramm an Indikatoren, die national modifiziert werden können, wie in „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2018“ (Statistisches Bundesamt 2018), dann mag die Fülle an Indikatoren vertretbar sein. Dabei sollte allerdings darauf geachtet werden, dass ein Kernprogramm an kompatiblen Indikatoren aus Gründen der Vergleichbarkeit, hier weltweit, festgelegt ist. Auch für die Lissabon-Strategie der EU wurde zunächst ein umfangreiches statistisches Indikatorensystem bestimmt, das im Jahr 2004 auf eine Shortlist mit 14 Indikatoren reduziert wurde (Schnorr-Bäcker 2018b).

ad (2) Zielorientierte und zuverlässige Indikatoren

Ein Indikator sollte stets so gut wie möglich das angestrebte Ziel bzw. eine geplante Maßnahme abbilden. Ob dies tatsächlich auch gelungen ist, ist stets im Rahmen des Monitoring sorgfältig zu prüfen. Darüber hinaus sollte ein Indikator gewissen Qualitätsanforderungen genügen. So stellt die Friends of the Chair Group on Broader Measures of Progress (FOC) mit dem Akronym „smart“ auf folgende Eigenschaften ab. Ein Indikator sollte „specific, measurable, available/achievable in a cost effective way, relevant for the programme, and available in a timely manner“ sein (United Nations Economic and Social Council 2014). Das bedeutet:

- er sollte am Ziel ausgerichtet sein und dieses bestmöglich abbilden,
- er sollte messbar sein; das gilt nicht für alle Indikatoren der SDG, wie bereits ausgeführt,
- er sollte bereits vorhanden oder möglichst effizient zu realisieren sein,²⁷
- er sollte gewissen Mindeststandards bezüglich Aussagefähigkeit, Vergleichbarkeit oder Kohärenz genügen, vor allem bei regionalen oder lokalen Zielsetzungen,^{28,29}
- er sollte die erforderliche Sensitivität aufweisen, um Anhaltspunkte über die aktuellen Entwicklungen zeitnah zu liefern, auch wenn politische Strategien ihre Wirkungen erst über einen längeren Zeitraum entfalten.

Ein Indikator sollte also grundsätzlich eine Fokussierung auf ein politisches Ziel oder eine Maßnahme erlauben. Welchen Qualitätskriterien er im Einzelfall genügen muss, hängt wesentlich davon ab, mit welchen Folgen politische Fehlentscheidungen auf der Grundlage einer mangelnden Genauigkeit oder einer unzureichenden Eignung verbunden sind. Je gravierender die Folgen, umso höhere Anforderungen sind an die Zuverlässigkeit eines Indikators zu stellen. Allerdings sollten dabei auch Effizienzgesichtspunkte beachtet werden.

²⁷ In der Praxis gibt es manchmal Zielsetzungen, für die es bislang keine geeigneten Indikatoren gibt. Dann wird ihre Beobachtung zurückgestellt, wie z. B. der Indikator „Globale unternehmerische Verantwortung (Platzhalter)“ für die Dimension „Globale Verantwortung“ bei der Regierungsstrategie „Gut Leben“ (Die Bundesregierung, 2016b).

²⁸ Zu Einzelheiten siehe auch Schnorr-Bäcker & Etienne (2018).

²⁹ Wenn ein Indikator vom Prinzip her gut geeignet erscheint, aber seine Qualität noch unzureichend ist, z. B. aufgrund eines zu geringen Stichprobenumfangs, kann man diesen trotzdem verwenden. Dies ist z. B. bei „How’s Life?“ der OECD der Fall (OECD, 2013), die neben qualitativ hochwertigen Kernindikatoren ergänzende, weniger zuverlässige Indikatoren unterscheidet, deren Verbesserung im Zeitablauf angestrebt werden sollte.

ad (3) Möglichst einfach und leicht kommunizierbare Indikatoren

Politische Strategien mit einem statistischen Monitoring dienen nicht nur zur Entscheidungsfindung und Maßnahmenplanung für die Politik. Mindestens genauso wichtig ist die Transparenz, die dadurch hergestellt wird, um Akzeptanz bei den Stakeholdern, den von einer Maßnahme Betroffenen und/oder der Gesellschaft insgesamt zu fördern. In offenen Gesellschaften ist sie unabdingbar, um Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung und Mitwirkung an politischen Entscheidungen zu ermutigen.³⁰ Deshalb sollten statistische Indikatoren zur Messung politischer Zielsetzung so einfach wie möglich konstruiert sein. In absoluten Zahlen oder Verhältniszahlen gemessene Indikatoren dürften i. d. R. allgemein verständlich sein. Bei komplexeren Maßzahlen oder Indizes wie dem Korruptionswahrnehmungsindex bei „Europa 2020“ sollte der Bekanntheitsgrad kritisch hinterfragt werden.

Ob zusammenfassende „composite“ Indikatoren notwendig sind, ist ebenfalls kritisch zu prüfen. Denn für ihre Berechnung ist stets eine Standardisierung, Normierung und eine Form von Aggregation notwendig. Das führt im Allgemeinen zu Informationsverlusten sowie dazu, dass sie i.d.R. nicht intersubjektiv nachprüfbar sind. Auch hier gilt wieder, dass einerseits zu viele Indikatoren die Entscheider überfordern können, andererseits eine alleinige Ausrichtung an zusammengefassten Indikatoren die Gefahr von Fehlentscheidungen aufgrund von Fehleinschätzungen in sich bergen. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass das damit häufig verbundene Ranking letztlich kaum mehr anzeigt, welche Schwächen und welche Stärken vor allem bei regionalen Betrachtungen im Einzelnen vorliegen.

3.4 Die Bundesstatistik

3.4.1 Aufgaben und Arbeitsweise

Für sämtliche hier vorgestellte Politik begleitende statistische Monitoringsysteme für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung wird die amtliche Statistik, das sind vor allem die Nationalen Statistischen Ämter (NSI), als Hauptdatenlieferant empfohlen (Stiglitz et al. 2009; United Nations 2015b). Entscheidend dafür ist ihre besondere Rolle auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Sie sind hoheitliche Einrichtungen, deren Verpflichtung zu Neutralität, Objektivität und wissenschaftlicher Unabhängigkeit i. d. R. rechtlich garantiert ist. Nur so können sie ihren Auftrag, ein qualitativ hochwertiges, breites und teilweise tief untergliedertes statistisches Datenangebot zu aktuellen und länger zurückliegenden Entwicklungen für vielfältige Zwecke zur Verfügung zu stellen, angemessen erfüllen. Dies wird einmal sichergestellt durch die Transparenz in rechtlicher, fachlich-inhaltlicher und methodisch-technischer Hinsicht. Hinzukommen strenge rechtliche Verpflichtungen zur Wahrung von Vertraulichkeit und Geheimhaltung. Durch berufsethische Kodizes werden die verschiedenen Anforderungen noch ergänzt und präzisiert (United Nations 2015a; Eurostat 2017).

Aufgrund ihrer besonderen Stellung können die NSI die statistisch benötigten Informationen von den Befragten auf der Grundlage von Rechtsakten, die i. d. R. zur Auskunft verpflichten, einholen. Im Ge-

³⁰ Siehe dazu auch die Ausführungen der OECD (2014).

genzug haben sie strenge Auflagen zu erfüllen, um die Privatsphäre des Einzelnen zu schützen sowie den Datenschutz und die Geheimhaltung zu gewährleisten. Aufgrund ihrer weltweiten Verflechtungen bezüglich rechtlicher Vorgaben, berufsethischer Grundsätze sowie inhaltlich-fachlicher und methodisch-technischer Vorgaben und Empfehlungen sind ihre regulären Datenangebote im Prinzip weltweit qualitativ abgesichert, kohärent, kompatibel und grundsätzlich allgemein und frei zugänglich.

Für Deutschland wird die amtliche Statistik durch die Bundesstatistik repräsentiert. Das sind in Deutschland das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter (StLÄ). Sie arbeiten gemäß dem föderalen Aufbau von Deutschland eng bei der Bereitstellung des bundesstatistischen Programms zusammen. Auftrag, Aufgaben und Organisation der Bundesstatistik sind im Bundesstatistikgesetz (BStatG) näher beschrieben. Zu den Hauptaufgaben des Statistischen Bundesamtes gehören vor allem die Aufbereitung und Veröffentlichung von bundesstatistischen Ergebnissen für allgemeine Zwecke (§1 BStatG). Es nutzt dafür Erhebungen, Verwaltungsdaten oder andere Quellen, zunehmend auch Daten aus dem Internet und veröffentlicht Berechnungen z. B. für Gesamtsysteme wie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder die Bevölkerungsvorausberechnungen. Im Weiteren führt es Register für statistikinterne Zwecke wie z. B. das Unternehmensregister und ist für die inhaltliche, methodische und technische Weiterentwicklung des bundesstatistischen Programms verantwortlich.³¹ Die StLÄ hingegen sind grundsätzlich für die Durchführung der Bundesstatistiken von der Erhebung, also Sammlung der Rohdaten, bis zur Aufbereitung auf Landesebene (§3 Abs. 2 BStatG) zuständig. Wegen des allgemein großen Interesses an flächendeckenden kleinräumigen Daten und dem steigenden Bedarf u. a. auch für sogenannte Geoinformationssysteme (GIS) wie dem Geoportal.de oder GovData.de ist die Weiterentwicklung des regionalstatistischen Programms ein wichtiges Handlungsfeld der Bundesstatistik (Schnorr-Baecker 2016).

3.4.2 Zum bundesstatistischen Programm

Die Bundesstatistik bietet eine Fülle von einzelstatistischen Nachweisungen in tiefer fachlicher und teilweise auch regionaler Untergliederung. Auch wenn derzeit der größere Teil noch aus Primärerhebungen, besonders Stichproben, stammt, und knapp die Hälfte auf Verwaltungsangaben beruht, gewinnen zunehmend neue Datenquellen an Bedeutung. Im Weiteren liegen ungefähr zwei Drittel des Programms EU Rechtsakte zugrunde, d. h. sie sind EU weit vergleichbar. Durch gemeinsame Klassifikationen bis auf VN-Ebene wird sichergestellt, dass die Daten weitgehend fachlich-inhaltlich und regional vergleichbar sind.³² Für Deutschland sind dies vor allem die administrativen Gebietseinheiten auf allen föderalen Ebenen. Die Daten des bundesstatistischen Standardprogramms sind allgemein und kostenfrei zugänglich sowie relativ einfach weiterverarbeitbar. Das bundesstatistische Programm ist gemäß dem „Einheitlichen Verzeichnis aller Statistiken des Bundes und der Länder“ in neun Bereiche untergliedert:

³¹ Zu Einzelheiten siehe besonders §§ 1, 3, 5, 13 und 16 BstatG.

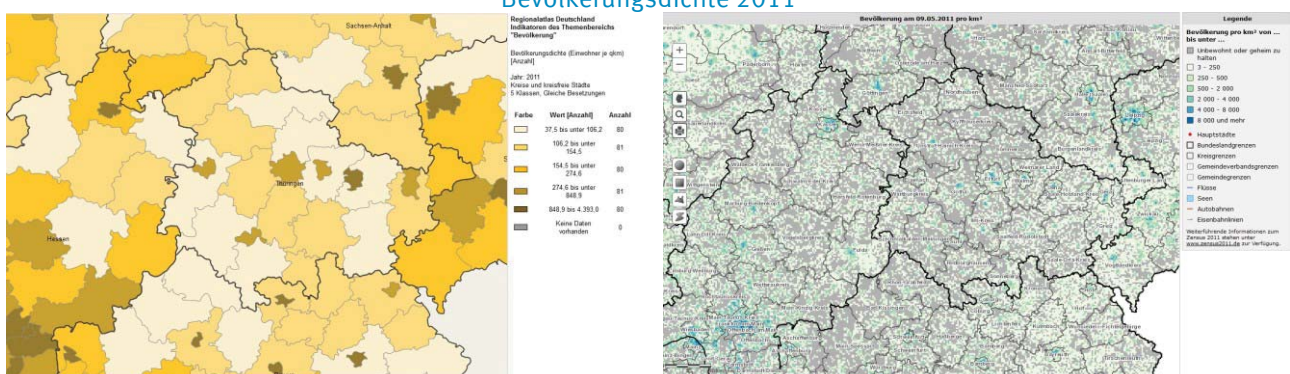
³² Zu den regionalen Typologisierungen der EU „NUTS“ – Nomenclature des unités territoriales statistiques – siehe besonders die Verordnung (EG) 1059/2003 sowie die Verordnung (EU) 2017/2391.

1. Gebiet, Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Wahlen
2. Bildung, Sozialleistungen, Gesundheit, Recht
3. Wohnen, Umwelt
4. Wirtschaftsbereiche
5. Außenhandel, Unternehmen, Handwerk
6. Preise, Verdienste, Einkommen und Verbrauch
7. Öffentliche Finanzen, Steuern und Personal im öffentlichen Dienst
8. Gesamtrechnungen
9. Sonderbereiche (z. B. nationale und internationale Indikatorensysteme).

Neben bereichsspezifischen Datenangeboten wie z. B. dem Gemeindeverzeichnis-Informationssystem (GV-ISys), der Gesundheits- oder der Sozialberichterstattung gehören dazu auch interaktive webbasierte Anwendungen. Als Beispiele für regionalisierte Webangebote seien u. a. der Luftverkehrsatlas, der Außenhandelsatlas oder der Wahlatlas – ein Datenangebot des Bundeswahlleiters – genannt. Bereichsübergreifend sind vor allem die „Regionaldatenbank Deutschland“ und der Regionalatlas von Bedeutung.

Während in der Vergangenheit die Daten vor allem für administrative Einheiten, besonders Kreise und Gemeinden, kartografisch bereitgestellt wurden, sind seit einiger Zeit sogenannte Rasterkarten allgemein zulässig. Es handelt sich dabei um statistische Nachweisungen unter Verwendung der Geokoordinaten der Vermessungsverwaltungen der Länder bzw. des Bundesamtes für Kartografie und Geodäsie. Mit Geokoordinaten versehene Daten lassen sich in Quadraten von 100m x 100m darstellen, vorausgesetzt, die Geheimhaltung ist gewährleistet. Diese Möglichkeiten kamen erstmals – einzelrechtlich geregelt – für den Agrarzensus 2010 und den Bevölkerungszensus 2011 zur Anwendung. Die allgemeinen Regelungen besonders in den §§ 10 und 13 im BStatG wurden 2013 durch das E-Government-Gesetz (EGovG) herbeigeführt.

Abbildung 3.3: Vergleichende Darstellung von Flächenkartogramm und Rasterkarte am Beispiel der Bevölkerungsdichte 2011



Quellen: [Regionalatlas](#) bzw. [Zensusatlas](#) (aufgerufen jeweils am 19. November 2018).

Rasterkarten sind im Vergleich zu traditionellen Flächenkartogrammen, die für administrative Einheiten (Durchschnitts-)Werte enthalten, wesentlich genauer (siehe [Abbildung 3.3](#)). Sie ermöglichen räumlich detailliertere Analysen, wobei allerdings sorgfältig – ggf. unter Hinzuziehung von Experten –

ihr Aussagegehalt bzw. im Hinblick auf politische Entscheidungen ihre Belastbarkeit, besonders ihre Abbildungsgenauigkeit, geprüft werden müssen.

Da nach dem EGovG ebenso Behörden unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sind, „...ein elektronisches Register, welches Angaben mit Bezug zu inländischen Grundstücken enthält...“ zu georeferenzieren (§14 EGovG), ist im Rahmen einer verstärkten Nutzung von Verwaltungsangaben gemäß §5a BStatG durch die Bundesstatistik mit größeren Synergieeffekten u. a. bezüglich des kleinräumigen bundesstatistischen Programms zu rechnen.

3.4.3 Neue Datenquellen

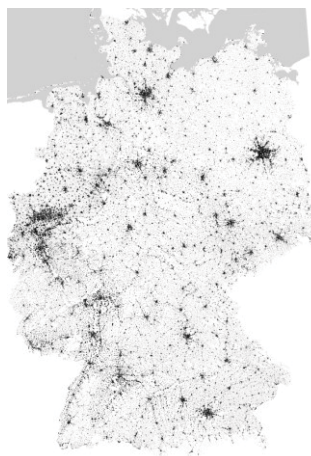
Im Weiteren arbeitet das Statistische Bundesamt auf europäischer und internationaler Ebene bei der Erschließung neuer Datenquellen für die amtliche Statistik mit (Schnorr-Baecker 2018a). Es geht dabei vor allem um die Nutzung von Daten aus dem Internet und anderen Quellen wie z. B. Mobilfunk- oder Satellitendaten. Derartige Datenquellen bieten ein großes Potenzial, um das bestehende Programm für die amtliche Statistik anzureichern.

Abbildung 3.4: Mobilfunkdaten



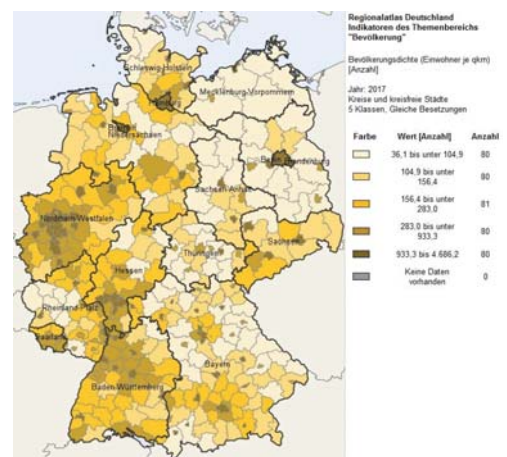
Quelle: Motionlogic GmbH © 2016 – anonymised mobile communications data. Publication and disclosure are subject to permission

Abbildung 3.5: Satellitendaten



Quelle: © DLR, 2016, TanDEM-X Mission, zu Einzelheiten siehe [Webseite des DLR Earth Observation Center](#)

Abbildung 3.6: Registerdaten



Quelle: [Regionalatlas der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder](#)

So gibt es bereits seit einiger Zeit verschiedene, teilweise eng miteinander verzahnte Projekte und Arbeitsgruppen zu neuen Datenquellen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, die entsprechende Vorarbeiten leisten. Erste Erfahrungen und Best practices aus anderen Ländern, vor allem dem Vereinigten Königreich³³ und den Niederlanden³⁴, die Auswertungen von Mobilfunkdaten, Smart Metern oder Sensoren im Verkehr vorgenommen haben, lassen vermuten, dass sich dadurch

³³ Siehe dazu besonders die [Webseite des Nationalen Statistischen Amtes des Vereinigten Königreichs](#) (aufgerufen am 7. November 2018).

³⁴ Siehe dazu besonders die [Webseite des Niederländischen Statistikamtes](#) (aufgerufen am 20. November 2018).

wichtige Lücken im statistischen Programm weltweit schließen lassen. Auch scheint es dadurch möglich, dass statistische Nachweisungen schneller, differenzierter, belastungsärmer und ressourcenschonender erhoben werden können. Ebenfalls zeigen erste Auswertungen, dass auch für eine erweiterte regionale Wohlfahrtsmessung bislang höchstens schwer erhebbare Sachverhalte wie z. B. die „Tagbevölkerung“, also die Anzahl von Personen, die sich tagsüber an einem Ort aufhält, oder Pendlerströme einfacher erfasst werden können.

3.5 Beispiele für einer erweiterte Wohlfahrtsmessung auf regionaler Ebene

Eine umfassende Wohlfahrt, besonders ihre Verbesserung, ist ein zentrales Anliegen von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen im 21. Jahrhundert. Im Mittelpunkt steht der Mensch. Zu seiner materiellen Absicherung, die ein wesentliches Element traditioneller Wohlfahrtsbetrachtungen ist, kommen heute zusätzliche Faktoren hinzu, die die Lebensqualität beeinflussen. Dazu gehören vor allem Gesundheit und Bildung, wie auch eine angemessene Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben. Aufgabe eines Staates ist es, einen Rahmen für ein dauerhaftes und stabiles, friedliches und vertrauensvolles Miteinander vorzugeben und entsprechend – je nach politischem System – auszugestalten und weiterzuentwickeln. Für die Planung und Steuerung sind zuverlässige und aktuelle Daten – gemäß dem Grundsatz von Peter Drucker „What gets measured gets managed.“³⁵ – notwendig. Das bundesstatistische Programm bietet derzeit schon eine Fülle von Indikatoren für das (kleinräumige) Monitoring. Im Folgenden sollen die wichtigsten Dimensionen einer erweiterten Wohlfahrtsmessung anhand von häufig verwendeten Indikatoren für die Bundesrepublik veranschaulicht werden. Dazu gehören vor allem (1) die Versorgung im Gesundheitsbereich auch vor dem Hintergrund eines demografischen Wandels, (2) der Bildungsstand und seine wirtschaftlichen Implikationen sowie (3) ein Ausblick auf zukünftige Entwicklungen. Verwendet werden überwiegend kleinräumige Indikatoren aus der Bundesstatistik auf Kreisebene. Zur Ergänzung werden andere Quellen wie der Versorgungsatlas oder der Breitbandatlas herangezogen. Auch wenn es aus Vergleichsgründen wünschenswert ist, dass alle Karten die statistischen Informationen für dieselben Regionaleinheiten und denselben Zeitraum zeigen, soll hier aus praktischen Gründen darauf verzichtet werden. Eine solche Vorgehensweise scheint auch deshalb vertretbar, weil es sich vor allem um Strukturdaten handelt, die sich nur langsam ändern dürften.

Für die Klassierung der bundesstatistischen Daten wurden Quintile, also gleiche Klassenbesetzungen mit jeweils 20 Prozent der Erhebungseinheiten gewählt. Die verschiedenen Indikatoren erlauben nicht nur bereichsbezogene Betrachtungen z. B. zur ärztlichen Versorgung oder zum Bildungsstand, sondern sie lassen auch bereichsübergreifende Analysen zu. Im Folgenden soll kurz und auf besondere Unterschiede hingewiesen werden. Ziel ist es, Anregungen für weitere Diskussionen und Analysen zu geben. In einigen Fällen dürften gewisse Korrelationen zumindest optisch beobachtbar sein. Ob hier tatsächlich ein ursächlicher Zusammenhang besteht, und wenn ja, in welcher Form, dafür sind detailliertere Analysen und möglicherweise auch genauere Ortskenntnisse für eine möglichst realitätsgerechte Interpretation notwendig.

³⁵ Zitiert nach Brusak, L.: „What can’t be measured“, in *Harvard Business Review* (aufgerufen am 7. November 2018).

3.5.1 Demografischer Wandel und Versorgung

Eine angemessene Versorgung im Gesundheitsbereich, besonders mit Ärzten und Pflegeeinrichtungen, nicht nur in alternden Gesellschaften ist ein Grundanliegen einer erweiterten Wohlfahrt. Ausgehend von der Siedlungsstruktur, hier veranschaulicht an den Einwohnern je km² ([Abbildung 3.7](#)), waren in Deutschland 2017 neben den westdeutschen Großstädten sowie bspw. Dresden und Leipzig im Osten vor allem das Ruhrgebiet und das Rhein-Main-Gebiet mit circa 930 bis 4.700 Personen je Quadratkilometer dichter besiedelt. Die Versorgung mit Vertragsärzten und Psychotherapeuten ([Abbildung 3.8](#)), hier für Bedarfsplanungsregionen im Jahr 2013, zeigt ein disperses Bild: Am höchsten war die Versorgung mit 69 bis 115 Ärzten vor allem in einigen Regionen im Nordosten sowie im Südosten von Deutschland – Gebieten mit einer geringeren Bevölkerungsdichte. Für Berlin, Hamburg und München war die Versorgung ebenfalls hoch bis sehr hoch. Größere Versorgungslücken scheint es im Nordwesten, z. B. im Grenzgebiet zu den Niederlanden zu geben.

Stellt man auf die Versorgung mit Plätzen in Pflegeheimen ab (siehe [Abbildung 3.9](#)) und vergleicht diese mit der Bevölkerungsdichte ([Abbildung 3.7](#)), dann waren 2017 vor allem weniger dicht besiedelte Kreise besonders in Mecklenburg-Vorpommern und im Osten von Bayern sowie mäßig dicht besiedelte Kreise in Niedersachsen mit teilweise 64 bis 92 Pflegeheimplätzen je 1.000 Einwohnern über 65 Jahre relativ gut ausgestattet. Geht man davon aus, dass mit zunehmendem Alter der Bevölkerung auch der Bedarf an Pflegeheimplätzen steigt, so ist der Indikator „Bevölkerungsanteil der über 65 an der Gesamtbevölkerung“ ([Abbildung 3.10](#)) eher für einen Vergleich mit der Versorgung von Plätzen in Pflegeheimen geeignet als die Bevölkerungsdichte. Abgesehen von einzelnen Gebieten in Westdeutschland weisen die Kreise in Ostdeutschland fast flächendeckend einen Seniorenanteil (Personen ab 65 Jahre und älter) von mindestens einem Viertel an der Bevölkerung auf. Gerade in der Südwestpfalz und im südlichen Brandenburg trifft eine solche Altersstruktur der Bevölkerung aber weder auf eine entsprechende Versorgung mit Plätzen in Pflegeheimen noch auf eine verhältnismäßig überdurchschnittliche Versorgung mit Hausärzten. In anderen Gebieten mit einer alternden Bevölkerung, wie z. B. im Süden von Niedersachsen und einigen Kreisen von Schleswig-Holstein war die Versorgung mit 64 bis 92 Heimplätzen je 1.000 Personen der über 65-Jährigen recht hoch. Weiterführende Ergebnisse könnte vielleicht eine differenziertere Klassierung, ausgerichtet an den Merkmalsausprägungen – und nicht wie hier aus Gründen einer bereichsübergreifenden Vergleichbarkeit – an den Klassenbesetzungen bieten.

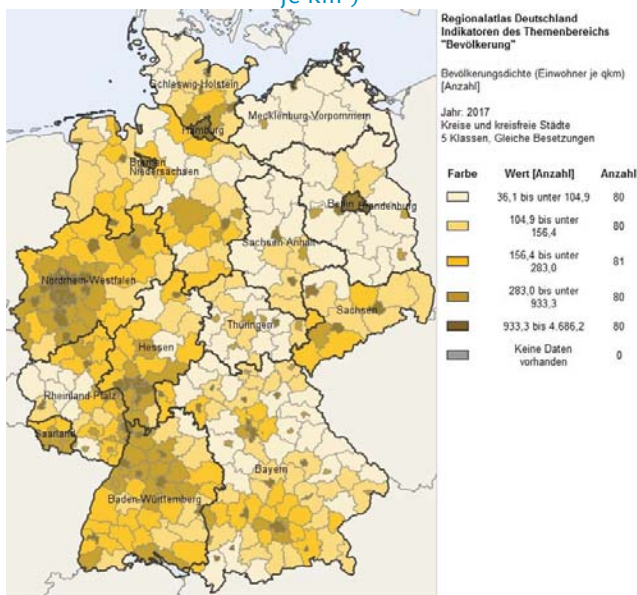
Abbildung 3.7: Bevölkerungsdichte 2017 (Einwohner je km²)

Abbildung 3.8: Vertragsärzte und Psychotherapeuten je 100.000 Einwohner 2013

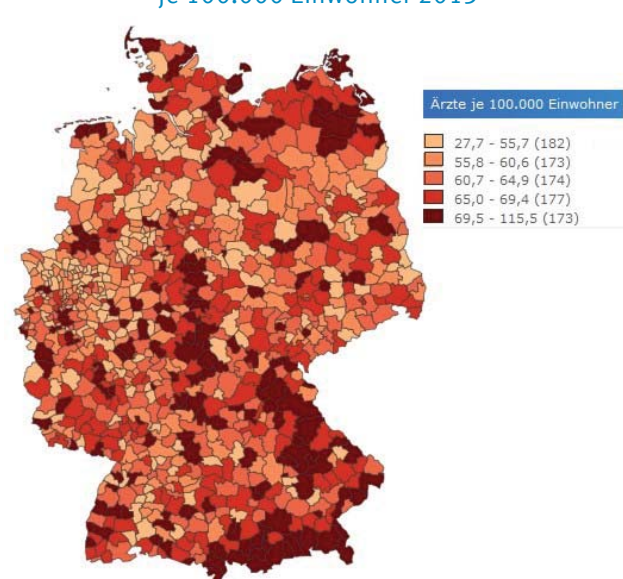


Abbildung 3.9: Plätze in Pflegeheimen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre 2017

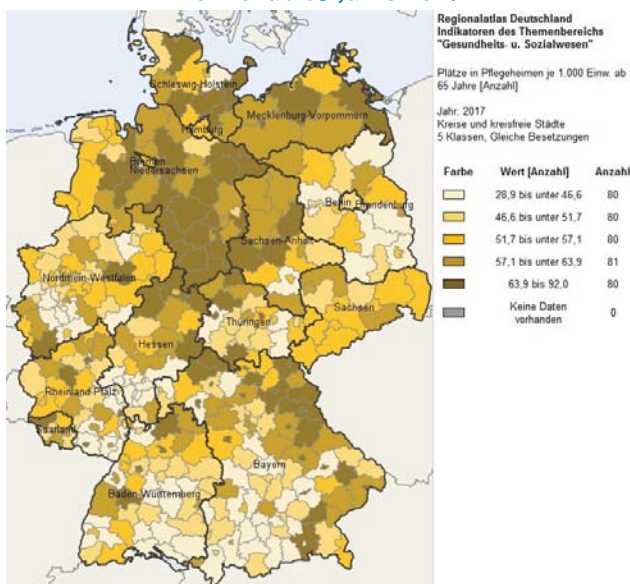
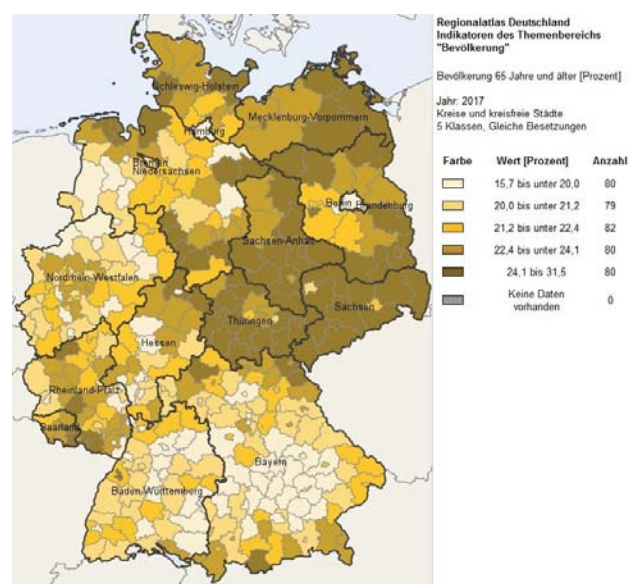


Abbildung 3.10: Bevölkerung 65 Jahre und älter 2017



Quellen: *Abbildung 3.7, Abbildung 3.9, Abbildung 3.10* stammen aus dem *Regionalatlas der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder* (aufgerufen 11. November 2018 [Anm. d. Red. aktualisiert am 12.07.2019])
Abbildung 3.8 stammt aus dem *Versorgungsatlas-Bericht Nr. 15/02, Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Deutschland (Zi)* (aufgerufen am 1. November 2018)

3.5.2 Bildung und Einkommen

Schulische und berufliche Bildung und später die Fort- und Weiterbildung sind wesentliche Determinanten für das Erwerbseinkommen und Grundlage für eine eigenständige Existenzsicherung. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass Gebiete mit einem relativ hohen Anteil an sogenannten Schulabbrechern, also Schülern, die keinen Hauptschulabschluss erworben haben, auch ein hohes Risiko an Arbeitslosigkeit von Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren aufweisen. Dies gilt z. B. besonders für weite Teile Ostdeutschlands, in denen zwischen 8,5 Prozent und 16,7 Prozent der Schulabgänger im Jahr 2017 die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen haben. Gleiches gilt abgesehen vom

Hamburg, Bremen, Hessen und dem Saarland aber auch für einzelne Kreise in der alten Bundesrepublik. Für die meisten dieser Kreise war 2018 – trotz einer konjunkturellen Phase mit einer hohen Beschäftigung – die Jugendarbeitslosigkeit relativ hoch und erreichte -teilweise Spitzenwerte von mehr als 14 Prozent.

Abbildung 3.11: Schulabbrecher 2017

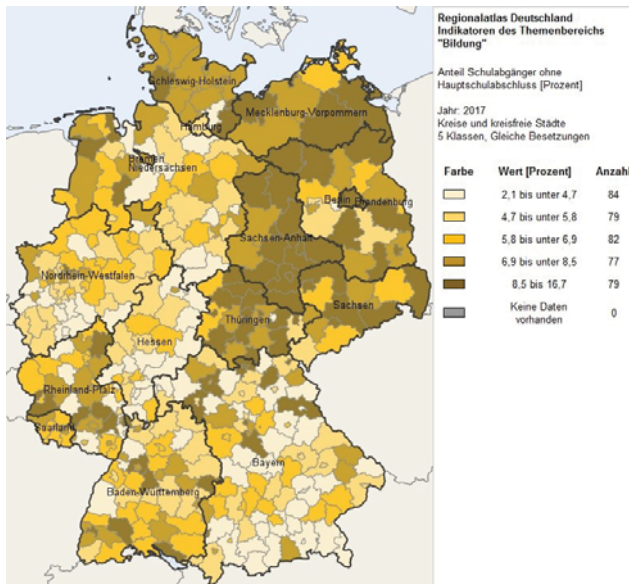


Abbildung 3.12: Jugendarbeitslosigkeit 2018

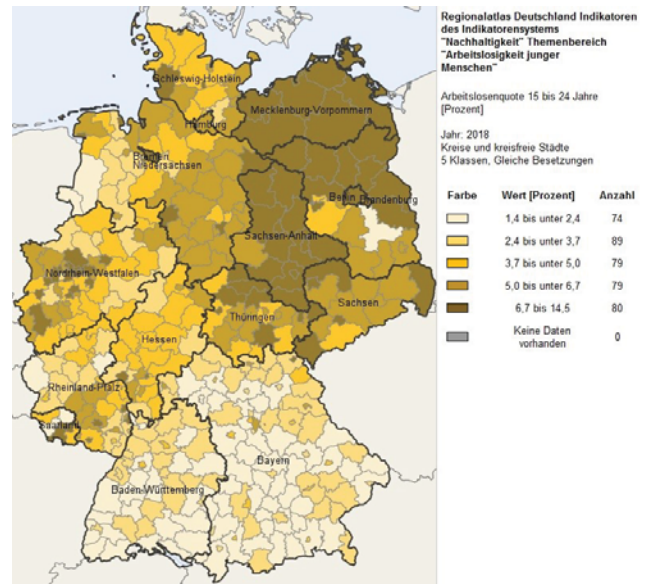


Abbildung 3.13: Verfügbares Einkommen je Einwohner 2016

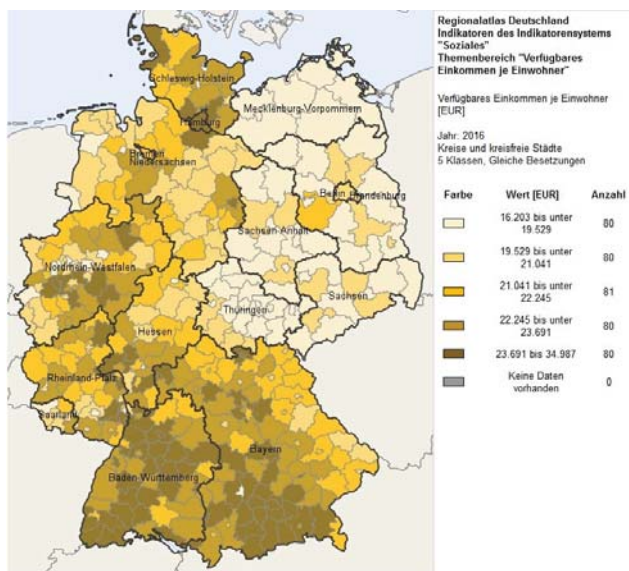
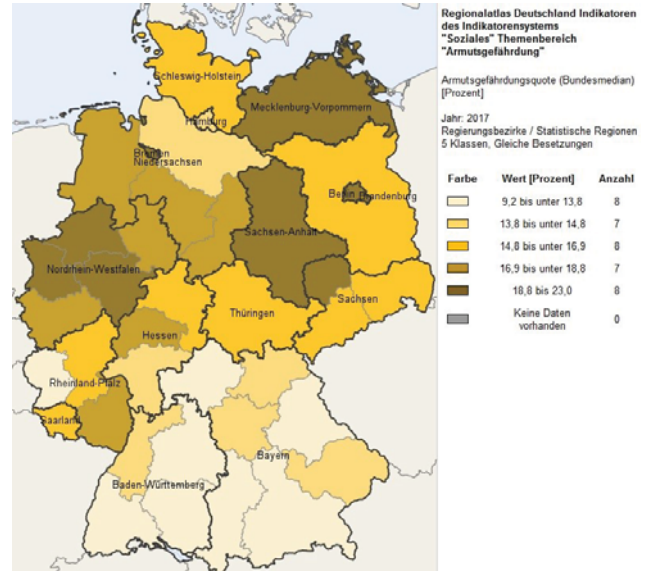


Abbildung 3.14: Armutsgefährdungsquote 2017 (Bundesmedian)



Quellen: Alle Abbildungen stammen aus dem Regionalatlas der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (aufgerufen 11. November 2018 [Anm. d. Red. aktualisiert am 11.07.2019])

Wählt man als Indikator für die allgemeine wirtschaftliche Lage in einer Region das verfügbare Einkommen je Einwohner (siehe [Abbildung 3.13](#)), dann ging zumindest im Jahr 2016 eine hohe Jugendarbeitslosigkeit mit einem relativ niedrigen verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung einher, wie ein Vergleich für weite Teile im Osten von Deutschland sowie wenige Kreise an der westlichen Grenze zeigen. Hingegen für Bayern, wo es ebenfalls einige Kreise mit einem hohen Anteil an

Schulabbrechern gab, war die Jugendarbeitslosigkeit weder besonders hoch, noch das verfügbare Einkommen sehr niedrig.³⁶

Eine Einschätzung, ob die verfügbaren Einkommen auch dauerhaft und zukünftig eine gesicherte Existenz über das Minimum hinaus erlauben, bietet die sogenannte „Armutsgefährdungsquote“. Es ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut, hier ohne Berücksichtigung von Unterschieden im Einkommensniveau zwischen den Bundesländern. Berechnet wird die Armutsgefährdungsquote gemäß EU-Standard aus der Anzahl der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Bundesmedians (Armutsgefährdungsschwelle) an einem Ort im Verhältnis zur dort in Privathaushalten lebenden Bevölkerung. Während in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg 2017 höchstens 14 Prozent der Bevölkerung vom Armutsrisiko betroffen waren, waren diese Anteile für das übrige Deutschland höher. Besonders hoch war sie mit 18,8 Prozent bis 23,0 Prozent in den Regierungsbezirken bzw. statistischen Regionen von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Teilen von Sachsen sowie Nordrhein-Westfalen. Das bedeutet, circa jeder fünfte Einwohner war dort von Armut im statistischen Sinn und bezogen auf die Einkommen in Deutschland insgesamt bedroht, wenn man die regionale Kaufkraft außer Betracht lässt.

