



Jenseits des BIP

WAS BEI DER WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ENTWICKLUNG WIRKLICH ZÄHLT

Joseph E. **STIGLITZ**, Jean-Paul **FITOUSSI**
und Martine **DURAND**

Jenseits des BIP

WAS BEI DER WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN
ENTWICKLUNG WIRKLICH ZÄHLT

Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi und Martine Durand

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Anmerkung der Türkei

Die Informationen zu „Zypern“ in diesem Dokument beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es existiert keine Instanz, die sowohl die türkische als auch die griechische Bevölkerung der Insel vertritt. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) an. Bis im Rahmen der Vereinten Nationen eine dauerhafte und gerechte Lösung gefunden ist, wird sich die Türkei ihren Standpunkt in der „Zypernfrage“ vorbehalten.

Anmerkung aller in der OECD vertretenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union

Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Dokument beziehen sich auf das Gebiet, das sich unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern befindet.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Stiglitz, J., J. Fitoussi and M. Durand (2020), *Jenseits des BIP: Was bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wirklich zählt*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80cca758-de>.

ISBN 978-92-64-72790-8 (Print)

ISBN 978-92-64-49020-8 (PDF)

Originaltitel: *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Cover © Graphic creation: Christophe Brilhault – Cover image: © Masson/Shutterstock.com.

Korrigenda zu Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2020

Die Verwendung dieser Arbeiten, sei es in digitaler oder gedruckter Form, unterliegt den Nutzungsbedingungen unter: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Geleitwort

In diesem Buch legen wir als Vorsitzende der der OECD angegliederten Hochrangigen Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt (High-Level Expert Group – HLEG) unseren persönlichen Standpunkt zu den wichtigsten Themen dar, mit denen sich die Gruppe im Lauf der letzten fünf Jahre (2013-2018) befasst hat. Sie trat in diesem Zeitraum regelmäßig zusammen, um viele der in diesem Buch behandelten Fragen zu diskutieren. Die HLEG, deren Mitglieder nachstehend in Kasten 1 aufgeführt sind, wurde ins Leben gerufen, um die Arbeit der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt fortzusetzen, die der frühere französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy 2008 einberufen hatte (die sogenannte Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission). In einem Begleitband – *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP* – rücken in mehreren, von einzelnen Mitgliedern der Gruppe verfassten Kapiteln jeweils Themen in den Fokus, die Arbeitsschwerpunkte der HLEG waren und auch Gegenstand der vorliegenden Publikation sind.

Im vorliegenden Band präsentieren wir die Überlegungen der HLEG aus einem persönlichen Blickwinkel, wir stützen uns dabei jedoch auf die wertvollen Beiträge der Mitglieder der Gruppe. Damit sind nicht nur die Kapitel des Begleitbands gemeint, sondern auch die ausführlichen Diskussionen und Reflexionen im Rahmen unserer Plenarsitzungen und themenspezifischen Workshops. Für diese wichtigen intellektuellen Beiträge, durch die sich die Herangehensweise an die Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt grundlegend verändert, gebührt den HLEG-Mitgliedern volle Anerkennung.

Sachverständigengruppen, die sich mit komplexen und wichtigen Fragen befassen, stehen vor einem schier unlösbaren Dilemma. Unter allen Mitgliedern bei allen wichtigen Fragen einen Konsens zu erreichen, ist ungemein schwierig und zeitaufwendig. Daher beschloss die HLEG in dieser neuen Arbeitsphase mit schwierigeren Bedingungen und ehrgeizigeren Zielen, zu jedem der Schwerpunktthemen einzelne Gruppenmitglieder mit der Erarbeitung eines Kapitels zu betrauen, in der Hoffnung, dass darin auch die Reflexionen und Kommentare anderer Mitglieder einfließen würden.

Es erschien uns jedoch auch wichtig, einen Überblick über die erörterten Fragen zu bieten. Daher einigte sich die Gruppe darauf, dass die Vorsitzenden eine Zusammenfassung erstellen sollten, die den Standpunkten aller Mitglieder Rechnung trägt. Dabei war klar, dass nicht jedes einzelne Mitglied all unsere Lesarten teilen würde. Einige Mitglieder würden vielleicht nicht einmal zustimmen, dass unsere Überblicksdarstellung die Grundintention unserer gemeinsamen Überlegungen adäquat wiedergibt. Trotzdem sind wir in Anbetracht der Rückmeldungen, die wir von HLEG-Mitgliedern erhalten haben, überzeugt, dass uns eine ausgewogene Darstellung gelungen ist.

Wir bedauern, dass es uns nicht möglich war, alle Beiträge aller HLEG-Mitglieder individuell zu würdigen. Wir möchten ihnen an dieser Stelle ausdrücklich für ihren selbstlosen Einsatz bei diesem Projekt danken.

Dank gebührt auch der OECD, die in diesen fünf Jahren den institutionellen Rahmen für die Arbeit der HLEG bereitstellte, den vielen Stiftungen und Organisationen, die die thema-

tischen Workshops veranstaltet und finanziert haben, sowie den zahlreichen Wissenschaftlern, die an diesen Workshops teilnahmen und ihr Fachwissen zu den jeweiligen Themen einbrachten. Die Themenschwerpunkte dieser Workshops waren:

- Intra- und intergenerationale Nachhaltigkeit: „Intra-generational and inter-generational Sustainability“, veranstaltet vom Einaudi Institute for Economics and Finance und der italienischen Zentralbank, mit der Unterstützung von SAS, 22.-23. September 2014, Rom.
- Mehrdimensionalität des subjektiven Wohlbefindens: „Multi-dimensional Subjective Well-being“, veranstaltet in Zusammenarbeit mit der International Herbert A. Simon Society und dem Collegio Carlo Alberto, mit Unterstützung der Compagnia di San Paolo, 30.-31. Oktober 2014, Turin.
- Chancengleichheit: „Inequality of Opportunity“, veranstaltet von der Gulbenkian Foundation in Zusammenarbeit mit Sciences Po Paris und dem CEPREMAP, 14. Januar 2015, Paris.
- Messung der Einkommens- und Vermögensungleichheit: „Measuring Inequalities of Income and Wealth“, veranstaltet in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung, 15.-16. September 2015, Berlin.
- Messung von Lebensqualität und Entwicklung in Afrika: „Measurement of Well-being and Development in Africa“, veranstaltet in Zusammenarbeit mit der Regierung Südafrikas, der Japan International Cooperation Agency, der Columbia University und der Cornell University, 12.-14. November 2015, Durban, Südafrika.
- Messung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Resilienz: „Measuring Economic, Social and Environmental Resilience“, veranstaltet vom Einaudi Institute for Economics and Finance, mit Unterstützung der italienischen Zentralbank und des italienischen Statistikamts (Istat) sowie von SAS, 25.-26. November 2015, Rom.
- Wirtschaftliche Unsicherheit – Entwicklung einer Agenda für Messung und Analyse: „Economic Insecurity: Forging an Agenda for Measurement and Analysis“, veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Washington Center for Equitable Growth, der Institution for Social and Policy Studies der Yale University sowie der Ford Foundation, 4. März 2016, New York.
- Messung von Vertrauen und Sozialkapital: „Measuring Trust and Social Capital“, veranstaltet in Zusammenarbeit mit Science Po Paris und dem Europäischen Forschungsrat, 10. Juni 2016, Paris.

Besonderer Dank gilt einigen Kollegen, die uns bei diesem Projekt unterstützt haben: Marco Mira d’Ercole für seine vielen wertvollen Beiträge zu diesem Buch, Elizabeth Beasley für ihre Arbeit als Berichterstatterin für den Begleitband, Martine Zaïda für die Koordinierung der HLEG und die Organisation der themenspezifischen Workshops und Plenarsitzungen, Patrick Love für seine Beiträge und die redaktionelle Überarbeitung der Bücher, Christine Le Thi für ihre Unterstützung im Bereich Statistik sowie Anne-Lise Faron, die die Bücher für die Veröffentlichung vorbereitete.

Kasten 1. Hochrangige Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt (HLEG)

Vorsitzende

- Joseph E. Stiglitz, Professor für Wirtschaftswissenschaften und Internationale Angelegenheiten, Columbia University
- Jean-Paul Fitoussi, Professor für Wirtschaftswissenschaften, Sciences Po, Paris, und Luiss Universität, Rom
- Martine Durand, Chefstatistikerin, OECD

Mitglieder

- Yann Algan, Professor für Wirtschaftswissenschaften, Sciences Po, Paris
- François Bourguignon, Paris School of Economics
- Angus Deaton, Senior Scholar und emeritierter Dwight D. Eisenhower Professor für Wirtschaftswissenschaften und internationale Angelegenheiten, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs und Institut für Wirtschaftswissenschaften, Princeton University
- Enrico Giovannini, Professor für Wirtschaftsstatistik, Universität Tor Vergata, Rom
- Jacob Hacker, Leiter der Institution for Social and Policy Studies und Stanley B. Resor Professor für Politikwissenschaften, Yale University
- Geoffrey Heal, Garrett Professor für Public Policy und Unternehmensverantwortung, Professor für Wirtschafts- und Finanzwissenschaften, Columbia University Graduate School of Business; Leiter des Center for Economy, Environment and Society des Earth Institute, Columbia University
- Ravi Kanbur, T. H. Lee Professor für Weltpolitik, internationaler Professor für angewandte Wirtschaftswissenschaften und Management sowie Professor für Wirtschaftswissenschaften, Cornell University
- Alan Krueger, Bendheim Professor für Ökonomie und öffentliche Angelegenheiten, Princeton University
- Nora Lustig, Samuel Z. Stone Professorin für die Ökonomie Lateinamerikas, Tulane University
- Jil Matheson, frühere National Statistician des Vereinigten Königreichs
- Thomas Piketty, Professor, Paris School of Economics
- Walter Radermacher, ehemaliger Generaldirektor, Eurostat
- Chiara Saraceno, Honorary Fellow am Collegio Carlo Alberto, Turin
- Arthur Stone, leitender Wissenschaftler im Fachbereich Verhaltensforschung, Professor für Psychologie, University of Southern California
- Yang Yao, Leiter des CCER und Dekan der National School of Development, Universität Peking

Berichterstatter

- Marco Mira d'Ercole, OECD
- Elizabeth Beasley, CEPREMAP und Sciences Po

Dieser Bericht ist dem Andenken Alan Kruegers gewidmet.

Alan spielte in der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt sowie in der Hochrangigen Sachverständigengruppe eine zentrale Rolle, nicht zuletzt durch seine Arbeiten zum subjektiven Wohlbefinden und dessen Verzahnung mit anderen Lebensbereichen.

Er war ein brillanter Wissenschaftler, ein engagierter Staatsdiener, ein geschätzter Kollege und ein guter Freund. Seinen Arbeiten, in denen er (gemeinsam mit David Card) gezeigt hat, dass ein höherer Mindestlohn nicht die bis dahin postulierten negativen Beschäftigungseffekte zeitigt, verdanken wir ein völlig neues Verständnis der Arbeitsmärkte. Auch in der Politik brachte er seine umfassende ökonomische Expertise und seine starke Fokussierung auf Daten ein, als er unter Präsident Obama den Vorsitz des Council of Economic Advisers übernahm und sich dort für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit einsetzte.

Alan war sich bewusst, dass die Wirtschaftswissenschaften das Potenzial bieten, die Gesellschaft zu verändern – das Potenzial, das Leid zu mindern und das gesellschaftliche Wohlergehen zu erhöhen. Diesen ehrgeizigen Zielen widmete er sein Leben.

Wir werden ihn schmerzlich vermissen. Er war nicht nur ein brillanter Kopf, sondern vor allem ein guter Mensch, dem das Wohlergehen der Menschen wirklich am Herzen lag.

Vorwort

Die Veröffentlichung des Berichts der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt im September 2009 war ein entscheidender Moment. Der damalige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy formulierte es anlässlich seiner Präsentation des Berichts folgendermaßen: „Dieser Bericht ist im gegenwärtigen Kontext nicht nur fachlich, (sondern) auch politisch von großer Bedeutung. Er beschäftigt sich mit Fragen, die nicht nur für Wirtschaftswissenschaftler, Statistiker und Wirtschaftsprüfer relevant sind, sondern auch für die Politik und somit für die ganze Welt.“ Die Kernaussage des Berichts war simpel: In der Statistik muss statt der Messung des Umfangs der wirtschaftlichen Produktion, d. h. des BIP, die Messung der Lebensqualität heutiger und künftiger Generationen in den Fokus rücken. Dies ist ein Perspektivenwechsel mit weitreichenden Konsequenzen, denn, um mit den Worten des Nobelpreisträgers und Kommissionsvorsitzenden Joseph E. Stiglitz zu sprechen: „Die Wahl der Messgröße hat Auswirkungen auf unser Handeln.“

Bei der OECD, deren evidenzbasierte Politikempfehlungen auf Statistiken fußen, stieß diese Aussage auf fruchtbaren Boden. Sie hatte bereits 2004 für eine erweiterte Wohlfahrtsmessung plädiert, die nicht nur der gesamtwirtschaftlichen Leistung, sondern auch der Lebensqualität Rechnung trägt. Die OECD war also gut aufgestellt, um der Aufforderung Sarkozys nachzukommen und bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission auf internationaler Ebene eine Schlüsselrolle zu übernehmen. Im Jahr 2011 führte die OECD ihren neuen Leitsatz *„Eine bessere Politik für ein besseres Leben“* ein und rief die *Better-Life-Initiative* ins Leben. Letztere trug mit der Flaggschiff-Publikation *How's Life?* und dem *Better-Life-Index* maßgeblich dazu bei, die Agenda zur Wohlfahrtsmessung jenseits des BIP voranzutreiben.

Der Beitrag der OECD beschränkte sich jedoch nicht auf Messgrößen und Statistiken. Nach der verheerenden Krise stieß die Organisation mit der Initiative „Neue Konzepte für wirtschaftliche Herausforderungen (NAEC)“ 2012 eine interne Reflexion darüber an, warum die Warnsignale übersehen worden waren und wie das „Navigationssystem“ der Organisation (bestehend aus Daten, Modellen und Instrumenten) verbessert werden könnte, um die Grundlage für bessere Analysen wirtschaftlicher Herausforderungen zu schaffen und bessere Politikempfehlungen zu gewährleisten. Im selben Jahr wurde das OECD-Projekt „Inklusives Wachstum“ ins Leben gerufen, das darauf abzielt, „Wachstum“ und „Ungleichheit“ gleichzeitig zu untersuchen. Diese beiden Aspekte waren bis dahin getrennt voneinander betrachtet worden, was zuweilen zu widersprüchlichen Politikempfehlungen geführt hatte. Aufbauend auf diesen Arbeiten stellte die OECD dieses Jahr schließlich ihren Politikrahmen für inklusives Wachstum vor: Der OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth soll Politikverantwortlichen bei der Gestaltung von Politikmaßnahmen für eine gerechtere Verteilung der positiven Wachstumseffekte als Richtschnur dienen und dafür sorgen, dass Menschen eine faire Chance auf Entfaltung ihres Potenzials geboten wird. Wir haben unsere Ziele vielleicht noch nicht vollständig umgesetzt, aber wir sind heute besser gerüstet, um uns den Gegebenheiten und Herausforderungen der Gegenwart zu stellen. Daher habe ich den Vorschlag unserer Chefstatistikerin Martine Durand nachdrücklich unterstützt, die darauf hinwies, dass die OECD der ideale institutionelle Rahmen

für die unabhängige Sachverständigengruppe wäre, die Joseph E. Stiglitz und Jean-Paul Fitoussi ins Leben gerufen hatten, um die von der Kommission im Jahr 2009 angestoßene Dynamik aufrechtzuerhalten und weitere Leitlinien für die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP zu erarbeiten.

In diesem Buch geben die Vorsitzenden dieser der OECD angegliederten Hochrangigen Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt einen Überblick über die Arbeit der Gruppe im Lauf von knapp fünf Jahren. Ich möchte Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi und Martine Durand an dieser Stelle für die Leitung der HLEG und allen Mitgliedern für ihr Engagement und ihre Beiträge danken.

Ich hoffe sehr, dass die Positionen, die in diesem Buch – sowie in dem von Mitgliedern der HLEG verfassten Begleitband *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP* – vertreten werden, in der wirtschaftswissenschaftlichen und statistischen Fachwelt ebenso großen Einfluss haben werden wie jene der Stiglitz-Sen-Fitoussi Kommission von 2009. Denn nur mit besseren Messgrößen, die die Lebensbedingungen und Ziele der Menschen adäquat abbilden, wird es uns gelingen, eine „bessere Politik für ein besseres Leben“ zu gestalten und umzusetzen.



Angel Gurría
Generalsekretär der OECD

Inhaltverzeichnis

Geleitwort.....	3
Vorwort	7
Zusammenfassung	13
Kapitel 1. Die ungebrochene Aktualität der Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP .	17
1.1. Einleitung.....	18
1.2. BIP-Statistiken und die Große Rezession	20
1.3. Die Kommission und ihre wichtigsten Empfehlungen	23
1.4. Eine Vielzahl von Problemen	24
1.5. Ein nationaler Dialog	27
1.6. Die wichtigsten Veränderungen.....	29
1.7. Fortschritte bei der Datenverfügbarkeit	34
1.8. Politikimplikationen der Wohlstandsmessung jenseits des BIP	35
1.9. Schlussbemerkungen	35
Anmerkungen.....	38
Kapitel 2. Messung von Wirtschaftsabschwüngen	41
2.1. Einleitung.....	42
2.2. Die Wahl der richtigen Messgrößen	42
2.3. Nicht erfasstes Vermögen	44
2.4. Wirtschaftliche Sicherheit und subjektives Wohlbefinden	48
2.5. Volkswirtschaften erholen sich nie vollständig von einem starken Abschwung	50
2.6. Zweckentfremdung existierender Messgrößen: unangebrachte Fokussierung auf staatliche Verbindlichkeiten.....	50
2.7. Arbeitslosigkeit: Unvollständiges Bild des verfügbaren Arbeitskräftepotenzials	54
2.8. Schlussbemerkungen	56
Anmerkungen.....	57
Kapitel 3. Nötige Arbeiten im Anschluss an die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission.....	61
3.1. Einleitung.....	62
3.2. Ziele für nachhaltige Entwicklung: Den Fortschritt in ärmeren Ländern messen	62
3.3. Einkommens- und Vermögensdisparitäten	64
3.4. Statistiken zu den wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte auf Makro- und auf Mikroebene	73
3.5. Horizontale Ungleichheiten	75
3.6. Chancenungleichheit.....	77
3.7. Subjektives Wohlbefinden.....	81
3.8. Wirtschaftliche Unsicherheit	86
3.9. Nachhaltigkeit.....	94
3.10. Sozialkapital und Vertrauen.....	100
3.11. Schlussbemerkungen.....	106
Anmerkungen.....	107

Kapitel 4. Erfahrungen mit Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung.....	113
4.1. Einleitung.....	114
4.2. Nutzung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung	114
4.3. Erfahrungen ausgewählter Länder mit der Implementierung von Indikatoren für Lebensqualität im Politikzyklus.....	119
4.4. Nutzung von Daten zum subjektiven Wohlbefinden in Politikanalysen	124
4.5. Schlussbemerkungen	124
Anmerkungen.....	125
Kapitel 5. Zwölf Empfehlungen zur Messung der Lebensqualität	127
Literaturverzeichnis	131
Anhang A. Bestandsaufnahme der seit dem Kommissionsbericht von 2009 in der Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP erzielten Fortschritte.....	143
Nationale Initiativen	143
Internationale Initiativen.....	146
Verbreitung von Informationen zur Lebensqualität.....	149
Anmerkungen.....	159

Tabellen

Tabelle 3.1 Von den Millenniumsentwicklungszielen zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung	62
Tabelle 4.1. Mechanismen und Rahmen ausgewählter Länder zur Berücksichtigung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung	120
Tabelle A.1. Ausgewählte nationale Initiativen und Indikatorensets zur Messung der Lebensqualität.....	151
Tabelle A.2. Indikatoren der Lebensqualität aus How's Life? („Besser leben – wie und wo?“) 2017	153

Abbildungen

Abbildung 1.1. Vertrauen der Menschen in die US-Bundesregierung.....	22
Abbildung 1.2. Produktivitätstrends.....	34
Abbildung 2.1. Tatsächliches und projiziertes Pro-Kopf-BIP, Vereinigte Staaten und Euroraum	44
Abbildung 2.2. Öffentliche und private Bildungs- und Gesundheitsausgaben	47
Abbildung 2.3. Arbeitslosigkeit und Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots	55
Abbildung 2.4. Arbeitslosenquoten nach Alter	56
Abbildung 3.1. Kumulative Zuwächse bei den Realeinkommen weltweit, 1988-2008	67
Abbildung 3.2. Die Lorenz-Kurve der Einkommen.....	72
Abbildung 3.3. Verdienstgefälle zwischen Männern und Frauen und bereinigte Verdienststücke in einer Metaanalyse der Fachliteratur	80
Abbildung 3.4. Trendmäßige Entwicklung des subjektiven Wohlbefindens in Ägypten	82
Abbildung 3.5. Durchschnitt, Streuung und Entwicklung der Häufigkeit großer Einkommensverluste in den einzelnen Ländern.....	93
Abbildung 3.6. Zwischenmenschliches Vertrauen weltweit	102
Abbildung 4.1. Der Politikzyklus.....	119
Abbildung A.1. Das OECD-Rahmenkonzept zur Messung der Lebensqualität.....	147

Abbildung A.2. Analyse der relativen Stärken und Schwächen der einzelnen Teilbereiche der durchschnittlichen Lebensqualität im OECD-Rahmenkonzept <i>How's Life?</i> , Niederlande.....	150
---	-----

Kästen

Kasten 4.1. Phasen im Politikzyklus, in denen Indikatoren und Daten zur Lebensqualität genutzt werden können	118
Kasten 5.1. Empfehlungen der Vorsitzenden der HLEG	129
Kasten A.1. Öffentliche Konsultationen im Rahmen nationaler Initiativen zur Wohlfahrtsmessung	144
Kasten A.2. Die Better Life Initiative der OECD.....	147

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Dieser Bericht enthält...

StatLinks

Ein Service für OECD-Veröffentlichungen, der es ermöglicht, Dateien im Excel-Format herunterzuladen

Suchen Sie die StatLinks rechts unter den in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen oder Abbildungen. Um die entsprechende Datei im Excel-Format herunterzuladen, genügt es, den jeweiligen Link, beginnend mit <https://doi.org>, in den Internetbrowser einzugeben.

Zusammenfassung

Die Hochrangige Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt (High-level Expert Group – HLEG) stützt sich auf die Analysen und Empfehlungen der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt aus dem Jahr 2009 (Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission – SSF). Sie beleuchtet die Bedeutung von Indikatoren für Lebensqualität für die Politik und regt einen aktiveren Dialog zwischen ökonomischer Theorie und statistischer Praxis an. Der Bericht zeigt die der statistischen Praxis zugrunde liegenden Annahmen sowie ihre Folgen in der realen Welt auf. Seine Kernaussage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Wahl der Messgröße hat Auswirkungen auf unser Handeln. Wenn wir uns an den falschen Messgrößen orientieren, ergreifen wir die falschen Maßnahmen. Fehlen entsprechende Messgrößen, werden Probleme vernachlässigt, so als würden sie nicht existieren.

Es gibt keinen Einzelindikator, der alle Dimensionen der Lebensqualität abbildet wie das BIP die marktwirtschaftliche Leistung. Deshalb wurde das BIP als Proxy verwendet, und zwar sowohl für das wirtschaftliche Wohlergehen (d. h. die Verfügbarkeit von Waren) als auch für das allgemeine Wohlergehen (das auch von Bevölkerungsmerkmalen und nicht marktlichen Tätigkeiten abhängt). Dafür ist das BIP nicht geeignet. Um die Gesundheit eines Landes zu beurteilen, muss man über das BIP hinausgehen und es durch ein umfassenderes Indikatoren-Dashboard ergänzen, das über die Wohlstandsverteilung in der Gesellschaft sowie die soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit Auskunft gibt. Die Herausforderung besteht darin, dieses Dashboard so zu konzipieren, dass es klein genug ist, um leicht verständlich zu sein, aber auch umfassend genug, um die für uns wichtigsten Dimensionen der Lebensqualität abzubilden.

Die Krise von 2008 und ihre Folgen zeigen, warum eine solche Perspektivenerweiterung nötig ist: Der Einbruch des BIP nach der Krise war kein vorübergehendes, einmaliges Ereignis, wie dies die konventionellen makroökonomischen Modelle prognostiziert hatten. Die Auswirkungen sind nach wie vor zu spüren, was den Schluss nahelegt, dass die Krise einen beträchtlichen dauerhaften Kapitalverlust nach sich zog. Dabei handelt es sich nicht nur um einen Verlust an Maschinen und Bauten, sondern auch an „verborgenem Kapital“, was sich in einem Rückgang arbeitsplatzbasierter Ausbildungen niederschlägt, in Langzeitfolgen für die jungen Menschen, die in einer Rezession in den Arbeitsmarkt eintraten, und in einem geringeren Vertrauen in das Wirtschaftssystem, das auf den Nutzen einiger weniger „ausgerichtet“ scheint.

Andere Messgrößen, insbesondere bessere Messkonzepte für die wirtschaftliche Unsicherheit in der Bevölkerung, hätten vor Augen geführt, dass die Folgen der Rezession sehr viel tiefgreifender waren, als es die BIP-Statistiken vermuten ließen. Die Länder hätten dann vermutlich entschiedener reagiert, um die negativen Folgen der Krise abzufedern. Wenn durch das BIP der Eindruck entsteht, dass sich die Wirtschaftslage verbessert, wie dies 2010 in vielen Ländern der Fall war, unterbleiben die nötigen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen, die man ergreifen würde, wenn Indikatoren anzeigen, dass sich die Lage für den Großteil der Bevölkerung immer noch wie eine Rezession anfühlt.

Wenn es keine Messgrößen für das Ausmaß der wirtschaftlichen Unsicherheit der Menschen gibt, werden auch keine Maßnahmen zur Stärkung des Sicherheitsnetzes bzw. des Sozialschutzes ergriffen.

Diese Versäumnisse der Politik angesichts der Krise wurden durch die übermäßige Fokussierung auf den mit höheren öffentlichen Ausgaben einhergehenden Anstieg der Staatsverschuldung verstärkt. Dabei hätte es sich bei diesen Ausgaben auch um Investitionen handeln können, die sich auf der Aktivseite der Bilanz des Staatssektors bzw. der Länder niederschlagen. Gleiches gilt für Messgrößen der Arbeitslosigkeit, die nicht das gesamte „ungenutzte“ Arbeitskräftepotenzial abbilden. Die „Agenda zur Wohltandsmessung jenseits des BIP“ wird zuweilen als „wachstumsfeindlich“ beschrieben, das ist sie aber nicht: Durch die Nutzung eines Indikatoren-Dashboards, das die Werte der Gesellschaft widerspiegelt, hätte man höchstwahrscheinlich ein stärkeres BIP-Wachstum erreicht, als dies in den meisten Ländern nach 2008 de facto der Fall war.

Dieses Buch befasst sich auch mit den Fortschritten, die seit 2009 bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt erzielt wurden, und zeigt Bereiche auf, denen Statistikämter, Wissenschaftler und Politikverantwortliche größeres Augenmerk widmen müssen. Die VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung, die 2015 von der internationalen Staatengemeinschaft vereinbart wurden, gehen weit über die Agenda zur Wohltandsmessung jenseits des BIP hinaus. Als Richtschnur für die Politik ist dieser Zielkatalog, der 169 Unterziele und mehr als 200 Indikatoren für das „globale Monitoring“ umfasst, jedoch zu umfangreich. Die Länder werden im Rahmen dieser umfassenden Agenda Prioritäten setzen und ihre statistischen Kapazitäten ausbauen müssen. Letztere sind selbst in fortgeschrittenen Volkswirtschaften unzureichend, um die Umsetzung der vereinbarten Ziele zu überwachen. Die internationale Gemeinschaft sollte in den Ausbau der statistischen Kapazitäten von Entwicklungsländern investieren, insbesondere in Bereichen, in denen zur Beurteilung globaler Phänomene länderspezifische Daten erforderlich sind, wie z. B. beim Klimawandel oder der globalen Einkommensverteilung.

Der Einkommens- und Vermögensungleichheit kommt heute in der politischen Debatte ein zentraler Stellenwert zu, was 2009 nicht der Fall war. In manchen Bereichen sind jedoch nach wie vor beträchtliche Fortschritte nötig. Dies gilt z. B. für die Messung der Entwicklungen an beiden Enden der Einkommensverteilung, die Berücksichtigung verschiedener Datenquellen und die Messung der gemeinsamen Verteilung von Einkommen, Verbrauch und Vermögen auf individueller Ebene. Bei einer Analyse der Ungleichheit müssen auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen („horizontale Ungleichheiten“) untersucht und die Ungleichheiten innerhalb der Haushalte bzw. die Verteilung und Kontrolle der Ressourcen betrachtet werden, was insbesondere im Hinblick auf das Vermögen relevant ist. Außerdem sollten nicht nur die Ungleichheiten bei den Ergebnissen, sondern auch die Chancenungleichheit in den Blick genommen werden. Chancenungleichheit ist noch inakzeptabler als es Ungleichheiten bei den Ergebnissen sind. Die Trennlinie zwischen diesen beiden Konzepten ist allerdings unscharf, da nicht alle Faktoren, die die Ergebnisse beeinflussen und von individuellen Anstrengungen unabhängig sind, erfasst werden. Wichtig ist auch, dass die Bemühungen fortgesetzt werden, Daten zu wirtschaftlichen Ungleichheiten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu berücksichtigen, damit Messgrößen zur Verteilung des BIP-Wachstums zur Verfügung stehen, die ebenso zeitnah sind wie die Statistiken zur gesamtwirtschaftlichen Produktion.

Ein weiterer Themenschwerpunkt dieses Buchs sind Messgrößen, die in amtlichen Statistiken nach wie vor nicht systematisch berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür sind

Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens, die für die Beurteilung der nicht monetären Kosten und Vorteile staatlicher Programme und Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sind. Seit 2009 werden diese Messgrößen in amtlichen Erhebungen mit großen Stichproben stärker berücksichtigt. Es sollten jedoch weitere Anstrengungen unternommen werden, um die vielen verbleibenden Messprobleme und Forschungsfragen zu klären. Ein weiteres Beispiel ist die Messung der wirtschaftlichen Unsicherheit. Dies ist ein „neuer“ Bereich, in dem wesentlich größere Anstrengungen nötig sind, um Messgrößen zu entwickeln, die Schocks mit ihren Auswirkungen auf die Bevölkerung sowie die zur Verfügung stehenden Puffer abbilden. Die Krise von 2008 führte nicht nur zu einem Verlust an wirtschaftlicher Sicherheit, sondern auch zu einem Vertrauensverlust, da der Umgang mit der Krise in weiten Teilen der Bevölkerung als unfair empfunden wurde. Dieser Verlust an Vertrauen (in andere und in Institutionen) ist ein dauerhaftes Vermächtnis der Krise. Er ist mitverantwortlich für die politischen Umbrüche, die derzeit weltweit zu beobachten sind. Auch auf die Messung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit und der Schockresilienz von Systemen wird in diesem Zusammenhang eingegangen. Dies sind Prioritäten für die Forschung und die statistische Praxis, die Beiträge aus mehreren Disziplinen sowie unterschiedliche Herangehensweisen erfordern.

Dieses Buch enthält zwölf Empfehlungen für das weitere Vorgehen in all diesen Bereichen, die als Ergänzung der Empfehlungen im Bericht von Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) zu betrachten sind.

Fest steht, dass mehrere Messgrößen nötig sind. Dies allein genügt jedoch nicht. Es ist auch wichtig, diese Indikatoren im Politikprozess zu verankern, damit sie den Wechsel der Legislaturperioden überdauern. In diesem Buch wird ausgehend von den Erfahrungen verschiedener Länder erläutert, wie Indikatoren für Lebensqualität gegenwärtig in den verschiedenen Phasen des Politikzyklus genutzt werden. So z. B., wenn es darum geht, Handlungsprioritäten aufzuzeigen, das Für und Wider verschiedener Strategien zur Verwirklichung von Politikzielen abzuwägen, die zur Umsetzung der jeweiligen Strategien erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, die Umsetzung von Maßnahmen in Echtzeit zu überwachen und die Ergebnisse von Politikmaßnahmen und Programmen zu prüfen, um Entscheidungen über eventuelle Anpassungen zu treffen. Außerdem wird beschrieben, welche Schritte einzelne Länder diesbezüglich unternommen haben. Diese Initiativen, die erst in jüngster Zeit umgesetzt wurden, versprechen eine effektivere Politik, da sie das traditionelle Silodenken aufbrechen. Dies wiederum könnte bewirken, dass die Bevölkerung der Politik erneut zutraut, das zu verwirklichen, was uns allen wichtig ist: eine gerechte und nachhaltige Gesellschaft.

Kapitel 1. Die ungebrochene Aktualität der Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP

Dieses Kapitel untersucht, was sich seit der Veröffentlichung des Berichts der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt (Stiglitz-Sen-Fitoussi Kommission) im Jahr 2009 verändert hat. Es beschreibt den Beitrag der Hochrangigen Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt (High-Level Expert Group – HLEG) zu Initiativen, die darauf abzielen, bei der Beurteilung der Gesundheit eines Landes über das BIP hinauszugehen und ein Dashboard mit Indikatoren heranzuziehen, die Aspekte wie Wohlstandsverteilung und Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen abbilden. Die Herausforderung besteht darin, dieses Dashboard so zu konzipieren, dass es klein genug ist, um leicht verständlich zu sein, aber auch groß genug, um die für uns wichtigsten Aspekte zu umfassen. In diesem Kapitel wird argumentiert, dass das staatliche Handeln stark von den jeweils gewählten Messgrößen abhängt. Werden beispielsweise die Einkommensungleichheit oder die wirtschaftliche Unsicherheit nicht regelmäßig mithilfe eines solchen Indikatoren-Dashboards erfasst, bemerken die staatlichen Stellen möglicherweise gar nicht, wenn sich die entsprechenden Werte verschlechtern. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel auch gezeigt, dass verzerrte Messgrößen zu Fehleinschätzungen führen können, so z. B., wenn das BIP als alleiniger Erfolgsmaßstab dient, während die durch die wirtschaftlichen Tätigkeiten möglicherweise verursachten Umweltschäden nicht gemessen werden.

1.1. Einleitung

Im Januar 2008, vor Beginn der weltweiten Finanzkrise, setzte der französische Präsident Sarkozy eine Kommission ein, die prüfen sollte, inwieweit unsere Messgrößen zur Beurteilung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt noch angemessen sind. Wie viele andere vor ihm, war er besorgt, dass dem BIP als übergeordnetem Leistungsindikator zu viel Bedeutung beigemessen wird. Das BIP ist, wie wir alle wissen, eine Messgröße für das Volumen der Waren und Dienstleistungen, die in einem Land in einem bestimmten Zeitraum produziert werden. Es ist keine Messgröße für den Erfolg eines Landes, wird aber häufig als solche verwendet.

Diese Kritik ist keineswegs neu. Robert Kennedy drückte seine Besorgnis vor gut 50 Jahren folgendermaßen aus:¹

Das Bruttosozialprodukt umfasst die Luftverschmutzung und die Zigarettenwerbung sowie die Krankenwagen, die eingesetzt werden, um die Unfallopfer auf unseren Autobahnen zu bergen. Es umfasst die Speialschlösser für unsere Türen und die Gefängnisse für die Menschen, die sie aufbrechen. Es umfasst die Zerstörung der Mammutbäume und den Verlust unserer Naturwunder durch chaotische Zersiedelung. Es umfasst Napalm und Atomsprengköpfe sowie gepanzerte Fahrzeuge für die Polizei, die gegen die Unruhen in unseren Städten vorgeht. Es umfasst das Gewehr von Whitman und das Messer von Speck sowie die Fernsehprogramme, die Gewalt verherrlichen, um Spielzeug an unsere Kinder zu verkaufen. Unberücksichtigt lässt es dagegen die Gesundheit unserer Kinder, die Qualität ihrer Bildung und ihre Freude beim Spielen. Es erfasst nicht die Schönheit unserer Dichtung oder die Stärke unserer Ehen, die Intelligenz unserer öffentlichen Debatte oder die Integrität unserer Amtsträger. Das BSP misst weder unsere Intelligenz noch unseren Mut, weder unsere Weisheit noch unsere Gelehrsamkeit, weder unser Mitgefühl noch unseren Einsatz für unser Land. Kurzum, es misst alles, außer dem, was das Leben lebenswert macht. (Kennedy, 1968)

Das BIP ist trotz seiner Mängel nach wie vor der wichtigste Hilfsindikator für den Erfolg eines Landes. Wir halten Messgrößen wie das BIP für selbstverständlich – bis sie versagen. In diesem Buch zeigen wir, dass sich diese Messgröße nicht bewährt, wenn sie für Zwecke genutzt wird, für die sie nicht entwickelt wurde. Außerdem gehen wir der Frage nach, was getan werden kann und derzeit getan wird, um Messkonzepte zu entwickeln, die die Veränderungen im Bereich der wirtschaftlichen Leistung und des sozialen Fortschritts besser widerspiegeln.

Die staatlichen Stellen begannen erst nach der Großen Depression, die für die Messung des BIP erforderlichen Daten zu erheben. Die Keynesianische Wirtschaftslehre – die davon ausgeht, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion von der Endnachfrage der verschiedenen Wirtschaftssektoren abhängt und dass staatliches Handeln Vollbeschäftigung sichern kann – machte bessere Indikatoren zur Beurteilung der konjunkturellen Lage erforderlich.² Zwei Ökonomen, Simon Kuznets, von der University of Pennsylvania, und Richard Stone, von der Cambridge University, erhielten den Nobelpreis u. a. für ihren Beitrag zur Entwicklung des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (oft als VGR abgekürzt), das auch das von Kuznets entwickelte BIP umfasst.

Eine Zeit lang mussten sich Wirtschaftsstudenten intensiv mit diesen Messgrößen, den damit verbundenen Annahmen (und den Gründen für diese Annahmen), ihren Grenzen und ihren Anwendungen auseinandersetzen. Das BIP und andere VGR-Indikatoren wurden Teil

des Instrumentenkastens der Ökonomen. Viele Berufslaufbahnen basierten darauf, die Bewegungen des BIP zu erklären und zu zeigen, wie diese Schwankungen die Bewegungen anderer Indikatoren erklären können. Dieser Trend wurde dadurch noch verstärkt, dass die Ökonomen dank leistungsstärkerer Computer in der Lage waren, immer mehr Daten statistisch zu analysieren.

Da die Analyse der Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Datenreihen im Lauf der Zeit immer aufwendiger wurde, wurde den zugrunde liegenden Daten und insbesondere den Grenzen des BIP als Wohlstandsindikator weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Dadurch wurden möglicherweise auch die Analyseergebnisse in Bereichen wie der Makroökonomie, die stark von BIP-Messungen abhängen, weniger zuverlässig und relevant. Paradox ist, dass diejenigen, die das System entwickelt hatten, seine Schwächen *kannten* und deshalb vorsichtig damit umgingen.³ Doch da der Zweck und die Konstruktion dieser Indikatoren zunehmend aus dem Blickfeld verschwanden, wurden sie häufiger eingesetzt und ihre Grenzen weitgehend vergessen. Das BIP war ursprünglich entwickelt und genutzt worden, um die Marktaktivitäten zu messen. Im Lauf der Zeit diente es jedoch zunehmend als Maß für die allgemeine Gesundheit einer Gesellschaft.

Simon Kuznets warnte bereits vor mehr als 50 Jahren vor dieser Gefahr:

Das Argument, dass die höchstmögliche Wachstumsrate angestrebt werden sollte, die mit den Kosten vereinbar ist, die die Gesellschaft zu tragen bereit ist, ist generell stichhaltig. Bei der Beurteilung wirtschaftlicher Probleme und Maßnahmen muss jedoch zwischen Quantität und Qualität des Wachstums, zwischen Kosten und Nutzen und zwischen kurzfristigen und langfristigen Aspekten unterschieden werden. [...] Angesichts der vielfältigen qualitativen Dimensionen der quantitativen Gesamtrate des Wirtschaftswachstums gilt es, die Ziele genau festzulegen: Wird mehr „Wachstum“ angestrebt, sollte spezifiziert werden, in welchen Bereichen und zu welchem Zweck. (Kuznets, 1962)⁴

Auf den ersten Blick scheinen die in diesem Buch erörterten Themen fachspezifisch und auf einen engen Kreis von Experten ausgerichtet zu sein. Sie betreffen jedoch auch die Funktionsweise unseres demokratischen Systems. Präsident Sarkozy zufolge bestand das Ziel der Kommission in der Beseitigung des:

„tiefen Unverständnisses zwischen den auf ihr Wissen vertrauenden Experten und den Bürgern, deren Lebenserfahrung ganz und gar nicht mit dem von den Daten vermittelten Bild übereinstimmt ... nichts ist zerstörerischer für die Demokratie ... die Menschen glauben, dass sie belogen werden ... dass sie manipuliert werden“. (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009)⁵

Diese Kluft zwischen den „Experten“ und den Bürgern, denen sie dienen sollen, ist ein wesentlicher Grund für die tiefe Spaltung der Gesellschaft, die bei mehreren Wahlen der letzten Zeit so deutlich zum Ausdruck gekommen ist. Präsident Sarkozy bewies also Weitblick, als er darauf aufmerksam machte, welche Folgen eine wachsende Diskrepanz zwischen den Erklärungen, Behauptungen und Meinungen der Experten und Eliten einerseits und den gelebten Erfahrungen einer beträchtlichen Zahl von Bürgern andererseits in einer Demokratie hat.

Eine der Hauptaufgaben der Kommission bestand darin, Messgrößen zu entwickeln, die die Aufmerksamkeit auf die Aspekte lenken, die für das Leben der Menschen wirklich wichtig sind. Wenn die Empfehlungen der Kommission besser umgesetzt, und einige der in diesem Buch angesprochenen Themen stärker berücksichtigt worden wären, wären vielleicht andere Maßnahmen ergriffen worden. Es gab frühzeitige Warnsignale – nicht nur

für die Unzufriedenheit, sondern auch für die dieser Unzufriedenheit zugrunde liegenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Wie dem auch sei, eines ist klar: Messgrößen sind wichtig. Unser System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das auf dem BIP basiert, lieferte weder in der Finanzkrise von 2008 noch in der sogenannten politischen Krise von 2016 ein entsprechendes Warnsignal. Man könnte nun einwenden, dass die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nicht für diesen Zweck entwickelt wurde. Für die Gesellschaft wäre es jedoch sicher positiv gewesen, wenn sie über *einige bewährte und häufig genutzte* Indikatoren verfügt hätte, um die traumatischen Entwicklungen zu antizipieren, die eintreten sollten.

1.2. BIP-Statistiken und die Große Rezession

Die Statistik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergibt manchmal selbst dann ein unvollständiges Bild, wenn nur Markteinkommen berücksichtigt werden. Im September 2008 fielen die Vereinigten Staaten – und anschließend die ganze Welt – in die sogenannte Große Rezession, es war der schlimmste weltweite Konjunkturabschwung seit der Großen Depression 80 Jahre zuvor. Kurz vor Beginn der Rezession hatten einige führende Ökonomen noch von einer guten Wirtschaftslage gesprochen.⁶ Einige Jahre vorher hatte der langjährige Vorsitzende der Federal Reserve Alan Greenspan die Besorgnis über eine mögliche Preisblase bei den Vermögenswerten noch abgetan und nur ein wenig „Schaum“ in einigen lokalen Märkten ausgemacht.⁷ Diese führenden Volkswirte hatten die wichtigsten Indikatoren der Wirtschaft analysiert und die Lage anschließend als gut eingestuft.

Rückblickend betrachtet, wurden mehrere Fehler gemacht. Die Verantwortlichen, die beispielsweise entscheiden müssen, ob die Kreditbedingungen verschärft oder gelockert werden sollen, je nachdem, ob sie von einer Konjunkturüberhitzung oder -abkühlung ausgehen, stützen sich auf mehrere Indikatoren – genauso wie Ärzte den Puls eines Patienten messen, den Blutdruck überprüfen, eine Blutzellzählung durchführen und kontrollieren, ob der Patient zu- oder abgenommen hat. Es gab durchaus viele Indikatoren, an denen die politischen Entscheidungsträger die drohende Entwicklung hätten erkennen können. Da sie in der üblichen Berichterstattung jedoch nicht berücksichtigt wurden, wurden sie von denjenigen, die sie hätten beachten sollen, zum großen Teil ignoriert. Manche Indikatoren waren einfach nicht verfügbar, so z. B. Sektorkonten und -bilanzen, was (nach der Krise) mehrere Initiativen nach sich zog, die darauf abzielten, die Informationsbasis für die Entscheidungsträger zu verbessern.⁸ Darüber hinaus vermittelten frühe BIP-Schätzungen ein falsches Bild vom Ausmaß der Rezession und wurden später deutlich revidiert.⁹

Entscheidend ist jedoch, dass die politischen Entscheidungsträger diese Warnsignale aufgrund ideologischer Scheuklappen ignorierten, was sie (und ihre Wirtschaftsberater) davon abhielt, die drohenden Gefahren zu erkennen. Außerdem wurden sie in ihrer Einschätzung durch die konventionellen makroökonomischen Modelle bestärkt, die besagten, dass eine Krise solchen Ausmaßes nicht möglich sei. Sie orientierten sich an früheren BIP-Bewegungen in der Hoffnung, dass die „Große Mäßigung“ (kräftiges BIP-Wachstum ohne Inflationsdruck), die vor der Krise zu beobachten war, auch in Zukunft andauern würde.

Als das BIP 2009, also ein Jahr später, wieder anstieg, verkündete Präsident Obama, dass sich die Wirtschaftslage verbessere und die Konjunkturerholung in den Vereinigten Staaten begonnen habe. Für die große Mehrheit der Amerikaner schien dies jedoch nicht der Fall zu sein. Die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren wie das BIP schienen wieder einmal nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinzustimmen. Das BIP, das in der Regel als

Richtwert herangezogen wird, spiegelte nicht die tatsächliche Entwicklung und die konkrete Erfahrung der meisten Amerikaner bzw. der meisten Menschen in der entwickelten Welt wider.

Diese Diskrepanz lässt sich natürlich leicht erklären. Ein Grund dafür besteht darin, dass die Spitze der Einkommensskala in vielen Fällen unverhältnismäßig stark vom BIP-Wachstum profitierte: Schätzungen zufolge flossen in den Vereinigten Staaten in den ersten drei Jahren der Erholung (2009-2012) 91 % der Einkommenszuwächse an das oberste 1 % (Saez, 2016). In den Vereinigten Staaten profitierten also die *meisten* Haushalte nicht von der Erholung. In Europa war eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, die in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern deutlicher zutage trat. In diesen drei Jahren der vermeintlichen Erholung blieb das Wachstum der *durchschnittlichen Haushaltseinkommen* in Europa der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zufolge hinter dem BIP-Wachstum zurück.¹⁰ Und das Wachstum des *Medianeinkommens der Haushalte* – der Mittelwert, bei dem 50 % der Haushalte ein höheres und 50 % ein niedrigeres Einkommen haben – fiel Erhebungen zufolge schwächer aus als das durchschnittliche Einkommenswachstum (das durch die Gewinne einer relativ kleinen Gruppe gesteigert wurde). Es ist also kein Wunder, dass die meisten Menschen den Eindruck hatten, dass es überhaupt keine wirkliche Erholung gab.

Ein zweiter Grund für diese Diskrepanz bestand darin, dass viele private Haushalte Wohnungs- und Arbeitsplatzverluste hinnehmen mussten und viele Menschen nicht nur ihr Einkommen, sondern auch ihren Glauben an die Zukunft verloren. Und diejenigen, bei denen dies nicht der Fall war, entwickelten Abstiegsängste. Das Einkommen an sich erklärt nicht alle wirtschaftlichen Ängste der Menschen.

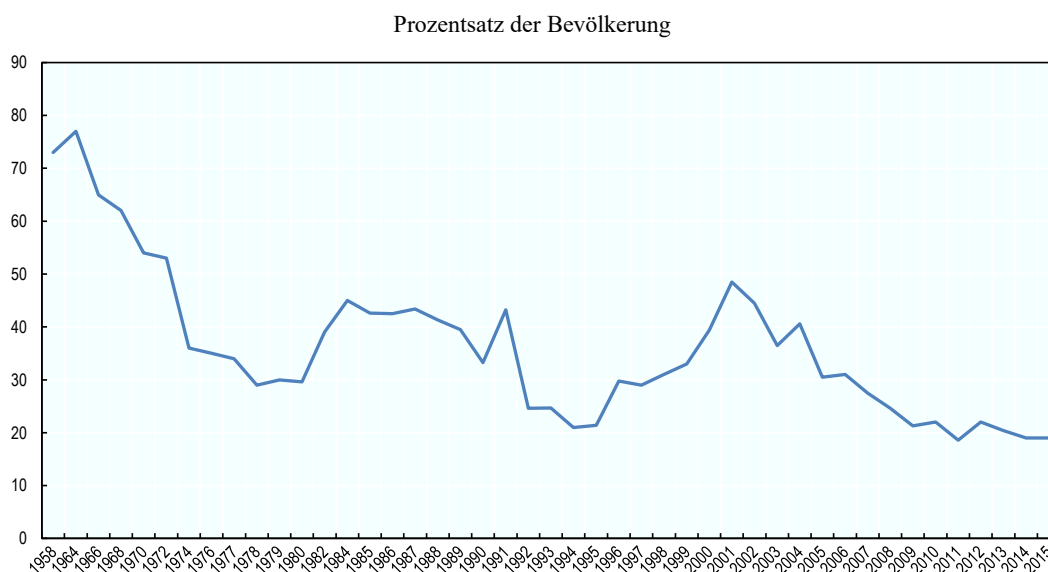
Eine Lehre der Krise besteht sicher darin, dass ein breiter gefasster Statistikrahmen mit detaillierteren Daten erforderlich ist, um die unterschiedlichen Situationen verschiedener Bevölkerungsgruppen zu erfassen. Das BIP ist beispielsweise nicht dafür geeignet, die wirtschaftliche Lage einzelner Haushalte abzubilden. Wenn das BIP beispielsweise um 5 % zunimmt, heißt das nicht, dass alle einen Einkommenszuwachs von 5 % verzeichnen. Es heißt noch nicht einmal, dass die Einkommen von Durchschnittshaushalten oder -personen um diesen Prozentsatz steigen. Das BIP bildet die gesamte wirtschaftliche *Produktion* und das dadurch generierte Durchschnittseinkommen ab – unabhängig davon, ob dieses Einkommen auf wenige oder viele Menschen, Gebietsansässige oder -fremde, Haushalte oder Unternehmen entfällt. Selbst wenn das Einkommen an Gebietsansässige fließt, geht aus dem BIP nicht hervor, wie dieses Einkommen unter den Haushalten verteilt ist.

Der US-Präsident hätte jedoch wissen sollen (bzw. seine Wirtschaftsberater hätten ihm erklären sollen), dass das BIP steigen kann, obwohl die überwiegende Mehrheit der Menschen keinen Einkommenszuwachs verzeichnet – und zwar dann, wenn die Ungleichheit entsprechend zunimmt. Und genau das geschah in den Vereinigten Staaten während der „Konjunkturerholung“. Mit dem Einzelindikator BIP wurde die konkrete Erfahrung der meisten Menschen nicht richtig erfasst. Auch als das irische BIP 2015 um 26 % zunahm, bedeutete dies nicht, dass die irischen Bürger, die so stark unter der Eurokrise gelitten hatten, plötzlich von ihren Sorgen befreit waren. Das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der irischen Haushalte stieg in diesem Jahr nur um 2,7 %. In diesem Fall war der starke Anstieg des BIP zum großen Teil darauf zurückzuführen, dass einige multinationale Unternehmen geistige Eigentumswerte an unabhängige Unternehmen in Irland übertragen hatten, wobei aber ein großer Teil der von diesen Unternehmen erwirtschafteten Gewinne ins Ausland transferiert wurde, und nicht den irischen Haushalten zugutekam.¹¹

Dass das BIP nicht all das leistete, was von ihm erhofft wurde, dürfte keine Überraschung sein: Keine Kennzahl kann etwas so Komplexes wie die Volkswirtschaft abbilden. Außerdem ist ein Durchschnittswert nur eine abstrakte Zahl. Die Entscheidungen, die auf unvollständigen Messgrößen beruhen, haben jedoch reale Konsequenzen. Wenn durch das BIP der Eindruck entsteht, dass sich die Wirtschaftslage verbessert, unterbleiben möglicherweise die für eine Belebung der Konjunktur erforderlichen Maßnahmen, die man ergreifen würde, wenn Indikatoren anzeigen, dass sich die Lage für den Großteil der Bevölkerung immer noch wie eine Rezession anfühlt. Ebenso werden keine Maßnahmen zur Stärkung des Sicherheitsnetzes und Sozialschutzes ergriffen, wenn es keine Messgrößen für das Ausmaß der wirtschaftlichen Unsicherheit der Menschen gibt.

Wenn die Messgrößen, auf die wir uns verlassen, mit der konkreten Lebenserfahrung der Menschen nicht mehr übereinstimmen, geht das Vertrauen in den Staat verloren. Man kann argumentieren, dass genau dies in den letzten Jahren in den Vereinigten Staaten und den meisten anderen Industriestaaten geschehen ist, als die BIP-Statistiken eine Konjunkturerholung anzeigten, die meisten Menschen aber etwas anderes erlebten. Es gab vermutlich auch noch andere Faktoren (Pew Research Center, 2017). Die Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Geschehen und der verlautbarten „Erholung“ hat jedoch sicher dazu beigetragen, dass so viele Bürger damals das Vertrauen in den Staat verloren haben. Heute sind die meisten OECD-Länder mit einer solchen „Vertrauenskrise“ konfrontiert, einer Krise, die in einigen Fällen länger zurückreicht. 2017 trauten beispielsweise weniger als 20 % der Amerikaner der US-Bundesregierung zu, meistens richtig zu handeln, im Vergleich zu fast 80 % im Jahr 1964 (Abbildung 1.1). Daten zu einer Vielzahl von Ländern zeigen, dass das Vertrauen in die nationalen Regierungen, das heute im OECD-Durchschnitt bei rd. 40 % liegt, in vielen der am stärksten von der Krise betroffenen Ländern (z. B. Griechenland, Spanien und Portugal) um mindestens 10 Punkte zurückgegangen ist, während es sich in den weniger stark betroffenen Ländern wie Deutschland stark verbessert hat (OECD, 2017b).¹²

Abbildung 1.1. Vertrauen der Menschen in die US-Bundesregierung



Anmerkung: Vor 1985 wurden die Daten nicht auf Jahresbasis erhoben.

Quelle: Pew Research Center (2015), Historical trends of public trust, www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842014>

Bedenken wie diese veranlassten Präsident Sarkozy dazu, die Kommission einzurichten. Als gewählter Amtsträger war er besorgt, dass das Vertrauen in den Staat verlorengeht, wenn die Aussagen der Politiker über die wirtschaftliche Entwicklung nicht mit der Wahrnehmung der Wähler übereinstimmen. Sorge bereiteten ihm auch die widersprüchlichen Signale, die er als öffentlicher Amtsträger erhielt. Er wusste, dass seine Leistung u. a. an der Wirtschaftsentwicklung gemessen würde. Er wusste aber auch, dass für die Wähler viele Aspekte wichtig waren, die mit dem BIP nicht erfasst werden: Ihnen ging es um die Qualität der Arbeitsplätze, die Wohnbedingungen, die schlechteren Zukunftschancen ihrer Kinder, Umweltverschmutzung, Lärm und andere Faktoren, die zwar in unsere Messgrößen für wirtschaftliche Leistung und sozialen Fortschritt einfließen *sollten*, aber nicht berücksichtigt werden.¹³

1.3. Die Kommission und ihre wichtigsten Empfehlungen

Die von Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi geleitete Kommission bestand aus führenden Volkswirten und anderen Sozialwissenschaftlern.¹⁴ Ihre Hauptaufgabe war es, die Eignung des BIP als Leistungsindikator zu beurteilen, seine Grenzen aufzuzeigen und zu prüfen, wie bessere Messgrößen für Lebensqualität und sozialen Fortschritt entwickelt werden können. Die Empfehlungen der Kommission richteten sich insbesondere an Statistikbehörden und Regierungen, wobei betont wurde, dass mehr Daten und Forschungsarbeiten erforderlich sind. Die Kommission legte mehrere konkrete Vorschläge zur Verbesserung unserer Messgrößen vor. Die Kernaussage der Empfehlungen lautete: *Unsere Messgrößen spielen eine entscheidende Rolle.* Bei der Beurteilung der Gesundheit eines Landes sollten wir daher über das BIP hinausgehen und ein breiter gefasstes Dashboard mit Indikatoren entwickeln, die Aspekte wie Wohlstandsverteilung und Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen erfassen.

Wie groß sollte dieses Dashboard sein? Bürger und Politikverantwortliche können nur eine begrenzte Menge von Informationen aufnehmen und verarbeiten. Die Kommission empfahl daher, sich auf eine relativ kleine Zahl von Indikatoren zu stützen (das sogenannte *Dashboard*). Einige dieser Indikatoren sollten anzeigen, wie gut es den Normalbürgern geht (das *Medianeinkommen* der Haushalte kann beispielsweise ein besserer Indikator für das wirtschaftliche Wohlergehen einer „typischen“ Person sein als das Durchschnittseinkommen, das u. U. durch wenige Personen mit extrem hohen Einkommen nach oben verzerrt wird). Andere sollten über die Nachhaltigkeit Auskunft geben. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit wird generell am besten durch monetäre Wohlstandsindikatoren erfasst, während die ökologische Nachhaltigkeit wahrscheinlich durch nicht monetäre Messgrößen besser zu beurteilen ist. Analog dazu ist es auch sinnvoll, das Gesundheitssystem einer Gesellschaft anhand von Indikatoren wie Lebenserwartung und Morbidität zu beurteilen und diese Werte nicht in Dollaräquivalente umzurechnen.

Die Herausforderung bestand darin, dieses Indikatoren-Dashboard so zu konzipieren, dass es klein genug ist, um leicht verständlich zu sein, aber auch groß genug, um die für uns wichtigsten Aspekte zu erfassen.

1.3.1. Messen ist wichtig

Wir leben in einer von Maßzahlen geprägten Welt, in der wir ständig unseren Fortschritt und unseren Erfolg quantifizieren. Die Wahl der Messgröße hat Auswirkungen auf unser Handeln. Wenn wir uns an den falschen Messgrößen orientieren, ergreifen wir die falschen Maßnahmen. Fehlen entsprechende Messgrößen, werden Probleme vernachlässigt, so als

würden sie nicht existieren. Wenn wir z. B. die Ungleichheit oder die Umweltzerstörung nicht messen, werden wir mit geringerer Wahrscheinlichkeit etwas dagegen unternehmen.

Maßzahlen sind natürlich immer unvollkommen. Aber darum geht es nicht. Die entscheidende Frage ist, ob sie irreführend sind. Auch wenn Messgrößen unvollkommen sind, können wir nicht auf sie verzichten. Genauso wie es zur Steuerung eines Flugzeugs einer Instrumententafel bedarf, bedarf es zur Steuerung einer Volkswirtschaft eines Indikatoren-Dashboards. Die einfache Botschaft der Kommission lautete im Grunde, dass wir ein Dashboard brauchen, die einzelnen Indikatoren dieses Dashboards besser verstehen und neue Messgrößen für wichtige Aspekte entwickeln müssen, die bisher nur unzureichend erfasst werden. Um all dies zu erreichen, muss der gesellschaftliche Dialog über unser eigentliches Ziel und die größten Risiken auf dem Weg dorthin wieder angestoßen werden.

1.4. Eine Vielzahl von Problemen

So wichtig Messgrößen auch sind, sie sind immer mit Problemen verbunden. Auch in vielen anderen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens ist die Wahl der Messgrößen Gegenstand von Debatten. Eine Antwort auf Kritik an der Qualität unserer Schulen z. B. bestand darin, bessere Schulleistungsstudien zu fordern. Damit könne man feststellen, ob Handlungsbedarf in den Schulen besteht. Doch abgesehen davon, wie solche Studien genutzt werden, stellt sich auch die Frage, was dabei eigentlich gemessen werden soll. Die Standardtests konzentrieren sich häufig auf Grundkompetenzen wie Lesen, Schreiben und Rechnen. In der Schulbildung geht es jedoch um mehr. Die Schule vermittelt auch soziale Kompetenzen – wie man gut mit anderen auskommt – und grundlegende Lebenskompetenzen – jeden Morgen pünktlich einzutreffen, Anweisungen zu befolgen oder im Team zu arbeiten. Darüber hinaus werden höhere kognitive Kompetenzen vermittelt, die die Kreativität fördern können. Wenn sich die Schülertests nur auf die Grundkompetenzen konzentrieren, vernachlässigen die Lehrkräfte die anderen Kompetenzen. Dadurch verschlechtert sich die Gesamtleistung der Schulen, obwohl sie bei den Grundkompetenzen besser abschneiden. Solche Erwägungen führten zu Änderungen im Testverfahren der bekannten Internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA). Ende der 1990er Jahre wurden bei PISA lediglich die Grundkompetenzen der 15-jährigen Schüler in Lesen, Naturwissenschaften und Mathematik getestet, heute werden jedoch auch Soft Skills und das Wohlergehen der Lernenden in der Schule gemessen.