Für genauere Analysen in regionaler und zeitlicher Hinsicht bieten der Regionalatlas bzw. die Regionaldatenbank Deutschland exakte Werte. Auf dieser Grundlage haben Schnorr-Bäcker & Bömermann (2013) herausgefunden, dass deutsche kreisfreie Großstädte – gemessen an den Einwohnerzahlen – im Vergleich zu kleineren Städten 2011 eine relativ höhere Jugendarbeitslosigkeit aufwiesen bzw. 2009 die verfügbaren Einkommen in den größten Städten relativ höher waren als in kleineren kreisfreien Städten.

3.5.3 Wirtschaft und Zukunftsfähigkeit

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von 2008/2009 hat gezeigt, dass wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung weiterhin wichtige Bestimmungsfaktoren von Wohlfahrt sind. Allerdings wird heute stärker als früher ein sogenanntes inklusives oder smartes Wirtschaftswachstum angestrebt. Damit soll ausgedrückt werden, dass die ökologischen Rahmenbedingungen, vor allem Klima-, Ressourcen- und Artenschutz, wie auch eine soziale Gerechtigkeit und eine politische Teilhabe wesentliche Rahmenbedingungen darstellen.

Das Bruttoinlandsprodukt ([Abbildung 3.15](#)) ist seit langem ein allgemein anerkannter Indikator für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. In Deutschland wurde 2016 im Süden und Westen der Republik ein höheres BIP je Einwohner erzielt als in den Neuen Bundesländern. Ein Vergleich mit der Bevölkerungsdichte zeigt, dass das BIP je Einwohner im gesamten Bundesgebiet in den kreisfreien Städten höher war als in den weniger dicht bewohnten Landkreisen.

³⁶ Es wird darauf hingewiesen, dass die Ausführungen nur Beobachtungen beschreiben, die allerdings keine Rückschlüsse auf etwaige kausale Zusammenhänge implizieren. Sie können allerdings als Ausgangspunkt dienen, um den Ursachen näher auf den Grund zu gehen.

Abbildung 3.15: BIP je Einwohner 2016

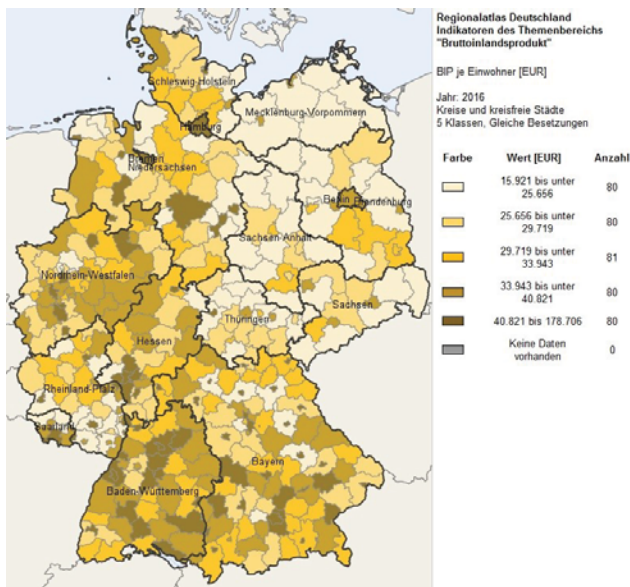


Abbildung 3.16: Arbeitsplatzdichte 2016 *

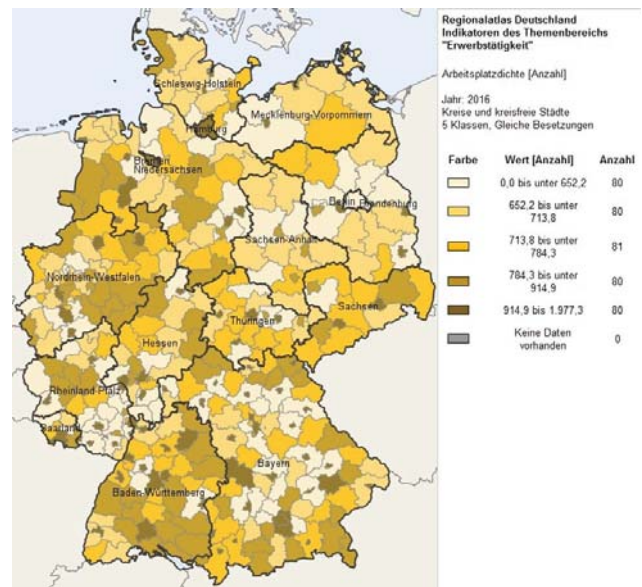


Abbildung 3.17: Wanderungssaldo je 10.000 Einwohner 2017 **

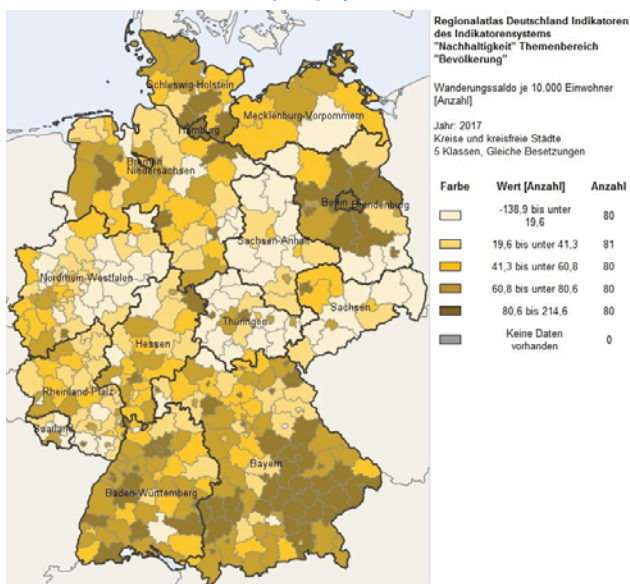
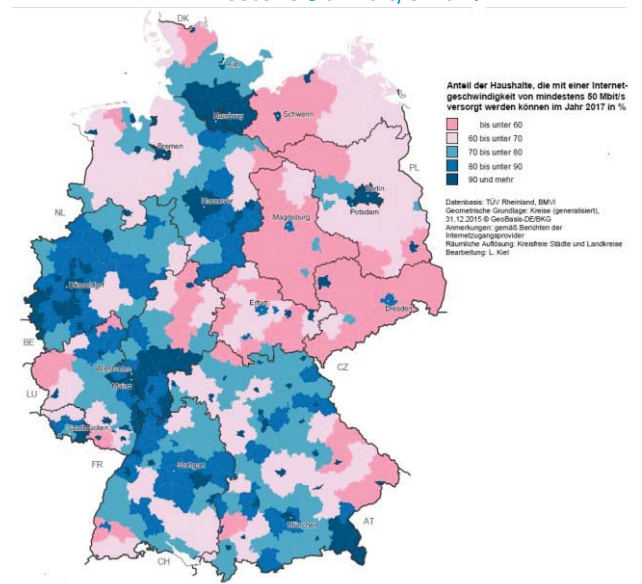


Abbildung 3.18: Private Breitbandverfügbarkeit von mindestens 50 Mbit/s 2017



Quelle: [Abbildung 3.15](#), [Abbildung 3.16](#), [Abbildung 3.17](#) stammen aus dem Regionalatlas der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ([aufgerufen 11. November 2018](#) [Anm. d. Red. aktualisiert am 11.07.2019])

[Abbildung 3.18](#) stammt aus dem Deutschlandatlas 2019 (Hrsg. BMI) ([aufgerufen am 11.07.2019](#))

*Arbeitsplatzdichte definiert als Sv-Beschäftigte am Arbeitsort im Verhältnis zur arbeitsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre)

** Wanderungssaldo definiert als Zuzüge abzüglich Fortzüge im Verhältnis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl

Diese Ergebnisse stehen weitgehend im Einklang mit der Arbeitsplatzdichte, also der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen (Sv-)Beschäftigten in einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis im Verhältnis zu der dort lebenden erwerbsfähigen Bevölkerung, d. h. der 15-64 Jahre alten Personen. Das trifft vor allem für zahlreiche Kreise im Süden sowie im Osten von Deutschland zu. Für Berlin und Umgebung erscheint die Arbeitsplatzdichte im Vergleich zum BIP relativ gering. Das ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass in Großstädten mehr Selbstständige zum Beispiel im Handel oder

Dienstleistungsbereich tätig sind, Personen also, die nicht sozialversicherungspflichtig sind.

Hinweise auf die zukünftigen Entwicklungen gibt zum Beispiel der Wanderungssaldo je 10.000 Einwohner für 2017 ([Abbildung 3.17](#)). Vor allem das östliche Nordrhein-Westfalen, Kreise im Süden von Rheinland-Pfalz und Brandenburg sowie die Mehrzahl der Kreise in Sachsen, Sachsen-Anhalt, dem Saarland und Thüringen wiesen 2017 eine Abwanderung bzw. einen sehr geringen Zuwanderungssaldo von maximal knapp 20 Personen je 10.000 Einwohner aus. Zuzugsgebiete waren mit 81-215 Personen je 10.000 Einwohner vor allem das Umland von Berlin und Hamburg, sowie Teile von Bayern und Baden-Württemberg. Besonders Regionen mit einer abnehmenden bzw. nur gering wachsenden Bevölkerung sollte größere Beachtung geschenkt werden. Denn, wenn sich derartige Entwicklungen über einen längeren Zeitraum fortsetzen, können dadurch bestehende räumliche Disparitäten noch verstärkt werden, was zu unerwünschten wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Entwicklungen führen kann.

Schließlich ist für die zukünftigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen eine angemessene digitale Infrastruktur unabdingbar. Darüber gibt zum Beispiel der Deutschlandatlas³⁷ ([Abbildung 3.18](#)) Hinweise. Für dieses Beispiel wurde ein schnelles Internet mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbits als Indikator gewählt. Für 2017 zeigt die Karte für die westlichen Bundesländer mit Ausnahme vom Nordwesten und Südosten sowie für die ostdeutschen Großstädte einen relativ hohen Versorgungsanteil an Haushalten mit mindestens 50 Mbits. Besonders für das Ruhrgebiet zeigt ein Quervergleich, dass Kreise mit einer relativ hohen Bevölkerungsdichte ([Abbildung 3.7](#)), einem vergleichsweise hohen BIP je Einwohner ([Abbildung 3.15](#)) und einer recht hohen Arbeitsplatzdichte ([Abbildung 3.16](#)) häufig auch mit einem relativ schnellen Internet versorgt waren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kartografische Darstellungen eine Fülle von regionalen Informationen für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung liefern. Sie bilden eine erste Grundlage, um regionale Unterschiede oder anderweitige Auffälligkeiten kritisch zu hinterfragen. Für konkrete Entscheidungen und Maßnahmen jedoch sollten nähere Analysen auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren statistischen Daten durchgeführt werden. Die amtliche Statistik bietet eine Vielzahl von Angaben auch über zeitliche Entwicklungen, die allgemein und kostenfrei sowie relativ leicht abgerufen und weiterverarbeitet werden können. Sie ermöglichen bundesweit exakte, fachlich-inhaltliche, zeitliche und räumliche Vergleiche für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung für verschiedene Zwecke wie z. B. eine Entscheidungsvorbereitung oder eine Maßnahmenplanung oder zur allgemeinen Information der Öffentlichkeit. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Angebote von anderen öffentlichen Einrichtungen oder Informationsplattformen, wie z. B. dem Geoportal für Deutschland, die ebenfalls zuverlässige kleinräumige Daten, teilweise bereits auf der Grundlage neuer Datenquellen, wie z. B. Satellitenbildern, bereitstellen.

³⁷ Auf Basis des TÜV-Rheinland und des BMVI.

3.6 Ausblick

Allen hier vorgestellten politischen Strategien zur Verbesserung der Wohlfahrt über rein ökonomische Aspekte hinaus kommt auf regionaler und lokaler Ebene besondere Bedeutung zu. Durch ein politikbegleitendes Monitoring sollen Fortschritte bezüglich der Zielerreichung aufgezeigt werden. Dazu gehören auch Hinweise auf räumliche Disparitäten und Fehlentwicklungen, um frühzeitig durch geeignete politische Maßnahmen gegensteuern zu können. Die amtliche Statistik, für Deutschland die Bundesstatistik, bietet für das Monitoring eine Fülle von Indikatoren, auch kleinräumig. Losgelöst von den konkreten Zielen und der Bezeichnung der hier vorgestellten Strategien gibt es eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten, vor allem bezüglich der Dimensionen und Indikatoren. Wichtige Dimensionen sind neben dem materiellen Auskommen, Bildung, Gesundheit, die sozialen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen sowie eine gute Staatsführung. Auch wenn es bislang nicht für alle Ziele besonders auf lokaler und regionaler Ebene zeitgemäße, aktuelle und zuverlässige Indikatoren gibt, gehört der Ausbau des regionalstatistischen Programms zu den prioritären Aufgaben der Bundesstatistik. Erste Ansätze zur Verbreitung georeferenzierter Daten wurden bereits erfolgreich verwirklicht. Die Grundlagen für weitere kleinräumige Datenangebote aus der Verwaltung wurden geschaffen. Zusammen mit anderen Einrichtungen, besonders den Vermessungsverwaltungen, wie auch Unternehmen aus der Wirtschaft und wissenschaftlichen Einrichtungen arbeitet die amtliche Statistik weltweit daran, im Hinblick auf eine möglichst umfassende Wohlfahrtsmessung ihre Datenquellen zu verbessern, zu ergänzen und auszubauen. Nur auf der Grundlage von aktuellen und zuverlässigen Informationen kann im öffentlichen Diskurs, eine Bewertung der objektiven Gegebenheiten erfolgen und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung von Defiziten diskutiert werden. Nur dadurch kann die notwendige Transparenz und Akzeptanz hergestellt und das Vertrauen der Betroffenen bzw. der Gesellschaft als Ganzes gewonnen werden. Ob dafür einzelne Indikatoren oder zusammengefasste Indikatoren verwendet werden, hängt vor allem von der Komplexität der verfolgten Ziele sowie dem Umfang und den Auswirkungen der geplanten Maßnahmen ab. Entscheidend dürfte sein, wie genau die Indikatoren die realen Entwicklungen abbilden und wie dies kommuniziert wird. Denn kleinräumig wird es immer Stärken und Schwächen geben. Durch eine ausgewogene faktenbasierte Politik können diese verstärkt bzw. gemindert werden und damit das Gemeinwohl, also die Wohlfahrt, insgesamt verbessert werden.

Literatur

Acemoglu, D. & J. Robinson (2015): Warum Nationen scheitern, Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut, 3. A., Frankfurt.

Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2394), zuletzt geändert durch Artikel 10 Absatz 5 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618).

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300, 17. Wahlperiode, 03. 05. 2013.

Die Bundesregierung (2016a): Diskussionsbeiträge des wissenschaftlichen Beirats, Regierungsstrategie zur Lebensqualität in Deutschland, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, Oktober 2016.

Die Bundesregierung (2016b): Gut leben in Deutschland, Was uns wichtig ist, Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, Stand Oktober 2016.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

E-Government-Gesetz (EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206).

Europäische Kommission (2010): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, SEK(2010)114 endgültig, Brüssel, den 2.2.2010.

Europäische Kommission (2017): Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft, Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel September 2017.

Europäischer Rat (2010): Schlussfolgerungen, Tagung am 17. Juni 2010, EUCO 13/10 , CO EUR 9, CONCL 2, Brüssel, den 17. Juni 2010.

Eurostat (2017): European Statistics Code of Practice for the National Statistical Authorities and Eurostat, adopted by the European Statistical System Committee, Luxembourg.

Heilemann, U. & S. Schnorr-Bäcker (2011): Methoden und Grenzen der Marktbeobachtung im EU-Binnenmarkt und den Mitgliedstaaten. Endbericht. Forschungsvorhaben Nummer 61/09 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2011.

Heilemann, U. & S. Schnorr-Bäcker (2016): Could the start of the German recession 2008-2009 have

been foreseen? Evidence from real-time data, RPF Working Paper No. 2016-003, Research Program on Forecasting, Center of Economic Research Department of Economics, The George Washington University, Washington, DC, 16. February 2016.

High Level Group chaired by Wim Kok (2004): Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, Luxembourg, November 2004.

Maslow, A. (1943): A Theory of Human Motivation, in Psychological Review, 50(4), S. 370-396.

OECD (2011): How's Life? Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, 2011.

OECD (2014): How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017): How's Life? 2017: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, 2017.

PRIO / United Nations Development Programme (UNDP) (2016): Report of the Conveners – Executive Summary, UNDP/PRIO Expert Meeting on Measuring SDG 16, Targets 16.1 on Peace, 16.3 on Justice, 16.7 on Inclusion and 16.10 on Freedoms, Voksenåsen Conference Centre, Oslo/Norway, 28-29 January 2016.

Schnorr-Baecker, S. (2016): Regional statistical data for Germany, Europe and the world, *Statistical Journal of the IAOS*, vol. 32, no. 4, pp. 515-535.

Schnorr-Baecker, S. (2017): Statistical monitoring systems to inform policy decision-making, and new data sources, *Statistical Journal of the IAOS* vol. 33, no. 2, S. 407-421.

Schnorr-Bäcker, S. (2018a): Big Data in der amtlichen Statistik, in Computational Social Science, Die Analyse von Big Data; Schriftenreihe der Sektion Methoden der Politikwissenschaft der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, hrsg. von Andreas Blätte; Joachim Behnke, Kai-Uwe Schnapp, Claudius Wagemann, Baden- Baden, S. 315-355.

Schnorr-Bäcker, S. (2018b): Politikbegleitendes statistisches Monitoring zur Förderung von wirtschaftlichem Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt für die EU und die OECD – „Europa 2020“ und die „Better Live Initiative“ der OECD im Vergleich, Beitrag für Nova Acta Leopoldina, NF Nr. 417, 63-101 (2018).

Schnorr-Bäcker, S. & H. Bömermann (2013): Regionalstatistisches Datenangebot zur Fortschrittsmessung, Zum OECD-Ansatz „How's Life – Measuring Well-Being“, in Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg, Ausgabe 2/2013, S.30-50.

Schnorr-Bäcker, S. & M. Etienne (2018): Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze bei der Kombination statistischer und räumlicher Daten aus Sicht der Bundesstatistik, in Stadtforschung und Statistik, 31. Jg., Heft 1, S.63-69.

Schulz, M. u.a. (2015): Vertragsärzte und -psychotherapeuten je 100.000 Einwohner nach Bedarfsplanungs-fachgebieten und -regionen im Jahr 2013, Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Deutschland (Zi), Versorgungsatlas-Bericht Nr. 15/02, Berlin 2015.

Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen, Lizenzausgabe, Neu-Isenburg, 2009.

Statistisches Bundesamt (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2014, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2018): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2018, Wiesbaden.

The Economist (2015): Development, The 169 commandments, The proposed sustainable development goals would be worse than useless, March 26th – April 3rd 2015.

United Nations (1987): Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future, New York.

United Nations (2013a): Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development, New York.

United Nations (2013b): The Millennium Development Goals Report 2013, New York.

United Nations (2015a): Fundamental Principles of Official Statistics, Implementation Guidelines, New York.

United Nations (2015b): Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Seventieth session agenda items 15 and 116, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, New York.

United Nations (2017): Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017, 71/313, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/71/313.

United Nations Economic and Social Council (2014): Report of the Friends of the Chair Group on broader measures of progress, E/CN.3/2015/2, 16 December 2014.

United Nations Sustainable Development Solutions Network (2015): Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals, Launching a data revolution for the SDGs, A report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network, New York, June, 12 2015.

United Nations System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2013): Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda, New York, July 2013.

Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS), ABl. EU L 154 S. 1-41 vom 21.6.2003.

Verordnung (EU) 2017/2391 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 in Bezug auf die territorialen Typologien (Tercet), ABl. EU L 350/1 vom 29.12.2017.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“, veröffentlicht im ABl. 2007/C 306/01, zuletzt bekanntgemacht durch Abdruck der konsolidierten Textfassungen im ABl. 2012/C 326/01.

Internetquellenverzeichnis

Brusak, L., What Can't Be Measured,
<https://hbr.org/2010/10/what-cant-be-measured> (aufgerufen am 8. November 2018).

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bildung im Schulalter, PISA - Internationale Schulleistungsstudie,
<https://www.bmbf.de/de/pisa-programme-for-international-student-assessment-81.html> (aufgerufen am 14. November 2018).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018),
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> (aufgerufen am 14. November 2018).

Centraal Bureau voor de Statistiek (NL) CBS: Big data,
<https://www.cbs.nl/en-gb/our-services/innovation/big-data> (aufgerufen am 17. November 2018).

Der Bundeswahlleiter, Wahlatlas,
<https://bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/wahlatlas.html> (aufgerufen am 23. Oktober 2018).

Die Bundesregierung: „Gut leben in Deutschland“, Wissenschaftlicher Beirat,
https://buergerdialog.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Ueber/Wissenschaftlicher-Beirat/_node.html (aufgerufen am 19. November 2018).

Die Bundesregierung: Nachhaltige Entwicklung,
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie> (aufgerufen am 19. November 2018).

Europäischer Ausschuss der Regionen: Localizing the SDGs - Developing sustainability strategies at the local level,

<https://cor.europa.eu/de/events/Pages/localizing-SDGs.aspx> (aufgerufen am 5. November 2018).

Eurostat: Ihr Schlüssel zur europäischen Statistik,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background> (aufgerufen am 20. November 2018).

Friends of the Chair Group (FOC) on broader measures of progress: Homepage,

<https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/about.html> (aufgerufen am 26. November 2018).

High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development: Homepage,

<https://unstats.un.org/sdgs/hlg/> (aufgerufen am 14. November 2018).

National Constitution Center of the United States: The Constitution of the United States,

<https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> (aufgerufen am 14. November 2018).

Office for National Statistics (UK): Big data,

<https://www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/programmesandprojects/theonsbigdataproyect> (aufgerufen am 24. November 2018).

o.V. Positionen zur Nachhaltigkeit (2017): Beschluss des Oberbürgermeister Dialoges Nachhaltige Stadt vom 15. März 2017, veröffentlicht vom Rat für Nachhaltige Entwicklung,

https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/20170330_Positionspapier_OB-Dialog.pdf (aufgerufen am 1. November 2018).

Platon: Politeia (Dialogum de Republica): Der Staat

<http://www.opera-platonis.de/Politeia1.pdf> (aufgerufen am 19. November 2018).

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Homepage,

<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/> (aufgerufen am 16. November 2018).

Statistisches Bundesamt, Gemeindeverzeichnis,

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Gemeindeverzeichnis.html> (aufgerufen am 23. Oktober 2018).

Statistisches Bundesamt, Gesundheitsberichterstattung,

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Glossar/GBE.html> (aufgerufen am 23. Oktober 2018).

Statistisches Bundesamt: Nachhaltigkeitsstrategien und -indikatoren der Bundesländer,

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren/National/Nachhal>

[tigkeitLaender.html?nn=1957218](#) (aufgerufen am 1. November 2018).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Regionalatlas,
<https://www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https://www-genesis.destatis.de/regatlas/AI002-1.xml&CONTEXT=REGATLAS01> (aufgerufen am 23. Oktober 2018).

Stiglitz, J., Sen, A. & J.-P. Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (aufgerufen am 15. November 2018).

United Nations Development Programme (UNDP) / UN-Habitat / Global Task Force: Do you need practical methods to achieve the Sustainable Development Goals at the local level,
<http://localizingthesdgs.org/about-us.php> (aufgerufen am 6. November 2018).

UN GGIM Europe Working Group B: UN-GGIM: Europe Work Group on Data Integration, Report on tasks B2.2 and B2.3 “The methods of implementing the prioritised combinations of data: Provide best practice guidance to the interactions between NMCAs/NSIs/Environmental Agencies and other relevant organisations. Review current use of data from multiple sources to identify case studies and best practices relevant for combinations with core data.”
https://un-ggim-europe.org/wp-content/uploads/2018/11/20170130_WGB2.2-2.3-Report-Final-version_1.0.pdf (aufgerufen am 13. August 2019).

United Nations Friends of the Chair Group on Broader Measures of Progress (FOC), Webseite,
<https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/default.htm> (aufgerufen am 12. Oktober 2018).

Konzepte

*Ansätze zur Wohlfahrtsmessung
auf regionaler Ebene*

Inhalt

4	Das neue magische Viereck	85
5	OECD Better Life Initiative	105
6	Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen	125
7	Schnittstellen zur Regionalförderung	147

Das neue magische Viereck

Prof. Dr. Sebastian Dullien

*Direktor des Instituts für Makroökonomie und
Konjunkturforschung (IMK)*

Inhalt

4 Das neue magische Viereck	85
4.1 Einleitung	85
4.2 Grundidee des neuen magischen Vierecks	86
4.2.1 Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und das alte magische Viereck	86
4.2.2 Vom alten zum neuen magischen Viereck	88
4.3 Einbindung der Bundesländer in das neue magische Viereck	90
4.3.1 Die Zielpfade für die Bundesländer	91
4.3.2 Besonderheiten bei Indikatoren für die Bundesländer	91
4.3.3 Koordination von Bundes- und Länderzielen	93
4.3.4 Denkbare Pilotprojekte in einzelnen Bundesländern	94
4.4 Fallbeispiel Thüringen	94
4.4.1 Definition der Zielpfade	95
4.4.2 Entwicklung der Dimension „materieller Wohlstand“	96
4.4.3 Entwicklung der Dimension „soziale Nachhaltigkeit“	97
4.4.4 Entwicklung der Dimension „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“	98
4.4.5 Entwicklung der Dimension „ökologische Nachhaltigkeit“	99
4.4.6 Zusammenfassung Wohlstandsentwicklung in Thüringen	100
4.5 Schlussfolgerungen	100
Literatur	101

Prof. Dr. Sebastian Dullien ist seit dem 1.4.2019 wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Er ist außerdem Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin sowie Senior Non-Resident Fellow am American Institute for Contemporary German Studies in Washington, DC. Seine Forschungsschwerpunkte sind die angewandte Wirtschaftspolitik, Ungleichgewichten innerhalb der Europäischen Währungsunion, der die Europäischen Integration, internationale Währungs- und Finanzfragen sowie Entwicklungsökonomie.

4 Das neue magische Viereck

4.1 Einleitung

Fundierte Kritik am Bruttoinlandsprodukt als Maßstab gesellschaftlichen Fortschritts ist alles andere als neu. Simon Kuznets, der in den 1930er Jahren am U.S.-amerikanischen National Bureau of Economic Policy Research (NBER) mit der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die USA betraut war, führt in einem von ihm verantworteten Bericht an den U.S. Senat über Seiten aus, warum ein Zuwachs der gemessenen Wirtschaftsleistung nicht mit einer Verbesserung der Lebensqualität gleichgesetzt werden darf und schließt: „Der Wohlstand einer Nation kann [...] kaum aus dem gemessenen Nationaleinkommen abgeleitet werden.“³⁸

Nichtsdestotrotz wurde diese Erkenntnis über Jahrzehnte bestenfalls akademisch diskutiert. In der praktischen Politik war (und ist) das gemessene gesamtwirtschaftliche Einkommen, heute üblicherweise als Bruttoinlandsprodukt (BIP) definiert, der wichtigste Maßstab für Erfolg der Wirtschaftspolitik, bestenfalls ergänzt um einige andere „harte“ wirtschaftliche Maßzahlen wie jene zur Inflation, zur Arbeitslosigkeit und zum Staatsdefizit. Offizielle Stellungnahmen zur Wirtschaftslage – vom Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – spiegeln bis heute diesen Fokus wider.

Seit Anfang der 2000er Jahre ist allerdings auf politischer Seite weltweit die Unzufriedenheit mit diesem Ansatz gewachsen. Verschiedene europäische Regierungen setzten Kommissionen ein, um zu untersuchen, wie zumindest ein breiter definierter Wohlstand zunächst einmal gemessen werden kann. Die Industrieländerorganisation OECD unterstützte diese Bemühungen mit einer Reihe von Konferenzen und der Entwicklung eines eigenen Messansatzes. Die Europäische Kommission verabschiedete 2009 ein Konzept, um die breitere Wohlmessung weiter voran zu treiben (Europäische Kommission 2009).

Im Rahmen dieser Debatte wurde auch in Deutschland verstärkt an Ideen gearbeitet, wie man eine breitere Wohlmessung nicht nur statistisch umsetzen könnte, sondern wie man auch die Wirtschaftspolitik stärker auf eine Erhöhung des (breit gemessenen) Wohlstands der Bevölkerung statt nur auf die Erhöhung des Wirtschaftswachstums verpflichten könnte. Ein Vorschlag in dieser Debatte war, das für Bund und Länder durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verpflichtende „magische Viereck“ so zu reformieren, dass es künftig nicht mehr nur enge wirtschaftliche Ziele wie Wirtschaftswachstum, Inflation, Beschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht gegeneinander ausbalanciert, sondern auch soziale und ökologische Probleme mit einbezieht. Die Vorschläge von Sebastian Dullien, Till van Treeck und Willi Koll behandeln dabei vor allem die Umsetzung eines reformierten magischen Vierecks und eines neuen magischen Vierecks auf Bundesebene (Dullien & van Treeck 2012; Dullien 2017; Koll 2016).

³⁸ Eigene Übersetzung aus Kuznets (1934), S. 7.

Aufbauend auf dieser Debatte soll dieser Beitrag darlegen, wie die Bundesländer sinnvoll in ein neues magisches Viereck unter einem neuen „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“ eingebunden werden könnten und wie die Koordinierung zwischen der Bundes- und der Landesebene für einen ganzheitlichen Ansatz in der Wirtschaftspolitik funktionieren könnte. Dazu wird in Abschnitt 4.2 zunächst die Grundidee des neuen magischen Vierecks erläutert und ausgeführt, wie dieses an das traditionelle magische Viereck anschließt. In Abschnitt 4.3 wird dann ein Konzept entwickelt, wie die Bundesländer in einen solchen Rahmen eingebunden werden könnten und inwieweit auf Länderebene ein anderes Indikatorenset sinnvoll wäre als auf Bundesebene. Abschnitt 4.4 demonstriert exemplarisch die Anwendung ausgewählter Einzelindikatoren für den Freistaat Thüringen. Abschnitt 4.5 schließt mit einem Ausblick.

4.2 Grundidee des neuen magischen Vierecks

Die Grundidee des neuen magischen Vierecks ist es, den Rahmen aus dem – immer noch formal geltenden – Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (oder kurz Stabilitäts- und Wachstumsgesetz – StabG) von 1967 und dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1963 zu nutzen, um eine ganzheitlichere Debatte über Ziele und Erfolge der Wirtschaftspolitik in Deutschland zu schaffen und die verschiedenen Ebenen der Wirtschaftspolitik auf einen breiteren Zielkranz zu verpflichten. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eignet sich für diesen Zweck insbesondere, weil das darin enthaltene magische Viereck vielen Deutschen aufgrund der Behandlung in den entsprechenden Schulfächern ein Begriff und es zudem positiv besetzt ist.

4.2.1 Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und das alte magische Viereck

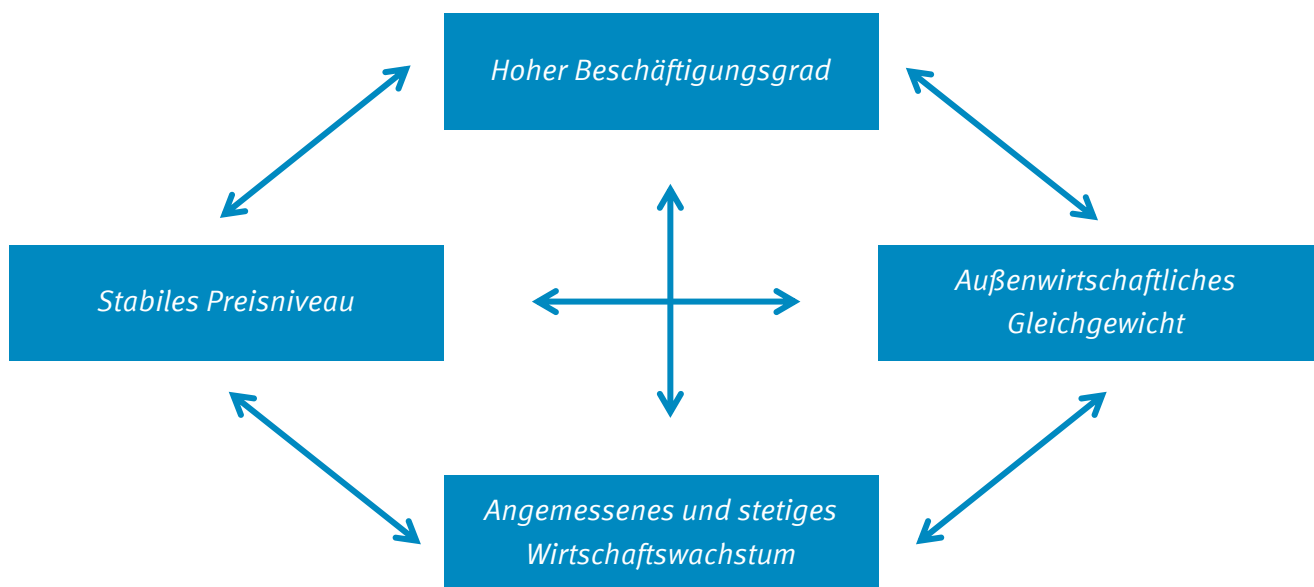
Zum Hintergrund: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verpflichtet Bund und Länder in §1, bei ihren „wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten“. Die Maßnahmen seien dabei „so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“.³⁹ Das Gesetz definiert hier also die vier Ziele des so genannten magischen Vierecks und verpflichtet Bund und Länder, ihre gesamte Wirtschafts- und Finanzpolitik so auszurichten, dass diese Ziele möglichst gleichzeitig erreicht werden können (das alte magische Viereck ist in [Abbildung 4.1](#) dargestellt).

Dem Sachverständigenrat kommt in diesem Rahmen die Aufgabe zu, die aktuelle gesamtwirtschaftliche Lage zu bewerten, vor Fehlentwicklungen zu warnen, und zu untersuchen, wie die vier Ziele des

³⁹ Vgl. §1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

magischen Vierecks am besten erreicht werden können.⁴⁰ Dies geschieht üblicherweise in dem – jeweils im November – vorgestellten Jahresgutachten. Durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist wiederum die Bundesregierung verpflichtet, jedes Jahr im Januar einen Jahreswirtschaftsbericht vorzulegen, in dem sie auf die Bedenken des Sachverständigenrates antwortet und eine eigene Projektion der Wirtschaftsentwicklung und der finanzpolitischen Maßnahmen vorlegt. Darüber hinaus muss sie alle zwei Jahre einen Subventionsbericht vorlegen, der darlegt, welche Subventionen gezahlt werden und inwieweit diese im Einklang mit den Zielen des Gesetzes stehen. Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates, der Jahreswirtschaftsbericht wie auch der Subventionsbericht der Bundesregierung erfreuen sich regelmäßig großer Medienaufmerksamkeit und strukturieren damit die öffentliche Debatte um wirtschaftspolitische Fragen.

Abbildung 4.1: Das traditionelle magische Viereck des StabG von 1967



Quelle: Dullien & van Treeck (2012)

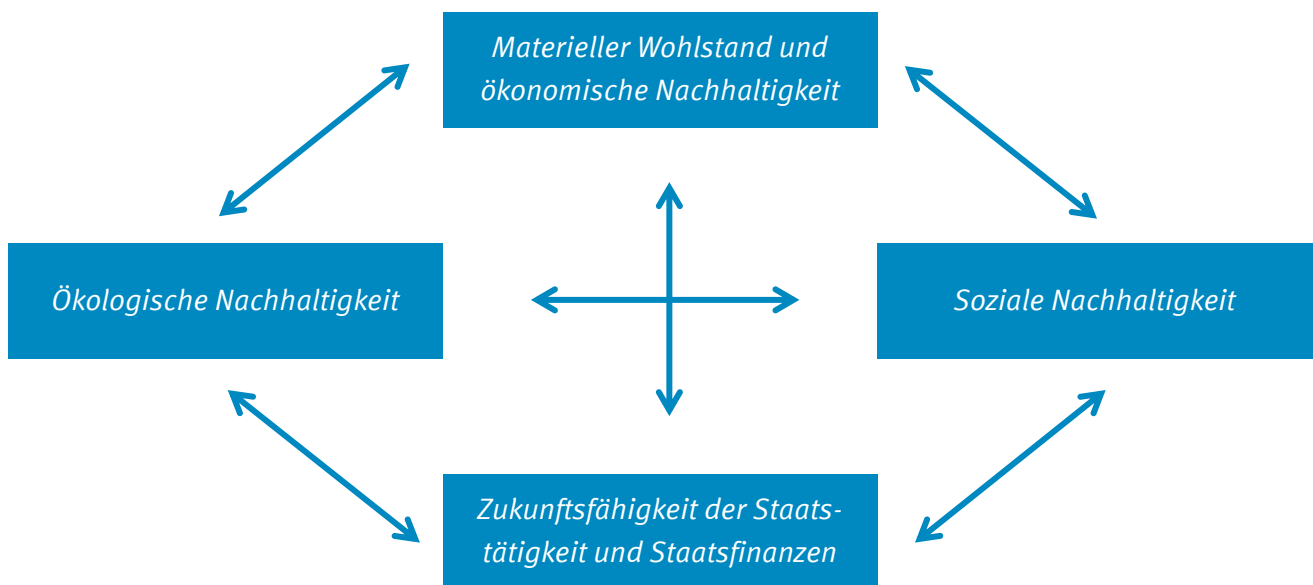
Neben diesem Überwachungs- und Berichtswesen enthält das StabG Instrumente zur Konjunktursteuerung im Krisenfall. So können unter den Regeln des StabG von der Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundestages in Zeiten der Hochkonjunktur Ausgaben reduziert werden und in Zeiten eines Abschwungs Ausgaben mit verkürzten Gesetzgebungsverfahren erhöht werden. Steuersätze können durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung temporär verändert und die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand begrenzt werden. Diese Instrumente sind allerdings historisch äußerst selten genutzt worden und kamen in den vergangenen 40 Jahren nicht zum Einsatz – auch nicht in der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise 2008/2009. Stattdessen wurden die Konjunkturpakete zuletzt im normalen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt (Michaelis et al. 2015).