1.4.1. Eine monetäre Messgröße

Wenn es eine einfache Methode gäbe, jede Dimension der Lebensqualität in Geld umzurechnen, könnten wir einfach den Gesamtgeldwert von Lebensqualität schätzen. In Verbindung mit einem Indikator für die Verteilung dieses Werts böte dies eine klare Orientierungshilfe, um das gesellschaftliche Wohlergehen zu erhöhen: Soweit möglich, sollten Aktivitäten mit einem niedrigen Geldwert durch Aktivitäten mit einem höheren Geldwert ersetzt werden. Mit den richtigen Informationen wären wir vielleicht sogar in der Lage, Anreize für richtiges Verhalten zu setzen. In diesem System würde die monetäre Maßzahl nicht nur die Marktpreise der erwirtschafteten Waren und Dienstleistungen widerspiegeln, sondern auch den inneren (gesellschaftlichen) Wert der jeweiligen Tätigkeit. Die Herstellung von Schuhen, die die Muskulatur stärken (deren Wert nicht im Marktpreis enthalten war) würde dann beispielsweise höher bewertet als die Herstellung von Schuhen, die die Muskulatur schwächen.

Die Marktwirtschaft funktioniert ähnlich. Solange es viele kleine und keine großen Unternehmen und privaten Haushalte, kein Marktversagen (die genaue Bedeutung dieses Begriffs wird später erläutert) und keine Externalitäten gibt, ist die Wirtschaft effizient und maximiert den Marktwert der produzierten Waren und Dienstleistungen.¹⁵ Wenn der Marktwert der erwirtschafteten Waren und Dienstleistungen steigt, sollte der gesamtgesellschaftliche Wohlstand also auch zunehmen.

Ganz so einfach ist es jedoch nicht. Ein Grund hierfür liegt darin, dass sich die *relativen Preise* und die *Geldpreise* in einer Volkswirtschaft im Lauf der Zeit verändern. Das Problem höherer Geldpreise (beispielsweise in Dollar oder Euro) ist leicht zu lösen. Der Anstieg der Geldpreise wird Inflation genannt. Um die Veränderung der *realen* Produktion zu beurteilen, wird der Effekt der Inflation herausgerechnet. Wenn die Preise aller Waren und Dienstleistungen um durchschnittlich 3 % gestiegen sind, reduzieren wir einfach die Veränderung des nominalen BIP um 3 %, um eine Maßzahl für die Veränderung des realen BIP zu erhalten. Wenn das reale BIP gestiegen ist, hat auch der gesamtwirtschaftliche Wohlstand zugenommen. Damit verfügen wir also über eine monetäre Messgröße für den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand.

Schwieriger wird der Sachverhalt, wenn sich die relativen Preise verändern, d. h. der Preis einer Ware im Verhältnis zum Preis einer anderen Ware. Ökonomen und Statistiker haben Methoden entwickelt, um approximativ, aber relativ genau zu schätzen, welche Auswirkungen eine Veränderung der relativen Preise auf das reale BIP hat. Preise verändern sich normalerweise nicht sehr schnell. Wenn wir das BIP auf Jahresbasis ermitteln, sind die Unterschiede bei den meisten relativen Preisen folglich recht klein. Wir können den Wert des BIP zum Zeitpunkt $t+1$ berechnen, indem wir die Preise zum Zeitpunkt t heranziehen. Wenn dieser Wert beispielsweise um 3 % gestiegen ist, können wir also sagen, dass sich der wirtschaftliche Wohlstand (laut unserer monetären Messgröße) ebenfalls entsprechend erhöht hat. Wir können das BIP von 2018 mit dem von 2007 vergleichen, indem wir dieses Verfahren jedes Jahr durchführen. Das Ergebnis ist der sogenannte kettengewichtete BIP-Index.

1.4.2. Mehr als nur technische Probleme

Sobald wir von diesem einfachen Modell abweichen, sehen wir uns mit grundlegenden Problemen konfrontiert.

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass viele Tätigkeiten außerhalb des Marktes erfolgen. Bildungs- und Gesundheitsleistungen können durch den Staat bereitgestellt werden, und wirtschaftliche Produktion findet auch zu Hause statt. Außerdem erhöht die Marktproduktion nicht immer den wirtschaftlichen Wohlstand der Menschen, weil Unternehmen ihre Kunden im Hinblick auf den Wert der von ihnen verkauften Waren und Dienstleistungen u. U. täuschen.

Hinzu kommt, dass für das Wohlergehen der Menschen neben der ökonomischen Produktion und den dadurch erzielten Einkommen auch noch andere Faktoren ausschlaggebend sind. Zu nennen wären hier z. B. das Sicherheitsgefühl und die Beziehung zu anderen, insbesondere zum Arbeitgeber. Das einfache ökonomische Modell geht zudem davon aus, dass die Menschen zum geltenden Lohn so viel Arbeit „verkaufen“ können, wie sie wollen, sodass der Lohn den marginalen Wert der Freizeit (oder der Zeit) misst. Das wiederum bedeutet, dass es keine Arbeitslosigkeit gibt, oder zumindest, dass jede Arbeitslosigkeit freiwillig ist, d. h., dass die Menschen beim geltenden Lohn indifferent gegenüber (dem Grenznutzen von) mehr Freizeit oder mehr Arbeit sind – eine Annahme, die offensichtlich falsch ist.

Außerdem gibt es zu jedem Zeitpunkt viele Fälle von Marktversagen (d. h., Märkte, die nicht vollkommen effiziente Ergebnisse produzieren, wie dies in der in den Lehrbüchern beschriebenen „idealen“ wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft mit vollständiger Information der Fall ist). Marktversagen führt immer dazu, dass sich die Marktpreise vom „inneren *marginalen* Wert“ (dem Wert einer zusätzlichen Einheit) der ausgetauschten Waren, Dienstleistungen und Vermögenswerte unterscheiden. Marktversagen, Externalitäten und öffentliche Güter haben zur Folge, dass in einer Volkswirtschaft, die den Marktwert von Waren und Dienstleistungen maximiert, nicht zwangsläufig auch der gesamtgesellschaftliche Wohlstand maximiert wird und dass Marktpreise weder die sozialen Kosten noch den sozialen Nutzen angemessen widerspiegeln. Zurückzuführen ist Marktversagen auf unvollkommene Information, Marktmacht, Umweltexternalitäten, fehlende Märkte für bedeutende Risiken, öffentliche Güter, Schwächen in Unternehmensführung und Insolvenzregelungen sowie viele andere Probleme. Solche Fälle von Marktversagen sind weit verbreitet. Es handelt sich dabei nicht um eine kleine Störung im ökonomischen System. Marktversagen ist vielmehr eine notwendige Folge der Tatsache, dass es kostspielig ist, Informationen und Wissen zu erwerben und weiterzugeben bzw. Märkte zu schaffen und Transaktionen durchzuführen. Außerdem ist es effizient, bestimmte Güter öffentlich bereitzustellen oder zu produzieren. Die Folgen sind in einigen Fällen möglicherweise gering, in vielen Fällen sind sie jedoch von großer Tragweite, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Gewährleistung der Effizienz der Volkswirtschaft, sondern auch im Hinblick auf die Frage, ob unsere statistischen Standardmessgrößen geeignet sind, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu beurteilen.

Bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage sind noch weitere Aspekte zu berücksichtigen, insbesondere die Nachhaltigkeit der Wirtschaft. Die heutige Generation könnte die vorhandenen Ressourcen verbrauchen und nichts für künftige Generationen übrig lassen. Gesellschaftlicher Wohlstand im weiteren Sinne umfasst auch wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit – Aspekte, die im BIP nicht angemessen erfasst werden.

Ein wichtiger Stellenwert kommt in unserer Gesellschaft auch der Frage der Wohlstandsverteilung zu. Vielleicht bevorzugen die Menschen Wachstumsmodelle, bei denen weite Teile der Bevölkerung profitieren, gegenüber Modellen, bei denen der Nutzen auf wenige begrenzt oder auf die Wohlhabenden konzentriert ist.

Es gibt also viele Gründe, warum das BIP keine geeignete Messgröße für den gesellschaftlichen Wohlstand ist.

Wie Kuznets betonte, wurde das BIP mit einem wesentlich bescheideneren Ziel vor Augen konstruiert, nämlich um das Niveau der Marktaktivität zu messen. Das BIP wurde während der Großen Depression entwickelt, um eine sehr wichtige Frage zu beantworten: Wie kann man den offensichtlichen Rückgang der wirtschaftlichen Produktion quantifizieren? Im Lauf der Zeit avancierte das BIP jedoch zu einem Wohlstandsmaß, das zuerst über den wirtschaftlichen Wohlstand und dann über den Wohlstand im weiteren Sinne Auskunft geben sollte. Diese Aufwertung des BIP ist der Kern des Problems.¹⁶

Die Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt und die hochrangige Sachverständigengruppe, die ihre Nachfolge antreten sollte, hatten die Aufgabe, bessere Messgrößen für die wirtschaftliche Leistung und den sozialen Fortschritt zu entwickeln. Sie zeigten die Grenzen häufig genutzter Messgrößen wie des BIP auf und untersuchten, wie diese Messgrößen zu einer besseren Politik beitragen können.

Die Kommission befasste sich mit Messbereichen, die seit Langem Probleme bereiten wie die Messung öffentlicher Leistungen (bei denen individuelle Entscheidungen keine Informationen über individuelle Bewertungen liefern), sowie mit der Messung von wirtschaftlichen Ungleichheiten, Nachhaltigkeit und Lebensqualität. Die Messung der Lebensqualität umfasst u. a. den neuen Bereich des subjektiven Wohlbefindens, d. h. Messgrößen, die aus Erhebungen abgeleitet werden, in denen die Befragten Angaben zu ihrem Leben insgesamt machen oder über ihre Alltagserfahrungen berichten. Solche Erhebungen liefern nachweislich relevante und verlässliche Informationen über die Lebensqualität, die in anderen Messgrößen nicht enthalten sind. Dadurch wird die Aufmerksamkeit auf Wohlstandsdimensionen gelenkt, die sonst möglicherweise vernachlässigt würden, wie z. B. die Bedeutung sozialer Beziehungen, politischer Mitsprache oder guter Arbeitsplätze. Wir wissen heute beispielsweise, dass der Verlust des Arbeitsplatzes mehr ist als der damit verbundene Einkommensverlust. Das bedeutet, dass die Lebensqualität der Betroffenen auch durch einen vollständigen Einkommensausgleich nicht wirklich wieder hergestellt werden kann.

Die Themen Ungleichheit und Nachhaltigkeit werden in den folgenden Kapiteln dieses Buchs eingehender behandelt. Hier sei lediglich noch einmal auf die zentrale Bedeutung dieser Themen verwiesen: Es geht nicht nur um die Größe des Kuchens, sondern auch um die Verteilung, die Zutaten und die Frage, ob diese Zutaten in Zukunft weiter verfügbar sein werden. Bei einer Volkswirtschaft, die nicht breiten Teilen der Bevölkerung zugutekommt und in der ganze Branchen, Berufe und Regionen abgehängt werden, besteht die Gefahr, dass sie von denen, die aufgefordert werden, sich an Veränderungen anzupassen, die sie nicht verursacht haben, abgelehnt wird (Kuznets, 1962). Eine Volkswirtschaft, deren Wachstum nicht (wirtschaftlich, sozial und ökologisch) nachhaltig ist, lebt auf Kosten künftiger Generationen. Rückblickend ist klar, dass das BIP-Wachstum in einem großen Teil der entwickelten Welt bis 2008 nicht nachhaltig war. Ebenso sollte heute klar sein, dass unser Wirtschaftswachstum ökologisch nicht nachhaltig ist: Der Klimawandel stellt eine existenzielle Bedrohung dar. Einige Indikatoren unseres Dashboards hätten uns darauf aufmerksam machen sollen.

1.5. Ein nationaler Dialog

Im Bericht der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass ein nationaler Dialog über die Frage, welche Aspekte im Indikatoren-Dashboard berücksichtigt werden sollten und inwieweit die bestehenden Messgrößen die Anliegen der Gesellschaft angemessen widerspiegeln, ein wichtiges Element der demokratischen Teilhabe ist. Seitdem haben sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen zu Wort gemeldet und Veränderungen in unserem Messsystem gefordert. Viele Regierungen haben darauf reagiert, indem sie Messinitiativen (vgl. Anhang) angestoßen und Schritte unternommen haben, um Indikatoren für Lebensqualität im Politikprozess zu verankern (vgl. Kapitel 4). Die Reaktion ging in vielerlei Hinsicht über die Erwartungen der Kommission hinaus, was die zunehmende weltweite Besorgnis über Aspekte wie Einkommensungleichheit und Umwelt widerspiegelt. Dass dieser Dialog tatsächlich geführt wird, zeigt auch die wachsende Teilnahme an den OECD-Weltforen zum Thema „Statistik, Wissen und Politik“¹⁷, die 2004 – vor der Großen Rezession und der Einsetzung der Kommission – begannen und weiter regelmäßig von der OECD organisiert werden, um die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP voranzutreiben.

Es besteht jedoch auch ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch, Messgrößen heranzuziehen, die die konkrete Situation in einem Land abbilden, und der Notwendigkeit, Messkonzepte zu verwenden, die länderübergreifende Vergleiche ermöglichen

und zeigen, wie ein Land im Vergleich zu anderen abschneidet. Beide Blickwinkel sind wichtig: Wir wollen alle wissen, wie wir (in der ein oder anderen Dimension) im Vergleich zu früher und zu anderen Ländern abschneiden. Die Better-Life-Initiative der OECD, die 2011¹⁸ als Reaktion auf die Empfehlungen der Kommission ins Leben gerufen wurde, und der damit einhergehende zweijährliche Bericht *How's Life? Measuring Well-being* (OECD, 2017a, vgl. Anhang) beruhen auf einem Dashboard mit Indikatoren für Lebensqualität, die OECD-weit vergleichbar sind. Einzelne Länder haben ihre eigenen Dashboards entwickelt, indem sie das Rahmenkonzept an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst haben.

Eine der wichtigsten Empfehlungen, die die Kommission gegen Ende ihres Mandats abgab, besagte, dass auf internationaler Ebene mehr getan werden muss. Die OECD hat diese Botschaft aufgegriffen und sich bereit erklärt, den institutionellen Rahmen für die HLEG bereitzustellen, die die Nachfolge der Kommission antreten sollte. Diese Gruppe beschloss, nicht das gesamte Spektrum der im Kommissionsbericht aufgeworfenen Fragen zu behandeln, sondern sich auf ausgewählte Themen zu konzentrieren, die im Kommissionsbericht nicht angemessen oder nur unzureichend behandelt worden waren.

Diese Studie und der Begleitband (*For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*) konzentrieren sich folglich auf eine Reihe ausgewählter Themen, die zum großen Teil zusammenhängen: die Relevanz der Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP für weniger entwickelte Länder; die Verteilung von Einkommen, Verbrauch und Vermögen der privaten Haushalte; horizontale Ungleichheiten zwischen Personen, die dieselben Merkmale aufweisen; Chancenungleichheit; subjektives Wohlbefinden; wirtschaftliche Unsicherheit; Nachhaltigkeit und Vertrauen. Einige dieser Themen wurden im Bericht der Kommission nicht behandelt, rücken aber zunehmend in den Fokus. Dies gilt beispielsweise für die *Anfälligkeit* – das Risiko, dass eine Volkswirtschaft (oder eine Einzelperson) in eine nicht nachhaltige Situation gerät – und für die *Resilienz* – die Fähigkeit einer Volkswirtschaft (oder einer Einzelperson), sich von einem negativen Schock zu erholen. Einige dieser Themen sind alt, geben nun jedoch zunehmend Anlass zur Sorge: Ein BIP-Wachstum wie bisher ist angesichts der begrenzten Ressourcen auf unserem Planeten nicht möglich. Die globale Erwärmung und der Klimawandel sind real und hinterlassen bereits Spuren. Wetterschwankungen und höhere Durchschnittstemperaturen haben bereits beträchtliche Auswirkungen auf die Lebensqualität und in naher Zukunft ist mit weiteren Klimafolgen wie dem Anstieg des Meeresspiegels und der Versauerung der Ozeane zu rechnen. Unsere Indikatoren müssen diese Gegebenheiten abbilden.

Die Themen wurden ausgewählt, weil sie wichtig sind und weil entsprechende Messgrößen entwickelt werden könnten. Die Aufzählung der Themen allein zeigt schon, wie vielfältig sie sind und wie sehr sie das Leben der Menschen beeinflussen. Die Tatsache, dass die Standardmessgrößen Veränderungen bei diesen Variablen noch nicht einmal im Ansatz erfassen, erklärt teilweise, weshalb es uns so schwerfällt, unsere Gesellschaft und ihr Verhalten zu verstehen und Strategien zu entwickeln, die das Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft verbessern. Einige der in diesem Buch und im Begleitband erörterten Themen sind an der Grenze dessen, was wir mit hinreichender Zuverlässigkeit beurteilen können. Messprobleme sind komplex, doch das ist keine Entschuldigung: Wir entscheiden, was wir messen, und die Wahl unserer Messgrößen spiegelt implizit unser Wertesystem wider. Die Entscheidung, etwas nicht zu messen, auch nicht ansatzweise, hat, wie wir bereits festgestellt haben, Folgen.

Eines der Ziele des Berichts der Kommission zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt bestand darin, aufzuzeigen, wie wichtig Messgrößen für die Politikgestaltung sind. Außerdem sollte ein aktiverer Dialog zwischen der ökonomischen Theorie, der statistischen Praxis und der Wirtschaftspolitik angeregt werden, der die Annahmen, die der statistischen Praxis zugrunde liegen und ihre realen Konsequenzen verdeutlicht. Dies sind auch die Ziele dieses Buchs.

1.6. Die wichtigsten Veränderungen

Im Kommissionsbericht wurde beschrieben, wie sich Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft auf die Wahl und die Angemessenheit unserer Messgrößen auswirken. Bevor der Klimawandel als Problem erkannt wurde, gab es keinen Grund, die CO₂-Emissionen einer Volkswirtschaft zu messen. Im Bericht wurde zudem festgestellt, dass der Strukturwandel in der Wirtschaft zu einem verstärkten Einsatz von Imputationen geführt hat – d. h., dass die Statistikämter die Zahlen nicht direkt erheben, sondern indirekt schätzen.

Seit der Veröffentlichung des Kommissionsberichts gab es mehrere Veränderungen, die einen neuen Bericht mit neuen Denkansätzen erforderlich machen. Die Kommission wurde vor der Großen Rezession 2008 eingesetzt. Diese lange und tiefe Rezession lenkte die Aufmerksamkeit natürlich auf die Frage, ob unser Messsystem geeignet ist, um *die Folgen eines tiefen Abschwungs zu beurteilen* – was in gewisser Weise die ursprüngliche Aufgabe des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen war. Sie verdeutlichte auch, wie wichtig Messgrößen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit sind, d. h., Indikatoren, die anzeigen, inwieweit eine Volkswirtschaft anfällig gegenüber großen Schocks ist.

1.6.1. Größere wirtschaftliche Unsicherheit und geringeres Vertrauen

Die Große Rezession zog sowohl eine Zunahme der *wirtschaftlichen Unsicherheit* als auch einen *Vertrauensverlust in der Bevölkerung* nach sich, insbesondere gegenüber öffentlichen Institutionen (worauf weiter oben bereits eingegangen wurde). Die Kommission hat die zentrale Bedeutung von Unsicherheit und Vertrauen erkannt, aber keine großen Anstrengungen unternommen, um neue Messgrößen vorzuschlagen oder auch nur die konzeptuellen Grundlagen derartiger Messgrößen zu beleuchten. Dabei war klar, dass durch die Nichtberücksichtigung der wirtschaftlichen Unsicherheit einer der gravierendsten negativen Effekte des tiefen Abschwungs ignoriert wurde. Ebenso war klar, dass der Vertrauensschwund in der Bevölkerung gegenüber öffentlichen Institutionen soziale, politische und sogar wirtschaftliche Auswirkungen hatte, die angegangen werden mussten, auch wenn bislang keine allgemein akzeptierten Messgrößen für Vertrauen zur Verfügung standen.

1.6.2. Wachsende Ungleichheiten, globale Erwärmung und Nachhaltigkeit

Die wachsende Besorgnis über die Zunahme der *Ungleichheiten* und die *globale Erwärmung* rückte die Bedeutung von *Nachhaltigkeit* in all ihren Dimensionen noch stärker in den Fokus. Das wiederum führte zu zwei globalen Abkommen: den im September 2015 in New York vereinbarten Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG), die darauf ausgerichtet sind, Nachhaltigkeit zu gewährleisten und niemanden zurückzulassen, und zum im Dezember 2015 in Paris vereinbarten gemeinsamen Ziel, die globalen Treibhausgasemissionen zu reduzieren, um den Anstieg der globalen Temperatur auf 1,5-2 Grad zu begrenzen.

Die SDG, die einstimmig von der VN-Generalversammlung angenommen wurden, zeigen, wie effektiv gemeinsam vereinbarte Ziele sind. 15 Jahre zuvor hatten die Länder die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) verabschiedet, bei denen es darum ging, die extreme Armut um die Hälfte zu reduzieren und weitere Aspekte des Lebensstandards in den Entwicklungsländern zu verbessern. Die Tatsache, dass die MDG die Aufmerksamkeit auf diese gemeinsam vereinbarten Ziele lenkten, war sicherlich ein Grund dafür, dass die internationale Gemeinschaft einige dieser Ziele erreichte. Der erfolgreichen Umsetzung waren jedoch Grenzen gesetzt: Während die extreme Armut weltweit halbiert wurde, blieb die Armut in Afrika hoch. Die neuen SDG hatten die Funktion, *globale Normen* festzulegen, die nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern auch für die entwickelten Länder gelten.

Es gab ernsthafte Auseinandersetzungen darüber, was in die SDG aufgenommen werden sollte. Die NRO forderten die Aufnahme der Themen, für die sie sich einsetzten, möglicherweise in dem Glauben, dass die dadurch erzeugte Aufmerksamkeit ihren Zielen dienen würde. Daher gab es Versuche, Themen wie Rechtsstaatlichkeit oder auch Landrechte aufzunehmen. Die darauffolgende Agenda 2030 war eine Mischung aus „Zielen“ und „Mitteln zur Erreichung der Ziele“, da die eigentlichen Ziele häufig schwer zu erfassen waren.

Einen breiten Konsens gab es im Hinblick auf die Festlegung eines Ziels zur Reduzierung der Einkommensungleichheit.¹⁹ Die MDG hatten, wie bereits festgestellt, die Aufmerksamkeit auf extreme Armut gelenkt, wobei für alle Länder die gleiche Einkommensschwelle herangezogen wurde. Im Lauf der SDG-Verhandlungen entwickelte sich jedoch ein Konsens, nicht nur die Bevölkerung am untersten Ende der Einkommensskala zu berücksichtigen. Einige Teilnehmer zeigten sich besorgt über den Rückgang der Chancengleichheit, andere über das Schrumpfen der Mittelschicht und wieder andere argumentierten, dass die große Kluft zwischen der Einkommensspitze und der übrigen Bevölkerung ein gesellschaftliches Problem darstelle. Dies sind verschiedene Aspekte der Einkommensverteilung. Kein Ungleichheitsmaß kann all diese Aspekte erfassen. Dennoch gab es starke Argumente dafür, eine Messgröße für Einkommensungleichheit aufzunehmen.

Wie Kanbur, Patel und Stiglitz in ihrem Kapitel im Begleitband betonen, hatte die Forderung, die SDG so umfassend wie möglich zu gestalten, einen negativen Effekt: Letztendlich wurden 17 Ziele mit 169 Unterzielen und 232 Indikatoren aufgenommen – zu viele, um noch überschaubar oder politisch umsetzbar zu sein. Es handelte sich also nicht um das eng gefasste Indikatorenset, das die Kommission empfohlen hatte. Dies führte den Autoren zufolge dazu, dass die Länder Ziele auswählen mussten, auf die sie sich in den folgenden Jahren konzentrieren wollten. In den meisten Entwicklungsländern dürfte diese kurze Liste mit ziemlicher Sicherheit Messgrößen für Beschäftigung, Umwelt und den Lebensstandard der Normalbürger enthalten – und nicht nur das BIP. Weiter entwickelte Länder sind ebenfalls mit diesem Problem der Prioritätensetzung konfrontiert. Um ihnen zu helfen, den dringendsten Handlungsbedarf zu ermitteln und eine überschaubare Liste von Prioritäten festzulegen, hat die OECD ein Instrument entwickelt, mit dem beurteilt werden kann, wie weit die Länder von den einzelnen SDG-Unterzielen entfernt sind.²⁰

Selbst wenn eine Liste breit definierter Ziele beschlossen ist, kann die Wahl der jeweiligen Messgrößen einen Unterschied machen, so eine weitere Botschaft der Kommission. Jede Messgröße basiert auf – häufig subtilen – Annahmen darüber, was wichtig ist und was nicht. Die Messung der Einkommensungleichheit wird weiter unten näher erörtert. Hier sei lediglich angemerkt, dass es im Zeitverlauf zu zahlreichen, komplexen Veränderungen in der Struktur der Einkommensverteilung kommen kann. Mit der Zahl der Armen wird lediglich der Anteil der Bevölkerung unterhalb eines bestimmten monetären Schwellenwerts erfasst. Bei einer derartigen Messgröße besteht die Gefahr, dass die Länder den Messwert

einfach dadurch verbessern, dass sie das Einkommen der Menschen, die sich knapp unter der Armutschwelle befinden, über diese Schwelle anheben. Im Gegensatz dazu misst die Armutslücke die Tiefe der Armut, d. h. den Betrag, um den das Einkommen angehoben werden müsste, um alle aus der Armut zu befreien. Große Besorgnis herrscht heute über die schrumpfende Mittelschicht, den Rückgang des Medianeinkommens und des Anteils der Bevölkerung mit einem Einkommen nahe der Mitte der Einkommensverteilung, z. B. $\frac{1}{2}$ Punkt über oder unter dem Medianeinkommen. Um diese Aspekte zu erfassen, scheint der Anteil des Einkommens, der auf die mittleren Dezile der Einkommensverteilung entfällt (bzw. die Relation zwischen den Einkommen am 10. oder 1. Perzentil und den Einkommen am 50. Perzentil, die den Abstand zwischen den Reichen und der übrigen Bevölkerung zeigt), besser geeignet. Die SDG stützen sich auf eine Reihe anderer Indikatoren, z. B. den Einkommensanteil, der an die unteren 40 % fließt. Da der Einkommensanteil der Mittelschicht in vielen Ländern vergleichbar ist, gab es auch Stimmen, die sich für die Palma-Verhältniszahl aussprachen – d. h. das Verhältnis zwischen dem Einkommensanteil der obersten 10 % und der unteren 40 %.²¹

Die SDG sind in erster Linie Absichtserklärungen, sie können jedoch auch als Teil einer expliziten globalen Normensetzung gesehen werden. Wir wollen alle in einer „guten“ Gesellschaft leben. Was genau das bedeutet, weiß niemand so genau. Doch wenn Politikverantwortliche weltweit gemeinsam festlegen, was darunter zu verstehen ist – wie dies bei den SDG der Fall war –, erhalten besorgte Bürger einen Bezugspunkt, auf den sie sich stützen können, um die politischen Entscheidungsträger unter Druck zu setzen, ihre Verpflichtungen einzuhalten.

In der Praxis stehen die SDG heute in mehreren Ländern im Mittelpunkt der Politikagenda,²² insbesondere die prioritären Ziele der jeweiligen Länder, z. B. im Hinblick auf Armut, Ungleichheit und Nachhaltigkeit. Wenn nationale Ziele festgelegt wurden, wollen Länder auch wissen, wie sie abschneiden und ob mehr Ressourcen für bestimmte Bereiche, wie die Verringerung der Ungleichheit oder die Förderung der Nachhaltigkeit, bereitgestellt werden sollten. Die Frage „Wie schneiden wir ab?“ wird teilweise durch unsere Messgrößen beantwortet. Deshalb sind die 232 Indikatoren, die im Rahmen der SDG-Agenda vereinbart wurden, so wichtig. Wie weiter oben bereits festgestellt, heißt das aber natürlich nicht, dass jedes Land ein Dashboard mit 232 Indikatoren verwenden sollte. Es sollte vielmehr eine begrenzte Untergruppe ausgewählt werden, sobald die politischen Prioritäten festgelegt wurden. Im Idealfall würde die Auswahl der Ziele und Unterziele in einem offenen Verfahren erfolgen, um den gesellschaftlichen Werten Rechnung zu tragen. Dies würde zugleich die Demokratie, die Solidarität, das Vertrauen und den sozialen Zusammenhalt stärken.

1.6.3. Veränderung der Wirtschaftsstruktur

Die Notwendigkeit besserer Messgrößen, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, hängt teilweise mit dem Strukturwandel in unseren Volkswirtschaften zusammen. Seit Einführung des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gab es zahlreiche Veränderungen, die sowohl Auswirkungen auf die Fähigkeit des Systems hatten, seine ursprüngliche Aufgabe zu erfüllen – den Zustand der Marktwirtschaft überwachen –, als auch auf seinen Nutzen als Messgröße des wirtschaftlichen Wohlstands.

Wie wir bereits festgestellt haben, wurde im Kommissionsbericht auf mehrere dieser Veränderungen hingewiesen. Viele wirtschaftliche Tätigkeiten wurden beispielsweise vom Privathaushalt auf den Markt verlagert. Mit zunehmender Erwerbstätigkeit der Frauen

wurde die Kinderbetreuung, die früher zu Hause erfolgte, häufiger über den Markt bereitgestellt. Durch diese Zunahme der Marktaktivität wurde das Wachstum der Produktion überzeichnet, da der gleichzeitige Rückgang der von den privaten Haushalten bereitgestellten Leistungen ausgeklammert blieb. Außerdem wird der Wohlstandsbeitrag von Haushaltsgeräten möglicherweise unterschätzt, weil die privaten Haushalte dadurch u. U. mehr Freizeit haben, deren Wert im BIP nicht berücksichtigt wird. In den Vereinigten Staaten erforderte der massive Anstieg der Inhaftierungsquote höhere Ausgaben für den Strafvollzug, die wiederum das BIP-Wachstum steigerten, den gesellschaftlichen Wohlstand aber mit ziemlicher Sicherheit nicht erhöhten. Der Abbau des Wohlfahrtsstaats und der in einigen fortgeschrittenen Ländern vollzogene Übergang von leistungsbezogenen zu beitragsbezogenen Rentensystemen hat nicht nur die Resilienz von Volkswirtschaften verringert und ihre Anfälligkeit gegenüber Schocks erhöht, sondern auch die wirtschaftliche Unsicherheit der Menschen gesteigert, weil dabei Risiken von Unternehmen und Staat auf die Menschen übertragen wurden. Es ist deshalb umso dringlicher, den Faktor Unsicherheit bei der Wohlstandsmessung zu berücksichtigen, wie dies in diesem Buch und ausführlicher auch im Begleitband erörtert wird.

Der Kommissionsbericht verweist auf zwei weitere Faktoren: Obwohl der Wohnungssektor einen immer größeren Teil des BIP ausmacht, basiert der Wert der Wohnungsdienstleistungen großenteils auf Imputationen. Und das ist nicht alles. Bei selbstgenutztem Wohneigentum sind Wohnungsdienstleistungen keine Markttransaktion. Im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden diese Leistungen jedoch als Mietzahlungen von Eigenheimbesitzern an sich selbst verbucht, wobei der Betrag auf der Beobachtung von Mieten für ähnliche Wohnungen basiert. Da Imputationen bei den BIP-Schätzungen immer wichtiger werden, sinkt möglicherweise die Aussagekraft des BIP im Hinblick auf *Marktaktivitäten*.

Da vom Staat produzierte Waren und Dienstleistungen zum großen Teil nicht auf Märkten verkauft werden, kann ihr Wert nicht auf der Basis von Marktpreisen abgeleitet werden. Stattdessen wird er auf der Basis der Vorleistungskosten gemessen, die in der Praxis normalerweise auf den Faktor Arbeit begrenzt sind. Je nachdem, welche Methode zur Messung von Preis und Volumen herangezogen wurde, besteht bei diesem Ansatz die Gefahr, dass das BIP-Wachstum unterschätzt wird, wenn der Staat bei der Erbringung dieser Leistungen effizienter wird. Wenn eine Messgröße für den Arbeitseinsatz herangezogen wird, um Preis- und Volumenänderungen zu schätzen, haben Effizienzgewinne ein niedrigeres Produktionsvolumen und eine geringere Wertschöpfung zur Folge, wodurch das BIP-Wachstum unterzeichnet wird. Mehrere Länder nutzen heute Output-Indikatoren, um das Volumen der staatlichen Nichtmarktproduktion zu messen (z. B. staatliche Gesundheits- und Bildungsleistungen)²³, die meisten Länder stützen sich bei der Volumenmessung der staatlichen Produktion jedoch weiterhin auf den Arbeitseinsatz. Da die Größe des Sektors Staat zunimmt, werden die BIP-Messwerte dadurch u. U. nach unten verzerrt.

1.6.4. Digitalisierung der Wirtschaft

Eine Veränderung in der Struktur unserer Wirtschaft, die in den letzten zehn Jahren besonders offenkundig war, im Kommissionsbericht jedoch nicht erörtert wurde, ist die zunehmende Bedeutung der digitalen Wirtschaft. Google, Facebook und andere Digitalunternehmen scheinen zu den innovativsten Unternehmen der Welt zu gehören und ihre Aktienkurse sind stark gestiegen. Andere Unternehmen verzeichnen große Effizienzgewinne durch den Einsatz digitaler Technologien und Algorithmen. Der Erfolg dieser Unternehmen hat viele zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass wir in einem „innovativen Zeitalter“ leben. Aggregierte Daten über dieses „innovative Zeitalter“ deuten jedoch darauf

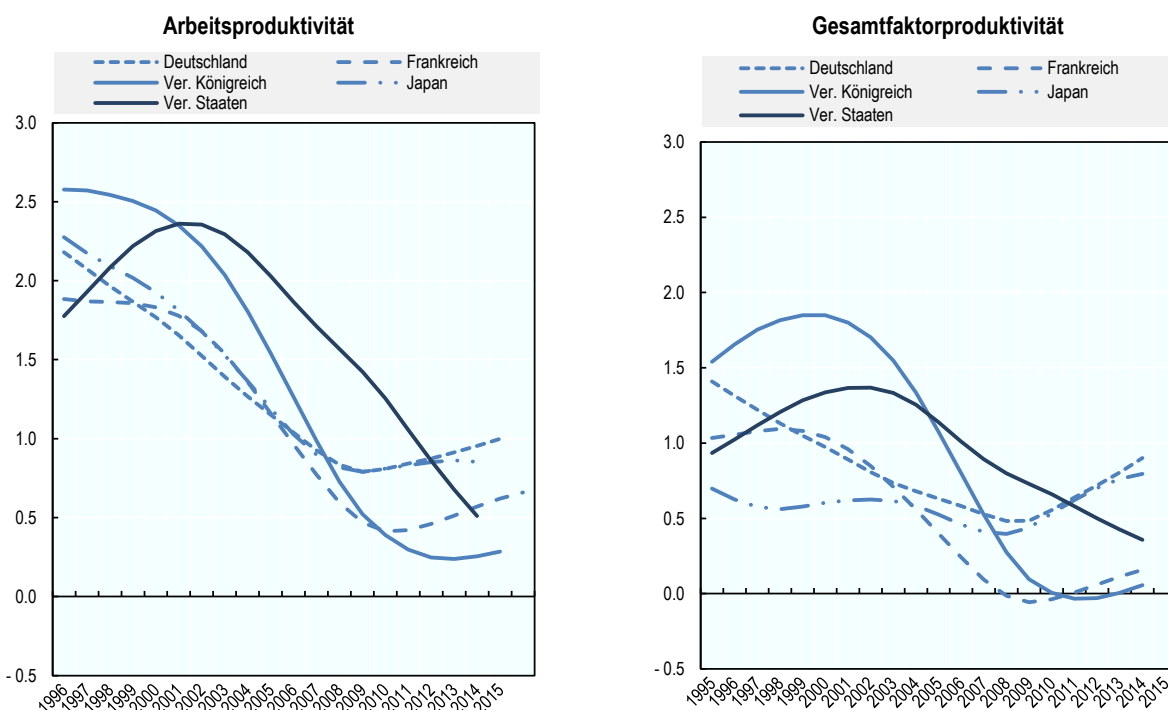
hin, dass die in den letzten 20-30 Jahren in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften verzeichnete längerfristige Verlangsamung des Produktivitätswachstums anhält (Abbildung 1.2). Wie lässt sich erklären, dass dieses sogenannte Zeitalter beispielloser Innovation mit einem langsamen Produktivitätswachstum einhergeht? Gordon (2016) ist der Auffassung, dass wir heute gar nicht in einem besonders innovativen Zeitalter leben, und verweist darauf, dass die Erfindung der Elektrizität viel weitreichendere Effekte auf unsere Wirtschaft und Gesellschaft hatte als das Internet. Man könnte in der Tat argumentieren, dass die Gewinne dieser Internetgiganten, die vor allem auf Werbeeinnahmen basieren, zum großen Teil lediglich auf einen Verlagerungseffekt zurückzuführen sind (weg von traditionellen Medien), der sicherlich nur einen minimalen Nettoeffekt auf den gesellschaftlichen Wohlstand hat. Andere vertreten die Ansicht, dass sich das Tempo des technischen Fortschritts nicht verlangsamt hat, dass die Einführung der Technologien aber Veränderungen in den Organisationsstrukturen und Geschäftsmodellen erfordert. Deshalb bleibe das Produktivitätswachstum hinter den Innovationen zurück (Brynjolfsson und Mac Afee, 2011; Baily, Manyika und Gupta, 2013).

Manche weisen auch darauf hin, dass unsere BIP-Messgrößen den Wert der neuen Technologien unterschätzen, weil einige der wichtigsten darauf basierenden Dienstleistungen kostenlos angeboten werden. Googles Suchmaschine beispielsweise hat einen großen gesellschaftlichen Nutzen. Da sie kostenlos ist, fließt der Wert dieser Dienstleistungen jedoch nicht direkt ins BIP ein (die Werbeeinnahmen werden allerdings berücksichtigt). Es gibt natürlich gute Gründe dafür, den Wert dieser Dienstleistungen nicht direkt im BIP zu berücksichtigen (Ahmad und Schreyer, 2016). Da die Suche kostenlos angeboten wird, ist ihr marginaler Wert null. Unser System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bewertet Waren zu ihrem marginalen Wert (der Wert der letzten angebotenen Einheit), sodass der „Konsumentenrente“ nicht Rechnung getragen wird. Der Wert aller bis zur letzten Einheit konsumierten Einheiten wird also nicht berücksichtigt. Es gibt noch andere Aspekte neuer Technologien, die einen hohen Wert haben dürften, wie beispielsweise die Vernetzung durch die sozialen Medien, und im BIP ebenfalls nicht erfasst sind.

Andererseits verweisen Kritiker auf einige weniger positive soziale Auswirkungen der Digitalisierung, wie beispielsweise die gesellschaftliche Polarisierung und eine sinkende Aufmerksamkeitsspanne. Außerdem werden dank der neuen Technologien zwar wertvolle Dienstleistungen angeboten, dafür geht aber das Angebot anderer wertvoller Dienstleistungen zurück. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der Printmedien. Die Verbraucher haben sich längst an kostenlose Zeitungen, investigative Berichte und Fernsehprogramme gewöhnt, die durch Werbeeinnahmen finanziert werden. Aktuelle Schätzungen deuten darauf hin, dass die Auswirkungen dieser „Ausklammerung“ zumindest derzeit nicht signifikant sind und die in diesem „innovativen Zeitalter“ verzeichnete Verlangsamung des Produktivitätswachstums nicht erklären können (Ahmad, Ribarsky und Reinsdorf, 2017), da sie maximal 0,1 % des jährlichen BIP-Wachstums der Vereinigten Staaten ausmachen.²⁴ Bei den Preisen ist die Wahrscheinlichkeit von mit der Digitalisierung zusammenhängenden Messfehlern höher, insbesondere im Zusammenhang mit Dienstleistungen und neuen Technologien, die mit raschen Qualitätsveränderungen einhergehen. Aber selbst hier wird der Effekt auf das reale BIP-Wachstum und die Messung der Verbraucherpreisinflation auf maximal 0,2 Prozentpunkte pro Jahr geschätzt (Schreyer und Reinsdorf, 2018).

Abbildung 1.2. Produktivitätstrends

Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr, Gesamtwirtschaft



Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität wird gemessen als BIP je geleistete Arbeitsstunde. Die Trends werden anhand des Hodrick-Prescott-Filters geschätzt (OECD, 2018e, *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/pdty-2018-en>).

Quelle: OECD (2018f), *OECD Productivity Statistics* (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/pdty-data-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842033>

1.7. Fortschritte bei der Datenverfügbarkeit

Wie wir gesehen haben, gibt es viele wirtschaftliche Veränderungen, die Anpassungen bei den Messgrößen erforderlich machen. Die Entwicklung dieser neuen Messgrößen wird durch die Verfügbarkeit neuer Datensätze und technologische Fortschritte, die es ermöglichen, große Datenmengen schnell zu verarbeiten und zu analysieren und verschiedene Datensätze zu verknüpfen, maßgeblich erleichtert. Darauf wird in diesem Buch mehrfach und im Begleitband noch häufiger eingegangen. Man könnte beispielsweise Indikatoren für das Einkommen der Superreichen von Steuererklärungen ableiten und die gesamte Einkommensverteilung durch die Fusion verschiedener administrativer Datensätze (z. B. Steuern und Sozialversicherung) besser erfassen. Die HLEG beschäftigte sich u. a. mit der Aufnahme von Verteilungsdaten in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Distributional National Accounts – DINA, vgl. Kapitel 6 im Begleitband). Sie befasste sich jedoch nicht mit Themen wie der Nutzung des Potenzials von Big Data, beispielsweise durch Web-Scraping, oder der Nutzung von Geodaten zur Erstellung von Indikatoren, was manchmal in Echtzeit geschieht. Dieses Thema wird in Zukunft wahrscheinlich immer wichtiger werden. Dabei ist allerdings Vorsicht geboten, da sichergestellt werden muss, dass diese Daten die geltenden Qualitätskriterien erfüllen. Sie müssen beispielsweise repräsentativ für die gesamte Bevölkerung sein.

1.8. Politikimplikationen der Wohlstandsmessung jenseits des BIP

Wie bereits festgestellt, zielten die Bemühungen, „über das BIP hinauszugehen“, insbesondere auf eine bessere Politikgestaltung ab: Die Wahl der Messgröße hat Auswirkungen auf unser Handeln. Wenn wichtige Phänomene nicht gemessen werden, wird vielleicht auch ein eventueller Handlungsbedarf nicht erkannt. Verzerrte Messgrößen können aber noch schlimmer sein. Wenn die wirtschaftlichen Messgrößen die Umweltzerstörung ausklammern, können wir beispielsweise nicht feststellen, ob sich der Wohlstand eines Landes durch einen Ausbau der Kohleverstromung insgesamt erhöht. Die Eigentümer von Kohlebergwerken könnten argumentieren, dass die Schließung von Bergwerken im Namen des Umweltschutzes auf Kosten des BIP geht. In Wirklichkeit würde der Wohlstand bei korrekter Messung dadurch jedoch insgesamt steigen, da der BIP-Rückgang durch den ökologischen Nutzen sauberer Luft und einer Abschwächung des Klimawandels mehr als ausgeglichen wird. Ebenso könnte ein Entwicklungsland einem ausländischen Unternehmen gestatten, in seinem Hoheitsgebiet eine Goldmine zu betreiben, weil dadurch das BIP steigt. Wenn allerdings die Auswirkungen der Mine auf die Lebensqualität der Bewohner des Landes angemessen berücksichtigt würden, ergäbe sich ein anderes Bild. In einigen (aber bei Weitem nicht allen) Ländern werden im Rahmen des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bessere Messgrößen als das BIP bereitgestellt, die bessere Entscheidungen ermöglichen würden, so z. B. das *Sozialprodukt* und das *Nationaleinkommen*, manchmal *abzüglich* der Abschreibung der in der Produktion genutzten Investitionsgüter. Diese Indikatoren werden von den Entscheidungsträgern jedoch nicht routinemäßig genutzt.

Manche argumentieren, dass sich durch die Privatisierung der Sozialversicherung aufgrund der Effizienzsteigerungen und der damit verbundenen geringeren Kosten für die Haushalte das BIP erhöht. Eine korrekte Berücksichtigung des Werts der Sozialversicherung könnte jedoch auch zeigen, dass der Privatsektor diese Dienstleistungen *weniger* effizient erbringt als der Staat, selbst wenn der Privatsektor Gewinne erwirtschaftet, und dass sich durch die Privatisierung die wirtschaftliche Unsicherheit der Menschen erhöht.

Besonders deutlich werden die Folgen verzerrter Messgrößen an folgendem Beispiel, das später noch genauer behandelt wird: Da das BIP nicht alle negativen Effekte eines Konjunkturabschwungs auf die Lebensqualität erfasst, sind die politischen Entscheidungsträger möglicherweise weniger energisch gegen die Rezession vorgegangen, als es der Fall gewesen wäre, wenn sie über zusätzliche oder bessere Messgrößen verfügt hätten.

1.9. Schlussbemerkungen

Der Kommissionsbericht, der unter dem englischen Titel *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up* (Stiglitz et al., 2009) veröffentlicht wurde,²⁵ zog nicht nur wichtige Arbeiten von nationalen Statistikbehörden und Wissenschaftlern nach sich, sondern gab auch den Anstoß zu einer globalen Bewegung. Diese Bewegung findet ihren Niederschlag in Parlamentsausschüssen und Statistikinitiativen, bei denen die Zivilgesellschaft eingebunden wird, sowie darin, dass Zentralregierungen und nachgeordnete Gebietskörperschaften bei politischen Entscheidungen verstärkt Messgrößen „jenseits des BIP“ heranziehen. Einer der Höhepunkte dieser globalen Bewegung auf internationaler Ebene ist das regelmäßig stattfindende OECD-Weltforum „Statistik, Wissen und Politik“, das Vertreter der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, der nationalen Statistikbehörden und der Regierungen zusammenbringt, um die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP voranzutreiben. Die bisherigen Konferenzen fanden in Palermo (2004), Istanbul (2007), Busan

(2009), Neu-Delhi (2012), Guadalajara (2015) und Incheon (wo wir 2018 dieses Buch vorstellten) statt. Die Teilnehmerzahl erhöhte sich mit jeder Konferenz.

Eine wesentliche Veränderung seit Veröffentlichung des Kommissionsberichts besteht darin, dass sich die Öffentlichkeit zunehmend der Tatsache bewusst ist, dass Messgrößen für den gesellschaftlichen Wohlstand im weiteren Sinne erforderlich sind und dass eine Politik, die nur darauf abzielt, das BIP zu steigern, verfehlt sein kann.

Es gibt mehrere Gründe für dieses zunehmende Interesse. Umweltschützer waren besorgt, dass Umweltbelange durch eine Fokussierung auf das BIP nicht angemessen berücksichtigt werden. Und das aus gutem Grund: Bei der derzeitigen BIP-Messung werden die Erschöpfung der Ressourcen und die Umweltzerstörung ausgeklammert. Eine Erfahrung, die Stiglitz als Mitglied des Council of Economic Advisers unter Präsident Clinton machte, ist diesbezüglich aufschlussreich. Gemeinsam mit dem Handelsminister setzte er sich dafür ein, das konventionelle BIP zu einem „grünen BIP“ zu erweitern, das die Erschöpfung der Ressourcen und die Umweltzerstörung berücksichtigt. Eine höhere Kohleproduktion kann das konventionell berechnete BIP steigern. Dabei wird aber den negativen Effekten der zunehmenden Luftverschmutzung auf die Gesundheit, den Klimawandel oder die Umwelt vor Ort nicht Rechnung getragen. Es ist nicht überraschend, dass die Kohlelobby zurückschlug und der Kongress drohte, die Finanzmittel der zuständigen Bundesbehörden zu kürzen, falls sie an der Entwicklung dieser Messgrößen festhielten. Diese Reaktionen machten deutlich, dass die Kohleindustrie selbst davon ausging, dass die Wahl der Messgrößen Auswirkungen auf das staatliche Handeln hat. Wenn ein Land die Umweltzerstörung misst, wird es mit größerer Wahrscheinlichkeit dagegen vorgehen. Und genau das wollten die Politiker aus den Kohlestaaten verhindern.

Das Gleiche gilt für andere Bereiche. Diejenigen, die wegen des Klimawandels besorgt waren, bemängelten das Fehlen von Messgrößen für Nachhaltigkeit und Resilienz. Sie argumentierten, dass diesen Schlüsselmerkmalen eines guten Wirtschaftssystems ohne entsprechende Messgrößen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Diejenigen, die für ein aktiveres staatliches Handeln eintraten – in manchen Fällen in Form höherer Staatsausgaben –, sprachen sich ebenfalls für eine Änderung der Messmethoden aus. Wie das nächste Kapitel verdeutlicht, werden die Kosten einer Rezession vom BIP nicht vollständig erfasst. Wenn diese Kosten unterzeichnet werden, sind energische Gegenmaßnahmen weniger wahrscheinlich. Und eine einseitige Fokussierung auf die staatlichen Verbindlichkeiten – ohne Berücksichtigung der Aktiva – hat in einer Rezession eine unzureichende staatliche Kreditaufnahme zur Folge.

Diejenigen, denen die soziale Ungerechtigkeit sowie die Ergebnis- und Chancenungleichheit Sorge bereiteten, kritisierten, dass durch die Fokussierung auf das BIP die Frage vernachlässigt wird, „wie der Kuchen verteilt wird“. Länder, in denen das BIP zunahm, es den meisten Menschen aber nicht gut ging, erhielten dadurch eine genauso gute Note wie Länder, in denen breite Teile der Bevölkerung vom BIP-Wachstum profitierten. Das hätte aber nicht so sein sollen.

Aus all diesen Gründen wurde eine Vielzahl von Messinitiativen eingeleitet, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Anlässlich der Präsentation des Kommissionsberichts im Jahr 2009 forderte Präsident Sarkozy das französische Statistikamt Insee auf, die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen auf nationaler Ebene sicherzustellen. Die OECD sollte die Umsetzung auf internationaler Ebene gewährleisten. Zudem kündigte er an, dass die französische Regierung die Aufmerksamkeit der gesamten internationalen

Gemeinschaft auf die Argumente der Kommission lenken werde.²⁶ Die Reaktion der statistischen Fachwelt ging über unsere Erwartungen hinaus, was erklärt, weshalb der HLEG mehrere Vertreter von Statistikämtern angehören. Diese Statistikinitiativen (die im Anhang näher beschrieben werden) verfolgten zwei Ziele. Einerseits sollten die bestehenden Statistiken (z. B. Statistiken über den Lebensstandard der privaten Haushalte, Ungleichheiten und Umweltbelastungen) besser genutzt werden. Dazu sollten sie in Dashboards gebündelt werden, die ein umfassendes Bild des gegenwärtigen Wohlstands und seiner Nachhaltigkeit liefern. Andererseits ging es darum, die Grundlagen für neue und bessere Statistiken zu den vielen, für Menschen und Gemeinwesen wichtigen Aspekten zu schaffen, die von den offiziellen Statistiken noch nicht angemessen erfasst werden. In beiden Bereichen sind Fortschritte erforderlich, um das Ziel der Kommission umzusetzen, den Fokus des Statistiksystems von der Messung des Volumens der Wirtschaftsproduktion auf die Erfassung der Lebensbedingungen der Menschen im „hier und jetzt“ zu verlagern, um deren Nachhaltigkeit zu sichern.

Die Reaktion auf den Kommissionsbericht ging über die Entwicklung neuer Messgrößen hinaus. Es wurden auch Möglichkeiten aufgezeigt, diese Messgrößen systematisch direkt im Politikprozess zu nutzen. Wie in Kapitel 4 deutlich wird, ist ein Dashboard mit Indikatoren für Lebensqualität in manchen Fällen nicht ausreichend. Es sind vielmehr institutionelle Instrumente erforderlich, um die staatlichen Stellen zu zwingen, diese Indikatoren zu berücksichtigen. Außerdem muss das Schubladendenken überwunden werden, das dazu führt, dass jede Behörde ihr eigenes eng gefasstes Ziel verfolgt, ohne darauf zu achten, wie sich ihr Handeln auf die von anderen Ministerien verfolgten Ziele auswirkt. Dadurch werden unbeabsichtigte negative Effekte erst im Nachhinein erkannt. In einigen Ländern (z. B. Frankreich und Italien) forderten die für den Haushalt zuständigen nationalen Parlamente bessere Messgrößen, weil sie besorgt waren, dass unzureichende Messkonzepte zu falschen Mittelzuweisungen führen könnten. In anderen Ländern (z. B. Neuseeland) ergriffen die Finanzministerien die Initiative und entwickelten umfassende Rahmenkonzepte zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeit, Ungleichheiten und Risiken, auf die sich die Beamten bei der Gestaltung von Politikreformen oder der Beratung anderer Ministerien stützen können. In wieder anderen Ländern greift die Politik vor allem auf Messgrößen für Lebensqualität zurück, um Prioritäten und Maßnahmen ressort- und ebenenübergreifend abzustimmen (Schottland) und die zur Erreichung bestimmter Ziele am besten geeigneten Methoden zu ermitteln (Vereinigtes Königreich). Dabei werden die Initiativen verschiedener staatlicher Stellen und Akteure genutzt, um die auf höherer Ebene festgelegten Ziele zu erreichen.

All diese Initiativen, die in Kapitel 4 näher beschrieben werden, wurden erst vor relativ kurzer Zeit ergriffen. Sie haben das gleiche Ziel: gesellschaftliche Aspekte, die derzeit von den politisch Verantwortlichen nicht die Aufmerksamkeit erhalten, die ihnen gebührt, in der politischen Praxis zu verankern. Es ist zu hoffen, dass die Diskussion über Messkonzepte ein größeres demokratisches Engagement bei den zentralen Fragen zur Folge hat, mit denen alle Gesellschaften konfrontiert sind: Was ist uns wichtig? Was sollten wir messen? Was sollten wir stärker beachten?

Anmerkungen

¹ Rede an der University of Kansas vom 18. März 1968.

² Das von diesen frühen BIP-Schätzungen vermittelte Bild des Wirtschaftsgeschehens war ein Schock für die Beobachter, denen bis zu diesem Zeitpunkt nur partielle Daten über Produktion, Beschäftigung und Umsatz für die verschiedenen Sektoren und Regionen zur Verfügung standen: In den Vereinigten Staaten ging das Nettoeinkommen der Bürger in diesem Dreijahreszeitraum (1929-1932) um 40 % zurück (US-Kongress, 1934).

³ Von Paul Samuelson stammt der berühmte Witz: „Was passiert, wenn ein Professor seine Haushälterin heiratet? Das BIP sinkt“.

⁴ Im selben Artikel stellte Simon Kuznets fest, dass niemand eine Beschleunigung der Wachstumsrate begrüßen würde, die in erster Linie auf einen deutlichen Anstieg der Verteidigungsausgaben zurückzuführen ist. Er argumentierte, dass Anstrengungen erforderlich seien, um einen Konsens über die erwünschten Komponenten des Wirtschaftswachstums herbeizuführen, wobei Anstößiges, Belangloses und Gefährliches auszuschließen sei. Außerdem müsse dieser Konsens auf die sich verändernden Bedingungen abgestimmt werden (Kuznets, 1962).

⁵ Rede an der Sorbonne in Paris, 14. September 2009, anlässlich der Veröffentlichung des Kommissionsberichts.

⁶ Am 15. Oktober 2007 beurteilte Ben Bernanke (Vorsitzender der Federal Reserve von 2006 bis 2014) in seiner Rede „The Recent Financial Turmoil and its Economic and Financial Consequences“ im Economic Club in New York die Lage folgendermaßen: „Das Finanzsystem ist der Entwicklung der letzten Monate mit starken Kapitalpositionen und einer robusten Infrastruktur entgegengetreten. Der Bankensektor ist gesund. Die Hedgefonds scheinen sich trotz einiger bemerkenswerter Insolvenzen insgesamt gut zu behaupten und ihre Kontrahenten haben bisher keine hohen Verluste erlitten. Die Verrechnungs- und Abwicklungsinfrastruktur hat trotz der in einigen Fällen extrem hohen Handelsvolumen generell gut funktioniert. Die Anspannung an den Märkten war jedoch groß [...] und stellte Risiken für die Wirtschaft insgesamt dar“ (www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20071015a.htm). Im August 2008 beurteilte Olivier Blanchard – der sein Mandat als Chefökonom des IWF im darauffolgenden Monat antreten sollte – in einer Studie den Zustand der Volkswirtschaftslehre mit den Worten „The state of macro is good“ (Blanchard, 2009). Diese Aussage fiel genau in die Zeit, in der der gesamte Berufsstand der Ökonomen nicht in der Lage war, das wichtigste makroökonomische Ereignis seit einem Dreivierteljahrhundert vorherzusehen, weil das vorherrschende DSGE-Modell (dynamisch-stochastisches allgemeines Gleichgewichtsmodell) besagte, dass eine Krise mit derartigen Merkmalen und einem solchen Ausmaß nicht eintreten kann oder wird. Die Ökonomen waren nicht in der Lage, einen analytischen Rahmen zur Bewältigung der Krise zu entwickeln oder wichtige politische Fragen zu beantworten. Es handelte sich um eine Finanzkrise. Im traditionellen DSGE-Modell wurden Faktoren wie das Bankensystem, das Finanzsystem, Kreditrationierung und Liquidität jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Und was wohl noch wichtiger ist: *Nachdem* die Tiefe und das Ausmaß der Krise offenkundig geworden waren, stellte Bernanke in einer Publikation fest, dass die zugrunde liegenden Modelle gar nicht fehlerhaft seien, sondern nur falsch angewendet worden waren (Lectures at Princeton University, Bernanke, 2014).

⁷ Vortrag von Alan Greenspan im Economic Club von New York am 20. Mai 2005. Greenspan stellte außerdem fest: „Ich würde die Situation auf nationaler Ebene nicht als Blase bezeichnen. Es ist allerdings klar, dass das zugrunde liegende Muster nicht nachhaltig ist und dass es landesweit

viele lokale Blasen gibt” (www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200505202/default.htm).

⁸ Die G20 erkannte im Rahmen der G20 Data Gaps Initiative, die vom IWF und dem Finanzstabilitätsrat geleitet und von mehreren internationalen Organisationen umgesetzt wird, die Notwendigkeit, Bilanzdaten zu den institutionellen Sektoren zu erheben. Die G20 Data Gaps Initiative umfasst 23 Empfehlungen. Empfehlung II.8 (zu Sektorkonten, einschließlich Daten zum „woher und wohin“, d. h. zu den Finanzbeziehungen nach Ursprungs- und Bestimmungssektor) und Empfehlung II.9 (zur Berücksichtigung von Informationen über die Verteilung in den Haushaltskonten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) werden unter der Federführung der OECD umgesetzt.

⁹ Das Bureau of Economic Analysis hatte das BIP-Wachstum in den USA für das dritte und vierte Quartal 2009 ursprünglich auf -0,5 % geschätzt (tatsächliche Wachstumsrate). Dieser Wert wurde drei Jahre später (schrittweise) auf -1,6 % nach unten revidiert. Die endgültige Schätzung des durchschnittlichen BIP-Wachstums für diese beiden Quartale lag bei -1,3 %.

¹⁰ Im Euroraum stieg das Pro-Kopf-BIP von 2009 bis 2012 um insgesamt 0,7 %, während das verfügbare Haushaltseinkommen pro Kopf im gleichen Zeitraum um 0,7 % zurückging, was einen Abstand von 1,8 Punkten bedeutet. In den von der Großen Rezession am stärksten betroffenen Ländern war der Abstand größer (in Spanien z. B. schrumpfte das reale BIP im gleichen Zeitraum um 1,6 %, während das Haushaltseinkommen um 3,6 % zurückging). In einigen OECD-Ländern hatte dieser Abstand allerdings ein umgekehrtes Vorzeichen – in den Vereinigten Staaten etwa überstieg das Wachstum der realen Haushaltseinkommen (1,5 %) knapp das Wachstum des realen BIP (1,3 %).