⁴⁰ Vgl. §2 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 249 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

4.2.2 Vom alten zum neuen magischen Viereck

Das von einigen Autoren vorgeschlagene „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“ soll das alte Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ersetzen und das darin enthaltene Berichtswesen modernisieren, allerdings in seiner Grundstruktur gleichzeitig beibehalten (Dullien & van Treeck 2012; Dullien 2017; Koll 2016). Nach den Vorstellungen von Dullien und van Treeck etwa soll das neue Gesetz die Bundes- und Landesregierungen verpflichten, mit ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik künftig die vier Ziele „materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“, „soziale Nachhaltigkeit“, „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ sowie „ökologische Nachhaltigkeit“ anzustreben (die vier Dimensionen im neuen magischen Viereck – siehe [Abbildung 4.2](#)).

Abbildung 4.2: Das „neue magische Viereck“ nach Dullien & van Treeck



Quelle: Dullien & van Treeck (2012)

Laut dem Vorschlag sollen die einzelnen Oberziele mit Einzelindikatoren weiter konkretisiert werden. Nach langen Diskussionen in einer Reihe von Workshops u. a. der Friedrich-Ebert-Stiftung haben die Autoren sich zuletzt für 13 Einzelindikatoren ausgesprochen (siehe [Tabelle 4.1](#)). Neben relativ gängigen Indikatoren wie Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (sowohl in Pro-Kopf-Betrachtung als auch pro Arbeitsstunde) und des privaten und öffentlichen Konsums sowie Reduktionszielen bei Treibhausgas-Emissionen enthält der Vorschlag dabei auch eher ungewöhnliche Indikatoren wie den nationalen Vogelindex zur Abbildung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Tabelle 4.1: Dimensionen und Indikatoren des aktualisierten neuen magischen Vierecks

Oberziele	Einzelindikatoren
Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BIP (pro Kopf und pro Arbeitsstunde) ▪ Beschäftigungsquote (auch nach Geschlechtern und Altersgruppen) ▪ Private und staatliche Konsumausgaben Leistungsbilanz +/- 3 %
Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defizitziele ▪ 1/20-Regel ▪ (bereinigte) Nettoinvestitionen des Staates
Soziale Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armutsrisikoquote (60 % des Medianeinkommens) ▪ Einkommensquintilverhältnis S80/S20 ▪ Schulabgänger ohne Sek-II-Abschluss
Ökologische Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ziele für Treibhausgasemissionen ▪ Primärenergieverbrauch ▪ Nationaler Vogelindex
Fett: Vorgaben aus internationalen Verpflichtungen	

Quelle: Dullien (2017)

Soweit wie möglich wurden die Einzelindikatoren dabei so gewählt, dass mit ihnen auch gleichzeitig überprüft werden kann, ob die Bundesrepublik ihren Verpflichtungen im Rahmen internationaler Vereinbarungen sowie dem Grundgesetz nachkommt. So enthält die Dimension der „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ etwa das Kriterium der Schuldenbremse des Grundgesetzes (Defizitziel), durch die die strukturelle Neuverschuldung der öffentlichen Hand in Deutschland auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschränkt ist. Die Dimension „soziale Nachhaltigkeit“ enthält unter anderem die Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen und bedroht sind (Armutsgefährdungsquote), und den Anteil der vorzeitigen Schulabgänger (ohne Sek-II-Abschluss), zu deren Senkung sich Deutschland im Rahmen der Europe-2020-Strategie bekannt hat.

Wichtig war den Autoren dabei, dass die Indikatoren Wohlstand möglichst in der Breite abdecken, so dass ein Fokus der politischen Akteure auf die Indikatoren ohne Betrachtung weiterer Daten nicht zu einer Fehlsteuerung führt. So wurden bei der Dimension der „Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und der Staatstätigkeit“ neben Defizit- und Schuldenkriterium auch die staatlichen Nettoinvestitionen mit einbezogen. Hintergrund war die Beobachtung, dass der einseitige Fokus auf das Einhalten von Defizitkriterien (und in der deutschen politischen Debatte der „schwarzen Null“) in den vergangenen 15 Jahren zu einer massiven Vernachlässigung des öffentlichen Kapitalstocks geführt hat, und dass diese Reaktion der Politik nur verhindert werden kann, wenn durch Berücksichtigung der Nettoinvestitionen Situationen aufgezeigt werden, in denen die öffentliche Hand ihre Haushalte auf Kosten von Zukunftsausgaben saniert.

Nach dem Vorschlag von Dullien und van Treeck soll jede Bundesregierung zum Amtsantritt Zielpfade für die Einzelindikatoren festlegen, die sie in ihrer Legislaturperiode erreichen will. Der Sachverständigenrat soll künftig das Jahresgutachten danach ausrichten, die Zieleinhaltung zu überwachen und auf mögliche Gefahren für die Erreichung dieser Ziele hinzuweisen. Der bisherige Jahreswirtschafts-

bericht soll ausgeweitet werden und – neben der schon heute vorhandenen Beschreibung der allgemeinen Wirtschaftsaussichten – auch die Entwicklung in den sozialen und ökologischen Dimensionen mit abbilden.

Die Idee hinter diesem Verfahren ist, dass es möglicherweise Trade-Offs und Komplementaritäten zwischen den einzelnen Dimensionen und Indikatoren geben kann, die durch eine explizite Ausrichtung der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen an der Zielerfüllung in mehreren Dimensionen deutlich gemacht werden könnten, was im Ergebnis wiederum zu einer besseren Politik führen könnte. Die Ausweitung des Braunkohle-Tagebaus und die Verstromung der so gewonnenen Kohle etwa würde möglicherweise das Wirtschaftswachstum ankurbeln, aber die CO₂-Emissionen in die Höhe treiben und damit die ökologische Nachhaltigkeit beschädigen, während die Förderung energetischer Sanierung von Wohngebäuden das Wirtschaftswachstum ankurbeln würde und gleichzeitig zu einer Senkung des CO₂-Ausstosses beitragen könnte.

Ein weiterer Vorteil wäre, dass dieses Verfahren die Regierung zwingt, klar zu kommunizieren, welchen Einzelzielen sie stärkere Priorität gibt. Zudem erhoffen sich die Befürworter einer solchen Reform, dass mit einem solchen Berichtswesen eine rationale Diskussion über die Gewichtung der einzelnen Ziele des neuen magischen Vierecks stattfinden könnte und damit der einseitige Fokus auf Wirtschaftswachstum, niedrige Staatsdefizite und Arbeitslosigkeit überwunden werden kann.

Zu guter Letzt erleichtert die Definition von klaren Zielen, eine Regierung im Nachhinein an der Zielerfüllung zu messen.

4.3 Einbindung der Bundesländer in das neue magische Viereck

Auch wenn der Hauptfokus eines neuen „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes“ wie auch jener des alten StabG auf der Bundesregierung liegt, die ja die Zielvorgaben für die Bundesrepublik insgesamt definiert und verantwortet, wäre es sinnvoll, auch die Bundesländer einzubinden. Erstens werden viele der im neuen magischen Viereck definierten Indikatoren stark durch die Politik gerade auf Länder- und Kommunalebene beeinflusst. So wird ein Großteil der öffentlichen Investitionen in Deutschland von den Bundesländern und Kommunen getätigt. Auch Bildungspolitik ist in erster Linie Ländersache. Zweitens würde eine Betrachtung breiterer Wohlfahrtsindikatoren hoffentlich auch auf Landesebene eine rationalere Diskussion über die gesellschaftlich gewünschten Ziele von Wirtschaftspolitik ermöglichen und fördern. Drittens würde ein klares Berichtswesen der Fortschritte in den einzelnen Dimensionen pro Bundesland deutlicher als bisher besonders erfolgreiche Strategien zum Erreichen nachhaltigen Wirtschaftswachstums aufzeigen: Länder mit schlechter Zielerfüllung könnten auf den ersten Blick erkennen, welche Bundesländer eine besonders erfolgreiche Strategie verfolgt haben und könnten deren Maßnahmen vergleichend analysieren, um daraus Lehren für die eigene Politik zu ziehen.

4.3.1 Die Zielpfade für die Bundesländer

Eine Möglichkeit zur Einbindung der Länder wäre, dass die einzelnen Bundesländer für sich selber Ziele und Zielpfade festlegen und selber einen jährlichen „Landeswohlstandsbericht“ vorlegen. Parallel zum Verfahren auf Bundesebene würde jede Landesregierung zunächst nach Amtsantritt Zielpfade und Prioritäten für die im neuen magischen Viereck vorgeschlagenen Dimensionen und Einzelindikatoren für die kommende Legislaturperiode festlegen. Jedes Jahr würde die Regierung dann in dem Landeswohlstandsbericht darlegen, inwieweit die Zielerfüllung erreicht wurde und aus welchen Gründen es Abweichungen von den Zielpfaden gab.

Da für die Erreichung vieler der im magischen Viereck angepeilten Ziele nicht alleine die Landesregierungen verantwortlich sind (und bei einigen Zielen sogar in erster Linie die Bundespolitik relevant sein dürfte), können Zielerfüllungen und Zielverletzungen nicht den einzelnen Landesregierungen alleine zugeschrieben werden. Der Landeswohlstandsbericht würde hier der Landesregierung die Möglichkeit geben, die Entwicklungen im eigenen Bundesland im Vergleich zum Bundestrend und zu anderen Bundesländern darzustellen und anhand dieser Daten aufzuzeigen, wo Landespolitik einen Unterschied gemacht hat und welche Politikebene welchen relativen Anteil an Erfolgen und Misserfolgen trägt.

4.3.2 Besonderheiten bei Indikatoren für die Bundesländer

Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit die Indikatoren des neuen magischen Vierecks auch auf Ebene der Bundesländer sinnvoll angewandt werden können. Dabei gibt es zweierlei zu beachten: Erstens stehen möglicherweise nicht alle Daten auf Ebene der Bundesländer zur Verfügung. Zweitens sind möglicherweise nicht alle Indikatoren auch für die einzelnen Bundesländer aussagekräftig.

Zu den Indikatoren, die recht problemlos übernommen werden können, zählen die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, die Beschäftigungsquote, die privaten und staatlichen Konsumausgaben, die Treibhausgasemissionen sowie der Primärenergieverbrauch.

Die restlichen Indikatoren sind etwas schwieriger in ihrer Behandlung. Das Ziel eines nur begrenzten Leistungsbilanzüberschusses und -defizits macht auf Ebene der Bundesländer wenig Sinn, zumal auch verlässliche Daten über Gewinn- und Vermögenseinkommensflüsse zwischen den Bundesländern ebenso fehlen wie über Exporte und Importe über Bundeslandesgrenzen. Da es auch keinen sinnvollen Alternativindikator für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht auf Ebene der Bundesländer gibt, sollte dieser Indikator für eine Umsetzung des magischen Vierecks auf Bundesländerebene ganz gestrichen werden.

Auch bei den Daten zum Zustand der Staatsfinanzen ist eine Übernahme der Indikatoren des neuen magischen Vierecks auf Bundesebene wenig sinnvoll. Zur Erinnerung: Der Originalvorschlag beinhaltet die Defizitgrenze von 0,35 Prozent des BIP, die in der Schuldenbremse im Grundgesetz verankert ist und die Vorgabe aus den EU-Haushaltsregeln, dass der öffentliche Schuldenstand, so er denn 60 Prozent des BIP überschreitet, jedes Jahr um 1/20 des Abstands zu dieser 60-Prozent-Marke gesenkt werden muss. Diese Verpflichtungen gelten allerdings in Deutschland nur für die Bundesebe-

ne. Auf Landesebene sieht die Schuldenbremse dagegen strukturell ausgeglichene Haushalte vor. Dies sollte deshalb im Rahmen eines neuen magischen Vierecks als Ziel auf Länderebene aufgenommen werden, das Schuldenabbau-Kriterium dagegen gestrichen werden.⁴¹

Gleich zwei Probleme ergeben sich mit der Bewertung der Nettoinvestitionen auf Landesebene: Zum einen muss man sich die Frage stellen, welches Niveau von Nettoinvestitionen sinnvoll von Ländern und Kommunen umgesetzt werden sollte, zum anderen stellt sich ein Problem der Datenverfügbarkeit. Für die gesamtstaatliche Ebene wurde in Dullien (2015) vorgerechnet, dass eine Nettoinvestitionsquote von 0,6 Prozent des BIP den öffentlichen Kapitalstock in etwa mit gleichem Tempo wie die Wirtschaftsleistung wachsen ließe. Da Länder und Kommunen derzeit etwa 70 Prozent der öffentlichen Investitionen ausmachen, würde dies eine Zielmarke von etwas mehr als 0,4 Prozent des BIP für die Landes- und Kommunalebene bedeuten.

Schwieriger ist derzeit die Überprüfung der Zielerfüllung. Es gibt keine öffentlich verfügbaren Zahlen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu öffentlichen Bruttoinvestitionen auf Länderebene, ganz zu schweigen von Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock, die notwendig wären, um Nettoinvestitionen zu berechnen. Die Kassenstatistiken weichen in ihrer Abgrenzung in vielen Fällen zu weit vom Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab, um verlässliche Zahlen zu berechnen. Da gleichzeitig die Nettoinvestitionsquote ein ganz wichtiger Indikator ist, um die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit zu bewerten, scheint die einzige Lösung, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auf Ebene der Bundesländer soweit zu verbessern, dass zumindest plausible Schätzungen der Nettoinvestitionen für die Länder und Gemeinden verfügbar sind.

Ebenfalls mit Komplikationen versehen ist die Betrachtung der Armutsrisikoquote auf Ebene der Bundesländer: Personen werden als armutsgefährdet etwa im Rahmen der Europa-2020-Strategie betrachtet, wenn sie weniger als 60 Prozent des mittleren, *nationalen* (Median-)Einkommens zur Verfügung haben. In EU-Staaten mit starken regionalen Einkommens- und Preisunterschieden (wie in Deutschland) ist dabei allerdings fraglich, ob das nationale Medianeinkommen tatsächlich das geeignete Maß für eine Armutsgefährdung ist. In ländlichen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns etwa dürften Mieten deutlich niedriger sein als in München, Hamburg oder auch nur dem Bundesdurchschnitt. Gleichzeitig liegt auch das allgemeine Einkommensniveau niedriger. Ein Mensch, der in Mecklenburg-Vorpommern 59 Prozent des bundesweiten Median-Einkommens zur Verfügung hat, ist deshalb eigentlich möglicherweise nicht armutsgefährdet, wogegen ein Einwohner Hamburgs mit 61 Prozent des bundesweiten Medianeinkommens durchaus als armutsgefährdet angesehen werden muss. Speziell für die reicheren Bundesländer ist es deshalb sinnvoll, in neben der Armutsgefährdungsquote berechnet am bundesweiten Medianeinkommen auch die Armutsgefährdungsquoten relativ zum betrachteten Bundesland mit zu beobachten.

Noch schwieriger gestaltet sich die Einbeziehung der Daten zur Einkommensungleichheit jenseits der

⁴¹ Diese Aussage darf dabei nicht als Plädoyer für ein Verbot der Neuverschuldung der Länder gesehen werden. Vielmehr liegt es in der Funktionslogik des neuen magischen Vierecks, internationale und durch das Grundgesetz vorgegebene Verpflichtungen zur Definition der Zielwerte heranzuziehen.

Armutsgefährdung. Im ursprünglichen neuen magischen Viereck für die Bundesebene ist diese mit dem Einkommensquintilverhältnis S80/S20 abgedeckt, das die verfügbaren Einkommen der einkommensstärksten 20 Prozent ins Verhältnis zu jenen der einkommensschwächsten 20 Prozent setzt. Leider sind diese Daten nicht auf Länderebene verfügbar. Auch hier müsste man den Indikator zunächst streichen. Mittelfristig wäre es allerdings wünschenswert, hier entweder aus den EU-Paneldaten zur Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) oder aus den Daten des sozioökonomischen Panels Verteilungsdaten auf Länderebene zu berechnen, wobei zu prüfen wäre, ob die Panel derzeit eine ausreichende Größe haben, um auch für kleine Bundesländer repräsentativ zu sein.

Zu guter Letzt stellt sich ein Problem für die Messung der Biodiversität auf Landesebene, die im ursprünglichen neuen magischen Viereck auf Bundesebene mit dem so genannten nationalen Vogelindex abgebildet ist. Dieser Index fasst die Qualität und Quantität von Wildvögeln zusammen und gilt als wichtiger Zeigerindikator für Biodiversität insgesamt. Bereits auf Bundesebene wird dieser Index nicht offiziell erhoben und ist deshalb oft nicht zeitnah verfügbar. Auf Landesebene gibt es leider keinen vergleichbaren Indikator. Da Biodiversität allerdings in keinem anderen Indikator widergespiegelt wird, müsste man hier versuchen, einen Alternativindikator zu finden. Der Freistaat Sachsen hat etwa den Anteil von Naturschutzflächen (bundeseinheitlich streng geschützten Gebieten) an der Landesfläche als Ersatzindikator für die Biodiversität in einem eigenen Versuch der Wohlstandsmessung verwendet (Statistisches Landesamt des Freistaat Sachsen 2013). Dieser Indikator hat zwar den Nachteil, dass er eigentlich – im Gegensatz zu den anderen Indikatoren – kein Ergebnis, sondern lediglich eine Politikvariable misst, könnte aber in Ermangelung besserer Alternativen zunächst verwendet werden.

4.3.3 Koordination von Bundes- und Länderzielen

Eine wichtige Frage bei der Einführung eigener Zielpfade und eigener Berichtswesen für das neue magische Viereck auf Länderebene wäre, wie sich die Ziele und Politiken von Bund und Ländern koordinieren lassen. In einer Situation, in der Bund und Länder von Regierungen aus unterschiedlicher politischer Färbung regiert werden, ist es durchaus vorstellbar, dass die Prioritäten zwischen der Bundes- und der Landesebene auseinanderklaffen. Gleichzeitig wäre eine zentrale Setzung und Durchsetzung der Zielpfade nicht mit der Grundidee des deutschen Föderalismus und wohl auch nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Allerdings muss man sich klarmachen, dass grundsätzlich eine unterschiedliche Prioritätensetzung auf Bundes- und Landesebene kein Problem sein muss. Da die grundsätzlichen Zieldimensionen im vorgeschlagenen „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“ festgelegt sind, geht es in erster Linie nur darum, wie schnell Zielindikatoren verbessert werden sollen und welche Ziele mit besonderer Priorität verfolgt werden.

Mit den Landeswohlstandsberichten und den Landeszielpfaden wäre es zudem einfach zu erkennen, aus welchen Gründen etwa eine Bundesregierung ihre selbst gesetzten Ziele verfehlt hat. Zeigt sich etwa, dass am Ende alle Länder einzelne Zielvariablen mit niedriger Priorität belegt haben, die von der Bundesregierung als prioritär definiert war, und wird das Ziel der Bundesregierung verfehlt, so

lässt sich plausibel argumentieren, dass die Zielverfehlung möglicherweise nicht nur Versäumnis der Bundesregierung war. Hier wäre es sinnvoll, dem Sachverständigenrat, der ja ohnehin nach den Reformvorschlägen mögliche Gefährdungen der Zielerfüllung analysieren und herausstellen soll, auch die Aufgabe zu geben, zu untersuchen, inwieweit eine Priorisierung auf Länderebene, die von den Bundeszielpfaden abweicht, für Zielverletzungen oder Zielerfüllungen verantwortlich ist.

Damit könnte die Anwendung des neuen magischen Vierecks auf Länderebene helfen, eines der Ziele dieses neuen Politikrahmens zu erreichen – die erhöhte Transparenz und Klarheit der wirtschaftspolitischen Debatte, sowie die größere Zurechenbarkeit von Erfolgen und Misserfolgen.

4.3.4 Denkbare Pilotprojekte in einzelnen Bundesländern

Obwohl die Idee einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit der Einführung eines Jahreswohlstandsberichts auf Bundesebene im Vorfeld der Bundestagswahlen 2013 in den Wahlprogrammen sowohl der SPD als auch von Bündnis 90/Die Grünen Niederschlag fand und Union und SPD einen entsprechenden Prüfauftrag in ihrem Koalitionsvertrag vom 27.11.2013 vereinbarten, verlief die weitere Reformdebatte danach im Sande. Zwar lud die Bundesregierung den Sachverständigenrat zur Stellungnahme zu den Reformen ein, dieser führte jedoch – mit nicht unbedingt überzeugenden Argumenten – aus, dass das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und die aktuelle Aufgabenstellung des Rates selber immer noch zeitgemäß und funktional seien und eine Reform deswegen überflüssig sei.⁴² Damit war die Angelegenheit auch für die Bundesregierung erledigt, und es scheint derzeit nicht wahrscheinlich, dass das Thema in naher Zukunft auf Bundesebene erneut auf die Agenda kommt.

Nichtsdestotrotz könnten einzelne Bundesländer für sich selber ein „Landesstabilitäts- und Wohlstandsgesetz“ verabschieden, das die hier dargestellten Ideen auch ohne bundesrechtliche Verankerung auf Landesebene etablieren und damit eine Modellfunktion in der Debatte übernehmen könnte. Ein solches Gesetz würde damit vor allem das grundsätzliche Berichtswesen für das betroffene Bundesland etablieren und die vier Dimensionen des neuen magischen Vierecks als Ziele für die Landespolitik postulieren.

4.4 Fallbeispiel Thüringen

Um plastisch zu demonstrieren, wie das neue magische Viereck für ein Bundesland angewendet werden kann, soll die Entwicklung Thüringens anhand einzelner ausgewählter Indikatoren einmal nachgezeichnet werden. Aufgrund von Platzgründen soll dabei pro Dimension nur jeweils ein Indikator exemplarisch betrachtet werden. Dabei wurden für die einzelnen Dimensionen jeweils zentrale Indikatoren ausgewählt, die auch die notwendige Datenverfügbarkeit gewährleisten.

Folgende Indikatoren werden dabei hier berücksichtigt:

⁴² Die Überlegungen des Sachverständigenrates finden sich zusammengefasst in Michaelis et al. (2015); die Kritik an der Argumentation des Sachverständigenrates in Dullien & van Treeck (2016).

1. Entwicklung des privaten und staatlichen Konsums für die Dimension „materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“
2. Armutsgefährdungsquote für die Dimension „soziale Nachhaltigkeit“
3. Öffentlicher Finanzierungssaldo für die Dimension „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“
4. Emission von Treibhausgasen für die Dimension „ökologische Nachhaltigkeit“

Insbesondere bei der Dimension der Staatsfinanzen und Staatstätigkeit muss man hier aber beachten, dass der Mangel an verlässlichen Investitionsdaten die Aussagekraft der Analyse massiv einschränkt.

4.4.1 Definition der Zielpfade

Wie für das magische Viereck auf Bundesebene vorgesehen, müsste auch die Landesregierung unter einem Landesstabilitäts- und Wohlstandsgesetz zu Amtsantritt Zielpfade für die verwendeten Einzelindikatoren vorlegen. Um ausreichend lange Zeitreihen zu erhalten – viele Daten sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags (Ende 2018) nur bis 2015 verfügbar, wird dazu angenommen, dass die Landesregierung bereits nach den Landtagswahlen 2009 solche Zielpfade definiert hat. In Anlehnung an Dullien (2015; 2017) werden in Ermangelung tatsächlicher historisch deklarerter Zielpfade plausible Annahmen über solche Zielpfade gemacht, die Verpflichtungen im Rahmen des Grundgesetzes und internationaler Vereinbarungen abbilden. Für Einzelindikatoren, für die solche Vereinbarungen nicht vorliegen, wird eine plausible Setzung vorgenommen.

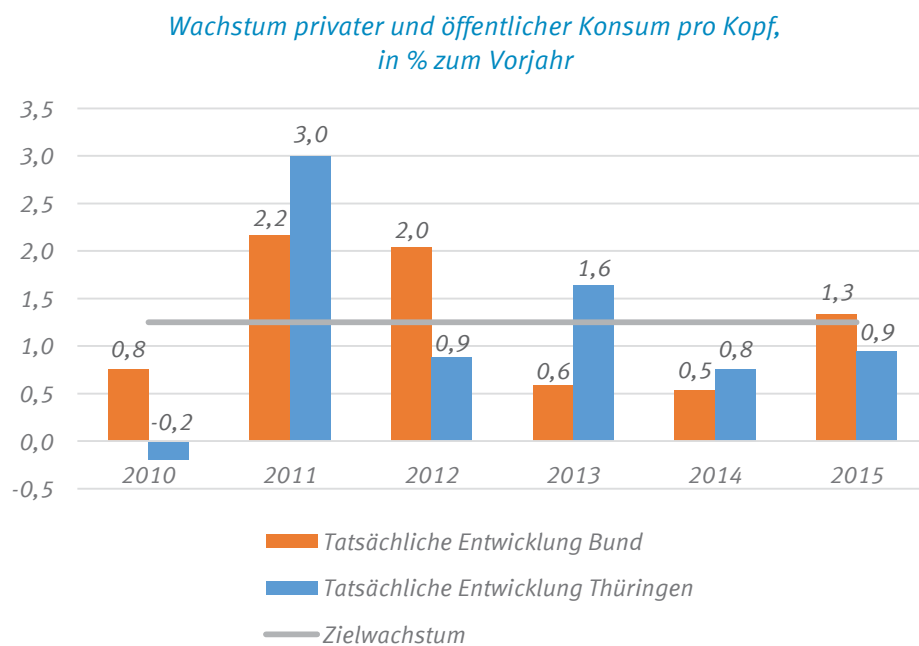
Folgende Zielpfade ergeben sich so:

- Der private und öffentliche Konsum soll möglichst pro Jahr um 1,25 Prozent zunehmen. Mit dieser Setzung soll sichergestellt werden, dass die Einwohner des Bundeslandes von der im Trend anzunehmenden Produktivitätssteigerung auch ausreichend profitieren.
- Der öffentliche Finanzierungssaldo soll sich bis 2020 hin zu einem ausgeglichenen Haushalt bewegen, um dem Verbot der Nettoneuverschuldung aus der Schuldenbremse gerecht zu werden. Es wird ein linearer Abbau des Fehlbetrages von 2009 bis 2020 als Zielpfad angepeilt.
- Die Armutsgefährdungsquote soll bis 2020 soweit gesenkt werden, dass Deutschland seinen (proportionalen) Anteil an der Beseitigung von Armutsgefährdung in der EU beiträgt. Die EU hat sich in der Europa-2020-Strategie vorgenommen, die Zahl der armutsgefährdeten Menschen von 2008 bis 2020 um 20 Millionen Menschen zu senken, was einem Rückgang um 17 Prozent ergibt. Für den Zielpfad für Thüringen wird ebenfalls eine Reduktion der Zahl der armutsgefährdeten Menschen um 17 Prozent zugrunde gelegt.
- Die Emission von Treibhausgasen soll bis 2020 gegenüber 2010 um 10 Prozent gesenkt werden. Diese Setzung geht zurück auf die Ziele, die sich die Landesregierung selbst gesetzt hat (Freistaat Thüringen 2017). Als Zielpfad wird ein linearer Abbau bis 2020 angenommen.

4.4.2 Entwicklung der Dimension „materieller Wohlstand“

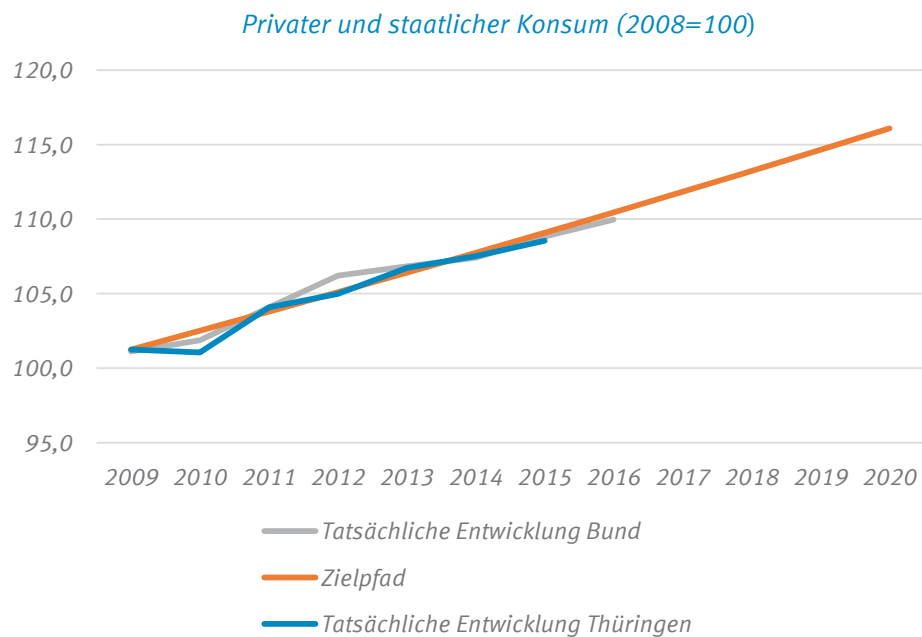
Betrachtet man die Entwicklung des privaten und öffentlichen Konsums in Thüringen, so kann man sehen, dass dieser seit 2009 in etwa mit den angepeilten Ziel-Wachstumsraten zugelegt hat. Zwar gab es in einigen Jahren Wachstumsraten, die deutlich niedriger waren als die 1,25-Prozent-Zielmarke (Abbildung 4.3), dieses Unterschließen wurde aber schnell wieder aufgeholt, wie man an der Trendbetrachtung erkennen kann (Abbildung 4.4). Die Entwicklung in der Dimension „materieller Wohlstand“ kann deshalb für Thüringen als zufriedenstellend betrachtet werden.

Abbildung 4.3: Wachstum des privaten und staatlichen Konsums in Thüringen, Jahresbetrachtung



Im Vergleich mit der Entwicklung auf Bundesebene ergibt sich damit kein großer Unterschied: Auch für die Bundesrepublik insgesamt ist der private und öffentliche Konsum seit 2009 in etwa auf dem angenommenen Zielpfad gewachsen (Dullien 2017). Damit ist wahrscheinlich, dass diese Entwicklung eher auf gesamtdeutsche als auf spezifische Ursachen in der Landespolitik zurückzuführen ist.

Abbildung 4.4: Wachstum des privaten und staatlichen Konsums in Thüringen, Trendbetrachtung

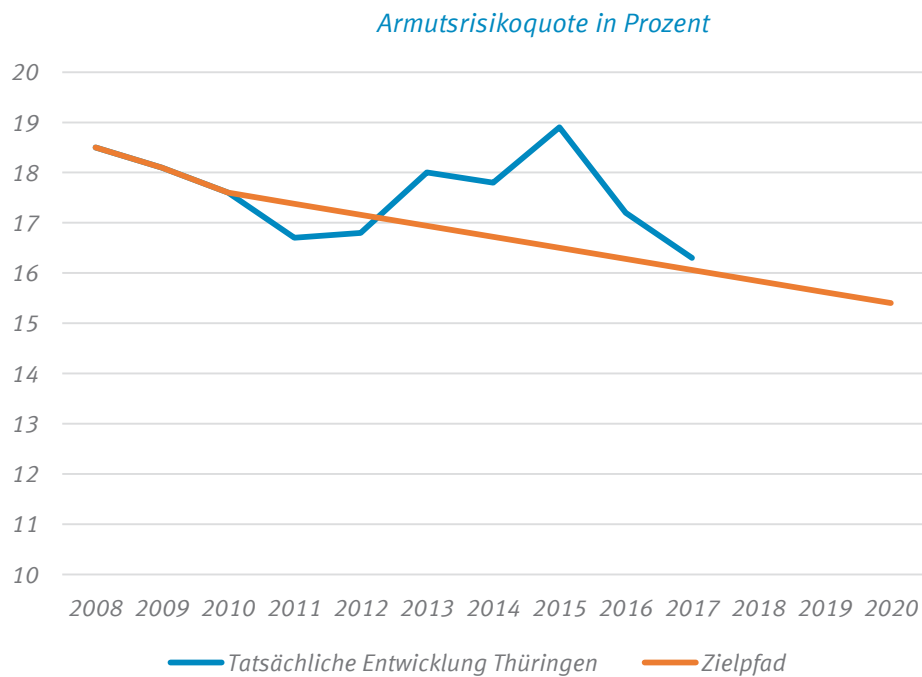


4.4.3 Entwicklung der Dimension „soziale Nachhaltigkeit“

Betrachtet man für die Dimension „soziale Nachhaltigkeit“ die Armutsgefährdungsquote, so fällt auf, dass diese in Thüringen insgesamt zwar nicht so stark wie durch den Zielpfad vorgegeben zurückgegangen ist, aber durchaus einen robusten Abwärtstrend aufweist (siehe [Abbildung 4.5](#)).⁴³ Damit stellt sich die Entwicklung bei diesem Indikator deutlich positiver dar als auf Bundesebene. Auf Bundesebene ist die Armutsgefährdung gegenüber 2008 sogar noch gestiegen, obwohl der Zielpfad ebenfalls einen Rückgang nahegelegt hätte. Für Thüringen kann damit die Entwicklung in der Dimension „soziale Nachhaltigkeit“ als weitgehend befriedigend angesehen werden. Die auf Bundes- und Landesebene divergierende Entwicklung spricht dabei dafür, dass für den günstigen Trend in Thüringen Regionalfaktoren eine Rolle gespielt haben.

⁴³ Für die Betrachtung in [Abbildung 4.5](#) ist dabei die Armutsgefährdungsquote im Vergleich mit dem mittleren Einkommen auf Bundesebene gewählt worden. Diese erschien für ein ostdeutsches Bundesland mit Einkommen unter dem Bundesdurchschnitt aussagekräftiger, da sie den Aufholprozess zum Bundesdurchschnitt mit abbildet. Auch bei Betrachtung der Armutsgefährdungsquote definiert am mittleren Einkommen in Thüringen ist allerdings ein Rückgang zu beobachten.

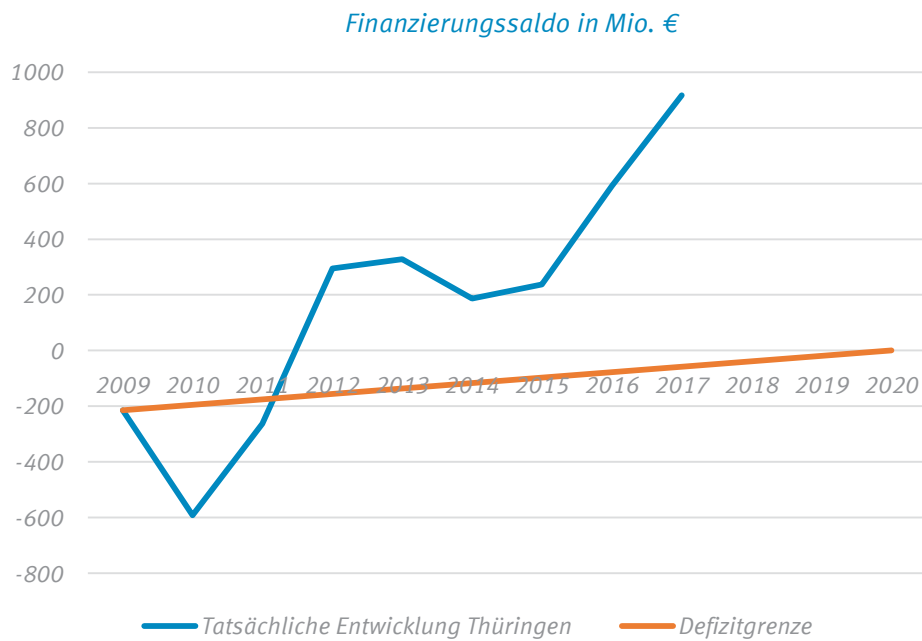
Abbildung 4.5: Armutsgefährdungsquote in Thüringen



4.4.4 Entwicklung der Dimension „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“

Bei der Entwicklung des Defizits des Landes Thüringen lässt sich ebenfalls eine positive Entwicklung feststellen. Hier ist über den Betrachtungszeitraum der Zielpfad vollumfänglich eingehalten worden, mit signifikanten Überschüssen in den Jahren 2016 und 2017 (siehe [Abbildung 4.6](#)). Gerade bei dieser Dimension wiegt allerdings der Mangel der Datenverfügbarkeit schwer, da sich schlecht feststellen lässt, inwieweit die Sanierung der Staatsfinanzen durch Kürzungen bei der Investitionstätigkeit erreicht wurden.

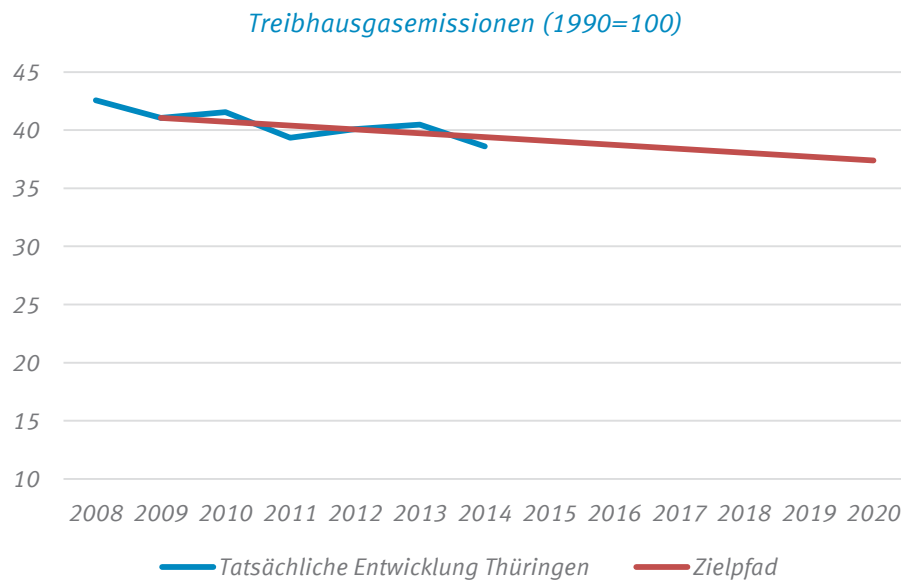
Abbildung 4.6: Finanzierungssaldo Thüringen



4.4.5 Entwicklung der Dimension „ökologische Nachhaltigkeit“

Ebenfalls eine Entwicklung im Rahmen des Zielpfades verzeichnete Thüringen bei der Entwicklung der CO₂-Emissionen über den Beobachtungszeitraum (Abbildung 4.7). Der Ausstoß an Treibhausgasen nahm in Thüringen recht genau im Rahmen des angepeilten Zielpfades ab. Auf Bundesebene wurden dagegen die Reduktionsziele seit 2011 verfehlt (Dullien 2017). Hier ist erneut eine bessere Zielerfüllung für Thüringen als auf Bundesebene festzustellen, was für regionale Faktoren bei der Zielerfüllung spricht.