¹¹ Die Übertragung geistiger Eigentumswerte innerhalb multinationaler Unternehmen wurde durch Irlands günstiges Steuersystem maßgeblich gefördert.

¹² Es gab noch viele andere Faktoren, die zum wachsenden Vertrauensverlust beigetragen haben. Überzeugende Studien zum relativen Anteil dieser Faktoren liegen unseres Wissens bislang nicht vor. Viele Kommentatoren verweisen beispielsweise auf die fehlende Rechenschaftspflicht der Banker. Sie wurden als die Verursacher der Krise betrachtet. Die staatlichen Rettungsaktionen konzentrierten sich jedoch auf die Banken, statt denjenigen zu helfen, die Opfer der missbräuchlichen Kreditvergabe waren. Man hatte den Eindruck, dass die Entscheidungen über die Reaktion auf die Krise häufig von denen getroffen wurden, die die Krise herbeigeführt hatten. Dies verstärkte das Gefühl, dass die Bevölkerung kaum Einfluss auf das Regierungshandeln hat: Im OECD-Durchschnitt ist nur ein Drittel der Menschen der Auffassung, dass sie das Handeln ihrer Regierung beeinflussen können (OECD, 2017b, S. 183). Wegen einer ausführlicheren Auseinandersetzung mit dem Vertrauensverlust, vgl. Kapitel 10 von Yann Algan im Begleitband und Kapitel 3 in diesem Bericht.

¹³ Eine der zentralen Aufgaben der Kommission bestand darin sicherzustellen, dass unsere Messgrößen die Aufmerksamkeit auf die Aspekte lenken, die für das Leben von Normalbürgern wirklich wichtig sind.

¹⁴ Die Mitglieder der Kommission waren Bina Agarwal, University of Delhi; Kenneth J. Arrow, Stanford University; Anthony B. Atkinson, Nuffield College, Oxford; François Bourguignon, Paris School of Economics; Jean-Philippe Cotis, Insee; Angus S. Deaton, Princeton University; Kemal Dervis, UNPD; Marc Fleurbaey, Université Paris 5; Nancy Folbre, University of Massachusetts; Jean Gadrey, Université de Lille; Enrico Giovannini, OECD; Roger Guesnerie, Collège de France, Paris; James J. Heckman, Chicago University; Geoffrey Heal, Columbia University; Claude Henry, Sciences-Po/Columbia University; Daniel Kahneman, Princeton University; Alan B. Krueger, Princeton University; Andrew J. Oswald, University of Warwick; Robert D. Putnam, Harvard University; Nick Stern, London School of Economics; Cass Sunstein, University of Chicago und Philippe Weil, Sciences-Po, Paris.

¹⁵ Dabei wird unterstellt, dass es auch für künftige Produkte vollständige Märkte gibt.

¹⁶ Abramovitz (1959) stellte fest, dass Ökonomen seit Pigou generell zwischen Wohlstand im weiteren Sinne und wirtschaftlichem Wohlstand im engeren Sinne unterscheiden, wobei das Sozialprodukt als das objektive und messbare Gegenstück zum wirtschaftlichen Wohlstand betrachtet wird. Und Easterlin (1974) wies darauf hin, dass Arthur Pigou als Erster die Auffassung vertrat, dass Veränderungen des wirtschaftlichen Wohlstands auf Veränderungen des Wohlstands im weiteren Sinne in die gleiche Richtung, wenn nicht im gleichen Ausmaß schließen lassen.

¹⁷ www.oecd-6wf.go.kr/eng/main.do.

¹⁸ www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm.

¹⁹ In seiner letzten Rede zur Lage der Nation im Jahr 2016 beschrieb Präsident Obama die zunehmende Einkommensungleichheit als die „entscheidende Herausforderung unserer Zeit“ (www.nytimes.com/2016/01/13/us/politics/obama-2016-sotu-transcript.html).

²⁰ www.oecd.org/sdd/measuring-distance-to-the-sdgs-targets.htm.

²¹ Vgl. Doyle und Stiglitz (2014). In gekürzter Fassung nachgedruckt in *Ministers Reference Book Commonwealth 2015*, London: Henley Media Group, S. 86-88.

²² Vgl. beispielsweise die Nationale Entwicklungsstrategie Sloweniens: www.vlada.si/en/projects/slovenian_development_strategy_2030/.

²³ In Europa haben mehrere Statistikämter Schritte unternommen, um „qualitative Veränderungen“ bei der Volumenmessung verschiedener staatlicher Leistungen zu berücksichtigen (Eurostat, 2016).

²⁴ Diese Arbeiten werden gemeinsam von der OECD und dem IWF durchgeführt.

²⁵ Der Bericht ist auch auf Französisch, unter dem Titel *Richesse des nations et bien-être des individus*, bei Odile Jacob, auf Chinesisch (gekürzte Fassung) bei Xinhua, auf Italienisch bei Etas, auf Koreanisch bei Dongnyok und auf Spanisch bei RBA erschienen.

²⁶ Im Anschluss an die französische Initiative veröffentlichten die Staats- und Regierungschefs der G20 in Pittsburgh (November 2009) und Toronto (Juni 2010) eine Erklärung, in der die Entwicklung von Messmethoden gefordert wurde, die den sozialen und ökologischen Dimensionen der wirtschaftlichen Entwicklung besser Rechnung tragen. In Europa veröffentlichte die EU-Kommission 2009 eine Mitteilung an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Das BIP und mehr: Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel“, in der auf den Kommissionsbericht verwiesen wird. In dieser Mitteilung werden fünf konkrete Maßnahmen vorgeschlagen: 1. Ergänzung des BIP durch ökologische und soziale Indikatoren, 2. Informationen in Beinahe-Echtzeit für die Entscheidungsfindung, 3. genauere Berichterstattung über Verteilung und Ungleichheiten, 4. Entwicklung eines europäischen Anzeigers für nachhaltige Entwicklung und 5. Einbeziehung von ökologischen und sozialen Anliegen in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Kapitel 2. Messung von Wirtschaftsabschwüngen

In diesem Kapitel wird zusammengefasst, wie ungeeignete Messgrößen (und Modelle) die Beurteilung der Finanzkrise von 2008 und die Reaktion auf diese möglicherweise beeinträchtigt haben, und welche Lehren daraus gezogen werden können. Es wird argumentiert, dass das BIP möglicherweise ein zu optimistisches Bild des Zustands der Wirtschaft vor der Krise und in der Erholungsphase gezeichnet und auch die Nachhaltigkeit des Wachstums überbewertet hat. Das Problem war, dass zu viele Analysten nicht über das BIP hinausblickten. Mit besseren Messgrößen und insbesondere auch geeigneten Indikatoren, die das zunehmende Gefühl der wirtschaftlichen Unsicherheit in der Bevölkerung angemessener erfasst hätten, wäre uns vielleicht bewusst geworden, dass die Folgen des Abschwungs sehr viel tiefgreifender waren, als es die BIP-Statistiken vermuten ließen. Entsprechend hätten die Regierungen vielleicht deutlicher reagiert, um die negativen Folgen der Krise abzufedern. In diesem Kapitel liegt das Augenmerk auf zwei Unzulänglichkeiten der Standardmessgrößen: Zum einen wird nur die Passivseite des Sektors Staat beleuchtet, während die Aktivseite der Bilanz des Staatssektors (und des Landes) ignoriert wird. Zum anderen bleiben Indikatoren der ungenutzten Ressourcen am Arbeitsmarkt (die über die Standardmessgrößen der Arbeitslosigkeit hinausgehen) unberücksichtigt. Außerdem wird die Notwendigkeit hervorgehoben, das bestehende Datenmaterial durch Kennzahlen für die wirtschaftliche Unsicherheit und das subjektive Wohlbefinden zu ergänzen und Veränderungen im Human- und Sozialkapital in die Modelle einzubeziehen.

2.1. Einleitung

Wie weiter oben dargelegt, begann die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Teil der Keynesianischen Wirtschaftslehre. Es bestand die Hoffnung, mit genaueren BIP-Messungen den Konjunkturzyklus besser steuern und lange Rezessionsphasen vermeiden zu können. Einige hofften auch, auf der Basis dieser Informationen Modelle konstruieren zu können, um Rezessionen zu antizipieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen, die diesen entgegenwirken. Daher ist es angemessen, mit einer Thematik zu beginnen, deren Ursprung hier liegt. Geben die von uns verwendeten Messgrößen die Kosten oder Größenordnung von Konjunkturabschwüngen, wie der Großen Rezession, korrekt wieder? Liefern diese Kennzahlen insgesamt die Informationen, die erforderlich sind, um beurteilen zu können, ob eine bestimmte Wirtschaft für einen Wirtschaftsabschwung anfällig ist?

Diese Frage ist vielleicht von besonderer Bedeutung, da der Bericht der Kommission nur wenige Monate nach der Insolvenz von Lehmann Brothers im September 2008, die die Finanzkrise auslöste, veröffentlicht wurde. Die Tragweite der Krise war in den Köpfen der Kommissionsmitglieder noch präsent. Ihnen wurde klar, dass das BIP keine Messgröße für Nachhaltigkeit ist. Im Vorfeld der Großen Rezession war offensichtlich, dass das BIP-Wachstum der Vereinigten Staaten auf einem Berg privater Schulden basierte, der selbst z. T. die Folge einer Überbewertung der Vermögenswerte (insbesondere Immobilien) war. Das ist ein gigantisches Marktversagen. Im vorliegenden Kapitel wird zusammengefasst, wie unangemessene Messgrößen (und Modelle) die Beurteilung der Krise und die Reaktionen auf diese beeinflusst haben könnten und welche Lehren daraus gezogen werden können.

2.2. Die Wahl der richtigen Messgrößen

Wie in Kapitel 1 dargelegt wurde, begannen die Schwierigkeiten mit dem Informationsgehalt wirtschaftlicher Standardmessgrößen bereits vor der Krise. Viele Menschen dachten, dass sich ihre Wirtschaft in einem besseren Zustand befindet, als dies tatsächlich der Fall war. In den Vereinigten Staaten, wo die Krise ihren Ursprung hatte, wurde ein kräftiges BIP-Wachstum verzeichnet. Dabei war allerdings klar, dass dieses BIP-Wachstum zu einem großen Teil auf einer Preisblase an den Immobilienmärkten basierte, die zur Folge hatte, dass private Haushalte und Unternehmen mehr konsumierten und investierten als es vor dem Hintergrund einer solideren Analyse der Marktbedingungen gerechtfertigt gewesen wäre. Klar war auch, dass die gute Haushaltsposition der US-amerikanischen Regierung z. T. den Steuereinnahmen zu verdanken war, die durch die Immobilienspekulationsblase generiert wurden.¹

Der BIP-Indikator hat den Zustand der Wirtschaft und die Nachhaltigkeit des Wachstums zu optimistisch dargestellt. Das eigentliche Problem bestand jedoch darin, dass zu wenige Analysten *über das BIP hinausblickten*.² Ein Indikatoren-Dashboard, wie von der Kommission vorgeschlagen, das auch Messgrößen enthält, die genaue Informationen über die Schwachstellen im Finanzsektor liefern, wäre in dieser Situation gewiss hilfreich gewesen. Von noch grundlegenderer Bedeutung wäre es aber gewesen, dass Analysten und Entscheidungsträger ihre ideologischen Scheuklappen ablegen, die ihnen den Blick für ein besseres Verständnis der Funktionsweise des Wirtschaftssystems versperrten.

Sobald Anzeichen dafür vorhanden sind, dass sich die Wirtschaft in einer Immobilienblase befinden könnte – wenn beispielsweise das Verhältnis zwischen dem Medianwert der Immobilienpreise und den Medianeinkommen anomal hoch ist³ –, sollte vielleicht eine

Reihe von Indikatoren für die finanzielle Gesundheit der Wirtschaft und des Bankensystems eines Landes näher untersucht werden. Immobilienpreisblasen werden mit einem raschen Anstieg der Bankkreditvergabe assoziiert. Eine einfache Analyse des Anteils der Haushalte, die sich bei der Refinanzierung ihrer Hypothek möglicherweise Schwierigkeiten gegenübersehen oder keine Anreize hatten, ihre Kredite im Fall eines deutlichen Einbruchs der Wohnimmobilienpreise zurückzuzahlen, hätte die finanziellen Schwachstellen der Wirtschaft aufgedeckt.⁴

Dies veranschaulicht, dass bei der Auswahl der relevanten Indikatoren Sorgfalt geboten ist. Einige Analysten untersuchten die durchschnittlichen Wohnimmobilienpreise im Vergleich zur durchschnittlichen Verschuldung der privaten Haushalte: Wenn alle Haushalte identisch wären, hätte es keine Krise gegeben, da selbst ein massiver Preisrückgang die Hypotheken nicht gefährdet hätte. Es gab (und gibt normalerweise) jedoch große Unterschiede in der Verteilung des (Netto-)Wohnimmobilienvermögens unter den Eigentümern. Wenn viele Wohnimmobilien die darauf lastenden Hypotheken nur noch knapp abdecken, dauert es nicht lange, bis viele Immobilien „unter Wasser geraten“, was bedeutet, dass der Wert der Hypothek den Marktwert der Immobilie übersteigt), wodurch private Haushalte Ausfallrisiken ausgesetzt werden. Wenn Banken übermäßig hoch verschuldet sind, reichen bereits wenige Hypothekenausfälle für eine Bankenunterkapitalisierung. Der Großteil der für diese Bestandsaufnahme erforderlichen Daten – die signalisiert hätten, dass sich die US-amerikanische Wirtschaft in einer prekären Lage befindet – war bereits vor der Krise verfügbar, wenn auch in einigen Fällen nicht so rechtzeitig, wie es notwendig gewesen wäre. Es gab aber kein „Krisen-Dashboard“, auf das sich Politiker oder normale Bürger hätten berufen können. In Ermangelung eines solchen Dashboards glaubten die meisten Marktteilnehmer (und -experten) nur allzu gerne, dass alles in Ordnung sei und dass die Marktpreise nicht deutlich von den „Fundamentaldaten“ abweichen konnten.⁵

Die ökonomische Standardtheorie trug dazu bei, dass bedeutende Risiken für die Wirtschaft unzureichend beurteilt wurden. In makroökonomischen Modellen, die schwerpunktmäßig mit „repräsentativen Akteuren“ arbeiten, wird die Verteilung der Aktiva und Passiva unter den Akteuren ignoriert, da sie im Wesentlichen davon ausgehen, dass die Verteilung keine Rolle spielt. Laut dieser Theorie waren nur Durchschnittswerte erforderlich. Das gilt auch für den Finanzsektor, der in den Standardmodellen nur am Rande berücksichtigt und wenn überhaupt, durch eine „repräsentative Bank“ vertreten wurde. Ein derartiger Ansatz ignorierte natürlich die Risiken, die finanzielle Verflechtungen zwischen Banken mit sich bringen, sowie die möglichen Folgen einer Insolvenzkaskade, bei der der Konkurs eines Finanzinstituts (wie Lehmann Brothers) weitere Insolvenzen nach sich zieht. Natürlich haben Wirtschaftswissenschaftler lange vor Ausbruch der Krise genau vor dieser Art von Risiken gewarnt (Allen und Gale, 2000; Stiglitz und Greenwald, 2003).

Wir wollen uns hier aber auf die Ereignisse *nach* der Krise konzentrieren. Es geht uns darum, das Ausmaß der Effekte des Wirtschaftsabschwungs zu evaluieren. Im Kern lautet unser Argument, dass wir mit besseren Indikatoren – darunter auch angemessenen Messgrößen für die wachsende wirtschaftliche Unsicherheit der Bürger – hätten erkennen können, dass die Folgen des Abschwungs sehr viel tiefgreifender waren, als die BIP-Statistiken es signalisierten. In Kenntnis der Lage hätten die Regierungen vielleicht auch deutlicher reagiert, um die negativen Folgen der Krise abzufedern.

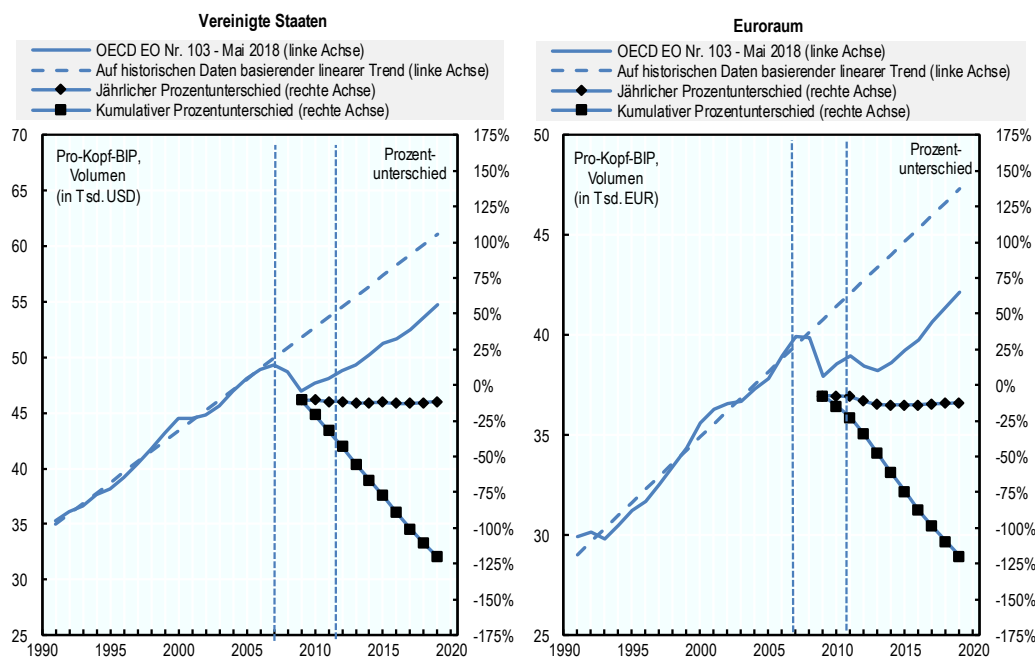
Jüngste Analysen haben auch gezeigt, dass unsere ökonometrischen Modelle den Rückgang des BIP in Rezessionsphasen⁶ und die danach eintretende Aufhellung der Wachstumsaussichten zu niedrig ausweisen (Stiglitz, 2014, 2016a und 2016b). Häufig ist das (je nach verwendetem Modell) darauf zurückzuführen, dass die Wohlstands- oder Kapitalverluste,

die aus der Vernichtung von oder niedrigeren Investitionen in Wirtschafts-, Human- und Sozialkapital resultieren, systematisch unterschätzt werden. Das betrifft gleichermaßen die Verluste, die direkte Folgen des Abschwungs sind,⁷ wie auch die Verluste, die sich indirekt aus unangemessenen Politikreaktionen ergeben. Diese Kapitalformen generieren sowohl Markt- als auch Nichtmarktleistungen. Sie sind für die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Wohlergehens im Allgemeinen, aber auch als Antriebskräfte für das künftige BIP-Wachstum von entscheidender Bedeutung.

2.3. Nicht erfasstes Vermögen

Dass sich das Gesamtvermögen infolge der Großen Rezession verringert hat, wurde in den Jahren nach Beginn des Abschwungs offensichtlich. Abbildung 2.1 zeigt die Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in den Vereinigten Staaten und im Euroraum zwischen 1991 und 2019 anhand einer einfachen Extrapolation der Vorkrisenleistung für den Zeitraum nach 2009. Die durchgezogene Linie gibt das aktuelle Niveau des realen Pro-Kopf-BIP wider (gemäß den OECD-Prognosen für den Zeitraum 2018-2019). Die gepunktete Linie entspricht einer (linearen) Kurve, der historische Datenreihen (1991-2006) zugrunde liegen. Die Rauten veranschaulichen den jährlichen prozentualen Unterschied zwischen dem tatsächlichen und dem projizierten Pro-Kopf-BIP in jedem Jahr. Bei den Quadraten handelt es sich um kumulative Unterschiede seit 2009.

Abbildung 2.1. Tatsächliches und projiziertes Pro-Kopf-BIP, Vereinigte Staaten und Euroraum



Anmerkung: Trend auf der Basis von Daten aus dem Zeitraum 1991-2006. Die Daten für den Euroraum beschränken sich auf die OECD-Mitgliedsländer, ohne Litauen. Die Daten für das Pro-Kopf-BIP (Volumen) aus den Jahren 2018 und 2019 basieren auf OECD-Projektionen.

Quelle: OECD (2018a), *OECD-Wirtschaftsausblick*, Ausgabe 2018/1, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-de.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842052>

Auch wenn unterschiedliche Extrapolationsmodelle abweichende Messergebnisse ergeben können, zeigt sich hier doch sehr eindeutig, dass zwischen dem Niveau, auf dem sich die Wirtschaft jetzt befindet, und der Lage, in der sie auf der Basis früherer Trendentwicklungen hätte sein können, eine enorme Lücke klafft.⁸ Diese ist im Euroraum größer als in den Vereinigten Staaten, in beiden Fällen aber signifikant. Wie lässt sich diese Lücke erklären?

Viele Faktoren waren im Spiel. Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch im Euroraum war das Arbeitsvolumen vor allem in den Jahren unmittelbar nach der Krise rückläufig. Wie aus den Konten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hervorgeht, nahmen die Investitionen ebenfalls ab, was eine geringere Kapitalakkumulation und weniger Sachkapitaleinsatz je Arbeitskraft zur Folge hatte. In krisengeschädigten Ländern wurden bei den öffentlichen Investitionen besonders starke Kürzungen vorgenommen, was die künftigen Wirtschaftsaussichten der Länder wahrscheinlich negativ beeinflusst hat. Parallel dazu gab es auch bei den Investitionen des privaten Sektors oft drastische Kürzungen. Diese waren auf die pessimistischen Zukunftsaussichten und Ungewissheiten zurückzuführen. Außerdem wirkte sich der Konjunkturabschwung negativ auf den Cashflow der Unternehmen aus und die Schwachstellen des Finanzsystems reduzierten das Kreditangebot, was bei finanzschwachen Unternehmen einen Rückgang der Investitionen zur Folge hatte. Im Gefolge der Krise hatten internationale Organisationen und private Unternehmen die Prognosen des BIP-Wachstums in krisengeschädigten Ländern generell deutlich überschätzt, was u. a. darauf zurückzuführen war, dass der Rückgang der Investitionstätigkeit unterschätzt wurde. Auch in diesem Punkt scheinen die politisch Verantwortlichen im Anschluss an die Krise den Dominoeffekt dieser Maßnahmen auf die privaten Investitionen und die künftigen Wirtschaftsaussichten nicht ausreichend berücksichtigt zu haben.⁹

Der Unterschied zwischen dem erfassten BIP und dem BIP, das auf der Basis historischer Veränderungen im Arbeitsvolumen und (ökonomischen) Sachkapital aus der Vergangenheit „vorausgesagt“ werden konnte, lässt sich aber nicht so einfach erklären. Außerdem werden bestimmte Elemente des Kapitals nur unzureichend erfasst. Hierbei handelt es sich z. B. um Veränderungen beim Human- und Sozialkapital, denen in makroökonomischen Modellen normalerweise nicht Rechnung getragen wird, die aber Hauptbestimmungsfaktoren nicht nur für die Lebensqualität der Menschen, sondern auch für das langfristige BIP-Wachstum sind. Und in der Tat hat es in beiden Kapitalformen möglicherweise erhebliche Verluste gegeben, die zusammen einen beachtlichen Rückgang darstellen.

2.3.1. Humankapital und Wissen

Am einfachsten zu erkennen – und als eine Komponente zu verstehen, der wir generell nicht Rechnung tragen – sind Veränderungen beim Humankapital.¹⁰ Die Statistiken zum Humankapital beziehen sich zwar generell schwerpunktmäßig auf die formale *Bildung*, doch ist das Lernen am Arbeitsplatz mindestens genauso wichtig (oder vielleicht noch wichtiger). Es umfasst sowohl die vom Arbeitgeber organisierten Fortbildungen am Arbeitsplatz, als auch die Aneignung von Kompetenzen allein durch die Arbeitserfahrung. Bei einer hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Menschen, bilden sich viele Menschen einfach nicht weiter. Wenn große Teile der Bevölkerung keine Arbeit haben, kann das Lernen am Arbeitsplatz nicht so ausgeprägt sein. Selbst Personen mit hohem Kompetenzniveau werden feststellen, dass ihre am Arbeitsplatz erworbenen Kompetenzen in der Tat nachlassen, wenn sie über längere Zeit arbeitslos sind. Modelle, die die durch die Ausübung einer Berufstätigkeit oder einen vergleichsweise längeren Verbleib an einem Arbeitsplatz erworbenen Kompetenzen schätzen, würden uns eine Vorstellung von der Größenordnung dieses Verlusts an Humankapital geben. Wir können die Größenordnung

dieser Verluste einschätzen, wenn wir die Situation jener Menschen betrachten (in der Regel junge Menschen mit Bildungsabschluss), die in einer Rezessionsphase ins Erwerbsleben eintreten. Die niedrigeren Löhne und das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit unter neuen Absolventen, die in Rezessionsphasen in die Erwerbsbevölkerung eingetreten sind, hinterlassen „Narben“, die ihre berufliche Laufbahn ein Leben lang beeinträchtigen. Konkret haben sie im Vergleich zu Kohorten, die dem Arbeitsmarkt in Expansionsphasen beigetreten sind, wahrscheinlich ein wesentlich niedrigeres Lebens Einkommen (Garrouste und Godard, 2016; Kahn, 2010; Oreopoulos, von Wachter und Heisz, 2012).¹¹

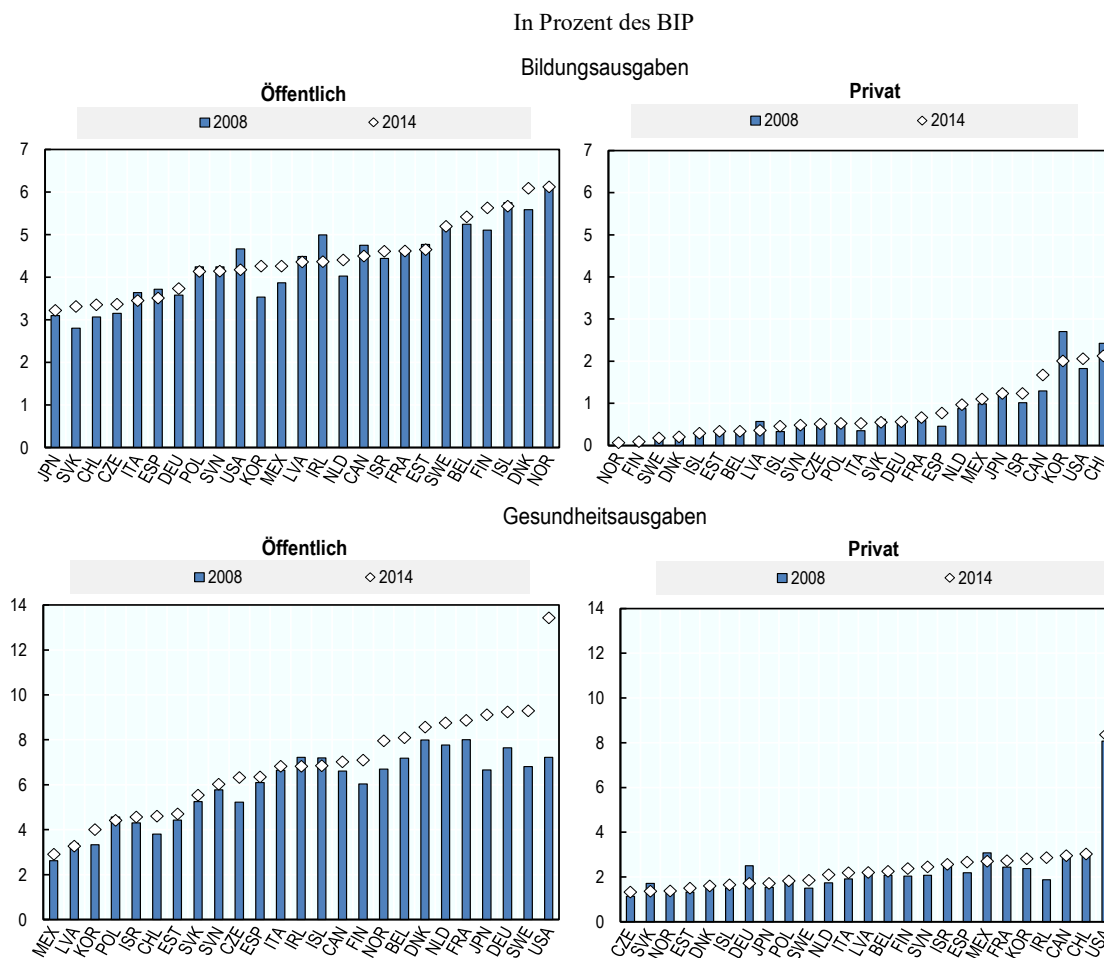
In krisengeschädigten Ländern war auch die formale Bildung betroffen, wenn auch in weniger sichtbarer Form. Während der BIP-Anteil der öffentlichen Ausgaben zwischen 2008 und 2014 (im Durchschnitt und in den meisten OECD-Ländern) geringfügig zunahm, ging er in den von der Krise am stärksten heimgesuchten Ländern, wie Italien und Spanien, (um 0,2 Punkte oder mehr) zurück (Abbildung 2.2, oberer Teil). In absoluter Rechnung betrachtet, war der Rückgang der öffentlichen Bildungsausgaben natürlich größer, da das BIP weniger stark nach unten oder oben fluktuierte als vor der Krise. Die Auswirkungen der Krise auf die privaten Bildungsausgaben sind weniger klar. Zum einen haben finanzschwache Haushalte ihre Bildungsausgaben gekürzt, zum anderen sind aber viele junge Menschen länger in Bildung geblieben, weil weniger Arbeitsplätze zur Verfügung standen, d. h. die Opportunitätskosten der Bildung sind niedriger. In Italien und Spanien wurden die Kosten für die Bildung durch die Kürzung der öffentlichen Bildungsausgaben einfach auf die privaten Haushalte übertragen, deren Ausgaben folglich zunahmen.

Insgesamt könnte die Rezession den Wissensstand beeinträchtigen haben, was insbesondere das institutionelle Wissen in Organisationen/Unternehmen betrifft. Studien haben gezeigt, dass dieses Wissen einen Großteil des Wachstums der Multifaktorproduktivität ausmacht (OECD, 2013a). Die in einem Wirtschaftsabschwung stark zunehmenden Insolvenzen zerstören dieses institutionelle Wissen. Und auch wenn kein Wissen zerstört wird, hat sich das Tempo der Schaffung neuen Wissens verlangsamt, da die öffentlichen wie auch die privaten Wissensinvestitionen zurückgeschraubt werden. Angesichts der Tatsache, dass die Folgen dieser Investitionsrückgänge aber erst Jahre später spürbar werden, ist es oft sehr viel einfacher, bei diesen Ausgaben zu kürzen, als beispielsweise beim Gehalt. Dies zeigt, wie wichtig es ist, bessere Messgrößen des Humankapitals zu entwickeln, die alle Wissensformen umfassen, und diese Kennzahlen in konventionelle Wachstumsrechnungsmodelle einzubeziehen.¹² Diese Thematik wird im Kapitel von De Smedt, Giovannini und Radermacher im Begleitband zu dieser Publikation näher untersucht.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Humankapitals ist die *Gesundheit*. Ob die Wirtschaftskrise und die in ihrem Gefolge umgesetzten makroökonomischen Maßnahmen den Gesundheitszustand der Bevölkerung in den betroffenen Ländern verschlechtert haben, ist eine Frage, die von Wissenschaftlern, darunter auch Mitgliedern der HLEG diskutiert wird. Auf der einen Seite sprechen viele Gründe dafür, dass sich der psychische Gesundheitszustand von Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, verschlechtert, was z. T. den emotionalen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und insbesondere dem empfundenen Stress, zuzuschreiben ist. Lange Phasen der Arbeitslosigkeit können auch extrem negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen haben. So kann ein Teufelskreis entstehen, in dem ein schlechter Gesundheitszustand trübe Beschäftigungsaussichten und niedrige Einkommen nach sich zieht, was den bereits prekären Gesundheitszustand einer Person weiter verschlimmern kann. Desgleichen können Kürzungen bei den Gesundheitsleistungen infolge von Sparmaßnahmen in einigen europäischen Ländern (allen voran Griechenland) langfristige Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung haben (Kentikelenis et al., 2014). Es sind auch Belege dafür vorhanden, dass diese Folgen für die

Gesundheit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch noch Jahre nach der Krise direkt beeinflussen (IWF, 2013). Die niedrige Erwerbsquote in den Vereinigten Staaten erklärt sich z. T. aus dem schlechten Gesundheitszustand eines Großteils der Nichterwerbstätigen, von denen nahezu die Hälfte verschreibungspflichtige Schmerzmittel einnimmt (CEA, 2016; Krueger, 2017).

Abbildung 2.2. Öffentliche und private Bildungs- und Gesundheitsausgaben



Anmerkung: Die Daten zu den Gesundheitsausgaben für die Vereinigten Staaten beziehen sich auf das Jahr 2013 und nicht 2014.

Quelle: OECD (2017c), *OECD Education Statistics* (Datenbank), <https://doi.org/10.1787/1c1c86c4-en> und OECD (2017d), *OECD Health Statistics* (Datenbank), <https://doi.org/10.1787/828a6dbd-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842071>

Auf der anderen Seite konnte in anderen empirischen Studien jedoch kein signifikanter Effekt der Rezession auf den Gesundheitszustand festgestellt werden. Die meisten OECD-Länder verzeichneten höhere öffentliche und private Gesundheitsausgaben (in Prozent des BIP) (Abbildung 2.2, unterer Teil).¹³ In den Vereinigten Staaten hatte der Rückgang der Lebenserwartung in der weißen Bevölkerung mittleren Alters bereits lange Zeit vor der Krise begonnen und scheint sich seither nicht verstärkt zu haben. Am stärksten betroffen waren gering qualifizierte Personen, die dem von Case und Deaton (2015) als „Tod aus

Verzweiflung“ bezeichneten Phänomen zum Opfer fielen. Die meisten OECD-Länder verzeichneten 2015 einen Rückgang der Lebenserwartung. Dabei handelte es sich jedoch um eine einmalige Entwicklung, die sich 2016 bereits wieder umkehrte. Der Rückgang betraf vor allem die ältere Generation (die den Arbeitsmarkt bereits verlassen hatte) und war auf eine außergewöhnlich starke Grippe-Epidemie (EuroMOMO, 2018) zurückzuführen. Es bedarf weiterer Daten und Analysen, um diese Veränderungen beim Gesundheitszustand und damit verbundene Ungleichheiten zu überwachen und die Faktoren zu ermitteln, die ihnen zugrunde liegen.

2.3.2. Sozialkapital

Eine Kapitalkategorie, der unzureichend Aufmerksamkeit gewidmet wurde, ist das Sozialkapital, und insbesondere das Vertrauen in Institutionen. Ein starker Abschwung ist an sich ein Beleg dafür, dass unser Wirtschaftssystem nicht gut gesteuert wird. In jeder Gesellschaft wird die Steuerung des Wirtschaftssystems einer politischen und beruflichen Elite anvertraut. In einer Rezession behält die Elite in der Regel jedoch ihre Arbeitsplätze, während andere sie verlieren. Dies war insbesondere in den Vereinigten Staaten der Fall, wo Personen mit Managementverantwortung im Finanzsektor im Vorfeld der Krise unverhältnismäßig stark vom Wirtschaftssystem profitierten, aber in keinerlei Weise zur Verantwortung gezogen wurden, noch nicht einmal in den vielen Fällen, in denen sie ein sozial verwerfliches Verhalten an den Tag legten.¹⁴ Normale Bürger verloren indessen nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern auch ihr Zuhause und noch vieles mehr. Viele hatten den Eindruck, dass das Wirtschaftssystem darauf ausgerichtet war, nur einigen wenigen zugutezukommen. Familien der Arbeiter- und Mittelschicht hatten das Gefühl, dass sie für ihre harte Arbeit nur unzureichend belohnt wurden. Ihnen war versprochen worden, dass sich ihr Lebensstandard mit der Globalisierung, den neuen Technologien und der Liberalisierung des Finanzsystems erhöhen würde. In Wirklichkeit führten diese Veränderungen im Wirtschaftssystem nicht zur versprochenen Wachstumsbeschleunigung. Das Wachstum, das erzielt wurde, kam in unverhältnismäßig starkem Maße den obersten Schichten der Bevölkerung zugute. Dies hatte nicht nur eine wachsende Ungleichheit zur Folge, sondern mündete auch in eine der größten Krisen in einem Dreivierteljahrhundert.

Selbst der Aufschwung hat möglicherweise zu einem Vertrauensverlust geführt, da die Politiker das Ende der Rezession zu einem Zeitpunkt angekündigt haben, an dem die meisten Menschen noch weiter unter ihren Folgen litten. Kurzum, es gab viele Gründe für den Vertrauensverlust in die Wirtschaft und die Institutionen. Im weiteren Verlauf dieser Publikation wird der Zusammenhang zwischen Vertrauen und Wirtschaftsleistung ausführlicher beschrieben. An dieser Stelle sei einfach festgehalten, dass dieser Vertrauensverlust als Erosion des Sozialkapitals betrachtet werden kann, die einen weiteren Erklärungsfaktor für das nicht erfasste Kapital darstellt. Eine Rechnungslegungsmethode, die die Veränderungen beim Wirtschafts-, Human- und Sozialkapital zuverlässig verfolgt, würde das Fundament für ein besseres Verständnis der Kosten wirtschaftlicher Abschwungphasen bilden. Das wiederum könnte Regierungen dazu veranlassen, in einer Rezession energischere Maßnahmen zu ergreifen.

2.4. Wirtschaftliche Sicherheit und subjektives Wohlbefinden

Die nicht erfassten Kapitalkomponenten, die wir weiter oben erörtert haben, können als Faktoren betrachtet werden, die das Wohlergehen der Menschen *und* das Wachstum des BIP steigern können. Neben diesen Effekten gibt es aber noch mehrere andere Bereiche, in

denen unser System von Wirtschaftsindikatoren die wahren Konsequenzen (d. h. die Kosten) von Rezessionen nicht angemessen widerspiegelt.

Beispielsweise haben wir weiter oben festgestellt, dass die wirtschaftliche Sicherheit ein wichtiger Aspekt des individuellen Wohlbefindens ist. Menschen geben große Beträge für Versicherungen aus, um sich gegen viele Risiken abzusichern. Allerdings gelingt es den Märkten nicht, Versicherungen gegen einige der größten Risiken anzubieten, wie beispielsweise den Arbeitsplatzverlust. Als Reaktion darauf haben die Länder eine Vielzahl von Sozialversicherungssystemen eingerichtet, darunter insbesondere die Arbeitslosenversicherung. Sie basiert auf dem Gedanken einer Bündelung der Risiken verschiedener Arbeitnehmergruppen. In einer Reihe europäischer Länder wie auch in den Vereinigten Staaten wurden die Arbeitslosenleistungen in den Anfangsjahren der Krise erhöht, um den negativen Einkommenseffekt des Anstiegs der Arbeitslosigkeit abzufedern. In den meisten Ländern hat allerdings nur ein Teil der Erwerbslosen Zugang zur Arbeitslosenversicherung. Beispielsweise sind Menschen, die ins Erwerbsleben eintreten, in den meisten Ländern nicht abgesichert, auch wenn sie u. U. viel Geld und viel Zeit in ihre Bildung investiert haben, in der Hoffnung, dadurch einen angemessenen Arbeitsplatz zu bekommen.¹⁵ Hinzu kommt, dass nur sehr wenige Länder Versicherungen gegen Unterbeschäftigung anbieten, von der beispielsweise Selbstständige betroffen sein können, wenn ihre Einkommen unter dem Einfluss von Umsatzeinbußen schrumpfen. Wegen des unzureichenden Versicherungsschutzes können einige Menschen überdies ihre Wohnung verlieren, wenn ihre Erwerbseinkommen zurückgehen. Wenige Länder bieten Hypothekenkredite, die es Kreditnehmern ermöglichen, ihre Rückzahlungen aufzuschieben, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren.

Je länger eine Rezession andauert, desto höher sind die Kosten für die wirtschaftliche Sicherheit der Bevölkerung. Bessere Kennzahlen zur Messung der wirtschaftlichen Unsicherheit hätten die großen Verluste aufgedeckt, die einzelne durch die Krise in dieser Hinsicht erlitten haben.

Generell hat sich das individuelle Wohlbefinden in den Ländern, die am stärksten von der Rezession heimgesucht wurden, drastisch verschlechtert.¹⁶ Betroffen waren in diesen Ländern vor allem Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und junge Menschen, die keine Stelle bekamen. Die Lebenszufriedenheit von Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, fällt Eigenangaben zufolge schlechter aus, selbst nach Bereinigung um ihre niedrigen Einkommen. Diese negativen Effekte bestehen im Zeitverlauf fort. Unter den Arbeitslosen sind auch Trauer-, Stress- und Schmerzerfahrungen sehr viel häufiger, positive Gefühle, wie Freude, Zufriedenheit und Optimismus, dagegen seltener. Diese subjektiven Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit höher sind als die Einkommensverluste derjenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Gründe hierfür sind mit der Arbeitslosigkeit einhergehende, nicht finanzielle Effekte sowie die Befürchtungen und Ängste, die die Arbeitslosigkeit in den übrigen Teilen der Gesellschaft auslöst.

Untersuchungen haben ergeben, dass es für diese Verhaltensmuster ziemlich offensichtliche Erklärungen gibt. Für den Einzelnen ist der Beruf ein wichtiger Teil seiner Identität und seines Selbstwertgefühls. Eine Person, die ihre Familie nicht ernähren kann, verliert ihr Gesicht und das Ansehen ihrer Familie sowie ihres Umfelds. Mit anderen verbunden zu sein, ist auch für das Wohlbefinden von Menschen wichtig. Der Arbeitsplatz ist eine der Hauptquellen der Vernetzung in unserer Gesellschaft. Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, fühlen sich daher stärker isoliert und unglücklicher (De Neve, 2018). Messgrößen des subjektiven Wohlbefindens, deren Bedeutung im Bericht der Kommission hervorgehoben wurde, hätten dies signalisiert.

2.5. Volkswirtschaften erholen sich nie vollständig von einem starken Abschwung

Kurzum, hätten sich die Politikverantwortlichen auf ein Indikatoren-Dashboard gestützt, das die Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft umfassender widerspiegelt, wären sie sich der Stärke des Konjunkturabschwungs und seiner Folgen für das gesellschaftliche Wohlergehen deutlicher bewusst geworden. Der Rückgang des „wahren Vermögens“ des Landes dürfte in jenen Ländern besonders besorgniserregend gewesen sein, die von der Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen worden waren, wie Griechenland, Spanien, Irland, Italien und Portugal, da die Krise das wirtschaftliche Potenzial dieser Länder für die Zukunft geschwächt hat.

Länder, die tiefe Rezessionen erleben, erholen sich möglicherweise *nie* vollständig. Abbildung 1.1 und Abbildung 1.2 veranschaulichen, was auf dem Spiel steht. Selbst wenn das BIP-Wachstum wieder einsetzt, wird es nie kräftig genug sein, um die Lücke zu schließen zwischen dem Niveau, auf dem die Wirtschaft tatsächlich stand und dem Niveau, das sie erreicht hätte. Und selbst wenn das Wachstum zu seinem Vorrezessionsniveau zurückkehrt (ohne die entstandene BIP-Lücke zu schließen), ist der abgezinste Gegenwartswert der Verluste enorm.¹⁷

Über die Effekte der Krise auf das BIP-Niveau hinaus wird derzeit darüber debattiert, ob sich die langfristigen Auswirkungen einer tiefen Rezession auch in der künftigen *Wachstumsrate* niederschlagen. Aus jüngsten Analysen geht hervor, dass sich Volkswirtschaften zwar nie bis zum Vorkrisen-BIP erholen, die langfristige Wachstumsrate aber unberührt bleibt.¹⁸ Dies wäre Standardwachstumstheorien entsprechend auch zu erwarten, weil darin das Tempo des technologischen Wandels systemexogen ist (d. h. sozusagen ein „Geschenk des Himmels“). Wie wir aber weiter oben dargelegt haben, beeinträchtigen tiefe Abschwungsphasen die Humankapitalbildung und damit auch die Fähigkeiten eines Landes, in Forschung zu investieren. Dies kann wiederum das Wachstum über einen längeren Zeitraum in Mitleidenschaft ziehen. Abbildung 2.1 veranschaulicht, dass die BIP-Wachstumsraten nach der Rezession sowohl in den Vereinigten Staaten als auch im Euroraum niedriger waren als vor der Rezession. Zwar hatte die Wachstumsverlangsamung bereits vor der Krise eingesetzt,¹⁹ doch kann sie sich durch die Krise durchaus verschärft haben. Die Immobilienblase platzte zwei Jahre vor Ausbruch der Krise und die vollen Auswirkungen traten erst einige Zeit später zutage. In einem Umfeld, das von einem übermäßigen Ressourcenfluss in den Immobiliensektor geprägt ist, würden mit der Krise einhergehende Verzerrungen das langfristige Wachstumspotenzial eines Landes sowieso schwächen. Grundsätzlich ist die Frage, ob sich das Wachstum einer Wirtschaft *letztendlich* erholen kann, nicht so wichtig wie die Frage, wie lange dieser Prozess dauert. Je länger die Erholung auf sich warten lässt, desto größer ist der (diskontierte) kumulative Verlust. Entsprechend können Maßnahmen, die rascher für eine Wiederherstellung der Vollbeschäftigung in der Wirtschaft sorgen, den kumulativen Verlust erheblich verringern.

2.6. Zweckentfremdung existierender Messgrößen: unangebrachte Fokussierung auf staatliche Verbindlichkeiten

Die andere Seite der Medaille in den Diskussionen über die Auswirkungen unseres Messsystems betrifft die Kosten der *Reaktion* auf die Krise. Viele Länder haben diese Kosten möglicherweise überschätzt, weil sie die Statistiken unangemessen verwendet haben. Ein Standardinstrument, das im letzten Dreivierteljahrhundert zur Steuerung des Konjunkturzyklus verwendet wurde, ist der Anstieg der Staatsausgaben. In einem tiefen Wirtschaftsabschwung mit hoher Arbeitslosigkeit kann dieser Anstieg eine Zunahme des BIP zur Folge

haben, die die ursprünglichen Ausgaben um ein Vielfaches übersteigt (Blanchard und Leigh, 2013). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn eine solche Politik in konzertierter Aktion in verschiedenen Ländern umgesetzt wird.²⁰ In einem Wirtschaftsabschwung gehen die Steuereinnahmen allerdings zurück. Zugleich sind insbesondere in Ländern, die über umfassende soziale Sicherungsnetze verfügen, die öffentlichen Ausgaben bereits hoch, wodurch sich die Haushaltsdefizite vergrößern. Staatsausgaben, die nicht von Steuererhöhungen flankiert werden, führen unweigerlich zu weiteren Zunahmen des Staatsdefizits. Einige Länder, die sich zu einseitig auf diesen Anstieg des öffentlichen Defizits und Schuldenstands konzentrieren, sprachen sich gegen eine Erhöhung der Staatsausgaben als Reaktion auf den Abschwung aus. Nach einer strengen Interpretation des Wachstums- und Stabilitätspakts müssten die Regierungen der Länder des Euroraums in der Tat dafür sorgen, ihre Defizite selbst in Rezessionsphasen unter 3 % des BIP zu halten. De facto war es aber so, dass viele Länder des Euroraums die Defizitgrenze von 3 % infolge der Krise überschritten. In einigen von ihnen liegt die Staatsverschuldung über dem Schwellenwert von 60 %.²¹ Unabhängig vom Nutzen, den diese Defizit- und Schuldengrenzen als Fundament für ein dauerhaftes langfristiges Wachstum und die Minderung grenzüberschreitender finanzieller und wirtschaftlicher Probleme innerhalb der Eurozone haben, ist klar, dass sie das Wirksamwerden automatischer Stabilisatoren (tendenzielle Erhöhung öffentlicher Defizite bei nachlassendem Wachstum) gerade in dem Moment behindern, in dem diese Stabilisatoren am stärksten gebraucht werden. In der Praxis hat die Durchsetzung dieser Auflagen dazu geführt, dass die staatliche Haushaltspolitik von einem antizyklischen zu einem prozyklischen Kurs übergegangen ist. Dies hatte eine Verschärfung des Wirtschaftsabschwungs zur Folge, ein Effekt, der in den von der Krise heimgesuchten Ländern am deutlichsten zutage trat.

Diese Fokussierung auf staatliche Verbindlichkeiten ist aus unserer Sicht ein weiteres Beispiel für eine Zweckentfremdung von Daten. Ausschlaggebend für die Zukunft eines Landes ist seine Bilanz, zusammen mit den Bilanzen aller institutionellen Sektoren, wie private Haushalte, Unternehmen, Staat und übrige Welt. Bilanzen weisen *sowohl* das Vermögen als auch die Verbindlichkeiten aus. Wenn sich höhere staatliche Ausgaben in höheren Investitionen niederschlagen – in Menschen, Technologie oder Infrastruktur – dürften sich die Bilanzdaten nicht verschlechtern, da Aktiva und Passiva um denselben Betrag steigen. Es ist einfach ein Fehler, nur auf die Sollseite der Bilanz zu blicken. Kein Analyst würde bei der Prüfung der wirtschaftlichen Aussichten eines Unternehmens so vorgehen. Und wir sollten es beim Staat auch nicht tun.

Es gibt allerdings einen großen Unterschied zwischen der Bilanz des Staats und der Bilanz eines Unternehmens (oder privaten Haushalts). Anders als der Staat erfassen Unternehmen die Multiplikatoreffekte ihrer höheren Ausgaben auf ihre Einnahmen nicht. Wenn ein Unternehmen Geld aufnimmt, um Aktiva zu erwerben, verbessert sich seine Bilanz, wenn die Investitionsrendite höher ist als die Kapitalkosten – und nur dann. (Natürlich sehen sich private Haushalte in der Regel höheren Kapitalkosten gegenüber als der Staat, wodurch der Renditeschwellenwert noch höher liegt.) Das trifft aber nicht auf den Staatssektor zu, der auch von den höheren Steuereinnahmen profitiert, die durch die fiskalische Expansion erwirtschaftet werden. Insbesondere in einem tiefen Abschwung (in dem die Multiplikatoren hoch und die Zinssätze niedrig sind) könnte sich die Bilanz des Sektors Staat selbst bei einer unter dem Zinssatz für Staatsanleihen liegenden Investitionsrendite verbessern.²²

Man könnte argumentieren, dass sich die Situation weniger positiv darstellt, wenn die Investitionserträge dem Staat nicht zufließen. Aber selbst in diesem Fall dürfte die Bilanz des Landes insgesamt durch diese Investition verbessert werden. Ob sich die Kreditaufnahme im Ausland für ein Land lohnt, hängt im Wesentlichen davon ab, wie es die

Finanzmittel investiert. Nimmt ein Land im Ausland Mittel für den laufenden Konsum auf, verschlechtern sich die Bilanzdaten des Landes und die Aussichten für die künftigen Generationen trüben sich ein, falls makroökonomische Effekte ausbleiben. Nimmt ein Land dagegen Finanzmittel auf, um Investitionen mit hoher Rendite zu finanzieren, verbessern sich die Bilanzdaten des Landes. Beispielsweise richtete sich die Kritik an den hohen Beträgen, die die Vereinigten Staaten insgesamt jedes Jahr im Ausland aufnahmen – was in den Jahren vor der Krise zu einem Leistungsbilanzdefizit von über 5 % führte –, dagegen, dass ein Großteil der Mittel für Konsumzwecke und für Investitionen mit geringer Rendite verwendet wurde, wie den Bau qualitativ minderwertiger Häuser inmitten der Nevada-Wüste. In einem solchen Fall verschlechtert sich die Bilanz des Landes.²³

Es gibt einen weiteren Grund dafür, sich über den Staat hinaus einen Gesamtüberblick über die Bilanzposition aller Sektoren einer Wirtschaft zu verschaffen. Das Land als Ganzes kann nämlich insgesamt selbst bei scheinbar solider Haushaltsposition des Staats hohe Defizite und Schuldenstände ausweisen, die möglicherweise privaten Haushalten und Unternehmen zuzuschreiben sind. In einer Krise werden diese privaten Schulden oft rasch zu öffentlichen Schulden. Das gilt insbesondere für Bankverbindlichkeiten. Wir haben das im Fall Irlands erlebt, wo staatlich gesicherte Bankschulden dazu geführt haben, dass die Staatsschuldenquote in kurzer Zeit von weniger als 30 % im Jahr 2007 auf über 130 % im Jahr 2012 gestiegen ist.²⁴ In den meisten Fällen ist diese Schuldenumschichtung vom privaten in den öffentlichen Sektor das Ergebnis innenpolitischer Spannungen. Dies ist z. B. der Fall, wenn der politisch machtvolle Finanzsektor den Staat unter Druck setzt Banken zu retten, mit dem Argument, dass anderenfalls das ganze Land in Schwierigkeiten gerät. Mittlerweile besteht ein Konsens, dass es sich hierbei um fadenscheinige Gründe handelt. Der Staat sollte Anteils- und Anleiheinhaber oder Banker nicht für ihre Zahlungsausfälle entschädigen, sondern nur (bei Bedarf) Verbindlichkeiten übernehmen, um die Einlegekunden zu schützen. Und obwohl einige Regierungen, wie die der Vereinigten Staaten, Gesetze verabschiedet haben, um solchen Rettungsaktionen in Zukunft entgegenzuwirken, sieht die Realität so aus, dass weiterhin Rettungen vorgenommen werden, insbesondere wenn es um Banken geht, die zu groß (oder zu stark vernetzt) sind, um sie scheitern zu lassen.

Deshalb sollte zur Beurteilung der Finanzposition des Staats nicht nur die Bilanz des Staatssektors herangezogen werden, sondern auch das Risiko beurteilt werden, dass private Verbindlichkeiten in Zukunft in öffentliche Verbindlichkeiten umgewandelt werden. Eben aus diesem Grund enthält die G20 Data Gap Initiative auch die Empfehlung, die Transaktionen aufzuzeichnen, die zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren (private Haushalte, Unternehmen, Staat und übrige Welt) stattfinden, um herauszufinden, wann finanzielle Schwachstellen in einem Sektor auf einen anderen übergreifen können.

2.6.1. Aufstellung von Kapitalbilanzen

Heute stellen nur wenige Länder diese Vermögensbilanzen für den Sektor Staat und die übrigen Sektoren auf. Informationen über die vom Staat gehaltenen Finanzaktiva (wie Barguthaben, Aktienbesitz und Gegenwert der Beteiligungen der öffentlichen Hand an staatlichen Unternehmen) und über die von anderen Sektoren gehaltenen Finanzaktiva sind in der Regel erhältlich. Anders ist es bei nichtfinanziellen Vermögenswerten (d. h. Sachwerten), wie Infrastrukturnetzen, Schulen und Gesundheitsversorgungszentren.

Auch die Passivseite der Bilanzen weist Probleme auf. Neben den in der Bilanz erfassten staatlichen Verbindlichkeiten existieren möglicherweise außerbilanzielle Verbindlichkeiten aus vertraglichen Zahlungsverpflichtungen der Regierung (Verpflichtung zu Rentenzahlungen an ehemalige Bedienstete oder zu Investitionen im Rahmen öffentlich-privater

Partnerschaften), Eventualverbindlichkeiten aus Garantien gegenüber Finanzinstituten sowie implizite Verbindlichkeiten, die auch ohne Vertragsform, ein „Versprechen“ künftiger Leistungen an Bürger (und andere Institutionen) darstellen.

Auch die Unterscheidung zwischen dem Sektor Staat und anderen Einheiten des öffentlichen Sektors (wie Zentralbanken und Staatsunternehmen) ist problematisch. Grund sind die engen Verflechtungen zwischen diesen Einheiten und dem Staat, insbesondere im Fall von Vehikeln, die für den Umgang mit in Not geratenen Finanzinstituten eingerichtet wurden (Barnes und Smyth, 2013). Es handelt sich hierbei um eine Art „Schuldentransfer“ vom privaten auf den öffentlichen Sektor, wie weiter oben erörtert.

Mit der Umsetzung einiger der Empfehlungen der G20 Data Gap Initiative ließe sich ein exakteres Bild darüber erstellen, wie sich das Gesamtvermögen eines Landes und die Finanzlage des Staats entwickeln. Dies geht aber nicht weit genug, da derzeit nicht alle Kapitalformen berücksichtigt werden. Auf der Basis der derzeit verfügbaren Daten können umfassendere Bilanzen erstellt werden, obwohl dabei Ermessungsentscheidungen getroffen werden müssten. Eine dieser Entscheidungen betrifft die Festlegung der „Grenze des staatlichen Vermögens“. Heute gehören Bauwerke (Brücken, Gebäude usw.), Ausrüstungen (Maschinen), FuE-Ausgaben, Grund und Boden sowie Bodenschätze in den nationalen Bilanzen zum staatlichen Vermögen (auch wenn sie selten vollständig gemessen werden). Andere Vermögenswerte könnten in diese Kategorie aufgenommen werden, wie beispielsweise das Humankapital – als Resultat der Ausgaben für Bildung und Ausbildung – oder funktionierende Ökosysteme, die durch öffentliche Ausgaben für die Umwelt gefördert wurden.²⁵ Der Großteil der Gesundheitsausgaben, insbesondere für Kinder, sollte ebenfalls in die Kategorie der Investitionen aufgenommen werden.

VGR-Experten diskutieren schon seit vielen Jahren über diese Fragen. Sie werden in den meisten Fällen nicht aus Prinzip, sondern aus pragmatischen Gründen ausgeklammert. Neue Vermögenswerte werden nur hinzugefügt, wenn sich solide und vergleichbare Messgrößen entwickeln lassen und Daten zur Verfügung stehen.²⁶ In der Frage, wie sich die einzelnen staatlichen Ausgabekategorien am besten erfassen lassen und wie rasch getätigte Investitionen in Zukunft abgeschrieben werden können, gehen die Meinungen wahrscheinlich auseinander.

Diese Probleme müssen und können überwunden werden, und es können Daten generiert werden, um umfassendere nationale und Sektorbilanzen zu erstellen. Grundsätzlich sollten Posten, die als Investitionen betrachtet werden, günstiger behandelt werden als andere, vor allem in einem Wirtschaftsabschwung, in dem die Finanzmittel knapp sind.

2.6.2. Reaktionen auf Staatsdefizite und -schulden

In den vorigen Absätzen wurde erläutert, warum nach konventionellen Maßstäben gemessene Defizite und Schulden kein vollständiges Bild des realen Nettovermögens des Staats und seiner Veränderungen zeichnen. Eine in dieser Publikation häufig wiederholte Botschaft lautet, dass die Wahl der Messgröße Auswirkungen auf unser Handeln hat. Wenn öffentliche Vermögenswerte nicht vollständig gemessen werden, finanzielle Verbindlichkeiten des Staats dagegen voll und ganz erfasst werden, liegt ein unverhältnismäßig starker Fokus auf der Sollseite der Staatsbilanzen. Das Gleiche gilt für unvollständige Kapitalkonten und nationale Bilanzen. Dieser Sachverhalt hat zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen beigetragen, wie beispielsweise der Einführung der Defizitgrenze von 3 % und der Schuldengrenze von 60 % im Rahmen des Wachstums- und Stabilitätspakts des Euroraums. (Diese Richtwerte sind das Ergebnis eines politischen Prozesses und basieren nicht auf einer Wirtschaftstheorie oder soliden empirischen Befunden.) Während der Großen

Rezession nahmen die Haushaltsdefizite infolge der automatischen Stabilisatoren (eine natürliche Reaktion in einem Wirtschaftsabschwung, wenn die Staatsausgaben steigen und die Steuereinnahmen sinken) und der expansiv ausgerichteten Politik einiger Länder in den Jahren bis 2010 zu. Diese Maßnahmen wurden dann aber aufgrund von Befürchtungen über einen Anstieg der Staatsverschuldung korrigiert. Mit dem Beginn der Eurokrise haben einige Länder den Zugang zu Finanzmitteln verloren und waren gezwungen, zu einer extremen Austeritätspolitik überzugehen – die den Wirtschaftsabschwung und die damit verbundenen Belastungen noch weiter verschärfte. Selbst in Ländern wie den Vereinigten Staaten, wo die Aufnahme von Kapital einfach war, wurden expansive Maßnahmen stark eingeschränkt, was zumindest teilweise darauf zurückzuführen war, dass ungeeigneten Messgrößen eine übermäßig große Bedeutung beigemessen wurde.

Auch wenn die Austeritätspolitik keine unvermeidliche Folge irreführender Statistiken war, haben letztere dennoch zu den durch die Krise auferlegten Härten und ihren langfristigen Folgen beigetragen.