Abbildung 4.7: Treibhausgasemissionen Thüringen



4.4.6 Zusammenfassung Wohlstandsentwicklung in Thüringen

Mit diesen vier Indikatoren kann zwar die Wohlstandsentwicklung in Thüringen nur skizzenhaft abgebildet werden, da das Konzept des neuen magischen Vierecks eigentlich eine umfassende Analyse aller Einzelindikatoren vorsieht. Grundsätzlich lässt sich aber aus diesen Indikatoren bereits able sen, dass es tatsächlich zu einer – im Bundesvergleich – relativ guten und nachhaltigen Verbesserung des Wohlstands in Thüringen seit dem Jahr 2009 gekommen ist.

4.5 Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag hat ausgeführt, wie man das in Dullien & van Treeck (2012) vorgeschlagene und in Koll (2016), Dullien & van Treeck (2016) und Dullien (2017) weiterentwickelte neue magische Viereck auf Länderebene anwenden könnte. Dabei wurden exemplarisch Einzelindikatoren für das Land Thüringen analysiert.

Insgesamt lässt sich dabei feststellen – dass das neue magische Viereck für Thüringen ein plausibles Abbild der Entwicklung der vergangenen Jahre zeichnen kann. Dieses Ergebnis passt damit zu den Ergebnissen der Plausibilitätsprüfung des Ansatzes für die Bundesebene.

Natürlich kann der Rahmen als Ganzes nur abschließend evaluiert werden, wenn die entsprechende Landesregierung tatsächlich im Vorhinein Zielpfade definiert, an deren Erfüllung sie sich im Rahmen eines „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes“ auch messen lassen würde. Im Prinzip könnte – nach gewissen statistischen Vorarbeiten – jedes Bundesland nun vorangehen, und ein Gesetz für das eigene wirtschafts- und finanzpolitische Handeln einführen. Am Ende könnte sich damit sogar eine Vorbildfunktion für die Bundesebene ergeben, die nach ersten Überlegungen in den frühen 2010er Jahren derzeit nicht mehr an einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 arbeitet.

Literatur

Dullien, S. & T. van Treeck (2012): Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; auch erschienen unter dem Titel: Ein neues „Magisches Viereck“. Ziele einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik und Überlegungen für ein neues „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“, Werkbericht Nr. 2, Denkwerk Demokratie, Berlin.

Dullien, S. & T. van Treeck (2016): Argumente gegen die Reform des Stabilitätsgesetzes wenig überzeugend – eine Replik, Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Heft 4, S. 258-261.

Dullien, S. (2017): Das neue „Magische Viereck“. Zur Neu-Vermessung des Wohlstands in Deutschland (2009-2015), WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Europäische Kommission (2009): Das BIP und mehr. Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel, Brüssel.

Freistaat Thüringen (2017): Indikatorenbericht: Nachhaltigkeit in Thüringen, Erfurt.

Koll, W. (2016): Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz, Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Heft 1, S. 40-48.

Kuznets, S. (1934): National Income, 1929-32, Report submitted to the U.S. Senate on January 3, 1934, Washington, D.C.

Michaelis, H., Elstner, S. & C. Schmidt (2015): Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Heft 12, S. 830– 836.

Statisches Landesamt des Freistaat Sachsen (2013): Statistisch Betrachtet. Indikatorenset Wohlfahrtsmessung – Ausgabe 2013, Kamenz.

OECD Better Life Initiative

Heino von Meyer

OECD Berlin Centre a. D.

Inhalt

5 OECD Better Life Initiative	105
5.1 Einleitung	105
5.2 How's life? Measuring Well-Being	107
5.2.1 How's life in Germany (2017)?	108
5.2.1.1 Entwicklung des Wohlbefindens in Deutschland seit 2005	109
5.2.1.2 Ungleichheiten im Wohlbefinden in Deutschland	110
5.2.2 Better Life Index	113
5.3 OECD Regional Well-Being	114
5.3.1 How's Life in Your Region?	114
5.3.2 Regional Well-Being am Beispiel Thüringens	115
5.4 Zusammenfassung	119
Literatur	120

Heino von Meyer war von 2002 bis zu seiner Pensionierung im März 2019 Leiter des OECD Berlin Centre. Zuvor war Heino von Meyer zwischen 1991 und 2002 in verschiedenen Abteilungen der OECD-Zentrale in Paris tätig, zunächst als Leiter der Arbeitsgruppe Regionalstatistik, mit Schwerpunkt Indikatoren und Analysen zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung, anschließend im Umweltdirektorat, verantwortlich für die OECD-Länderberichte zur Umweltpolitik, sowie für Analysen und Konzepte zur Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Anliegen.

5 OECD Better Life Initiative

5.1 Einleitung

Das Leben der Menschen zu verbessern, diese Aufgabe stellen sich Politik und Verwaltung, aber auch Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Aber woher wissen sie, ob sie Erfolg haben? Gefragt sind daher Maßstäbe und Methoden zur Messung und Beurteilung dessen, was ein gutes Leben ausmacht. Zwar herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass „besseres Leben“ mehr bedeutet als nur ein gesteigertes Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wieviel mehr, ist jedoch ein Thema heftiger Debatten geblieben.

Wohlbefinden („well-being“) ist ein Konzept, das in den letzten 10 Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Zweck der Messung des Wohlbefindens ist es, zu verstehen, ob das Leben für die Menschen besser wird – damit wir letztendlich erkennen können, was positive und negative Veränderungen im Leben der Menschen bewirkt. Trotzdem wird häufig eingewandt, dass „Wohlbefinden für verschiedene Menschen verschiedene Dinge bedeutet“. Dies macht die Messung zu einer herausfordernden Aufgabe. Um eine sinnvolle Wirkung zu erzielen, sei es in der Politik, in der Wirtschaft oder im Nonprofit-Sektor, muss das Konzept des Wohlbefindens also konkret und messbar gemacht werden.

Die Verteilung der Ergebnisse des Wohlbefindens in der Gesellschaft ist ebenfalls ein kritischer Punkt. Hinzu kommt das Problem ungleicher Verteilung. Denn wir müssen nicht nur wissen, ob das Leben im Durchschnitt besser wird, sondern auch für wen, die Reichen oder die Armen, die Starken oder die Schwachen.

Die „Better Life Initiative“ der OECD konzentriert sich auf die Entwicklung von Statistiken, die Lebensaspekte erfassen können, die für die Menschen von Bedeutung sind, und die dazu beitragen, ihre Lebensqualität zu bestimmen. Sie stützt sich dabei auf eine Vielzahl nationaler und internationaler Initiativen zur Messung des Fortschritts von Gesellschaften, wie z. B. die Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (2009) oder die Beiträge der Nationalen Statistischen Ämter (NSOs), welche im OECD-Ausschuss für Statistik und Statistikpolitik vertreten sind. Konzeptionell spiegelt das OECD-Konzept Elemente des Capabilities-Ansatzes wider (Sen 1985; Alkire & Sarwar 2009; Anand et al. 2011), wobei in vielen Dimensionen Indikatoren berücksichtigt werden, die die Chancen und Möglichkeiten der Menschen verbessern können, um das Leben zu leben, das sie wertschätzen.

Das Messen des Wohlergehens der Menschen und des Fortschritts von Gesellschaften gehört für die OECD, deren übergeordnete Aufgabe es ist, „bessere Politik für ein besseres Leben“ zu fördern, zu den höchsten Prioritäten. Dabei umfasst die OECD Better Life Initiative drei Kernelemente:

1. **Aufbau einer besseren Evidenzbasis für die Politik** - mit Daten, Analysen und Erkenntnissen (z. B. dem Bericht *How's Life*; der Messung der Entfernung zu den Zielvorgaben für nachhaltige Entwicklung (*Measuring the Distance to the Sustainable Development Goal Targets*); Arbeiten an den politischen Anwendungsmöglichkeiten von Wohlstandsmetriken).
2. **Entwicklung besserer Messgrößen für das Wohlbefinden der Menschen** - durch methodologi-

sche Arbeit und Messrichtlinien, durch die Entwicklung besserer Daten über Ungleichheiten beim Wohlbefinden und durch die Erfindung innovativer Methoden zur Erhebung von Statistiken zum Wohlbefinden.

3. **Anregung der Debatte und Ansprache eines breiten Publikums** - durch interaktive Websites, Tools und Datenexplorer (z. B. *Better Life Index*; *Compare Your Income*; *Regional Well-Being* u. v. m.).

Der OECD-Ansatz (siehe [Abbildung 5.1](#)) baut auf eine Vielzahl von regelmäßig aktualisierten Indikatoren, die zur Messung von elf Themenfeldern der Lebensqualität beitragen. Darüber hinaus werden vier Arten von Ressourcen beleuchtet, die dazu beitragen, das Wohlbefinden dauerhaft aufrechtzuerhalten: Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital. Der Begriff „Kapital“ – im Deutschen besser im Sinne von Vermögen interpretiert - wird hierbei zur Bezeichnung eines Speichers künftiger Werte verwendet und nicht notwendigerweise in monetären Werten gemessen. In der Mehrzahl der Fälle werden die physischen Bestände und nicht jeder damit verbundene monetäre Wert bewertet. Diese Vorgehensweise entspricht den Empfehlungen des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Berichts (2009) sowie einiger anderer durchgeführter Messinitiativen, darunter der UNECE-Eurostat-OECD Task Force zur Messung der nachhaltigen Entwicklung (United Nations 2009), der UNU-IDHP und UNEP's Inclusive Wealth-Report (2012), der Conference of European Statisticians' Recommendations on Measuring Sustainable Development (UNECE 2014) und verschiedener Länderinitiativen (z. B. FSO 2015; Statistics New Zealand 2011). Ein Schlüsselmerkmal in vielen dieser Konzepte ist die Unterscheidung zwischen dem Wohlbefinden „hier und jetzt“ und den Ressourcenbeständen, die das Wohlergehen zukünftiger Generationen „später“ beeinflussen können. Einige dieser Ansätze gehen über die bloße Messung der „Lagerbestände“ hinaus, um zu prüfen, wie diese verwaltet, gewartet oder bedroht werden (siehe bspw. die Sustainable Development Goals (SDG's)).

Abbildung 5.1: OECD-Ansatz zur Messung von Wohlbefinden und Fortschritt



Neben der Berücksichtigung von Einflussfaktoren für das gegenwärtige und zukünftige Wohlbefin-

den, zeichnen die OECD-Better Life Initiative zur Messung der Lebensqualität folgende wichtige Merkmale aus:

- Menschen (Einzelpersonen und Haushalte) mit ihren Lebensumständen und ihren Erfahrungen mit Wohlbefinden stehen im Mittelpunkt der Beurteilung.
- Im Fokus stehen Aspekte des Lebens, die für die Menschen direkt und inhärent wichtig sind und nicht die Inputs und Outputs, die zur Erzielung von Wohlbefinden verwendet werden könnten. Beispielsweise beziehen sich die Messungen in der Bildungsdimension auf die erzielten Fähigkeiten und Kompetenzen (outcomes) und nicht auf das Geld (Input), das für Schulen ausgegeben wird, oder auf die Anzahl der ausgebildeten Lehrer (Output).
- Objektive (d. h. von Dritten beobachtbare) Indikatoren zur Messung von Lebensumständen werden sinnvoll ergänzt durch subjektive (intrinsische) Indikatoren, die beschreiben, wie Menschen selbst ihr Leben wahrnehmen.
- Die Verteilung der Ergebnisse des Wohlbefindens in der Bevölkerung wird berücksichtigt. Dies ist wichtig, da nationale Durchschnitte die Ungleichheiten aufgrund von Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen stark verschleiern und es von großer Bedeutung ist, zu verstehen, ob das Leben nicht nur im Durchschnitt, sondern in allen Gruppen der Gesellschaft besser wird.

Unter diesem konzeptionellen Rahmen wurden im Zuge der Better Life Initiative die periodische Berichtserie *How's Life* sowie bspw. Richtlinien

- zur Messung von Vertrauen (OECD 2017a),
- zur Messung der Qualität der Arbeitsumgebung (OECD 2017b),
- für Mikrostatistiken zum Haushaltsvermögen (OECD 2013a) und
- zur Messung des subjektiven Wohlbefindens (OECD 2013b)

veröffentlicht.

Im Folgenden wird auf ausgewählte Publikationen und Tools der OECD Better Life Initiative eingegangen.

5.2 How's life? Measuring Well-Being

Seit 2011 ist *How's Life?* der führende Bericht der OECD zum Thema Wohlbefinden, der unter der Aufsicht des OECD-Ausschusses für Statistik und Statistikpolitik erstellt wird. Der Bericht erscheint alle zwei Jahre und liefert anhand einer Reihe international vergleichbarer Indikatoren ein umfassendes Bild des Wohlbefindens in den OECD-Staaten und ausgewählten Partnerländern (u. a. Brasilien, Russland und Südafrika). Zudem werden in unregelmäßigen Abständen Spezialthemen wie „*How's Life in the Digital Age? - Opportunities and Risks of the Digital Transformation for People's Well-being*“ (OECD 2019) oder „*How Was Life? - Global Well-being since 1820*“ (OECD 2014a) veröffentlicht.

Die aktuelle vierte Ausgabe von *How's Life?* (OECD 2017c), enthält die neuesten Erkenntnisse aus über 50 Indikatoren, die sowohl die aktuellen Ergebnisse des Wohlergehens als auch die Ressourcen

(Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital) abdecken, die zur Erhaltung des Wohlstands über die Zeit beitragen. Die Analyse enthält zusätzlich aktuelle Daten zu Veränderungen des Wohlbefindens seit 2005, zu Ungleichheiten beim Wohlergehen, zu den Erfahrungen von Migranten und zu der Frage, wie Governance für das Wohl der Menschen von Bedeutung ist.

In den folgenden Unterabschnitten werden am Fallbeispiel Deutschland die wesentlichen Ergebnisse des aktuellen How's Life Berichts sowie die Anwendungsmöglichkeiten des zum Bericht gehörende Webtools Better Life Index präsentiert.

5.2.1 How's life in Germany (2017)?

Deutschland schneidet im Vergleich zu anderen Ländern nach vielen Messgrößen der Lebensqualität gut ab. Die Werte liegen in den Themenbereichen Bildung, Work-Life-Balance, Beschäftigung, Umwelt, soziale Beziehungen (Gemeinsinn), Wohnen, Sicherheit und subjektives Wohlbefinden (Lebenszufriedenheit) über dem Durchschnitt. Im Bereich Gesundheit schneidet Deutschland hingegen unterdurchschnittlich ab (OECD 2017c).

Das mittlere Pro-Kopf-Nettoeinkommen der deutschen Haushalte beläuft sich auf 33.652 USD pro Jahr und liegt damit über dem OECD-Durchschnitt von 30.563 USD. Allerdings ist der Abstand zwischen oben und unten beträchtlich: Die reichsten 20 Prozent der Deutschen verdienen mehr als viermal so viel wie die ärmsten 20 Prozent. Etwa 75 Prozent der 15- bis 64-Jährigen gehen in Deutschland einer bezahlten Tätigkeit nach – im OECD-Durchschnitt sind es 67 Prozent. Rund 78 Prozent der Männer sind erwerbstätig, bei den Frauen sind es 71 Prozent. Sehr lange Wochenarbeitszeiten haben nur 5 Prozent der Angestellten; markant tiefer als der OECD-Durchschnitt von 13 Prozent, wobei die Männer mit 7 Prozent gegenüber den Frauen (2 Prozent) häufiger betroffen sind (OECD 2017c).

Eine gute Bildung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, einen Arbeitsplatz zu finden. In Deutschland haben 86 Prozent der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren den Sekundarbereich II erfolgreich abgeschlossen. Das sind mehr als im OECD-Durchschnitt (74 Prozent), allerdings haben mit 88 Prozent etwas mehr Männer einen weiterführenden Abschluss als Frauen (85 Prozent). In der Internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) lagen die deutschen Schülerinnen und Schüler mit durchschnittlich 508 Punkten in den Bereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften über dem OECD-Durchschnitt von 486 Punkten. Die Jungen schnitten in Deutschland um 2 Punkte besser ab als die Mädchen. Im OECD-Durchschnitt ist der Leistungsabstand ebenfalls 2 Punkte, allerdings zu Gunsten der Mädchen (OECD 2017c).

Die Lebenserwartung in Deutschland liegt bei 81 Jahren und somit ein Jahr über dem OECD-Durchschnitt. Dabei können Frauen mit einer Lebenserwartung von 83 Jahren rechnen, Männer mit 78 Jahren. Doch der Anteil an erwachsenen Deutschen, die ihren Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ wahrnehmen (65 Prozent), liegt, wenn auch nur knapp, unter dem OECD-Durchschnitt (69 Prozent). Die Konzentration von Feinstaub PM_{2,5} – winzigen Luftschadstoffpartikeln, die die Lunge schädigen können – liegt in Deutschland mit 14,0 Mikrogramm pro Kubikmeter geringfügig über dem OECD-Durchschnitt (13,9 Mikrogramm pro Kubikmeter) (OECD 2017c).























Das öffentliche Leben in Deutschland ist gekennzeichnet durch starken Gemeinsinn und moderates zivilgesellschaftliches Engagement. Eigenen Angaben zufolge haben 92 Prozent der Menschen jemanden, der ihnen im Notfall beistehen würde. Im OECD-Durchschnitt ist dieser Anteil mit 89 Prozent niedriger. Die Wahlbeteiligung, ein Gradmesser dafür, wie stark sich die Bürger in das politische Geschehen einbringen, betrug zum Erstellungszeitpunkt⁴⁴ des Berichts 72 Prozent - mehr als der OECD-Durchschnitt von 69 Prozent. Die Wahlbeteiligung fiel je nach Einkommensgruppe unterschiedlich aus: Das Fünftel mit dem höchsten Einkommen wählte zu geschätzten 77 Prozent, das mit dem niedrigsten zu geschätzten 58 Prozent. Diese Differenz von 19 Prozentpunkten ist wesentlich größer als im OECD-Durchschnitt: Dort liegen 13 Prozentpunkte zwischen Arm und Reich. Daraus lässt sich schließen, dass die gesellschaftliche Teilhabe an den demokratischen Institutionen in Deutschland noch verbessert werden kann. Dennoch sind die Deutschen im Allgemeinen zufriedener mit ihrem Leben als der Durchschnitt der OECD-Bürger. Auf einer Skala von 0 bis 10 bewerten die Deutschen ihre Lebenszufriedenheit mit 7,0. Der OECD-Durchschnitt liegt bei 6,5 (OECD 2017c).

5.2.1.1 Entwicklung des Wohlbefindens in Deutschland seit 2005

Der Bericht „How’s Life? 2017“ zeigt neben den für Deutschland beschriebenen Daten zur Lebensqualität in OECD-Staaten und Partnerländern auch wie sich das Leben seit 2005 verändert hat. So hat sich die Lebensqualität in Deutschland in sechs von elf Dimensionen verbessert. In den Kategorien Gemeinsinn, Umwelt, Bildung und Sicherheit wurden keine Veränderungen der durchschnittlichen Lebensqualität sichtbar. Lediglich beim Zivilengagement wurde analog zur Entwicklung des Indikators in der OECD eine Verschlechterung verzeichnet.

⁴⁴ Die Ergebnisse der Wahlbeteiligung in Deutschland beziehen sich auf die Bundestagswahl 2013. Die Bundestagswahl 2017 konnte aufgrund der zeitlichen Nähe zum Veröffentlichungstermin von „How’s life in Germany (2017)?“ nicht im Bericht berücksichtigt werden. Die Wahlbeteiligung der Bundestagswahl 2017 lag mit 76,2 Prozent jedoch noch deutlicher über der durchschnittlichen Wahlbeteiligung in der OECD von 69 Prozent.

Abbildung 5.2: Veränderung des durchschnittlichen Wohlbefindens in Deutschland seit 2005

	Einkommen: Das bereinigte verfügbare Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland ist im Laufe der letzten zehn Jahre stetig gestiegen und liegt derzeit 9 Prozent über dem Stand von 2005. Das Nettovermögen der privaten Haushalte war 2014 effektiv 22 Prozent höher als im Jahr 2010.	
	Beschäftigung: Seit 2011, dem ersten Jahr, für das für beide Indikatoren Vergleichsdaten verfügbar sind, sind ein Anstieg der Beschäftigungsquote (um 2 Prozentpunkte) und ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit (um lediglich 1 Prozentpunkt) zu verzeichnen. Nach einer Phase langsamen Wachstums stieg das durchschnittliche Arbeitseinkommen im Jahr 2010 und fiel in 2015 11 Prozent höher aus als 2005. Die Arbeitsmarktsunsicherheit hat sich ebenfalls verbessert und befindet sich nun auf einem niedrigeren Niveau als noch vor der Krise, nachdem sie 2009 ihren Höhepunkt erreicht hatte. Der Anteil der Arbeitnehmer, die von arbeitsbedingtem Stress betroffen sind, ist schließlich zwischen 2005 und 2015 um 15 Prozentpunkte zurückgegangen, mehr als in den anderen OECD-Ländern im Laufe der letzten zehn Jahre.	
	Wohnverhältnisse: Seit 2005 ist eine leichte Verbesserung bei der Anzahl von Zimmern pro Person zu beobachten, doch das Niveau liegt bereits knapp unter dem OECD-Durchschnitt. Die Werte im Bereich erschwinglicher Wohnraum haben sich leicht verbessert; der Anteil des Haushaltseinkommens, das für Wohnkosten aufgewendet wird, ist seit 2005 um rund 1 Prozentpunkt gesunken. Der Anteil der Menschen, die in Wohnungen ohne sanitäre Grundausstattung leben, ging in den letzten zehn Jahren um zwei Drittel zurück.	
	Work-Life-Balance: Mit 5 Prozent liegt der Anteil der Arbeitnehmer, die 2016 mindestens 50 Stunden pro Woche gearbeitet haben, leicht unterhalb des Niveaus von 2011 (frühestes Jahr, für das Vergleichsdaten verfügbar sind).	
	Gesundheit: Obwohl sich die Lebenserwartung bei Geburt zwischen 2014 und 2015 um sechs Monate verringerte, ist sie seit 2005 um insgesamt anderthalb Jahre gestiegen. Der Prozentsatz von Erwachsenen, die angeben, bei „guter“ oder „sehr guter“ Gesundheit zu sein, ist seit 2005 indes um 4 Punkte gestiegen.	
	Bildung: Wie sich die Zahlen der Schulabschlüsse der Sekundarstufe II in den letzten zehn Jahren verändert haben, kann aufgrund unvollständiger Daten nicht bewertet werden. Allerdings ist das Abschlussniveau in Deutschland zwischen 2014 und 2016 relativ stabil geblieben.	
	Gemeinsinn: Seit 2005 hat sich bei der aufgezeigten sozialen Unterstützung wenig verändert.	
	Zivilengagement: Die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen 2013 ist im Vergleich zu 2009 geringfügig gestiegen, auch wenn sie unter der Wahlbeteiligung von 2005 in Höhe von 78 Prozent blieb [Anmerkung der Redaktion: Die Wahlbeteiligung lag 2017 mit 76,2 Prozent weiterhin unter dem Niveau von 2005.]. Dies entspricht dem durchschnittlichen Trend in der OECD, der seit 2005 um 2,4 Punkte zurückgegangen ist.	
	Umwelt: Sowohl die Zufriedenheit mit der Wasserqualität vor Ort als auch die jährliche Feinstaubbelastung (PM 2,5) sind in Deutschland seit 2005 auf einem weitgehend stabilen Niveau geblieben.	
	Sicherheit: Die Zahl der Todesfälle nach einem tätlichen Angriff ist in den letzten zehn Jahren auf einem relativ niedrigen Stand geblieben. Das Gefühl von Sicherheit, wenn man nachts alleine nach Hause geht, ist ebenfalls relativ konstant geblieben, was in nur rund einem Drittel der OECD-Länder der Fall war.	
	Lebenszufriedenheit: Die Lebenszufriedenheit der Menschen ist seit 2005 sukzessive gestiegen, von durchschnittlich 6,5 auf 7 (gemessen auf einer Skala von 0-10).	

Quelle: OECD (2017c)

5.2.1.2 Ungleichheiten im Wohlbefinden in Deutschland

In Deutschland sind vertikale Ungleichheiten in den Bereichen Wohlstand, Arbeitsstunden und politische Mitsprache stärker ausgeprägt als in den meisten anderen OECD-Ländern. Beispielsweise liegt der Anteil des Nettogesamtvermögens, das sich im Besitz der reichsten 10 Prozent der Bevölkerung befindet, bei knapp 60 Prozent und somit 8 Prozentpunkte höher als der OECD-Durchschnitt.

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern sind Frauen bei mehreren Indikatoren zu geschlechtsspezifischen Unterschieden vergleichsweise stark im Nachteil. Dazu zählen Arbeitseinkommen, Niedriglöh-












ne, Kompetenzen von Erwachsenen, Wählerbeteiligung und politische Mitsprache. Jedoch fallen die Unterschiede bei der Gesundheitswahrnehmung, der Zeit, die für Freizeit, Gesundheits- und Körperpflege eingesetzt werden kann, sowie bei den kognitiven Fähigkeiten 15-Jähriger geringer aus als in anderen OECD-Ländern.

Die meisten Indikatoren legen nahe, dass die Unterschiede zwischen jungen Menschen und Menschen mittleren Alters in etwa dem OECD-Durchschnitt entsprechen. Ausnahmen bilden die relative Arbeitslosigkeit und das Arbeitseinkommen: Junge Deutsche sind im Bereich Arbeitslosigkeit weniger benachteiligt als ihre Altersgenossen in anderen Ländern, doch sind sie stärker benachteiligt, was ihr Arbeitseinkommen betrifft.






Im Allgemeinen schneiden Menschen mit Hochschulbildung bei einer Vielzahl von Faktoren, die die Lebensqualität bestimmen, tendenziell besser ab als Menschen mit lediglich einer Sekundarschulbildung. In Deutschland sind diese bildungsbezogenen Unterschiede bei Faktoren wie Wohlstand, Arbeitslosigkeit, Gesundheitswahrnehmung, Kompetenzen von Erwachsenen und Zivilengagement größer als im OECD-Durchschnitt. In den Bereichen Beschäftigung und kognitive Fähigkeiten 15-Jähriger sind diese Unterschiede jedoch vergleichsweise gering. Darüber hinaus ist es wahrscheinlicher, dass Menschen mit einem Hochschulabschluss in Deutschland länger arbeiten und weniger mit der Wasserqualität vor Ort zufrieden sind als Menschen mit einer Sekundarschulbildung.

Bei den meisten Indikatoren zur Deprivation befindet sich Deutschland im „Mittelfeld“, doch weist das Land bei sechs von 20 Indikatoren vergleichsweise niedrige Deprivationsniveaus auf. Dazu zählen Arbeitslosigkeit, Überlastung durch Wohnkosten, geringes Bildungsniveau und Unzufriedenheit mit Wasser. Hingegen ist in den Bereichen „Gesundheitswahrnehmung“ und „lange Arbeitszeiten“ ein vergleichsweise hohes Maß an Deprivation zu beobachten.

Abbildung 5.3: Ungleichheiten im Wohlbefinden in Deutschland

	Vertikale Ungleichheit ⁴⁵	Horizontale Ungleichheit ⁴⁶ durch			Deprivation ⁴⁷
		Geschlecht	Alter	Bildung	
		Frauen im Vergleich zu Männern	Junge Menschen im Vergleich zu Menschen mittleren Alters	Sekundarschulbildung im Vergleich zu Hochschulbildung	
 Haushaltseinkommen					
Nettovermögen der privaten Haushalte					
Verdienst					
 Niedriglohn					
Beschäftigung					
Arbeitslosigkeit					
 Erschwinglicher Wohnraum					
Zimmer pro Person					
Lebenserwartung					
 Gesundheitswahrnehmung					
Arbeitszeit					
 Arbeitsfreie Zeit					
Bildungsniveau					
 Kognitive Fähigkeiten 15-Jähriger					
Kompetenzen von Erwachsenen					
 Zeit für soziale Kontakte					
Soziale Unterstützung					
 Wahlbeteiligung					
Politische Mitsprache					
 Luftqualität					
Wasserqualität					
 Gewaltsame Todesfälle					
Opfer von Verbrechen (Selbstauskunft)					
 Lebenszufriedenheit					
Negative Gefühlsbilanz					

Anmerkung:

-  Oberes Drittel der OECD-Länder
-  Mittleres Drittel der OECD-Länder
-  Unteres Drittel der OECD-Länder
-  Datenlücken
-  Keine Messung

Quelle: OECD (2017c)

⁴⁵ Vertikale Ungleichheiten beschreiben, wie ungleichmäßig die Ergebnisse in der gesamten Gesellschaft verteilt sind, bspw. wie groß die Unterschiede zwischen den Menschen am unteren Ende und am oberen Ende der Verteilung sind.

⁴⁶ Horizontale Ungleichheiten beschreiben Unterschiede bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die sich durch spezifische Merkmale kennzeichnen (wie Männer und Frauen, jung und alt, Menschen mit höherem und niedrigerem Bildungsniveau).

⁴⁷ Deprivation beschreibt den Anteil der Menschen, die unterhalb eines bestimmten Niveaus an Lebensqualität leben (wie zum Beispiel Menschen, die in Einkommensarmut oder in einem überbelegten Haushalt leben).

5.2.2 Better Life Index

Der *Better Life Index* ist eine interaktive Webseite, über die die Nutzer die Lebensqualität in verschiedenen Ländern der OECD und darüber hinaus anhand von Indikatoren zur Lebensqualität vergleichen können, die in How's Life? verwendet werden. Die Nutzer können die unten aufgezeigten elf Dimensionen auf Grundlage ihrer persönlichen Prioritäten im Leben individuell gewichten und daraufhin ermitteln, wie einzelne Länder im Vergleich abschneiden.

Abbildung 5.4: Aktuelle Dimensionen zur Messung der Lebensqualität



Die Nutzer können ihre Index-Ergebnisse zudem in ihren Netzwerken, aber auch mit der OECD teilen. Auf diese Weise kann die OECD wertvolle Informationen darüber gewinnen, welche Lebensbereiche den Nutzern wichtig sind und inwiefern sich diese Präferenzen in verschiedenen Ländern und Bevölkerungsgruppen unterscheiden.

Seit der Better Life Index im Mai 2011 an den Start ging, wurde er mehr als zehn Millionen mal aufgerufen – und zwar von Menschen in nahezu jedem Land der Erde. Insgesamt kommt der Index auf über 26 Millionen Seitenaufrufe. Bislang haben mehr als 451.000 Menschen in Deutschland die Webseite besucht, womit Deutschland bei der Nutzerquote im Ländervergleich den siebten Platz einnimmt⁴⁸. Die Städte Berlin (13 Prozent der Aufrufe), München, Hamburg, Köln und Frankfurt belegen innerhalb Deutschlands die Spitzenplätze.

Die Länder-Ergebnisse vergleichen die Bewertungen von Besuchern der Webseite aus Deutschland mit durchschnittlichen Antworten jener Besucher, die ihren Index freiwillig mit der OECD geteilt haben⁴⁹. Sie bilden nur einen Richtwert und sind nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Für deutsche Nutzer des Better Life Index sind Lebenszufriedenheit, Gesundheit und Bildung die drei wichtigsten Anliegen und unterscheiden sich damit im Wesentlichen nicht von der Priorisierung der durchschnittlichen Nutzer.

⁴⁸ Nutzerinformationen für Deutschland beruhen auf den zwischen Mai 2011 und September 2017 übermittelten Indizes.

⁴⁹ Stand März 2019.

5.3 OECD Regional Well-Being

Menschen möchten ein gutes Leben dort genießen, wo sie leben. Daher kann es sinnvoller sein, die lokalen Erfahrungen in den Fokus zu stellen und nicht nur einen nationalen Durchschnitt abzubilden. Ein umfassendes Bild von Wirtschaft und Gesellschaft muss erfassen, was die Menschen an ihren unmittelbaren Lebensbedingungen schätzen, wie sie sich verhalten, wenn ihre Erwartungen nicht erfüllt werden, und wie lokale Dienstleistungen zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten und einem gesünderen Leben beitragen. Regionale Wohlstandsindikatoren helfen zu erkennen, welche Faktoren ein besseres Leben für alle Menschen in der Gesellschaft ausmachen.

Die Regionen können Wohlstandsindikatoren für viele Zwecke gemäß ihren spezifischen Prioritäten und Bedürfnissen verwenden. Diese Indikatoren können den Regionen dabei helfen, ihre relativen Stärken und Schwächen im Wohlbefinden zu erkennen, Trends zu beobachten und mit denen an anderen Orten zu vergleichen. Sie können auch auf bestimmte Herausforderungen des Wohlbefindens aufmerksam machen. Schließlich können sie die Prioritätensetzung der Politik beeinflussen und die wichtigsten Anliegen der Bürger berücksichtigen.

5.3.1 How's Life in Your Region?

How is Life in your Region? bietet einen einheitlichen Rahmen für die Messung des Wohlergehens der Menschen auf regionaler Ebene. Der Rahmen wurde zur Verbesserung der Politikkohärenz und Wirksamkeit entwickelt, indem ausgehend von der Better Life Initiative die elf Dimensionen des Wohlbefindens untersucht wurden, die die materiellen Bedingungen der Menschen (Einkommen, Beschäftigung und Wohnverhältnisse) und ihre Lebensqualität (Gesundheit, Bildung, Umwelt, Sicherheit, Gemeinsinn, Lebenszufriedenheit, Zivilengagement und Zugang zu Dienstleistungen) bestimmen. Die elf Dimensionen ergeben sich sowohl aus den Merkmalen von Individuen als auch denen jedes einzelnen Gebiets. Die Messung der elf Wohlfahrtsdimensionen mit Hilfe einer Reihe vergleichbarer Indikatoren in 395 OECD-Regionen zeigt, dass sich die Ergebnisse des Wohlergehens in den verschiedenen Regionen auf sehr unterschiedliche Weise manifestieren. Die Unterschiede unter den Regionen eines Landes sind oft größer als zwischen den einzelnen Ländern. Beispielsweise ist der Unterschied im Bildungsniveau der Erwerbsbevölkerung zwischen dem Baskenland und Andalusien ähnlich dem zwischen Spanien und Schweden. Solche regionalen Unterschiede können die Wohlfahrtskosten erhöhen, den sozialen Zusammenhalt gefährden und die nationale Leistungsfähigkeit untergraben. Länder mit größeren regionalen Unterschieden in Bezug auf Arbeitsplätze, Bildung und Zugang zu Dienstleistungen weisen auf Länderebene oftmals schlechtere Ergebnisse auf.

Eine gleichmäßigere Verteilung der Ergebnisse des Wohlstands kann sich positiv auf das Leben der Menschen auswirken und zur Stärkung der regionalen Belastbarkeit beitragen. Regionen mit geringeren Einkommensunterschieden verzeichneten insbesondere seit der Wirtschaftskrise im Durchschnitt relativ höhere Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Allerdings variieren sowohl der durchschnittliche Wohlstand als auch dessen Verteilung in den einzelnen Regionen erheblich. Neue Daten zur Einkommensungleichheit auf subnationaler Ebene zeigen beispielsweise, dass Einkommensungleichheiten in großen Städten in der Regel höher sind (OECD 2014b).

Regionen verfügen über unterschiedliche Kapazitäten und Einflussmöglichkeiten, das Wohlbefinden der Bevölkerung im Zeitablauf zu beeinflussen. Während sich die Beschäftigungssituation in nur wenigen Jahren ändern kann, implizieren Veränderungen in anderen Dimensionen wie Sicherheit und Bildung längerfristige Investitionen. So wurden beispielsweise 80 Prozent bzw. 90 Prozent der OECD-Regionen, die im Jahr 2000 in den Dimensionen Sicherheit bzw. Bildung im unteren Quintil eingestuft wurden, auch noch in 2013 demselben Quintil zugeordnet (OECD 2014b).

Unterschiedliche Dimensionen des Wohlergehens können zudem gegeneinander arbeiten oder sich gegenseitig verstärken. Die Berücksichtigung von Komplementaritäten und Kompromissen zwischen den Dimensionen trägt folglich zur Verbesserung der Politikkohärenz bei. Bürger können die Gestaltung und Umsetzung des Policy-Mix durch die Qualität der lokalen Governance und der Institutionen maßgeblich beeinflussen.

5.3.2 Regional Well-Being am Beispiel Thüringens

Die interaktive Website *Regional Well-Being* ist ein Ansatz, um bei den Menschen eine Diskussion über das Wohlbefinden in ihrer Heimatregion zu initiieren. Beim Aufruf der Website lokalisiert das Web-Tool die Region, in der sich der Benutzer befindet, und zeigt, wie die Region in Bezug auf die elf OECD-Themen des Wohlbefindens abschneidet. Für jedes Thema wird der Region eine Bewertung auf einer Skala von 0 bis 10 zugewiesen, die auf einem oder mehreren Indikatoren basiert. Eine höhere Punktzahl zeigt eine bessere Leistung in einem Themenbereich im Vergleich zu allen anderen OECD-Regionen an. Das regionale Wohlbefinden wird grafisch mittels einer Blume mit elf Blütenblättern (stellvertretend für die elf Themengebiete) dargestellt. Die Länge eines jeden Blütenblattes spiegelt die Bewertung der Region im Vergleich zu den anderen OECD-Regionen wider.