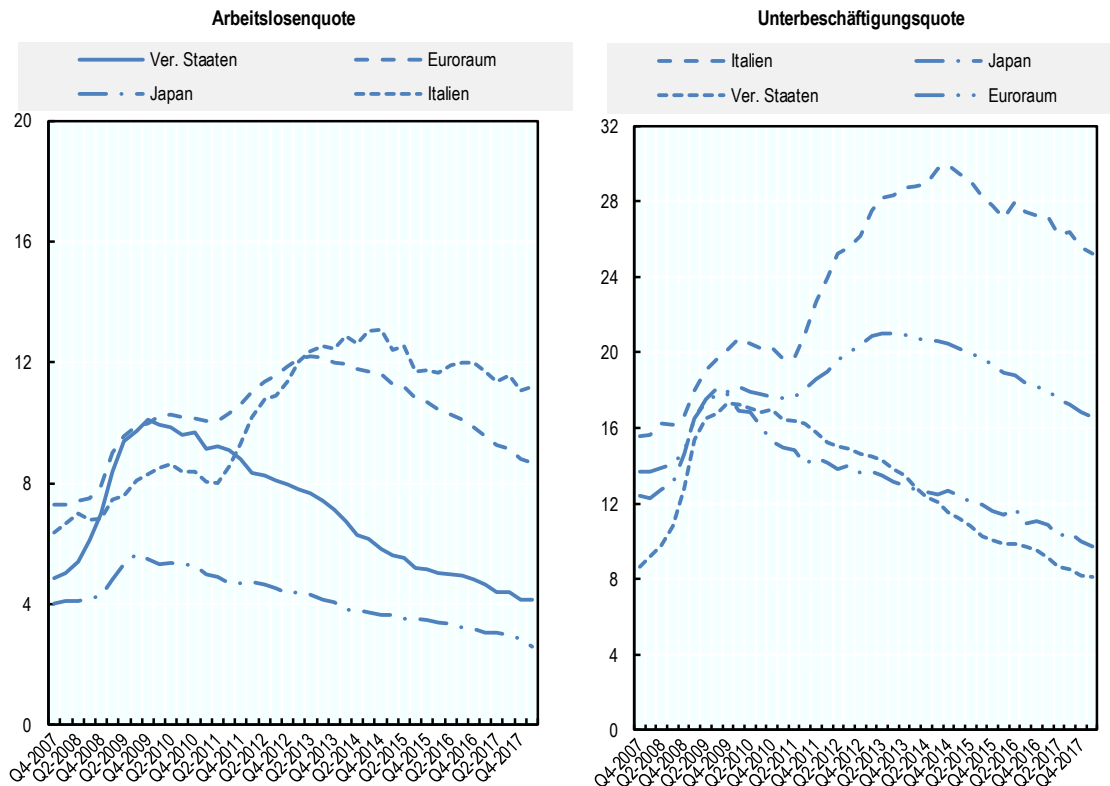
2.7. Arbeitslosigkeit: Unvollständiges Bild des verfügbaren Arbeitskräftepotenzials

Bei den Diskussionen in dieser Publikation geht es größtenteils um die Messung des menschlichen Wohlergehens und um die Grenzen des BIP als Proxy-Indikator der Lebensqualität. Aber auch andere Statistiken, von denen einige in das Dashboard von Indikatoren aufzunehmen sind, anhand derer beurteilt wird, in welchem Zustand sich die Wirtschaft befindet, müssen mit gleicher Sorgfalt analysiert werden. Lassen Sie uns einen der wichtigsten Indikatoren eines Wirtschaftsabschwungs näher untersuchen: das Niveau der Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit wird generell im Rahmen von Arbeitskräfteerhebungen gemessen, in denen Personen gefragt werden, ob sie in der Referenzwoche der Erhebung nicht erwerbstätig waren, aktiv nach Arbeit gesucht haben und im Fall eines Arbeitsangebots für eine Arbeitsaufnahme verfügbar waren. Personen, die all diese Bedingungen erfüllen, gelten als arbeitslos. Allerdings könnte dieser Ansatz insbesondere in Zeiten, in denen die Wirtschaft in einen tiefen Abschwung abgeleitet, die Rezession zu optimistisch darstellen.

Personen, die monatelang einen Arbeitsplatz suchen und keinen finden, geben die Suche häufig auf. Sie werden zu sogenannten „entmutigten Arbeitskräften“. Nach den oben aufgelisteten Kriterien sind sie nicht arbeitslos, sind aber mit Sicherheit auch nicht in Beschäftigung. Desgleichen gibt es viele Personen, die gezwungenermaßen teilzeitbeschäftigt sind und lieber Vollzeit arbeiten würden. Breiter gefasste Messgrößen der Arbeitslosigkeit, die auch entmutigte Arbeitskräfte und unfreiwillige Teilzeitkräfte umfassen, ergeben ein deutlich höheres Niveau an ungenutzten Arbeitskräfteressourcen (Abbildung 2.3). Es könnten noch andere Anpassungen vorgenommen werden, um den wahren Zustand des Arbeitsmarkts besser wiederzugeben. Einige Personen, die keine Stelle finden, beantragen Erwerbsminderungsrenten, da diese Leistungen in der Regel höher sind als die Arbeitslosenunterstützung.²⁷ Diese Personen leiden möglicherweise wirklich an einer Behinderung, sobald ihnen aber ein angemessener Arbeitsplatz angeboten wird, nehmen sie ihn an. Viele Personen, die gerne einer Beschäftigung nachgehen würden, beschließen (wie weiter oben dargelegt), an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen und suchen nicht weiter nach einem Arbeitsplatz. Dadurch kann das Humankapital zwar erhöht werden, die Schwäche des Arbeitsmarkts wird jedoch in jedem Fall als zu niedrig ausgewiesen, weil dieser Personenkreis in der gemessenen Arbeitslosenquote ausgeklammert ist.

Abbildung 2.3. Arbeitslosigkeit und Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots



Anmerkung: Die Unterbeschäftigungsquote ist das Verhältnis zwischen der Summe der Arbeitslosen, Personen, die nicht der Erwerbsbevölkerung zugerechnet werden und in den vergangenen vier Wochen nicht nach Arbeit gesucht haben, jedoch arbeitswillig sind und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, Arbeitskräften, die aus ökonomischen Gründen nicht Vollzeit arbeiten sowie Teilzeitkräften, die keine Vollzeitbeschäftigung finden konnten, und der Erwerbsbevölkerung, in Prozent.

Quelle: OECD (2018d), *OECD Labour Force Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.

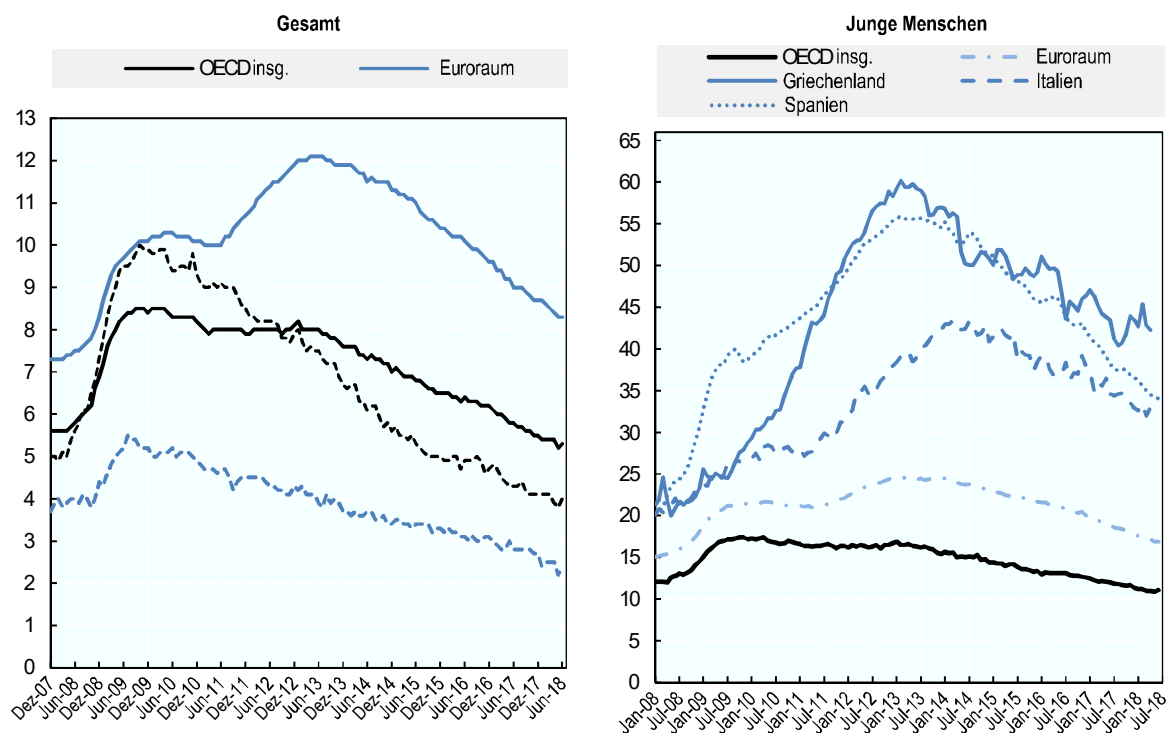
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842090>

Die Teilzeitbeschäftigung wirft ein weiteres messtechnisches Problem auf. Internationalen Standards zufolge wird eine Person als erwerbstätig eingestuft, selbst wenn sie nur eine Stunde pro Woche arbeitet. In einer Rezession arbeiten aber viele Personen weniger Stunden als gewünscht. Daher wäre die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden in vielerlei Hinsicht eine bessere Messgröße für den Zustand des Arbeitsmarkts.²⁸

Wie bereits festgehalten wurde, können tiefe Wirtschaftsabschwünge bestimmte Gruppen der Gesellschaft besonders hart treffen. In vielen OECD-Ländern stieg die Arbeitslosenquote junger Menschen ungefähr doppelt so stark wie die der Gesamtbevölkerung (Abbildung 2.4). Benachteiligte Bevölkerungsgruppen wurden besonders hart getroffen. In den Vereinigten Staaten erhöhte sich die Arbeitslosenquote der Afro-Amerikaner etwa doppelt so stark wie die Gesamtarbeitslosenquote. Unter den jungen Afro-Amerikanern betrug der Anstieg das Vierfache. Die Arbeitslosenquote der Afro-Amerikaner ist nur zweimal auf ein Niveau gesunken, das als akzeptabel betrachtet werden könnte: Ende der 1990er Jahre und dann im Jahr 2007, als sie auf etwa 8 % fiel. Eine hohe Arbeitslosenquote in dieser Bevölkerungsgruppe gibt besonderen Anlass zur Besorgnis, da sie das soziale Gefälle vergrößert – ein Thema, das weiter unten erörtert wird.

Die statistische Fachwelt hat bei der Messung des Arbeitskräfteüberhangs zwar Fortschritte erzielt (siehe Anhang), doch reichen die ergriffenen Maßnahmen noch immer nicht aus, um dafür Sorge zu tragen, dass die Politiker und Medien dieser Messgröße die gleiche Aufmerksamkeit schenken wie der Standardarbeitslosenquote. Dies hat u. a. zur Folge, dass wir möglicherweise eine zu optimistische Vorstellung von der Lage am Arbeitsmarkt haben, als durch die Realität gerechtfertigt ist.

Abbildung 2.4. Arbeitslosenquoten nach Alter



Quelle: OECD (2018d), *OECD Labour Force Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842109>

2.8. Schlussbemerkungen

Die Vergangenheit zählt. Zu Beginn der Krise im Jahr 2008 bestand die Hoffnung, dass die Wirtschaft nach Verbesserung der Bankbilanzen wieder zu ihrem normalen Niveau zurückkehrt. Das BIP-Wachstum würde seinen normalen Verlauf wieder aufnehmen und die Wirtschaft würde den in der Zwischenzeit akkumulierten Rückstand aufholen. Dieser Fall ist nicht eingetreten. Selbst in den Vereinigten Staaten, wo die Arbeitslosenquote stark gesunken ist, liegt das BIP weit unter dem Niveau, das es ohne Krise erreicht hätte: Nichts deutet darauf hin, dass die verlorene Zeit aufgeholt wurde.

Die in diesem Kapitel beschriebene Zerstörung des „verborgenen Vermögens“ wurde durch die Rezession von 2008-2009 ausgelöst. Diese Zerstörung wird langfristige Folgen haben und erklärt einen Teil der Kluft, die sich zwischen dem Stand der Wirtschaft von heute und der Situation gebildet hat, in der sich die Wirtschaft ohne die Krise befunden hätte. Dieses „verborgene Vermögen“, das Niveau und Veränderungen der Produktivität in

Zukunft bestimmt, kann geschätzt werden, um die einzelnen Komponenten der Produktivität besser zu verstehen. Ziel ist es, Maßnahmen zu konzipieren, die einen weiteren Rückgang der Produktivität abfedern könnten. Beispielsweise könnte der Rückgang der Produktivität in Zukunft verringert werden, wenn die begrenzte Menge an Arbeit, die in einer Krise noch zur Verfügung steht, aufgeteilt wird, wie dies in Deutschland der Fall war. Aber selbst umfassende Messgrößen des Human-, Sozial- und Sachkapitals erfassen möglicherweise die Effekte eines tiefen Abschwungs auf die Gesellschaft nicht vollständig, wie beispielsweise die Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Menschen denken, fühlen und handeln.

Die Erfahrungen der Großen Depression und Großen Rezession veranschaulichen, wie wichtig es ist, über ein gutes Indikatoren-*Dashboard* zu verfügen. Dadurch wird es möglich zu evaluieren, was im Land vor sich geht, zielführende wirtschaftliche Maßnahmen zu formulieren und die Folgen dieser Maßnahmen zu beurteilen. Ein für normale Zeiten angemessenes Dashboard muss in Krisenzeiten u. U. angepasst werden, um die Situation genau zu verfolgen und auf sich rasch wandelnde Umstände zu reagieren.

Die Kosten der Krise für die Menschen sind sehr hoch. Einige dieser Kosten werden von konventionellen Statistiken jedoch nicht erfasst. In den meisten Ländern wird die Wirtschaft nie wieder das Niveau erreichen oder sich dem Niveau annähern, das sie ohne Krise erreicht hätte, auch wenn das BIP-Wachstum inzwischen wieder zu seinem Vorkrisenniveau zurückgekehrt ist oder sich diesem Wert angenähert hat. In vielen fortgeschrittenen Ländern hat die Rezession das Produktivitätswachstum und die Kapitalakkumulation im Vergleich zum normalen Wirtschaftsverlauf gedämpft. Selbst unter Ausklammerung der vollständigen Kosten des menschlichen Leids sind die langfristigen Kosten der Rezession für das Wohlergehen der Menschen enorm.

Es ist durchaus möglich, dass ein angemessener Katalog an Indikatoren, der die wahre Tiefe des Abschwungs und seine langfristigen wirtschaftlichen Folgen widerspiegelt, es den Regierungen ermöglicht hätte, entschlossener zu reagieren und besonders auf jene Teile der Bevölkerung zu achten, die von der Rezession am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Und die Tatsache, dass viele Regierungen aufgrund falscher Indikatoren eine Erholung zu einem Zeitpunkt angekündigt haben, an dem viele Menschen noch gar keine Verbesserung ihrer Lebensqualität verspürten, hat möglicherweise zum Vertrauensverlust in die öffentlichen Institutionen und zur Zunahme des Gefühls der Unzufriedenheit und Antiglobalisierungsbewegungen beigetragen, denen wir heute überall in der Welt begegnen.

Anmerkungen

¹ Im vorangegangenen Kapitel wurde festgehalten, dass in den BIP-Messgrößen für die Ermittlung des relativen Werts verschiedener Waren und Dienstleistungen im allgemeinen Marktpreise zugrunde gelegt werden und dass es für die Statistiker der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen normalerweise unmöglich sein dürfte, etwaige Preisverzerrungen festzustellen. Daher sollte in Situationen, in denen Spekulationsblasen insbesondere im Immobiliensektor entstehen können, generell vor dem Einsatz des BIP als Indikator für den Zustand der Wirtschaft gewarnt werden: „Mit extremer Vorsicht verwenden“.

² Natürlich analysierten viele auch Indikatoren jenseits des BIP. Der IWF warnte beispielsweise vor untragbar hohen Leistungsbilanzungleichgewichten und viele andere Institutionen warnten vor einer untragbar hohen staatlichen Verschuldung. Ironischerweise waren es nicht diese Ungleichgewichte, die die Wirtschaft zu Fall gebracht haben, sondern etwas alltäglichere und bereits stärker etablierte

Phänomene, wie die schädliche und zu hohe Kreditvergabe durch den Finanzsektor und der Anstieg der privaten Verschuldung.

³ In den Vereinigten Staaten beispielsweise ist der mittlere Preis für neues Wohneigentum zwischen 1995 und 2016 um 130 % gestiegen, während das (äquivalenzgewichtete) mittlere verfügbare Haushaltseinkommen (in nominaler Rechnung) um 80 % zugenommen hat. Im gleichen Zeitraum stieg die Größe neuer Einfamilienhäuser (Median) von 178 auf 225 Quadratmeter. Wie von Robert H. Frank festgehalten wurde, sind gute Schulen (deren Budget in der Regel durch Grundsteuereinnahmen finanziert wird) in teureren Gegenden angesiedelt. Dies hat zur Folge, dass „Familien, die nicht dazu in der Lage sind, ein Haus zu einem Preis nahe am Median der lokalen Preisverteilung zu mieten oder zu erwerben, ihre Kinder in unterdurchschnittlich gute Schulen schicken müssen“ (Frank, 2011).

⁴ Die OECD veröffentlicht seit 2015 Messgrößen der Überschuldung privater Haushalte auf der Basis unterschiedlicher Schwellenwerte (z. B. ein Wert über 3 für das Verhältnis Verschuldung/Einkommen und ein Wert über 0,75 für das Verhältnis Verschuldung/Vermögen). Für eine neuere Analyse, vgl. Balestra und Tonkin (2018).

⁵ Die Regierung, und insbesondere die Federal Reserve, hätte zahlreiche Politikmaßnahmen in die Wege leiten können, wenn sie die finanzielle Fragilität des Landes angemessen beurteilt hätte. Einige der ergriffenen Maßnahmen haben die Fragilität der Wirtschaft möglicherweise sogar noch erhöht.

⁶ Außerdem liegen die vorläufigen BIP-Schätzungen aus technischen Gründen systematisch unter den *revidierten* Schätzungen, was beispielsweise auf den Marktzutritt neuer Unternehmen und den Marktaustritt älterer Unternehmen zurückzuführen ist. Diese Aspekte müssen näher untersucht und die Zahlen entsprechend korrigiert werden. BIP-Echtzeitschätzungen auf der Basis von Scraping-Daten aus dem Internet könnten in Zukunft vor solchen systematischen Fehlern schützen (Buono et al., 2017, S. 118-120).

⁷ Ein nachhaltiges gesellschaftliches Wohlergehen hängt davon ab, ob es gelingt, den Vermögenszuwachs *in angemessener Weise zu messen*. Wenn das Vermögen steigt, können spätere Generationen dieselbe Lebensqualität aufrechterhalten, wie sie heute gegeben ist. Bei sinkendem Vermögen ist das nicht möglich. Zum Vermögen zählen Wirtschaftskapital (materielle und immaterielle Werte wie Wissen und Forschung), Humankapital, Naturkapital (natürliche Ressourcen und die Umwelt) und Sozialkapital (Qualität des Zusammenhalts zwischen Mitgliedern einer Gesellschaft).

⁸ Differenzen ähnlicher Größenordnung treten zutage, wenn das gegenwärtige Niveau des Pro-Kopf-BIP mit dem Niveau verglichen wird, das sich aus dem Vorkrisenwachstum des Produktionspotenzials ergibt. Es handelt sich hierbei um das BIP-Niveau, das unter Zugrundelegung der langfristigen Antriebskräfte des Wirtschaftswachstums zu erwarten wäre. Seit 2007 sind die OECD-Schätzungen des (jährlichen) Wachstums des Produktionspotenzials für die Vereinigten Staaten von 2,7 % (Mitte 2007) auf 1,7 % (Mitte 2018) und für den Euroraum von 1,9 % auf 1,4 % nach unten revidiert worden.

⁹ Eine Komponente des Sachkapitals, die normalerweise nicht gemessen wird, in Rezessionsphasen aber stärker zunehmen kann als in Normalzeiten, sind Wartungsleistungen. Wenn Arbeitskräften mehr Zeit zur Verfügung steht, können sie auch mehr Zeit mit Reparaturen und Instandhaltung verbringen.

¹⁰ In OECD (2001) wird Humankapital definiert als „Wissen, Fähigkeiten, Kompetenzen und sonstige Eigenschaften von Individuen, die für das persönliche, soziale und wirtschaftliche Wohlergehen relevant sind“.

¹¹ Wenn sich Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befinden, kürzen sie womöglich auch die formale Ausbildung am Arbeitsplatz. Leider gibt es wiederum keine guten Statistiken, die über das Niveau oder etwaige Veränderungen bei diesen Ausgaben Aufschluss geben, obwohl sie in einigen Ländern und Unternehmen wahrscheinlich ziemlich bedeutend sind.

¹² Es gibt seit Langem eine Kontroverse über die positiven und negativen Auswirkungen eines Wirtschaftsabschwungs. Einige Ökonomen, wie Joseph Schumpeter, vertreten die Auffassung, dass Rezessionen und Depressionen einen Reinigungseffekt haben, indem sie Unternehmen zu mehr Effizienz zwingen. Stiglitz (1994) argumentiert, dass die negativen Effekte auf Lern- und FuE-Aktivitäten diese sogenannten „Agency“-Vorteile mehr als aufwiegen.

¹³ Es ist jedoch auf die Feststellung weiter oben im Bildungskontext hinzuweisen: In den Ländern, die von der Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden, ging das Pro-Kopf-BIP zurück, sodass die Pro-Kopf-Ausgaben nachließen, selbst wenn der BIP-Anteil der Gesundheitsausgaben stabil blieb. Die Sparpolitik zog generell deutliche Kürzungen der öffentlichen Gesundheitsausgaben nach sich.

¹⁴ In Sitaraman (2017) wird beschrieben, wie einige Finanzinstitute wirtschaftlich so mächtig wurden, dass sie sich mittlerweile selbst bei illegalen Aktivitäten der Strafverfolgung durch Bußgeldzahlungen entziehen können.

¹⁵ In den Vereinigten Staaten haben sie sich oft stark verschuldet. Ein Hochschulabsolvent hat im Durchschnitt 37 000 USD Studienschulden (www.forbes.com/sites/zackfriedman/2018/06/13/student-loan-debt-statistics-2018/#1efa9ee87310). Bei einigen Abschlüssen sind die Studienschulden sehr viel höher: Einer Gallup-Erhebung von 2017 zufolge geben 60 % der Jura-Absolventen von 2010 oder später an, mehr als 100 000 USD aufgenommen zu haben. Im Vergleich hierzu waren es in den 2000er Jahren etwa die Hälfte der Jura-Absolventen und in den 1990er Jahren ein Viertel (<http://www.accesslex.org/sites/default/files/2018-01/Examining%20Value%2C%20Measuring%20Engagement%20-%20A%20National%20Study%20of%20the%20Long-Term%20Outcomes%20of%20a%20Law%20Degree.pdf>).

¹⁶ In OECD (2013d) wird dargelegt, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit auf der Basis von Daten des *Gallup World Poll* in Griechenland um mehr als 20 % und in Italien und Spanien um Werte zwischen 12 % und 10 % nachgelassen hat. Demgegenüber ist sie in Deutschland, Israel, Mexiko, der Russischen Föderation und Schweden um über 4 % gestiegen. In diesem Bericht ist auch die Rede davon, dass „Gefühlszustände, wie Wut, Stress und Besorgtheit in OECD-Ländern immer stärker zunehmen und Freude und Zufriedenheit nachlassen“ (S. 88).

¹⁷ Unter der Annahme, dass die Lücke zwischen dem tatsächlichen und dem potenziellen BIP 10 % des BIP beträgt und dass diese Lücke in Zukunft fortbesteht, bedeutet eine Diskontierung dieser künftigen Verluste mit einem konservativen langfristigen Realzins von 2 %, dass der Gegenwartswert des BIP-Verlusts dem 5-fachen BIP entspricht – was im Fall Europas und der Vereinigten Staaten etwa 300 Bill. USD ausmacht.

¹⁸ In einer Reihe neuerer Artikel wird der Langzeiteffekt von Rezessionen auf das Produktionsniveau, nicht aber auf das Produktionswachstum hervorgehoben. Beispielsweise kamen Cerra und Saxena (2008) auf der Basis von Analysen aus 190 Ländern im Zeitraum 1960-2001 zu dem Schluss, dass das BIP im Anschluss an alle Krisen zu seinem früheren Wachstumspfad zurückkehrt.

¹⁹ Fernald et al. (2017) für die Vereinigten Staaten und Antolin-Diaz, Drechsel und Petrella (2017) für die G7-Länder.

²⁰ Außerdem sind Multiplikatoren in tiefen Abschwungphasen nahezu per definitionem sehr viel größer als in Zeiten, in denen fast Vollbeschäftigung herrscht, wenn ein Anstieg der staatlichen Ausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden muss. In einem tiefen Abschwung müssen die Zentralbanken die Zinssätze nicht anheben (in der Krise von 2008 taten sie es auch nicht), da der Staat mehr ausgibt. Daher kommt es nicht zu einer Verdrängung privater Ausgaben. Es könnte eher zu einem Crowding-in kommen, da die Erwartung eines höheren BIP zu mehr Investitionen und Konsum führt. Die empirische Analyse von Caggiano et al. (2015) bestätigt, dass fiskalische Multiplikatoren in einer tiefen Rezession sehr viel stärker sind als in Expansionsphasen. Ferner geht aus der Analyse hervor, dass die durch eine fiskalische Expansion generierte Produktion mit zunehmender Rezessionstiefe steigt. Staatliche Ausgaben sind sehr effektiv, wenn sie am meisten benötigt werden. (Den Schätzungen der Autoren zufolge hätte ein zusätzlich investierter

Dollar der US-Regierung während der Großen Rezession drei Jahre später eine Produktionssteigerung um bis zu 2,5 USD bewirkt.)

²¹ Ursprünglich wurden die Defizitobergrenze von 3 % und die Schuldenobergrenze von 60 % als Voraussetzungen für den Beitritt zum Euroraum festgelegt. Erst in der Folgezeit wurden sie als Kriterien für eine akzeptable makroökonomische Politik definiert.

²² Nicht alle werden diese Auffassung teilen. Staatliche Investitionen erfordern manchmal lange Planungshorizonte. Wenn sie also in einer Rezession überstürzt getätigt werden, kann die Qualität der Projekte darunter leiden. (Deshalb gehört zu einer guten Politikgestaltung ein Reservoir an Projekten, auf die im Fall eines Konjunkturabschwungs zurückgegriffen werden kann.) Ganz allgemein führt das Misstrauen gegenüber Regierungen und ihrer Ausgabenneigung dazu, dass einige nur die Investitionen des privaten Sektors als produktiv betrachten. Aus empirischen Forschungen geht allerdings hervor, dass der Staat beispielsweise mit Investitionen in Technologie und Infrastruktur im Durchschnitt hohe Renditen erzielt, die deutlich über den Kapitalkosten liegen.

²³ Die Gesamtbilanz der Vereinigten Staaten verschlechterte sich von einem Defizit von 7 % des BIP im Jahr 2007 zu einem Defizit von 32 % im Jahr 2017 (*OECD Annual National Accounts* [Datenbank]), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>). Interessanterweise wurde ein Teil des aus dem Ausland in den Vereinigten Staaten investierten Geldes in ertragsarme Vermögenswerte investiert. Ein Teil des von den Vereinigten Staaten im Ausland investierten Geldes wurde dagegen in ertragsreiche Vermögenswerte investiert, wodurch sich die Nettovermögensposition des Landes weniger stark verschlechtert hat (25 Prozentpunkte des BIP in den zehn Jahren bis 2017), als angesichts der wiederkehrenden Leistungsbilanzdefizite zu erwarten gewesen wäre (deren kumulativer Wert 27 Prozentpunkte des BIP entsprach). Aus diesem Grund sind die Vereinigten Staaten gezwungen, Jahr für Jahr Mittel im Ausland aufzunehmen.

²⁴ Vgl. https://ec.europa.eu/ireland/news/key-eu-policy-areas/economy_en. Indem sie nicht nur die Bruttostaatsverschuldung betrachten, zeigen Barnes und Smyth (2013), dass die Nettoverbindlichkeiten des irischen Staats zwischen 2007 und 2012 um 81 BIP-Punkte gestiegen sind. 2012 machten die nichtfinanziellen Vermögenswerte des irischen Staatssektors 35 % des BIP aus, wohingegen sich die bankbezogenen Eventualverbindlichkeiten auf 73 % des BIP beliefen.

²⁵ Allerdings schaffen Bildungsausgaben meistens private und keine öffentlichen Vermögenswerte. Die Forderung des Staats bezieht sich ausschließlich auf die Möglichkeit, Steuern einzunehmen. Wie wir weiter oben erläutert haben, kann sich die Gesamtbilanz des Staats durch vielerlei Faktoren verbessern.

²⁶ Es besteht auch die Befürchtung, dass Ausgabekategorien, die im Kapitalbudget nicht enthalten sind, zu kurz kommen.

²⁷ Diese Haltung wurde von den Regierungen einiger Länder stark gefördert. Ein Beispiel sind die Niederlande, die in den 1980er Jahren die Arbeitslosenquote durch einen Transfer der Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung in Erwerbsunfähigkeits- oder Frühverrentungsprogramme verringern wollten.

²⁸ Die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden gingen in Italien zwischen 2009 und 2014 um 6 % zurück und erholten sich danach um etwa 3 %. In den Vereinigten Staaten ließ die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden 2010 geringfügig nach. In den letzten Jahren erhöhte sie sich kontinuierlich und erreichte im Zeitraum 2009-2016 einen kumulativen Anstieg von 10 % (*OECD Employment Outlook* [Datenbank]), www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm).

Kapitel 3. Nötige Arbeiten im Anschluss an die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

In diesem Kapitel werden die seit dem Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission von 2009 zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP durchgeführten Arbeiten betrachtet. Es wird geltend gemacht, dass die von der Staatengemeinschaft im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung vereinbarten 169 Unterziele zu zahlreich sind und die Staaten eine Auswahl treffen müssen, die ihren Prioritäten entspricht. Zudem wird gezeigt, dass die wachsende Ungleichheit bei den Einkommen und Vermögen ein weltweites Problem ist und dass selbst in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften häufig nur unzureichende Daten vorliegen. Ferner wird davor gewarnt, sich allzu sehr auf breit gefasste Durchschnittswerte zu stützen, da große Ungleichheiten zwischen gegebenen Gruppen („horizontale Ungleichheiten“) nicht daraus hervorgehen und sie nichts darüber aussagen, wie die Ressourcen in den privaten Haushalten aufgeteilt sind und verwaltet werden. In dem Kapitel wird die Auffassung vertreten, dass es nicht nur auf die Ungleichheiten bei den Ergebnissen ankommt, sondern auch auf die Ungleichheiten bei den Möglichkeiten der Menschen, diese Ergebnisse zu erreichen – und dass diese Ungleichheiten messbar sind. Andere Gebiete, auf denen weitere Arbeiten erforderlich sind, sind z. B. das subjektive Wohlbefinden und die wirtschaftliche Unsicherheit, die mit Sozialkapital und Vertrauen in Wechselwirkung stehen, sowie die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit.

3.1. Einleitung

Zwar hat sich seit dem Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission im Jahr 2009 in Bezug auf hochrangige nationale Initiativen, die Erstellung von Statistiken und in der Forschung viel getan, es war jedoch auch klar, dass es auf verschiedenen Gebieten einer stärkeren Fokussierung und weiterer Arbeiten bedarf. Fünf Jahre später wurde daher beschlossen, eine bei der OECD angesiedelte Hochrangige Sachverständigengruppe (High-Level Expert Group – HLEG) zur Weiterführung der Arbeiten einzusetzen, um eine Bestandsaufnahme der Fortschritte vorzunehmen, die Richtung vorzugeben und die Dynamik aufrechtzuerhalten sowie neue Gebiete aufzuzeigen, auf denen es weiterer Arbeiten bedarf. Die HLEG beschloss, sich auf neun große Bereiche zu konzentrieren: die Ziele für nachhaltige Entwicklung, besonders auch aus globaler Perspektive und aus Sicht der Entwicklungsländer; Einkommens- und Vermögensungleichheiten; horizontale Ungleichheiten, d. h. Ungleichheiten zwischen Gruppen von Personen, die dieselben Merkmale aufweisen; Einbeziehung von Daten zu wirtschaftlichen Ungleichheiten in die makroökonomischen Statistiken; Chancenungleichheit; subjektives Wohlbefinden; wirtschaftliche Unsicherheit; Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit sowie Vertrauen. Während der Begleitband Aufsätze zu jedem dieser Themen enthält, bringen wir im Folgenden unsere eigene Sichtweise auf diese Themen zum Ausdruck.

3.2. Ziele für nachhaltige Entwicklung: Den Fortschritt in ärmeren Ländern messen

In Kapitel 1 haben wir erwähnt, dass eine der großen Veränderungen seit Veröffentlichung des Kommissionsberichts im Jahr 2009 die Vereinbarung eines Katalogs von Zielen für nachhaltige Entwicklung war, womit globale Standards festgelegt wurden, die für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen gelten. Diese 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Ziele gingen deutlich über die Millenniumsentwicklungsziele hinaus, die im Jahr 2000 als bis 2015 zu erreichende Ambitionen der Entwicklungsgemeinschaft formuliert worden waren (Tabelle 3.1). Im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung sind wirtschaftliche und soziale Fortschritte für alle Menschen ebenso wie eine ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten.

Tabelle 3.1 Von den Millenniumsentwicklungszielen zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung

Millenniumsentwicklungsziele	Ziele für nachhaltige Entwicklung
1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers 2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung 3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen	1. Keine Armut, 2. Kein Hunger, 3. Gesundheit und Wohlergehen, 4. Hochwertige Bildung, 5. Geschlechtergleichheit, 6. Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen, 7. Bezahlbare und saubere Energie, 8. Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, 9. Industrie, Innovation und Infrastruktur, 10. Weniger Ungleichheit, 11. Nachhaltige Städte und Gemeinden, 12. Nachhaltige/r Konsum und Produktion, 13. Maßnahmen zum Klimaschutz, 14. Leben unter Wasser, 15. Leben an Land, 16. Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen, 17. Partnerschaften

Die Zahl der Ziele wurde von 8 auf 17 erhöht, die mit 169 Unterzielen verknüpft wurden. Die Ziele richteten das Augenmerk der Politikverantwortlichen und Bürger auf die von der Staatengemeinschaft als wichtig erachteten Themen. Wie der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-Moon sagte: „Sie [die Millenniumsentwicklungsziele] waren Anstoß für neue und innovative Partnerschaften, rüttelten die Weltöffentlichkeit auf und zeigten den enormen Wert ambitionierter Zielsetzungen“ (Vereinte Nationen, 2015). Die

Hoffnung war, dass die Ziele für nachhaltige Entwicklung eine ähnliche Aufgabe erfüllen würden.

Die größere Anzahl von Zielen ergibt sich aus einem unvermeidlichen Spannungsverhältnis. Dem Streben nach Erweiterung und Ausweitung der Indikatoren zur Beurteilung und Überwachung der wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte steht die Notwendigkeit gegenüber, eine relativ geringe Anzahl von Indikatoren stets „auf dem Schirm“ zu haben, um den Diskurs und die Politikgestaltung auf nationaler Ebene zu erleichtern. Natürlich gewinnen wir ein vollständigeres Bild der Situation, je genauer und aufgeschlüsselter die Daten sind. Da die menschliche Aufmerksamkeitsspanne jedoch begrenzt ist, müssen die Indikatoren gestrafft werden. Dies gilt umso mehr, wenn die Statistiken Einfluss auf die öffentliche Debatte nehmen sollen. Der Kommission gelang die Quadratur des Kreises, indem sie für ein Indikatoren-Dashboard warb. Allerdings sind die von der Staatengemeinschaft vereinbarten 169 Unterziele der Ziele für nachhaltige Entwicklung mit ihren 232 Indikatoren für das „globale Monitoring“ eindeutig zu zahlreich.

Besonders für die Entwicklungsländer, in denen die Ressourcen – vor allem auch des notwendigen Personals, um die für die Erreichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen und die zahlreichen Indikatoren für die Fortschrittsmessung zu entwickeln – begrenzt sind, ist eine Fokussierung wichtig.

Da sich die Lage in den einzelnen Ländern unterscheidet, ist es nur natürlich und richtig, dass sie sich auch auf unterschiedliche Ziele konzentrieren. Besonders deutlich dürften die Unterschiede zwischen den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und den Entwicklungsländern ausfallen. Während die erstgenannten beispielsweise überwiegend relativ hohe Beschäftigungsquoten im formellen Sektor und ein niedriges Niveau der extremen Armut erreicht haben, sind der Mangel an produktiver Beschäftigung und die große Armut in den meisten Entwicklungsländern nach wie vor ein zentrales Problem. Wenn die Länder jedoch unterschiedliche Ziele verfolgen, beeinträchtigt dies die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern. Die Länder müssen die Vorteile der Vergleichbarkeit selbst erkennen: Um zu wissen, wie man abschneidet, muss man wissen, welche Ergebnisse andere Länder in ähnlicher Lage erzielen. Allerdings dürften viele ähnlich situierte Länder auch jeweils ähnliche Ziele verfolgen.

3.2.1. Indikatoren

Selbst wenn die Liste der Ziele beschlossen ist, kann die Wahl der Messgrößen einen Unterschied ausmachen – eine weitere Botschaft der Kommission –, und für Entwicklungsländer können andere Messgrößen wichtig sein als für weiter fortgeschrittene Volkswirtschaften.

Im Fall von SDG 1 („Armut beenden“) beispielsweise ist der vom Statistischen Ausschuss der Vereinten Nationen vereinbarte Indikator für Unterziel 1.1 („Bis 2030 die extreme Armut für alle Menschen überall auf der Welt beseitigen“) die Zahl der Menschen, die unter der globalen Armutsgrenze von 1,9 USD pro Person pro Tag leben.¹ Die meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürften dieses Ziel bereits erreicht haben: Armut hat in der entwickelten Welt in der Regel eine ganz andere Bedeutung.²

Oder betrachten wir SDG 10 („Ungleichheit verringern“). Der für Unterziel 10.1 („Bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 % der Bevölkerung erreichen und aufrechterhalten“) gewählte Indikator ist die Wachstumsrate der Haushaltsausgaben oder Pro-Kopf-Einkommen der unteren 40 % der Bevölkerung. Jose Gabriel Palma von der Universität Cambridge vertritt

die Auffassung, dass das Verhältnis zwischen dem Einkommensanteil der obersten 10 % der Bevölkerung und dem Anteil der ärmsten 40 % ein sensitiverer Indikator der Einkommensungleichheit ist, vor allem für aufstrebende Volkswirtschaften und Entwicklungsländer (Palma, 2016). Er stellt fest, dass der Einkommensanteil der Mittelklasse zumindest in Ländern der mittleren Einkommensgruppe und in den Entwicklungsländern ungefähr ähnlich groß zu sein scheint, sodass sich Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern besser anhand dieses Verhältnisses aufzeigen lassen. Doyle und Stiglitz (2014) wiesen daher darauf hin, dass es möglicherweise vorzuziehen wäre, die Palma-Verhältniszahl als Indikator der Einkommensungleichheit für die SDG zu verwenden.

Indikatoren beruhen natürlich auf Werten und Anliegen. Das von der Weltbank vorgeschlagene Unterziel 10.1 bezieht sich auf einen inklusiveren Indikator als die extreme Armut, steht jedoch weiter mit dem traditionellen Fokus der Institution im Einklang, die den unteren Teil der Verteilung im Blick hat.

3.2.2. Globale Politikfragen

Eine wichtige Frage, die Kanbur, Patel und Stiglitz in ihrem Kapitel für den Begleitbericht aufwerfen, betrifft die Indikatoren für globale Anliegen. Insbesondere müssen wir wissen, was in Bezug auf den *Klimawandel* geschieht. (Voraussetzung hierfür ist die Messung der *globalen* CO₂-Emissionen der wirtschaftlichen Tätigkeiten eines Landes – d. h. sowohl derjenigen, die bei der Produktion innerhalb der Landesgrenzen entstehen, als auch derjenigen, die durch die Importe eines Landes zur Befriedigung der Inlandsnachfrage verursacht werden). Es wäre auch sehr interessant zu wissen, wie sich die *globale* Einkommensungleichheit entwickelt (die Ungleichheit, die zu beobachten wäre, wenn alle Menschen weltweit nach ihrem Einkommen eingestuft würden, als ob sie im selben Land leben würden). Hierdurch ließen sich insbesondere die ausgleichenden Wirkungen größerer Ungleichheiten innerhalb von Ländern und geringerer Einkommensungleichheiten zwischen den Ländern besser beurteilen (Deaton, 2013; Milanovic, 2016). Die nationalen Statistikämter sollten hinreichend vergleichbare Daten erheben, damit wir die Entwicklungen auf beiden Gebieten angemessen schätzen können.

3.3. Einkommens- und Vermögensdisparitäten

Als der Bericht von Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) veröffentlicht wurde, waren wir uns sehr bewusst, dass das BIP u. a. aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der Verteilung kein guter Indikator der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung war: Eine Gesellschaft, in der die meisten Menschen kaum über die Runden kommen, einige wenige jedoch sehr gut abschneiden, kann in einem ganz grundlegenden Sinn nicht als gut funktionierende Volkswirtschaft bezeichnet werden, selbst wenn das BIP – möglicherweise sogar rasch – steigt. Genau dies traf jedoch auf die Vereinigten Staaten und die meisten anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften zu. Anhand der Messgröße des BIP schien die Wirtschaft der Vereinigten Staaten relativ gute Ergebnisse aufzuweisen. Die Betrachtung von Messgrößen, die die Verteilung berücksichtigten, ergab jedoch ein ganz anderes Bild. Manche Kommentatoren brachten die Situation wie folgt auf den Punkt: Die Vereinigten Staaten waren ein großartiges Land, wenn man in die obersten 1 % oder – noch besser – in die obersten 0,1 % hineingeboren wurde; für die unteren 90 % sah es jedoch ganz anders aus.

Seit Veröffentlichung des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Berichts richtet sich deutlich mehr Aufmerksamkeit auf die Einkommensungleichheit. Dies ist zum einen der Verfügbarkeit neuer Daten zu verdanken, die zeigen, dass dieser Anstieg langfristig ist und ein immer größerer Einkommensanteil auf diese 1 % entfällt (Piketty, 2014), und zum anderen schlicht dem

Umfang des Anstiegs der Einkommensungleichheit geschuldet, der seit Ende der 1970er Jahre verzeichnet wurde. Vergleichende Datenanalysen haben jedoch auch gezeigt, dass die Zunahme der Ungleichheit in den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch ausfällt. Dies lässt den Schluss zu, dass länderspezifischen Faktoren – vor allem Politikmaßnahmen und Institutionen – erhebliche Bedeutung zukommt.

Einkommensungleichheit, ihre Ursachen, Folgen und mögliche Gegenmaßnahmen sind somit weltweit in den Blickpunkt der politischen Debatte gerückt. Dies ist eine neue und wichtige Entwicklung, die auch auf die Beiträge von mehreren Mitgliedern der HLEG (Fitoussi und Rosanvallon, 1996; Fitoussi und Stiglitz, 2013; López-Calva und Lustig, 2010; Bourguignon, 2012b; Stiglitz, 2012a; Piketty, 2014; Deaton, 2013; Atkinson, 2015) und internationalen Organisationen (OECD, 2008, 2015; IWF, 2017; Ostry, Berg und Tsangarides, 2014) zurückzuführen ist. Die Forschung hat eine Reihe von Faktoren aufgezeigt, die Einkommensdisparitäten und ihre Ausweitung im Zeitverlauf begünstigt haben. Hierzu zählen sowohl Veränderungen der Wirtschaftsstruktur (Globalisierung, kompetenzorientierter technologischer Wandel, die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors, vor allem des Finanzsektors, der in vielen Sektoren zu beobachtende Anstieg der Marktmacht von Unternehmen) als auch die schrumpfende Verhandlungsmacht der Arbeitskräfte, die selbst durch einige der vorgenannten Veränderungen bedingt ist. Politikänderungen wirken sich auf die Verteilung sowohl der Markt- als auch der verfügbaren Einkommen aus. Dies gilt für Änderungen der Arbeitsmarktregulierung, der Corporate Governance und der Globalisierung sowie der Kartellgesetze, Politikänderungen, die den intergenerationalen Transfer von Begünstigungen und Benachteiligungen beeinflussen – z. B. Erbschaftsteuern und öffentliche Bildung – sowie Maßnahmen, die sich auf die Umverteilung anhand von Steuern und Transferleistungen auswirken (Stiglitz, 2015; Inchauste und Lustig, 2017). In jedem Fall werden für Maßnahmen, die die Ungleichheit verringern sollen, jedoch bessere Daten benötigt. Zudem müssen die Wirkungen alternativer Politikmaßnahmen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung in den politischen Erörterungen systematischer berücksichtigt werden.

Im Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht wurde hervorgehoben, dass die Ungleichheiten nicht nur bei den Einkommen und den Vermögen erheblich sind, sondern auch bei allen anderen Aspekten der Lebensqualität: Gesundheit, Bildung, politische Mitsprache, Unsicherheit, Zugang zur Justiz, Chancen. Viele dieser Ungleichheitsmaße hängen miteinander zusammen, sodass die betroffenen Haushalte oder Personen in Bezug auf viele dieser Aspekte zugleich benachteiligt sind. In dem Bericht wurde die Auffassung vertreten, dass der einzelne private Haushalt (oder noch besser das Individuum) die Analyseeinheit sein sollte und alle Aspekte, die sich auf die Lebensqualität auswirken, gleichzeitig betrachtet werden sollten. Anhand der Dashboard-Indikatoren muss z. B. erkennbar werden, wie sich die durchschnittliche Gesundheit entwickelt, aber auch, wem es gesundheitlich gut oder schlecht geht. In der bereits erwähnten Case-Deaton-Studie (2015) wird dieses Problem verdeutlicht: Auch wenn die Lebenserwartung im Durchschnitt steigt und die Mortalität rückläufig ist, trifft auf weiße Amerikaner, die lediglich über Sekundarschulbildung verfügen, das Gegenteil zu. Diese Gruppe musste überdies auch Einkommensrückgänge hinnehmen. (Dieselben Probleme treten auch bei länderübergreifenden Vergleichen auf.)

3.3.1. Zunehmende Ungleichheit in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften

Über 30 Jahre lang schrumpfte zwar die Einkommenslücke zwischen den aufstrebenden Volkswirtschaften (z. B. China, Indien und Brasilien) und den Industrieländern, das Ein-

kommensgefälle in den meisten – wenn auch nicht allen – fortgeschrittenen Volkswirtschaften stieg jedoch. OECD-Daten zufolge kam es in 18 von 23 OECD-Ländern zwischen Mitte der 1980er Jahre und ca. 2013 zu einem erheblichen Anstieg der Ungleichheit bei den Einkommen (OECD, 2015a, S. 24). In manchen Fällen wurde die Zunahme der Ungleichheit bei den Markteinkommen durch Steuer- und Transfermaßnahmen ausgeglichen. In anderen, insbesondere in den Vereinigten Staaten, gab es keine Ausgleichsmaßnahmen. Die resultierenden Statistiken können nur als besorgniserregend bezeichnet werden. Im Jahr 2017 lag das inflationsbereinigte Familieneinkommen im Median kaum über dem Stand von vor 25 Jahren, die Reallöhne waren kaum höher als 60 Jahre zuvor und das reale Medianeinkommen einer vollzeitig beschäftigten männlichen Arbeitskraft war niedriger als 41 Jahre früher.

Die Vereinigten Staaten waren zwar das Extrembeispiel, in anderen Ländern war die Situation jedoch kaum besser. OECD-Studien zeigten, dass sich die Einkommensungleichheiten selbst in Ländern wie Schweden, die zuvor den Ruf einer egalitären Gesellschaft erworben hatten, stark erhöht hatten. Allerdings waren die Einkommensdisparitäten in diesen Ländern trotz der hohen Zuwächse immer noch deutlich geringer als in anderen. Auch in den meisten aufstrebenden Volkswirtschaften war ein starker Anstieg der Ungleichheit bei den Einkommen zu verzeichnen.

3.3.2. Eine globale Perspektive

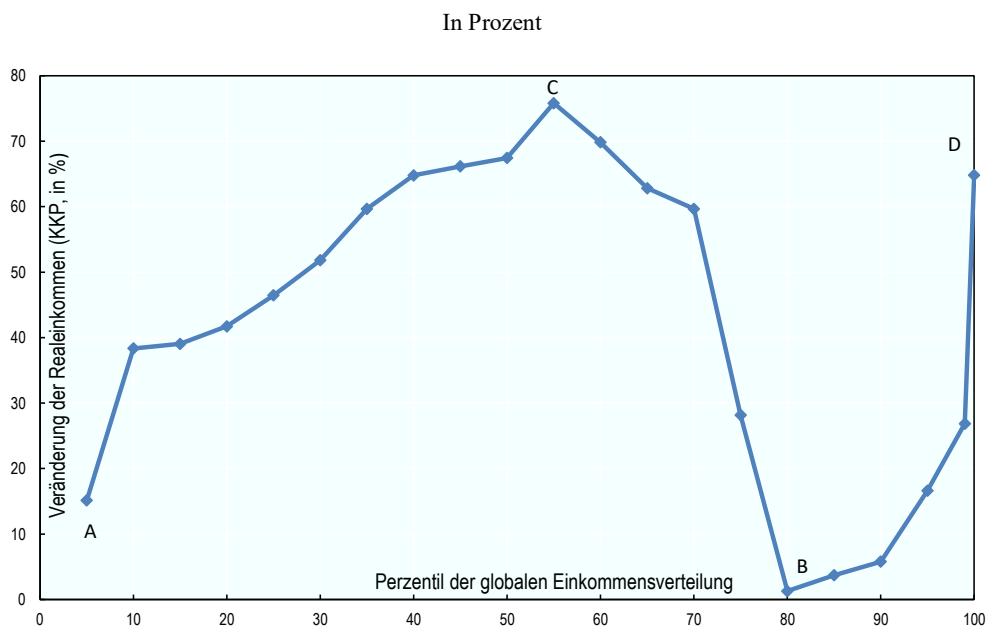
Branko Milanovic führte die Entwicklungen innerhalb und zwischen den Ländern zu einem globalen Bild zusammen (Milanovic, 2016). Das nachstehend abgedruckte Diagramm (Abbildung 3.1) fasst einen Großteil der Entwicklung zusammen. Zwei Gruppen haben sehr gute Ergebnisse erzielt: die globale Spitze (Punkt D im Diagramm), d. h. die obersten 1 %, und die aufstrebende Mittelklasse in China und Indien um das 50. Perzentil (Punkt C). Diese beiden Gruppen sind die Hauptgewinner der Globalisierung. Umgekehrt haben zwei weitere Gruppen nicht gut abgeschnitten: diejenigen am unteren Ende der Verteilung, z. B. Personen in Konfliktgebieten und Subsistenzlandwirte in Entwicklungsländern (Punkt A), die z. T. unter europäischen und US-amerikanischen Agrarsubventionen leiden, und die Arbeiter-/Mittelklasse in Europa und Amerika (Punkt B), insbesondere Personen mit begrenzter Bildung.

Bei Verwendung des Standardindikators für die Messung der Ungleichheit, des Gini-Koeffizienten (vgl. die Erörterung weiter unten), gleichen sich der Effekt einer Verringerung der Ungleichheit zwischen den Ländern und der Effekt eines Anstiegs der Ungleichheit innerhalb der Länder weitgehend aus.³ Wenn Abbildung 3.1 aber in einer einzigen Zahl wie dem Gini-Koeffizienten zusammengefasst wird, gehen Aspekte wie die Unzufriedenheit der Mittelschicht in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und der Menschen am unteren Ende der Einkommenspyramide sowie die überhöhten Gewinne der Superreichen darin unter.

Milanovics Daten werden möglicherweise durch eine Reihe von Annahmen und Messproblemen beeinträchtigt (Kharas und Seidel, 2018)⁴ und geben keine vollständige Auskunft über die Größenordnung der Schwankungen bei Umfang und Veränderungen der Einkommensdisparitäten zwischen den Ländern. Die Einkommensungleichheit ist (den meisten Kennzahlen zufolge) in den Vereinigten Staaten nicht nur höher als in den anderen fortgeschrittenen Ländern, sondern hat dort auch den größten Anstieg verzeichnet. In mehreren OECD-Ländern konzentrierte sich der Anstieg der Ungleichheit auf den Anfang der 1990er Jahre, wohingegen die Ungleichheiten in Deutschland erst ab Anfang der 2000er Jahre zunahmen und in Frankreich erst ab Ende der 2000er Jahre (Bourguignon, 2012b). In

einigen lateinamerikanischen Ländern sank die Einkommensungleichheit sogar, wenn auch ausgehend von einem hohen Niveau. In manchen Ländern, wie z. B. China, konnte die Armut massiv verringert werden, auch wenn die Einkommensungleichheit parallel dazu stieg, da die reichen Bevölkerungsschichten größere Einkommenszuwächse erzielten als die Armen.

Abbildung 3.1. Kumulative Zuwächse bei den Realeinkommen weltweit, 1988-2008



Quelle: Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842128>

3.3.3. Allgemeine Datenprobleme

Vergleichsdaten zur Einkommensverteilung in den OECD-Ländern⁵ liegen für heute vor, aber nicht für die Anfangszeit der langfristigen „Welle“ steigender Ungleichheit (im Vereinigten Königreich, in den Vereinigten Staaten, Neuseeland) Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre. Wären diese Daten damals verfügbar gewesen, hätten die Politikverantwortlichen und die betroffenen Menschen den Trend bemerken können und möglicherweise Gegenmaßnahmen ergriffen. Die Zunahme der wirtschaftlichen Ungleichheit wurde in den einzelnen Ländern zwar bereits früher festgestellt, dies wurde jedoch häufig als länderspezifisches Phänomen abgetan. Tatsächlich trat das einheitliche Muster der höheren wirtschaftlichen Ungleichheiten im Ländervergleich zunehmend deutlicher zutage und breitete sich immer stärker aus. Zum Teil war dies darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen, die Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten eingeführt wurden, auch in anderen Ländern ergriffen wurden. Die Einkommensungleichheit gab erst lange, nachdem der Schaden eingetreten war, Anlass zu Besorgnis.⁶

Heute liegen für die Länder, für die am dringendsten Daten über wirtschaftliche Ungleichheiten benötigt werden, häufig weniger Daten vor. Hierzu zählen z. B. aufstrebende Volks-

wirtschaften und Entwicklungsländer, die ein starkes, *ungleich verteiltes* Wirtschaftswachstum verzeichnen und keinen angemessenen Sozialschutz bieten. Wie Nora Lustig im Begleitband dokumentiert, liegen zwar verschiedene Daten zu den wirtschaftlichen Ungleichheiten für diese Länder vor, sie beruhen jedoch in vielen Fällen auf Schätzungen von Forschern. Selbst dort, wo hochwertige offizielle Mikrodaten vorhanden sind (z. B. in China), haben häufig weder Forscher noch internationale Organisationen Zugang dazu. Die meisten Daten zur wirtschaftlichen Ungleichheit in Entwicklungsländern und aufstrebenden Volkswirtschaften beruhen zudem auf Erhebungen zu den Verbraucherausgaben statt zu den Einkommen. Wenn Länder rasch wachsen und die Ersparnis der privaten Haushalte zunimmt (bei den Haushalten, denen das Wachstum zugutekommt), erhöht sich die Ungleichheit beim Verbrauch langsamer als bei den Einkommen. Mit zunehmender Verstärkung und fortschreitendem demografischen Wandel in diesen Ländern können die Zuwächse beim Haushaltseinkommen und -verbrauch *pro Kopf* – bedingt durch eine geringere Haushaltsgröße – außerdem größer sein als die Zuwächse beim Haushaltseinkommen und -verbrauch *pro Verbrauchereinheit*. In beiderlei Hinsicht unterschätzen die politisch Verantwortlichen in diesen Ländern aufgrund unzureichender Daten möglicherweise den Anstieg der wirtschaftlichen Ungleichheit.

Selbst in reichen Ländern stellen veraltete Kennzahlen der Einkommensungleichheit ein Problem dar, da solche Daten den jüngsten BIP-Daten in der Regel *um Jahre* hinterherhinken. Die Daten zur Einkommensungleichheit entfalten in politischen Debatten schlicht deshalb keine große Wirkung, weil sie zu dem Zeitpunkt, an dem sie verfügbar werden, vergangene Entwicklungen widerspiegeln und häufig das Resultat politischer Entscheidungen sind, die von früheren Regierungen getroffen wurden.

Unzureichende Kennzahlen in den nationalen amtlichen Statistiken zur wirtschaftlichen Ungleichheit können die politischen Erörterungen verzerren, wie sich anhand einiger Beispiele veranschaulichen lässt. Zur Messung der Ungleichheit ist das *bereinigte* verfügbare Einkommen (in welchem die einzelnen Dienstleistungen berücksichtigt sind, die der Staat den privaten Haushalten entgeltlos oder zu vergünstigten Preisen bietet) der breiter gefasste Indikator der Einkommensungleichheit, die meisten verfügbaren Kennzahlen zur Messung der Einkommensungleichheit beruhen in der Regel jedoch auf dem Bareinkommen. Die Messung von Sachleistungen stellt methodisch eine Herausforderung dar. Wenn sie aus der Einkommensmessgröße ausgeklammert werden, können sich die Politikverantwortlichen jedoch häufig auf die „Fiktion“ stützen, dass Steuersenkungen den wirtschaftlichen Wohlstand der Menschen verbessern, selbst wenn sie durch Kürzungen bei öffentlichen Dienstleistungen kompensiert werden, die die Menschen wertschätzen. Einige Entwicklungsländer haben wiederum erhebliche Ausgaben getätigt, um den Armen durch bessere Bildung und Gesundheitsversorgung zu helfen. Diese Maßnahmen verbessern zwar die Lebensqualität armer Kinder, schlagen sich jedoch nicht in einem höheren Bareinkommen der Empfänger nieder.⁷ Mit der Zeit dürften sie zu Einkommenszuwächsen führen und die Menschen aus der Armut herausführen. Diese Einkommenseffekte stellen sich jedoch erst mit der Zeit ein.⁸

Die Statistiken über die Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte sind auch in anderer Hinsicht unzureichend.⁹ Erstens kommen die herkömmlichen Erhebungen zur Verteilung der Haushaltseinkommen zunehmend auf den Prüfstand, da sie die Entwicklung am oberen Ende der Verteilung nicht erfassen. Es werden immer häufiger andere Quellen (vorwiegend Steuerdaten) verwendet, vor allem nach den Arbeiten von Atkinson und Piketty (2007) und ihren Co-Autoren. Die Nutzung von Verwaltungsdatensätzen hat Fragen im Hinblick auf die Rolle der einzelnen Quellen, ihre Stärken und Schwächen sowie ihre mögliche Einbindung aufgeworfen. Steuerdaten stellen in der Regel

die Situation von Personen am unteren Ende der Einkommensverteilung nicht angemessen dar. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Einkommen von Personen am oberen Ende der Verteilung zu niedrig ausgewiesen sind. Dies kann in manchen Fällen durch die Ausnutzung gesetzlicher Schlupflöcher bedingt sein, in anderen Fällen jedoch auch das Ergebnis fragwürdiger Praktiken sein, die an Steuerhinterziehung grenzen. In manchen Ländern schirmen die Reichen einen Großteil ihres Einkommens durch Unternehmen ab, sodass Einkünfte unberücksichtigt bleiben, die ihnen richtigerweise zugerechnet werden müssten. In den meisten Ländern werden Kapitalgewinne nur dann in den Steuererklärungen ausgewiesen (sofern dies überhaupt geschieht), wenn ein Vermögenswert veräußert wird.¹⁰ Wenn Kapitalgewinne steuerlich begünstigt werden (wie es häufig der Fall ist), finden reiche Privatpersonen leicht die Möglichkeit, Dividenden in Kapitalgewinne umzuwandeln. Am anderen Ende der Verteilung sind selbst Erhebungen, die besser als Verwaltungsdaten dazu geeignet sind, die Einkünfte ganz am unteren Ende zu erfassen, unzureichend (Atkinson, 2016). Obdachlose, Personen in Einrichtungen und Gefängnissen sowie Personen ohne festen Wohnsitz werden in den Erhebungen nicht berücksichtigt.¹¹

Zweitens unterscheidet sich in der Regel der Umfang und manchmal auch die Veränderung der Einkommensdisparitäten erheblich von den Ungleichheiten bei den Konsumausgaben und dem Vermögen. Verwaltungsdaten können vorbehaltlich der oben erörterten Einschränkungen gute Einkommensmaße liefern. Um die Konsumausgaben zu messen, müssen wir uns jedoch auf Erhebungen stützen. Die Messung des Verbrauchs statt des Einkommens hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Einerseits ist es auf individueller Ebene möglicherweise leichter, den Verbrauch (anhand von Haushaltsbüchern) zu beziffern als das erhaltene Einkommen: Das „Nettoeinkommen“ ist beispielsweise für einen kleinen Ladenbetreiber ohne Buchführung ein abstraktes Konzept, und die angegebenen Zahlen können unzutreffend sein. Andererseits unterliegen auch die auf individueller Ebene erhobenen Verbrauchsdaten Einschränkungen: Für die Erhebungsteilnehmer stellt ihre Erfassung eine Belastung dar, sodass die Ärmsten möglicherweise in den Ergebnissen nicht berücksichtigt sind. Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter bleiben möglicherweise außen vor bzw. werden als einmalige Verbrauchsausgaben erfasst, sofern sie (häufig in einem separaten Modul) angegeben werden, obwohl sie theoretisch über mehrere Jahre verteilt werden müssten.¹² Außerdem werden diese Daten ebenfalls durch spezifische Messfehler beeinträchtigt, die durch Faktoren bedingt sind wie die Länge des Bezugszeitraums, die Zahl der im Haushaltsbuch notierten Verbrauchsgüter und die Frage, ob die Teilnehmer ihren Verbrauch selbst aufzeichnen oder interviewt werden.¹³ Eine besondere Schwierigkeit stellt die Tatsache dar, dass wir für bestimmte Länder möglicherweise lediglich Daten zur Ungleichheit bei den Einkommen und für andere lediglich Daten zur Ungleichheit beim Verbrauch haben. Länderübergreifende Vergleiche werden hierdurch schwieriger.