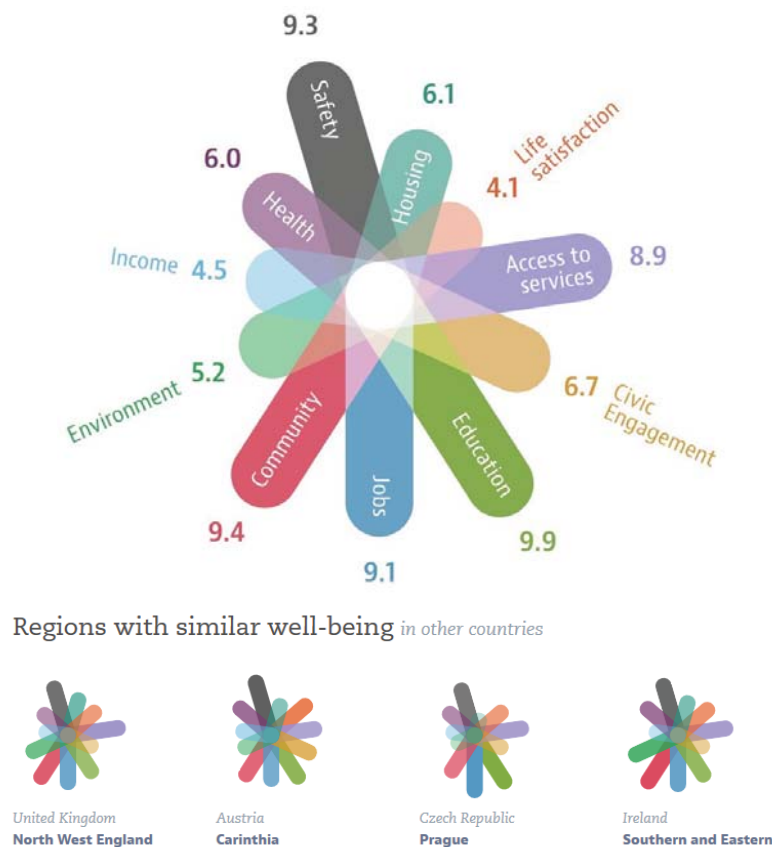
Das Web-Tool stellt eine Übersicht zur Performance von Regionen in Bezug zu den OECD-Dimensionen dar, es enthält aber keinen zusammengesetzten regionalen Wohlstandsindex. Der Kompromiss zwischen einem zusammengesetzten Index (der eine einheitliche Sichtweise vermittelt, Informationen jedoch verwässern kann) und einer Reihe von Indikatoren (die detaillierte Informationen bieten, aber schwieriger zu kommunizieren sind), ist in Fachkreisen ausführlich diskutiert worden. Wie die OECD (2014b) unterstreicht, hat sich die Umsetzung eines zusammengesetzten Index in konkrete politische Botschaften und Maßnahmen als eine komplexe Aufgabe für die regionalen Entscheidungsträger erwiesen. Daher ermöglicht das Web-Tool keine zusammenfassende Aussage zum allgemeinen Wohlbefinden in einer Region. Stattdessen präsentiert die OECD die Informationen so, dass die Benutzer die relative Wichtigkeit jedes Themas berücksichtigen und ihre persönliche Gewichtung einbringen können.

Abbildung 5.5 zeigt das Abschneiden Thüringens bezüglich der elf OECD-Dimensionen der Lebensqualität. Da die Wohlbefindensindikatoren in verschiedenen Einheiten gemessen werden – z. B. das verfügbare Haushaltseinkommen pro Kopf in USD, die Wahlbeteiligung als Prozentsatz der registrierten Wähler, die bei den letzten nationalen Wahlen gewählt haben – müssen die Indikatoren modifiziert werden, um auf einer einheitlichen Skala dargestellt werden zu können. Diesbezüglich normalisiert die OECD die Werte mittels der Min-Max-Methode auf eine Skala von 0 bis 10. Dies geschieht in drei Schritten:

1. Identifizierung der OECD-Regionen mit dem niedrigsten (Min) und dem höchsten (Max) Ursprungswert für jeden Indikator.
2. Normalisierung jeden Indikators mit der Min-Max-Methode, d. h. höchster Ursprungswert erhält den Skalenwert 10, niedrigster Ursprungswert den Skalenwert 0, Ursprungswerte oberhalb des niedrigsten und unterhalb des höchsten Ursprungswerts werden relativ zu ihrem Abstand zur Ober- und Untergrenze einsortiert.
3. Bei mehreren Indikatoren für eine Dimension wird der Mittelwert der normalisierten Indikatorenwerte gebildet.

In der Bewertung der Dimensionen des Wohlbefindens schneidet Thüringen besonders in den Bereichen Sicherheit, Gemeinsein, Bildung, Beschäftigung oder auch Zugang zu Dienstleistungen sehr gut ab. In Bezug auf Einkommen und Lebenszufriedenheit besteht allerdings Aufholbedarf.

Abbildung 5.5: Regional Well-Being von Thüringen



Quelle: OECD (aufgerufen am 18.03.2019)

Zudem zeigt das Webtool Regionen aus anderen Ländern an, die ein ähnliches Wohlbefinden aufweisen wie die ausgewählte Region. Die Berechnung zur Identifizierung ähnlicher Regionen basiert auf der Summe der absoluten Unterschiede in den Werten der einzelnen Dimensionen, der sogenannten Manhattan-Distanz. Wenn ein Wert in einer Dimension nicht verfügbar ist, wird die Differenz standardmäßig auf 5 gesetzt. Die vier wichtigsten Regionen aus verschiedenen Ländern mit der geringsten Entfernung zur ausgewählten Region werden angezeigt. Im Fall von Thüringen sind das Nordwestengland (UK), Kärnten (Österreich), Prag (Tschechien) und die Südost Region Irlands.

Darüber hinaus ist eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Dimensionen der Lebensqualität möglich. Diesbezüglich präsentiert [Abbildung 5.6](#):

- den normalisierten Skalenwert der einzelnen Dimensionen,
- die Positionierung einer Region in Relation zu den anderen Regionen desselben Landes,
- die relative Position im Vergleich zu allen OECD-Regionen,
- den Entwicklungstrend (Darstellung durch Pfeil) der relativen Rangentwicklung einer Region im letzten Jahrzehnt (positiver/negativer Trend bei Verbesserung/Verschlechterung um 5 Prozent gegenüber Vorperiode) sowie
- für jede Dimension die verwendeten Indikatoren mit ihren Ursprungswerten.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern nimmt Thüringen eine Spitzenposition in den Dimensionen Bildung und Gemeinsinn ein. In den Dimensionen Sicherheit, Zugang zu Dienstleistungen und Beschäftigung erreicht Thüringen zwar sehr gute Skalenwerte, doch im Vergleich mit den anderen Bundesländern rangiert Thüringen nur im Mittelfeld. Erweitert sich der Blickwinkel auf die gesamte OECD wird deutlich, dass Thüringen zwar nur einen mittelmäßigen Skalenwert und eine sehr schlechte Platzierung im Vergleich der Bundesländer in Bezug auf das durchschnittliche Jahreseinkommen aufweist, aber dieses Einkommen der Thüringerinnen und Thüringer von 20.361 USD gleichzeitig zu den Top 36 Prozent der Einkommen aller OECD-Regionen zählt.

Abbildung 5.6: Kategorien des OECD Regional well being für Thüringen



Quelle: OECD (aufgerufen am 18.03.2019)

5.4 Zusammenfassung

Die OECD Better Life Initiative wurde 2011 ins Leben gerufen und konzentriert sich auf all jene Aspekte des Lebens, die für Menschen wichtig sind und ihre Lebensqualität maßgeblich bestimmen. Die Initiative besteht aus einer Vielzahl von regelmäßig aktualisierten Indikatoren und aus einer eingehenden Untersuchung spezifischer Themen, die in dem Bericht *How's Life?* veröffentlicht werden. Der Bericht *How's Life?* erscheint alle zwei Jahre und liefert anhand einer Reihe international vergleichbarer Indikatoren ein umfassendes Bild des Wohlbefindens in OECD-Staaten und ausgewählten Partnerländern. Betrachtet werden elf Dimensionen der aktuellen Lebensqualität. Darüber hinaus werden vier Arten von Ressourcen beleuchtet, die dazu beitragen, das Wohlbefinden dauerhaft aufrechtzuerhalten: Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital. Neben den *How's Life?* Berichten umfasst die OECD Better Life Initiative interaktive Webseiten – u. a. den Better Life Index und Regional Well-Being –, sowie mehrere methodische Studien und Forschungsprojekte, um die vorhandenen Informationsgrundlagen zu verbessern, mit dem Ziel, das Niveau der Lebensqualität sowie die Trends und Einflüsse beim Wohlbefinden zu verstehen. Regionen und Städte, die eine Wohlfahrtsstrategie verfolgen wollen, um die gegenwärtigen Lebensbedingungen und die zukünftigen Möglichkeiten für ihre Bürger zu verbessern, sollten die folgenden Schritte in Betracht ziehen:

- Umsetzung der Wohlfahrtsziele in politikrelevante Indikatoren. Die Messung des Wohlstands auf regionaler Ebene muss eindeutig an regionalpolitische Ziele geknüpft sein, die zwischen und auf Regierungsebenen abgestimmt sind.
- Auswahl der Indikatoren. Es sollte eine breite Konsultation erfolgen, um sich auf einen begrenzten Satz von Schlüsselindikatoren zu verständigen, der die lokalen Prioritäten und Werte widerspiegelt.
- Identifizierung von Baselines und angestrebten Ergebnissen. Die Festlegung eines klaren Ausgangspunkts und einer Reihe von zu erreichenden Zielen trägt dazu bei, den öffentlichen Handlungsablauf im Hinblick auf eine transparente Zeitachse und messbare Zwischenziele zu gestalten.
- Überwachung der Fortschritte und Bewertung der Potenziale verschiedener Orte. Regionale Indikatoren für das Wohlbefinden stellen ein Instrument dar, um Veränderungen im Zeitverlauf zu verfolgen und die spezifischen Ressourcen für die Entwicklung in verschiedenen Gemeinschaften zu identifizieren.
- Förderung des Engagements der Bürger und Kommunikation der Ergebnisse. Durch die frühzeitige Einbindung der Bürger in die Messinitiative werden Handlungsimpulse gesetzt, wenn nötig die Politik angepasst und die Rechenschaftspflicht und das Vertrauen erhöht.

Die OECD Better Life Initiative hilft somit politischen Akteuren Entscheidungen zu treffen, die die Lebensqualität verbessern können. Dies kann die Verbindung der Politik mit der Lebensrealität der Menschen verbessern und Unterstützung für notwendige politische Maßnahmen erzeugen. Die Webtools der Initiative haben das Potential das Zivilengagement zu steigern, indem die Nutzer aufgefordert werden, ihren eigenen Better Life Index zu erstellen, ihre Präferenzen zu den wichtigsten Aspekten des Wohlbefindens mitzuteilen und somit letztlich das politische Verständnis der Nutzer zu verbessern.

Literatur

Alkire, S. & M.B. Sarwar (2009): *Multidimensional Measures of Poverty and Well-being*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford Department of International Development, University of Oxford.

Anand, P., Durand, M. & J. Heckman (2011): „Editorial: The Measurement of Progress – some achievements and challenges“, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 174, pp. 851-855.

FSO (2015): Sustainable Development – A Brief Guide 2015: 17 key indicators to measure progress. Swiss Federal Statistical Office, Neuchâtel.

www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/349919/master

OECD (2019): *How's Life in the Digital Age?: Opportunities and Risks of the Digital Transformation for People's Well-being*, OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/9789264311800-en>

OECD (2018): *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris

https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en

OECD (2017a): *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>

OECD (2017b): *OECD Guidelines on Measuring the Quality of the Working Environment*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264278240-en>

OECD (2017c): *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.

http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en

OECD (2014a): *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, OECD Publishing, Paris.

<https://dx.doi.org/10.1787/9789264214262-en>

OECD (2014b): *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>

OECD (2013a): *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>

OECD (2013b): *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>

OECD (2013c): *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264194878-en>

Sen, A. (1985): *Commodities and Capabilities*, North-Holland Publishing, Amsterdam.

Statistics New Zealand (2011): *Key findings on New Zealand's progress using a sustainable development approach: 2010*. Statistics New Zealand, Wellington.

www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/Measuring-NZ-progress-sustainable-dev-%20approach/key-findings-2010.aspx

Stiglitz, J., Sen, A. & J.-P. Fitoussi (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

www.insee.fr/en/information/2662494

UNECE (2014): *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*, United Nations, New York and Geneva.

www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/CES_SD_web.pdf

United Nations (2009): *Measuring Sustainable Development*, United Nations, prepared in cooperation with the OECD and the Statistical Office for European Communities (Eurostat), New York and Geneva.

UNU-IHDP & UNEP (2012): *Inclusive Wealth Report 2012. Measuring progress towards sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen

Prof. Dr. Hans Diefenbacher

Dr. Benjamin Held

Dorothee Rodenhäuser

Institut für interdisziplinäre Forschung (FEST) Heidelberg

Inhalt

6	Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen	125
6.1	Einleitung	125
6.2	Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen (RWI TH)	125
6.2.1	Das Konstruktionsprinzip des Regionalen Wohlfahrtsindex	125
6.2.2	Möglichkeiten und Grenzen des NWI und RWI	127
6.2.3	Zu den Datengrundlagen des RWI Thüringen	128
6.2.4	Ergebnisse des RWI Thüringen	129
6.2.4.1	Der RWI TH 1999 bis 2016 im Vergleich mit dem BIP	129
6.2.4.2	Übersicht über wohlfahrtsstiftende und wohlfahrtsmindernde Komponenten	131
6.2.4.3	Pro-Kopf-Betrachtung des RWI TH	133
6.2.4.4	Vergleich des RWI TH mit NWI, RWI SH und RWI RLP (pro Kopf)	134
6.2.5	Nachhaltige Wege zur Steigerung der Wohlfahrt – Szenariorechnungen des RWI TH bis 2030	136
6.2.5.1	Szenario 1: Umsetzung der Ziele der Energie- und Klimaschutzpolitik	136
6.2.5.2	Szenario 2: Reduktion der Einkommensungleichheit	138
6.2.5.3	Kombinierte Auswirkungen der Szenarien 1 und 2 auf den RWI TH	139
6.3	Schlussbetrachtungen & Fazit	140
	Literatur	142
	Anhang	142

Prof. Dr. Hans Diefenbacher ist stellv. Leiter des Instituts für Interdisziplinäre Forschung (FEST) und apl. Professor für Volkswirtschaftslehre am Alfred-Weber-Institut der Universität Heidelberg. Im Jahr 2009 veröffentlichte er gemeinsam mit Roland Zieschank und unter Mitarbeit von Dorothee Rodenhäuser erstmals das Konzept des Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI). Seitdem wurde der NWI regelmäßig überarbeitet (zuletzt 2019) und für einige Bundesländer auch ein regionaler Wohlfahrtsindex (RWI) veröffentlicht.

Dr. Benjamin Held und Dorothee Rodenhäuser, M.A. sind wissenschaftliche Mitarbeitende im Arbeitsbereich Frieden und Nachhaltige Entwicklung des Instituts für Interdisziplinäre Forschung (FEST) Heidelberg.

6 Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen

6.1 Einleitung

Woran sollte sich die Politik von Thüringen orientieren, um das Wohlergehen der Bewohnerinnen und Bewohner des Landes jetzt und in der Zukunft zu befördern? Welche Indikatoren oder Indices zeigen die „richtige“ Richtung und können der Politik eine Orientierungshilfe sein?

Seit Jahrzehnten wird die Frage diskutiert, ob sich das Bruttoinlandsprodukt als Maß für die Wohlfahrt einer Gesellschaft eignet oder zumindest in einer engen Korrelation zur Entwicklung ihrer Wohlfahrt steht, oder ob es im Gegenteil sogar als Wohlfahrtsmaß gänzlich ungeeignet ist und falsche Orientierungspunkte für die Politik setzt. In den letzten Jahren verbreitete sich in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend eine wachstumskritische Haltung. Vor allem in den entwickelten Industrieländern hat sich in den letzten zwanzig Jahren gezeigt, dass Wirtschaftswachstum nicht notwendigerweise zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung insgesamt und zur Erhöhung des Einkommensniveaus der Mehrheit der Menschen führt. Wenn sich dies so verhält, dann wäre für Politik und Gesellschaft eine zumindest ergänzende Orientierung an einem alternativen Wohlfahrtsmaß wünschenswert.

Diese Überlegungen sind das Motiv aller Arbeiten, die sich mit dem Nationalen und dem Regionalen Wohlfahrtsindex als ergänzende Alternative zum Bruttoinlandsprodukt beschäftigen. Der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI)⁵⁰ wurde zum ersten Mal 2009 vorgelegt, der auf dem NWI aufbauende RWI für Thüringen 2013 veröffentlicht. In der vorliegenden Studie wird der Regionale Wohlfahrtsindex für Thüringen (RWI TH) auf Basis aktueller Daten berechnet und mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Bundeslandes verglichen. Zwei Szenariovarianten werden für bestimmte politische Schwerpunktsetzungen bis zum Jahr 2030 durchgerechnet. Mit diesen Berechnungen soll ein Beitrag zu einer anderen Sichtweise auf das Verhältnis von Wachstum und Wohlfahrt geleistet werden.

6.2 Regionaler Wohlfahrtsindex Thüringen (RWI TH)

6.2.1 Das Konstruktionsprinzip des Regionalen Wohlfahrtsindex

Der Regionale Wohlfahrtsindex (RWI) beruht auf dem Nationalen Wohlfahrtsindex für Deutschland (Diefenbacher et al. 2013). Dabei handelt es sich um einen sogenannten Accounting-Ansatz, der eine Korrektur der zentralen Defizite des BIP als Wohlfahrtsmaß anstrebt. Es fließen Komponenten ein, die Wohlfahrtsaspekte wie soziale Gerechtigkeit, unbezahlte gesellschaftliche Arbeit, Umweltschäden und Ressourceninanspruchnahme zu erfassen suchen. Mit Ausnahme der Einkommensverteilung müssen alle Komponenten in monetärer Form vorliegen oder jedenfalls prinzipiell vorliegen können.

⁵⁰ Wenn im Folgenden von dem Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI) oder dem Regionalen Wohlfahrtsindex (RWI) die Rede ist, so wird jeweils auf Konzepte der Autoren und der Autorin des vorliegenden Beitrags Bezug genommen, die diese zusammen mit Roland Zieschank vom Forschungszentrum für Umweltpolitik der FU Berlin entwickelt haben.

Die in Geldeinheiten berechneten Komponenten werden um Änderungen des Preisniveaus bereinigt, um im Zeitverlauf vergleichbar zu sein.⁵¹ Anschließend werden alle Komponenten zu einem Gesamtindex aggregiert.

Das Konstruktionsprinzip des RWI kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Basisgröße der Berechnung ist der private Konsum, der mit einem Maß für die Ungleichheit der Einkommensverteilung, dem Gini-Index, gewichtet wird.⁵²
- Hinzuaddiert wird die nicht über den Markt vermittelte Wertschöpfung durch unbezahlte Tätigkeiten im Haushalt (Haus- und Familienarbeit) sowie ehrenamtliche Arbeit und Nachbarschaftshilfe.
- Ein Teil der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung wird ebenfalls als wohlfahrtsstiftend berücksichtigt.
- Es erfolgt eine Korrektur für das zeitliche Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen dauerhafter Konsumgüter: Die Ausgaben für Gebrauchsgegenstände, welche länger als ein Jahr genutzt werden, müssen im Jahr des Kaufs abgezogen, der Nutzenstrom aus dem Bestand dauerhafter Konsumgüter im jeweiligen Jahr hinzuaddiert werden.
- Komponenten, die wohlfahrtsmindernde soziale und ökologische Aspekte erfassen, werden abgezogen. Darunter fallen im sozialen Bereich unter anderem Kosten von Kriminalität und Verkehrsunfällen, im ökologischen Bereich defensive Ausgaben für die Reparatur von Umweltschäden und Schadenskosten für Umweltbelastungen wie Luftverschmutzung und Treibhausgasemissionen. Darüber hinaus werden Ersatzkosten für den Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger berücksichtigt sowie – im Prinzip – die Kosten der Atomenergienutzung.

In der aktuellen Grundform umfasst der RWI insgesamt 20 Komponenten (siehe [Tabelle 6.1](#)). Für Thüringen konnten 18 Komponenten berechnet werden. Die Berechnung der Komponente 16 „Verlust bzw. Gewinn durch Biotopflächenänderungen“ war in Ermangelung aussagekräftiger Daten nicht möglich. Die Berechnung von Komponente 20 „Kosten der Atomenergienutzung“ war nicht notwendig, da in Thüringen keine Atomkraftwerke angesiedelt sind.

Mit dem BIP teilt der RWI unter anderem die Eigenschaft, ein an geographischen Grenzen ausgerichtetes Maß zu sein: Berücksichtigt werden nur Kosten und Nutzen, die das Territorium des Gebietes betreffen, für das der Index berechnet wird. Umweltschäden, die beispielsweise aufgrund des inländischen Konsums von im Ausland produzierten Gütern am Ort der Produktion auftreten, werden damit nicht erfasst.

⁵¹ Die Preisbereinigung erfolgt für den RWI Thüringen zum Basisjahr 2010.

⁵² Dies beruht auf der Annahme, dass der Konsum von Gütern und Dienstleistungen den Haushalten grundsätzlich Nutzen stiftet. Gleichzeitig ist wohlfahrtstheoretisch davon auszugehen, dass ein zusätzlicher Euro Einkommen den Nutzen eines ärmeren Haushalts stärker erhöht als den eines reicheren Haushalts. Der Wohlfahrtsgewinn durch Konsum fällt daher in der Tendenz höher aus, je eher das Einkommen in einer Gesellschaft gleich verteilt ist.

Tabelle 6.1: Übersicht der Einzelkomponenten des RWI

Nr.	Komponente	+ / –
1	Index der Einkommensverteilung	
2	Gewichteter privater Konsum	+
3	Wert der Hausarbeit	+
4	Wert der ehrenamtlichen Arbeit	+
5	Öffentliche Ausgaben für Gesundheits- und Bildungswesen	+
6	Kosten und Nutzen dauerhafter Konsumgüter	+ / –
7	Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	–
8	Kosten durch Verkehrsunfälle	–
9	Kosten durch Kriminalität	–
10	Kosten durch Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum (Merkposten)	–
11	Gesellschaftl. Ausgaben zur Kompensation von Umweltbelastungen	–
12	Kosten durch Wasserbelastungen (Merkposten)	–
13	Kosten durch Bodenbelastungen (Merkposten)	–
14	Kosten durch Luftverschmutzung	–
15	Kosten durch Lärmbelastung	–
16	Verlust bzw. Gewinn durch Biotopflächenänderungen (für TH aktuell nicht berechenbar)	+ / –
17	Verlust bzw. Gewinn durch Änderung landwirtschaftlicher Fläche	+ / –
18	Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger	–
19	Kosten durch Treibhausgase	–
20	Kosten der Atomenergienutzung (für TH nicht relevant, da keine AKW in Thüringen vorhanden)	–

6.2.2 Möglichkeiten und Grenzen des NWI und RWI

Der NWI – und damit auch der darauf aufbauende RWI – erheben nicht den Anspruch, die gesellschaftliche Wohlfahrt eines Landes in allen Facetten abzubilden. Der Index zeigt vor allem, dass soziale, ökologische und auch ökonomische Aspekte, die nicht oder sogar mit dem falschen Vorzeichen in die Berechnung des BIP eingehen, die Wohlfahrt eines Landes maßgeblich beeinflussen können.

Er weist damit darauf hin, dass ein Wohlfahrtsmaß für das 21. Jahrhundert sich nicht allein auf die Erfassung der über den Markt vermittelten Wertschöpfung verlassen kann.

Wie jedes Maß für ein so komplexes Konzept wie gesellschaftliche Wohlfahrt unterliegt auch der NWI zahlreichen Beschränkungen, von denen hier zu Anfang einige genannt werden sollen. So beruht der Index auf der Grundannahme, dass die Summe individueller Konsumausgaben eine adäquate Ausgangsgröße für die Betrachtung gesellschaftlicher Wohlfahrt ist und dass Konsumsteigerungen *ceteris paribus* die Wohlfahrt steigern. Dass sich der Gesamtindex durch Addition und Subtraktion in Geldeinheiten ausgedrückter Elemente berechnet, impliziert zudem rechnerisch die in der Wirklichkeit nicht gegebene vollständige Substituierbarkeit unterschiedlicher wohlfahrtsrelevanter Aspekte. Aus einem positiven Trend des NWI lässt sich daher unter anderem nicht erkennen, ob die Wohlfahrtsentwicklung eines Landes zum Beispiel längerfristig ökologisch tragfähig wäre. Grenzen resultieren aber nicht nur aus der Methodik und ihren Implikationen, sondern auch aus der Verfügbarkeit von Daten: Gerade im Umweltbereich können wichtige Bereiche wie etwa Biodiversitätsverluste noch immer nicht adäquat einbezogen werden, so dass derzeit von einer Unterbewertung ökologischer Aspekte im NWI auszugehen ist.

6.2.3 Zu den Datengrundlagen des RWI Thüringen

Die Datenlage für Thüringen ist der anderer Bundesländer ähnlich. Das Thüringer Landesamt für Statistik sowie länderübergreifende Plattformen für amtliche Daten wie beispielsweise die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder stellen ein breites Datenangebot bereit, das für die Berechnung des RWI genutzt werden konnte. Stellenweise ist gegenüber der Berechnung des RWI Thüringen 2013 eine bessere Datenverfügbarkeit festzustellen, so beispielsweise durch die Erstellung eines Emissionskatasters für Luftschadstoffe.

Dennoch sind nicht in allen Bereichen landesspezifische Angaben vorhanden, die mit den Rechenverfahren des RWI kompatibel und über den gesamten Betrachtungszeitraum vorhanden sind. Eine Reihe der Komponenten des RWI wird daher auf Basis gesamtdeutscher Werte auf die Situation in Thüringen heruntergebrochen.

Einige zentrale Punkte seien genannt:

- Umweltkosten in den Bereichen Wasser (Komponente 12) und Boden (Komponente 13) sowie Biodiversitätsverluste (Komponente 16) können bisher nicht angemessen berücksichtigt werden. Auch die übrigen Bewertungen der Umweltkosten spiegeln voraussichtlich nicht deren vollen Umfang wider.
- Für die Jahre 1999 bis 2004 musste der Gini-Koeffizient für Thüringen auf Basis der ostdeutschen Entwicklung geschätzt werden, da Daten aus dem Mikrozensus erst ab dem Jahr 2005 vorliegen.
- Die Schätzung des Beitrags von Hausarbeit und ehrenamtlichem Engagement zur gesellschaftlichen Wohlfahrt erfordert Daten zur Zeitverwendung der Bevölkerung, die bislang nur in großen Abständen und auf gesamtdeutscher Ebene erhoben werden.
- Die Berechnung der Ersatzkosten für den Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger erfordert

das Zusammenführen zahlreicher Daten, die insbesondere zu Beginn und am Ende der Zeitreihe zum Teil lückenhaft sind.

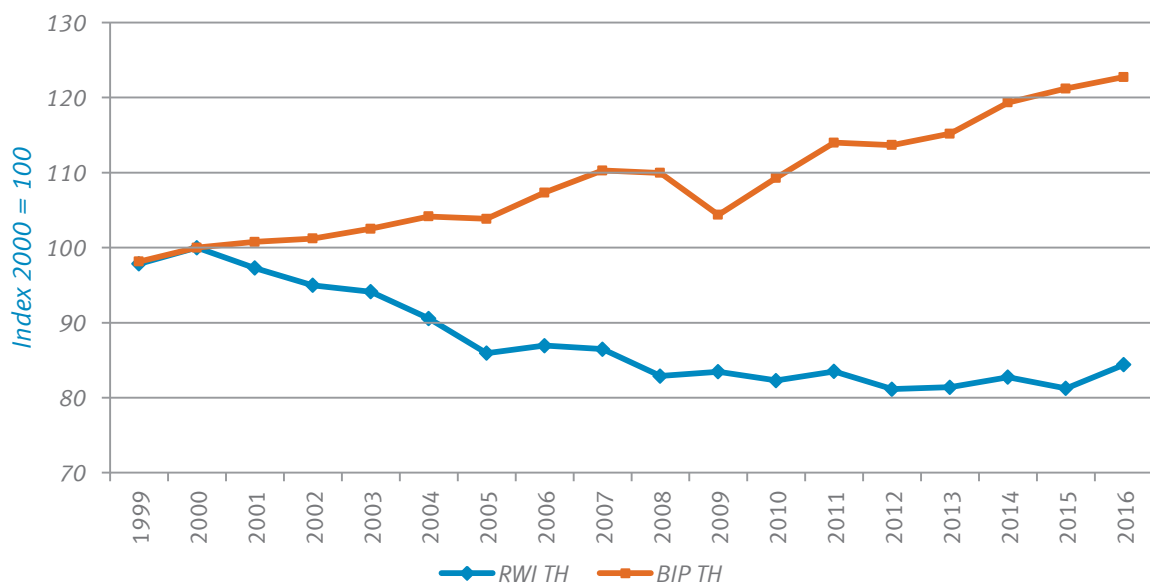
Vor diesem Hintergrund muss der RWI für TH – wie auch die Ergebnisse für andere Bundesländer und die Zeitreihe des Nationalen Wohlfahrtsindex – als Forschungsergebnis betrachtet werden, das für künftige Verbesserungen nach wie vor offensteht. Dazu gilt es auch, Datenlücken zu schließen und die Potentiale existierender Datenbestände noch besser zu nutzen.

6.2.4 Ergebnisse des RWI Thüringen

6.2.4.1 Der RWI TH 1999 bis 2016 im Vergleich mit dem BIP

Die Veränderungen des RWI TH können derzeit über einen Zeitraum von 18 Jahren mit der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) in Thüringen verglichen werden. Dafür wurden sowohl der RWI als auch das preisbereinigte BIP für das Basisjahr 2000 auf den Indexwert 100 normiert.⁵³

Abbildung 6.1: RWI Thüringen und BIP im Vergleich



Über den gesamten Berichtszeitraum von 1999 bis 2016 betrachtet, lässt sich in Thüringen beim BIP eine Steigerung um 25 Punkte ausgehend von einem Indexwert von 98 auf 123 und beim RWI ein Rückgang um 14 Punkte ausgehend von einem Indexwert von 98 auf 84 beobachten. Die mittels des RWI gemessene Wohlfahrt hat also insgesamt sogar abgenommen, während das BIP das Bild einer – nur durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 bis 2010 unterbrochenen – stetigen und substanziellen Verbesserung vermittelt. Die ausschlaggebenden Einflussfaktoren werden nun zunächst für den gesamten Zeitraum (1999 bis 2016) analysiert, bevor eine Darstellung von drei erkennbaren Phasen (1999-2005, 2005-2012, 2012-2016) erfolgt.

⁵³ Eine detaillierte Übersicht über die Werte aller 20 Komponenten und den RWI TH insgesamt ist für den gesamten Berichtszeitraum von 1999 bis 2016 im Anhang in [Tabelle 6.4](#) und [Tabelle 6.5](#) zu finden.

Analyse der Gesamtentwicklung (1999 bis 2016)

Über den gesamten Zeitraum betrachtet, waren für den Rückgang des RWI TH hauptsächlich zwei Komponenten verantwortlich, nämlich die Erhöhung der Einkommensungleichheit (Komponente 1) und der Rückgang der bewerteten Hausarbeit (Komponente 3). So nahm die mittels des Gini-Koeffizienten gemessene Einkommensungleichheit von einem Wert von 0,212 im Jahr 1999 auf 0,246 im Jahr 2016 deutlich zu.⁵⁴ Ohne diese Erhöhung der Einkommensungleichheit läge der RWI TH im Jahr 2016 um 12 Punkte höher bei einem Indexwert von 96 statt 84 (siehe dazu auch Szenariorechnung 2 in Kapitel 6.2.5.2).

Bei der monetär bewerteten Hausarbeit trugen zwei Trends zum Rückgang der Komponente bei: Zum einen wird pro Kopf immer weniger Zeit für Hausarbeit aufgebracht – 2001 waren es laut der Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts noch 202 Minuten, 2012 hingegen nur noch 183 Minuten – zum anderen war die Bevölkerung in Thüringen rückläufig. So lag die Bevölkerungszahl Thüringens laut Statistischem Bundesamt 1999 noch bei 2,43 Mio., 2016 hingegen nur noch bei 2,16 Mio. Einwohnern, also um rund 11 Prozent niedriger. Insgesamt führte das dazu, dass der RWI TH auf Grund des Rückgangs der bewerteten Hausarbeit von 1999 bis 2016 um 10 Punkte zurückging.

Der Rückgang der Bevölkerungszahl, der ab etwa 2013 gestoppt werden konnte, hat natürlich auch darüber hinaus Auswirkungen auf den RWI TH insgesamt. Aus diesem Grund wird in Abschnitt 6.2.4.3 zusätzlich eine Pro-Kopf-Betrachtung des RWI diskutiert.

Es sind aber auch positive Entwicklungen festzustellen. So sind die (ungewichteten) Konsumausgaben der privaten Haushalte in Thüringen von 33,6 Mrd. € im Jahr 1999 auf 36,1 Mrd. € im Jahr 2016 und damit um 7,4 Prozent angestiegen.⁵⁵ Bezogen auf den RWI TH führte dies zu einem Anstieg um 4 Indexpunkte. Gleichzeitig gingen auch die Kosten durch Luftverschmutzung (Komponente 14) um gut 30 Prozent und die Kosten durch Treibhausgasemissionen (Komponente 19) um knapp 25 Prozent zurück, was zusammen zu einem Anstieg des RWI TH um knapp 2 Indexpunkte führte. Überaus erfreulich ist auch, dass sich die Kosten durch Verkehrsunfälle (Komponente 8) von 1999 bis 2016 etwa halbiert haben, was zu einem Anstieg des RWI TH von knapp 1,5 Indexpunkten führte.

Einteilung in drei Phasen (1999-2005, 2005-2012, 2012-2016)

Die Entwicklung des RWI TH und des BIP TH über den Zeitraum von 1999 bis 2016 lässt sich in drei Phasen einteilen.

⁵⁴ Hingewiesen werden muss hier allerdings auf die schwierige Datenlage beim Gini-Koeffizienten für die Jahre 1999 bis 2004. Für diesen Zeitraum lagen keine spezifischen Werte für Thüringen vor, so dass stattdessen die Werte von Ostdeutschland verwendet werden. Die Gini-Werte des SOEP werden für 1999-2004 und dort auch nur die Entwicklung auf Basis des 2005er Mikrozensus-Wertes von Thüringen genutzt. Von IT.NRW liegt eine Auswertung des Gini bis zur dritten Nachkommastelle vor. Dort steigt der Gini vom Minimalwert von 0,237 im Jahr 2006 auf den Maximalwert von 0,254 im Jahr 2015. 2005 und 2016 sind die Werte mit 0,245 und 0,246 jedoch sehr ähnlich.

⁵⁵ Die Unterschiede zu den Daten der *amtlichen Statistik* ergeben sich durch die Preisbereinigung mittels des Verbraucherpreisindex für Deutschland – VPI (Basisjahr 2010).

Die erste Phase dauerte von 1999 bis 2005. In dieser Zeit nahm das BIP um 6 Punkte von 98 auf 104 Punkte zu, während der RWI TH um 12 Punkte von 98 auf 86 zurückging. Der mit Abstand dominierende Grund für diese Abnahme des RWI TH ist die in diesem Zeitraum stark zunehmende Einkommensungleichheit. So stieg der Gini-Koeffizient von einem Wert von 0,212 auf 0,245, was zu einem Rückgang des RWI TH in Höhe von 12 Indexpunkten führte.

In der zweiten Phase von 2005 bis 2012 stieg das BIP weiter von einem Wert von 104 auf 114 um insgesamt 10 Punkte an, lediglich im Zeitraum von 2008 bis 2010 unterbrochen von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise. Hingegen war beim RWI TH weiterhin eine leicht fallende Tendenz erkennbar, wobei diese mit einem Rückgang um 5 Punkte von 86 im Jahr 2005 auf 81 im Jahr 2012 deutlich geringer ausfiel als in Phase 1. Maßgeblich verantwortlich dafür war der Rückgang der bewerteten Hausarbeit (Komponente 3). Ohne diese wäre der RWI TH auf dem Niveau des Jahres 2005 von 86 Punkten verblieben.

Bei der dritten Phase, die von 2012 bis 2016 andauerte, stieg das BIP kontinuierlich von einem Indexwert von 114 bis auf 123 Punkte an. Der RWI TH blieb relativ konstant, stieg von 2015 auf 2016 aber von 81 auf 84 Punkte an. Entscheidend dafür waren die gestiegenen (ungewichteten) privaten Konsumausgaben, die in diesem Zeitraum um 6 Prozent von 34,1 auf 36,1 Mrd. € zunahmen, was zu einer Erhöhung des RWI TH um 3 Punkte führte.

6.2.4.2 Übersicht über wohlfahrtsstiftende und wohlfahrtsmindernde Komponenten

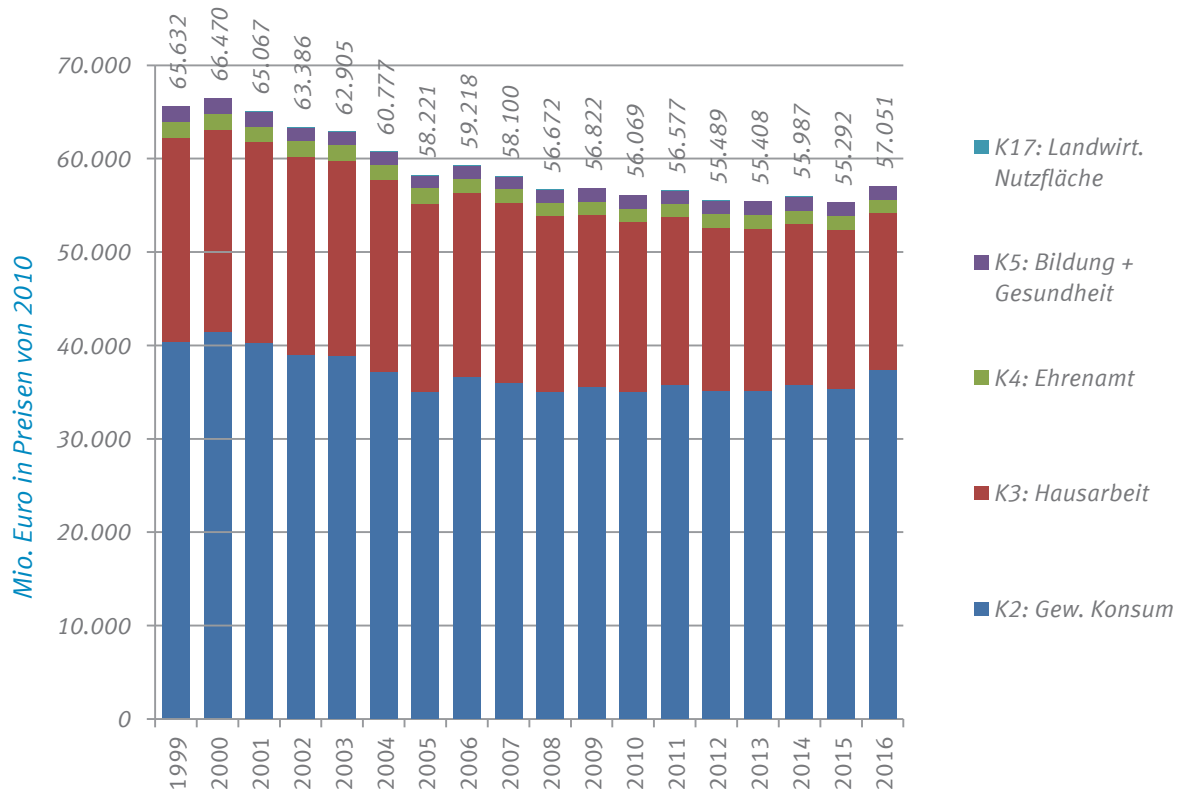
Da im RWI wohlfahrtsstiftende und wohlfahrtsmindernde Komponenten zusammengeführt werden, ist es zum besseren Verständnis der Gesamtentwicklung sinnvoll, die beiden Bereiche ausführlicher zu betrachten. Anders als der Kurvenverlauf in [Abbildung 6.1](#) erfolgt die Darstellung im Folgenden in Geldeinheiten (Mio. Euro in Preisen des Jahres 2010).⁵⁶

Im Zeitraum 1999-2016 hatten fünf Komponenten einen wohlfahrtsstiftenden Einfluss auf den RWI TH (siehe [Abbildung 6.2](#)). Aufsummiert erreichten diese im Jahr 2000 ihr Maximum mit 66.470 Mio. Euro. Das Minimum liegt im Jahr 2015 mit 55.292 Mio. Euro. Insgesamt ist von 2000 bis 2012 ein fallender Trend zu beobachten. Von 2012 bis 2016 blieb die Summe der wohlfahrtsstiftenden Komponenten in etwa gleich, mit leicht steigender Tendenz. Im Jahr 2016 lag sie bei 57.051 Mio. Euro und damit auf dem höchsten Wert der letzten zehn Jahre. Im gesamten Berichtszeitraum von 1999 bis 2016 fiel die Summe der wohlfahrtsstiftenden Komponenten um 13 Prozent (-8.581 Mio. Euro). Komponente 2 „Gewichteter privater Konsum“ mit einem Anteil, der im Berichtszeitraum zwischen 62 Prozent und 65 Prozent schwankt, stiftete den größten Wohlfahrtsnutzen aller Komponenten. Ebenso haben Komponente 3 „Wert der Hausarbeit“ mit 29-34 Prozent sowie Komponente 4 „Wert der ehrenamtlichen Arbeit“ und Komponente 5 „Öffentliche Ausgaben für Gesundheits- und Bil-

⁵⁶ Dabei muss berücksichtigt werden, dass Wohlfahrtsmaße immer nur ordinal skaliert sind. Das bedeutet, dass die Richtung von Veränderungen interpretiert werden kann, nicht aber unbedingt in dem exakten Verhältnis der Werte in der Zahlenreihe.

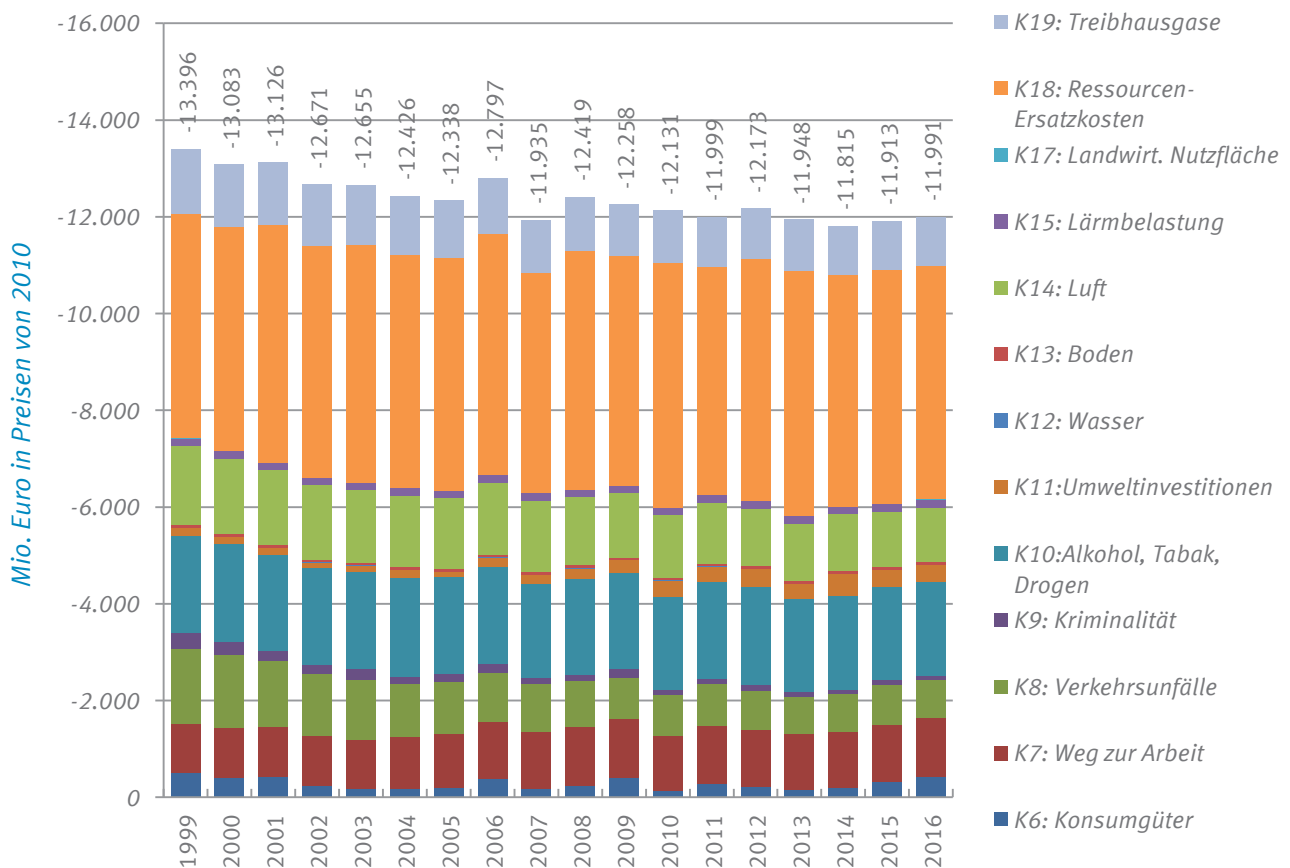
„Landwirtschaftswesen“ mit jeweils 2-3 Prozent zum Wohlfahrtsnutzen beigetragen. Bei der fünften wohlfahrtsstiftenden Komponente handelt es sich um Komponente 17 „Verlust bzw. Gewinn durch Änderung landwirtschaftlicher Fläche“. Diese wies allerdings nur zeitweise einen Gewinn aus und der Anteil an den gesamten wohlfahrtsstiftenden Komponenten war mit maximal 0,2 Prozent sehr gering.

Abbildung 6.2: Wohlfahrtsstiftende Komponenten des RWI TH



Einen wohlfahrtsmindernden Einfluss auf den RWI TH hatten im Zeitraum 1999 bis 2016 insgesamt 13 Komponenten (siehe [Abbildung 6.3](#)). Absolut betrachtet erreichten sie im Jahr 1999 mit 13.396 Mio. Euro ihr Maximum und im Jahr 2014 mit 11.815 Mio. Euro ihr Minimum. Über den gesamten Berichtszeitraum ist insgesamt eine fallende Tendenz – und damit eine Verbesserung – zu beobachten. Die Gesamtsumme der wohlfahrtsmindernden Komponenten nahm um 10 Prozent (-1.405 Mio. Euro) recht deutlich ab. Den mit Abstand größten Teil der wohlfahrtsmindernden Effekte machten die Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger (Komponente 18) mit 35-42 Prozent aus. Es folgten die Kosten durch Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum (Komponente 10) mit 15-17 Prozent, die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte (Komponente 7) mit 8-10 Prozent, die Kosten durch Luftverschmutzung (Komponente 14) mit 9-12 Prozent, die Kosten durch Treibhausgase (Komponente 19) mit 8-10 Prozent und die Kosten durch Verkehrsunfälle mit 7-12 Prozent (Komponente 8). Die restlichen Komponenten machen einzeln betrachtet jeweils weniger als 5 Prozent und zusammen weniger als 10 Prozent aus.

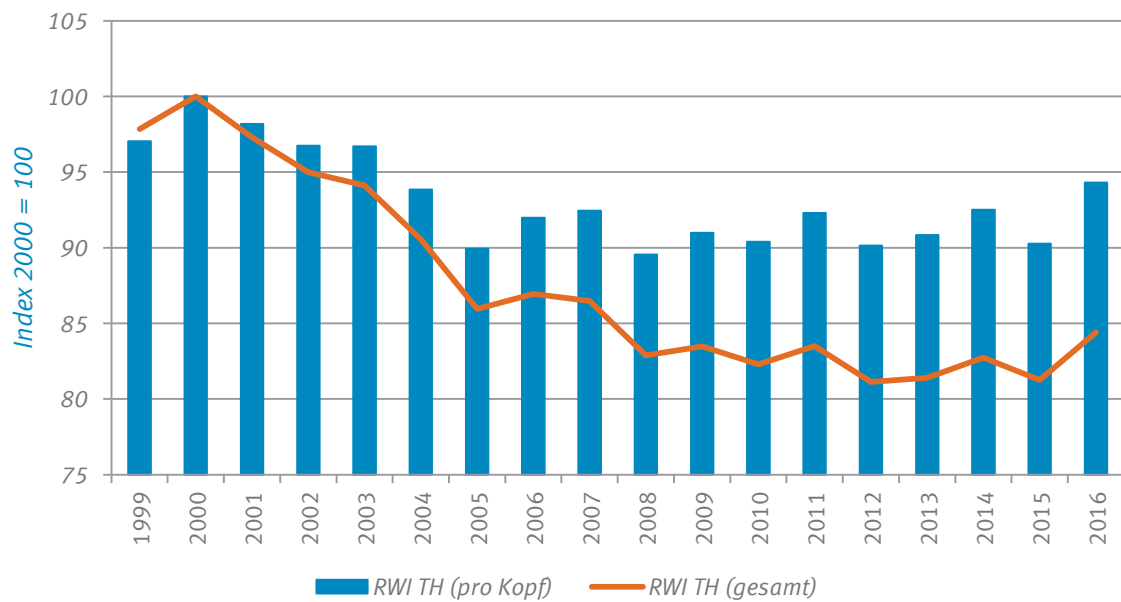
Abbildung 6.3: Wohlfahrtsmindernde Komponenten des RWI TH



6.2.4.3 Pro-Kopf-Betrachtung des RWI TH

Die Bevölkerung Thüringens hat zwischen 1999 und 2016 um 11 Prozent (290 Tsd. Einwohner) abgenommen. Der Bevölkerungsrückgang beeinflusst prinzipiell auch die Entwicklung des RWI: So hat er beispielsweise einen mindernden Effekt auf die privaten Konsumausgaben und trägt dazu bei, dass die in TH für Hausarbeit und ehrenamtliche Tätigkeiten insgesamt eingesetzte Zeit abnimmt. Gleichzeitig kann eine schrumpfende Bevölkerung im RWI auch positive Effekte haben, etwa, wenn sie zu einem fallenden Energieverbrauch und niedrigeren Kosten des Pendelverkehrs führt. In aller Regel werden diese Veränderungen nicht direkt proportional zur Änderung der Bevölkerung sein, so dass eine Pro-Kopf-Betrachtung ein etwas anderes Bild der Wohlfahrtsentwicklung ergibt als der „aggregierte“ Regionale Wohlfahrtsindex. Um einen Eindruck davon zu vermitteln, stellt [Abbildung 6.4](#) den RWI für Thüringen als Pro-Kopf-Entwicklung in Säulenform dar. Die Linie zeigt den Kurvenverlauf des RWI insgesamt.

Abbildung 6.4: RWI und RWI pro Kopf für Thüringen

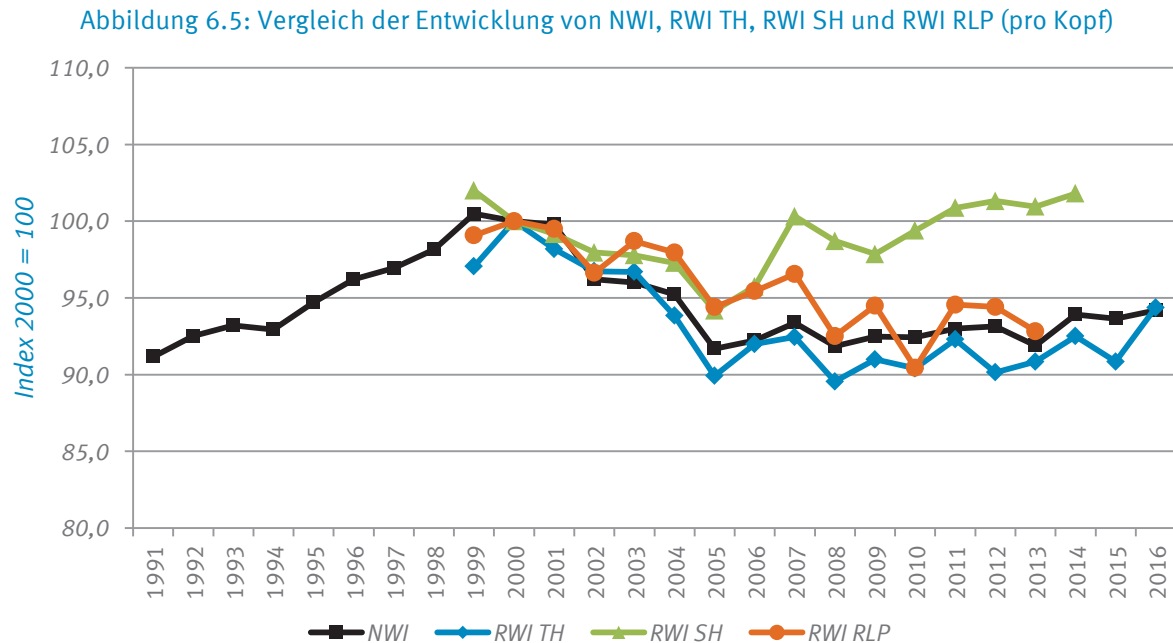


Die durch den RWI ausgewiesene Wohlfahrtsentwicklung pro Kopf fällt auf Grund des Bevölkerungsrückgangs positiver aus als in der Gesamtbetrachtung. Anstatt eines Indexwertes von 84 in der aggregierten Betrachtung liegt der RWI pro Kopf im Jahr 2016 um 10 Punkte höher bei einem Wert von 94. Da der Bevölkerungsrückgang in Thüringen 1999 bis 2011 stattfand, kommt es in diesem Zeitraum zur Auseinanderentwicklung des gesamten und des Pro-Kopf-RWI TH. So liegt der RWI insgesamt im Jahr 2011 bei einem Wert von 83 in der Pro-Kopf-Betrachtung hingegen bei 92. Seit dem Jahr 2011 ist die Bevölkerung Thüringens in etwa konstant geblieben, die Niveauverschiebung bleibt aber natürlich erhalten.

6.2.4.4 Vergleich des RWI TH mit NWI, RWI SH und RWI RLP (pro Kopf)

Bei der Betrachtung der Wohlfahrtsentwicklung eines Landes ist auch von Interesse, wie diese sich im Vergleich zu anderen regionalen Einheiten – etwa anderen Bundesländern oder der übergeordneten Ebene des Nationalstaates – verhält. Für den RWI Thüringen bietet es sich an, einen Vergleich mit dem für Deutschland berechneten Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI; Rodenhäuser et al. 2018) und den aktuellsten Ergebnissen auf Bundesländer-Ebene, den RWIs für Schleswig-Holstein (RWI SH; Held et al. 2019) und Rheinland-Pfalz (RWI RLP; Rodenhäuser et al. 2016) vorzunehmen (siehe [Abbildung 6.5](#)).⁵⁷ Dabei wird die relative Entwicklung der Pro-Kopf-Werte in den Blick genommen, das heißt, die NWI- bzw. RWI-Werte pro Kopf werden für das Jahr 2000 auf 100 normiert, wobei immer der landesspezifische Wert des Jahres 2000 als Bezugspunkt dient. Damit werden die Entwicklungsverläufe vergleichbar, das – in einer Wohlfahrtsbetrachtung stets schwer zu interpretierende – absolute Niveau ist hingegen nicht Gegenstand der Betrachtung.

⁵⁷ Ein Vergleich mit anderen Bundesländern wäre auch möglich, auf Grund der Verwendung unterschiedlicher Datenquellen und Methoden jedoch eingeschränkter bezüglich seiner Aussagekraft.

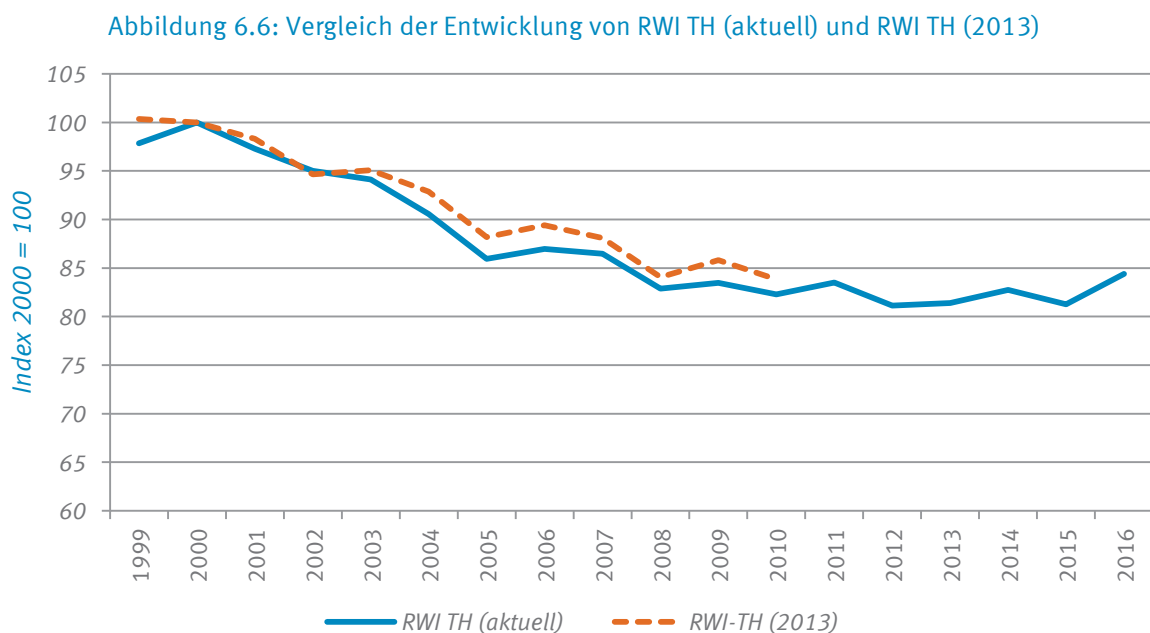


Im Vergleich mit dem NWI ist zudem zu beachten, dass für einige Komponenten des RWI Daten von der Bundesebene proportional auf Thüringen heruntergebrochen werden und somit die Entwicklung der jeweiligen Komponente weitgehend der gesamtdeutschen entspricht. Unter anderem deswegen sind die Entwicklungen ähnlich. Allerdings gibt es auch Abweichungen. So entwickelt sich der RWI TH im Vergleich mit dem NWI im Trend unterdurchschnittlich. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die (ungewichteten) privaten Konsumausgaben in Deutschland insgesamt von 1999 bis 2016 mit einem Plus von gut 11 Prozent relativ gesehen deutlich stärker gestiegen sind als in Thüringen, wo das Plus bei gut 7 Prozent lag. Dass die normierten Pro-Kopf-Werte von NWI und RWI TH im Jahr 2016 trotzdem beide bei 94 liegen, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in Thüringen die Kosten durch Verkehrsunfälle (Komponente 8) und die Kosten durch Treibhausgase (Komponente 19) deutlich stärker zurückgingen als im bundesdeutschen Schnitt – Thüringen sich dort also überdurchschnittlich gut entwickelte.

Der Vergleich des RWI TH mit dem von Rheinland-Pfalz (RWI RLP) zeigt ebenfalls Ähnlichkeiten der Kurvenverläufe, wobei der RWI RLP gegenüber dem Jahr 2000 nicht so stark zurückgeht wie der RWI TH. Im Jahr 2013 liegt der RWI RLP bei 93 Punkten, während der RWI TH einen Indexwert von 91 Punkten hat. Eindrücklicher noch ist die Entwicklung des RWI SH, der 2014 einen Wert von 102 Indexpunkten erreichte. Ein Hauptgrund für die unterschiedliche Entwicklung ist, dass sich die Umweltkomponenten (Komponenten 11-20) in Schleswig-Holstein deutlich stärker verbessert haben: In Thüringen verbesserten sie sich von 1999 bis 2014 um 6 Prozent, in Schleswig-Holstein hingegen um über 30 Prozent. Dabei hatte auf die schleswig-holsteinische Entwicklung auch die Abschaltung zweier Atomkraftwerke einen Einfluss – ein Problem, das sich in Thüringen nicht stellte. Doch von noch größerer Bedeutung war der Ausbau erneuerbarer Energien.

KASTEN 1: Vergleich RWI TH (aktuell) und RWI TH (2013)

Bei der hier vorgelegten Berechnung handelt es sich um das zweite Mal, dass der RWI für das Bundesland Thüringen berechnet wurde. Die erste Berechnung wurde im Jahr 2013 vorgelegt und umfasste den Zeitraum 1999 bis 2010 (Diefenbacher & Rodenhäuser 2013). Inzwischen wurde zum einen die Methodik des RWI an verschiedenen Stellen weiterentwickelt, zum anderen gab es eine Reihe von rückwirkenden Datenänderungen. Wie in [Abbildung 6.6](#) zu sehen ist, führte das zu leichten Abweichungen der aktuellen Berechnungsergebnisse von den vorherigen; diese halten sich jedoch in Grenzen (maximale Abweichung: 2 Indexpunkte). Insbesondere ist festzustellen, dass der grundsätzliche Trend unverändert erhalten bleibt.



6.2.5 Nachhaltige Wege zur Steigerung der Wohlfahrt – Szenariorechnungen des RWI TH bis 2030

Welche Wege gibt es zu einer nachhaltigen Steigerung der Wohlfahrt? Um dieser Frage exemplarisch nachzugehen, wurden zwei Szenariorechnungen vorgenommen, die bis ins Jahr 2030 reichen. Szenario 1 beinhaltet die Umsetzung der Ziele der Energiewende und der Klimaschutzpolitik in Thüringen, während Szenario 2 die Verminderung der Einkommensungleichheit zum Thema hat. Beide Szenarien werden dabei *ceteris paribus* durchgeführt, das heißt, es werden abgesehen von den beschriebenen Komponenten alle anderen Komponenten des RWI konstant auf dem Niveau des Jahres 2014 gehalten. Eine Aussage über Wechselwirkungen von Veränderungen der Variablen mit anderen wohlfahrtsrelevanten Komponenten kann aus der Betrachtung daher nicht abgeleitet werden.

6.2.5.1 Szenario 1: Umsetzung der Ziele der Energie- und Klimaschutzpolitik

In den letzten Jahren hat Thüringen große Anstrengungen in den Bereichen der Energiewende und des Klimaschutzes unternommen und dadurch bereits einige Erfolge verzeichnen können, wie unter anderem die Komponenten 14 und 19 des RWI zeigen. Werden die im aktuellen Abschlussbericht zur Erarbeitung einer Integrierten Energie- und Klimaschutzstrategie für Thüringen (IFOK GmbH/ Leipziger

Institut für Energie GmbH 2018) genannten Ziele erreicht, könnten weitere Wohlfahrtsverbesserungen resultieren, wie die folgende Szenariorechnung bis zum Jahr 2030 sichtbar macht.⁵⁸ Dabei mussten die Ziele der Strategie⁵⁹ für den Einsatz im RWI leicht angepasst werden und konnten auch nicht vollständig einbezogen werden.⁶⁰ Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass allein die positiven Wirkungen der Maßnahmen auf die Komponenten 18 „Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger“ und 19 „Kosten durch Treibhausgase“ berücksichtigt werden konnten. Etwaige weitere positive Effekte z. B. auf die Luftverschmutzung konnten in Ermangelung entsprechender Daten bzw. Berechnungsmodelle hier nicht berücksichtigt werden.

Die getroffenen Annahmen sind in [Tabelle 6.2](#) aufgeführt. Dabei wird in der Szenariorechnung zwischen den vorhandenen Datenpunkten 2020 und 2030 von einem linearen Zielerreichungspfad ausgegangen.

Tabelle 6.2: Ziele/Annahmen Szenario 1 „Energiewende und Klimaschutz“

Ziele/Szenarioannahmen	Ist-Werte	Zielszenario	
	2015	2020	2030
1: Ausbau des Anteils der Erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch	34,3 %	45,0 %	80,5 %
2: Ausbau des Anteils der Erneuerbaren Energien am Wärme-Endenergieverbrauch	17,8 %	27,9 %	43,1 %
3: Reduktion des Wärme-Endenergieverbrauchs	jährliche Reduktion um 1 %		
4: Minderung der Treibhausgasemissionen jeweils ggü. 1990	57 % (2014)	62 %	74 %

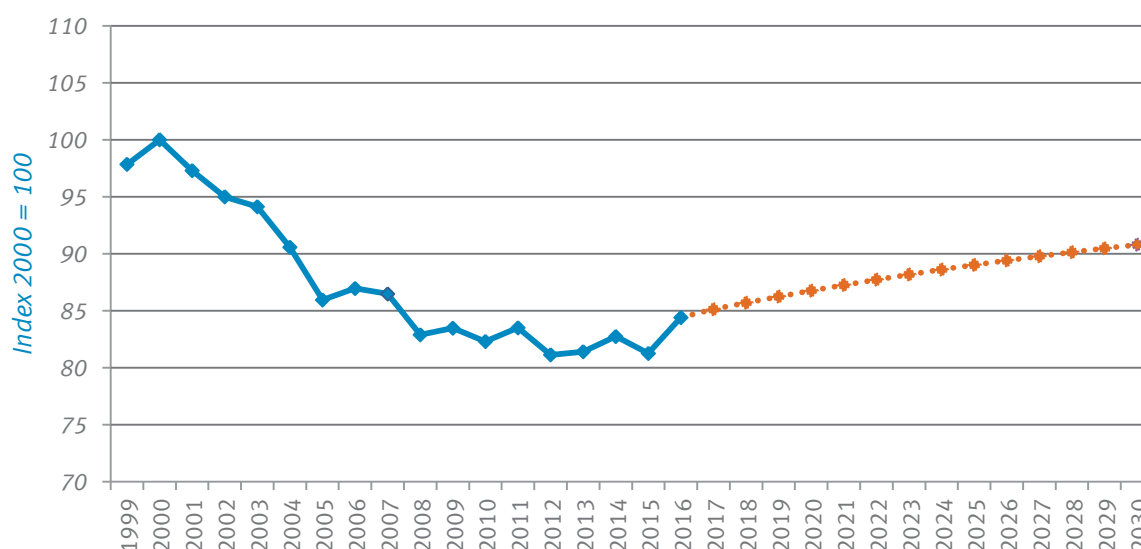
Wie in [Abbildung 6.7](#) zu sehen ist, würde die Umsetzung der Ziele des Szenarios 1 „Energiewende und Klimaschutz“ ceteris paribus zu einer deutlichen Verbesserung des RWI TH führen. Der Indexwert würde von 84 im Jahr 2016 kontinuierlich um insgesamt 6 Punkte auf 90 im Jahr 2030 steigen. Dabei macht die Verbesserung von Komponente 18 „Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger“ mit 88 Prozent den Löwenanteil der Verbesserungen aus, gefolgt von Komponente 19 „Kosten durch Treibhausgase“ mit 12 Prozent.

⁵⁸ Inzwischen ist auf der Grundlage der IFOK-Studie der Entwurf einer Integrierten Energie- und Klimaschutzstrategie (IEKS) erarbeitet worden. Da die IEKS zum Zeitpunkt der Berechnungen noch nicht vorlag, wurde auf die IFOK-Studie zurückgegriffen.

⁵⁹ Die Zahlenwerte wurden aus den Tabellen 2 und 3 sowie Abbildung 4 des Endberichts entnommen.

⁶⁰ So wird z. B. der Verkehrsbereich auf Grund einer schwierigeren Zurechenbarkeit und auf Grund von Datenproblemen zunächst nicht berücksichtigt. Würden diese und weitere Maßnahmen ebenfalls einbezogen, läge die Steigerung des RWI noch höher.

Abbildung 6.7: Auswirkungen Szenario 1 "Energiewende und Klimaschutz"



6.2.5.2 Szenario 2: Reduktion der Einkommensungleichheit

Im Vergleich zum Jahr 1999 hat sich die Einkommensungleichheit in Thüringen – wie in Deutschland insgesamt – bis zum Jahr 2016 deutlich erhöht. Laut den hier vorgenommenen Berechnungen zum Index der Einkommensverteilung (Komponente 1), die auf dem Gini-Index beruhen, hat sich dieser in Thüringen in diesem Zeitraum um knapp 17 Prozent erhöht: von einem Indexwert von 83 (Gini-Index: 0,212) auf 97 (Gini-Index: 0,246).⁶¹ Im folgenden Szenario 2 wird nun angenommen, dass sich die Einkommensungleichheit bis zum Jahr 2030 wieder auf das Niveau des Jahres 1999 reduziert. Dabei wird eine lineare Interpolation vorgenommen.

Tabelle 6.3: Ziele/Annahmen Szenario 2 „Reduktion der Einkommensungleichheit“

Ziele/Szenarioannahmen	Ist-Werte	Zielszenario		
	2016	2020	2025	2030
1: Reduktion der Einkommensungleichheit auf Niveau 1999, K1: Index der Einkommensverteilung (Gini-Index)	97 (0,246)	93 (0,237)	88 (0,224)	83 (0,212)

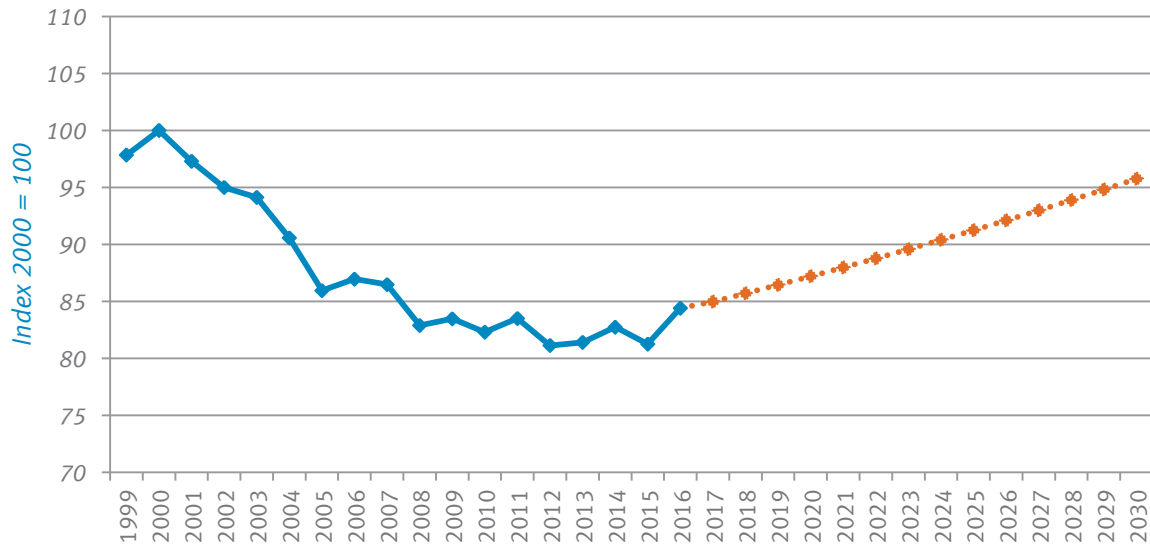
Die Auswirkungen auf den RWI sind erheblich. Sie sind in [Abbildung 6.8](#) dargestellt. Durch die Rückführung der Einkommensungleichheit auf das Niveau des Jahres 1999 würde der RWI TH von 84 im Jahr 2016 um 12 Punkte auf 96 im Jahr 2030 ansteigen.

Es zeigt sich also, dass die auch in der Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2018) als ein Schwerpunktfeld ausgemachte „Reduzierung von

⁶¹ Für den Zeitraum 1999 bis 2005 liegen keine spezifischen Werte für Thüringen vor, so dass stattdessen die Werte des Gini-Koeffizienten von Ostdeutschland verwendet werden.

Ungleichheit“ stark positive Wohlfahrtswirkungen hätte und im RWI TH – im Gegensatz zum BIP – auch dementsprechend angezeigt würde.

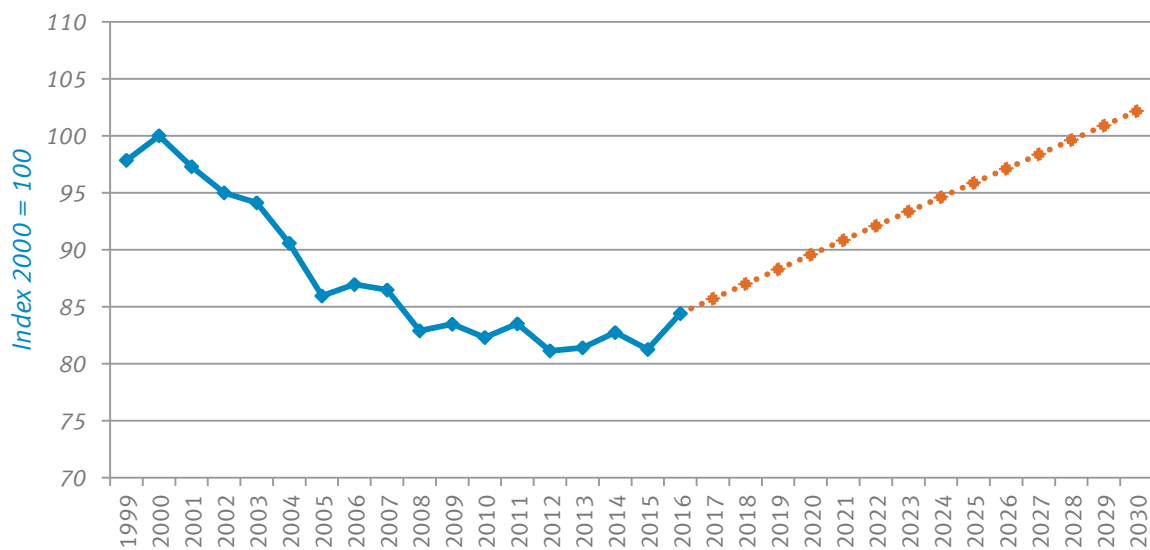
Abbildung 6.8: Auswirkungen Szenario 2 „Reduktion der Einkommensungleichheit“



6.2.5.3 Kombinierte Auswirkungen der Szenarien 1 und 2 auf den RWI TH

Die Auswirkungen der kombinierten Umsetzung von Szenario 1 „Energiewende und Klimaschutz“ und Szenario 2 „Reduktion der Einkommensungleichheit“ auf den RWI TH sind in [Abbildung 6.9](#) abgebildet. Zusammengefasst führen diese zu einer kontinuierlichen Steigerung des RWI vom Startwert 84 im Jahr 2016 um 6 Punkte bis zum Jahr 2020 auf einen Indexwert von 90; um weitere 6 Punkte auf einen Indexwert von 96 im Jahr 2025 und um weitere 6 Punkte bis zum Jahr 2030 auf einen Indexwert von 102. Insgesamt würde die Umsetzung der Ziele und Annahmen beider Szenarien ceteris paribus zu einer Erhöhung des RWI von 2014 bis 2030 um 18 Punkte führen. Das entspricht einer Steigerung um 21 Prozent.

Abbildung 6.9: Kombinierte Auswirkungen der Szenarien 1 und 2 auf den RWI TH



Es zeigt sich also, dass im Rahmen der beiden vorgestellten Szenarien eine deutliche Verbesserung des RWIs erreicht werden kann. Im RWI werden die Fortschritte und Erfolge in den Bereichen „Energiewende und Klimaschutz“ und „Reduktion der Ungleichheit“ direkt sichtbar. Der RWI könnte so etwaige Erfolge der Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2018) verdeutlichen und diese beispielsweise als Kommunikationsinstrument unterstützen. Das BIP hingegen ist für die direkten Effekte einer nachhaltigeren Energieversorgung und einer gerechteren Einkommensverteilung blind. Nur eventuell auftretende „indirekte“ Effekte einer dadurch steigenden Wirtschaftsleistung würden im BIP sichtbar. Soweit solche Effekte auftreten, würden diese in den RWI jedoch ebenfalls einbezogen, zumindest insofern die steigende Wirtschaftsleistung mit steigenden Konsumausgaben einhergeht. Wäre dies nicht der Fall, erschiene immerhin fraglich, welche positiven Wohlfahrtseffekte eine gestiegene Wirtschaftsleistung für die Menschen Thüringens überhaupt hat.