Drittens ist die Behandlung von durch den Staat bereitgestellten Waren und Dienstleistungen besonders problematisch, da diese Güter einen Großteil des „tatsächlichen Verbrauchs“ einkommensschwacher Personen darstellen können. Bleiben diese Waren und Dienstleistungen unberücksichtigt, werden Umfang und Veränderungen bei der wirtschaftlichen Ungleichheit und dem durchschnittlichen Lebensstandard möglicherweise verzerrt dargestellt. Das Problem (auf das bereits im Kommissionsbericht von 2009 aufmerksam gemacht wurde) besteht darin, dass es sich hierbei nicht um Markttransaktionen handelt und es daher schwierig ist, ihren Wert zu ermitteln. In manchen Fällen lässt sich sogar nur schwer feststellen, wer die Empfänger sind. Die medizinische Versorgung von Personen ohne Krankenversicherung ist besonders schwer zu bewerten. Aber selbst für krankenversicherte Personen ist die Bewertung von Transaktionen zu Marktpreisen unbefriedigend,

da die Marktpreise im Allgemeinen verzerrt sind. In vielen Ländern, wie z. B. den Vereinigten Staaten, sind die Kosten für Gesundheitsdienstleistungen deutlich rascher gestiegen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. In der Folge entwickeln sich die tatsächlichen Gesundheitsleistungen möglicherweise selbst dann effektiv rückläufig, wenn die nominalen Gesundheitsausgaben rascher als der VPI (der Gesamtindikator der Lebenshaltungskosten) steigen, sofern ein gesundheitsversorgungsspezifischer Preisindex verwendet würde. Dies ist von Bedeutung: Burkhauser, Larrimore und Simon (2012) stellten anhand nominaler Einkommensmaße fest, dass die Ungleichheit beim Lebensstandard in den Vereinigten Staaten weniger stark stieg als behauptet, wenn die hohen Steigerungen bei den (nominalen) Gesundheitsausgaben berücksichtigt werden. Wird jedoch der höhere Anstieg der Preise für Gesundheitsleistungen berücksichtigt, trifft das Gegenteil zu.

Viertens liegen uns nach wie vor keine angemessenen Daten zur Verteilung des Vermögens der privaten Haushalte vor. Dieser Mangel ist in einer Zeit, in der viele reiche Länder die Steuern auf Vermögensbestände, Kapitalerträge, Veräußerungsgewinne und Erbschaften gesenkt haben (OECD, 2018b), besonders kritisch zu sehen. Die regressiven Folgen dieser Maßnahmen erhalten in den politischen Debatten nicht den angemessenen Stellenwert. Zum Teil ist dies dadurch begründet, dass keine hinreichenden Daten zur Vermögensverteilung vorliegen.¹⁴ Zusätzlich zu den zuvor beschriebenen Problemen zur Messung der Einkommen bestehen im Hinblick auf Daten zum Haushaltsvermögen zwei weitere entscheidende Einschränkungen: Erstens werden in manchen Ländern erhebliche Vermögensbestände im Ausland gehalten, u. a. in Steueroasen. Zucman (2015) hat zwar die hohe Größenordnung dieser versteckten Vermögen gezeigt, diese in den Daten zur Vermögensverteilung in den einzelnen Ländern zu berücksichtigen, stellt jedoch eine enorme Herausforderung dar. Zweitens halten die Vermögenden in manchen Ländern möglicherweise erhebliche Teile ihres Vermögens in Treuhandvermögen und Stiftungen, deren wirtschaftliche Eigentümer oft nicht transparent sind. Da der so gehaltene Vermögensanteil von einem Land zum nächsten stark variieren kann, ist es schwierig, Ländervergleiche zur Vermögensungleichheit vorzunehmen. Außerdem kann dieser Vermögensanteil im Lauf der Zeit deutlich schwanken, vor allem wenn die Steuergesetze und andere Rechtsvorschriften geändert werden.¹⁵

Fünftens und letztens werden Mikrostatistiken zu Einkommen, Verbrauch und Vermögen der privaten Haushalte (selbst wenn sie verfügbar sind) selten so zusammen erhoben, dass Informationen zu jeder Komponente für jeden Haushalt verfügbar sind.¹⁶ Eine stärkere Korrelation zwischen den verschiedenen Arten wirtschaftlicher Ressourcen wäre gleichbedeutend mit einer größeren wirtschaftlichen Ungleichheit, selbst wenn die (marginale) Verteilung jeder einzelnen Art unverändert bleibt. Wie bereits erwähnt, ist der Privathaushalt bzw. das Individuum die natürliche Analyseeinheit, und Personen am unteren Ende der Verteilung befinden sich in der Regel in jeder Hinsicht in einer Mangelsituation. Die Befunde zur gemeinsamen Verteilung von Einkommen, Verbrauch und Vermögen für die Vereinigten Staaten lassen darauf schließen, dass ihre Korrelation im Lauf der Zeit stärker geworden ist. Dies bedeutet, dass die „echte“ wirtschaftliche Ungleichheit rascher gestiegen ist als bei separater Betrachtung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ressourcen (Fisher et al., 2016). Bei den meisten anderen Ländern wissen wir nicht, wie groß die Unterschätzung ist. Die jüngsten OECD-Arbeiten zur gemeinsamen Verteilung von Einkommen und Vermögen zeigen beispielsweise, dass über 40 % der Menschen in den OECD-Ländern nicht über die nötigen liquiden finanziellen Vermögenswerte verfügen, um zu vermeiden, dass sie in Armut hinabgleiten, wenn sie auf drei Monatseinkommen verzichten müssten. Hieraus lässt sich folgern, dass die Anfälligkeit gegenüber unvorhergesehenen wirtschaftlichen Schocks groß ist (Balestra und Tonkin, 2018).

3.3.4. Technische Probleme

Abgesehen von diesen Problemen muss auch eine ganze Reihe wichtiger technischer Fragen geklärt werden, um die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den Ländern und im Zeitverlauf zu vergleichen. So gibt es beispielsweise viele Fragen, die sich auf die Datenvergleichbarkeit auswirken, was wiederum die Möglichkeiten beeinträchtigt, länderübergreifende Vergleiche vorzunehmen. Außerdem werden in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und in den Entwicklungsländern unterschiedliche Datensätze erhoben, und die Angaben der Befragten beziehen sich auf unterschiedliche Einkommens- oder Verbrauchsdefinitionen, die nicht immer angemessen sind. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird die wirtschaftliche Ungleichheit in der Regel auf der Grundlage des *Äquivalenzeinkommens* gemessen (bei dem Anpassungen in Bezug auf die Familiengröße und manchmal auch das Alter der einzelnen Haushaltsmitglieder vorgenommen werden), wohingegen in anderen Ländern häufiger der *Pro-Kopf*-Verbrauch oder das *Pro-Kopf*-Einkommen verwendet wird. Auch die großen Unterschiede bei der Haushaltsgröße im Ländervergleich und im Zeitverlauf werfen Fragen bezüglich der Vergleiche der Einkommensungleichheit zwischen den Ländern auf. In manchen Entwicklungsländern kann selbst der Begriff des Haushalts (Menschen, die unter einem Dach leben und ihre Mahlzeiten gemeinsam einnehmen) schwer zu definieren und zu messen sein.

Bei der Untersuchung von Ungleichheiten sollte zwar grundsätzlich das *verfügbare Einkommen* als Einkommensvariable im Mittelpunkt der Betrachtung stehen (also das, was der Einzelne nach Entrichtung der direkten Steuern und Empfang etwaiger laufender Transferleistungen ausgeben kann) – das genaue Einkommenskonzept, auf das sich die Befragten in den meisten lateinamerikanischen Ländern stützen (wo die Erhebungen in der Regel das Einkommen statt den Verbrauch messen), ist jedoch häufig unklar. Im internationalen Standardwerk auf diesem Gebiet (UNECE, 2011) wird zudem zwar die Auffassung vertreten, dass sowohl beim Einkommen als auch beim Verbrauch Waren berücksichtigt werden sollten, die innerhalb des Haushalts für den Eigenverbrauch produziert werden (innerhalb des privaten Haushalts erbrachte Dienstleistungen wie Kinderbetreuung werden aufgrund der Schwierigkeit, diese zu messen, ausgeklammert). Das Gleiche gilt für die kalkulatorischen Mieten für selbstgenutztes Wohneigentum (die Miete, die gezahlt werden müsste, wenn der Wohnraum gemietet würde). In der Praxis ist dies im Allgemeinen jedoch selbst in den Industrieländern nicht der Fall.¹⁷

Die Auswirkungen von Verbrauchsteuern und Subventionen auf die wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte werden in der Regel ebenfalls vernachlässigt. Wie im Kapitel von Nora Lustig im Begleitband ausgeführt, wird zwar grundsätzlich anerkannt, dass die Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte durch Verbrauchsteuern und Produktionssubventionen verringert bzw. verbessert werden, weil diese sich in den Preisen niederschlagen, die die privaten Haushalte für die von ihnen erworbenen Waren und Dienstleistungen bezahlen. Dieser Effekt wird in den Konventionen, auf denen die Untersuchung der Disparitäten beim wirtschaftlichen Wohlstand der privaten Haushalte und die Analyse der Umverteilungseffekte der Steuereinnahmen und Staatsausgaben im Allgemeinen beruhen, jedoch nicht berücksichtigt.¹⁸ In Studien zur Steuerinzidenz, in denen diese Steuern betrachtet werden, werden beträchtliche Umverteilungseffekte beschrieben (Lustig, 2018).

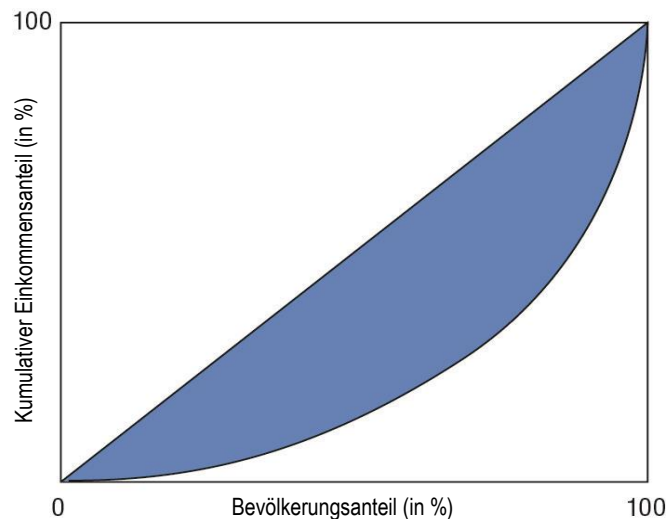
Außerdem unterscheiden sich sekundäre Datenbanken im Hinblick darauf, ob (und welche) Anpassungen an den zugrunde liegenden Mikrodaten vorgenommen werden, um Untererfassung zu korrigieren, Ausreißer zu beseitigen oder fehlenden Antworten bei bestimmten

Items Rechnung zu tragen. Hierdurch ergeben sich Unstimmigkeiten zwischen den Datensätzen. Dementsprechend können unterschiedliche Datensätze zu unterschiedlichen Schätzungen bezüglich des Niveaus der Ungleichheit führen, selbst wenn sie auf derselben Datenquelle beruhen. In manchen Fällen können diese Probleme so erheblich sein, dass das Ergebnis der Prüfung, ob das Niveau der Ungleichheit zwischen den Ländern konvergiert, schlicht davon abhängt, welcher sekundäre Datensatz verwendet wird.

3.3.5. Einkommensungleichheit beschreiben: Indikatoreauswahl

Die Präsentation (und Zusammenfassung) von Daten zu den Einkommensdisparitäten wirft ebenfalls eine Reihe von Problemen auf. Der übliche Gesamtindikator ist der Gini-Koeffizient, ein Index zwischen null (im Fall einer vollkommenen Gleichverteilung, d. h. jeder erhält dasselbe Einkommen) und 1 (im Fall der vollkommenen Ungleichverteilung, d. h. eine einzige Person erhält das gesamte Einkommen). Dieser Index wird anhand einer (Lorenz-)Kurve berechnet (Abbildung 3.2), die die kumulierten Bevölkerungsanteile den kumulierten Einkommensanteilen gegenüberstellt (z. B. können auf die untersten 10 % der Bevölkerung 5 % des Gesamteinkommens entfallen, auf die untersten 20 % der Bevölkerung 12 % des Gesamteinkommens usw.). Der Gini-Koeffizient ist der (doppelte) Bereich zwischen der Lorenz-Kurve und der Diagonalen und entspricht der durchschnittlichen Einkommensdifferenz zwischen allen Personenpaaren in der Stichprobe.

Abbildung 3.2. Die Lorenz-Kurve der Einkommen



Nur wenn die Kurve für ein Jahr an allen Punkten der Verteilung unter derjenigen für ein anderes Jahr liegt, lässt sich sagen, dass ein höherer Gini-Koeffizient einen eindeutigen Anstieg der Ungleichheit bedeutet. Alle Gesellschaften, die eine Aversion gegen Ungleichheit haben, würden dementsprechend die eine Kurve der anderen vorziehen. Wenn sich diese Kurven „schneiden“, hängt die Beurteilung der Veränderungen der Einkommensdisparitäten vom „Gewicht“ ab, dass den verschiedenen Teilen der Kurve beigemessen wird. So könnte für manche Gesellschaften beispielsweise die Erosion der Mittelschicht ein größerer Grund zur Sorge sein, für andere der große Anteil am „volkswirtschaftlichen Kuchen“ des jeweiligen Landes, den die obersten 1 % für sich beanspruchen, für wieder andere die Tiefe der Armut. Selbst wenn sich diese Kurven nicht überschneiden, ist es für politische Zwecke wichtig zu wissen, was in jedem Teil der Einkommensverteilung vor sich geht – bei denjenigen am unteren Ende der Verteilung (die in Armut leben), denjenigen

in der Mitte (der Mittelschicht) und denjenigen am oberen Ende (den obersten 1 %). Ungleichheitsmaße, die die Entwicklungen an verschiedenen Punkten der Verteilung erfassen, sollten regelmäßig zusammen mit den Indikatoren, die die Gesamtverteilung beschreiben, angegeben werden.

Sir Tony Atkinson führte 1970 einen Wohlstandsindikator ein, der den auf Einkommensungleichheit zurückzuführenden Verlust an gesellschaftlichem Wohlergehen beurteilt, indem der Grad an Ungleichheitsaversion in der jeweiligen Gesellschaft berücksichtigt wird (Atkinson, 1970). Bei diesem Indikator wird gefragt, auf wieviel Einkommen die Menschen verzichten würden, wenn damit alle Ungleichheit beseitigt werden könnte. Ausgehend von vernünftigen Annahmen bezüglich der „Ungleichheitsaversion“ ergaben sich relativ hohe Wohlstandseinbußen (bis zu einem Drittel oder mehr des Durchschnittseinkommens der Befragten). Aber selbst dieser Indikator könnte den „Preis der Ungleichheit“ unterschätzen, da er sich darauf konzentriert, die *gesamte* Ungleichheit zu beseitigen. Die maßgebliche Frage lautet in den meisten Fällen, wieviel ein Land zu zahlen bereit ist, um *einen Teil* der Ungleichheit zu eliminieren. Wie in anderen Bereichen der Volkswirtschaftslehre ist also ein *Indikator für den Grenznutzen* erforderlich. Stiglitz (2009) entwickelte einen solchen Indikator und zeigte, dass er in der Regel erheblich größer ist als Atkinsons Indikator. Im Vergleich zu letzterem wird er bisher jedoch weniger häufig angewendet.

3.3.6. Ungleichheitsmaße in der Politikgestaltung nutzen

Auf vielen Gebieten der Rechtsetzung, z. B. im Umwelt- und Sicherheitsbereich, ist es üblich, eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzuschreiben. Damit sind die Politikverantwortlichen gezwungen, sowohl die Vor- als auch die Nachteile von Rechtsvorschriften zu prüfen. Ebenso sollte für jede große Politikmaßnahme auch regelmäßig eine Prüfung ihrer Umverteilungswirkung vorgeschrieben werden. Der IWF hat hiermit bereits begonnen.¹⁹ Es ist denkbar, dass es die umfangreichen Kapitalertragsteuersenkungen in den Vereinigten Staaten unter Präsident Clinton, die so stark zum Anstieg der Ungleichheit beigetragen haben, nicht gegeben hätte, wenn solche Verfahren systematisch durchgeführt worden wären. Und falls es damals doch zu einer Steuersenkung gekommen wäre, wäre sie möglicherweise anders gestaltet worden.²⁰ Es ist außerdem möglich, dass derartige Prüfungen zu einer Abkehr von der Austeritätspolitik geführt hätten, die einigen europäischen Ländern nach der Finanzkrise auferlegt wurde. Es wäre des Weiteren ratsam, die Umverteilungseffekte von Änderungen der Arbeitsmarktregulierung zu prüfen. Beispielsweise könnte eine Änderung auf diesem Gebiet ohne angemessenen Sozialschutz und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen negative Auswirkungen auf die Ungleichheit haben, die nicht durch positive Effizienzsteigerungen aufgewogen werden.

3.4. Statistiken zu den wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte auf Makro- und auf Mikroebene

Das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen entstand aus der Notwendigkeit heraus, die nötigen Daten zu beschaffen, um die Wirtschaft nach der Großen Depression zu steuern. Dem liegt die Lehre Keynes' zugrunde, dass die Staaten die Volkswirtschaft über die Geld- und die Fiskalpolitik steuern können. Sowohl die Auswirkungen der Einkommensverteilung auf die Makroökonomie als auch die Auswirkungen makroökonomischer Politikmaßnahmen auf die Verteilung wurden dabei häufig nicht gut erkannt und noch seltener bei der Erörterung von Maßnahmen berücksichtigt, vor allem in den vergangenen vierzig Jahren.²¹

Dies hat sich inzwischen geändert. Seit der Krise ist eine Reihe von (in erster Linie durch den IWF und die OECD durchgeführten) Forschungsarbeiten auf der Basis von länderübergreifenden Datensätzen, die Daten zum BIP-Wachstum und zur Einkommensungleichheit kombinieren, zu dem Schluss gekommen, dass die Zunahme der Einkommensdisparitäten das BIP-Wachstum verringert haben könnte (Ostry, Berg und Tsangarides, 2014; Cingano, 2014). Für die Zeit nach der Krise von 2008 ist ein derartiger negativer Zusammenhang durchaus plausibel; damals war die fehlende Nachfrage aufgrund der unterschiedlichen Ausgabenneigung auf den verschiedenen Stufen der Verteilung eine der größten Wachstumsbremsen.²² Allerdings sind Forschungsarbeiten, die Mikro- und Makrodaten kombinieren, die auf der Grundlage unterschiedlicher Konzepte gemessen werden und sich im selben Zeitraum sehr unterschiedlich entwickeln, natürlich mit beträchtlichen Datenproblemen behaftet. Noch größer sind die Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Kausalitätsrichtung zwischen beiden und die Rolle anderer Faktoren bei der Erklärung des Zusammenhangs zwischen ihnen zu ermitteln.

Gleichzeitig hatten die unorthodoxen geldpolitischen Maßnahmen (quantitative Lockerung), mit denen die Zentralbanken die Wirtschaft nach der Krise stützten, erhebliche (negative) Umverteilungseffekte. Die Einkünfte von Rentnern, die über sichere Anleihen mit kurzer und mittlerer Laufzeit verfügten, sanken infolge der niedrigen Zinssätze. Vermögende Personen, die einen überverhältnismäßig hohen Anteil an Dividendenwerten besaßen, profitierten hingegen von einem steilen Anstieg ihrer Werte, da die Märkte positiv auf die quantitative Lockerung reagierten. Dieser Umverteilungseffekt, der die positiven Effekte des Beschäftigungsanstiegs – eines der Ziele dieser geldpolitischen Maßnahmen – weitgehend aufwog oder sogar überkompensierte, dürfte dazu beigetragen haben, dass diese Maßnahmen das Wachstum nur begrenzt stützten und, dass die Ausrichtung der staatlichen Politik als ungerecht empfunden wurde, was für ein wachsendes Misstrauen der Menschen gegenüber dem Staat sorgte.

Es liegt daher auf der Hand, dass makroökonomische Daten und Verteilungsdaten integriert werden müssen. In der Vergangenheit wurden Makro- und Mikrostatistiken zum wirtschaftlichen Wohlstand der privaten Haushalte parallel erhoben, was in manchen Fällen zu sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen darüber geführt hat, wie sich die Lebensstandards der privaten Haushalte im Lauf der Zeit im Durchschnitt verändert haben. Es ist aber natürlich wichtig, auf Makro- und auf Mikroebene konsistente Daten zu erhalten. Die Disparitäten zwischen den Zahlen sollten daher die Aufmerksamkeit auf die Unzulänglichkeiten der einzelnen Datenquellen lenken. Die Forschung ist sich der großen Diskrepanzen seit geraumer Zeit bewusst (Altimir, 1987; Deaton, 2005; Anand, Segal und Stiglitz, 2010) und hat die Gründe dafür untersucht. Abgestimmte Maßnahmen auf internationaler Ebene, um die Daten zu den wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte auf Makro- und auf Mikroebene in einen kohärenten Rahmen einzubinden, wurden jedoch erst 2011 ergriffen, als die OECD und Eurostat eine Machbarkeitsstudie zur Erfassung von Messgrößen zur Verteilung der Einkommen, des Verbrauchs und der Ersparnis der privaten Haushalte im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf Basis von Mikrodaten durchführten (vgl. Kasten 5.1 des Begleitbands). Wenn wir darauf hinarbeiten, konsistente Daten zu erhalten, bekommen wir möglicherweise ein sehr viel präziseres Bild der Entwicklungen. Die Forschungsergebnisse von Alvaredo et al. im Begleitband heben die Fortschritte hervor, die durch harmonisierte Definitionen und Methoden bei der Harmonisierung beider Datensätze erzielt wurden. Auch die Fortschritte bei der Kombination der Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Umfragen und Steuerdaten mit anderen Datenquellen wie den von der Presse erstellten „Reichenlisten“ werden dort dargestellt.

Zwar stützen sich die meisten Studien zur Zunahme der Einkommensdisparitäten auf Gesamtindikatoren auf Basis von Erhebungen – bei der Untersuchung des *Tempos des Einkommenswachstums* von Personen an unterschiedlichen Punkten der Verteilung muss jedoch den großen (und zunehmenden) Unterschieden Rechnung getragen werden, die bei der Messung des Einkommenswachstums in den Datenquellen auf Mikro- und auf Makroebene ausgewiesen werden. Beim Versuch, die Daten aus beiden Quellen zusammenzuführen, gilt es eine ganze Reihe kontroverser methodischer Fragen zu klären (wie im Kapitel von Alvaredo et al. beschrieben) und diskussionswürdige Entscheidungen zu treffen. Sind diese Entscheidungen und Annahmen jedoch erst einmal getroffen, lassen die so gewonnenen Schätzwerte bestimmte Muster erkennen, die sich zwischen den verschiedenen Weltregionen deutlich unterscheiden. So zeigen beispielsweise die Schätzungen aus Alvaredo et al., bei denen Steuerdaten mit Erhebungs- und Makrodaten kombiniert wurden, dass das Nationaleinkommen je Erwachsenen zwischen 1978 und 2015 in China um über 800 %, in den Vereinigten Staaten um rd. 60 % und in Frankreich um rd. 40 % gestiegen ist. In China legte auch das Durchschnittseinkommen der unteren 50 % mit einem Zuwachs von rd. 400 % kräftig zu. Da diese Zunahme aber dennoch unter dem Durchschnitt lag, erhöhte sich die Ungleichheit. Die unteren 50 % der Bevölkerung in den Vereinigten Staaten mussten hingegen einen leichten Einkommensrückgang (-1 %) hinnehmen. In Frankreich stiegen die Einkommen der Erwachsenen in der unteren Hälfte der Verteilung im selben Tempo wie die Durchschnittseinkommen, sodass die Einkommensungleichheit im Großen und Ganzen stabil blieb – lediglich in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre kam es hier zu einem leichten Anstieg.

Die Statistiken zu den Einkommen der privaten Haushalte auf Makro- und auf Mikroebene müssen so integriert werden, dass die Kohärenz mit den makroökonomischen Gesamtgrößen des BIP und seiner Komponenten gewährleistet ist, um eindeutige Schlüsse bezüglich der Zusammenhänge zwischen der makroökonomischen Tätigkeit, den Politikmaßnahmen und der Verteilung ziehen zu können. Es ist wichtig, diese Zusammenhänge zu verstehen – nicht nur, weil die makroökonomische Politik unbeabsichtigte Verteilungseffekte haben kann, sondern auch weil wirtschaftliche Ungleichheiten für die Übertragung der Geld- und Fiskalpolitik sowie die Beurteilung der Ausfallrisiken im Zusammenhang mit Vermögenspreisschwankungen von Bedeutung sind. Makroökonomien können die Verteilungseffekte heute schlicht nicht mehr so leicht ignorieren wie früher.

3.5. Horizontale Ungleichheiten

Vertikale Ungleichheiten wie die vorstehend erörterten beschreiben den Grad der Ungleichheit etwa zwischen Arm und Reich. Horizontale Ungleichheiten dagegen beschreiben die Disparitäten zwischen im Großen und Ganzen ähnlich situierten Personen oder Gruppen, beispielsweise zwischen Mann und Frau, Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft oder innerhalb der Familie. Horizontale Ungleichheiten hängen häufig mit Diskriminierung zusammen, deren moralische, soziale, politische und wirtschaftliche Folgen bereits ausführlich erörtert wurden. Horizontale Ungleichheiten (also solche zwischen verschiedenen Gruppen) können zu politischer Instabilität führen, wenn es den Gruppen auf der Verliererseite gelingt, auf Basis einer gemeinsamen Identität Koalitionen aufzubauen (Doyle und Stiglitz, 2014). Es ist möglich und sogar wahrscheinlich, dass Konflikte auf Basis ethnischer oder religiöser Gruppen hätten vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können, wenn horizontalen Ungleichheiten größere Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre. Gleichzeitig können Daten, aus denen die Größenordnung horizontaler Ungleichheiten hervorgeht, bestehende Überzeugungen im Hinblick auf Diskriminierung aber auch bekräftigen und Spannungen dadurch verstärken.

Bestimmte Arten horizontaler Ungleichheiten sind schwerer zu erfassen als andere. In den klassischen Einwanderungsländern werden seit Langem Daten zur ethnischen Herkunft erhoben, wohingegen die Erhebung solcher Daten in vielen europäischen Ländern (bei denen die Erfahrungen von Genozid und Diskriminierung während des Zweiten Weltkriegs Spuren hinterlassen haben bzw. die erst in jüngerer Zeit eine starke Zuwanderung verzeichnen) entweder explizit verboten oder nach wie vor unterentwickelt ist. Es spricht einiges dafür, dass die betreffenden Länder durch die Nichterhebung solcher Daten die Augen vor den schlimmsten Ausprägungen der Diskriminierung verschließen.

Für einen Teil der Kriterien, anhand derer horizontale Ungleichheiten in den einzelnen Ländern gemessen werden, gibt es darüber hinaus keine etablierten statistischen Konventionen und Definitionen. Ein Beispiel hierfür ist der Invaliditätsstatus, für den es trotz jahrzehntelanger Diskussionen noch keine allgemein anerkannte Definition gibt, die in allen amtlichen Erhebungen zugrunde gelegt wird. In anderen Fällen gibt es schlicht deshalb noch keine Kriterien für die statistische Erfassung, weil derartige horizontale Ungleichheiten (beispielsweise diejenigen im Zusammenhang mit der sexuellen Orientierung) erst seit kurzem öffentlich diskutiert werden. Es ist wichtig, dass entsprechende Definitionen festgelegt und in den Volkszählungen umgesetzt werden.

Über andere Arten horizontaler Ungleichheiten sind mehr Erkenntnisse vorhanden, sie werfen jedoch in Bezug auf die Messung spezifische Fragen auf. Insbesondere erfahren wir durch die Fokussierung auf die wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte nicht, wie diese Mittel *innerhalb* der Familie oder des privaten Haushalts verteilt sind und ob es dabei einen systematischen Gender-Bias gibt. Wir wissen, dass die Ressourcen innerhalb von Familien ungleich verteilt sind, vor allem in armen Gesellschaften, in denen Mädchen mit geringerer Wahrscheinlichkeit als ihre männlichen Geschwister eine Schule besuchen und sogar weniger häufig zu essen bekommen bzw. medizinisch versorgt werden. Wir wissen ferner, dass die Verteilung von Sozialleistungen innerhalb der Familie in weiter fortgeschrittenen Ländern davon abhängt, welches Familienmitglied diese Leistungen erhält (Woolley, 2004; Browning, Chiappori und Weiss, 2014).

Deere, Kanbur und Stewart führen in Kapitel 4 des Begleitbands aus, dass die Ungleichheit unterschätzt wird, wenn die Diskrepanzen innerhalb der privaten Haushalte unberücksichtigt bleiben (vgl. auch Deaton, 1997). Wie bereits erwähnt ist es jedoch nicht leicht, die nötigen Daten zu erheben, um die Verteilung innerhalb der privaten Haushalte zu beurteilen. Indirekte Indikatoren wie das eheliche Güterrecht und Informationen über die Gewichtung der verschiedenen Haushaltsmitglieder können in manchen Situationen Informationen über die Ungleichheiten innerhalb der privaten Haushalte liefern. Um die Disparitäten innerhalb der einzelnen Haushalte zu messen, muss in den meisten Fällen jedoch zwischen den Einkommensströmen unterschieden werden, die den einzelnen Haushaltsmitgliedern gezahlt werden (z. B. Verdienst), und denjenigen, die alle gemeinsam erhalten (z. B. Erträge aus Vermögenswerten, die sich im Familienbesitz befinden), oder ermittelt werden, welches Familienmitglied die wichtigsten finanziellen Entscheidungen trifft bzw. welcher Anteil des individuellen Einkommens nicht mit den anderen Familienmitgliedern geteilt wird. Durch die Erhebung von Daten zu den wirtschaftlichen Ressourcen sowohl auf individueller als auch auf Haushaltsebene in ein und derselben Erhebung könnten bessere (wenn auch nicht perfekte) Indikatoren für die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten entwickelt werden. Dies würde eine zielgenauere Ausrichtung von Politikmaßnahmen ermöglichen – z. B. durch die Entscheidung, ob Sozialleistungen für ein Paar an den Mann oder die Frau ausgezahlt werden –, um solche Disparitäten zu verringern.

3.6. Chancengleichheit

Ungleichheiten in der Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Haushalte und anderer individueller Merkmale sind nicht die einzige Form von Ungleichheiten, die für Menschen und Gemeinwesen relevant sind. Viele Beobachter kommen in der Tat zu dem Schluss, dass es nicht die Ungleichheiten bei den Ergebnissen sind, die wirklich zählen, sondern vielmehr die Ungleichheiten bei den Chancen. In einer gerechten Gesellschaft sollte jeder ungeachtet seiner Herkunft die gleichen Chancen haben, gute Ergebnisse zu erzielen. Prominente Politiker behaupten beispielsweise, dass in den Vereinigten Staaten die Einkommensungleichheit zwar ausgeprägter ist als in anderen Ländern, die Chancengleichheit dafür aber größer ist. Das ist eine empirische Behauptung, die untermauert werden muss. Um beurteilen zu können, ob diese Aussage zutrifft, bedarf es eines Rahmenkonzepts – einer Definition der Chancengleichheit – sowie Indikatoren und Daten, anhand derer diese Behauptung überprüft werden kann.

Chancengleichheit lässt sich definieren als die Unterschiede bei den Auswahlmöglichkeiten, die Einzelpersonen und/oder Familien in unterschiedlichen Situationen zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund wird in zahlreichen ökonomischen Studien versucht, zwischen den Lebensumständen, in die eine Person hineingeboren wurde, und ihren Anstrengungen zu unterscheiden. In diesem Ansatz bedeutet Chancengleichheit, dass Personen, die die gleichen Anstrengungen unternehmen, unabhängig von ihren Lebensumständen, dieselben Ergebnisse erzielen (bzw. dieselbe Wahrscheinlichkeitsverteilung der Ergebnisse aufweisen) sollten.²³ Dies würde insbesondere bedeuten, dass Menschen, die in arme Familien hineingeboren werden und ein bestimmtes Maß an Anstrengung aufbringen, ebenso große Chancen auf Erfolg im Leben haben wie Kinder reicher Eltern, die die gleiche Anstrengung aufbringen.

Wie Bourguignon in Kapitel 5 des Begleitbands zeigt, werden Anstrengungen generell leider nicht gemessen. In der Praxis bedeutet das, dass Unterschiede bei den Ergebnissen, die sich nicht durch beobachtbare Umstände erklären lassen, den unternommenen Anstrengungen zugeschrieben werden. Wenn diese Umstände nur einen Bruchteil der Ergebnisse erklären, wird davon ausgegangen, dass die Chancengleichheit hoch ist. Wenn Unterschiede bei den Lebensumständen die Wahrscheinlichkeitsverteilung von Ergebnissen für ein gegebenes Anstrengungsniveau deutlich nach oben oder nach unten verlagern, ist es also nicht möglich auseinanderzuhalten, was auf den einen und was auf den anderen Faktor zurückzuführen ist. Darüber hinaus kann die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft auch durch die Umstände beeinflusst werden, in die wir hineingeboren werden. Folglich ist die konzeptuelle Unterscheidung zwischen unverschuldeten Umständen und eigenverantwortlichen Anstrengungen bestenfalls unscharf.

3.6.1. Warum liegt uns Chancengleichheit am Herzen?

Chancengleichheit ist für die Menschen wichtig, weil Ungleichheit unfair, ineffizient oder beides ist. Die meisten Menschen vertreten die Auffassung, dass Kinder nicht für die Lebensumstände verantwortlich sind, in die sie hineingeboren werden. Viele empfinden es als zutiefst ungerecht, wenn die Lebenschancen eines Kindes durch diese Umstände bestimmt würden. Chancengleichheit ist in wirtschaftlicher Hinsicht ineffizient, da sie Negativanreize entstehen lässt, die Moral untergräbt und mit einer Fehlallokation von Ressourcen verbunden ist. Menschen, die den Eindruck haben, dass das, was sie in ihrem Leben erreichen, weitgehend durch die Lebensumstände vorbestimmt ist, in die sie hineingeboren sind, haben wenig Anreize, Anstrengungen zu unternehmen. Das Gefühl, in einem

Wirtschaftssystem zu leben, das verzerrt ist, und in dem jene, die in die Oberschicht hineingeboren werden, die Gewinner sind, drückt ebenfalls auf die Moral. (Dieser Zusammenhang zwischen Fairnesswahrnehmung und Effizienzlohn wird auch als *fairness-efficiency wage effect* bezeichnet.) Wenn ein Teil der Chancenungleichheit mit einem mangelnden Zugang zu Bildung und anderen Ressourcen assoziiert ist, bedeutet dies, dass Menschen, die am unteren Ende der Skala angesiedelt sind, zu wenig in diese Ressourcen investieren. All diese Faktoren lassen den Schluss zu, dass Chancenungleichheit zu einer weniger effizienten und einer sozial ungleicheren Gesellschaft führt.

Chancenungleichheiten haben in der Tat eine Verfestigung der Ergebnisungleichheiten zur Folge. Der Großteil der Einkommens- und Vermögensungleichheiten der heutigen Generation (die die Chancen ihrer Kinder maßgeblich bestimmen) überträgt sich auf die nächste Generation. Die Ungleichheiten einer Generation werden also zu Chancenungleichheiten der nachfolgenden Generation. Somit werden größere Ungleichheiten innerhalb einer Generation auf die nächste übertragen. Der Prozess ist kumulativ. Alan Krueger formuliert es wie folgt: „Die Zunahme der Ungleichheit in den Vereinigten Staaten in den vergangenen drei Jahrzehnten hat den Punkt erreicht, an dem die Einkommensungleichheit eine ungesunde Chancenungleichheit zur Folge hat und das Wirtschaftswachstum gefährdet. Die Wiederherstellung eines höheren Maßes an Fairness am US-Arbeitsmarkt wäre für die Unternehmen, die Wirtschaft und das Land von Vorteil.“²⁴

Corak (2013) dokumentierte den systematischen Zusammenhang zwischen Chancenungleichheiten und Ergebnisungleichheiten.²⁵ Er zeigte auf, dass die wirtschaftliche Mobilität in Gesellschaften mit größerer Ergebnisungleichheit durchweg geringer war. Dies kommt beispielsweise in Daten zum Ausdruck, die vermuten lassen, dass Kinder reicher US-Bürger, die in der Schule schlecht abschneiden, letzten Endes höhere Einkommen haben als Kinder armer US-Bürger, die gute schulische Leistungen aufweisen (Bartik und Hershbein, 2018). Nichts bestimmt die Ergebnisse so stark wie die Umstände, in die eine Person hineingeboren wird – weder die Anstrengungen, noch die Intelligenz.²⁶

Eine der wichtigen Schlussfolgerungen dieser Analyse lautet, dass die Abgrenzung zwischen Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit begrifflich zwar klar, in der Praxis jedoch unscharf ist. Wie die Erörterung weiter unten hervorhebt, sind glücklicherweise bereits Statistiken vorhanden, die Orientierungshilfen zu Politikmaßnahmen bieten, die die Chancengleichheit erhöhen könnten.

3.6.2. Indikatoren

Die Kommission hob 2009 die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Messung der Einkommens- und Vermögensungleichheiten hervor. Dabei sind die Schwierigkeiten bei der Messung der Chancenungleichheit deutlich größer. Standardgemäß wird einfach die Korrelation zwischen dem Erwerbseinkommen einer Person und dem seiner Eltern (in der Regel des Vaters) im gleichen Alter gemessen (Corak, 2013). Die Chancengleichheit wird dann anhand der Größe der Korrelation zwischen den beiden Einkommen bestimmt. Besteht durchschnittlich keine Korrelation, ist die generationsübergreifende Verdienstmobilität hoch. Man spricht von einem hohen Niveau an Chancengleichheit. In diesem Fall, in dem ein wichtiges Merkmal der Lebensumstände bekannt ist – das Erwerbseinkommen eines Elternteils –, lassen sich keine Informationen über die Zukunftsaussichten des Kindes ableiten. In Wirklichkeit ist die Korrelation in vielen Ländern (OECD, 2018c) hoch.

Dieser Ansatz liefert uns aber nicht die Art von Information, die wir benötigen, um die eigentliche Ursache der Chancenungleichheit herauszufinden. Eine Gesellschaft kann trotz eines durchschnittlich hinreichenden Mobilitätsniveaus Armutsfallen aufweisen. Ein Instrument, das

häufig verwendet wird, ist die Mobilitätsmatrix. Dadurch kann beispielsweise die Wahrscheinlichkeit beschrieben werden, mit der sich eine Person, deren Eltern in den mittleren Einkommensdezilen angesiedelt sind, zwischen dem obersten und dem untersten Quintil auf- oder abwärtsbewegt. Einer derartigen Mobilitätsmatrix ist zu entnehmen, ob Armutsfallen existieren. Diese sind vorhanden, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass Personen in unteren Einkommensdezilen signifikante Aufstiegsmöglichkeiten haben, gering ist. Ob Personen in einem mittleren Einkommensdezil mehr Aufwärtsmobilität haben, spielt dabei keine Rolle.

Mit hinreichend Daten lässt sich die oben beschriebene Korrelationsanalyse verfeinern und die Korrelation zwischen dem Einkommen (und dem Bildungsniveau) einer Person und dem ihrer Eltern im unteren, mittleren oder oberen Teil der Einkommensverteilung ermitteln.

Eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung dieser Konzepte ist Datenmangel. Besonders spürbar wird diese Einschränkung, wenn es darum geht, langfristige Trends zu ermitteln. Ideal wäre es, den Zusammenhang zwischen dem Lebenseinkommen einer Person heute und dem Lebenseinkommen ihrer Eltern oder zwischen dem der Eltern und dem der Großeltern ermitteln zu können, was Einkommensdaten voraussetzt, die Jahrzehnte zurückgehen.²⁷ Stehen weniger Daten zur Verfügung, kann beispielsweise das Einkommen einer Person im Alter von 40 Jahren mit dem ihrer Eltern im Alter von 40 Jahren verglichen werden. Ändert sich aber das Verdienstprofil im Lauf der Zeit und auf den verschiedenen Einkommensstufen, verlieren Korrelationen zwischen den Ergebnissen von Personen und den Merkmalen ihrer Eltern an Aussagekraft.

Natürlich werden Vor- und Nachteile nicht nur über Einkommenseffekte von einer Generation auf die nächste übertragen, sondern über ein breiteres Spektrum an Parametern, darunter in erster Linie die Bildung.

Längere Zeiträume lassen sich am schnellsten anhand von Indikatoren künftiger Leistungen analysieren. Ein Beispiel sind Schülerleistungen, wie sie im Rahmen der OECD-Schulleistungsstudie PISA bei 15-jährigen Schülerinnen und Schülern erhoben werden. Anhand dieser Daten kann ermittelt werden, ob es im Leben des Kindes Umstände gibt, wie beispielsweise das Bildungsniveau der Eltern, die zu Hause gesprochene Sprache oder die Anzahl der zu Hause verfügbaren Bücher, die seine Leistungen in der Schule maßgeblich beeinflussen. Die Antwort auf diese Frage ist ein klares „Ja“. Die sozioökonomische Situation der Haushalte spielt beim Kompetenzerwerb in der Schule eine bedeutende Rolle (OECD, 2013b). Andere Untersuchungen zeigen, dass Faktoren, wie die Teilnahme an Programmen der frühkindlichen Bildung, der Gesundheitszustand der Mutter und der Einfluss schädlicher Umweltbedingungen während der Schwangerschaft erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder haben können (Currie, 2009).

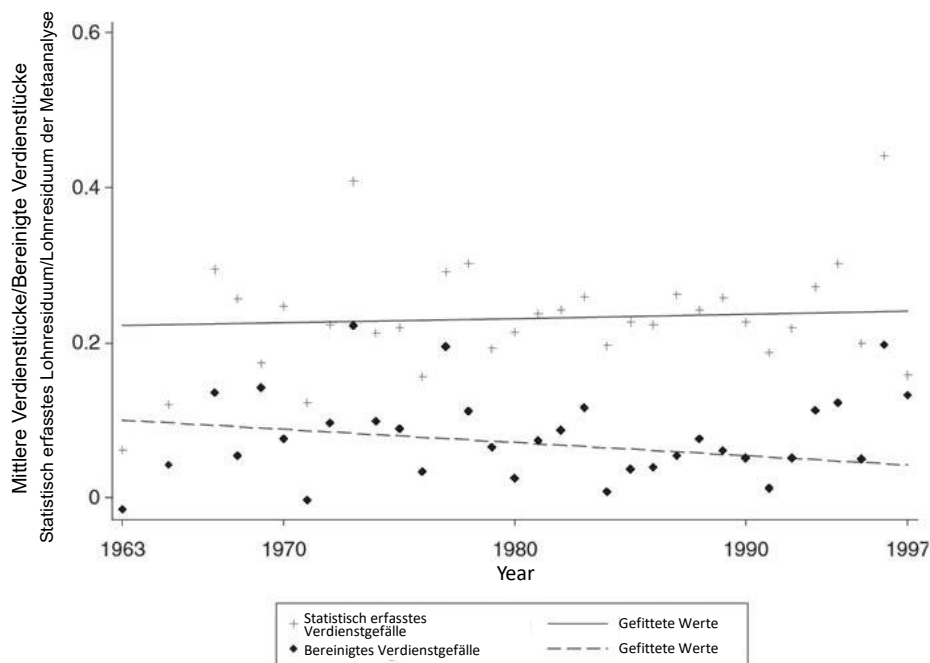
3.6.3. Maßnahmen

Den verfügbaren Daten zufolge sind die Ungleichheiten bei den Schülerleistungen (z. B. zwischen Kindern, deren Eltern ein unterschiedliches Bildungs- und Einkommensniveau haben) groß und nehmen in vielen Fällen mit der Zeit zu. Konkrete Informationen zu den untersuchten Leistungskriterien und zum Alter der Kinder halten sich jedoch in Grenzen. Würden diesbezügliche Informationen zur Verfügung stehen, könnte früher eingegriffen und vermieden werden, dass zu einem späteren Zeitpunkt im Leben der Kinder kostenaufwendigere Abhilfemaßnahmen erforderlich sind. Die sich häufenden Anzeichen für die Existenz dieser Ungleichheiten vor allem bei Kindern von Eltern, die im unteren Teil der Einkommensverteilung angesiedelt sind, lösten überall auf der Welt einen sprunghaften Anstieg des Interesses an frühkindlicher Bildung aus (Heckman und Masterov, 2004).

Menschen sind im Lauf ihres Lebens mit einer Reihe von Schocks konfrontiert (Krankheit, Entlassung usw.). Die Fähigkeit, auf derartige Schocks zu reagieren – ebenso wie die Wahrscheinlichkeit, ihnen ausgesetzt zu sein, ihr Ausmaß und ihre Dauer –, hängen weitgehend von den Lebensumständen ab. Dies ist wahrscheinlich die Hauptursache der Chancenungleichheit im Erwachsenenalter. Die Verfügbarkeit von Daten zu diesen Umständen würde helfen, die Rolle zu evaluieren, die die Sozialpolitik bei der Neutralisierung der langfristigen Effekte derartiger Schocks spielen kann.

Unsere Diskussion hat sich bisher auf die Chancenungleichheiten bei Einkommen und Vermögen konzentriert, die Chance, ein langes und gesundes Leben zu führen, ist jedoch ebenso wichtig. Vor allem in Ländern, in denen die öffentliche Gesundheitsversorgung unzureichend ist, haben Kinder armer Eltern mit größerer Wahrscheinlichkeit eine geringere Lebenserwartung und eine schlechtere Gesundheit. Gesundheit und wirtschaftliche Ergebnisse sind natürlich sehr eng miteinander verknüpft, da geringe Einkommen sowohl zu einem schlechten Gesundheitszustand beitragen als auch durch diesen bedingt sind. Nicht nur die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile werden von einer Generation auf die nächste übertragen, sondern auch der Gesundheitszustand.

Abbildung 3.3. Verdienstgefälle zwischen Männern und Frauen und bereinigte Verdienstlücke in einer Metaanalyse der Fachliteratur



Quelle: Weichselbaumer, D. und R. Winter-Ebmer (2005), "A Meta-analysis of the international gender wage gap", *The Journal of Economic Surveys*, Vol. 19(3), S. 479-511, <http://dx.doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00256.x>.

Das Geschlecht ist ein wichtiger Faktor für Ergebnisungleichheit. Viele der Indikatoren, die gewöhnlich zur Veranschaulichung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten herangezogen werden, wie beispielsweise das Verdienstgefälle, deuten zumindest in den OECD-Ländern auf einen allmählichen, wenn auch langsamen, Rückgang dieser Ungleichheiten hin. Weniger klar ist diese Schlussfolgerung allerdings, wenn die zahlreichen Faktoren berücksichtigt werden, die die Erwerbseinkommen beeinflussen (z. B. Bildung und Berufserfahrung). Abbildung 3.3 (die Kapitel 5 von Bourguignon im Begleitband entnommen ist,

das wiederum auf Weichselbaumer und Winter-Ebmer, 2005, basiert) veranschaulicht, dass sich die Verdienstlücke der Frauen nach Berücksichtigung einiger dieser sonstigen Merkmale kaum oder gar nicht verringert (durchgezogene Linie in Abbildung 3.3). Mit anderen Worten: Nach Bereinigung um beobachtbare Leistungsaspekte wie Bildung bleiben bestimmte angeborene Merkmale – wie das Geschlecht – ein kritischer Bestimmungsfaktor für die weiteren Ergebnisse im Leben. Es gibt insofern keine Chancengleichheit, als das Wirtschaftssystem Männer und Frauen mit identischen Eigenschaften unterschiedlich behandelt. Das hat wiederum zur Folge, dass Maßnahmen, die einzig und allein darauf ausgerichtet sind, die Schulbesuchsquote und Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, nicht ausreichen, um die anhaltende Lohndiskriminierung zu überwinden.

Nichts ist für unser Verständnis einer gerechten Gesellschaft wichtiger als die Gewährleistung der Chancengleichheit. Gleichzeitig ist aber die Lücke zwischen den Daten, die wir benötigen, und den Daten, über die wir verfügen, in keinem Bereich größer als in diesem. Um diese Lücke zu schließen, bedarf es anhaltender, konzertierter und koordinierter Aktionen: Wir brauchen standardisierte Datenreihen über lange Zeiträume.

3.7. Subjektives Wohlbefinden

Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts ist die Erhöhung der Lebensqualität. Wer weiß besser, als jeder einzelne selbst, wie gut es ihm geht und was sein persönliches Wohlbefinden am stärksten beeinflusst? Geld ist nicht alles im Leben. Reicher zu sein, bedeutet nicht unbedingt, glücklicher oder gesünder zu sein.

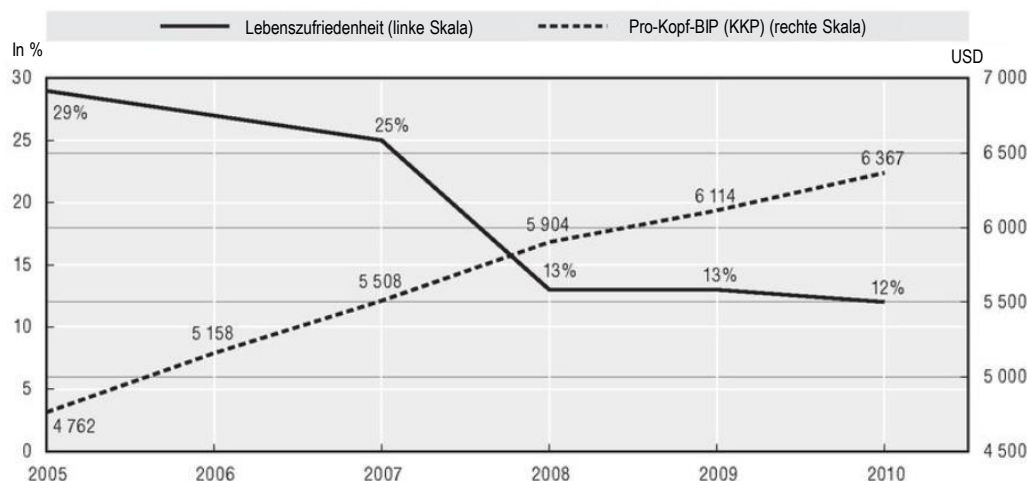
Diese Feststellungen scheinen naheliegend zu sein, deuten aber darauf hin, dass es zur Beurteilung der Lebensqualität von Menschen und Gesellschaften eines Ansatzes bedarf, der über das BIP hinausgeht. Erhöht das BIP-Wachstum das empfundene (oder wie es heute heißt *subjektive*) Wohlbefinden der meisten Bürger? Auch wenn dies offensichtlich zu sein scheint, haben Ökonomen erst vor Kurzem in Zusammenarbeit mit Psychologen den Versuch unternommen, die Wirtschaftsleistung und den sozialen Fortschritt anhand dieser Methode zu evaluieren. Einen bedeutenden Impuls erhielten diese Arbeiten und die Einbeziehung von Fragen zum subjektiven Wohlbefinden in amtliche Erhebungen durch die Analyse im Kommissionsbericht von 2009 und die darin aufgeführte Empfehlung an die nationalen Statistikämter, derartige Fragen in ihre Erhebungen zu integrieren. Im Kommissionsbericht wurde deutlich hervorgehoben, über welches Potenzial dieser Ansatz verfügt. Das subjektive Wohlbefinden umfasst Informationen, die in konventionellen Wirtschaftsstatistiken nicht zum Ausdruck kommen, und konventionelle Wirtschaftsstatistiken können umgekehrt auch Informationen bereitstellen, die in Daten zum subjektiven Wohlbefinden nicht erfasst sind.

Stone und Krueger drücken es in Kapitel 7 im Begleitband folgendermaßen aus: „Bei Messgrößen des subjektiven Wohlbefindens [...] werden Menschen gebeten, gewisse Aspekte ihres Lebens selbst zu beurteilen, darunter ihre Lebenszufriedenheit insgesamt, ihr Wohlbefinden in bestimmten Momenten oder das Ausmaß, in dem ihr Leben ihrer Meinung nach Sinn und Zweck hat. Bei diesen Messgrößen liegt der Schwerpunkt auf der Einschätzung und dem Lebensgefühl der Menschen, und nicht auf ihren objektiven Lebensbedingungen“.

Ein typisches Beispiel, das Aufmerksamkeit erregte, war die Tatsache, dass die Indikatoren der Lebenszufriedenheit in mehreren arabischen Ländern in den Jahren vor dem Arabischen Frühling trotz eines starken BIP-Wachstums und Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungssystem in diesen Ländern drastisch zurückgingen (Abbildung 3.4). Stone und

Krueger zitieren in ihrem Kapitel weitere Beispiele, darunter die Erkenntnis, dass die Beurteilung der Lebenszufriedenheit ein stärkerer Prädiktor von Wahlergebnissen ist als konventionelle wirtschaftliche Messgrößen. Desgleichen sind die mit einem Rückgang des BIP einhergehenden Verschlechterungen der durchschnittlichen Lebensbeurteilung doppelt so stark wie die Verbesserungen infolge eines BIP-Wachstums in etwa gleicher Größenordnung. Dieses Ergebnis steht mit den Standardergebnissen der Verhaltensökonomie zur „Verlustaversion“ in Einklang (Kahneman und Tversky, 1984).

Abbildung 3.4. Trendmäßige Entwicklung des subjektiven Wohlbefindens in Ägypten



Anmerkung: Die Daten zum subjektiven Wohlbefinden stammen aus dem Gallup World Poll. Die Pro-Kopf-BIP-Schätzungen (in Kaufkraftparitäten) sind der *IMF World Economic Outlook Database* entnommen.

Quelle: Übernommen aus OECD (2013c), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.

Seit 2009 wurden sowohl bei der Bewältigung technischer Probleme als auch bei der Nutzung von Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens enorme Fortschritte erzielt. Der 2015 von der US National Academy veröffentlichte Bericht ist ein wichtiger Meilenstein (Stone und Mackie, 2015), und die *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-Being* wurden seit ihrer Veröffentlichung in nahezu allen OECD-Ländern von den Statistikämtern übernommen (OECD, 2013c).

Der Erfolg der Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens basiert auf mehreren Forschungsergebnissen. Erstens sind die auf diese Weise erhaltenen Informationen *replizierbar*, und die erstellten Statistiken sind sehr zuverlässig. Zweitens lassen sich diese Indikatoren zumindest zum Teil erklären, und die Erläuterungen machen intuitiv Sinn. Menschen, die in Konfliktzonen wie Syrien leben, geben beispielsweise ein sehr geringes Niveau an subjektivem Wohlbefinden an. Gleichzeitig ist in allen Ländern zu beobachten, dass sich die Lebensqualität des Einzelnen bei einem Anstieg der Durchschnittseinkommen erhöht. Wie in Kapitel 2 dargelegt wurde, hat sich das subjektive Wohlbefinden der Menschen, und insbesondere all jener, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, in den von der Großen Rezession am stärksten betroffenen Ländern verschlechtert (OECD, 2015b).

Ein besseres Verständnis des subjektiven Wohlbefindens ist nicht nur von akademischem Interesse. Es gibt auch Aufschluss darüber, mit welchen Instrumenten sich die Lebensqualität des Einzelnen und der Gesellschaft verbessern lässt. Die Tatsache, dass die Berufs-

tätigkeit das subjektive Wohlbefinden der Menschen erhöht, sollte die Politikverantwortlichen veranlassen, wirtschaftlichen Abschwungphasen stärker entgegenzutreten, und könnte sogar als Rechtfertigung für staatliche Beschäftigungsprogramme dienen. Dies gilt umso mehr, wenn sich die wirtschaftliche Unsicherheit negativ auf das subjektive Wohlbefinden auswirkt und Elemente hinzukommen, die den Effekt noch verstärken. Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Unsicherheit sind beispielsweise zwei solche Faktoren, die direkte Auswirkungen auf das subjektive Wohlbefinden haben. Wenn sie aber in Kombination auftreten, dürften sich ihre Effekte nicht nur einfach addieren, sondern vielmehr vervielfachen. Diese Indikatoren können wiederum andere Variablen erklären helfen, die ebenfalls von Interesse sind, auch wenn die Forschungsarbeiten diesbezüglich noch andauern und die Kausalität nicht klar ist. Wie von Krueger und Stone beispielsweise festgehalten wurde, besteht zwischen dem Gesundheitszustand der Menschen und ihrem subjektiven Wohlbefinden eine positive Korrelation. Es ist jedoch möglich, dass sich eine geringe Lebensqualität negativ auf die Gesundheit auswirkt, anstatt dass umgekehrt ein schlechter Gesundheitszustand eine geringe Lebensqualität zur Folge hat. In Wirklichkeit verläuft die Kausalität in beide Richtungen. In Zukunft wird es auch wichtig sein, zu evaluieren, wie sich ein geringeres subjektives Wohlbefinden auf das Vertrauen und die Einstellung der Bürger gegenüber der Funktionsweise des politischen Systems auswirkt.

In diesem Buch und im Begleitband haben wir die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Aspekten hervorgehoben, die in diesem Kapitel erörtert wurden. Das gilt insbesondere für das subjektive Wohlbefinden. Wie wir gerade festgehalten haben, hat ein Wirtschaftsabschwung Auswirkungen auf die Unsicherheit. Die wirtschaftliche Unsicherheit beeinträchtigt aber auch die Gesundheit, und der Gesundheitszustand sowie die Unsicherheit beeinflussen wiederum das subjektive Wohlbefinden. Arbeitslosigkeit oder auch nur die Gefahr der Arbeitslosigkeit sorgen für wirtschaftliche Unsicherheit und beeinträchtigen das subjektive Wohlbefinden. Diese Zusammenhänge zu erkennen, ist aus mindestens zwei Gründen wichtig. Zum einen hilft uns diese Erkenntnis, die vielfältigen Kanäle besser zu verstehen, über die Politikänderungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das gesellschaftliche Wohlergehen beeinflussen können. Zum anderen schärft sie unser Bewusstsein dafür, dass es in vielen Fällen zu Multiplikatoreffekten kommen kann. Das gilt nicht nur für die positiven Effekte, auf die wir den Fokus legen (wie z. B. die Vorteile einer expansiv ausgerichteten Fiskalpolitik für das BIP), sondern auch für indirekte Effekte – durch die Verringerung der wirtschaftlichen Unsicherheit, die Zunahme des Humankapitals und die Stärkung der Vermögensbildung. All diese Faktoren bilden zusammen das, was uns wirklich interessiert – die Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf das Leben der Menschen.

3.7.1. Technische Probleme

Im Kommissionsbericht von 2009 wird argumentiert, dass das subjektive Wohlbefinden selbst bereits ein multidimensionales Konstrukt ist, das mehrere unterschiedliche Aspekte umfasst, wie Lebenszufriedenheit, positive und negative Erfahrungen sowie Eudämonie (Streben nach einem guten, sinnvollen Leben). Für jeden dieser Aspekte bedarf es eigener Indikatoren und eines besseren Verständnisses der Einflussfaktoren.

Bei Bewertungsindikatoren werden die Menschen aufgefordert, über ihr Leben nachzudenken und es zu evaluieren. Erhebungsfragen können Aufschluss darüber geben, wie Menschen ihr derzeitiges Leben insgesamt einschätzen. Messergebnisse, die auf diesen Erhebungsfragen basieren, scheinen im Großen und Ganzen mit den getroffenen Entscheidungen in Einklang zu stehen, da Menschen ihre Entscheidungen generell auf der

Basis der zu erwartenden Auswirkungen auf ihre eigene Lebenszufriedenheit treffen. Es geht hier also um das ökonomische Standardkonzept des „Nutzens“.

Erfahrungsindikatoren sind anders: Sie befassen sich mit den Gefühlen, Emotionen und Gefühlszuständen einer Person (Freude, Traurigkeit, Schmerz) zu einem gegebenen Zeitpunkt. Die Messwerte dieser Indikatoren hängen von der Resilienz und Anpassungsfähigkeit des Einzelnen ab.

Eudämonie misst, inwieweit eine Person der Ansicht ist, dass ihr Leben Sinn und Zweck hat, was auch mit der psychischen Verfassung einer Person zusammenhängt.

Diese verschiedenen Indikatoren führen manchmal zu unterschiedlichen Beurteilungen des Wohlbefindens einer Person. Sie werden außerdem von verschiedenen Variablen beeinflusst, was wiederum Auswirkungen auf das beobachtete Verhalten hat. Ein besseres Verständnis der Unterschiede ist Gegenstand laufender Forschungsarbeiten.

In den meisten Selbstauskünften analysieren die Befragten vergangene Erfahrungen und sprechen nicht über ihr aktuelles subjektives Wohlbefinden. Dabei kann es zwischen vergangenen und aktuellen Erfahrungen manchmal beachtliche Unterschiede geben. Werden Eltern beispielsweise aufgefordert, Fragen zu ihren *derzeitigen* Erfahrungen mit der Erziehung eines Kleinkinds zu beantworten, fallen die Antworten häufig weniger positiv aus als einige Jahre später. Beide Situationen geben Aufschluss über wichtige und unterschiedliche Aspekte des Wohlbefindens. Allerdings ist für viele Zwecke, darunter auch das Verständnis von Entscheidungsprozessen und gewissen anderen Faktoren, wie dem Gesundheitszustand, die Beurteilung der aktuellen Situation besonders relevant. Um einige Probleme zu vermeiden, die durch diese unterschiedlichen subjektiven Einschätzungen entstehen, sollte die Erfassung von Echtzeit- oder Nahzeitdaten gefördert werden, insbesondere wenn es um die Erfassung von Erfahrungen und Gefühlen geht. Die Sammlung von Echtzeitdaten ist aber kostenaufwendig und manchmal unmöglich. Deshalb sind Fragen zu den Erfahrungen am Vortag mittlerweile die Norm.

Die Reihenfolge, in der die Fragen gestellt werden – die in allen Haushaltserhebungen ein methodisches Problem darstellt –, ist in Erhebungen, die Fragen zum subjektiven Wohlbefinden enthalten, besonders wichtig. Im Erhebungsdesign muss daher auf die Reihenfolge besonders geachtet werden. Auch die interpersonelle Vergleichbarkeit stellt ein Problem dar. Verschiedene Gruppen der Bevölkerung interpretieren die Fragen möglicherweise unterschiedlich oder haben unterschiedliche Bezugspunkte. Wie kann man wissen, ob es einem Italiener, der sein subjektives Wohlbefinden auf einer Skala von 0-10 mit 3 beurteilt, wirklich schlechter geht als einem Franzosen, der seine Lebensqualität mit 4 einstuft? Probleme der interpersonellen Vergleichbarkeit dieser Art belasten die Wohlfahrtsökonomie seit Langem. Dieser Zweig der Volkswirtschaft befasst sich schwerpunktmäßig mit der Beurteilung der Leistung von Wirtschaftssystemen. Uns fehlen derzeit die notwendigen Belege, um beurteilen zu können, ob die interpersonellen Unterschiede bei der Nutzung der Antwortskalen zufallsbedingt sind (und sich in großen Stichproben entsprechend ausgleichen) oder systematisch in Gruppen und Ländern auftreten. In Forschungsarbeiten zum subjektiven Wohlbefinden wird untersucht, wie diese Probleme der interpersonellen Vergleichbarkeit bewältigt werden können (z. B. durch Vignetten, d. h. konkrete Beispiele von Personen und ihrem Verhalten, die von Erhebungsteilnehmern eingestuft und dann als Maßstab für die Skalierung ihrer eigenen Antworten verwendet werden). Darüber hinaus gibt es Empfehlungen in Bezug auf die Formulierung der Fragen, das Antwortformat, den Erhebungsmodus und die Kontexteffekte, die beschreiben, wie Messfehler beherrscht und reduziert werden können. Forschungsarbeiten, in denen die Bedeutung kultureller Effekte bei Antworten auf Fragen zum subjektiven Wohlbefinden

untersucht wird, kommen außerdem zu dem Ergebnis, dass diese Effekte zwar signifikant sind, aber nur einen Bruchteil der zwischen den Ländern bei der Evaluierung der Lebensqualität bestehenden Unterschiede erklären (Exton, Smith und Vandendriessche, 2015). Ganz allgemein gilt, dass *Veränderungen* bedeutsam sein können, wenn beim Vergleich von Niveaus Ungewissheit herrscht. Wir können also beurteilen, wie Veränderungen der Lebensumstände das subjektive Wohlbefinden der Menschen beeinflussen. Dies wird in der nachstehenden Diskussion veranschaulicht.

3.7.2. Weitere Erkenntnisse

Der Zusammenhang zwischen subjektivem Wohlbefinden und Einkommen ist seit Langem Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten. Aus frühen Studien zur Glücksforschung (Easterlin, 1974) geht hervor, dass sich das durchschnittliche subjektive Wohlbefinden (Evaluierung der Lebensqualität) nicht mehr erhöht, sobald Länder ein gewisses Pro-Kopf-BIP erreicht haben. Es sind große Anstrengungen unternommen worden, um dieses „Paradoxon von Easterlin“ zu erklären. Hängt das subjektive Wohlbefinden beispielsweise mit der *relativen* Position des Einzelnen zusammen, dürfte diese relative Position bei einer Verdopplung der Einkommen für alle unverändert bleiben. Auch das subjektive Wohlbefinden bliebe in diesem Fall unverändert. Dank neuerer Studien haben wir heute ein besseres Verständnis des Zusammenhangs zwischen dem BIP und dem subjektiven Wohlbefinden (Stevenson und Wolfers, 2012), auch wenn viele Aspekte dieses Zusammenhangs noch unklar bleiben. Wir wissen beispielsweise, dass Form und Stärke des Zusammenhangs davon abhängen, welcher Aspekt des subjektiven Wohlbefindens (die evaluative, erfahrungsbasierte oder eudämonistische Dimension) untersucht wird. Auf niedrigeren Einkommensniveaus ist der Zusammenhang zwischen BIP und subjektivem Wohlbefinden in allen Dimensionen positiv. Anders ist es auf höheren Einkommensebenen. Hier besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem evaluativen Wohlbefinden und dem Pro-Kopf-BIP, nicht aber zwischen dem erfahrungsbasierten Wohlbefinden und dem Pro-Kopf-BIP (Kahneman und Deaton, 2010).

Wir wissen auch, dass neben dem Einkommen viele andere Faktoren das subjektive Wohlbefinden beeinflussen (Helliwell, Layard und Sachs, 2018). Berufstätigkeit, gute Gesundheit, enge Beziehungen oder einfach Kontakte zu anderen Menschen zählen zu den wichtigsten Faktoren, wobei in den wissenschaftlichen Arbeiten noch viele weitere Faktoren identifiziert wurden. Es überrascht sicherlich niemanden, dass beispielsweise auch die Umweltbedingungen und eine saubere Luft zum subjektiven Wohlbefinden beitragen. Es sind auch eindeutige Belege dafür vorhanden, dass Kindheitserfahrungen für das subjektive Wohlbefinden von Erwachsenen von Bedeutung sind. Das Gleiche gilt für die Resilienz der Menschen, d. h. ihre Fähigkeit, sich von erlittenen Schocks zu erholen. Die Lebensqualität in der Kindheit und die emotionale Gesundheit von Kindern sind solide Prädiktoren für eine hohe Lebenszufriedenheit im Erwachsenenalter (Layard et al., 2014).

Untersuchungen des subjektiven Wohlbefindens geben Aufschluss darüber, wie es Menschen über den gesamten Lebenszyklus geht. Natürlich gibt es andere Indikatoren, wie beispielsweise Depressionen und Suizide. Diese könnten aber als Indikatoren betrachtet werden, die „Extremzustände“ des subjektiven Wohlbefindens erfassen. Wie Krueger und Stone in ihrem Kapitel im Begleitband darlegen, verläuft die Kurve der Lebenszufriedenheit in den meisten westlichen Ländern im Hinblick auf das Alter in U-Form. Dieser Verlauf trifft nicht auf das erfahrungsbasierte Wohlbefinden zu (das unter jungen Menschen oft gering ist) und in ärmeren Ländern nicht beobachtet wird (Steptoe, Deaton und Stone, 2015). Dieser Zusammenhang bleibt über verschiedene Geburtskohorten bestehen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Lebensprioritäten der Menschen mit zunehmendem

Alter verändern (und das Einkommen eine immer geringere Rolle spielt), was wiederum bedeutet, dass die auf die älteren Generationen zugeschnittenen Maßnahmen sich auf eine Reihe von Aspekten konzentrieren sollten, die über die Einkommenssicherheit im Alter hinausgehen.

Unterschiede im subjektiven Wohlbefinden beispielsweise zwischen Personen in unterschiedlichen Altersgruppen oder Lebensumständen können die Verteilungsanalyse ebenfalls bereichern. An anderer Stelle in dieser Publikation und auch im Begleitband ist von „Ungleichheiten“ die Rede. Die bedeutendsten Ungleichheiten betreffen aber vielleicht das subjektive Wohlbefinden. Diese sollten systematischer gemessen und erfasst werden.

3.7.3. Weitere wissenschaftliche Arbeiten

Unsere bisherigen Diskussionen (und noch stärker das Kapitel von Krueger und Stone) haben die Aufmerksamkeit bereits auf viele Bereiche gelenkt, in denen es weiterer Forschungsarbeiten bedarf. So haben wir beispielsweise festgestellt, dass es Indikatoren für die verschiedenen Aspekte des subjektiven Wohlbefindens gibt. Es kommt entscheidend darauf an, die Beziehungen der Indikatoren untereinander, die Faktoren, die sie beeinflussen und ihre Folgen besser zu verstehen.

Die Agenda zur *Wohlstandsmessung* ist sehr umfassend und die darin enthaltenen Indikatoren sind miteinander verknüpft. Wir haben bereits festgestellt, wie wichtig das subjektive Wohlbefinden als Vermittlungsvariable ist. Sobald wir über bessere Kennzahlen zur Messung der wirtschaftlichen Unsicherheit verfügen, werden wir beispielsweise besser beurteilen können, wie die wirtschaftliche Unsicherheit das subjektive Wohlbefinden beeinflusst. Und sobald uns bessere Indikatoren für das Vertrauen zur Verfügung stehen, können wir besser einschätzen, wie subjektives Wohlbefinden das Vertrauen beeinflusst und entsprechend die Bestimmungsfaktoren des gesellschaftlichen Wohlergehens in einer umfassenderen Perspektive darstellen.

Bei der Erfassung der Daten zum subjektiven Wohlbefinden sind große Fortschritte erzielt worden. Diese sind aber noch lange nicht ausreichend, insbesondere wenn wir Veränderungen im Zeitverlauf (wie sie beispielsweise bei einem Wirtschaftsabschwung erfolgen) oder im Ländervergleich beurteilen sollen. Eine kostengünstige Methode, mehr Daten zum subjektiven Wohlbefinden bereitzustellen, besteht darin, die bereits existierenden Erhebungen um Fragen zum subjektiven Wohlbefinden zu ergänzen. Wir ermutigen die nationalen Statistikämter, die regelmäßige, häufige und standardisierte Erhebung von Daten zum subjektiven Wohlbefinden auf der Grundlage der *OECD-Leitsätze* fortzusetzen.

3.8. Wirtschaftliche Unsicherheit

Am Ende der 1990er Jahre befragte die Weltbank im Rahmen des Projekts *Voices of the Poor* rd. 60 000 in Armut lebende Menschen in 60 Ländern der Welt (Deepa et al., 2000). Den Armen wurde dabei die Frage gestellt, welche Aspekte ihres Lebens die größten Härten darstellten. Nach der naheliegenden Einkommensarmut nannten sie das Gefühl der wirtschaftlichen Unsicherheit.

Die Besorgnis über die wirtschaftliche Sicherheit wuchs während der Finanzkrise von 2008. Selbst noch nicht entlassene Arbeitskräfte erkannten aufgrund der drastisch steigenden Arbeitslosenquote, dass ihr Arbeitsplatz gefährdet war. Schätzungen zufolge haben in den OECD-Ländern zwischen dem letzten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2010, als die Beschäftigungsquote ihren Tiefstand erreichte, mehr als 12 Millionen Arbeitskräfte

ihren Arbeitsplatz verloren. Mittelständische Unternehmen verzeichneten starke Umsatzrückgänge, die viele an den Rand der Insolvenz brachten, während viele andere tatsächlich Pleite gingen. Von der Abnahme des Wertpapier- und des Wohnimmobilienvermögens waren viele Menschen betroffen, insbesondere diejenigen, die sich bereits im Ruhestand befanden oder kurz davorstanden. Schul- und Studienabsolventen machten sich Sorgen, ob sie einen Arbeitsplatz finden würden, vor allem einen, der ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen entsprechen würde. In Ländern, in denen ein Hochschulstudium in der Regel über ein Studiendarlehen finanziert wird, sorgten sich die Absolventen, ob sie allein für die Rückzahlung ihrer Schulden ausreichend verdienen würden.

Die Auswirkungen der Krise auf das Gefühl der wirtschaftlichen Unsicherheit waren möglicherweise umso größer, als weite Teile der Gesellschaft bereits vor der Krise infolge von Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik einer wachsenden Unsicherheit ausgesetzt waren. In von Deindustrialisierung geprägten Weltregionen haben sich beispielsweise die Lebensaussichten verschlechtert. Da die Sozialschutzsysteme, die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Beschäftigungspolitik häufig unzureichend waren, entstand eine hohe Unsicherheit.

Es ist daher selbstverständlich, dass das Thema der wirtschaftlichen Sicherheit heutzutage ein größeres Anliegen ist als zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Kommissionsberichts im Jahr 2009, und zwar nicht nur für die Bürger, sondern auch für die Ökonomen und die politischen Entscheidungsträger.

Wie von Jakob Hacker in Kapitel 8 im Begleitband angeführt, ist wirtschaftliche Unsicherheit ein wichtiger Aspekt der Lebensqualität. Wenn die Länder diesem Aspekt nicht genügend Aufmerksamkeit schenken, war dies auf die unzureichende Berücksichtigung in unseren allgemein verwendeten Statistiken zurückzuführen.

Wir konzentrieren uns hier zwar auf die wirtschaftliche Sicherheit, die Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher Sicherheit und anderen Formen der Sicherheit ist jedoch unscharf. In Ländern, wie den Vereinigten Staaten, in denen die Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung unzureichend ist, wodurch sich insbesondere Personen mit begrenztem Einkommen einer hohen gesundheitlichen Unsicherheit gegenübersehen, ist die wirtschaftliche Unsicherheit groß. Ein wichtiger Faktor für die Privatinsolvenz in den Vereinigten Staaten sind längere Krankheiten oder hohe Gesundheitsausgaben für bestimmte Familienmitglieder. In Ländern mit hoher physischer Unsicherheit ist die Bevölkerung zudem dem Risiko eines schweren Vermögensverlusts durch Diebstahl ausgesetzt.

3.8.1. Das Konzept der wirtschaftlichen Unsicherheit

Hacker definiert wirtschaftliche Unsicherheit als „Grad der Anfälligkeit von Einzelpersonen (oder Privathaushalten) gegenüber wirtschaftlichen Verlusten“. Diese weit gefasste Definition umfasst drei Elemente: 1. die Wahrscheinlichkeit eines ungünstigen Ereignisses (*Schock*), 2. die negativen Folgen dieses Schocks (*Verlust*) und 3. die Schutzmöglichkeiten, um diese Verluste zu verhindern oder zu decken (*Puffer*). Alle drei Elemente sind dieser Definition inhärent: eine bestimmte Wahrscheinlichkeit eines ungünstigen Ereignisses, bestimmte negative wirtschaftliche Folgen bei Eintritt dieses Ereignisses sowie bestimmte Schutzvorkehrungen (von der formalen Versicherung über die informelle Risikoteilung bis hin zur Selbstversicherung durch Ersparnisse und dergleichen), die den Effekt der Verluste u. U. ausgleichen oder verringern. All diese Elemente der wirtschaftlichen Sicherheit sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Indikatoren für die Erfassung der allgemeinen wirtschaftlichen Unsicherheit zu entwickeln.

Unterscheiden lässt sich zudem innerhalb dieser Definition zwischen der „beobachteten“ (bzw. objektiven) Unsicherheit, wenn Analysten Wirtschaftsdaten nutzen, um zu bestimmen, ob Einzelne oder private Haushalte in gewisser Weise Gefahr laufen, eine starke Verminderung z. B. des Konsums zu erleiden (was möglicherweise darin zum Ausdruck kommt, dass ein hoher Anteil innerhalb einer bestimmten Gruppe eine derart starke Verminderung erfährt), und der „gefühlten“ (bzw. subjektiven) Unsicherheit, die die empfundene Vulnerabilität von Einzelpersonen widerspiegelt. Anhand des Indikators der gefühlten Unsicherheit geben Einzelne Aufschluss über ihre subjektive Reaktion auf ihre wirtschaftliche Situation, sei es durch Erhebungen, Experimente oder sonstige Erfassungsmethoden.

3.8.2. Die Einflussfaktoren der zunehmenden wirtschaftlichen Unsicherheit

Bereits vor der Finanzkrise äußerten Bürger und Entscheidungsträger in fortgeschrittenen Demokratien Besorgnis darüber, dass sich die wirtschaftliche Sicherheit verringerte. In Entwicklungsländern sahen sich die Regierungen mit neuen wirtschaftlichen Risiken konfrontiert, da die Menschen in Lohnarbeit überwechselten und die traditionelle Risikostreuung durch die Familie abnahm. Sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern richteten sich die Befürchtungen der Öffentlichkeit auf den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, z. B. auf die raschen Veränderungen, die in vielen Ländern durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt, die steigenden Gesundheitskosten und die niedrigeren Rentenleistungen (insbesondere gegenüber früheren Arbeitsverdiensten) bedingt waren, sowie auf die Rolle von Regierungen, Märkten und privaten Haushalten bei der Bewältigung der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken.

Wirtschaftliche Unsicherheit ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen Schocks, Effekten und Puffern, wobei Veränderungen bei einem der drei Elemente die wirtschaftliche Unsicherheit erhöhen können. Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur oder der Wirtschaftspolitik können die wirtschaftliche Unsicherheit in der Bevölkerung vergrößern, indem sie die Wahrscheinlichkeit eines negativen Schocks oder dessen Effekts steigern oder die Puffer reduzieren, die verfügbar sind, um auf Schocks zu reagieren. So haben beispielsweise Veränderungen der Familienstrukturen, die mit einer höheren Wahrscheinlichkeit des Alleinlebens einhergehen, einen geringeren Schutz durch die Familie zur Folge. Es wurde angeführt, dass die finanzielle Globalisierung den Ländern ein besseres Risikomanagement ermöglichen würde: Kredite würden in schlechten Zeiten aufgenommen und in guten zurückgezahlt. In den meisten Ländern (und für einen Großteil der Bevölkerung) hat sie aber zu einer höheren Volatilität und Unsicherheit geführt, wobei die Kapitalströme in der Regel eher prozyklisch als antizyklisch gewesen sind. Die Digitalisierung erhöht zwar die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher und bietet Zugang zu neuen Dienstleistungen. Sie nährt allerdings auch die Befürchtungen über die Auswirkungen von Robotik und künstlicher Intelligenz im Hinblick auf die Verdrängung von Arbeitsplätzen und ganzen Berufen, was die Angst vor Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten verstärkt.

Die Risiken, die zu wirtschaftlichen Verlusten führen können, sind vielfältig und gehen über den eng definierten wirtschaftlichen Bereich hinaus. Während manchen Risiken in Sozialversicherungsprogrammen Rechnung getragen wird (z. B. Arbeitslosigkeit, Behinderung, Krankheit, Alter), bleiben andere oftmals unberücksichtigt (etwa die Bedürfnisse im Fall der Langzeitpflege von gebrechlichen älteren Menschen, im Fall von psychischen Gesundheitsproblemen und im Fall von häufigen Wechseln zwischen Niedriglohnarbeit und Arbeitslosigkeit) oder werden durch Programme angegangen, die ursprünglich für

frühere Risiken konzipiert wurden (wie die Programme für Kriegswitwen in den Vereinigten Staaten, die heutzutage auf die Bedürfnisse von alleinerziehenden Müttern ausgerichtet sind).

Viele in den letzten Jahren eingeleitete Sozialschutz- und Gesundheitsreformen, die entweder auf eine Eindämmung der Kosten oder eine Ausweitung des Versicherungsschutzes abzielten, haben die verfügbaren Puffer reduziert oder die Risiken auf diejenigen verlagert, die sich nicht so gut absichern konnten. Wie weiter unten erörtert, hatte die Straffung der Sozialschutzsysteme als Nebeneffekt, dass die wirtschaftliche Unsicherheit zugenommen hat. In Entwicklungsländern erfolgte die Abnahme der durch die familiären Unterstützungssysteme gebotenen Sicherheit in der Regel rascher als die Einrichtung öffentlicher Sozialschutzsysteme. Analog dazu hat sich das Risiko in fortgeschrittenen Volkswirtschaften durch den Übergang von leistungsbezogenen zu beitragsbezogenen Systemen von den Alterssicherungssystemen auf die älteren Menschen verschoben.

Selbst gute Systeme der sozialen Sicherung kompensieren nicht in vollem Umfang die durch die makroökonomische Volatilität bedingte Zunahme der wirtschaftlichen Unsicherheit. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ein Einkommensverlust in einer bestimmten Höhe stärker gewichtet wird als ein Einkommenszuwachs in gleicher Höhe („Verlustaversion“, wie weiter oben erwähnt). Diese Erkenntnis legt den Schluss nahe, dass sich die makroökonomische Politik stärker darauf konzentrieren sollte, Konjunkturschwankungen auszugleichen, als zu versuchen, eine möglichst hohe BIP-Wachstumsrate zu erzielen.

Durch die wachsende Einkommensungleichheit erhöht sich auch die wirtschaftliche Unsicherheit: Da die Sprossen der Einkommensleiter weiter auseinanderliegen, ist das Abgleiten auf eine tiefere Sprosse folgenschwerer. Arbeitsmarktreformen zur Steigerung der Flexibilität haben den Ermessensspielraum der Arbeitgeber ausgeweitet. Sie haben aber auch die wirtschaftliche Unsicherheit der Arbeitskräfte erhöht, außer in den Ländern, in denen das Arbeitslosengeld angehoben und Unterstützungsmaßnahmen für eine rasche Wiederbeschäftigung eingeführt wurden.

3.8.3. Folgen

Die Folgen wirtschaftlicher Unsicherheit können für den Einzelnen wie auch für die Gesamtgesellschaft sowohl wirtschaftlich als auch politisch schwerwiegend sein. Wirtschaftliche Unsicherheit ist eine Ursache von Stress und Elend auf der ganzen Welt. Wenn sich Personen, die gerade so über die Runden kommen, um die Zukunft sorgen und wissen möchten, wie sich diverse Risiken auf sie auswirken könnten, sind sie kaum in der Lage, gute Entscheidungen zu treffen, auch nicht wenn es um die Faktoren geht, die ihr künftiges Wohlergehen beeinflussen. Wirtschaftliche Unsicherheit verursacht nicht nur aktuelle, sondern auch künftige Kosten.

Eine Zunahme der wirtschaftlichen Unsicherheit wirkt sich über viele andere Kanäle auf die Lebensqualität und die Wirtschaftsleistung aus. So wird die Arbeitsautonomie durch die Angst vor dem Arbeitsplatzverlust verringert. Die Arbeitszufriedenheit sinkt und damit auch das allgemeine Wohlbefinden. Angesichts wachsender wirtschaftlicher Unsicherheit und unzureichender Sicherheitsnetze sind die Menschen weniger risikobereit, was das Wirtschaftswachstum und die Unternehmertätigkeit beeinträchtigt.

Wirtschaftliche Unsicherheit unterscheidet sich konzeptionell von Armut. Sie betrifft einen wesentlich größeren Teil der Bevölkerung als Armut. Oberhalb der Armutsgrenze liegende,

aber dennoch armutsgefährdete Personen können große wirtschaftliche Unsicherheit empfinden. Aufgrund der stärkeren Verbreitung führt ein wachsendes Gefühl der wirtschaftlichen Unsicherheit eher zu einer Verschiebung der politischen Macht als eine Veränderung der Armutsquote. Vielleicht wäre die Zunahme der Stimmenanteile populistischer Parteien nach der Krise weniger überraschend gewesen, wenn die größere wirtschaftliche Unsicherheit erkannt worden wäre, die in weiten Teilen der Bevölkerung durch die Krise und die anhaltenden strukturellen und politischen Veränderungen ausgelöst wurde.

Wie wir bereits festgestellt haben, erhöht sich die wirtschaftliche Unsicherheit im Fall eines schweren Abschwungs. Wirtschaftliche Unsicherheit kann den Abschwung aber auch vertiefen und ausweiten: Personen, die sich um ihre Zukunft sorgen, zögern möglicherweise Ausgaben zu tätigen, gerade in einer Zeit, in der solche Ausgaben die Erholung ankurbeln könnten.

3.8.4. Marktversagen und Politikmaßnahmen

Man könnte sich fragen, warum sich die wirtschaftliche Sicherheit nicht in den Marktpreisen widerspiegelt, wenn der Einzelne die Sicherheit so schätzt, wie er den Nährstoffgehalt von Nahrungsmitteln schätzt? Sollte der Mehrwert von Marktprodukten, die zur Verringerung der Unsicherheit konzipiert sind, nicht in einem höheren BIP zum Ausdruck kommen?

Bis zu einem gewissen Grad ist dies bereits der Fall. Der Markt bietet Versicherungen, die zur Verringerung der wirtschaftlichen Unsicherheit beitragen. Der Wert der betreffenden Produkte (der Überschuss des Preises dieser Produkte, d. h. der ausgezahlten Leistungen, über ihre Kosten, d. h. die an die Versicherungsmitarbeiter gezahlten Gehälter) ist tatsächlich im BIP erfasst. Doch aufgrund von Informationsasymmetrien, Transaktionskosten und sonstigem Marktversagen gibt es für viele wichtige Risiken keine Versicherungsmärkte.

Es wurden soziale Sicherungssysteme geschaffen, um diesem Marktversagen entgegenzuwirken und die mit Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung, Verwitwung und Alter verbundene wirtschaftliche Unsicherheit zu reduzieren. Die jüngsten Reformen haben jedoch oft zu einer Verlagerung der Risiken vom Staat auf den Einzelnen und vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer geführt. Sie haben zudem die „Vergemeinschaftung“ von Risiken verringert. Betrachten wir z. B. die Risiken für die wirtschaftliche Sicherheit im Alter. Vor Einführung der staatlichen Altersrente (in den Vereinigten Staaten als *social security* bezeichnet) war der private Markt nicht in der Lage, regelmäßige Rentenzahlungen zu leisten (d. h. anspruchsberechtigten Personen aus dem angesammelten Vermögen bis zu ihrem Lebensende einen festen Geldbetrag zu zahlen). Auch heute noch sind die Transaktionskosten für eine regelmäßig ausgezahlte Rente hoch. Der Erwerb einer langfristigen Anleihe ist deswegen oder aufgrund von Informationsasymmetrien oder sonstigem Marktversagen häufig vorteilhafter als der Abschluss einer privaten Rentenversicherung. Allerdings wird infolge der Reformen der staatlichen Rentensysteme stärker auf den privaten Sektor gesetzt. Dem *EU Pension Adequacy Report* zufolge könnte die Teilprivatisierung der staatlichen Rentenversicherung im Vereinigten Königreich für männliche Durchschnittsverdiener eine Kürzung der projizierten Rentenleistungen um 52 % bewirkt haben (Europäische Kommission, 2018, S. 114). Ganz allgemein haben sich die Risiken durch den Übergang von leistungsbezogenen zu beitragsbezogenen Systemen von den Unternehmen auf die Arbeitskräfte verschoben, obwohl erstere generell besser in der Lage sind, diese Risiken zu tragen und zu steuern.

Es gibt zahlreiche Studien über die Tatsache, dass Marktversagen auf Risikomärkten weitverbreitet ist. Sozialversicherungsprogramme wurden eingerichtet, um das Versagen von Versicherungsmärkten zu kompensieren. Sie sind häufig effizienter als private Altersvorsorgesysteme, zum einen weil sie keine Werbekosten haben und zum anderen weil der private Sektor große Anstrengungen zum „Rahmabschöpfen“ unternimmt, um sicherzustellen, dass nur Personen mit dem geringsten Risiko versichert werden. Einige dieser öffentlichen Institutionen können als Ausdruck eines Gesellschaftsvertrags betrachtet werden, der aus einem demokratischen Prozess entsteht. Wenn diese Gesellschaftsverträge zu kostspielig werden, müssen Politikreformen, die darauf abzielen, die Sozialschutzsysteme finanziell tragfähig zu machen, dem Risiko entgegenwirken, dass sie möglicherweise auch die wirtschaftliche Unsicherheit von gefährdeten Bevölkerungsgruppen erhöhen.

Wenn unsere Indikatoren die Nutzeffekte nicht erfassen, die die soziale Absicherung durch eine größere wirtschaftliche Sicherheit bietet, stehen tendenziell ihre Kosten im Vordergrund, während ihr Nutzen unterschätzt wird. Der Übergang zu einem schlankeren Wohlfahrtsstaat ist daher zum Teil eine Folge der nicht sachgerechten Berücksichtigung dessen Leistungen.

Diese Nutzeffekte sind natürlich größer als nur der Wert der höheren individuellen Sicherheit. Wenn besser abgesicherte Menschen aufgrund einer guten Sozialversicherung produktiver sind und/oder produktivere, aber risikoreichere Tätigkeiten ausüben können, dann geht es der Gesellschaft besser. Einige der Vorteile der Produktivitätssteigerung werden durch die Besteuerung im öffentlichen Interesse erfasst.

Bedenken im Hinblick auf Moral-Hazard-Risiken (Negativanreize) implizieren, dass eine vollständige Absicherung nicht immer erwünscht ist. Der Angriff auf die soziale Absicherung geht jedoch über das Maß hinaus, das sich so rechtfertigen lässt, vor allem heute, wo sich so viele wirtschaftlich unsicher fühlen. Klar ist, dass wir unsere Indikatoren für wirtschaftliche Unsicherheit verbessern und Politikmaßnahmen neben anderen Zielen auch nach ihrer Wirkung auf die wirtschaftliche Sicherheit bewerten müssen.

Sowohl durch die Globalisierung als auch durch den technologischen Wandel steigt die Wahrscheinlichkeit, dass viele der oben genannten Risiken eintreten. Daher sollten die zunehmenden Risiken mit einer höheren und/oder anderen (statt geringeren) sozialen Absicherung einhergehen. Dies umfasst die Übertragbarkeit erworbener Ansprüche zwischen Beschäftigungsverhältnissen und Wohnsitzländern und Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, um die Resilienz der Bevölkerung im Fall eines negativen Schocks zu erhöhen. In jedem Fall wäre es jedoch besser, die Auswirkungen der Globalisierung und des technologischen Wandels auf die wirtschaftliche Unsicherheit explizit ex ante zu berücksichtigen, anstatt lediglich ihre Effekte ex post zu bewältigen.

3.8.5. Indikatoren

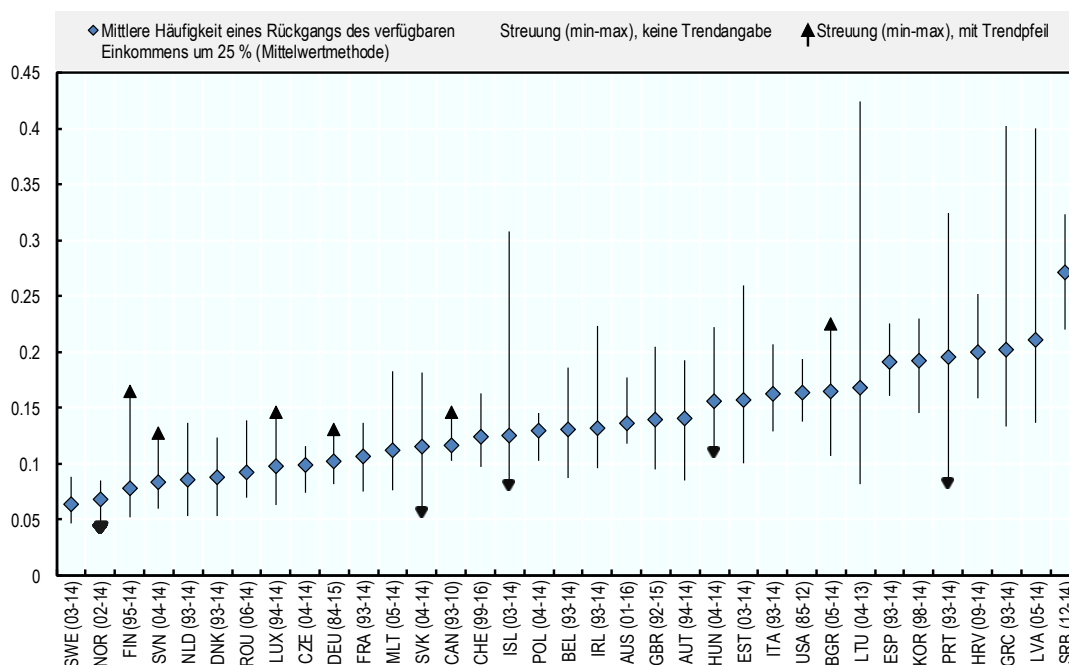
Bei der Gestaltung von Indikatoren für wirtschaftliche Unsicherheit werden zwei wichtige Unterscheidungen vorgenommen. Erstens wird wie weiter oben erwähnt eine Unterscheidung zwischen objektiven und subjektiven Indikatoren gemacht. Zweitens wird unterschieden zwischen Indikatoren-Dashboards für wirtschaftliche Sicherheit, die auf mehreren separaten Indikatoren basieren, und Mehrkomponentenindikatoren, mit denen die Sicherheit auf individueller oder Haushaltsebene in einer einzigen Kennzahl erfasst werden soll. Für viele Zwecke sind Dashboards gegenüber Gesamtindizes vorzuziehen, da letztere weniger transparent sind und von den gewählten Komponenten und Gewichtungen der Analysten abhängen.

Eine der größten Herausforderungen für Wissenschaftler und Statistikämter besteht darin, eine begrenzte Zahl an Messgrößen für wirtschaftliche Sicherheit zu ermitteln, die in einem breiter gefassten Dashboard von Indikatoren für Lebensqualität verwendet werden können. Diese ausgewählten Indikatoren sollten im Allgemeinen: 1. weitgehend zwischen den einzelnen Ländern vergleichbar sein, 2. über einen hinreichend langen Zeitraum zur Beobachtung von Veränderungen verfügbar sein, 3. eng mit der tatsächlichen Erfahrung der Menschen verknüpft sein und 4. den politischen Entscheidungsträgern bei ihren Bemühungen um wirtschaftliche Sicherheit hilfreiche Informationen liefern.

Erhebungen zur Bewertung der empfundenen wirtschaftlichen Sicherheit haben den Vorteil, dass sie die individuelle Wahrnehmung der wirtschaftlichen Bedingungen auf individueller und Haushaltsebene direkt erfassen. Sie weisen allerdings zwei Schwächen auf: Zum einen wurden solche Erhebungen seit geraumer Zeit nicht mehr durchgeführt. Zum anderen unterscheiden sich die Fragen in den nationalen Erhebungen, was Ländervergleiche erschwert. Die Erhebungsfragen lassen sich in drei Kategorien einteilen: 1. die allgemeine Beurteilung der Wirtschaftslage (wie der Auskunftgebende die Wirtschaftslage der Gegenwart oder der Vergangenheit empfindet), 2. die Einschätzung der Puffer, die dem Auskunftgebenden zur Verfügung stehen (z. B. wie lange er wirtschaftliche Härten vermeiden könnte, falls er mit einem negativen Schock konfrontiert wäre) und 3. die Erwartungen im Hinblick auf künftige Schocks (die voraussichtlichen wirtschaftlichen Bedingungen in der Zukunft oder die Sorgen über bestimmte Risiken, wie den Arbeitsplatzverlust). In Haushaltserhebungen sollten alle Arten von Fragen enthalten sein.

Die Schocks, mit denen ein Einzelner konfrontiert ist (die Wahrscheinlichkeit eines Schocks sowie das Ausmaß und die Dauer der Effekte) und die Größe der Puffer, die es dem Einzelnen ermöglichen, diesen Schocks zu begegnen, werden mit objektiven Messgrößen quantifiziert. Einer dieser Indikatoren, die Jacob Hacker in seinem Kapitel im Begleitband beschreibt, befasst sich mit dem Anteil der Bevölkerung, die einen erheblichen Einkommensverlust erlitten hat (d. h. einen Rückgang des um die Haushaltsgröße bereinigten individuellen Einkommens um mindestens 25 % von einem Jahr zum nächsten). Dieser Indikator, der auf Paneldaten von derselben Person im Zeitverlauf basiert, wird inzwischen in zahlreichen Industrieländern herangezogen. Er zeigt, dass zwischen den OECD-Ländern große Unterschiede bestehen (Abbildung 3.5), wobei in vielen Ländern eine wachsende Unsicherheit festzustellen ist.²⁸ Die anderen von Hacker erörterten objektiven Messgrößen behandeln die wesentlichen Merkmale (wie den Erfassungsgrad und den Leistungsumfang) öffentlicher Programme, die in verschiedenen Ländern zur Bewältigung von Risiken wie Arbeitslosigkeit, Behinderung, Alter usw. existieren.

Abbildung 3.5. Durchschnitt, Streuung und Entwicklung der Häufigkeit großer Einkommensverluste in den einzelnen Ländern



Anmerkung: Basierend auf folgenden Paneldatensammlungen: ECHP, EU-SILC, CPS, CNEF (BHPS, SOEP, HILDA, KLIPS, SHP, SLID). Für jedes Land ist der erfasste Zeitraum auf der horizontalen Achse angegeben. Im Gegensatz zur Prozentrechnung werden Zuwächse und Verluste bei der Mittelwertmethode symmetrisch berechnet (z. B. impliziert ein Einkommenszuwachs von 50 USD auf 100 USD eine prozentuale Veränderung um 100 %, aber eine symmetrische Veränderung um 67 %, während ein Einkommensverlust von 100 USD auf 50 USD eine prozentuale Veränderung um 50 %, aber eine symmetrische Veränderung um 67 % impliziert). Sie liegen im Spektrum zwischen +2 und -2.

Quelle: Hacker, J. (2018), "Economic security", in J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi und M. Durand (Hrsg.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307278-10-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933842147>

3.8.6. Weitere wissenschaftliche Arbeiten

Weitere Arbeiten sind erforderlich, um den besten Indikator auszuwählen, seine Merkmale zu verstehen und die Unsicherheit mit anderen Aspekten der wirtschaftlichen Leistung und des individuellen Wohlbefindens in Zusammenhang zu bringen. Die Verfügbarkeit verlässlicher und länderübergreifend vergleichbarer Daten ist daher ein entscheidendes Kriterium für die Entwicklung besserer Indikatoren für wirtschaftliche Sicherheit. Die existierenden Statistiken haben insbesondere drei Schwächen: Der Bestand an langfristigen und länderübergreifend vergleichbaren Paneldaten über das Einkommen verschiedener Personen ist begrenzt, der Großteil der Verwaltungsdaten erfasst Einzelpersonen im Zeitverlauf nur unzureichend, und Fragen zur wirtschaftlichen Unsicherheit werden in konventionellen Haushaltserhebungen nicht regelmäßig gestellt.

Die Kenngrößen komplexer Phänomene sind zwangsläufig unvollkommen, ebenso wie die Kennzahl des BIP. Das sollte uns aber nicht davon abhalten, weiter daran zu arbeiten. Wie von Jacob Hacker in seinem Kapitel beschrieben, folgt aus den bemerkenswerten Fort-

schritten bei der Messung der wirtschaftlichen Unsicherheit, dass die Länder die Auswirkungen von Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und der Wirtschaftspolitik auf die wirtschaftliche Unsicherheit nicht länger außer Acht lassen sollten. Die Politik und die statistische Praxis dürfen nicht etwas ignorieren, was für die Bevölkerung und das Gemeinwesen von herausragender Bedeutung ist.

3.9. Nachhaltigkeit

Die Bedeutung der *Nachhaltigkeit* wird durch die Bezeichnung der Ziele unterstrichen, die sich die Welt für die kommenden Jahrzehnte gesetzt hat: *Ziele für nachhaltige Entwicklung*. Wenn das heutige BIP-Wachstum auf Kosten künftiger Generationen geht, ist dies untragbar. Wenn wir über unser heutiges Handeln reflektieren, müssen wir dabei auch unser Vermächtnis an die Zukunft berücksichtigen. Wenn wir die Welt in einem schlechteren Zustand hinterlassen, dann geht unser eigener Wohlstand zulasten unserer Nachkommen. Ökonomen und Philosophen bezeichnen dies als *Generationengerechtigkeit*. Früher glaubte man, dass künftige Generationen automatisch bessergestellt sind als die jetzige. Es stellte sich dabei nur die Frage, um wie viel. Diese Annahme gilt heute nicht mehr.

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit muss bestimmt werden, ob die gegenwärtige Lebensqualität für künftige Generationen aufrechterhalten werden kann. Nachhaltigkeit hat von Natur aus mit Zukunft zu tun. Wie Yogi Berra (in Anlehnung an Niels Bohr) geistreich bemerkte, „Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen“. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit geht mit vielen Annahmen und normativen Entscheidungen einher. Wenn der Wohlstand (gemäß einer adäquaten Messung) steigt, kann die Gesellschaft in Zukunft vermutlich so leben wie heute, d. h. sie kann den Wohlstand pro Kopf wahren. Um dieses Ergebnis sicherzustellen, brauchen wir allerdings einen *umfassenden Wohlstandsindikator*. Zudem müssen wir die richtigen Bewertungen vornehmen. Im Kommissionsbericht aus dem Jahr 2009 wird dargelegt, dass sich die Indikatoren für nachhaltigen Wohlstand konzeptionell von den Indikatoren für *gegenwärtige* Lebensqualität unterscheiden, außer in dem Maße, in dem die gegenwärtige Lebensqualität auf individueller Ebene durch Ängste über die Nachhaltigkeit selbst beeinträchtigt wird.²⁹ Es ist möglich, dass die Lebensqualität heute durch den teilweisen Abbau des Kapitalstocks gesteigert wird, der für die Aufrechterhaltung der Produktion und des Wohlstands in Zukunft unerlässlich ist.

3.9.1. Ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit

Die unmittelbarste Bedrohung für die Nachhaltigkeit ist die *Umweltbelastung*. Wir leben in einer begrenzten Biosphäre. Bislang haben die Ökonomen diese Begrenzung ignoriert und Wirtschaftswachstumsmodelle *ohne Ende* konstruiert. Als der Club of Rome vor etwa einem halben Jahrhundert anfang, über *Die Grenzen des Wachstums* (Meadows et al., 1972) zu debattieren, kam eine Welle des technologischen Optimismus auf. Das Argument lautete: Wir sind innovativ, deshalb können wir unabhängig von den Begrenzungen der Erde um sie herum innovieren. Dieser Techno-Optimismus wird nun infrage gestellt, vor allem angesichts des wachsenden Bewusstseins für den Klimawandel, der durch die Anhäufung von Treibhausgasen in der Atmosphäre verursacht wird. Naturwissenschaftler haben daher für mehrere maßgebliche Arten von Naturkapital einen „sicheren Abstand“ (*safe operating space*) zu bestimmten Schwellenwerten beziffert (Rockström et al., 2009). Es könnte natürlich eine technologische Revolution geben. Im Wettlauf zwischen der Technologie und der Zerstörung der Erde durch den Menschen – des einzigen Planeten, den er zum Leben hat – sieht es allerdings so aus, als würde die Technologie verlieren. Wir

steuern auf disruptive Veränderungen in unserem Ökosystem zu: Temperaturen und Meeresspiegel steigen, Krankheitsüberträger und Wetterschwankungen nehmen zu. Es handelt sich dabei um eine Vielzahl von Veränderungen, die zumindest künftigen Generationen Kosten aufzubürden drohen, welche ihren Lebensstandard u. U. erheblich senken werden. Großstädte werden betroffen sein, und Hunderte Millionen, vielleicht Milliarden, Menschen werden umgesiedelt werden müssen. Die Welt ist mit unzähligen Umweltbedrohungen konfrontiert.

Die Krise von 2008 hat zudem gezeigt, dass möglicherweise das Wirtschaftssystem selbst nicht nachhaltig ist. Ein Großteil des vor der Krise beobachteten BIP-Wachstums basierte auf einer Blase, und als die Blase platzte, verpuffte auch der vermeintliche Wohlstand. Länder, die meinten, umsichtig zu handeln (wie Spanien und Irland), stellten fest, dass ihren Ausgaben Einnahmen aus Blasen gegenüberstanden. Familien, die meinten, ihre Schulden auch bei stagnierenden Löhnen erhöhen zu können, weil ihr Vermögen unter dem Einfluss der steigenden Wohnimmobilienpreise wuchs, wurden auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt. Sie hatten über ihre Verhältnisse gelebt, und die Versprechungen eines stetig steigenden Lebensstandards erwiesen sich als falsch: In weiten Teilen der fortgeschrittenen Länder war der Lebensstandard kaum besser als Jahrzehnte zuvor.

Die Kommission betonte 2009, wie wichtig es ist, die Nachhaltigkeit in all diesen Dimensionen zu betrachten. Sie war sich sehr wohl bewusst, dass die wirtschaftlichen Standardmessgrößen nichts davon erfassten, und beschäftigte sich daher mit der Frage, welche Indikatoren die Nachhaltigkeit am besten widerspiegeln. Die Kommission kam zu folgendem Konsens: *Wenn* die Märkte gut funktionierten, könnte eine umfassende Messgröße des „Kapitals“ eines Landes konzipiert werden, d. h. des Werts der Ressourcen, die eine Generation an die nächste weitergibt. Diese Messgröße würde sämtliche Kapitalformen berücksichtigen: Sach- und Wirtschaftskapital (Gebäude und Maschinen), Humankapital (und Wissenskapital), Naturkapital (Umweltressourcen) sowie Sozialkapital (Vertrauen und Beziehungen untereinander). Wenn wir unseren Nachkommen mehr Kapital hinterlassen, als wir geerbt haben, dann stehen unsere Nachkommen wahrscheinlich besser da. Ihr Lebensstandard wird mindestens so hoch sein wie der der heutigen Generation. Von einem solchen Wachstum können wir sagen, dass es nachhaltig ist. Hierbei handelt es sich um den *Kapitalansatz* für Nachhaltigkeit.

Die Kommission erkannte jedoch, dass dieser Ansatz, vor allem in seiner praktischen Umsetzung, viele Probleme aufwirft. Das erste und offensichtlichste Problem ist, dass zukunftsgerichtete Märkte häufig nicht sehr gut funktionieren. An den Wohnimmobilienmärkten entstand eine Blase, weil die Märkte den Wohnimmobilien einen übermäßig hohen Wert beimaßen. Fünfzig Jahre lang haben Ökonomen untersucht, warum die Märkte diese Preise so oft systematisch falsch bewerteten. Im Fall der natürlichen Ressourcen ist das Marktversagen noch offensichtlicher: Generell gibt es keinen festgesetzten Preis für CO₂-Emittenten oder Biodiversitätsverlust.³⁰

Das offensichtliche Scheitern einer Preisfestsetzung veranlasste die Kommission zu dem Vorschlag, in dem Indikatoren-Dashboard einige physische Indikatoren aufzunehmen, wie den CO₂-Fußabdruck oder die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre.

Im enger gefassten Bereich der Ökonomie müssen zudem einige Vermögensindikatoren herangezogen werden (siehe weiter unten). Leider wird das Augenmerk im öffentlichen Diskurs größtenteils auf die Bruttoverschuldung, insbesondere auf die Staatsverschuldung, gelenkt. In Kapitel 2 wurde betont, dass dies eine einseitige Sichtweise ist: Niemand würde bei einer Unternehmensbewertung nur die Schulden und nicht die Vermögenswerte be-

trachten. Auf die Gesamtbilanz kommt es an. Unvollständige Informationen sind gefährlich, denn die alleinige Fokussierung auf die Verschuldung kann die Länder dazu veranlassen, Maßnahmen zu ergreifen (wie die Kürzung produktiver Investitionen), die der Zunahme der Verbindlichkeiten zwar entgegenwirken, aber negative Folgen haben, sodass das betroffene Land insgesamt schlechter dasteht.

Andere Vermögensaspekte, wie das Sozial- und das Humankapital, stellen die Wohlbstandsmessung sogar vor noch größere Herausforderungen. Wie bereits erwähnt, entschied sich die HLEG, ihre Aufmerksamkeit nur auf einen Aspekt zu richten, nämlich auf das Vertrauen, einen wichtigen Bestandteil des Sozialkapitals (siehe weiter unten).

Wie von De Smedt, Giovannini und Radermacher in Kapitel 9 des Begleitbands dargelegt, besteht ein weiteres Problem des Kapitalansatzes darin, dass er einen simplen Kompromiss nahelegen könnte: Man könnte die Beeinträchtigung des Umweltkapitals einfach durch eine Erhöhung des Wirtschaftskapitals (Sachkapitals) kompensieren. Diese Argumentation veranlasste manche Ökonomen zu der Ansicht, dass es besser wäre, heute nichts gegen den Klimawandel zu unternehmen. Wir sollten einfach genug Geld (Wirtschaftskapital) beiseitelegen, damit künftige Generationen für den Fall eines voranschreitenden Klimawandels finanziell besser gestellt sind, indem wir ihnen insgesamt mehr Kapital hinterlassen.

Selbst zum Zeitpunkt des Kommissionsberichts hatten wir Zweifel an dieser Argumentation. Der Umfang des zusätzlichen Wirtschaftskapitals, das zum Ausgleich der Folgen des Klimawandels erforderlich wäre, ist praktisch gesehen einfach nicht verfügbar. Jeder rationale Diskurs müsste das Risiko in Betracht ziehen und anerkennen, dass wir im schlimmsten Fall – wenn das Ausmaß und die Auswirkungen des Klimawandels am gravierendsten sind – kaum in der Lage wären, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um diese Effekte auszugleichen.

Die Arbeit der HLEG hat diese Risiken auf verschiedene Weise aufgezeigt. Erstens hob sie die Konzepte der Resilienz und der Anfälligkeit hervor. Zweitens konzentrierte sie sich auf die Komplexität des wirtschaftlichen/sozialen/ökologischen Systems als Ganzes. Komplexe Systeme zeichnen sich durch starke Nichtlinearitäten und Wechselwirkungen aus, die sie schwer vorhersehbar machen. Selbst einfache komplexe Systeme können eine chaotische Dynamik hervorrufen, wobei das System ohne erkennbare Muster ewig schwingt. Kleine Veränderungen der Ausgangsbedingungen oder der Parameterwerte des Systems können große Veränderungen der Systemdynamik verursachen. Diese inhärente Unsicherheit sollte uns besonders vorsichtig werden lassen, da uns große Veränderungen im Ökosystem bevorstehen. Der deutliche Anstieg der atmosphärischen Treibhausgase ist eine solche Veränderung. Im Verlauf der Debatten über den Klimawandel sind bereits mehrere Entwicklungen eingetreten, die teilweise nicht vorhergesehen wurden: Die tauenden Permafrostböden setzen Methangase frei, die die Permafrostschmelze beschleunigen. Aufgrund der schmelzenden Polkappen sinkt das Rückstrahlungsvermögen der Erde, wodurch die globale Erderwärmung weiter zunimmt. So kann es zu einer plötzlichen Umkehrung der Meeresströmungen kommen.

Analytisch betrachtet funktionieren Preissysteme nur, wenn die zugrunde liegende Technologie den bekannten Mustern abnehmender Grenzerträge folgt. Diese sind beispielsweise zu beobachten, wenn man in der Landwirtschaft immer mehr Arbeit und Kapital in den Boden steckt. Die ersten Pioniere der mathematischen Ökonomie haben das verstanden (Arrow und Debreu, 1954).³¹ Leider haben die Anhänger der Marktwirtschaft diese Erkenntnis in der Praxis aus den Augen verloren – ein Fehler, der immer wichtiger wurde, da viele konventionelle Annahmen der Wirtschaftsmodelle widerlegt wurden, wie etwa

jene, die mit FuE, Lernen, Insolvenz, Ansteckung usw. zusammenhängen (Stiglitz und Greenwald, 2016; Battiston et al., 2013). Die Tatsache, dass die Systemdynamik so empfindlich auf kleinste Veränderungen der Ausgangsbedingungen und der Parameterwerte reagiert, bedeutet, dass es selbst dann, wenn es möglich wäre, wettbewerbliche Preise für die Zukunft festzusetzen, außerordentlich schwierig wäre, mit Sicherheit zu sagen, wie diese Preise aussehen sollten, da kleine Fehler bei den Schätzungen der relevanten Parameter zu großen Preisveränderungen führen würden (Roukny, Battiston und Stiglitz, 2017).

3.9.2. Anfälligkeit und Resilienz

Die meisten früheren Analysen schenken den Unsicherheiten und Schwankungen nicht genügend Aufmerksamkeit – unabhängig davon, wie groß die Risiken auch waren. Ebenso wie sich der vorige Abschnitt damit befasste, wie Risiken auf individueller Ebene zu wirtschaftlicher Unsicherheit führen, richten wir den Fokus hier auf die Folgen von Risiken für die Nachhaltigkeit von Systemen. Es stellen sich zwei damit zusammenhängende Fragen.

Erstens, wie groß ist das Risiko eines negativen Schocks für das Wirtschafts- oder Umweltsystem, insbesondere eines Schocks, der den Wachstumspfad untragbar machen könnte (in diesem Fall könnte es sein, dass der bisherige Lebensstandard in Zukunft nicht erreichbar ist)? Es herrscht z. B. Unsicherheit über den Zusammenhang zwischen dem aktuellen Niveau der Treibhausgasemissionen, der CO₂-Gesamtkonzentration in der Atmosphäre und dem künftigen Ausmaß des Klimawandels. Wie aus der *Stern-Review* (2006) hervorgeht, wird eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen auf dem Niveau von 450 ppm (angestrebter Schwellenwert des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015) den Anstieg der globalen Temperatur höchstwahrscheinlich auf 2 °C begrenzen. Für Treibhausgaskonzentrationen auf diesem Niveau liegt die Wahrscheinlichkeit eines Temperaturanstiegs um 3 °C allerdings noch immer bei 18% und die Wahrscheinlichkeit eines Anstiegs um 4 °C oder mehr bei 4%. Das System ist möglicherweise fragiler und anfälliger als wir derzeit annehmen, sodass das Ausmaß des Temperaturanstiegs (mit allen damit verbundenen Dominoeffekten) für ein gegebenes Niveau an Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wesentlich größer ausfallen könnte als im Basisszenario.

Zweitens stellt sich die Frage, wie resilient das System ist, d. h. inwieweit es in der Lage ist, sich beispielsweise von einem großen Schock zu erholen?

Wir könnten uns zumindest im Prinzip vorstellen, die Anfälligkeit des Wirtschafts- und Umweltsystems – unter Berücksichtigung seiner Resilienz – zu quantifizieren, indem wir fragen (analog zur Art und Weise, wie wir die Auswirkungen der Ungleichheit messen), *wie viel eine Person oder eine Gesellschaft bereit wäre aufzugeben (bezogen auf ihren Wohlstand), um dieses Risiko zu beseitigen*. Desgleichen könnten wir den Wert einer verbesserten Resilienz des Systems messen, indem wir feststellen, um wie viel die „Anfälligkeitsprämie“ dadurch sinkt. Beide Arten von Messgrößen dürften jedoch auf individueller und Länderebene variieren. Die Frage, wie viel die Gesellschaft für die Verringerung der Anfälligkeit bezahlen würde, erfordert eine Beurteilung des Wohlstands über Generationen hinweg. Eine angemessene Beurteilung des Wohlstands künftiger Generationen – insbesondere unter Berücksichtigung der Risiken sehr adverser Szenarien des Klimawandels und in der Erkenntnis, dass die Gesellschaft bei diesen Risiken nur begrenzt in der Lage wäre, die drohende Katastrophe zu bewältigen – impliziert wiederum, dass wir mit ziemlicher Sicherheit nicht genug investieren, um die Anfälligkeit zu reduzieren.

3.9.3. Messgrößen für das Umwelt- und Humankapital

In Kapitel 2 sind wir auf die besonderen Schwierigkeiten bei der Messung des Kapitals (insbesondere des Humankapitals) eingegangen, vor allem in der Zeit nach einer Krise. Wir haben dort dargelegt, wie ein zu niedrig ausgewiesener Effekt der Rezession und der damit einhergehenden Austeritätspolitik auf den Wohlstand (und damit auf die Nachhaltigkeit) dazu führt, dass die staatlichen Stellen Maßnahmen ergreifen, die nicht entschlossen genug sind, um die Wirtschaft anzukurbeln.

Wir haben ferner einige der unzureichenden Messgrößen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit diskutiert (wenn man nur die Bruttostaatsschuldenquote betrachtet). Außerdem haben wir die Frage erörtert, wie diese Messgrößen u. U. dazu beigetragen haben, dass die Reaktion auf den Abschwung schwächer als erwünscht ausfiel. Wie bereits festgestellt, haben die Standardmessgrößen selbst im Vorfeld der Krise möglicherweise den Eindruck erweckt, dass es der Wirtschaft besser ging als es tatsächlich der Fall war, – und das nicht nur, weil die Staatseinnahmen aufgrund der mit der Blase verbundenen Kapitalerträge künstlich aufgebläht wurden. Die gestiegenen Risiken für die Banken haben die Spanne zwischen Kredit- und Einlagenzinsen und damit die gemessene Wertschöpfung der Finanzintermediäre erhöht.³²

Seit dem Bericht von 2009 wurde die Verfügbarkeit von Daten zur ökologischen Nachhaltigkeit deutlich verbessert. Im Jahr 2012 verabschiedete die Statistische Kommission der Vereinten Nationen – die Hüterin der amtlichen Statistik – als statistischen Standard (mit demselben Status wie das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – SNA) das System der integrierten Umweltökonomischen Gesamtrechnungen (System of Environmental-Economic Accounting – SEEA). Das SEEA ist ein Satellitensystem des SNA, in dem Wirtschafts- und Umweltdaten zusammengeführt werden. Das SEEA bietet somit ein Konzept, in dem Umweltstatistiken vollständig in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen integriert sind. Es liefert einen Messrahmen für die Analyse der Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt.³³

Die SEEA-Konten erfassen die Ströme von natürlichen Ressourcen, Produkten und Reststoffen, die (als Materialinput) in das Wirtschaftssystem einfließen und (als Abfälle) wieder ausscheiden. Diese Konten (wozu sowohl Strom- als auch Bestandskonten in monetären und physischen Einheiten zählen) umfassen mineralische und energetische Ressourcen, Land- und Bodenressourcen, Holz-, Wasser- und aquatische Ressourcen sowie sonstige biologische Ressourcen (Vereinte Nationen et al., 2014).³⁴ Während dieses Satellitensystem auf einer ökonomischen Perspektive beruht, gehen die Ökosystemkonten³⁵ (deren Status noch als „experimentell“ gilt) von einer Perspektive der Ökosysteme aus, die sowohl den Wechselbeziehungen zwischen Ökosystemen und menschlichen Aktivitäten als auch zwischen Ökosystemen Rechnung trägt (inwieweit z. B. Feuchtgebiete von der Wasserführung eines angrenzenden Wassereinzugsgebiets abhängig sind). Dies sind zwar wichtige Entwicklungen, die Erstellung dieser Konten wird sich aber über einen langen Zeitraum erstrecken, da verschiedene Länder verschiedenen Arten von natürlichen Ressourcen Vorrang einräumen werden. Wir verfügen also bisher weder über adäquate Messgrößen der Risiken für das natürliche System noch über einen wissenschaftlichen Konsens darüber, wo die planetaren Grenzen und Kippunkte liegen (Steffen et al., 2015).