6.3 Schlussbetrachtungen & Fazit

Bei der Analyse der regionalen Entwicklung der Wohlfahrt in Thüringen ergibt sich in der Berechnungsmethode des RWI TH ein sehr unterschiedliches Bild im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt Thüringens. Wenn man Wohlfahrt in dieser Weise umfassender begreift und nicht nur die über den Markt vermittelte Wertschöpfung betrachtet, zeigen sich erhebliche Abweichungen und damit eine andere Botschaft über die Entwicklung des Bundeslandes. Verteilungsfragen, soziale Komponenten und die Auswirkungen menschlichen Wirtschaftens auf die Umwelt treten nun zu einer reinen Wirtschaftsbetrachtung hinzu. Wer den Wohlfahrtsindex verbessern will, verfolgt daher nicht mehr unbedingt eine Politik der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts, sondern bemüht sich auch um andere Aspekte: Die Einkommensverteilung und die ökologische Situation eines Landes können einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung haben wie auch die anderen Komponenten des RWI. Die grundlegende Erkenntnis, dass Wachstum der Wirtschaft, Wohlstand und Wohlfahrt nicht notwendigerweise zusammenfallen, führt zu einer Öffnung der Perspektive auch in der Bewertung politischer Instrumente.

Aufgrund der Komplexität im Zusammenwirken der Komponenten des RWI erscheint uns eine Prognose über den Rand der hier vorgelegten Zeitreihe hinaus mit so vielen Unsicherheiten behaftet, dass wir uns hier nicht zutrauen, Schätzungen vorzulegen. Im vorliegenden Beitrag haben wir jedoch erstmals zwei Szenarien berechnet und in einer dritten Rechnung diese Szenarien miteinander verbunden. Das deutlich positive Ergebnis dieser Betrachtungen zeigt uns, dass der RWI auf eine Politik, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiert, sehr viel besser anspricht als auf eine rein am Wirtschaftswachstum ausgerichtete Politik.

Insofern erscheint die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2018) geeignet zu sein, den RWI TH positiv zu beeinflussen. Die Nachhaltigkeitsstrategie strebt eine „Kultur der Nachhaltigkeit“ als gesamtgesellschaftliches Leitbild an, als Aufgabe, „die sich an alle Mitglieder der Gesellschaft richtet, ob Land, Kommunen oder Zivilgesellschaft“. Den Maßnahmen zur „Umsetzung und Erhöhung der Nachhaltigkeit [sollen]“, so die Landesregierung, „einen besonderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert in sich tragen“. Eine Möglichkeit, diesen Nutzen sichtbar zu machen, bietet der RWI TH. Es wäre zu wünschen, dass er regelmäßig vorgelegt werden könnte.

Literatur

Diefenbacher, H. & D. Rodenhäuser (2013): *Der Regionale Wohlfahrtsindex für Thüringen, 1999-2010*. Heidelberg: FEST.

http://www.fest-heidelberg.de/images/publikation/RWI_TH_Langfassung.pdf

Diefenbacher, H., Held, B., Rodenhäuser, D. & R. Zieschank (2013): *NWI 2.0 - Weiterentwicklung und Aktualisierung des Nationalen Wohlfahrtsindex*. Heidelberg/Berlin: FEST/FFU.

http://fest-heidelberg.de/images/FestPDF/nwi_2_0_langfassung.pdf

Held, B., Rodenhäuser, D., Diefenbacher, H. & R. Zieschank (2019): *Der Regionale Wohlfahrtsindex für Schleswig-Holstein 1999 – 2014 und Leben in Schleswig-Holstein – subjektive Einschätzungen*. Heidelberg/Berlin: FEST/FFU.

IFOK GmbH & Leipziger Institut für Energie GmbH (2018): *Abschlussbericht zur Erarbeitung einer Integrierten Energie- und Klimaschutzstrategie Thüringens*.

https://klimastrategie-thueringen.de/ieks/de/home/file/fileld/128/name/IEKS_Abschlussbericht%204.0.pdf

Rodenhäuser, D., Held, B. & H. Diefenbacher (2016): *Der Regionale Wohlfahrtsindex Rheinland-Pfalz 2016*, Mainz: MWKEL.

https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Abteilung_2/8206/01_Regionaler_Wohlfahrtsindex/RWI_RLP_2015.pdf

Rodenhäuser, D., Held, B. & H. Diefenbacher (2018): *NWI 2018 - Konsum treibt die Entwicklung des Nationalen Wohlfahrtsindex an*. IMK Policy Brief Juli 2018.

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (2018): *Die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie 2018*. Erfurts.

https://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/images/thueringer_nachhaltigkeitsstrategie_2018.pdf

Anhang

Tabelle 6.4: Übersichtstabelle der Komponenten des RWI TH (1999-2016) [Teil 1]

+/-	x	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Jahr	Gini	Gew. Konsum	Hausar- beit	Ehrenamt	Bildung + Gesund- heit	Konsum- güter	Weg zur Arbeit	Verkehrs- unfälle	Kriminali- tät	Alkohol, Tabak, Drogen	Umwel- tinv.
	Kom 1	Kom 2	Kom 3	Kom 4	Kom 5	Kom 6	Kom 7	Kom 8	Kom 9	Kom 10	Kom 11
1999	83,1	40407	21827	1656	1741	-500	1014	1566	312	2019	154
2000	82,9	41461	21659	1653	1696	-410	1029	1518	252	2026	141
2001	85,5	40323	21442	1646	1655	-421	1031	1377	196	1997	129
2002	88,3	39019	21167	1648	1550	-237	1029	1275	209	1983	120
2003	88,8	38894	20843	1645	1522	-184	1011	1236	227	1997	134
2004	92,1	37234	20464	1637	1440	-176	1080	1091	144	2052	151
2005	96,2	35088	20062	1598	1467	-205	1124	1058	162	2007	103
2006	93,1	36604	19634	1557	1415	-378	1175	1032	171	2018	176
2007	93,9	35999	19206	1517	1371	-175	1182	1002	124	1949	160
2008	95,4	35016	18796	1478	1374	-243	1220	940	126	1981	223
2009	95,4	35499	18420	1442	1460	-408	1206	862	169	2004	251
2010	96,6	35033	18080	1433	1522	-149	1136	830	112	1925	323
2011	95,4	35735	17924	1438	1478	-276	1209	852	123	1988	315
2012	97,0	35149	17466	1417	1455	-218	1179	811	120	2022	370
2013	98,2	35148	17365	1418	1477	-169	1135	782	92	1925	307
2014	96,6	35863	17122	1413	1502	-191	1170	777	84	1942	453
2015	99,8	35416	16961	1406	1510	-324	1173	826	91	1942	345
2016	96,6	37345	16768	1395	1542	-426	1210	795	83	1942	342

Tabelle 6.5: Übersichtstabelle der Komponenten des RWI TH (1999-2016) [Teil 2]

+/-	x	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Jahr	Wasser	Boden	Luft	Lärm	Biotop- flächen	Landwirt- schaftl. Nutzflä- che	Ersatz- kosten	Treib- haus- gase	Atomkraft	Gesamt	Gesamt
	Kom 12	Kom 13	Kom 14	Kom 15	Kom 16	Kom 17	Kom 18	Kom 19	Kom 20	NWI	NWI norm.
1999	14	50	1642	152	0	-4	4648	1322	0	52236	97,8
2000	14	50	1570	149	0	-4	4636	1283	0	53387	100,0
2001	14	50	1548	151	0	2	4916	1296	0	51942	97,3
2002	14	50	1540	151	0	2	4800	1263	0	50714	95,0
2003	14	50	1499	153	0	2	4909	1240	0	50250	94,1
2004	14	50	1482	156	0	1	4807	1223	0	48351	90,6
2005	14	50	1468	154	0	7	4808	1184	0	45883	85,9
2006	14	50	1488	158	0	7	4975	1161	0	46421	87,0
2007	14	50	1472	159	0	7	4567	1082	0	46165	86,5
2008	14	50	1405	158	0	8	4943	1115	0	44253	82,9
2009	14	50	1326	152	0	-3	4738	1075	0	44564	83,5
2010	14	50	1296	154	0	-1	5052	1088	0	43938	82,3
2011	14	50	1267	157	0	2	4717	1030	0	44578	83,5
2012	14	50	1187	155	0	1	4999	1049	0	43316	81,1
2013	14	50	1193	154	0	-4	5063	1060	0	43460	81,4
2014	14	50	1174	157	0	86	4793	1011	0	44171	82,7
2015	14	50	1148	160	0	-10	4817	1011	0	43379	81,3
2016	14	50	1120	162	0	-39	4793	1014	0	45060	84,4

Schnittstellen zur Regionalförderung

Prof. Dr. Joachim Ragnitz
ifo Institut Dresden

Inhalt

7	Schnittstellen zur Regionalförderung	147
7.1	Einleitung	147
7.2	Öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland: Wo stehen wir?	148
7.2.1	Bestandsaufnahme	148
7.2.2	Instrumente der Gleichwertigkeitspolitik	153
7.3	Zur Ausgestaltung regionaler Wirtschaftsförderung	155
7.4	Zusammenfassung und Fazit	163
	Literatur	165

Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist seit 2007 stellvertretender Leiter der ifo Niederlassung Dresden. Im Fokus seiner Ostdeutschlandforschung stehen die Regionale Entwicklung, der Sektorale Strukturwandel sowie die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik der neuen Bundesländer.

7 Schnittstellen zur Regionalförderung

7.1 Einleitung

In Deutschland herrscht ein verbreitetes Gefühl starker und womöglich noch zunehmender räumlicher Unterschiede. Es wird befürchtet, dass einige Regionen in Deutschland nicht mehr oder zumindest nicht ausreichend vom gesamtwirtschaftlichen Wohlstandszuwachs profitieren, also „abhängig“ seien. Dies wird nicht zuletzt auch für das Erstarken populistischer Parteien am rechten Rand des Parteienspektrums verantwortlich gemacht. Die Politik hat hierauf mit der Einsetzung einer Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ reagiert, die Vorschläge unterbreiten soll, wie Wohlstand und Zugang zu öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen künftig gerechter verteilt werden können. Ob die Diagnose unangemessen großer bzw. zunehmender Disparitäten tatsächlich zutrifft, wird dabei kaum noch hinterfragt, sondern als gegeben angenommen.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es dabei, „allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Wohnort faire Chancen auf echte Teilhabe zu geben. Das betrifft Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten (...) aber auch die sogenannte sichere Daseinsvorsorge“, wie Zugang zu Bildung, Schulen, medizinischer Versorgung, Kultur- und Freizeitangebote sowie technischen Infrastrukturen.⁶² Letzten Endes handelt es sich dabei jedoch nur um alten Wein in neuen Schläuchen, denn es wird in abgewandelter Form lediglich die Vorgabe aus § 2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) wiederholt: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. (...) Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung (...) [ist] in angemessener Weise zu gewährleisten. (...) Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln“. Diese „Grundsätze der Raumordnung“ bestehen in ihrer grundsätzlichen Zielsetzung seit jeher (genauer: seit dem Inkrafttreten des ursprünglichen Raumordnungsgesetzes im April 1965), so dass sich die Frage stellt, weshalb „faire Chancen auf echte Teilhabe“ bislang nicht verwirklicht worden sein sollten – nur dann nämlich ließe sich ein zusätzlicher politischer Handlungsbedarf ableiten. Da eine solche Zielverfehlung in der Vergangenheit nicht konstatiert wurde, besteht der Verdacht, dass hier weniger auf echte Probleme als vielmehr auf ein verändertes Problemverständnis reagiert werden soll. Der vorliegende Beitrag befasst sich deshalb mit der Frage, ob es tatsächlich Verstöße gegen das Gebot der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (im Sinne des § 2 ROG) gibt und welche Schlussfolgerungen für künftige Förderpolitiken zu ziehen sind.

Die Gleichwertigkeitskommission des Bundes hat sich eine Agenda gegeben, nach der in verschiedenen Arbeitsgruppen ausgewählte Aspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse betrachtet und (förder-)politische Schlussfolgerungen gezogen werden sollen. Ein wesentlicher Bestandteil ist dabei die

⁶² Pressemitteilung der Bundesregierung „Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen“ vom 18.7.2018.

Entwicklung einer Konzeption für eine gesamtdeutsch angelegte Regionalförderung, mit der strukturschwache Regionen in ganz Deutschland unterstützt werden sollen. Unstrittig ist wohl, dass es hinsichtlich Wirtschaftskraft und Beschäftigungsmöglichkeiten erhebliche Unterschiede in den Teilräumen des Bundesgebiets gibt (auch wenn es in der Vergangenheit zumindest bei großräumiger Betrachtung eine Konvergenz gegeben hat) und dass diese durch Marktmechanismen allein nicht abgebaut werden können. Zwar gibt es auch heute schon spezifische Programme der Regionalförderung, allen voran die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, doch wurden diese nach der deutschen Vereinigung vor allem auf die ostdeutschen Bundesländer hin ausgerichtet, da der regional- und strukturpolitische Handlungsbedarf wegen hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wirtschaftskraft hier besonders hoch war. Inzwischen haben allerdings einige ostdeutsche Regionen stark aufgeholt, während mehrere westdeutsche Regionen relativ zurückgefallen sind, so dass es in der Tat angezeigt erscheint, die künftige Abgrenzung von Fördergebieten nach einem einheitlichen Indikatorensystem vorzunehmen. Es soll darüber hinaus aber auch das Zusammenwirken der Regionalförderung im engeren Sinne mit weiteren Programmen der Wirtschaftsförderung (z. B. Innovationsförderung, Mittelstandsförderung, Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“) in den Blick genommen werden. Zudem sollen auch die von der Europäischen Union aufgelegten Regionalförderprogramme berücksichtigt werden.⁶³ Ob diese Maßnahmen wirklich helfen, regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen, wird dabei nicht näher thematisiert, ist allerdings dann wohl auch eher eine Frage der konkreten Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen und damit weniger eine politische als vielmehr eine administrative Aufgabe.

Die Ansprüche, die an die Kommission gestellt werden, gehen allerdings weit über die enge förderpolitische Agenda hinaus und umfassen auch die in § 2 Abs. 2 ROG als wesentliche Aufgabe des Staates angesehene Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, bei denen ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Regionen Deutschlands vermutet wird. Hierauf soll im Folgenden als erstes eingegangen werden. Dass es dabei an bundespolitischer Kompetenz fehlt (die Definition von Zielen der Raumordnung und deren Umsetzung ist Sache der Länder), wird dabei nicht weiter thematisiert, darf aber insbesondere mit Blick auf politische Schlussfolgerungen nicht außer Acht gelassen werden.

7.2 Öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland: Wo stehen wir?

7.2.1 Bestandsaufnahme

Die umfassendste Indikatorensammlung zur öffentlichen Daseinsvorsorge stammt vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), das qua Amt im Geschäftsbereich der Bundesregierung für die Bereitstellung entsprechender (objektiver) Informationen zuständig ist. Im Rahmen der laufenden Raumbeobachtung des BBSR wurden insgesamt 23 Indikatoren aus den Bereichen Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand und Infrastruktur erhoben, die nach Interpretation des

⁶³ Die Entwicklung eines integrierten gesamtdeutschen Fördersystems war auch bereits im Koalitionsvertrag für die vergangene Legislaturperiode enthalten, wurde jedoch von der damaligen Regierung nicht zu Ende geführt.

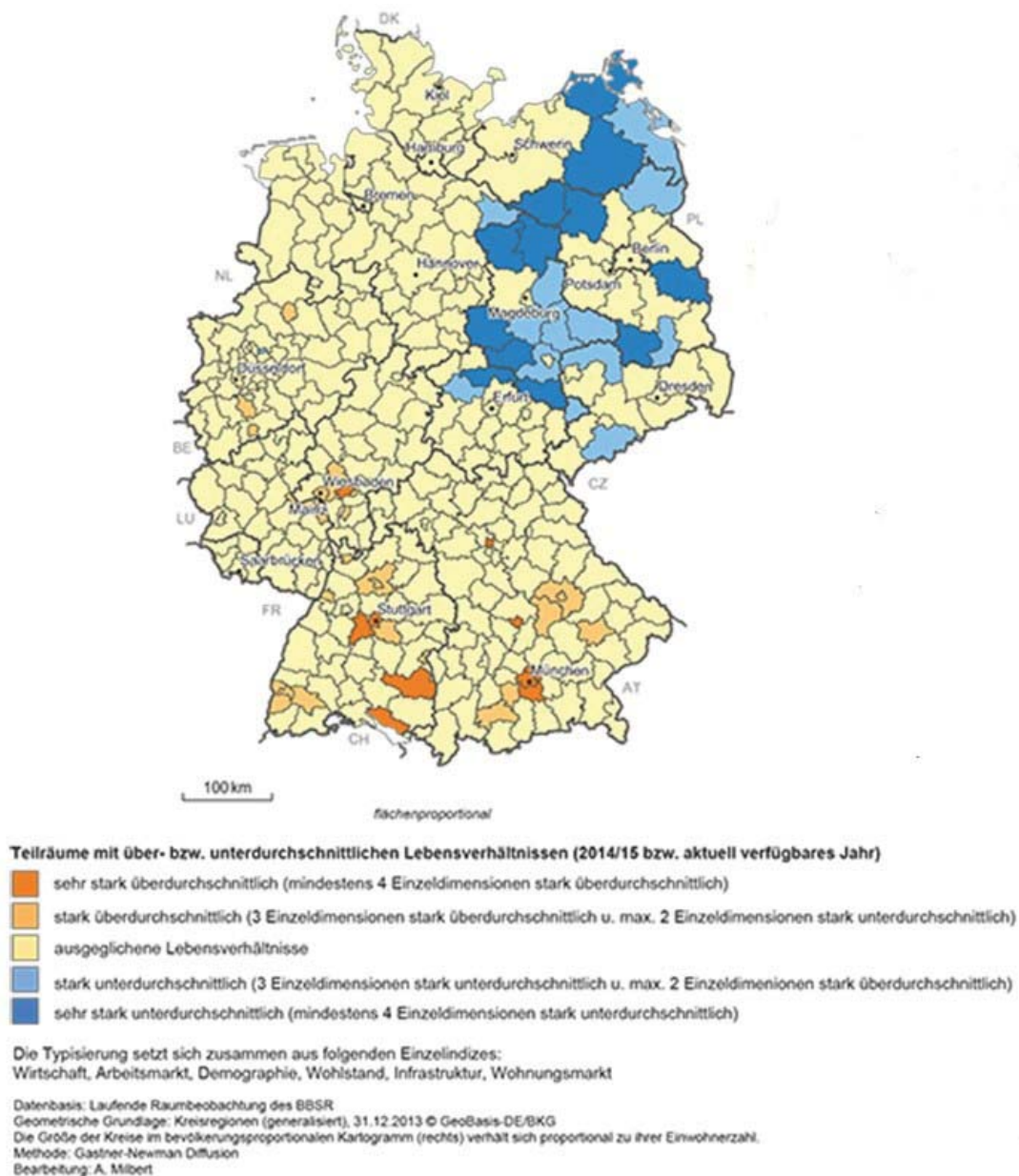
BBSR Hinweise auf die Erfüllung des Ziels „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ geben können. Dabei handelt es sich überwiegend um Indikatoren, die an der „Output“-Seite⁶⁴ ansetzen, wodurch der Tatsache Rechnung getragen wird, dass die Ursachen von regionalen Disparitäten sehr unterschiedlich sein können. Grundsätzlich erfolgt dabei eine Gleichgewichtung der einzelnen Teilindikatoren; lediglich die Größen „Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen“ und „Arbeitslosenquote“ werden aufgrund ihrer Bedeutung doppelt gewichtet. Da in den einzelnen Subkategorien allerdings unterschiedlich viele Indikatoren aufgenommen sind, kommt es implizit doch zu einer Ungleichgewichtung: Der Bereich „Infrastruktur“ wird mit acht Teilindikatoren deutlich stärker gewertet als beispielsweise der Bereich „Wohnungsmarkt“ mit nur einem Teilindikator. Die Zusammenfassung zu Gruppen erfolgt dann mit Hilfe klassifizierter Daten, erzeugt also keine echte „Rangfolge“ der einzelnen einbezogenen Regionen sondern lediglich Gruppen. Es wird damit offenbar unterstellt, dass sich unterschiedliche Ausprägungen einzelner Indikatoren zu einem gewissen Grad auch gegenseitig kompensieren können.

Im Ergebnis zeigt es sich, dass „sehr stark“ unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse in der Abgrenzung des BBSR insbesondere in dünn besiedelten ostdeutschen Regionen verbreitet sind (vgl. [Abbildung 7.1](#)). Darüber hinaus gibt es in Ostdeutschland auch viele Landkreise mit „stark unterdurchschnittlichen“ Lebensverhältnissen. In Westdeutschland weisen demgegenüber nur zwei Regionen (LK Lüchow-Dannenberg und Kreisfreie Stadt Herne) stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse auf. Regionen mit überdurchschnittlich guten Lebensverhältnissen befinden sich demgegenüber überwiegend in den südwestdeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg sowie im Rhein-Main-Gebiet.

Wesentlicher Grund für das ungünstige Abschneiden vieler ostdeutscher Landkreise ist dabei neben der geringen Wirtschaftskraft bzw. der hohen Arbeitslosigkeit vor allem eine ungünstige Ausstattung mit infrastrukturellen Daseinsvorsorgeangeboten, da das Netz an Mittelzentren, in denen diese Leistungen gemeinhin konzentriert sind, hier vergleichsweise dünn ist. Hierin spiegelt sich das geringe Bevölkerungspotential dieser Regionen wider, das zu Auslastungs- und Tragfähigkeitsproblemen führen kann und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen der genannten Art unrentabel machen kann. Hier muss man also die Frage stellen, inwieweit eine Aufrechterhaltung entsprechender Angebot auch bei nachgewiesener Unrentabilität erforderlich sein kann bzw. ob es alternative Angebotsformen gibt, die ein entsprechendes Leistungsangebot zu geringeren Kosten als bei traditioneller Leistungserstellung möglich machen.

⁶⁴ Lediglich die beiden aufgenommen Erreichbarkeitsindikatoren könnten gegebenenfalls auch als Input-Indikatoren interpretiert werden.

Abbildung 7.1: Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse nach BBSR



Quelle: BBSR (2017): *Fachbeitrag „Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen“*

Das BBSR hat überdies auch Informationen zusammengestellt, um die Qualität der Nahversorgung mit Leistungen der Grundversorgung in den einzelnen Regionen des Bundesgebiets abschätzen zu können, die nach § 2 Abs. 2 ROG flächendeckend verfügbar sein sollte. Es zeigt sich – nicht weiter überraschend – dass der Zugang beispielsweise zu Supermärkten, Ärzten oder Apothekern, aber auch zu Haltepunkten des öffentlichen Personenverkehrs im ländlichen Raum flächendeckend ungünstiger ist als in den Städten. Auch hierbei ist festzustellen, dass die größten Defizite im dünn besiedelten Nordosten Deutschlands (Mecklenburg-Vorpommern, berlin-ferne Regionen Brandenburgs) bestehen; darüber hinaus aber auch in den peripher gelegenen Regionen Westdeutschlands wie Hunsrück oder Eifel sowie in der Oberpfalz. Da es sich bei diesen Angeboten zumeist um marktbestimmte Leistungen handelt, die nicht in der Verantwortung des Staates liegen, reflektiert sich auch darin das geringe Bevölkerungs- und Kaufkraftpotential dieser Regionen und die dadurch verursacht

geringe Attraktivität für private Anbieter, dort tätig zu werden. Insoweit mag man hierin zwar einen Verstoß gegen das Gebot der Gleichwertigkeit sehen, Anlass (oder auch nur Möglichkeiten) zu staatlichem Handeln besteht jedoch kaum.

Die Bundesregierung greift in ihrer Antwort⁶⁵ auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zwar auf die entsprechenden Vorarbeiten des BBSR zurück, distanziert sich aber gleichzeitig von der Vorgehensweise: „(...) die Bundesregierung [ist] der Auffassung, dass das (...) Indikatorenmodell einen wissenschaftlichen, in seiner Ausgestaltung noch deutlich fortzuentwickelnden Ansatz darstellt, um über das Aufzeigen von Disparitäten Lebenssituationen – rein quantitativ – zu beschreiben und abstrakt zu vergleichen. Aussagen über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und etwaige Handlungserfordernisse lassen sich daraus aber schon im Hinblick auf die unterschiedlichen räumlichen Verhältnisse und aufgrund des Fehlens qualitativer Merkmale nicht ohne Weiteres ableiten.“. Auch wenn die diesbezüglichen Arbeiten wohl ebenfalls im Rahmen der angesprochenen Gleichwertigkeitskommission vorgenommen werden sollen (Arbeitsgruppe „Raumordnung und Statistik“), liegen inzwischen aus anderen Quellen bereits Ergebnisse vor, die sich mit genau dieser Frage beschäftigen.

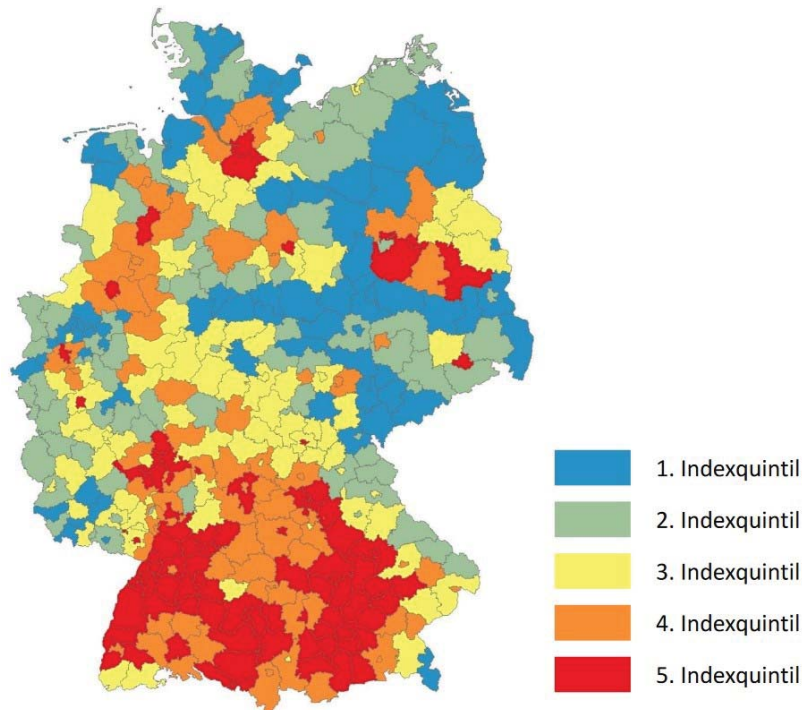
Ein Beispiel hierfür ist eine großangelegte wissenschaftliche Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW Köln 2018). Gemessen werden unterschiedliche Ausprägungen von Lebensverhältnissen anhand von 27 Variablen aus den Bereichen Demographie (z. B. Altersstruktur, Wanderungen, Bildungsverhalten), Wirtschaftsstruktur (z. B. Wirtschaftskraft, Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Gewerbeanmeldungen) und Infrastruktur (z. B. Arztdichte, Mieten, Versorgung mit Kindertageseinrichtungen), die in einem „Regionalindex“ verdichtet werden. Die Besonderheit gegenüber alternativen Ranking-Studien, von denen es inzwischen ebenfalls eine Vielzahl zum Teil zweifelhafter Provenienz gibt, liegt dabei darin, dass die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren mit einem statistischen Verfahren (der Hauptkomponentenanalyse) bestimmt werden, durch das Korrelationen zwischen einzelnen Größen weitgehend ausgeschaltet werden. Damit wird das Problem umgangen, dass Indikatoren, die faktisch das Gleiche messen, ein unangemessen hohes Gewicht erhalten. Dennoch bleibt das Problem, dass die Auswahl der Indikatoren nach wie vor mehr oder minder willkürlich ist und letzten Endes von den persönlichen Vorstellungen der jeweiligen Studienautoren geprägt ist.

Unabhängig von diesen methodischen Einwänden zeigt es sich auch hier, dass stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse vor allem charakteristisch für ländlich geprägte Regionen Ostdeutschlands sind (vgl. [Abbildung 7.2](#)). Zudem finden sich diese auch in einigen peripheren Landkreisen Westdeutschlands, darüber hinaus aber auch in vielen altindustriellen Regionen (z. B. Ruhrgebiet, Saarland, Werftstandorte), die den Strukturwandel nicht so erfolgreich haben bewältigen können. Dieses Ergebnis ist aber ganz offenkundig stark durch die Indikatorenauswahl getrieben – während das BBSR beispielsweise keine Bildungsindikatoren einbezieht, spielen diese beim IW eine vergleichsweise große Rolle, was insbesondere die altindustriellen Regionen des Westens als be-

⁶⁵ Siehe [BT-Drs. 18/11263](#).

nachteiligt klassifiziert. Zudem könnten auch die unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren eine Rolle spielen.

Abbildung 7.2: Ausprägungen gleichwertiger Lebensverhältnisse nach IW Köln



Quelle: IW Köln (2018): *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland*.

Die beiden vorgestellten Ansätze – die Liste könnte ohne weiteres erweitert werden – zeigen exemplarisch, dass die Messung von Lebensverhältnissen nicht ohne normative Festlegungen auskommt. Es ist eben nicht nach objektiven Maßstäben zu bestimmen, welche Indikatoren einzubeziehen sind, wie diese zu gewichten sind, und wie mit offensichtlichen Überschneidungen einzelner Indikatoren umzugehen ist. Auch die Festlegungen des Raumordnungsgesetzes helfen hier nicht wirklich weiter, da dort (§ 2 Abs. 2) lediglich allgemein von „ausgeglichene sozialen, infrastrukturellen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnissen“ die Rede ist. Hinzu kommt, dass es entsprechend der dort festgelegten Grundsätze der Raumordnung lediglich auf die Möglichkeit des Zugangs zu diesen Angeboten ankommt, was Entscheidungen über die zumutbaren Entfernungen zwischen Wohnort der Bevölkerung und Standort der Leistungserstellung erforderlich macht: Laut Ministerkonferenz für Raumordnung werden Fahrzeiten zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum von 30 Minuten im individuellen Personennahverkehr (45 Minuten im Öffentlichen Personennahverkehr) als akzeptabel angesehen, was für fast alle Gemeinden des Bundesgebiets erfüllt ist.⁶⁶ Geht man davon aus, dass in Mittelzentren typischerweise ein mehr oder minder standardisiertes Angebot an Daseinsvorsorgeleistungen vorliegt, wäre also das Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland durchaus noch als erfüllt anzusehen. Probleme ergeben sich dann weniger für einzelne „Räume“ (o-

⁶⁶ Die INKAR-Datenbank des BBSR führt 46 Gemeinden auf, bei denen die Fahrzeit zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum (in Deutschland) mehr als 30 Minuten beträgt; davon befinden sich die meisten allerdings in einer extremen Randlage (Inseln, grenznahe Gebiete) und weisen nur eine geringe Bevölkerungszahl auf.

der auch Gemeinden), sondern eher für einzelne Personengruppen, die – beispielsweise aufgrund von Alter oder Krankheit – nicht so mobil sind, dass sie einen ausreichenden Zugang zu den jeweils nächstgelegenen Zentralen Orten haben. Das ist dann allerdings kein Problem der Raumordnung mehr, sondern eher ein Problem der Sozialpolitik.

Die Einberufung der Gleichwertigkeitskommission wurde (zumindest politisch) auch damit begründet, dass sich viele Menschen insbesondere in peripheren Regionen „abgehängt“ fühlen und deswegen zu einem unerwünschten Wahlverhalten neigen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Die Tatsache allerdings, dass populistische Parteien auch in solchen Regionen hohe Stimmenanteile erringen konnten, in denen von guten, zumindest aber durchschnittlichen Lebensverhältnissen ausgegangen werden kann, spricht dafür, dass die wirklichen Ursachen tiefer liegen und eher in der individuellen Sphäre zu suchen sind. Mit immer auf die Verbesserung von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen in benachteiligten Regionen abzielenden Politik („placed-based-policy“) werden sich diese Wähler daher vermutlich nicht erreichen lassen.

7.2.2 Instrumente der Gleichwertigkeitspolitik

Gemeinsam ist den genannten Untersuchungen zur Abschätzung der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“, dass sie von einer vorab definierten Liste von Indikatoren der Lebensverhältnisse ausgehen. Es ist aber nicht ausgemacht, dass diese auch tatsächlich den Vorstellungen der in einer Region lebenden Menschen über ihre „Lebensqualität“ entsprechen, weil über deren wahren Präferenzen nichts oder zumindest nicht viel bekannt ist: Wer Wert auf ein anspruchsvolles Angebot öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen legt, dieses aber am jeweiligen Wohnort nicht vorfindet, wird tendenziell seinen Wohnsitz verlagern, so dass nur jene verbleiben, die mit einem geringeren Angebot zufrieden sind. Im theoretischen Idealfall unbegrenzter Mobilität und Fehlen jeglicher Restriktionen (z. B. aufgrund einer ungleichen Verteilung von Beschäftigungsmöglichkeiten) würde sich eine räumliche Bevölkerungsstruktur herausbilden, bei der jeder Einwohner genau an jenem Ort leben würde, der für ihn gemäß seiner individuellen Präferenzen optimal wäre; gleichwertige Lebensverhältnisse aus Sicht der Betroffenen wären verwirklicht, ohne dass es irgendeines staatlichen Zutuns bedürfte. Auch wenn dies ein theoretisches Zerrbild darstellt, zeigen Umfragedaten zur individuellen Lebensqualität doch, dass die Menschen auch in strukturschwächeren Regionen im Regelfall ein hohes Zufriedenheitsniveau aufweisen, sich also entweder mit den bestehenden Verhältnissen arrangiert haben oder aber dorthin gezogen sind, wo sie Angebote entsprechend ihren Vorstellungen vorfinden. Dieses Problem lässt sich durch die Vorgehensweise gängiger Studien zur Abschätzung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen jedoch nicht lösen und stellt auch die Politik vor unlösbare Aufgaben. Dies spricht dafür, die Verantwortung für die Ausgestaltung regionaler Daseinsvorsorgesysteme nicht der Bundes- oder auch Landesebene zu übertragen, sondern auf die lokale Ebene zu verlagern, wo am ehesten Kenntnisse über die Präferenzen der ortsansässigen Bevölkerung vorliegen.

Tatsächlich ist für die bedarfsgerechte Ausgestaltung von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen entsprechend der Aufgabenverteilung im föderalen Staatsystem der Bundesrepublik vor allem die kommunale Ebene (Gemeinden bzw. Landkreise) zuständig. Dies ergibt sich zum Beispiel aus der grundgesetzlichen Formulierung, dass die Kommunen das Recht haben, „alle Angelegenheiten der

örtlichen Gemeinschaft (...) in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG); aus ökonomischer Sicht lässt sich dies durch das Subsidiaritätsprinzip begründen, nach dem staatliche Aufgaben durch diejenige föderale Ebene erfüllt (und finanziert) werden sollen, die auch den primären Nutzen hieraus bezieht. Die Länder definieren in ihren Landesentwicklungsplänen wiederum landesplanerische Vorgaben (unter anderem werden von ihnen auch die zentralen Orte festgelegt), kümmern sich jedoch nicht direkt um die Umsetzung (wenn man einmal von Daseinsvorsorgeleistungen mit überörtlicher Wirksamkeit wie zum Beispiel Festlegung von Hochschulstandorten oder Einrichtung von Polizeidienststellen absieht). Eine bundespolitische Kompetenz ist insoweit jedoch nicht gegeben und kann bestenfalls aus Art. 72 GG abgeleitet werden, nachdem der Bund die Gesetzgebungskompetenz in solchen Bereichen beanspruchen darf, in denen dies aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Auch das bundesweit geltende Raumordnungsgesetz formuliert aus diesem Grund nur allgemeine Grundsätze, die den Rahmen für die raumordnerischen Pläne der Länder und deren Ausgestaltung durch die Kommunen setzen.

Dies hindert den Bund (und auch die Länder) nicht daran, mit einer Vielzahl von Instrumenten regionalen Unterschieden in der Ausstattung mit öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen, aber auch in wirtschaftlichen Größen entgegenwirken zu wollen. Nicht alle davon weisen explizit eine raumordnerische Zielsetzung auf, sind in ihrer räumlichen Wirkung jedoch dennoch nicht zu vernachlässigen.

An erster Stelle ist sicher das progressiv ausgestaltete Steuer- und Transfersystem zu nennen, das auf eine Abmilderung personeller (und damit auch regionaler) Unterschiede in den materiellen Lebensverhältnissen abzielt. Durch die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip werden höhere Einkommen stärker belastet als niedrige Einkommen, was automatisch eine gewisse Nivellierung der Einkommensverteilung nach sich zieht; in regionaler Hinsicht zeigt sich dies beispielsweise daran, dass eine nicht unbeträchtliche Zahl ostdeutscher Regionen Nettoempfänger von derartigen Einkommenstransfers sind (also weniger an Steuern zahlen als sie an öffentlichen Sozialleistungen erhalten), während insbesondere die wohlhabenderen süddeutschen Regionen Nettozahler im Steuer- und Transfersystem sind.

Ein weiterer Nivellierungsmechanismus, in diesem Fall mit Blick auf die öffentlichen Einnahmen, ergibt sich durch den Länderfinanzausgleich bzw. nachgeordnet auch durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme. Länder bzw. Kommunen, deren (aus den Ausgabenerfordernissen abgeleiteter) Bedarf an Einnahmen unterhalb der eigenen Steuereinnahmen liegt, erhalten die Differenz zu mehr oder minder großen Teilen erstattet. Dem liegt die Vorstellung eines normierbaren Einnahmenbedarfs zugrunde: Auf der Länderebene gilt der Einwohner als relevanter Bedarfsträger (mit Sonderregelungen für die Stadtstaaten bzw. besonders dünn besiedelte Länder), auf der kommunalen Ebene werden neben der Einwohnerzahl auch weitere Indikatoren (z. B. Schüler, Straßenlasten etc.) herangezogen. Würden diese Bedarfsindikatoren tatsächlich den wahren Bedarf an öffentlichen Einnahmen abbilden, wären Unterschiede in der Ausstattung mit öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen allein als Ausdruck eines Politikversagens zu werten, nämlich einer offenkundig „falschen“ Prioritätensetzung der jeweiligen Entscheidungsträger. Es spricht allerdings manches dafür, dass der (modifizierte) Einwohnermaßstab die tatsächlichen Bedarfe nicht richtig widerspiegelt, so z. B. weil in strukturschwachen Regionen ein überproportional hoher Anteil an öffentlichen Mitteln für Wirtschaftsfördermaßnahmen oder für sozialpolitische Ausgaben gebunden sind und daher nicht für die Bereitstellung von Leistungen bzw. Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen. Grundsätzlich sprä-

che dies dafür, auch die Frage der Angemessenheit des Einwohnermaßstabs im Finanzausgleich in der Gleichwertigkeitskommission auf die Agenda zu setzen; mit der jüngsten Reform des Länderfinanzausgleichs (gültig ab 2020) wurde allerdings eine neuerliche Anpassung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bis zum Jahre 2030 ausgeschlossen, so dass dieser Weg auf absehbare Zeit ohnehin verbaut ist.