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Bestandteile des „Kapitals“, des Begriffs, der der Nachhaltigkeit zugrunde liegt, stellen wir sowohl auf konzeptioneller Ebene als auch bei der Umsetzung viele ungelöste Messprobleme fest. Abgesehen von den weiter unten erörterten Fragen zur Messung von Vertrauen und Sozialkapital gibt es auch ungelöste Kon-

troversen über die Frage, wie die Erschöpfung natürlicher Ressourcen, die Umweltzerstörung und der Biodiversitätsverlust am besten zu erfassen sind. So wird beispielsweise die Entdeckung (oder Bestätigung der Existenz) einer wirtschaftlich verwertbaren natürlichen Ressource (die den Bestand der „nachgewiesenen Reserven“ erhöht) im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Vermögenszuwachs behandelt, was bedeutet, dass es zu keiner Kapitalverringerung kommt, wenn Entdeckung und Abbau Hand in Hand gehen. Das wäre der Fall, wenn es unendliche natürliche Ressourcen gäbe, und man sie nur noch entdecken müsste. Knapp sind bei dieser Sichtweise die Informationen darüber, wo sich die Ressourcen befinden, und nicht die Ressourcen an sich. Realistischer ist jedoch, dass im Fall vieler nicht produzierbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen die Ressourcen endlich sind. Verbrauchen wir diese Ressourcen, verringert sich unser Naturkapital, auch wenn Entdeckungen dies aufwiegen können.

Das SEEA befasst sich mit dieser Frage. Während das SNA nur mineralische und energetische Rohstoffe berücksichtigt, die angesichts der jeweiligen Preise und verfügbaren Technologien wirtschaftlich verwertbar sind, erfasst das SEEA (zumindest theoretisch) sämtliche bekannten mineralischen und energetischen Rohstoffe, ob sie verwertbar oder nicht verwertbar sind. Die Abgrenzung von mineralischen und energetischen Rohstoffen lässt sich in den Konten aber leichter durch physische als durch monetäre Messgrößen ausweiten. Die Bewertung des Vorkommens von mineralischen und energetischen Rohstoffen, insbesondere jener, die derzeit nicht verwertet werden, da die Marktpreise unter den Förderkosten liegen, stellt die Statistikämter vor große Herausforderungen.³⁶

Humankapital ist ein weiterer wichtiger Vermögenswert für Einzelne und die Gesellschaft, um den Wohlstand im Zeitverlauf zu sichern. Mehr Humankapital und weniger Ungleichheit bei der Humankapitalverteilung kann sehr positive Auswirkungen auf die Wirtschaft und das gesellschaftliche Wohlergehen haben. Humankapital erhöht die künftige Produktivität und die Innovationsfähigkeit. Menschen mit Hochschulbildung leben länger, haben ein höheres Einkommen und mehr Vermögen. Ihr Gesundheitszustand ist besser, sie haben dichtere Netzwerke und sind aktivere Bürger. Während sich die Lebensqualität sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft verbessert, wenn das Humankapital zunimmt, werden die Kompetenzen und Qualifikationen obsolet, wenn sie (z. B. am Arbeitsplatz) nicht eingesetzt werden. Markt- und Einzelentscheidungen können jedoch ein unzureichendes Humankapital zur Folge haben. Dies ist der Fall, wenn seine Vorteile nicht vollständig erkannt werden, wenn es nicht der Person oder dem Unternehmen zugutekommt, die in Humankapital investieren, oder wenn die Ressourcen für Investitionen in Humankapital begrenzt sind.

Das Problem besteht darin, dass es keine voll zufriedenstellende Methode zur Messung des Humankapitals gibt. Ein Ansatz konzentriert sich auf die „Kosten“ (wie die Kosten für den Aufbau von Sachkapital). Sachkapital wird jedoch auf wettbewerbsorientierten Märkten erworben und veräußert, sodass der Preis einer Maschine gewissermaßen ihren zugrunde liegenden „Wert“ widerspiegelt. Humankapital entsteht durch formale Bildung, die größtenteils öffentlich angeboten wird, aber auch durch Berufserfahrung und Erziehung: In keinem dieser Fälle verfügen wir über eine gute Methode, um den Wert des erworbenen Vermögenswerts zu bestimmen. Ein anderer Ansatz betrifft das während des Erwerbslebens einer Person z. B. durch Bildung und Berufserfahrung „generierte Einkommen“. Dies ist aber mit mindestens zwei Problemen verbunden. Erstens ist es unmöglich, genau festzustellen, welcher Anteil des generierten Einkommens auf Investitionen und welcher auf eigene Anstrengungen zurückzuführen ist. Es kann z. B. sein, dass Personen mit höherem Bildungsniveau härter arbeiten. In diesem Fall wird ein Teil des höheren Ein-

kommens, der mit Hochschulbildung zusammenhängt, fälschlicherweise dem Humankapital zugeschrieben, sodass dessen Umfang und Bedeutung überschätzt werden. Zweitens legt dieser Ansatz nahe, dass der einzige Wert des Humankapitals darin besteht, mehr Waren und Dienstleistungen zu produzieren. Bei diesem Ansatz besitzt eine Person kein Humankapital mehr, wenn sie in Rente geht. Das ist offensichtlich falsch. Selbst dann zahlt sich Humankapital weiterhin in Form eines höheren Wohlstands aus.

Während beide der oben beschriebenen Ansätze zur Messung des Humankapitals darauf abzielen, einen monetären Wert für den Bestand an Humankapital abzuleiten, verfolgt die OECD einen praktischeren Ansatz, der darin besteht, die wichtigen kognitiven und arbeitsplatzrelevanten Kompetenzen zu messen, die Erwachsene benötigen, um an der Gesellschaft erfolgreich teilzuhaben. Diese Herangehensweise ist mit dem Ansatz vergleichbar, der zur Messung der Kompetenzen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler verwendet wird. Ein weiteres Beispiel ist die OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener, die bislang in 40 Ländern durchgeführt wurde, wobei die zweite Erhebungsrunde 2019 startete. Physische Messgrößen dieser Art sind auch in Zukunft erforderlich und müssen auf mehr Länder und mehr Arten von (nicht kognitiven) Kompetenzen ausgeweitet werden.

3.10. Sozialkapital und Vertrauen

In den vorherigen Abschnitten wurden einige Aspekte der wirtschaftlichen Leistung umrissen, die in den politischen Erörterungen in der Regel zu kurz kommen. Es wurde darauf hingewiesen, dass dies u. a. dadurch bedingt sein könnte, dass sie in unseren Standardmessgrößen der Wirtschaftsleistung – wie dem BIP – und des sozialen Fortschritts nur unzureichend berücksichtigt sind.

In diesem Abschnitt betrachten wir einen Bereich, der erst kürzlich ins Blickfeld des ökonomischen Diskurses gerückt ist: das Sozialkapital im Allgemeinen und Vertrauen im Besonderen. Im Kommissionsbericht von 2009 wurde die Bedeutung des Sozialkapitals als Bindemittel, das die Gesellschaft zusammenhält, anerkannt. Dabei wurde auf die wichtige Rolle hingewiesen, die soziale Bindungen innerhalb der Gemeinschaft für das individuelle und gesellschaftliche Wohlergehen spielen. Der Grad der Verbundenheit mit anderen Mitgliedern der Gesellschaft variiert erheblich von einer Person zur anderen. Menschen mit mehr Verbindungen sind anderen gegenüber dabei im Vorteil.³⁷ Die ungleiche Verteilung des Sozialkapitals ist eine wichtige Ursache für die Chancenungleichheit.

Dank Sozialkapital können Verträge ohne Einschaltung der Gerichte erfüllt werden. Wenn jeder Vertrag gerichtlich durchgesetzt werden müsste, könnte das Marktsystem nicht funktionieren. Die meisten Wirtschaftsbeziehungen beruhen jedoch nicht auf Verträgen, sondern auf generalisiertem Vertrauen. Vertrauen wird in der Geschichte des Finanzwesens und der Finanztransaktionen seit Langem als grundlegender Faktor anerkannt. Heute existiert ein umfangreiches Angebot an Fachliteratur zum Sozialkapital. Einige Aspekte wurden spieltheoretisch untermauert. Dabei wurde gezeigt, dass es rational ist, wenn sich die Teilnehmer bei wiederholten Spielen kooperativ und vertrauenswürdig verhalten (Dasgupta und Stiglitz, 2000). In jüngerer Zeit wurden in einem geringeren Teil der Fachliteratur soziologische und kulturpsychologische Erkenntnisse aufgegriffen, um vertrauenswürdiges und kooperatives Verhalten zu erklären – beispielsweise um den Erfolg der Mikrokreditvergabe in Bangladesch und ihren Misserfolg in Indien zu erläutern (Haldar und Stiglitz, 2016).

Die HLEG entschied sich dafür, ihre Aufmerksamkeit nur auf einen – wenn auch sehr wichtigen – Aspekt des Sozialkapitals zu richten, nämlich auf das *Vertrauen*. Yann Algan

definiert Vertrauen in Kapitel 10 des Begleitbands als „Glaube einer Person daran, dass eine andere Person oder Institution ihren Erwartungen eines positiven Verhaltens entsprechen wird“. Das Konzept des Vertrauens ist aus folgenden Gründen so nützlich: 1. Es gibt verschiedene relativ kohärente Möglichkeiten, es zu messen, 2. Schwankungen beim Vertrauensniveau lassen sich anhand von Theorie und gesundem Menschenverstand erklären, 3. es lässt sich zeigen, dass Vertrauensindikatoren mit anderen Kennzahlen der Wirtschaftsleistung und des individuellen Wohlergehens zusammenhängen. In Anbetracht seiner Bedeutung sollten politische Entscheidungsträger dem Faktor Vertrauen mehr Aufmerksamkeit schenken und prüfen, wie sich die von ihnen ergriffenen Maßnahmen darauf auswirken.

Die Krise von 2008 führte nicht nur zu einem Verlust an wirtschaftlicher Sicherheit, sondern auch an Vertrauen. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Umgang mit der Krise in weiten Teilen der Bevölkerung als unfair empfunden wurde, wie in Kapitel 2 ausgeführt. Dieser Vertrauensverlust (in die Mitmenschen und in die Institutionen) dürfte ein dauerhaftes Vermächtnis der Krise bleiben. In Anbetracht dessen, was wir über die Bestimmungsfaktoren des Vertrauens wissen, war dieser Verlust vorhersehbar.

Wir sollten das Vertrauen als Aktivposten betrachten, als wesentlichen Bestandteil des Sozialkapitals. Vertrauen aufzubauen ist ein langsamer Prozess. Es kann sich jedoch rasch in Luft auflösen, wenn die Menschen den Eindruck haben, dass sich andere nicht vertrauenswürdig verhalten. Es gibt daher starke Hysterese-Effekte, d. h. langfristige Auswirkungen früherer Maßnahmen auf die gegenwärtigen oder künftigen Umstände und Verhaltensweisen.

Es gibt viele verschiedene Formen von Vertrauen. Ein entscheidender Unterschied besteht zwischen dem Vertrauen, das sich die Menschen gegenseitig entgegenbringen (interpersonales Vertrauen), und dem Vertrauen in Institutionen (institutionelles Vertrauen). Es ist zudem möglich, dass in einer gegebenen Gesellschaft bestimmten Institutionen Vertrauen entgegengebracht wird, anderen jedoch nicht; Vertrauen zwischen persönlich miteinander bekannten Personen, nicht jedoch zwischen Fremden (generalisiertes Vertrauen). Zwischenmenschliches Vertrauen und Vertrauen in Institutionen sind zwar nicht dasselbe, sie hängen jedoch zusammen. Wenn Institutionen schlecht funktionieren und die Rahmenbedingungen als unfair betrachtet werden, sinkt die Bereitschaft der Menschen, miteinander zu kooperieren – es entsteht eine „Misstrauensgesellschaft“ (Coyle, 2013). Es wird dann schwieriger, Politikmaßnahmen im Sinne des Gemeinwohls umzusetzen, was dem Populismus den Weg ebnet und sogar die Demokratie gefährden kann (Inglehart und Norris, 2016).

In der Regel nimmt mit zunehmender Entfernung der Beziehung bzw. der Institution das Vertrauen ab – von „lokal“ bis zu „national“ oder „global“ und von der Familie über die weitere Verwandt-/bzw. Bekanntschaft bis hin zu Fremden. Auch wenn jeder Aspekt des Vertrauens seine eigenen Bestimmungsfaktoren, Ursachen und Folgen hat, gibt es einige allgemeine Muster, die im Folgenden kurz erörtert werden.

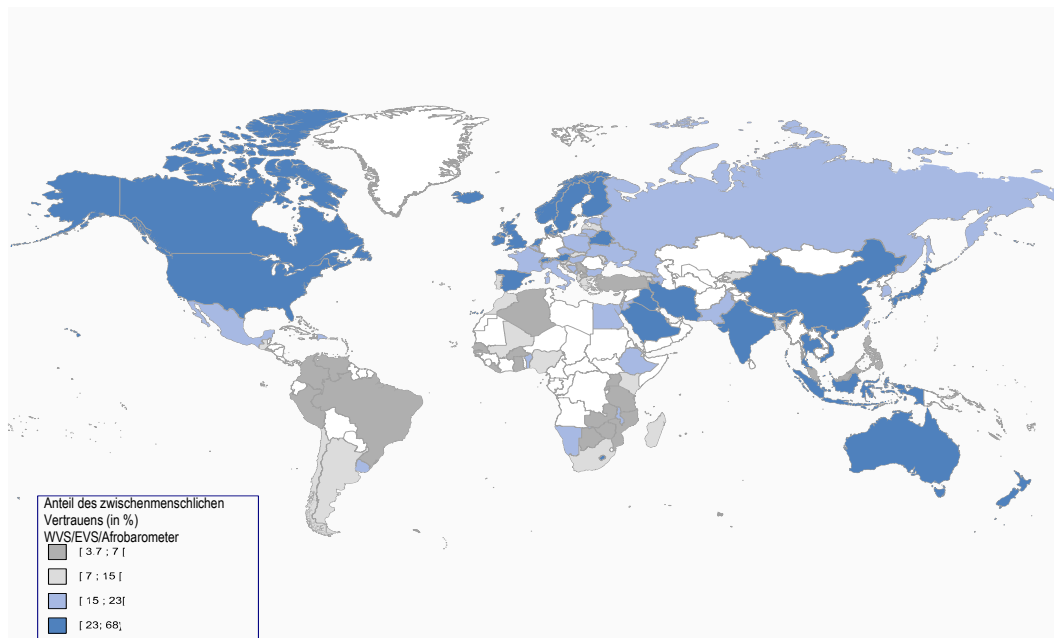
3.10.1. Indikatoren

Es herrscht ein Mangel an guten Vertrauensindikatoren, was dazu beiträgt, dass die Politikverantwortlichen dem Vertrauen keine angemessene Beachtung schenken. Die vorhandenen Indikatoren des Vertrauens in Institutionen beruhen im Allgemeinen auf inoffiziellen Umfragen, bei denen verschiedene Aspekte des Vertrauens – z. B. Vertrauen in verschiedene Institutionen – mit einer einzigen Frage abgefragt werden, und die nur begrenzt Hinweise darauf liefern, wie sich das Vertrauen im Lauf der Zeit verändert. Bei den

vorhandenen Indikatoren des zwischenmenschlichen Vertrauens sieht es ähnlich aus. Um Vertrauen und die Faktoren, die es begünstigen, besser zu verstehen, bedarf es daher besserer Messgrößen.

Trotz dieser Einschränkungen geht aus den vorhandenen Indikatoren hervor, dass zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede in Bezug auf das interpersonale Vertrauen bestehen (Abbildung 3.6), dass den verschiedenen Institutionen innerhalb der Länder unterschiedlich viel Vertrauen entgegengebracht wird und dass das Vertrauen in vielen Ländern tendenziell abnimmt (z. B. in den Vereinigten Staaten, in anderen englischsprachigen Ländern und in den am stärksten von der Krise betroffenen europäischen Ländern).

Abbildung 3.6. Zwischenmenschliches Vertrauen weltweit



Quelle: Algan, Y. und P. Cahuc (2014), "Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications", in P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2, Elsevier, North Holland, Amsterdam, S. 49-120.

Vertrauen wird in der Regel mittels der Antworten auf Erhebungsfragen gemessen. Das generalisierte Vertrauen, womit das Vertrauen in Fremde gemeint ist, wird im World Values Survey anhand folgender Frage evaluiert: „Würden Sie ganz allgemein sagen, dass man den meisten Menschen vertrauen kann, oder dass man da gar nicht vorsichtig genug sein kann?“. Das Vertrauen entspricht 1, wenn die Befragten antworten: „Man kann den meisten vertrauen“, andernfalls 0. Das generalisierte Vertrauen ist positiv mit einer Reihe positiver Phänomene korreliert: Pro-Kopf-BIP, subjektives Wohlbefinden, Gesamtfaktorproduktivität, Entwicklung der Finanzmärkte, kooperative Beziehungen zwischen Arbeits- und Führungskräften, Qualität des Rechtssystems usw. Aus Studien geht hervor, dass nicht nur zwischen den Ländern enorme Unterschiede in Bezug auf das Vertrauen bestehen, sondern auch zwischen den verschiedenen Regionen innerhalb der Länder (Putnam, Leonardi und Nanetti, 1993) bzw. zwischen den Gliedstaaten in föderal aufgebauten Ländern (Putnam, 2000).

In der Tendenz ist das Pro-Kopf-Einkommen in Ländern mit einem höheren Vertrauensniveau höher. (Es handelt sich hierbei um eine Korrelation, nicht um eine Aussage bezüglich der Kausalität. Wie bereits erwähnt, könnte es sich hier um eine Wechselbeziehung handeln, bei der einerseits ein höheres Vertrauen zu einem höheren BIP führt und andererseits ein höheres BIP wiederum zu Verhaltensweisen führt, die Vertrauen begünstigen; außerdem könnte es auch andere Faktoren geben, die sich sowohl auf das Vertrauen als auch auf das BIP auswirken.) Sowohl das generalisierte Vertrauen als auch das Vertrauen in Institutionen ist in den höheren Einkommensgruppen und bei Personen mit höherem Bildungsniveau stärker ausgeprägt. Beide Arten von Vertrauen sind bei Arbeitslosen und Einpersonenhaushalten mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern geringer.

Wie zu erwarten, ist Vertrauen negativ mit der Einkommensungleichheit korreliert. Die zunehmenden Einkommensdisparitäten hängen überdies mit einem geringeren Vertrauen in Institutionen zusammen. Gesellschaften, in denen das Vertrauen hoch ist, weisen – gemessen anhand des Gini-Koeffizienten – geringere Einkommensdisparitäten auf, wohingegen die Einkommensungleichheit in Gesellschaften mit niedrigem Vertrauensgrad im Allgemeinen höher ist. Das Vertrauen wird durch Dinge beeinträchtigt, die dem Gerechtigkeitsinn der Menschen zuwiderlaufen. Da – zumindest in vielen Ländern – allgemein der Eindruck vorherrscht, dass die Einkommen unausgewogen verteilt sind, ist es nicht überraschend, dass sich wirtschaftliche Ungleichheit durchweg als einer der stärksten Prädiktoren für das generalisierte Vertrauen erweist und dass die Länder mit den höchsten Vertrauenswerten die höchste wirtschaftliche Gleichheit aufweisen (z. B. die nordischen Länder, die Niederlande, Kanada; OECD, 2018a).

Die negativen Effekte auf das Vertrauen zählen zu den „versteckten Kosten“ der Ungleichheit, die gesellschaftliche Gräben vertiefen. Zweifellos ist hierin einer der Gründe für das Argument zu sehen, dass Einkommensdisparitäten negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung haben. Die Gesellschaften bezahlen einen hohen Preis für die Ungleichheit, insbesondere auch durch den Verlust an Vertrauen in die Mitmenschen und in die Institutionen (Stiglitz, 2012a).

Die hier beschriebenen Muster treffen zwar auf die Mehrheit der OECD-Länder zu, es ist jedoch wichtig, die Faktoren, die das Vertrauen beeinflussen, im Kontext der jeweiligen landesspezifischen Gegebenheiten zu untersuchen.

3.10.2. Die Rolle des Vertrauens in unsere Wirtschaft und die Folgen eines Vertrauensverlusts

In der Fachliteratur mehren sich die Arbeiten, die das Wachstum des modernen Kapitalismus auf Vertrauen zurückführen (Greif, 1993, 1994). Das moderne Finanzsystem wäre ohne das hohe Maß an Vertrauen, dass in den italienischen Stadtstaaten wie beispielsweise Florenz herrschte, wohl kaum entstanden.

Aus den von Arrow (1972) ausführlich beschriebenen Gründen ist Vertrauen für eine Marktwirtschaft von großer Bedeutung. So brauchen etwa Marktteilnehmer, die einander vertrauen, nicht den unmöglichen Versuch zu unternehmen, Verträge für alle möglichen künftigen Eventualitäten aufzusetzen. Dies verbessert die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft. Arrow hatte eine einfache Erkenntnis: Fehlen informelle Regeln wie vertrauensvolles Verhalten, so gibt es auch keine Märkte oder Vorteile aus Wirtschaftsbeziehungen, und Ressourcen werden fehlgeleitet. Diesbezüglich können Vertrauen und die informellen Regeln der Zusammenarbeit Unterschiede bei der wirtschaftlichen Entwicklung erklären.

Die Antworten auf Erhebungsfragen zum Vertrauen sind gute Prädiktoren der makroökonomischen Ergebnisse. Allerdings ist jenseits der Untersuchung von Arrow noch weitgehend unerforscht, welche mikroökonomischen Mechanismen hier zum Tragen kommen.

Des Weiteren besteht – wenig überraschend – ein Zusammenhang zwischen dem Vertrauen und dem subjektiven Wohlbefinden. So haben beispielsweise kooperative zwischenmenschliche Beziehungen, die durch Vertrauen erleichtert werden und das Vertrauen wiederum steigern, einen Effekt auf die Gesundheit und das Glücksempfinden der Menschen, der über den monetären Nutzen aus solchen Kooperationen hinausgeht.

Ein Mangel an Vertrauen hat darüber hinaus politische Folgen. Zunehmende wirtschaftliche Unsicherheit und höhere Arbeitslosigkeit verringern das Vertrauen in die politischen Institutionen, was wiederum zu besseren Wahlergebnissen für populistische Parteien führt. Ferner ist Vertrauen an Orte und eng miteinander verbundene Gemeinschaften gebunden, deren Mitglieder sich vertrauenswürdig gegenüber anderen Mitgliedern derselben Gemeinschaft verhalten (und damit das Wohlergehen der anderen berücksichtigen). Durch Diversität kann dieses Vertrauen in die Gemeinschaft – und allgemein die Unterstützung von Umverteilungsmaßnahmen – beeinträchtigt werden, wenn keine Integrationsmaßnahmen erfolgen.

Umgekehrt führt ein geringes Vertrauen in die Institutionen dazu, dass weniger Menschen wählen gehen (dies trifft vor allem auf Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau bzw. mit geringerem Einkommen zu)³⁸ oder sich anderweitig an der Politik beteiligen. Die wachsende Kluft zwischen dem beruflichen Hintergrund und den wirtschaftlichen Umständen der Wähler und denen ihrer gewählten Vertreter führt ebenfalls zu Misstrauen. In einer Stichprobe von OECD-Ländern machen Industriearbeiter und Hilfsarbeitskräfte 44 % der wahlberechtigten Bevölkerung, aber nur 10 % der gewählten Parlamentsabgeordneten aus (OECD, 2017a). In den Vereinigten Staaten betrug das Mediannettovermögen der Kongressabgeordneten 2013 über 1 Mio. USD, das Mediannettovermögen der amerikanischen Haushalte hingegen etwa 60 000 USD (Sitaraman, 2017). Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass weniger als 30 % der Menschen in den OECD-Ländern das Gefühl haben, dass sie auf das Regierungshandeln Einfluss nehmen können.³⁹ Im Kommissionsbericht von 2009 wurde die Bedeutung des „politischen Mitspracherechts“ für gut funktionierende Demokratien und das Wohlergehen der Menschen hervorgehoben. Der gegenwärtigen Welle populistischer Wahlerfolge in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften nach zu urteilen, ist dies ein Bereich, in dem wir uns offenbar eher rückwärts als vorwärts bewegen.^{40, 41}

3.10.3. Maßnahmen

Da Vertrauen ein Faktor ist, der die Ergebnisse im wirtschaftlichen und sozialen Bereich entscheidend mitbestimmt, ist es dringend erforderlich herauszufinden, über welche Institutionen und Maßnahmen das Vertrauen gestärkt werden kann. Vor allem die Politikverantwortlichen müssen darauf achten, dass ihre Maßnahmen das Vertrauen nicht untergraben.

Maßnahmen und Verfahrensweisen, die als „unfair“ *wahrgenommen* werden (beispielsweise in Bezug auf die Art und Weise, wie in Entscheidungsprozessen mit Menschen umgegangen wird), mindern das Vertrauen. Wie bereits festgehalten wurde, hat die scheinbar günstige Behandlung der Banker im Vergleich zu Hauseigentümern in den Vereinigten Staaten zu einem Vertrauensverlust in die Regierung geführt. So auch in Europa, wo die den Krisenländern auferlegten Sparmaßnahmen – die besonders verheerende Folgen für die einkommensschwachen Gruppen der Bevölkerung hatten – in breiten Kreisen als ungerecht

empfundene wurden und das Vertrauen in die zentralen europäischen Institutionen geschwächt haben. Regierungen, deren Maßnahmen in der Bevölkerung als ungerecht aufgefasst werden, sind zumindest dazu verpflichtet, die Bürger davon zu überzeugen, dass diesen Maßnahmen „gerechte“ Beweggründe zugrunde liegen.⁴²

Ganz allgemein liefern Indikatoren für das Vertrauen der Bürger in verschiedene Institutionen, seine Ursachen und Folgen, Anhaltspunkte für die Erstellung von Messgrößen zur „Funktionsweise des Staats“ aus der Perspektive der Bürger, denen der Staat dient. Das ist ein wichtiger Bereich für künftige statistische Arbeiten. Es gibt einige offensichtliche Kandidaten für wichtige Bestimmungsgrößen: Wenn beispielsweise Bürgerpräferenzen in der Gesetzgebung nicht berücksichtigt werden, wird das Vertrauen in eine demokratische Regierungsführung geschwächt. Desgleichen dürften Aktionen, die die demokratische Teilhabe begrenzen und den Einfluss des Geldes erhöhen, das Vertrauen in demokratische Institutionen untergraben. All dies sind empirisch überprüfbare Fragen, deren Antworten maßgeblich zu einer „Agenda für Vertrauensbildung“ beitragen könnten.

Bisher halten sich die Fortschritte bei der Ermittlung von Maßnahmen, die das Vertrauen effizient fördern, jedoch in Grenzen. Wie Algan in seinem Kapitel darlegt, beschränken sich die vorhandenen Informationen hauptsächlich auf die Bedeutung der Bildung, und insbesondere frühzeitiger Maßnahmen, wobei der Fokus auf sozialen (nicht kognitiven) Kompetenzen und Lehrmethoden liegt.⁴³ Wenn dies zutrifft, bedeutet es, dass wir die nicht kognitiven Kompetenzen, die Einfluss auf das Vertrauen haben, anhand von Instrumenten wie der PISA- und PIAAC-Studie (OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener) regelmäßig messen müssen.

3.10.4. Weiteres Vorgehen

Die bestehenden Vertrauensindikatoren müssen verbessert werden. Wie wir bereits festgehalten haben, werden Indikatoren des Vertrauens (in andere Menschen oder in Institutionen) generell aus Haushaltserhebungen abgeleitet. Die meisten Erkenntnisse stammen aber aus nicht offiziellen Erhebungen mit kleinen und nicht repräsentativen Stichproben, denen nicht entnommen werden kann, in welchen Teilen der Bevölkerung das Vertrauensdefizit am größten ist. Dank Fortschritten in der experimentellen Wirtschaftsforschung und Psychologie ist es mittlerweile möglich, Korrelationen zwischen dem von den Befragten in Erhebungen zum Ausdruck gebrachten Vertrauen und dem in Laborexperimenten zusammen mit anderen kooperativen Normen beobachteten Vertrauen zu überprüfen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Erhebungsindikatoren, insbesondere des generalisierten Vertrauens, valide Messwerte hervorbringen. In Zukunft wird es daher wichtig sein, diese Fragen in die regelmäßigen, umfassenden Datenerhebungen nationaler statistischer Ämter einzubeziehen. Die *OECD Guidelines on Measuring Trust* (OECD, 2017b) bieten Informationen zu verschiedenen Facetten der statistischen Qualität bestehender Vertrauensindikatoren sowie praktische Empfehlungen in Bezug auf die Art von Fragen, die in amtliche Statistiken aufgenommen werden könnten.

Gleichzeitig sollte an den Anstrengungen festgehalten werden, die zusätzlichen Vertrauensindikatoren, die sich aus Laborexperimenten ergeben können, in repräsentativen Bevölkerungstichproben weitreichender einzusetzen. Yann Algan beschreibt in seinem Kapitel, wie diese Indikatoren von Wissenschaftlern bereits verwendet werden. Ein Beispiel ist das gemeinsam von der OECD und Sciences-Po-Paris geleitete Projekt *Trustlab*. Die Erkenntnisse aus dem *Trustlab* können verwendet werden, um die statistische Qualität der Erhebungsdaten zu überprüfen (wobei die vorhandenen Informationen darauf hindeuten, dass Personen, die in Erhebungen angeben, ein hohes Vertrauen zu haben, in Experimenten

ebenfalls ein vertrauensvolleres Verhalten zeigen), aber auch, um zu untersuchen, welche Einflussfaktoren das Vertrauen am stärksten fördern. Die Ergebnisse des *Trustlab* deuten darauf hin, dass die Integrität der Regierung, ihre Reaktionsfähigkeit, ihr Offenheitsgrad und der Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für das Vertrauen der Bürger in den Staat sind (Murtin et al., 2018). Dieselben Instrumente könnten auch verwendet werden, um andere Aspekte menschlichen Verhaltens zu untersuchen, wie die Diskontierung künftiger Nutzen, die Aversion gegenüber Risiken und Ungewissheit sowie die Art und Weise, wie (wahrgenommene) Ungleichheiten das Verhalten beeinflussen. Zugleich benötigen wir aber auch noch mehr Befunde dafür, dass das Verhalten von Menschen in Spiel- und Experimentiersituationen gute Anhaltspunkte für ihr Verhalten im realen Leben liefert.

Auch wenn die Erforschung der Ursachen und Wirkungen von Vertrauen noch in den Kinderschuhen steckt, scheint sie ein sehr ergiebiger Fachbereich zu sein, der vielversprechende Einblicke in unser Verständnis von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialem Fortschritt bietet. Dies ist im Kontext der Befürchtungen rund um „Fake News“ und des in vielen Ländern zu beobachtenden Vertrauensverlusts gegenüber den Medien von besonderer Bedeutung. Fehlendes Vertrauen in die Informationsquellen hat in jeder Gesellschaft tiefgreifende Folgen. Die Fähigkeit, rationale Diskussionen über alternative Politikmaßnahmen zu führen, wird geschwächt, wenn in Bezug auf die „Faktenlage“ kein Mindestkonsens besteht.

An früherer Stelle in diesem Kapitel haben wir bereits mehrere Korrelate von Vertrauen identifiziert. Unser Verständnis der Kausalität ist aber heute noch immer unzureichend, da sie häufig in beide Richtungen gehen kann. Ein mangelndes Vertrauen in öffentliche Institutionen kann zur Folge haben, dass diese ihre Umverteilungsaufgabe nicht richtig wahrnehmen können, da die Befürchtung besteht, dass die Umverteilung in die falsche Richtung erfolgt, d. h. von den Armen zu den Reichen. Andererseits untergräbt ein hohes Niveau an Ungleichheit das Vertrauen in die Institutionen, insbesondere wenn es sich nicht rechtfertigen lässt. Analog dazu kann ein gut funktionierendes Rechtssystem das Vertrauen stärken, wohingegen ein Mangel an Vertrauen ein überreguliertes Rechtssystem zur Folge haben kann. Die damit verbundene Regelungsdichte kann zu juristischen Fehlurteilen führen, die das Vertrauen wiederum untergraben können.

Weil Vertrauen für die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse eine so bedeutende Rolle spielt, ist es dringend notwendig, die Institutionen und staatlichen Maßnahmen zu ermitteln, die das Vertrauen steigern. Bessere Indikatoren würden uns in die Lage versetzen, den Erfolg unserer Anstrengungen zu messen.

3.11. Schlussbemerkungen

In allen oben erörterten Bereichen sind in den kommenden Jahren intensivere Forschungsarbeiten und bessere Daten erforderlich. Selbst für Bereiche, die in den laufenden statistischen Erhebungen bereits einen wichtigen Platz einnehmen – wie z. B. vertikale Ungleichheiten bei den wirtschaftlichen Ressourcen privater Haushalte – gibt es große methodische Herausforderungen, die einer angemessenen Erfassung der zugrunde liegenden Realitäten im Wege stehen. Andere Bereiche – wie das subjektive Wohlbefinden oder die Umweltrechnungslegung – werden von den statistischen Ämtern erst seit Kurzem berücksichtigt. Die Messinitiativen müssen verstärkt werden, um die für die Verbesserung der statistischen Qualität erforderliche Evidenzbasis zu erweitern. Andere Bereiche wiederum – wie wirtschaftliche Unsicherheit, Chancenungleichheit, Vertrauen und Resilienz – werden in den statistischen Systemen derzeit vernachlässigt. In all diesen Bereichen

sind höhere Investitionen notwendig, da der Mangel an angemesseneren Indikatoren sicherlich mit dazu beigetragen hat, dass unangemessene Politikentscheidungen getroffen wurden.

Anmerkungen

¹ 1,9 USD ist der aktualisierte Wert der früheren Definition der extremen Armut von 1 USD pro Tag.

² Die OECD gibt ihre Indikatoren der Einkommensarmut im Allgemeinen auf der Grundlage eines Schwellenwerts an, der bei der Hälfte des äquivalenzgewichteten verfügbaren Medianeinkommens liegt, d. h. rd. 82 USD pro Tag für eine alleinerziehende Mutter von zwei Kindern in den Vereinigten Staaten (27 USD pro Tag und Kopf). Dies bedeutet nicht, dass „extreme Armut“ (auf der Grundlage des herkömmlichen Schwellenwerts der Weltbank) in den Industrieländern vollständig beseitigt worden wäre. In Deaton (2018) wird anhand von Daten der Weltbank dargelegt, dass von den 769 Millionen Menschen, denen 2013 weniger als 1,9 USD pro Tag zur Verfügung standen, 3,2 Millionen in den Vereinigten Staaten und 3,3 Millionen in anderen OECD-Ländern lebten. Laut Edin und Shaeffer (2016), die sich auf Daten aus dem US Census Bureau Survey of Income and Program Participation stützen, lebten 2011 4,3 % der amerikanischen Haushalte mit Kindern (bzw. 5,1 % derjenigen ohne Kinder) eigenen Angaben zufolge auf Basis ihres Bareinkommens vor Steuern von weniger als 2 USD pro Person und Tag, und für 1,6 % (bzw. 4,3 %) traf auf Basis eines Wohlfahrtsindikators, bei dem Essensmarken und andere Sozialleistungen berücksichtigt sind, dasselbe zu.

³ Milanovic (2016) zufolge sank der globale Gini-Koeffizient (auf der Grundlage von Daten aus Haushaltserhebungen für rd. 120 Länder, in KKP von 2005) von rd. 0,72 im Jahr 1988 auf 0,67 im Jahr 2011. Die von Bourguignon und Morrison (2002) sowie von Moatsos et al. (2014) zusammengestellten historischen Schätzungen des globalen Gini-Koeffizienten – auf Basis des Pro-Kopf-BIP als Indikator für das Durchschnittseinkommen der Länder in KKP der 1990er Jahre sowie von Indikatoren für die Ungleichheiten innerhalb der Länder aus verschiedenen Quellen – zeigen, dass von den 1820er Jahren (mit Gini-Werten von rd. 0,50) bis in die 1950er Jahre (0,67) ein Anstieg zu verzeichnen war und danach weitgehend Stabilität herrschte.

⁴ Wie Milanovic feststellt, ist die Messung der weltweiten Einkommensungleichheit ein junger Forschungsbereich. Die dafür nötigen Schätzungen werden durch eine Reihe von Faktoren beeinträchtigt, etwa die Qualität der verfügbaren Daten zur Einkommensverteilung in den einzelnen Ländern, die verwendeten Kaufkraftparitäten und mögliche Korrekturen an den Durchschnittseinkommen, die sich aus Unterschieden zwischen den Erhebungen und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ergeben.

⁵ Vgl. *OECD Income Distribution* (Datenbank) www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

⁶ Das Stolper-Samuelson-Theorem (Stolper und Samuelson, 1949) sagte voraus, dass die Öffnung des Handels zwischen fortgeschrittenen und weniger fortgeschrittenen Ländern die Löhne in den fortgeschrittenen Ländern – insbesondere für ungelernete Arbeitskräfte – senken würde, und zwar selbst nach Berücksichtigung der niedrigeren Preise, die die Verbraucher zahlen müssten.

⁷ Ob diese Maßnahmen die Lebensqualität ihrer Eltern direkt verbessern, ist umstritten. Bei der herkömmlichen Wirkungsanalyse wird unterstellt, dass dies der Fall ist, da sie die Kosten dieser Maßnahmen als Einkommensstrom betrachtet, der dem teilnehmenden Haushalt zugutekommt.

⁸ Die Verwendung des bereinigten Einkommens als Wohlstandsindikator wirft eigene Interpretationsprobleme auf. Armen Haushalten in ländlichen Gebieten kommen keine Gesundheits- und Bildungsleistungen zugute, von denen in erster Linie wohlhabendere Haushalte in städtischen Räumen profitieren. Werden diese Leistungen den erstgenannten Haushalten im Rahmen unzureichender Methoden „zugerechnet“, würde ihr wirtschaftliches Wohlergehen schlicht überbewertet.

Die gleiche Verzerrung nach oben würde aus einer Analyse resultieren, bei der den Endnutzern die höheren Kosten von Gesundheitsleistungen zugerechnet werden.

⁹ Die aufgrund der Diskrepanzen zwischen den Indikatoren des durchschnittlichen Haushaltseinkommens auf der Makroebene (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) und auf der Mikroebene entstehenden Probleme werden im folgenden Abschnitt dieses Kapitels erörtert.

¹⁰ In der Standarddefinition der Haushaltseinkommen gemäß dem *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics* der VN, 2. Auflage, sind Kapitalgewinne nicht berücksichtigt. Allerdings zählen Kapitalgewinne in der herkömmlichen Wirtschaftsanalyse in der gleichen Weise als Einkünfte wie Dividenden.

¹¹ Diese Untererfassung bestimmter schwer zu erreichender Bevölkerungsgruppen ist eine Erklärung für die Differenz zwischen den in Erhebungen gemessenen Einkommen und den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassten Einkommen (siehe weiter unten).

¹² Im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden alle Ausgaben privater Haushalte für langlebige Verbrauchsgüter als Verbrauch zum Zeitpunkt der Anschaffung erfasst.

¹³ Auf der Grundlage von in Tansania durchgeführten Experimenten (mit 8 jeweils aus derselben Population gezogenen Zufallsstichproben im Umfang von 5 000 privaten Haushalten) kamen Beegle et al. (2012) zu dem Schluss, dass der Durchschnittsverbrauch um 12 % zurückging, wenn der Bezugszeitraum in einer Haushaltsbudgeterhebung (HBS) mit einer langen Liste von Verbrauchsgütern von 14 Tagen auf eine Woche verkürzt wurde. Bei der Kombination eines kürzeren Zeitraums mit einer kürzeren Liste von Warenarten verringerte sich der Durchschnittsverbrauch sogar um 28 %.

¹⁴ Die OECD hat begonnen, auf der Grundlage ihrer *Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth* (OECD, 2013e) Daten zur Vermögensverteilung zu erheben. Für die erste Welle der *OECD Wealth Distribution* (Datenbank) wurden 17 Länder berücksichtigt; für die 2018 veröffentlichte zweite Welle wurde der Erfassungsgrad auf 27 Länder ausgeweitet. Vgl. www.oecd.org/statistics/guidelines-for-micro-statistics-on-household-wealth-9789264194878-en.htm und <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WEALTH>.

¹⁵ Selbst die Richtung der Veränderung der Vermögensungleichheit kann unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob Vermögen erfasst wird, dass nicht unmittelbar von der betreffenden Person gehalten wird. Die mangelnde Offenlegung ist dabei nicht das einzige Problem. Manchmal wird in der Dokumentation über das Treuhandvermögen absichtlich verschleiert, wer der Begünstigte ist, indem mehrere Personen genannt werden, die begünstigt sein *könnten*. Nur die Treuhänder wissen, wer wahrscheinlich der Begünstigte des Treuhandvermögens ist. Kopczuc und Saez (2004) vertreten jedoch die Auffassung, dass das treuhänderisch verwaltete Vermögen gemessen am Gesamtvermögen der privaten Haushalte relativ gering ist und dass ihre Ergebnisse zur Vermögensungleichheit durch die Ausklammerung der Treuhandvermögen nicht beeinträchtigt werden.

¹⁶ Die OECD und Eurostat erstellen gegenwärtig gemeinsam mit einer Reihe nationaler Statistikämter experimentelle Schätzungen in Bezug auf die gemeinsame Verteilung von Einkommen, Verbrauch und Vermögen der privaten Haushalte auf der Grundlage des „OECD Framework for Statistics on the Joint Distribution of Household Income“, Consumption and Wealth www.oecd.org/statistics/framework-for-statistics-on-the-distribution-of-household-income-consumption-and-wealth-9789264194830-en.htm.

¹⁷ In der im *Canberra Group Handbook* (UNECE, 2011) vorgeschlagenen operationellen Definition des Haushaltseinkommens von 2011 sind die kalkulatorischen Mieten zwar enthalten, die Statistikämter mehrerer OECD-Länder (Kanada, Korea, Neuseeland und Vereinigte Staaten) berücksichtigen diese in ihren Statistiken zur Einkommensverteilung jedoch nicht systematisch. Selbst in Ländern, in denen sie berücksichtigt werden, sind die methodischen Unterschiede (beispielsweise in Bezug auf die berücksichtigten Wohnsitze, Schätzmethoden und Arten von Mietern) so groß, dass keine sinnvollen Vergleiche zwischen den Ländern vorgenommen werden können.

¹⁸ Dies ist z. T. durch die komplexen Fragen bedingt, mit denen die Beurteilung des allgemeinen Gleichgewichts der Inzidenz der verschiedenen Steuern und Subventionen verbunden ist. Besonders relevant ist dies für die Beurteilung der Umverteilungseffekte der verschiedenen Politikmaßnahmen.

¹⁹ Die vom IWF (und der Weltbank) durchgeführten Prüfungen beruhen auf den vom Commitment to Equity (CEQ) Institute entwickelten Instrumenten der Steuerinzidenzanalyse. Das 2015 an der Tulane University gegründete CEQ hat bisher Steuer- und Sozialleistungsmodelle für 43 Länder auf der Grundlage der im *CEQ Handbook* beschriebenen Methoden entwickelt (für 23 weitere Länder sind entsprechende Modelle in Arbeit). Vgl. <http://commitmenttoequity.org/>.

²⁰ So galt die Steuersenkung z. B. auch für bereits getätigte Investitionen, was den Schluss zulässt, dass es zu negativen Umverteilungseffekten ohne positive Anreizwirkung kam.

²¹ Eine große Gruppe von Anhängern Keynes' um den Ökonomen Nicholas Kaldor aus Cambridge rückte die Verteilung bei der Festlegung des makroökonomischen Gleichgewichts in den Fokus. Diese Denkschule besteht bis heute, und nach der Krise von 2008 machte die vom Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzte Sachverständigenkommission für die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems darauf aufmerksam, welche Rolle die zunehmende Ungleichheit bei der Krise gespielt hatte. Der Bericht ist verfügbar als *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, The New Press, New York (2010). Auch veröffentlicht in komplexem Chinesisch von Commonwealth Magazine Company, in vereinfachtem Chinesisch von Xinhua, in Französisch von Odile Jacob, in Indien von Orient Black Swan (2011), in Koreanisch von Dongnyok, in Russisch von International Relations Publishing und in Spanisch von RBA.

²² Stiglitz hat den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und makroökonomischer Stabilität theoretisch untersucht (Stiglitz, 2012a und 2012b). Weitere empirische und theoretische Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass sich ein Anstieg der Ungleichheit *unter sonst gleichen Bedingungen* negativ auf die Wirtschaftsleistung auswirkt und damit zu geringerem Wachstum und größerer Instabilität führt. So zeigt beispielsweise Cingano (2014), dass mehr Ungleichheit mit größerer Chancenungleichheit zusammenhängt. Dies bedeutet, dass Kinder am unteren Ende der Verteilung mit geringerer Wahrscheinlichkeit das nötige Humankapital erhalten, um ihr Potenzial voll zu entfalten. Manche Länder, wie z. B. China, sind freilich trotz hoher Ungleichheit sehr rasch gewachsen; die hohe BIP-Wachstumsrate und das „Vorantreiben“ eines Teils des Landes trugen dort aber zu einem Anstieg der Ungleichheit bei.

²³ Neben den „Lebensumständen“ und „Anstrengungen“ spielt Glück im Leben der Menschen auch eine wichtige Rolle. Franck (2016) zeigt, wie der Faktor Glück in „Winner-takes-all“-Gesellschaften eine immer größere Rolle spielt. Er argumentiert, dass der Trend dahingehend, dass „erfolgreiche Menschen [...] die Rolle des Faktors Glück für ihren Erfolg generell herunterspielen“ eine geringere Bereitschaft dieser Menschen zu Investitionen in öffentliche Güter zur Folge hat.

²⁴ Krueger (in seiner Position als Vorsitzender des Council of Economic Advisors von Präsident Obama), Rede vom 12. Januar 2012 im Centre for American Progress, <https://mileskorak.files.wordpress.com/2012/01/34af5d01.pdf>.

²⁵ Krueger bezeichnete diesen Zusammenhang in seiner Rede 2012 als die „Great Gatsby-Relation“. Chetty und seine Co-Autoren haben bei der Analyse der Situation in verschiedenen Bundesstaaten der USA einen ähnlichen Zusammenhang entdeckt (Chetty et al., 2018).

²⁶ Dieser Zusammenhang lässt sich anhand des folgenden Bildes einfach verdeutlichen: Wenn die Sprossen der Leiter weiter auseinanderliegen (wie in Gesellschaften mit größeren Einkommensungleichheiten) ist es schwieriger, die Leiter hochzuklettern.

²⁷ Derartige Langzeitdaten sind besonders wichtig, um herauszufinden, ob die Einkommensdynamik dem Markov-Modell entspricht, d. h. Effekte sich über Generationen erstrecken. Dies scheint in Schweden der Fall zu sein, wo Daten vorhanden sind, die derartige Effekte belegen (Adermon, Lindhal und Palme, 2016).

²⁸ Ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die wirtschaftliche Unsicherheit ist die wirtschaftliche Volatilität. Die Effekte einer gegebenen Schwankung, z. B. des BIP, auf die Unsicherheit können jedoch unterschiedlich ausfallen, was nicht nur von den verfügbaren Puffern, sondern auch von der Wirtschaftsstruktur abhängt. So reagierte beispielsweise Deutschland auf die Finanzkrise 2008 mit Kurzarbeitsprogrammen, wodurch die Risiken zwischen den Arbeitskräften wirksamer aufgeteilt wurden als in anderen Ländern.

²⁹ In der Praxis können die Indikatoren, die u. U. zur Erfassung bestimmter Nachhaltigkeitsaspekte verwendet werden (z. B. Angaben zum Gesundheitszustand oder zum Bildungsstand, um das Humankapital zu messen), jedoch mit denen identisch sein, die zur Erfassung der gegenwärtigen Lebensqualität herangezogen werden.

³⁰ Eine vor Kurzem eingesetzte internationale Kommission analysierte das Datenmaterial und stellte fest, dass eine Steuer in Höhe von mindestens 50-100 USD je Tonne CO₂ erhoben werden müsste, wenn die Welt das gesetzte Ziel einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5-2 °C erreichen will (CPLC, 2017).

³¹ Man könnte sogar sagen, dass sie zusammen mit der Theorie auch „die vollständige Gebrauchsanleitung“ geliefert haben.

³² Im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird der Produktionswert der Finanzintermediäre zu jeweiligen Preisen indirekt ohne explizite Bankgebühr ermittelt (FISIM). In der Praxis geschieht dies, indem die Differenz zwischen den beobachteten Kreditzinsen und einem risikofreien „Referenzzinssatz“ für den Betrag der ausstehenden Bankkredite herangezogen wird, während die Differenz zwischen den beobachteten Einlagenzinsen und dem risikofreien Zinssatz auf den Betrag der Bankeinlagen angewendet wird (Lequiller und Blades, 2014).

³³ Durch Anwendung des SEEA-Konzepts können monetäre und physische Daten auf kohärente Weise zur Berechnung der Intensitäts- und Produktivitätskennzahlen verknüpft werden. Indikatoren auf Makroebene können auch nach Wirtschaftszweig aufgeschlüsselt werden. Dies ermöglicht eine Analyse der von den einzelnen Sektoren und vom Konsumverhalten ausgehenden Umweltbelastungen und eine Unterscheidung der Reaktionen des Staats von denen des Unternehmenssektors oder der privaten Haushalte.

³⁴ Vgl. z. B. die physische Input-Output-Tabelle für Luftemissionen, in der die Emissionen (in Tonnen) von 14 Stoffen (von Kohlendioxid über Ammoniak bis hin zu Feinstaub) der Wirtschaft (nach Sektor), der privaten Haushalte (nach Aktivität) und der Deponien aufgeführt sind. Ebenso werden in dem physischen Bestandskonto für mineralische und energetische Rohstoffe die Anfangsbestände, die Zugänge (Neuentdeckungen, Neubewertungen, Neuklassifizierungen), die Abgänge (Fördermengen, Verluste durch Naturkatastrophen, Neubewertungen, Neuklassifizierungen) und die Endbestände von fünf Arten von natürlichen Ressourcen (Erdöl, Erdgas, Kohle und Torf, nicht-metallische und metallische Mineralien) ausgewiesen, wobei die Angaben für „wirtschaftlich abbaubare Ressourcen“ „potenziell wirtschaftlich abbaubare Ressourcen“ und „sonstige bekannte Vorkommen für nichtkommerzielle Zwecke“ getrennt gemacht werden (Vereinte Nationen et al., 2014).

³⁵ In den Ökosystemkonten des SEEA wird Ökosystem definiert als „dynamischer Komplex von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen sowie deren nicht lebender Umwelt, die als funktionelle Einheit in Wechselwirkung stehen“ (Vereinte Nationen et al., 2014).

³⁶ Wegen eines Überblicks über die Behandlung von mineralischen und energetischen Rohstoffen im Rahmen des SEEA und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bewertung dieser Ressourcen, vgl. www.oecd-ilibrary.org/docserver/3fcfd7f-en.pdf?expires=1533647411&id=id&accname=guest&checksum=5887745A4C5EC338EABCF35528EFE5B1.

³⁷ Im Sinne von Bourdieu und Passeron (1990).

³⁸ Den in OECD (2017a) wiedergegebenen Daten der Comparative Study of Electoral Preferences (CSES) zufolge beträgt die Differenz bei der Wahlbeteiligung zwischen Personen im untersten und Personen im obersten Einkommensquintil im Durchschnitt von 25 OECD-Ländern Eigenangaben zufolge rd. 15 Punkte. Diese Zahlen dürften das Gefälle beim Wahlverhalten unterschätzen, da

Personen, die nicht zur Wahl gegangen sind, dies mit geringerer Wahrscheinlichkeit in Umfragen angeben.

³⁹ Auf der Grundlage von Daten aus der OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener (OECD, 2013f), wiedergegeben in OECD (2017a).

⁴⁰ Ähnliches ergab das bereits in diesem Kapitel erwähnte Projekt „Voices of the Poor“: Die fehlende Mitsprache bei Entscheidungen, die sich auf ihr Leben auswirken, war eine der großen von den Armen genannten Entbehrungen (Narayan et al., 2000).

⁴¹ Gegenwärtig werden Indikatoren entwickelt, um die Fortschritte in Bezug auf Ziel 16 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu messen, bei dem es um „leistungsfähige und rechenschaftspflichtige Institutionen“ geht. Auf Ebene der Vereinten Nationen wurde zudem eine City Group on Governance Statistics (Praia) eingerichtet, um die statistischen Arbeiten auf diesem Gebiet fortzuentwickeln.

⁴² Einige Politikverantwortliche argumentierten, dass die Rettung von Banken, Bankern und ihren Anteilseignern unerlässlich war, um den Kreditfluss aufrechtzuerhalten. Dabei sei es auch nicht erforderlich gewesen, den Banken Auflagen in Bezug auf „gutes Verhalten“ (d. h. Kreditvergabe) zu machen. Maßnahmen dieser Art – die Banker stärker schützen als den einfachen Bürger – haben das Vertrauen in den Staat noch weiter geschwächt.

⁴³ Den Mechanismen, über die die Bildung Vertrauen schafft, gebührt aber auch besondere Aufmerksamkeit. Wenn Bildung die Fähigkeit der Bürger erhöht, die Beweggründe staatlichen Handelns zu verstehen, steigert mehr Bildung natürlich das Vertrauen. Ziel ist es, hinter einer bestimmten Politikmaßnahme mehr zu sehen als eine spezifische Maßnahme, mit der die Interessen einer bestimmten Gruppe verfolgt werden. Wenn staatliche Maßnahmen jedoch weitgehend dem Interesse von Eliten dienen und Bildung dazu beiträgt, dass mehr Menschen zu den Eliten aufsteigen, kann sich die Zahl der Regierungsbefürworter erhöhen. Das Vertrauen der übrigen Bürger in die Regierung wird sich dadurch aber kaum verbessern. Aus diesem Grund haben wir in diesem Buch immer wieder betont, dass es für eine Analyse, die über das BIP hinausgeht, detaillierterer Daten bedarf als nur „Durchschnittswerten“. Eine Korrelation ist keine Kausalbeziehung. Eine bestimmte Korrelation lässt häufig mehrere Interpretationen zu, die wiederum völlig unterschiedliche Politikimplikationen haben.

Kapitel 4. Erfahrungen mit Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung

Dieses Kapitel beleuchtet, was sich verändert, wenn bei der Politikgestaltung die Lebensqualität in den Fokus rückt. Es wird beschrieben, wie Indikatoren für Lebensqualität in den verschiedenen Phasen des Politikzyklus genutzt werden könnten, sei es, um Handlungsprioritäten aufzuzeigen, das Für und Wider verschiedener Strategien zur Verwirklichung der Politikziele abzuwägen, die zur Umsetzung der jeweiligen Strategien erforderlichen (Haushalts-, Personal- und Politik-)Ressourcen bereitzustellen, die Umsetzung von Maßnahmen in Echtzeit zu überwachen, die Ergebnisse zu prüfen oder Entscheidungen über künftige Politikänderungen zu treffen. Das Kapitel zeigt, dass ein umfassender Rahmen mit den wichtigsten Dimensionen der Lebensqualität, der nicht nur den Durchschnittsergebnissen, sondern auch den Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf die einzelnen Teile der Gesellschaft Rechnung trägt, und der die Lebensqualität in der Gegenwart, der Zukunft und in anderen Teilen der Welt gleichermaßen berücksichtigt, bessere Ergebnisse verspricht und die Kluft zwischen Politikverantwortlichen und Bevölkerung überwinden kann.

4.1. Einleitung

Die Entwicklung besserer Indikatoren für die wirtschaftliche Leistung und den sozialen Fortschritt hat, wie im Anhang dieser Publikation gezeigt wird, maßgeblich zur Schaffung eines gemeinsamen, evidenzbasierten Verständnisses der Grundlagen von Lebensqualität beigetragen.¹ Es bedarf umfassenderer und besserer Messgrößen, um die Ergebnisse der Länder und eventuell anstehende Probleme besser zu erfassen. Die Indikatoren selbst sorgen jedoch nicht für Veränderungen bei der Politikausrichtung und -gestaltung. Es besteht stets die Gefahr, dass die neu entwickelten Indikatoren nicht zu einem neuen Ansatz in der Politikgestaltung führen, sondern „lediglich einen weiteren Bericht“ nach sich ziehen. Viele der Indikatoren für Lebensqualität, die in das Indikatoren-Dashboard von Ländern aufgenommen wurden, sind bereits etabliert und schlagen sich in der Ausrichtung der Politik nieder (z. B. in Bezug auf Arbeitslosigkeit). Wie in den vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, sind allerdings bei vielen dieser Indikatoren nach wie vor Verbesserungen nötig, damit Politikfehler der Vergangenheit vermieden werden können. Außerdem sind institutionelle Mechanismen, die die Nutzung solcher Indikatoren bei Regierungsentscheidungen fördern, von entscheidender Bedeutung.

Dieses Kapitel geht der Frage nach, was sich verändert, wenn die Lebensqualität bei der Politikgestaltung in den Fokus rückt.

4.2. Nutzung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung

In Kasten 4.1 wird beschrieben, wie Indikatoren für Lebensqualität in den verschiedenen Phasen des Politikzyklus genutzt werden könnten, sei es, um Handlungsprioritäten aufzuzeigen, das Für und Wider verschiedener Strategien zur Verwirklichung der Politikziele abzuwägen, die zur Umsetzung der jeweiligen Strategien erforderlichen (Haushalts-, Personal- und Politik-)Ressourcen bereitzustellen, die Umsetzung von Maßnahmen in Echtzeit zu überwachen, die Ergebnisse zu prüfen oder Entscheidungen über künftige Politikänderungen zu treffen (Abbildung 4.1). In diesem Abschnitt wird dargelegt, dass ein umfassender Rahmen mit den wichtigsten Dimensionen der Lebensqualität, der nicht nur den Durchschnittsergebnissen, sondern auch den Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf die einzelnen Teile der Gesellschaft Rechnung trägt, und der die Lebensqualität in der Gegenwart, der Zukunft und in anderen Teilen der Welt gleichermaßen berücksichtigt, bessere Ergebnisse verspricht und die Kluft zwischen Politikverantwortlichen und Bevölkerung überwinden kann.

Die Nutzung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung kann in mehrfacher Hinsicht von Vorteil sein. Zu nennen ist hier insbesondere:

- **Indikatoren für Lebensqualität liefern ein umfassenderes Bild der Lebensbedingungen in einem bestimmten Gebiet** (Land, Region, Stadt usw.) und lenken das Augenmerk auf Ergebnisse, die für das Leben der Menschen relevant sind, bei Politikanalysen aber nicht systematisch berücksichtigt werden, ganz einfach, weil es keine geeigneten Messgrößen gibt. Dies war gewissermaßen der Ausgangspunkt der Agenda zur Wohltandsmessung jenseits des BIP. Beim BIP bleiben nämlich, wie wir gesehen haben, wesentliche Aspekte der Lebensbedingungen unberücksichtigt.
- **Sie fördern eine ressortübergreifende strategische Ausrichtung auf bestimmte Ergebnisse.** Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Kohärenz sind während des gesamten Politikzyklus von entscheidender Bedeutung. Behörden agieren oft

in Silos und konzentrieren sich auf die Ressourcen und Ergebnisse in ihrem unmittelbaren Zuständigkeitsbereich (Wohnungsbau, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung usw.), ohne die weitreichenderen Auswirkungen ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen. In Kriminal- und Justizbehörden z. B. liegt der Fokus auf den direkten Auswirkungen der Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung und zur Gewährleistung der Sicherheit, und dies obwohl von anderen Politikbereichen und gesamtgesellschaftlichen Strukturen (wie Armut, Wohnverhältnissen, unzureichenden Gesundheitsleistungen und Bildungsangeboten) u. U. beträchtliche Ausstrahlungseffekte ausgehen. Ausstrahlungseffekte gibt es auch in umgekehrter Richtung: Die persönliche Sicherheit hat erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse in anderen Politikbereichen, wie z. B. Bildungsergebnisse und soziale Kontakte. Solche Ausstrahlungseffekte treten in *allen* Politikbereichen auf. Rahmenkonzepte zur Messung der Lebensqualität können die ressortübergreifende Kohärenz fördern und die Behörden bei der Diskussion der Auswirkungen sprachlich auf eine Linie bringen, indem sie das Ergebnisspektrum abstecken, dem in allen Politikbereichen Rechnung getragen werden muss. Ein mehrdimensionaler Rahmen für Lebensqualität (d. h. ein Rahmen, der alle für das Leben der Menschen wichtigen Aspekte umfasst) kann darüber hinaus für positive Wechselwirkungen zwischen Behörden sorgen und sie dazu bringen bzw. ihnen dabei helfen, ihre Maßnahmen und Programme abzustimmen, um ein übergeordnetes Ziel zu erreichen. Solche Rahmen können auch dazu beitragen, die Zuständigkeiten zwischen den und innerhalb der einzelnen staatlichen Ebenen und verschiedenen Akteursgruppen zu klären, und die Koordinierung von Politikmaßnahmen verbessern.