Schließlich dienen auch die verschiedenen Fachprogramme von Bund (und Ländern) mehr oder minder explizit dem Ziel, regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen. Bedeutsam sind dabei insbesondere der Bau von Infrastruktureinrichtungen (einschließlich der Ansiedlung von Bundesbehörden oder Einheiten der Bundeswehr) sowie die unterschiedlichen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die oftmals dazu dienen, entsprechende Maßnahmen der Länder zu ergänzen.⁶⁷ Allerdings hat es den Anschein, dass viele dieser Programme nur schlecht aufeinander abgestimmt sind. Jüngere Vorschläge zur Neugestaltung der Regionalförderung in Deutschland fordern daher auch explizit eine stärkere ressortübergreifende Koordination (wirtschaftsbezogener) Fördermaßnahmen von Bund und Ländern (GEFRA/RUFIS 2016). Auf diese Thematik soll im Folgenden näher eingegangen werden.

7.3 Zur Ausgestaltung regionaler Wirtschaftsförderung

Regionale Unterschiede (bei Wirtschaftskraft, Arbeitsplatzversorgung usw.) sind typischerweise Ergebnis einer unterschiedlichen Ausstattung mit Produktionsfaktoren, Externalitäten (wie steigenden Skalenerträge z. B. durch Forschung und Entwicklung) und institutionellen Gegebenheiten. Sie sind insoweit zum Teil durch politisch kaum veränderbare Faktoren (wie Lagegunst oder Siedlungsstruktur) oder durch historische Pfadabhängigkeiten (wie Branchen- und Größenstruktur der Unternehmen oder Infrastrukturen mit langfristiger Bindungswirkung) determiniert. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass unter diesen Bedingungen eine marktliche Allokation von Ressourcen zu einer Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wohlstands führt. Regionale Disparitäten sind insoweit nicht Ausdruck eines Marktversagens und können prinzipiell auch durch Umverteilung (wie z. B. durch den bereits angesprochenen Länderfinanzausgleich oder das Steuer- und Transfersystem) ausgeglichen werden. Regionalpolitische Interventionen sind in dieser Lesart primär Ausdruck eines normativ geprägten Willens, dass regionalwirtschaftliche Unterschiede eben nicht allein durch Umverteilung materieller Ressourcen überwunden werden sollen, sondern durch Verlagerung von Produktion an zunächst einmal weniger attraktive Standorte. Mögliche Einbußen an gesamtwirtschaftlicher Leistung werden insoweit billigend in Kauf genommen; dem „Ausgleichsziel“ wird Priorität vor einem „Wachstumsziel“ eingeräumt.

Im Kern handelt es sich somit um eine „placed-based-policy“: Es sollen zurückgebliebene Standorte entwickelt werden, damit die dort lebenden Menschen die Chance auf eine angemessene Beteiligung am allgemeinen Wohlstandsniveau erhalten. Die Alternative wäre eine „people-based-policy“, bei der durch mobilitätssteigernde Maßnahmen die Menschen in die Lage versetzt würden, andernorts

⁶⁷ Fachlich gesehen, handelt es sich dabei somit zu einem nicht unerheblichen Teil um „Reparaturmaßnahmen“, die die Defizite der Finanzausgleichssysteme ausgleichen sollen.

entsprechende Chancen wahrnehmen zu können. Regionalpolitik, wie sie in Deutschland (und auch der Europäischen Union) betrieben wird, misst den Menschen also unausgesprochen ein „Recht auf Heimat“ zu. Ob dies immer die effiziente Lösung ist, kann man in Frage stellen (andere Länder verfolgen diesbezüglich eine andere Strategie), entspricht aber wohl der historisch gewachsenen Tradition in Deutschland, räumliche Mobilität der Menschen als Anpassungsmechanismus zumindest nicht aktiv einzufordern.⁶⁸

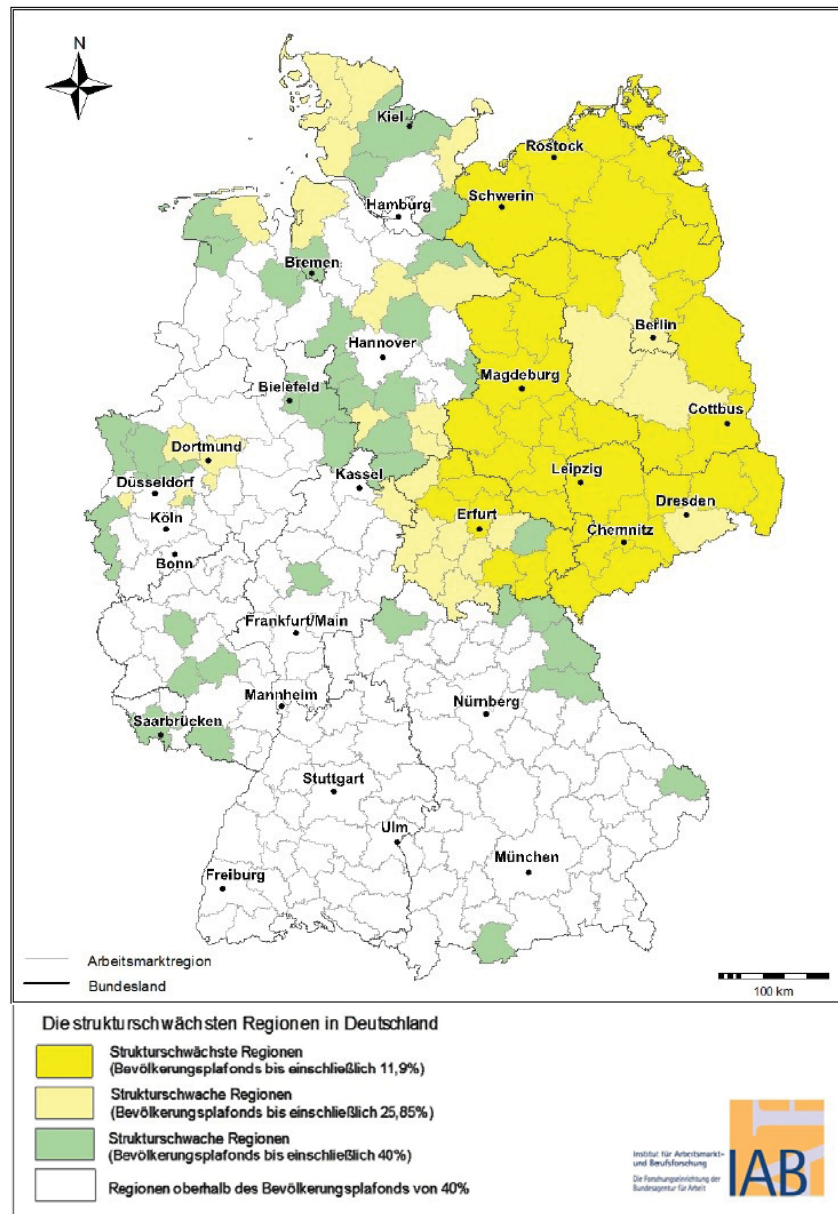
Kernstück der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die explizit darauf gerichtet ist, u. a. durch Investitionsanreize für Unternehmen und den Ausbau wirtschaftsnaher Infrastrukturen die räumliche Allokation von produktiven Ressourcen zu beeinflussen. Die Grundvorstellung dabei ist, dass die strukturschwächeren Regionen einen Standortnachteil aufweisen, der durch Förderung ausgeglichen werden kann („Nachteilsausgleich“); allerdings kann dieser Standortnachteil im Regelfall nicht genau quantifiziert werden, so dass in einigen Regionen wohl eine Überkompensation, in anderen hingegen möglicherweise eine nicht ausreichende Kompensation stattfindet. Näherungsweise wird dies zwar durch differenzierte Förderhöchstsätze auszugleichen versucht, dies aber auch nur auf eine eher pauschale Art und Weise (so gelten höhere Fördersätze in Ostdeutschland und hier wiederum auch mit einer Bevorzugung von Regionen an der Außengrenze Deutschlands, um ein zu starkes Fördergefälle zu angrenzenden Fördergebieten im Ausland zu vermeiden).

Anders als bei den Maßnahmen, die im vorgegangenen Kapitel angesprochen wurden, wird hier nicht die Gesamtheit von Leistungen der Daseinsvorsorge adressiert; vielmehr steht im Mittelpunkt die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (bzw. allgemeiner: von Einkommenserzielungsmöglichkeiten) in Regionen, die von ihren wirtschaftlichen Ergebnissen her (unabhängig von den individuellen Ursachen) als wirtschafts- und strukturschwach gelten. Die Identifikation von förderungswürdigen Regionen erfolgt hier insoweit nicht nach Indikatoren der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, sondern bezieht sich ausschließlich auf ökonomisch relevante Größen. Die gegenwärtige GRW-Indikatorik berücksichtigt die Arbeitslosenquote 2009-2012 (Gewichtungsfaktor 45 Prozent), den Bruttolohn je Beschäftigten 2010 (40 Prozent), eine Erwerbstätigenprognose für die Jahre 2011-2018 (7,5 Prozent) sowie einen aus mehreren Subindikatoren zusammengesetzten Infrastrukturindikator (7,5 Prozent). Erkennbar ist, dass arbeitsmarktnahe Indikatoren verhältnismäßig hoch gewichtet werden, was zum einen die bisherige Problemlage in Deutschland widerspiegelt (ein starkes regionales Ungleichgewicht in der Ausstattung mit Arbeitsplätzen), zum anderen aber auch die prioritäre Zielsetzung der GRW (nämlich die Schaffung wohnortnaher Arbeitsplätze in den strukturschwächeren Regionen) reflektiert. In Anbetracht der inzwischen deutlich entspannten Arbeitsmarktlage in Deutschland – vor allem aufgrund eines Rückgangs des Arbeitsangebots ist auch in den strukturschwächeren Regionen die Arbeitslosenquote deutlich gesunken – wäre für die Zukunft eine geringe-

⁶⁸ In Ostdeutschland erfolgte ein Großteil der Anpassung an den einigungsbedingten Strukturwandel durch (freiwillige) Abwanderung, allerdings mit langfristig negativen Folgen mit Blick auf das verbleibende Erwerbspersonenpotential in den Abwanderungsregionen.

re Gewichtung arbeitsmarktrelevanter Indikatoren (und, im Gegenzug, eine stärkere Gewichtung der regionalen Wirtschaftskraft) vermutlich sinnvoll.

Abbildung 7.3: Strukturschwache Regionen in Deutschland nach GRW-Indikatorik ^a



^a Vor Festlegung von Fördergebieten.

Quelle: Schwengler & Bennewitz (2013)

Die sich hieraus ergebende Rangfolge von Regionen in Deutschland (auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen gemessen) zeigt [Abbildung 7.3](#). Es ist erkennbar, dass Ostdeutschland nahezu vollständig (einzige Ausnahme ist die Arbeitsmarktregion Jena) als strukturschwach klassifiziert wird, darüber hinaus aber auch einzelne Regionen in Westdeutschland (vor allem das Ruhrgebiet, die Werftstandorte sowie einige wenige ländlich geprägte Regionen in Niedersachsen). Es werden also deutlich mehr Gebiete als wirtschaftsschwach eingestuft als bei der Betrachtung von Indikatoren „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. [Abbildung 7.1](#)).

Problematisch erscheint es, dass die aktuelle GRW-Indikatorik sowohl input-orientierte Größen (die Infrastrukturausstattung) als auch output-orientierte Kriterien (Einkommen und Arbeitslosigkeit) beinhaltet. Auch die Verwendung eines prognostischen Werts für die Erwerbstätigenentwicklung – die sich im Nachhinein als wenig robust erwiesen hat – erscheint zumindest von der Systematik her wenig überzeugend. Dies lässt sich wohl am ehesten damit erklären, dass die aktuelle GRW-Indikatorik sowohl mit Blick auf Indikatorenauswahl als auch im Hinblick auf die Gewichtung der einzelnen Kriterien, letzten Endes politisch festgelegt wurde. Da überdies im Rahmen des von der EU vorgegebenen Bevölkerungspfadonds für Regionalfördergebiete in Deutschland ein „Gebietstausch“ zulässig ist, wurden im Ergebnis auch solche Regionen als GRW-förderfähig ausgewählt, die in der vorbereitenden Studie des IAB nicht als strukturschwach klassifiziert wurden (Europäische Kommission 2013). Dies betrifft insbesondere eine Vielzahl kleinräumiger Gebiete in Bayern. Letzteres ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil hierbei auch von der grundlegenden räumlichen Ebene der Arbeitsmarktreionen (Gebiete mit enger Pendlerverflechtung) abgegangen wurde, also offenbar das Kriterium der „zumutbaren Entfernung“ zwischen Wohn- und Arbeitsort bei der Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen deutlich höher gewichtet wurde als anderswo.

Anders als von der Politik kommuniziert, beruht die Festlegung von GRW-Fördergebieten auch heute schon auf einer gesamtdeutschen Reihung aller Regionen in Deutschland. Eine Bevorzugung Ostdeutschlands ist lediglich dadurch gegeben, dass die Mittelverteilung vorab quotiert wurde.

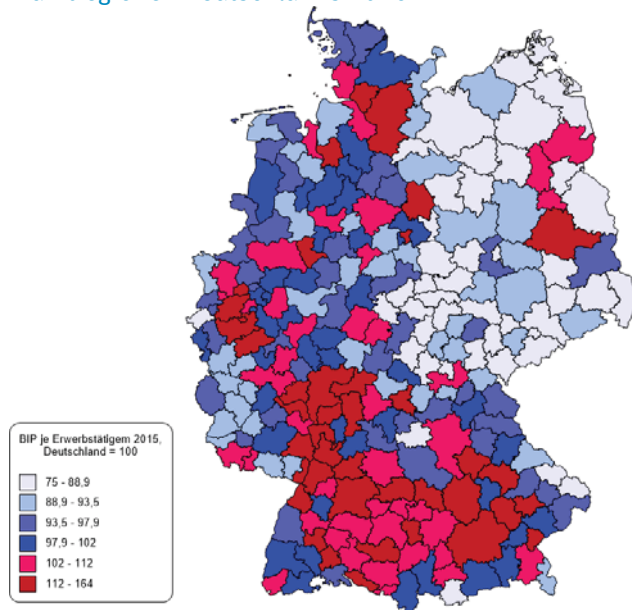
In Anbetracht der von der Bundesregierung angestrebten Konzipierung einer „neuen“ gesamtdeutschen Strukturpolitik⁶⁹ wurden inzwischen eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben, so zum einen zur Ermittlung des künftigen Bevölkerungspfadonds für Fördergebiete, der von der EU zur Beschränkung von förderinduzierten Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt festgelegt wird (Ragnitz et al. 2017), zur Abgrenzung der Arbeitsmarktreionen als grundlegender räumlicher Einheit von Regionalfördermaßnahmen (RWI Essen 2018) sowie zur Auswahl möglicher Indikatoren zur Messung von Strukturschwäche (noch auf Basis der „alten Arbeitsmarktreionen“) (Maretzke et al. 2018). Die Ergebnisse liegen inzwischen vor; noch ausstehend ist allerdings die Festlegung einer Aggregationsvorschrift für die einzelnen Indikatoren (unter Berücksichtigung noch festzulegender Gewichtungsfaktoren). Bemerkenswert ist dabei vor allem die schrittweise Vorgehensweise; dies hilft das strategische Risiko zu reduzieren, dass schon die Indikatorenauswahl unter dem Aspekt landespolitisch gewünschter Ergebnisse erfolgt.

Zur Indikatorenauswahl untersuchen die Gutachter in ihrem Bericht (Maretzke et al. 2018) eine Vielzahl unterschiedlicher Merkmale, die aus theoretischer Sicht geeignet scheinen, Strukturschwäche (als das wesentliche Entscheidungskriterium für die GRW) abzubilden. Es werden sowohl Inputfaktoren (die als Determinante von Strukturschwäche in Frage kommen) als auch Outputfaktoren (die diese unabhängig von den regionsspezifischen Ursachen beschreiben) betrachtet; wegen der unklaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen (so kann beispielsweise eine ungünstige Verkehrsanbindung sowohl Ursache für eine geringe Wirtschaftskraft als auch deren Folge sein, wenn die Verkehrswegeplanung

⁶⁹ Siehe insbesondere Seite 60 des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.

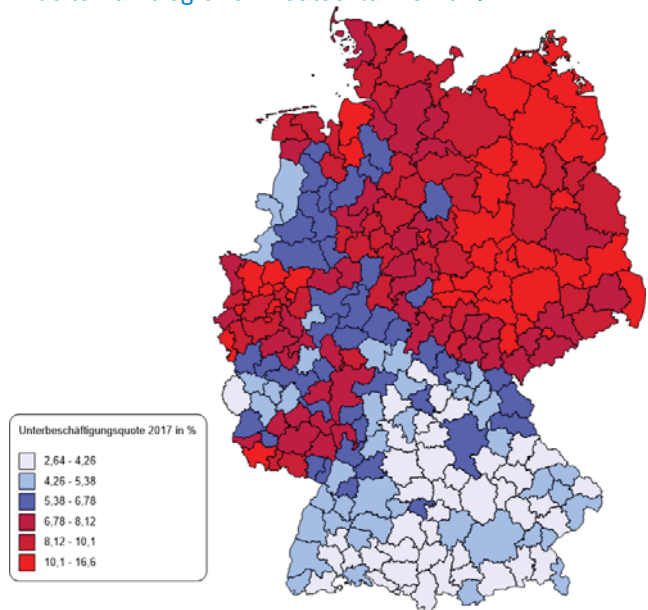
nach Maßgabe tatsächlicher oder erwarteter Nutzungsintensität erfolgt) werden Outputindikatoren jedoch bevorzugt. Diese sollen zum einen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen widerspiegeln, zum anderen aber auch die Arbeitsmarktlage als Ausdruck besonderen regionalpolitischen Handlungsbedarfs. Im Ergebnis schlagen die Gutachter vor, künftig (anders als bei der bisher angewandten GRW-Indikatorik) das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen⁷⁰ und die Unterbeschäftigungsquote als Hauptindikatoren für eine gesamtdeutsch angelegte Regionalförderpolitik zu verwenden; zusätzlich wird überdies die Berücksichtigung eines Demographieindicators (konkret: die erwartete Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung bis zum Jahr 2035) angeregt, da diese als eine Proxy-Variable für die künftige Entwicklung der Wirtschaftskraft dienen kann.⁷¹

Abbildung 7.4: BIP je Erwerbstätigen in den Arbeitsmarktreionen Deutschlands 2016



Quelle: Maretzke et al. (2018)

Abbildung 7.5: Unterbeschäftigungsquote in den Arbeitsmarktreionen Deutschlands 2017



Quelle: Maretzke et al. (2018)

Die Ergebnisse des Gutachterkonsortiums zeigen, dass Strukturschwäche gemessen am BIP je Erwerbstätigen vor allem charakteristisch für die ostdeutschen Bundesländer ist. Hier weisen nahezu alle Arbeitsmarktreionen (mit Ausnahme einiger Regionen im Umland von Berlin) unterdurchschnittliche Werte auf. Dies gilt selbst für die ostdeutschen „Wachstumspole“, also die größeren Städte, von denen nur Jena sich wenigstens im Mittelfeld behaupten kann. In Westdeutschland gibt es hingegen nur wenige vergleichbar schwache Regionen. Hinzu kommt, dass diese in allen Fällen von stärkeren Regionen umgeben sind, also prinzipiell von deren Ausstrahleffekten profitieren können.

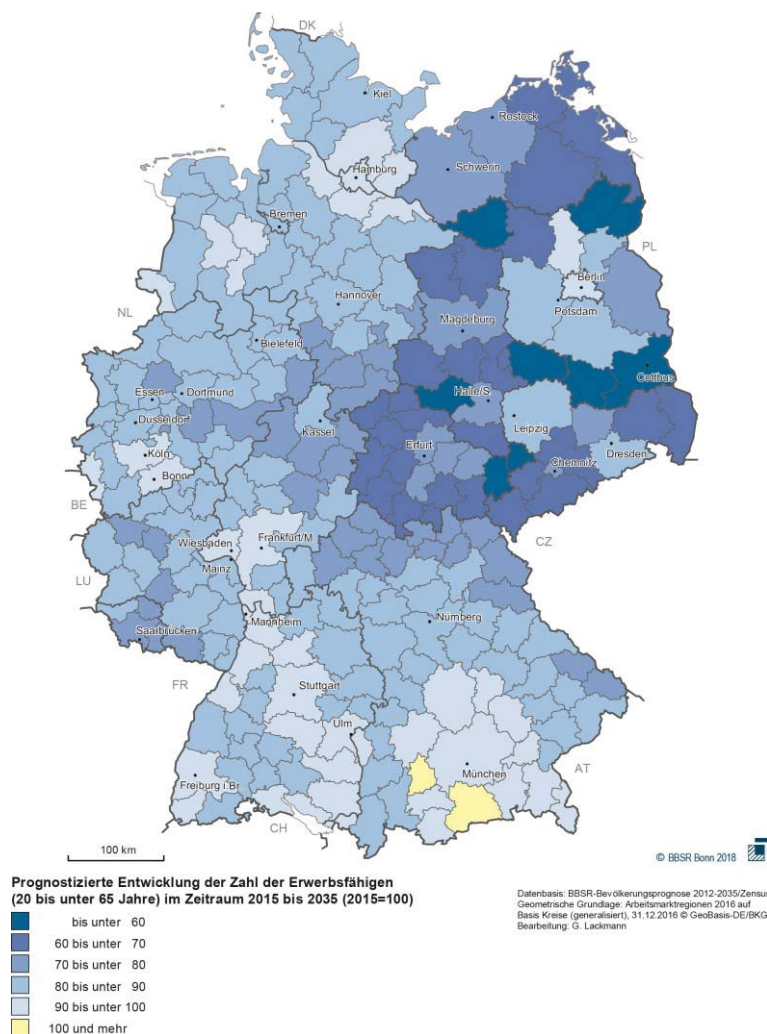
⁷⁰ Das BIP je Erwerbstätigen beinhaltet anders als der Bruttolohn der Beschäftigten sämtliche Einkommensbestandteile und ist insoweit als ein umfassenderer Wirtschaftskraftindikator zu verstehen. Ähnliches gilt für die Unterbeschäftigungsquote, da diese anders als die eng abgegrenzte Arbeitslosenquote auch die Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließt, für die am regulären Arbeitsmarkt ebenfalls keine Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

⁷¹ Ergänzend wird die Berücksichtigung eines modifizierten Infrastrukturindicators vorgeschlagen, der aber anders als bislang neben Größen wie Erreichbarkeit und Siedlungsstruktur auch die Ausstattung mit MINT-Arbeitsplätzen als eine weitere Determinante der künftigen Wirtschaftsentwicklung umfassen sollte. Die theoretisch als überlegen angesehene Output-Orientierung des Indikatorensystems wird damit allerdings durchbrochen.

Eine nach gesamtdeutschen Kriterien angelegte Regionalförderung, die sich allein Wirtschaftskraftindikatoren stützt, würde also weiterhin vor allem Ostdeutschland begünstigen.

Auch für die Unterbeschäftigungsquote gilt, dass diese in Ostdeutschland flächendeckend oberhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts liegt – mit geringen positiven Abweichungen insbesondere in den Regionen entlang der früheren innerdeutschen Grenze und im Umland von Berlin, wo ein Pendeln nach Westdeutschland (bzw. nach Berlin) leichter möglich ist. Auch in vielen westdeutschen Regionen ist die Unterbeschäftigungsquote jedoch hoch, so vor allem im Saarland, im nördlichen Ruhrgebiet sowie in den Arbeitsmarktregionen Bremen und Bremerhaven. Auch weite Teile von Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Niedersachsens und Hessens weisen überdurchschnittlich hohe Unterbeschäftigungsquoten auf. Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten wären also bei einer gesamtdeutschen Regionalförderpolitik auch viele westdeutsche Regionen förderberechtigt.

Abbildung 7.6: Veränderung der Zahl der Erwerbsfähigen 2015-2035 in den deutschen Arbeitsmarktregionen



Quelle: Maretzke et al. (2018)

Nimmt man schließlich die prognostizierte demographische Entwicklung zum Ausgangspunkt, so sind die ungünstigsten Werte in den peripheren Regionen Brandenburgs zu finden. Eine unterdurchschnittliche Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung findet sich aber auch in nahezu allen anderen Teilen Ostdeutschlands sowie in vielen Regionen des Westens, allen voran im Saarland sowie in

Nordhessen/Südniedersachsen. Zudem ist auch die nordbayrische Peripherie betroffen. Insoweit dürften bei einer gesamtdeutsch orientierten Förderpolitik auch diese Regionen profitieren.

Die konkrete Rangfolge förderberechtigter Regionen lässt sich nur ermitteln, wenn die Gewichtung der einzelnen Indikatoren bekannt ist. Zu erwarten ist, dass sich hierüber politischer Streit entzünden wird: Je stärker die Wirtschaftskraftvariable gewichtet wird, umso geringer ist der Anteil westdeutscher Regionen, die in den Genuss künftiger GRW-Förderung kommen werden. Zu erwarten ist daher, dass von Seiten der betreffenden westdeutschen Länder eine höhere Gewichtung der Unterbeschäftigungsquote angestrebt wird. Schließlich dürften einige Länder (wie insbesondere Bayern) auch für eine stärkere Gewichtung demographischer Indikatoren plädieren, da sie nur dann künftig überhaupt von einer neugestalteten GRW-Förderkulisse werden profitieren können.

Für die Frage, welche Regionen künftig förderberechtigt sein werden, ist allerdings nicht nur die Indikatorenauswahl bzw. deren Gewichtung relevant, sondern zusätzlich sind auch die von der EU vorgegebenen Obergrenzen für die Bevölkerungszahl in nationalen Fördergebieten zu berücksichtigen. Diese werden mit Hilfe eines indikatorgestützten Verfahrens ermittelt, bei dem ebenfalls die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) und die Arbeitslosenquote verwendet werden. Neben nationalen Größen geht hier jedoch auch der EU-Durchschnitt an prominenter Stelle in die Bewertung der „Rückständigkeit“ einzelner Regionen ein. Damit will die EU verhindern, dass „reiche“ Mitgliedsländer ihre im nationalen Vergleich zwar unterdurchschnittlich entwickelten, im EU-Vergleich aber dennoch als wohlhabend geltenden Regionen in einem Maße fördern, das den Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Binnenmarkt stören könnte.⁷² Derzeit ist dieser „Bevölkerungsplafonds“ auf rund 26 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung festgelegt, künftig dürfte er bei Beibehaltung des gegenwärtigen Kriterienrasters auf nur noch rund 19 Prozent sinken (Ragnitz et al. 2017). Grund hierfür ist die vergleichsweise günstige Entwicklung deutscher im Vergleich zu anderen europäischen Regionen, aber auch der BREXIT, der den relevanten EU-Durchschnitt negativ beeinflusst, somit rechnerisch zu einer Schlechterstellung deutscher Regionen führt.

Dies würde bedeuten, dass Deutschland seine GRW-Förderung künftig deutlich würde zurückfahren müssen; ein Großteil aller nach deutschen Maßstäben strukturschwachen Regionen wäre nur noch eingeschränkt förderfähig, nämlich nach den Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, nach der vor allem Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen erlaubt sind, weil hier nicht von einer Wettbewerbsverzerrung ausgegangen wird (allerdings bei abgesenkten Fördersätzen). Um dies abzuwenden, sollte noch einmal über die Sinnhaftigkeit der gegenwärtigen Vorgehensweise bei der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds nachgedacht werden. Darüber hinaus sollte die exponierte Stellung deutscher Fördergebiete in unmittelbarer Nähe zu Höchstfördergebieten in Polen und Tschechien explizit berücksichtigt werden, indem hier ein allzu starkes Fördergefälle zu den benachbarten Regionen vermieden wird.

⁷² Aus politökonomischer Sicht scheint die Festlegung eines externen Grenzwerts für die Bevölkerungszahl in Förderregionen sinnvoll, weil auf diese Weise der sonst zu erwartende Streit um die Festlegung von nationalen Grenzwerten für Förderwürdigkeit vermieden wird.

Neben dem Bund beansprucht schließlich auch die Europäische Union regionalökonomische Kompetenzen und unterstützt Regionen in allen Mitgliedsländern über die sogenannten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds, u. a. der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung EFRE, der Europäische Sozialfonds ESF und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL). Rechtliche Grundlage hierfür sind die Europäischen Verträge, insbesondere Art. 174 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), nach dem „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen“ verringert werden sollen. Auch wenn eine solche regionalökonomische Kompetenz der EU strenggenommen dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, besteht offenkundig in allen EU-Mitgliedstaaten ein hohes Interesse daran, derartige Mittel in Anspruch nehmen zu können.

Grundsätzlich orientiert sich die Mittelvergabe der EU am BIP je Einwohner als zentralem Indikator zur Einstufung des Entwicklungsstands einer Region. Gleichzeitig werden die ESI-Mittel aber auch dazu herangezogen, die übergeordneten Europa-2020-Ziele (Investitionen in Wachstum und Beschäftigung als Mittel zur Erreichung eines „intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstums zur Überwindung struktureller Schwächen der europäischen Wirtschaft“) zu erreichen. Dies führt zu dem paradoxen Ergebnis, dass ESI-Mittel allen europäischen Regionen unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft zur Verfügung gestellt werden, wenn auch in unterschiedlicher Höhe und Intensität. In positiver Interpretation könnte man dies als Versuch beschreiben, Wachstums- und Ausgleichsziele miteinander zu vereinbaren; geht man aber von der Vorstellung aus, dass jedem Ziel auch genau ein Instrument zugeordnet sein sollte, ist die Gewährung von ESI-Mitteln zumindest in den höher entwickelten Regionen nach EU-Definition zumindest fragwürdig.

Zur Konkretisierung europäischer Interventionen wurden seitens der EU-Kommission eine Reihe von Zielsetzungen („Prioritätsachsen“) definiert, die aus den Europa-2020-Zielen abgeleitet wurden und unter die sich EU-geförderte Maßnahmen subsumieren lassen müssen. Da ein hohes Eigeninteresse der regionalen Akteure besteht, diese EU-Mittel in Anspruch zu nehmen, bestimmt die EU insoweit auch die Ausgestaltung nationaler (bzw. regionaler) Fördermaßnahmen, unabhängig davon, ob diese zu den jeweiligen Prioritäten und Problemlagen passen. Die Inanspruchnahme von EU-Mitteln bindet nämlich eigene Mittel der Empfängerregionen (in Deutschland: Länder), da stets eine Kofinanzierung aus eigenen Mitteln in unterschiedlicher Höhe erfolgen muss. Es ist daher zu befürchten, dass damit wegen dieser Kofinanzierungserfordernisse nationale Mittel auch für Zwecke verwendet werden (müssen), die anderenorts besser und zieladäquater hätten eingesetzt werden können. Dies gilt gerade auch in den strukturschwächeren Regionen, da die vorrangig auf Innovation setzenden EU-2020-Strategien in diesen Regionen häufig nur auf eine geringe Absorptionsfähigkeit stoßen, weil entsprechende Akteure (Forschungsinstitute, technologieorientierte Unternehmen) oftmals gar nicht vorhanden sind. Hinzu kommt, dass ein „europäischer Mehrwert“ bei vielen der geförderten Maßnahmen nicht oder nur schwer erkennbar ist.

Entsprechend der EU-Kriterien gilt Ostdeutschland derzeit noch nahezu⁷³ vollständig als „Übergangs-

⁷³ Einzige Ausnahme ist die NUTS-2-Region Leipzig, für die aber Sonderregelungen vereinbart wurden.

region“ (mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 Prozent und 90 Prozent des EU-Durchschnitts), während Westdeutschland im Ganzen als höher entwickelter Wirtschaftsraum klassifiziert wird. Die Abgrenzung erfolgt dabei auf Ebene von NUTS-2-Regionen (in etwa: Regierungsbezirken), so dass kleinräumige Divergenzen nicht abgebildet werden können, obwohl diese teilweise durchaus erheblich sind. Aus einer europäischen Perspektive mag dies angemessen erscheinen; aus der Perspektive Deutschlands, das „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in allen Teilräumen des Bundesgebiets anstrebt, ist dies sicherlich zu grob. Für die Bekämpfung regionaler Disparitäten auf der Ebene der Nationalstaaten scheint die EU-Strukturfondsförderung schon aus diesem Grund kaum geeignet. Die ESI-Förderung kann insoweit die nationale Regionalförderung bestenfalls ergänzen, nicht aber ersetzen.

7.4 Zusammenfassung und Fazit

Fasst man die vorangehenden Ausführungen zusammen, so lässt sich festhalten, dass die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ im Sinne eines zumutbaren Zugangs zu öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen in fast allen Teilräumen des Bundesgebiets gewährleistet ist. Dies widerspricht in Teilen der öffentlichen Wahrnehmung, die aber offenkundig stark von vereinzelten Defiziten (z. B. beim Zugang zum Öffentlichen Personennahverkehr und zu schnellen Breitbandanschlüssen, teilweise auch zu Bildungseinrichtungen und Leistungen der Gesundheitswirtschaft) geprägt ist. Das wesentliche Problem dabei ist, dass die Vorstellung davon, was zur Daseinsvorsorge gehört und was hiervon wohnortnah und in welcher Qualität zur Verfügung stehen muss, nicht allgemeingültig geklärt werden kann und deswegen immer auch die Werturteile des Betrachters widerspiegelt. Im politischen Prozess wird diese Sichtweise offenkundig stark von einer „urbanen“ Perspektive geprägt; es muss aber klar sein, dass städtische Lebensverhältnisse weder überall verwirklicht werden können noch den unterschiedlichen Präferenzen der Bevölkerung entsprechen dürften. Eine ungünstige Ausstattung in Teilbereichen kann daher durch günstige Ausstattungsmerkmale in anderen Bereichen substituiert werden; im Zweifel wird sich die Bevölkerung im Raum so verteilen, dass die bestehenden Präferenzen bestmöglich befriedigt werden.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist im föderalen Geflecht der Bundesrepublik Deutschland primär eine kommunale Aufgabe. Dies ist auch sinnvoll, weil dort am ehesten Kenntnisse über die Präferenzen der ortsansässigen Bevölkerung vorliegen. Dann allerdings ist es erforderlich, die Kommunen finanziell in die Lage zu versetzen, die gewünschten bzw. benötigten Leistungen in ausreichendem Umfang anzubieten. Die aktuellen kommunalen Finanzausgleichssysteme scheinen hierfür nicht immer ausgelegt zu sein, was sich insbesondere an einer pauschalierten Ermittlung des Finanzbedarfs zeigt. In einem idealen System würden erst für die Beseitigung dann noch verbleibender Disparitäten Interventionen der höheren föderalen Ebenen (Bund, Land) erforderlich werden.

In der Realität gibt es vielerlei Förderprogramme, mit denen insbesondere wirtschaftliche Struktur-schwächen als Ausdruck, aber auch Ursache ungleichwertiger Lebensverhältnisse abgebaut werden sollen. Im Vordergrund steht dabei die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Im vorliegenden Beitrag werden aktuelle Vorschläge zur Reform der GRW diskutiert, insbesondere Veränderungen der Indikatorik zur Abgrenzung von förderberechtigten Regionen. Im Ergebnis dürften vor allem ostdeutsche Regionen förderfähig bleiben; je nach Ausgang der

politischen Abstimmungsprozesse aber auch eine Reihe von altindustriellen Regionen in Westdeutschland.

Die Frage, ob die GRW geeignet ist, gezielt zum Abbau regionaler Disparitäten abzubauen, stand nicht im Fokus dieses Beitrags. Neuere, in der Praxis der regionalen Wirtschaftsförderung entwickelte Ansätze deuten darauf hin, dass nicht so sehr die Umverteilung wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum (wie es die GRW bezweckt), sondern eher die Aktivierung lokaler unternehmerischer Potentiale geeignet ist, die regionale wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren. Wesentliche Ansatzpunkte dabei sind eine verstärkte Kooperation der (kommunalen) Akteure, die Unterstützung der Netzwerkbildung von Unternehmen untereinander und von Unternehmen mit Wissensproduzenten (Hochschulen, Forschungseinrichtungen) innerhalb und außerhalb der Region, die Schaffung von sichtbaren Alleinstellungsmerkmalen („Stärken stärken“) und die Erhöhung der Attraktivität einer Region nicht nur als Produktions-, sondern auch als Wohnstandort für mobile Bevölkerungsgruppen. Das Problem hierbei ist, dass es in manchen Regionen aufgrund von selektiver Abwanderung und Überalterung der verbliebenen Bevölkerung schwierig sein dürfte, die erforderliche regionale Eigeninitiative zu initiieren. Will man eine „passive Sanierung“ vermeiden, wird es hier also vor allem auch um externe Beratungsangebote gehen müssen. Schnelle Erfolge sind dabei allerdings nicht zu erwarten – insoweit wird man wohl damit rechnen müssen, dass regionale Disparitäten auch zukünftig bestehen bleiben werden.

Literatur

BBSR (2017): Fachbeitrag „Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen“, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte_regionen.html?nn=412276.

BT-Drs. 18/11263,
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811263.pdf>

Europäische Kommission (2013): Leitlinien für die Regionalbeihilfen 2014-2020. Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 209/01

GEFRA/RUFIS (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Münster 2016

IW-Köln (2018): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Institut_der_deutschen_Wirtschaft/Veranstaltungen/2018/18-02-22_Huether_Lebensverh%C3%A4ltnisse_in_Deutschland.pdf

Maretzke, S., Ragnitz, J. & G. Untiedt (2018): Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021.

Ragnitz, J., Untiedt, G. & M. Weber (2017): Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020, ifo Dresden Studien Nr. 79, Dresden/München.

RWI Essen (2018): Überprüfung des Zuschnitts von Arbeitsmarktreionen für die Neuabgrenzung des GRW-Fördergebiets ab 2021

Schwengler, B. & E. Bennewitz (2013): Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung des GRW-Regionalfördergebietes ab 2014, IAB-Forschungsbericht 13/2013 (Nürnberg), S. 178.