- ***Sie zeigen durch detailliertere Daten die Diversität der Erfahrungen auf.*** Im Gegensatz zu vielen aggregierten Messgrößen, deren Fokus auf der gesamtwirtschaftlichen Leistung liegt, bieten Messgrößen, die Ergebnisse auf individueller sowie auf Haushaltsebene erfassen, die Möglichkeit, Ungleichheiten, soziale Brennpunkte und Bevölkerungsgruppen, deren Ergebnisse hinter den landesweiten Entwicklungen zurückbleiben, in den Blick zu nehmen. Das OECD-Konzept „Inklusives Wachstum“ und das Weltbank-Konzept „Wohlstand für alle“ sind Versuche, das Augenmerk in stärkerem Maße auf die Verteilung der positiven Wachstumseffekte zu legen.
- ***Sie tragen sowohl der gegenwärtigen Lebensqualität als auch dem künftigen Ressourcenbestand Rechnung.*** Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, besteht eine wesentliche Schwäche des BIP darin, dass es den Aspekt der Nachhaltigkeit unberücksichtigt lässt. Dies betrifft sowohl die Frage, ob das Wirtschaftswachstum selbst auf Dauer aufrechterhalten werden kann, als auch die Frage, ob das Wachstum mit ökologischen und sozialen Kosten einhergeht, die die positiven Wachstumseffekte zum (großen) Teil aufheben. In dieser Hinsicht ist der große (d. h. ökonomische, ökologische und soziale) Erfassungsbereich von Indikatoren für Lebensqualität ein entscheidender Vorteil. Die meisten Ansätze zur Messung der Lebensqualität umfassen außerdem zukunftsgerichtete Elemente, wie z. B. Indikatoren zum Natur-, Human-, Sozial- und Wirtschaftskapitalbestand, der die Grundlage für die künftige Lebensqualität bildet (wenngleich im Hinblick auf die Messung dieser Kapitalkategorien, wie wir zuvor gesehen haben, noch beträchtliche Fortschritte nötig sind). Dadurch bilden sie ein Gegengewicht zur kurzfristigen Perspektive der meisten Politikentscheidungen (über das „hier und jetzt“) und bieten Regierungen die Möglichkeit zu überprüfen, ob die Verbesserung

der Lebensqualität in der Gegenwart auf Kosten des Ressourcenbestands künftiger Generationen („später“) oder anderer Länder („anderswo“) geht.²

- **Sie fördern eine umfassendere Evaluierung der Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf das Leben der Menschen.** Wenn Ministerien ermutigt werden, die vielfältigen lebensqualitätsbezogenen Ergebnisse und Auswirkungen ihrer Programme zu betrachten, kann dies den Politikverantwortlichen helfen, die längerfristigen Wirkungen von Programmen zu erkennen. Außerdem werden Zielkonflikte und Ausstrahlungseffekte verdeutlicht und transparenter gemacht. Eine Rechenschaftslegung über die Ergebnisse ist für ein effizientes und effektives Regierungshandeln von grundlegender Bedeutung. Sie ist der Hauptbeweggrund für die Ex-post-Evaluierung von Politikmaßnahmen und liefert wichtige Inputs für die strategische Prioritätensetzung. Rahmen für Lebensqualität können als Grundlage für die Rechenschaftslegung von Behörden dienen. Wenn die durch die Politikmaßnahmen zu erzielenden Ergebnisse mithilfe mehrerer Indikatoren für Lebensqualität definiert werden, kann die Rechenschaftslegung bei der Ex-post-Evaluierung auf ein größeres Ergebnisspektrum ausgeweitet werden. Eine Verständigung über die Dimensionen und Indikatoren der Lebensqualität kann darüber hinaus zu einer Vereinheitlichung der externen Rechenschaftslegung führen. Dies betrifft z. B. die Rechenschaftslegung im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle, durch Kontrollbehörden und durch die Zivilgesellschaft. Eine solche Verständigung schafft einen gemeinsamen Diskurs und einen Konsens über den Nutzen, der von den jeweiligen Politikmaßnahmen und -programmen erwartet wird.
- **Sie fördern eine öffentliche Debatte.** Regelmäßige Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung auf der Basis von Indikatoren für Lebensqualität ermöglichen eine landesweite Diskussion zwischen allen Akteuren (Politikverantwortlichen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Bürgern), die auf einem gemeinsamen Verständnis von Lebensqualität beruht.

4.2.1. Mechanismen zur Einbeziehung von Indikatoren für Lebensqualität in politischen Entscheidungsprozessen

Eine regelmäßige Berichterstattung über Statistiken zur Lebensqualität kann helfen, Probleme aufzuzeigen, und sie kann bei der Agendasetzung des Politikzyklus als Grundlage für Politikentscheidungen dienen. Schon allein die Bereitstellung von Daten zu Niveaus, Ungleichheiten und Trends im Hinblick auf die Lebensqualität für verschiedene Akteure (wie Zivilgesellschaft, Politikverantwortliche, Unternehmen und Medien) kann zu Meinungsumschwüngen führen, eine Diskussionsgrundlage schaffen und Auswirkungen auf die Prioritätensetzung haben. So hat z. B. die Verfügbarkeit zuverlässiger Daten über die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern dank der standardisierten Erhebung im Rahmen der OECD-Schulleistungsstudie PISA maßgeblich dazu beigetragen, dass sich der Fokus der Bildungspolitik von Schulbesuchsquoten und Bildungsabschlüssen auf die in der Schule tatsächlich erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen verlagerte.

Um die zuvor erörterten potenziellen Vorteile von Indikatoren für Lebensqualität nutzen zu können, muss man jedoch über die bloße *Bereitstellung von Indikatoren* hinausgehen. Damit Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikformulierung und -evaluierung einbezogen werden, müssen jedoch bestimmte Bedingungen erfüllt werden. Die Akteure, die die entsprechenden Studien und Analysen durchführen oder in Auftrag geben, müssen sich bewusst dafür entscheiden und die Politikverantwortlichen müssen eine umfassendere Evidenzgrundlage verlangen. Außerdem bedarf es etablierter Instrumente, Modelle und

Techniken zur Evaluierung der monetären und nichtmonetären Kosten und Vorteile aller staatlichen Programme, die von den Analysten in den zuständigen Behörden anerkannt werden (wie etwa die im *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* des britischen Schatzamts erläuterten Methoden [HM Treasury, 2018]).

In mehreren OECD-Ländern wurden formale und/oder strukturelle Mechanismen geschaffen, um sicherzustellen, dass Indikatoren für Lebensqualität bzw. Indikatoren „zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP“ in die Politikprozesse integriert werden. Sie können sich auf eine oder mehrere Phasen des in Abbildung 4.1 dargestellten Politikzyklus beziehen. Solche Mechanismen und Verfahren sind ein guter Ansatzpunkt für Analysen, die über das BIP hinausgehen, da damit überprüft werden kann, ob den diversen anderen Wohlstandsdimensionen jenseits der gesamtwirtschaftlichen Produktion ein angemessener Stellenwert bzw. gebührende Aufmerksamkeit zuteilwird. Viele Länder sehen z. B. im Fall von Energieprogrammen eine Kosten-Nutzen-Analyse vor, bei der etwaige Folgen in der Zukunft unberücksichtigt bleiben. In den aktuellen Verfahren vieler Länder fallen Klimafolgen, die in vierzig Jahren auftreten werden, kaum ins Gewicht. Kurzum: Nachhaltigkeit wird durch solche Verfahren nicht gewährleistet.

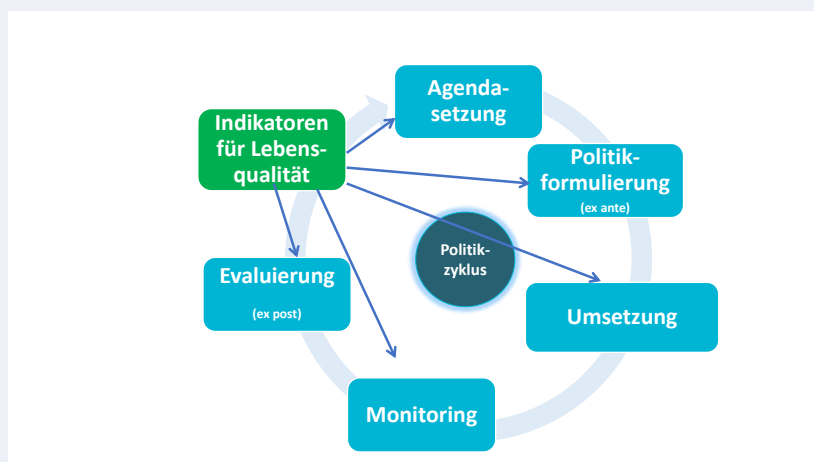
Tabelle 4.1 bietet einen Überblick über diesbezügliche Erfahrungen in zehn Ländern, die Politikrahmen für Lebensqualität eingeführt haben. Sie informiert darüber, welche Behörde federführend ist und auf welche Phase des Politikzyklus sich der geschaffene Mechanismus bezieht (zu den Rahmenbedingungen der Entwicklung der Politikmechanismen und -rahmen in diesen Ländern vgl. Exton und Shinwell [2018]). Diese Fallstudien lassen allgemeine Aspekte, Unterschiede und Herausforderungen bei der Einführung solcher Politikrahmen erkennen. Die allgemeinen Aspekte betreffen den Rahmen für die Messung an sich, das Verfahren, mit dem ein Konsens über dessen Merkmale erzielt wird, und den politischen Kontext.

Kasten 4.1. Phasen im Politikzyklus, in denen Indikatoren und Daten zur Lebensqualität genutzt werden können

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Berücksichtigung solcher Messgrößen bei Politikentscheidungen können u. a. bezogen auf die einzelnen Phasen des Politikzyklus erläutert werden (Abbildung 4.1). Ausgehend von den verschiedenen in der Fachliteratur beschriebenen Ansätzen (vgl. z. B. Jann et al., 2006; Cairney, 2013) lassen sich folgende Phasen unterscheiden:

1. *Prioritäten-/Agendasetzung*: Eine strategische Überprüfung der Politikziele, die sich auf eine strategische Analyse der aktuellen Situation sowie von längerfristigen Entwicklungen und Ungleichheiten stützt, kann Bereiche aufzeigen, in denen staatliches Handeln erforderlich ist. Der nächste Schritt ist dann die Priorisierung und Agendasetzung dieser Bereiche. Daran sind in der Regel die jeweiligen nationalen Regierungen, Planungsstellen und/oder Parlamente beteiligt, aber auch Bürger, die die Aufmerksamkeit der Politikverantwortlichen – häufig im Rahmen zivilgesellschaftlicher Initiativen – auf wahrgenommene Defizite bei den Ergebnissen und Verfahren lenken.
2. *Politikformulierung (ex ante)*: Diese Phase umfasst die Analyse der Politikoptionen, die Evaluierung von Kosten, Nutzen und Machbarkeit dieser Optionen sowie die Auswahl geeigneter Politikinstrumente und -hebel. Federführend sind in dieser Phase im Allgemeinen die nationale Planungsstelle sowie die Behörden, die für die Politikgestaltung und -umsetzung, die Mittelzuweisung an die jeweiligen staatlichen Stellen und die Vorbereitung der Haushaltsentscheidungen von Regierung oder Parlament zuständig sind.
3. *Umsetzung*: In dieser Phase werden die Programme und Politikmaßnahmen im Einklang mit der Prioritätensetzung und der Politikformulierung von den zuständigen staatlichen Stellen umgesetzt, die die dazu erforderlichen Mittel erhalten.
4. *Monitoring*: Damit die Auswirkungen von Politikmaßnahmen evaluiert werden können, ist sowohl während als auch nach der Umsetzung ein Monitoring nötig. Das Monitoring ist eine Bestandsaufnahme der eingesetzten Ressourcen, der erzielten Ergebnisse und der beobachteten Wirkungen von Politikmaßnahmen. Eine umfassende Evaluierung kann auch ein Monitoring alternativer Politikoptionen umfassen. Durchgeführt werden kann das Monitoring von der nationalen Planungsstelle, der mit der Umsetzung der Politikmaßnahme betrauten Behörde sowie von externen Akteuren.
5. *Evaluierung (ex post)*: In dieser Phase müssen die Politikergebnisse im Hinblick auf die Ziele evaluiert werden. Dann gilt es zu entscheiden, ob die Maßnahmen beendet oder fortgesetzt werden sollen. Bei dieser Phase der Politikgestaltung können die nationale Planungsstelle, verschiedene potenziell betroffene Akteure und zentrale Rechnungsprüfungsämter mitwirken.

Abbildung 4.1. Der Politikzyklus



Quelle: Nach Exton C. und M. Shinwell (2018), "Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences", *OECD Statistics and Data Working Paper*, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d98eb8ed-en>.

4.3. Erfahrungen ausgewählter Länder mit der Implementierung von Indikatoren für Lebensqualität im Politikzyklus

Wie bereits festgestellt, wurden die Indikatoren für Lebensqualität in manchen Ländern nicht speziell für einen Einsatz in der Politik entwickelt. In anderen gehen sie dagegen auf einen Paradigmenwechsel in der Politik zurück, bei dem das Konzept Lebensqualität auf eine breitere Grundlage gestellt wurde. Vor diesem Hintergrund wurde z. B. in Ecuador der Begriff *Buen Vivir* (gutes Leben) in der Verfassung verankert. In Schottland wiederum erhielten die Indikatoren für Lebensqualität durch die Verankerung in einen nationalen Rahmenplan und in Monitoringverfahren eine zentrale Rolle. Zudem wird dem Parlament zu Beginn des Haushaltsverfahrens auf Basis dieser Indikatoren Bericht erstattet. (vgl. Tabelle 4.1). Dies sind nur einige ausgewählte Beispiele. Auch in anderen Ländern, darunter Bhutan, Mexiko, Kolumbien, Slowenien und Costa Rica, wurden Rahmen und Indikatoren für Lebensqualität entwickelt, an denen sich die Politikgestaltung orientiert.

Tabelle 4.1. Mechanismen und Rahmen ausgewählter Länder zur Berücksichtigung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung

Land	Mechanismus	Federführende Instanz	Kurzbeschreibung	Phase im Politikzyklus
Australien	Wellbeing Framework	Schatzamt	Das Schatzamt entwickelte 2004 einen Rahmen zur Berücksichtigung der Lebensqualität, der die Grundlage für Analysen und Empfehlungen in seinen Zuständigkeitsbereichen bildet. Er umfasst fünf Dimensionen der Lebensqualität (vorhandene Möglichkeiten, deren Verteilung, individuelle und gesellschaftliche Risiken, Entscheidungskomplexität sowie individuelle Freiheit und Chancen). 2016 wurde der Rahmen überarbeitet und der Fokus auf Haushalt, Produktivität und Globalisierung gelegt.	Politikformulierung, Politikevaluierung
Ecuador	- Verfassung, - nat. Entwicklungsplan, - <i>Buen Vivir</i> -Sekretariat	Regierung	2008 wurde das Konzept <i>Buen Vivir</i> (gutes Leben) in der ecuadorianischen Verfassung verankert. Im Juni 2013 richtete der damalige Präsident Rafael Correa ein neues Ministerium auf Ebene der Zentralregierung ein – das „ <i>Buen Vivir</i> -Sekretariat“. Ein wichtiger Mechanismus ist der Nationale Entwicklungsplan, in dem jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren die nationale <i>Buen Vivir</i> -Strategie festgelegt wird.	Agendasetzung, Politikformulierung, Politikevaluierung
Frankreich	Haushaltsgesetz, neue Wohlstandsindikatoren	France Stratégie, Wirtschafts-, Sozial und Umweltrat	Ein im April 2015 verabschiedetes Gesetz – Loi n° 2015-411 – sieht vor, dass die Regierung dem Parlament jährlich einen Bericht über die Fortschritte bei zehn neuen Indikatoren zur wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie zur Umweltsituation im Land vorlegt. Der Bericht soll u. a. eine Folgenabschätzung der wichtigsten ins Auge gefassten Reformen in Bezug auf diese Indikatoren beinhalten und kann auf Verlangen der Regierung im Parlament diskutiert werden.	Agendasetzung, Politikformulierung, Politikevaluierung
Italien	Haushaltsgesetz, Indikatoren für gerechten und nachhaltigen Wohlstand	Wirtschafts- und Finanzministerium	Aufbauend auf den „Indikatoren für gerechten und nachhaltigen Wohlstand“ des nationalen Statistikamts wurden in einem 2016 beschlossenen Gesetz zwölf Indikatoren festgelegt, über die dem Parlament im Rahmen der Haushaltsdebatten jährlich Bericht erstattet werden soll.	Agendasetzung, Politikformulierung, Politikevaluierung
Niederlande	Accountability Day	Niederländisches Kabinett	Der „Monitor of well-being“, den das nationale Statistikamt alljährlich veröffentlicht, bildet die Grundlage für die Kabinettsdiskussionen zur Lebensqualität im Land. Diese Diskussionen fließen anschließend in die Rechenschaftslegungsdebatte in der Zweiten Kammer ein (jedes Jahr im Mai). Außerdem wird von den für Politikanalysen zuständigen Behörden des Landes (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Netherlands Environmental Assessment Agency, Netherlands Institute for Social Research) verlangt, auf Basis des Monitors „regelmäßig Studien zur Lebensqualität“ durchzuführen.	Agendasetzung
Neuseeland	Living Standards Framework	Schatzamt	Der Living Standards Framework (LSF) des Schatzamts wurde 2011 in einem internen Verfahren zur Verbesserung der Politikempfehlungen entwickelt, um auf externe Kritik am Ansatz des Schatzamts zu reagieren. Dieser Rahmen soll den Ministern evidenzbasierte Informationen über die Lebensqualität der Neuseeländer liefern. Er soll nicht als Entscheidungsinstrument genutzt, sondern in den Politikprozess integriert werden.	Politikformulierung

Tabelle 4.1. Mechanismen und Rahmen ausgewählter Länder zur Berücksichtigung von Indikatoren für Lebensqualität bei der Politikgestaltung

Land	Mechanismus	Federführende Instanz	Kurzbeschreibung	Phase im Politikzyklus
Schottland	Scotland Performs	Regierung	Der National Performance Framework (NPF) der schottischen Regierung, der erstmals im Rahmen der Spending Review 2007 vorgelegt wurde, definiert Ziele, die das Land in einem Zeitraum von zehn Jahren erreichen soll. Die Fortschrittmessung basiert auf einem wirkungsorientierten (statt ressourcen- und ergebnisorientierten) Ansatz. Der NPF bildet – auch auf lokaler Ebene – die Grundlage für Leistungsvereinbarungen mit öffentlichen Dienstleistungserbringern sowie für das Monitoring ihrer Effektivität.	Monitoring, Politikevaluierung
Schweden	Neue Wohlstandsindikatoren	Finanzministerium	Die schwedische Regierung entwickelte neue Wohlstandsindikatoren, die das BIP ergänzen sollen. Sie wurden in den Haushaltsplan für 2017 integriert.	Agendasetzung, Politikevaluierung
Vereinigtes Königreich	What Works Centre for Wellbeing, verschiedene Initiativen der Zentralregierung	What Works Centre for Wellbeing (unabhängige Einrichtung), verschiedene Stellen der Zentralregierung, bisher vom Cabinet Office koordiniert	Im Vereinigten Königreich gibt es verschiedene Initiativen zur Einbeziehung von Indikatoren für Lebensqualität in der Politik. Ein Beispiel hierfür ist das What Works Centre for Wellbeing, ein unabhängiges Kooperationszentrum, das darauf abzielt, die Bereitstellung hochwertiger Informationen zur Lebensqualität auszubauen und zu fördern, damit Entscheidungsträger in Regierung, Kommunen, Unternehmen und anderen Organisationen bei ihrer Arbeit darauf zurückgreifen können.	Agendasetzung, Politikformulierung, Politikevaluierung
Vereinigte Arabische Emirate	Happiness Policy Manual	Ministry of State for Happiness and Wellbeing, National Programme for Happiness and Positivity	Im Oktober 2017 wurde im Rahmen des staatlichen Programms für Glück und Positivität das <i>Happiness Policy Manual</i> veröffentlicht, in dem vorgeschlagen wird, den Faktor „Glück“ bei der Politikgestaltung zu berücksichtigen. Die praktische Umsetzung wird für drei Phasen des Politikzyklus beschrieben: Politikformulierung, -evaluierung und -umsetzung.	Gesamter Politikzyklus

Quelle: Exton C. und M. Shinwell (2018), "Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences", *OECD Statistics and Data Working Paper*, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d98eb8ed-en>.

Wie viele und welche Indikatoren in der Politik genutzt werden, ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. In Schweden, Italien und Frankreich, wo vor allem bei der Berichterstattung für das Parlament auf solche Indikatoren zurückgegriffen wird, beschränkt man sich auf einige wenige, um die parlamentarische Debatte zu erleichtern (in Frankreich auf 6-10, in Italien auf 12 und in Schweden auf 15). Ganz anders in Neuseeland und im Vereinigten Königreich: Dort stellt das nationale Statistikamt eine Vielzahl von Indikatoren bereit, die bei Kosten-Nutzen-Analysen und Ex-post-Evaluierungen einer Reihe von Politikmaßnahmen (What Works for Well-being Centre im Vereinigten Königreich)³ sowie ex ante bei der Politikgestaltung (Neuseeland) berücksichtigt werden. Zwischen diesen beiden Extremen sind Ecuador und Schottland zu verorten, die eine bestimmte Anzahl von Indikatoren und klar definierte Monitoring-Verfahren vorsehen (Ecuador im nationalen Entwicklungsplan und Schottland im National Performance Framework).

Auf welche hoch aggregierten Outcome-Indikatoren zurückgegriffen wird, variiert ebenfalls von Land zu Land, und zwar abhängig davon, wofür sie im Politikprozess genutzt werden. So war z. B. in Italien bei der Auswahl der Indikatoren für das Haushaltsgesetz u. a. die Eignung für kurzfristige Trendprognosen (drei Jahre) ausschlaggebend. Damit waren Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens von vornherein ausgeschlossen, da nur begrenzt Daten dazu erhoben werden, es Bedenken im Hinblick auf deren Qualität gibt und wenig Befunde dazu vorliegen, wie sich Haushaltsentscheidungen auf ihre Entwicklung auswirken. Das What Works for Well-Being Centre im Vereinigten Königreich schenkt Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens im Gegensatz dazu ein besonderes Augenmerk. Es stellte fest, dass bei einer Reihe von Politikmaßnahmen Anpassungen erforderlich sind, wenn (anstelle der herkömmlichen Kosten-Nutzen-Analysen) solche Indikatoren zugrunde gelegt werden.

In einigen Ländern sorgten die Politikrahmen für Lebensqualität für eine Einbindung des Parlaments, unabhängig davon, ob diese Rahmen auf Initiative des Parlaments oder der Regierung entwickelt wurden. In Frankreich, Italien und den Niederlanden (und in geringerem Maße auch in Schweden) soll mit der jährlichen Berichterstattung über die Auswirkungen der von der Regierung ergriffenen Maßnahmen auf (ausgewählte) Indikatoren für Lebensqualität sichergestellt werden, dass das Parlament über die nötige Evidenzbasis verfügt, um die Regierung im Hinblick auf ihre Entscheidungen zur Rechenschaft zu ziehen. In anderen Ländern hat ein zentralstaatliches Organ die Federführung übernommen. Beispiele hierfür sind Neuseeland, dessen Schatzamt für den Living Standards Framework verantwortlich ist, und Ecuador, wo das *Buen Vivir*-Sekretariat und das Planungsministerium (SENPLADES) federführend sind.

Einige der in Tabelle 4.1 beschriebenen Initiativen verdanken sich einer starken Führung, wobei sich in vielen Fällen ein prominenter Politiker für das jeweilige Lebensqualitätskonzept einsetzte. Ein bemerkenswertes Beispiel hierfür ist Ecuador. Dort leitete der frühere Präsident Rafael Correa eine Verfassungsänderung in die Wege, um das Konzept *Buen Vivir* (gutes Leben) darin zu verankern. Weitere Beispiele sind Frankreich (Annahme eines Gesetzesentwurfs der Abgeordneten Eva Sas), das Vereinigte Königreich (Einführung des Programms Measuring National Well-Being durch den ehemaligen Premierminister David Cameron) und Schottland (seit Regierungsantritt der SNP im Jahr 2007).

Die meisten dieser Initiativen wurden allerdings erst vor Kurzem ins Leben gerufen. Es ist also mit Anpassungen und Modifikationen zu rechnen und noch zu früh, um Bilanz zu ziehen. Eine entscheidende Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass die jeweiligen Initiativen nach einem Regierungswechsel fortbestehen, vor allem wenn die Regierung von einer anderen Partei oder Koalition gestellt wird. Daher ist es wichtig, die Kontinuität des politischen Engagements für die jeweiligen Konzepte zu sichern. Dazu bedarf

es möglicherweise umfassender öffentlicher Konsultationen, um einen Konsens und eine Koalition für das Rahmenkonzept zu schaffen, die die amtierende Regierung überdauern werden, oder aber einer Verankerung des Rahmens in einem mehrjährigen Entwicklungsplan. Wenn die Initiativen primär von einem Politiker getragen werden, ist dies u. U. schwieriger, und es stellt sich die Frage, ob die Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmens für Lebensqualität ohne ihren Initiator fortbestehen können. Dies dürfte vor allem davon abhängen, ob ein über das BIP hinausgehender Ansatz in der Öffentlichkeit breite Unterstützung findet und in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung systematisch berücksichtigt wird.

Damit entsprechende evidenzbasierte Maßnahmen entwickelt werden können, sind außerdem kontinuierliche iterative Fortschritte bei der Datensammlung, -weitergabe und -analyse sowie Politikexperimente nötig. Die Nutzung von Indikatoren zur „Wohlstandsmessung jenseits des BIP“ langfristig sicherzustellen, ist also schwierig und erfordert die Beantwortung folgender Fragen: Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um die systematische Berücksichtigung der Indikatoren in der Politik dauerhaft zu gewährleisten? Welche Instrumente sind am effektivsten, um bei den beteiligten Akteuren ein breiteres Interesse sicherzustellen? Eine weitere Herausforderung besteht darin, Änderungen bei einer oder mehreren Variablen zur Lebensqualität auf bestimmte Politikmaßnahmen zurückzuführen.

Im Zusammenhang mit Politikentscheidungen Kausalitäten nachzuweisen, ist immer schwierig. Wenn man versucht, das Leben der Menschen mit Politikmaßnahmen auf faire und ausgewogene Art und Weise zu verbessern, findet man nur sehr selten optimale Bedingungen zur Ermittlung von Ursache-Wirkungsbeziehungen vor. Durch die Erhebung der richtigen Daten zum richtigen Zeitpunkt und die Nutzung der am besten geeigneten Modelle und Instrumente kann die nötige Evidenzbasis aufgebaut werden. Politikmaßnahmen, die auf bestimmte Ergebnisse abzielen, haben u. U. auch nichtintendierte Auswirkungen auf mehrere andere Ergebnisse bzw. unbeabsichtigte Effekte. Im Fall der Indikatoren für Lebensqualität stellen die Mehrdimensionalität des Konzepts selbst und, wie im vorangegangenen Kapitel erörtert, die Schwierigkeit, Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Indikatoren aufzuzeigen, zusätzliche Herausforderungen für die Politik dar. Bei vielen Indikatoren für Lebensqualität, die erst seit Kurzem in umfassenden und hochwertigen Datenerhebungen nationaler Statistikämter berücksichtigt werden, wird es eine Weile dauern, bis die für die Untersuchung wichtiger Politikfragen erforderlichen Zeitreihen vorliegen, sodass Analysen und Prognosen möglich sind. Um die nötige Evidenzbasis aufzubauen, müssen die Indikatoren für Lebensqualität in Studien zur Evaluierung der Auswirkungen von Politikmaßnahmen routinemäßig berücksichtigt werden.

In Entwicklungsländern gibt es im Hinblick auf die Nutzung eines umfassenden Politikrahmens für Lebensqualität eine weitere Herausforderung. Es besteht die Besorgnis, dass eine solche Agenda vom Wirtschaftswachstum ablenken könnte, das oft als fundamental betrachtet wird. So könnte eine Regierung, der es nicht gelingt, für Wirtschaftswachstum zu sorgen, also das BIP zu steigern, versucht sein, ihr Scheitern damit zu begründen, dass sie eine darüber hinausgehende Agenda verfolgt habe. Auf diesen Einwand sei hier kurz eingegangen: Um die für eine Verbesserung der Lebensqualität erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, ist möglicherweise ein BIP-Wachstum nötig, es genügt jedoch nicht. Wenn das Wachstum nicht dem Großteil der Bevölkerung zugutekommt und nicht nachhaltig ist, ist es kein „gutes Wachstum“. Ob es tatsächlich zu einem größeren gesellschaftlichen Wohlergehen führt, kann lediglich mit dem hier beschriebenen umfassenden Rahmen für Lebensqualität ermittelt werden. Ein kurzfristiges Wachstum, das mit steigender Ungleichheit, zunehmender Umweltzerstörung und einem Vertrauensschwund einhergeht, ist, wie bereits dargelegt, nicht nachhaltig.

4.4. Nutzung von Daten zum subjektiven Wohlbefinden in Politikanalysen

Die meisten der in Tabelle 4.1 beschriebenen Rahmen für Lebensqualität umfassen neben anderen Arten von Messgrößen auch Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens. Mit anderen Worten: Wie Menschen ihr Leben einschätzen und empfinden, wird im Hinblick auf die Erfassung der Lebensqualität als ein wichtiges Element betrachtet, nicht aber als die alleinige Variable, die alle anderen in sich bündelt.

Das subjektive Wohlbefinden weist Aspekte auf, die sich für Politikanalysen anbieten. Es reagiert erwiesenermaßen auf ein breites Spektrum objektiver Gegebenheiten wie Einkommen, Gesundheit, soziale Beziehungen und politische Mitsprache. Eine Analyse der Einflussfaktoren des subjektiven Wohlbefindens (bei der große Stichproben zugrunde gelegt und zahlreiche Aspekte der Lebensumstände abdeckt werden), kann daher zu einer besseren Politikgestaltung und -evaluierung beitragen, indem sie Auswirkungen beleuchtet, die durch Standardindikatoren wie das Einkommen und andere objektivere Messgrößen nicht (oder nur teilweise) erfasst werden.

Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens sind auch wichtig, um die nichtmonetären Kosten und Vorteile von Projekten und Politikmaßnahmen zu ermitteln. Das subjektive Wohlbefinden ist für die Politikgestaltung und die Evaluierung der Auswirkungen von Politikmaßnahmen also von entscheidender Bedeutung.

Bei einigen staatlichen Programmen wurden Daten zum subjektiven Wohlbefinden der Teilnehmer erhoben, um zu ermitteln, welchen Effekt die Programme auf die Teilnehmer haben. Diese Untersuchungen zeigten häufig Auswirkungen auf, die sonst unbemerkt geblieben wären (Ludwig et al., 2013). Auch in Kosten-Nutzen-Analysen staatlicher Stellen wird auf Daten zum subjektiven Wohlbefinden zurückgegriffen, um die nichtmonetären Kosten und Vorteile zu evaluieren (Fujiwara und Campbell, 2011). Dies ist z. B. der Ansatz des britischen Schatzamts.

Das subjektive Wohlbefinden kann auch im Hinblick auf Politikmaßnahmen relevant sein, die auf spezifischere Ergebnisse abzielen, auf Gesundheitsergebnisse etwa. Krueger und Stone z. B. liefern in einem Kapitel des Begleitbands Belege dafür, dass das subjektive Wohlbefinden ein wichtiger „Mediator“ ist, durch den die Ergebnisse in anderen Bereichen verbessert werden können. Es ist u. a. ein *Prädiktor* der Morbidität und der Mortalität. Politikmaßnahmen, die das subjektive Wohlbefinden verbessern, ziehen indirekt eine Vielzahl anderer Ergebnisse nach sich. Das subjektive Wohlbefinden hat sogar Auswirkungen auf Mutterschafts- bzw. Fortpflanzungsentscheidungen und auf das Selbstwertgefühl von Krebspatienten. Forschungsarbeiten, die neue Erkenntnisse über die Einflussfaktoren des subjektiven Wohlbefindens liefern, werden den Politikverantwortlichen zusätzliche Instrumente an die Hand geben, mit denen sich sowohl das subjektive Wohlbefinden als auch die indirekt damit verbundenen Ergebnisse beeinflussen lassen. Auch ohne ein umfassendes Verständnis der Bestimmungsfaktoren des Vertrauens und der vielfältigen und komplizierten Zusammenhänge, die für die Ergebnisse in unseren komplexen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltsystemen ausschlaggebend sind, kann man dafür sorgen, dass mit höherer Wahrscheinlichkeit bessere gesellschaftliche Ergebnisse erzielt werden.

4.5. Schlussbemerkungen

Wir haben in unserem Forschungsprogramm von Beginn an argumentiert, dass bessere und andere Daten und Informationen sich zwangsläufig in der politischen Debatte niederschlagen. Seit wir vor mehr als zehn Jahren mit unserer Arbeit begonnen haben, hat sich

die Politik grundlegend verändert. Heute werden Informationen über gesellschaftliche Aspekte verlangt, zu denen es damals kaum Forschungsarbeiten und Erkenntnisse gab. Unsere Statistiksysteine müssen den Problemen unserer Gesellschaft Rechnung tragen und künftige Probleme soweit wie möglich antizipieren. Als unser Forschungsprojekt begann, wurde sowohl der Nachhaltigkeit als auch der Ungleichheit zu wenig Beachtung geschenkt. Vielleicht hatten Politiker gehofft, dass niemand merken würde, wie sehr die Ungleichheit steigt, wenn man sie nicht misst. Das ist eine naive und törichte Hoffnung. Mittlerweile wissen wir, dass die unteren 90 % in den letzten Jahrzehnten kaum von den Wachstums-erträgen profitiert haben. Das können wir nicht ignorieren. Es ist Teil der politischen Realität, mit der wir uns auseinandersetzen müssen.

Durch die Fortschritte, die seit Veröffentlichung des Kommissionsberichts im Jahr 2009 bei der Messung der Lebensqualität erzielt wurden, hat sich die Frage, mit der wir uns konfrontiert sehen, geändert. Es geht nicht mehr darum, „wie verlässliche Indikatoren für Lebensqualität entwickelt werden können“, sondern darum, „wie die Indikatoren, die entwickelt wurden, im Politikprozess genutzt werden können“. Diese Frage ist nicht nur neu, sondern auch schwieriger zu beantworten. Viele Länder haben jedoch bereits begonnen, sich damit auseinanderzusetzen. Wir hoffen, dass diese Ansätze künftig weiterverfolgt und von anderen Ländern aufgegriffen werden, damit wir herausfinden können, welche am besten geeignet sind.

Anmerkungen

¹ Bei Abschluss dieses Berichts wurde das Konzept evidenzbasierter Forschung durch die in mehreren Ländern entbrannte Fake-News-Debatte infrage gestellt. Die langjährige (methodologische und anwendungsorientierte) Statistikforschung hat ein solides Fundament geschaffen, mit dem die Qualität empirischer Forschungsarbeiten beurteilt und insbesondere festgestellt werden kann, inwieweit über Korrelationen hinausgehende Kausalitäten nachgewiesen wurden. Forschungsarbeiten sind, insbesondere in den Sozialwissenschaften, immer als vorläufig und durch spätere Studien potenziell widerlegbar anzusehen. Gute wissenschaftliche Arbeiten enthalten im Übrigen immer Angaben zur Zuverlässigkeit der Ergebnisse. So gesehen, gibt es kaum Befunde, die als absolut sicher gelten können, wohl aber einige, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zutreffen. Das derzeitige Misstrauen gegenüber den Eliten ist u. a. darauf zurückzuführen, dass viele Ankündigungen der Politik weit über das hinausgingen, was mit hinreichender Zuverlässigkeit vorhergesagt werden konnte. So z. B., dass die Globalisierung in relativ kurzer Zeit zu einer Besserstellung der meisten, wenn nicht aller Bürgerinnen und Bürger führen würde. Diesbezüglich hatte die ökonomische Theorie bereits ein starkes Gegenargument geliefert. Es wurde jedoch in unzureichendem Maße versucht, die auf begrenzten Daten beruhenden empirischen Studien und diese weiterreichenden theoretischen Ansätze in Einklang zu bringen.

² „Hier und jetzt“ (gegenwärtige Lebensqualität), „später“ (Kapital) und „anderswo“ (grenzüberschreitende Auswirkungen) sind die drei Dimensionen aus dem richtungsweisenden Brundtland-Bericht (Vereinte Nationen, 1987), die den begrifflichen Kategorien der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zugrunde liegen und auf der Konferenz Europäischer Statistiker vorgestellt wurden (UNECE, 2014).

³ <https://whatworkswellbeing.org/>.

Kapitel 5. Zwölf Empfehlungen zur Messung der Lebensqualität

In diesem Kapitel wird dargelegt, dass zwei Faktoren maßgeblich zum Erfolg des 2009 veröffentlichten Berichts der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission beigetragen haben: Zum einen ist es den Autoren gelungen, allgemeinen Bedenken in Bezug auf die Mängel der Messgrößen Ausdruck zu verleihen, die gegenwärtig als Richtschnur der Politik dienen. Zum anderen stellt der Bericht ein begriffliches Instrumentarium bereit, das Bezüge zwischen Forschungsbereichen herstellt, die bis dahin als unzusammenhängend wahrgenommen wurden. Was die Umsetzung der Empfehlungen des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Berichts in der statistischen Praxis betrifft, bleibt noch viel zu tun. Dieses kurze Kapitel bietet dazu zwölf neue Empfehlungen, die auf den Arbeiten der HLEG der letzten fünf Jahre aufbauen.

Abschließend seien noch drei grundsätzliche Aspekte erörtert:

Die Vielzahl an Initiativen, die seit der Veröffentlichung des Kommissionsberichts im Jahr 2009 ins Leben gerufen wurden, hat unsere Erwartungen, wie bereits erwähnt, bei Weitem übertroffen. Unser Messansatz ist von einem „Nischenmodell“, dessen Annahmen und Werthaltungen in Fußnoten vermerkt und schnell wieder vergessen wurden, zu einer „Bewegung“ avanciert, die von Forschern, Politikanalysten, Statistikämtern, internationalen Organisationen und Finanzministerien – den traditionellen Wächtern der Finanzorthodoxie – getragen wird. Unserer Ansicht nach ist dieser Erfolg nicht nur auf die konkreten Argumente und Empfehlungen im Kommissionsbericht zurückzuführen, sondern auch darauf, dass es uns gelungen ist, eine unterschwellige gesellschaftliche Stimmung einzufangen und allgemeinen Bedenken Ausdruck zu verleihen. Im Kommissionsbericht von 2009 wurde zudem ein *begriffliches Instrumentarium* entwickelt, durch das sich die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP verschiedensten Akteuren erschließt, da es Bezüge zwischen Forschungsbereichen herstellt, die bis dahin als unzusammenhängende und zuweilen im Widerspruch zueinander stehende Bereiche wahrgenommen wurden. Außerdem wurden darin die wissenschaftliche Forschung und die statistische Praxis wieder zusammengeführt, was auch in Zukunft gewährleistet bleiben muss.

Die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP wird zuweilen als „wachstumsfeindlich“ beschrieben. Dies wird dem Ansatz, der diesem Buch zugrunde liegt, jedoch nicht gerecht. Durch den Einsatz eines umfassenderen, aber überschaubaren Indikatoren-Dashboards, das die Werte der Gesellschaft widerspiegelt, hätte man, wie weiter oben dargelegt, höchstwahrscheinlich ein stärkeres BIP-Wachstum erreicht, als dies in den meisten Ländern nach der Krise de facto der Fall war. Ein Wachstum, das sich in einem Anstieg des BIP niederschlägt, aber nicht mit einer Verbesserung der Lebensqualität der meisten Bürger einhergeht, die Umweltzerstörung und die Erschöpfung natürlicher Ressourcen ausklammert, die Unsicherheit für Wirtschaft und Bürger erhöht, das Vertrauen in unsere Institutionen und die Gesellschaft untergräbt und aufgrund der unterschiedlichen Behandlung verschiedener ethnischer Gruppen zu Konflikten führt, ist, so unsere Argumentation, kein „echtes“ Wachstum. Von einer Kennzahl, die nicht all diesen Dimensionen Rechnung tragen kann, sollten wir uns nicht beeindrucken lassen. Unser Fokus sollte vielmehr auf dem „echten“ Wachstum liegen, einem, das gerecht und nachhaltig ist.

Das bedeutet auch, dass wir uns gegen die verkürzte Sichtweise aussprechen, der zufolge die Wirtschaft als ein vom gesellschaftlichen und natürlichen Umfeld unabhängiges System zu betrachten ist, in dem die Produktionsfaktoren immer voll ausgelastet sind, und das einzige Anliegen der Politik darin besteht, die wirtschaftliche Effizienz zu maximieren, also „mit weniger mehr zu erreichen“. In der traditionellen Wirtschaftstheorie galt es fast als Axiom, dass das BIP, das mit dem gesellschaftlichen Wohlergehen gleichgesetzt wurde, maximiert werden muss. Das massive Marktversagen, das die ökonomische Theorie des vergangenen Jahrhunderts aufgezeigt hatte, wurde ausgeklammert. Gleiches gilt für die begrenzten Ressourcen auf unserem Planeten und die vielen Dimensionen der Lebensqualität, die mit dem BIP nicht angemessen erfasst werden und in denen bei einem Anstieg des BIP sogar eine Verschlechterung auftreten kann. Die Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP fand weltweit so große Resonanz, weil die Mehrheit der Bürger – und nun endlich auch der Ökonomen – erkannt hatte, dass das BIP kein adäquates Maß für die Lebensqualität ist und die Wirtschaft ein Mittel zum Zweck – und zwar dem, die Lebensqualität aller Bürger jetzt und in Zukunft zu verbessern. Die Finanzkrise 2008 und die politische Krise 2016 hatten wohl deutlich gemacht, wozu ein zu enger Blickwinkel führt: Unter Umständen wird dadurch selbst das BIP beeinträchtigt, mit Sicherheit aber die

wirtschaftliche Leistung und der soziale Fortschritt, um die es eigentlich geht. Unsere statistischen Indikatoren – das hier vorgeschlagene Dashboard, das auf einem nationalen Dialog fußt und die Werte und Gegebenheiten des jeweiligen Landes widerspiegelt – können maßgeblich zu einer Perspektivenerweiterung beitragen. Tabelle A.2 im Anhang zeigt am Beispiel des Berichts *How's Life?* der OECD, welche Art von Indikatoren in einem solchen Dashboard berücksichtigt werden könnte (OECD, 2017a).

Wir sind zwar vorangekommen, am Ziel sind wir jedoch noch lange nicht. Wissenschaftler, Fachleute, Statistiker, Meinungsbildner und Politikverantwortliche werden weiterhin Überzeugungsarbeit leisten und die Agenda mit konkreten und praktischen Maßnahmen vorantreiben müssen. Trotz der erzielten Fortschritte sind die meisten Empfehlungen im Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission aus dem Jahr 2009 auch heute noch gültig, und wir hoffen, dass bei der Umsetzung künftig weitere Erfolge verbucht werden können. Aufbauend auf den Arbeiten der HLEG präsentieren wir in Kasten 5.1 zwölf Empfehlungen, die unserer Ansicht nach zusätzliche Weichenstellungen für die vor uns liegende Arbeit ermöglichen könnten.

Kasten 5.1. Empfehlungen der Vorsitzenden der HLEG

1. Ein Einzelindikator kann die Gesundheit eines Landes nicht adäquat abbilden, auch dann nicht, wenn sich der Fokus auf die Funktionsweise des Wirtschaftssystems beschränkt. Die Politik muss sich an einem Indikatoren-Dashboard orientieren, das über die materiellen Lebensbedingungen, die Lebensqualität, diesbezügliche Ungleichheiten und die Nachhaltigkeit Auskunft gibt. Es sollte u. a. Indikatoren umfassen, die die Lebensbedingungen der Menschen im Konjunkturverlauf beleuchten. Wäre im Kontext der Großen Rezession ein solches Dashboard verwendet worden, hätten die Antworten der Politik wohl anders ausgesehen.
2. Es ist – unabhängig vom Entwicklungsstand – für alle Länder wichtig, bessere Indikatoren für Lebensqualität zu entwickeln. Die nationalen Statistikämter sollten mit den Ressourcen und der Unabhängigkeit ausgestattet werden, die nötig sind, um dieser Aufgabe, u. a. durch Nutzung des Potenzials von Big Data, effektiv nachzukommen. Die internationale Gemeinschaft sollte zudem stärker in den Ausbau der statistischen Kapazitäten ärmerer Länder investieren.
3. Die Qualität und die Vergleichbarkeit der aktuellen Messgrößen der Einkommens- und insbesondere der Vermögensungleichheit sollten weiter verbessert werden. Erreicht werden kann dies u. a. dadurch, dass Statistikämtern gestattet wird, Steuerdaten zu nutzen, um die Entwicklungen am oberen Ende der Verteilung zu erfassen, sowie durch die Entwicklung von Messgrößen der gemeinsamen Verteilung von Einkommen, Verbrauch und Vermögen der privaten Haushalte.
4. Die Daten sollten nach Alter, Geschlecht, Behindertenstatus, sexueller Orientierung, Bildungsabschluss und anderen Markern des sozialen Status aufgeschlüsselt werden, um gruppenspezifische Unterschiede in Bezug auf die Lebensqualität aufzuzeigen. Zudem sollten Messgrößen entwickelt werden, die Ungleichheiten innerhalb der Haushalte erfassen, z. B. im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse oder die Verteilung von Ressourcen und finanziellen Entscheidungen.
5. Die Bemühungen zur Berücksichtigung von Daten zu wirtschaftlichen Ungleichheiten im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sollten fortgesetzt

werden, um eine Konvergenz zwischen Mikro- und Makroansätzen zu erreichen und zu verstehen, welche Teile der Gesellschaft vom BIP-Wachstum profitieren.

6. Eine Beurteilung der Chancengleichheit ist von entscheidender Bedeutung. Es sollten Indikatoren zu verschiedensten Aspekten der Lebensbedingungen entwickelt werden. Dazu sollten u. a. administrative Daten generationenübergreifend verknüpft und retrospektive Fragen zu den Lebensbedingungen der Eltern in Haushaltserhebungen integriert werden, damit die Chancenungleichheit zwischen den Ländern und im Zeitverlauf verglichen werden kann.
7. Es sollten regelmäßig und in kurzen Abständen standardisierte Erhebungen zu evaluativen und erfahrungsbasierten Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens an großen, repräsentativen Stichproben durchgeführt werden, um die Einflussfaktoren und die Kausalitätsrichtungen zu beleuchten.
8. Die Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf die wirtschaftliche Unsicherheit in der Bevölkerung sollten regelmäßig mithilfe eines Indikatoren-Dashboards evaluiert werden, das über die Erfahrungen bei wirtschaftlichen Schocks, die zur Verfügung stehenden Puffer, die Angemessenheit der sozialen Absicherung in Bezug auf bedeutende Risiken und die subjektive Einschätzung der Unsicherheit informiert.
9. Es bedarf besserer Nachhaltigkeitsindikatoren. Dazu müssen für verschiedene institutionelle Sektoren vollständige Bilanzen erstellt werden, die alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten sowie die aus der Bewertung der Vermögenswerte resultierenden ökonomischen Renten erfassen. Außerdem sind bessere Messgrößen für das Human- und Umweltkapital sowie die Anfälligkeit und Widerstandsfähigkeit von Systemen erforderlich.
10. Bei der Messung von Vertrauen und sozialen Normen sollten Fortschritte erzielt werden. Erreicht werden kann dies sowohl durch allgemeine und spezielle Haushaltserhebungen als auch durch eine stärkere Nutzung experimenteller Instrumente bei repräsentativen Stichproben von Befragten, die auf Erkenntnissen aus Psychologie und Verhaltensökonomie beruhen.
11. Wissenschaftlern und Analysten sollte der Zugang zu statistischen und administrativen Daten erleichtert werden, wobei die Vertraulichkeit der weitergegebenen Informationen gewahrt und für alle Forschungsteams und wissenschaftlichen Ansätze gleiche Rahmenbedingungen gewährleistet werden sollten.
12. Um eine „bessere Politik für ein besseres Leben“ umzusetzen, sollten die Indikatoren für Lebensqualität in allen Phasen des Politikprozesses als Richtschnur dienen, ob es nun um die Formulierung von Handlungsprioritäten und die Abstimmung von Programmzielen, Kosten-Nutzen-Analysen verschiedener Politikoptionen, Haushalts- und Finanzierungsentscheidungen, das Monitoring von Politikmaßnahmen oder die Umsetzung und Evaluierung von Programmen geht.

Literaturverzeichnis

- Abramovitz, M. (1959), "The Welfare interpretation of secular trends in national income and product", in M. Abramovitz (Hrsg.), *The Allocation of Economic Resources – Essays in Honor of Bernard Francis Haley*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Adermon, A., M. Lindhal und M. Palme (2016), "Dynastic human capital, inequality and intergenerational mobility", *IFAU Working Paper*, No. 2016/19, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala, Schweden, www.ifau.se/en/Press/Abstracts/dynastic-human-capital-inequality-and-intergenerational-mobility/.
- Ahmad, N., J. Ribarsky und M. Reinsdorf (2017), "Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2017/09, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/a8e751b7-en>.
- Ahmad, N. und P. Schreyer (2016), "Measuring GDP in a digitalised economy", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2016/07, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlwqd81d09r-en>.
- Algan, Y. und P. Cahuc (2014), "Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications", in P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2, Elsevier, North Holland, Amsterdam, S. 49-120.
- Allen, F. und D. Gale (2000), *Comparing Financial Systems*, MIT Press, Boston.
- Altimir, O. (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *The Review of Income and Wealth*, Vol. 33(2), S. 111-155, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-4991.1987.tb00667.x>.
- Anand, S., P. Segal und J.E. Stiglitz (Hrsg.) (2010), *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- Antolin-Diaz, J., T. Drechsel und I. Petrella (2017), *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 99(2), S. 343-356, www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/REST_a_00646.
- Arrow, K.J. (1972), "Gifts and exchanges", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 1(4), S. 343-362.
- Arrow, K.J. und G. Debreu (1954), "Existence of an equilibrium for a competitive economy", *Econometrica*, Vol. 22(3), S. 265-290, www.jstor.org/stable/1907353.
- Atkinson, A.B. (2016), *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty*, Weltbank, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0961-3>.
- Atkinson, A.B. (2015), *Inequality – What can be Done?*, Harvard University Press, Boston.
- Atkinson, A.B. (1970), "On the measurement of inequality", *The Journal of Economic Theory*, Vol. 2(3), S. 244-263, [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(70\)90039-6](https://doi.org/10.1016/0022-0531(70)90039-6).
- Atkinson, A.B. und T. Piketty (Hrsg.) (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century – A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford und New York.
- Baily, M.N., J. Manyika und S. Gupta (2013), "U.S. productivity growth: An optimistic perspective", *International Productivity Monitor*, No. 25, <http://www.csls.ca/ipm/25/IPM-25-Baily-Manyika-Gupta.pdf>.

- Balestra, C. und R. Tonkin (2018), "Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en>.
- Barnes, S. und D. Smyth (2013), "The Government's balance sheets after the crisis: A comprehensive perspective", Irish Fiscal Advisory Council, Dublin, <https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2013/09/Balance-Sheet1.pdf>.
- Bartik, T.J. und B. Hershbein (2018), "Degrees of poverty: The relationship between family income background and the returns to education", *Upjohn Institute Working Paper*, No. 18/284, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, <https://doi.org/10.17848/wp18-284>.
- Battiston, S. et al. (2013), "Complex derivatives", *Nature Physics*, Vol. 9, S. 123-125, <https://www.nature.com/articles/nphys2575.pdf?draft=marketing>.
- Battiston, S. et al. (2012), "Liaisons dangereuses: Increasing connectivity, risk sharing, and systemic risk", *The Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 36(8), S. 1121-1141, <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2012.04.001>.
- Beegle, K. et al. (2012), "Methods of household consumption measurement through surveys: Experimental results from Tanzania", *The Journal of Development Economics*, Vol. 98(1), S. 3-18, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.11.001>.
- Bernake, B.S. (2014), *The Federal Reserve and the Financial Crisis*, Princeton University Press, Princeton.
- Blanchard, O.J. (2009), "The State of Macro", *Annual Review of Economics*, Vol. 1(1), S. 209-228, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.economics.050708.142952>.
- Blanchard, O.J. und D. Leigh (2013), "Growth forecast errors and fiscal multipliers", *The American Economic Review: Papers & Proceedings 2013*, Vol. 103(3), S. 117-120, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.3.117>.
- Bourdieu, P. und J.C. Passeron (1990), *Reproduction in Education, Society and Culture*, 2nd edition, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Bourguignon, F. (2012a), *La mondialisation des inégalités*, Seuil, Paris.
- Bourguignon, F. (2012b), "Inequality, globalization, and technical change in advanced countries: A brief synopsis", in L. Catao und M. Obstfeld (Hrsg.), *Globalization's Challenges*, Princeton University Press, Princeton.
- Bourguignon, F. und C. Morrisson (2002), "Inequality among world citizens: 1820-1992", *The American Economic Review*, Vol. 92(4), S. 727-744, <http://dx.doi.org/10.1257/00028280260344443>.
- Browning, M., P.-A. Chiappori und Y. Weiss (2014), *Economics of the Family*, Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139015882>.
- Brynjolfsson, E. und A. Mac Afee (2011), *Race against the Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press, Lexington, MA.
- Buono, D. et al. (2017), "Big data types for macroeconomic nowcasting", *Eurona – Eurostat Review of National Accounts and Macroeconomic Indicators*, S. 94-144, <https://ec.europa.eu/eurostat/cros/system/files/euronaissue1-2017-art4.pdf>.

- Burkhauser, R.V., J. Larrimore und K.I. Simon (2012), "A 'second opinion' on the economic health of the American middle class", *The National Tax Journal*, Vol. 65(1), S. 7-32, <https://www.ntanet.org/NTJ/65/1/ntj-v65n01p7-32-second-opinion-economic-health.pdf>.
- Caggiano, G. et al. (2015), "Estimating fiscal multipliers: News from a nonlinear world", *The Economic Journal*, Vol. 125(584), S. 746-776, <http://dx.doi.org/10.1111/eoj.12263>.
- Case, A. und A. Deaton (2015), "Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century", *PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America)*, Vol. 112(49), S. 15078-15083, <https://doi.org/10.1073/pnas.1518393112>.
- CEA (2016), "The long-term decline in prime-age male labor force participation", The Council of Economic Advisers, Washington, D.C., https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20160620_cea_primeage_male_lfp.pdf.
- Cerra, V. und S.C. Saxena (2008), "Growth dynamics: The myth of economic recovery", *The American Economic Review*, Vol. 98(1), S. 439-457, www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.98.1.439.
- Chetty, R. et al. (2018), "Race and economic opportunity in the United States: An intergenerational perspective", *NBER Working Paper*, No. 24441, www.nber.org/papers/w24441.
- Cingano, F. (2014), "Trends in income inequality and its impact on economic growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>.
- Corak, M. (2013), "Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27(3), S. 79-102, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.27.3.79>.
- Coyle, D. (2013), "The cost of mistrust", in *OECD Yearbook 2013*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/observer-v2012-5-en>.
- CPLC (2017), *Report of the High-Level Commission in Carbon Prices*, Carbon Pricing Leadership Coalition, Weltbank, Washington, D.C., <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>.
- Currie, J. (2009), "Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development", *The Journal of the Economic Literature*, Vol. 47(1), S. 87-122, <https://dx.doi.org/10.1257/jel.47.1.87>.
- Dasgupta, P. und I. Serageldin (Hrsg.) (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Weltbank, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/663341468174869302/Social-capital-a-multifaceted-perspective>.
- Deaton, A. (2018), "The U.S. can no longer hide from its deep poverty problem", *The New York Times*, www.nytimes.com/2018/01/24/opinion/poverty-united-states.html (Abruf: 18. September 2018).
- Deaton, A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton.
- Deaton, A. (2005), "Measuring poverty in a growing world (or Measuring growth in a poor world)", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 87(1), S. 1-19, <https://dx.doi.org/10.1162/0034653053327612>.
- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*, Weltbank, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/593871468777303124/The-Analysis-of-Household-Surveys-A-Microeconometric-Approach-to-Development-Policy>.

- Deepa, N. et al. (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear us?*, Oxford University Press, New York, <http://documents.worldbank.org/curated/en/131441468779067441/Voices-of-the-poor-can-anyone-hear-us>.
- de Neve, J.-E. (2018), "Work and well-being: A global perspective", in *Global Happiness Policy Report*, Global Happiness Council, UAE, https://s3.amazonaws.com/ghc-2018/UAE/GHPR_Ch5.pdf.
- Doyle, M. und J.E. Stiglitz (2014), "Eliminating extreme inequality: A sustainable development goal, 2015-2030", *Ethics and International Affairs*, Vol. 28(1), www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030/.
- Easterlin, R.A. (1974), "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence", in P.A. David und M.W. Reder (Hrsg.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-205050-3.50008-7>.
- Edin, K.J. und H.L. Shaefer (2016), *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America*, Houghton Mifflin Harcourt, New York.
- EuroMOMO (2018), "European mortality bulletin week 22, 2018", European Monitoring of Excess Mortality for Public Health Action, Kopenhagen, https://www.euromomo.eu/bulletin_pdf/2018/2018_22_bulletin.pdf.
- Europäische Kommission (2018), *Pension Adequacy Report 2018 – Volume I: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, Europäische Kommission, Brüssel, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>.
- Eurostat (2017), *Final report of the expert group on quality of life indicators*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c2fee3e-15d5-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en>.
- Eurostat (2016), *Handbook on prices and volume measures in national accounts – 2016 edition*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7152852/KS-GQ-14-005-EN-N.pdf>.
- Exton, C. und M. Shinwell (2018), "Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences", *OECD Statistics and Data Working Paper*, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d98eb8ed-en>.
- Exton, C., C. Smith und D. Vandendriessche (2015), "Comparing happiness across the world: Does culture matter?", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2015/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqpzd9bs2-en>.
- Fernald, J.G. et al. (2017), "The disappointing recovery of output after 2009", *NBER Working Paper*, No. 23543, National Bureau of Economic Research, www.nber.org/papers/w23543.
- Fisher, J. et al. (2016), "Inequality in 3D: Income, consumption and wealth", *Working Paper Series*, No. 2016-09, Washington Center for Equitable Growth, Washington, D.C., <http://cdn.equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2017/12/21123945/122117-WP-Inequality-in-3D.pdf>.
- Fitoussi, J.-P. und P. Rosanvallon, (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, Paris.
- Fitoussi, J.-P. und F. Saraceno (2014), "Drivers of inequality: Past and present challenges for Europe", Sciences Po publications, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/2q6hk56t1k8o6qje4140fj5s9t/resources/2014-fitoussi-saraceno-drivers-of-inequality.pdf>.
- Fitoussi, J.-P. und J.E. Stiglitz (2013), "On the measurement of social progress and wellbeing: Some further thoughts", *Global Policy*, Vol. 4(3), S. 290-293, <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12072>.

- Fitoussi, J.-P. und X. Timbeau (2011), "Financial sustainability of an economy: exploratory remarks", *OFCE Working Paper*, No. 2011-14, Centre de recherche en économie de Sciences Po, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/516uh8ogmqildh09h561k0hj4/resources/wp2011-14.pdf>.
- Frank, R.H. (2016), *Success and Luck: Good Fortune and the Myth of Meritocracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Frank, R.H. (2011), "Supplementing per-capita GDP as measure of well-being", Paper für das Treffen der American Economic Association in Denver, CO, <https://www.aeaweb.org/conference/2011/retrieve.php?pdfid=318>.
- Fujiwara, D. und R. Campbell (2011), "Valuation techniques for social cost-benefit analysis: Stated preference, revealed preference and subjective well-being approaches", Department for Work and Pensions, HM Treasury, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209107/greenbook_valuationtechniques.pdf.
- Garrouste, C. und M. Godard (2016), "The lasting health impact of leaving school in a bad economy: Britons in the 1970s recession", *Health Economics*, Vol. 25(2), S. 70-92, <http://dx.doi.org/10.1002/hec.3391>.
- Gordon, R. (2016), *The Rise and Fall of American Growth – The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton University Press, Princeton.
- Greif, A. (1994), "Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies", *The Journal of Political Economy*, Vol. 102, S. 912-950, <http://dx.doi.org/10.1086/261959>.
- Greif, A. (1993), "Contract enforceability and economic institutions in early trade: The maghribi traders's coalition", *The American Economic Review*, Vol. 83(3), S. 525-548, <https://www.jstor.org/stable/2117532>.
- Hacker, J. (2018), "Economic security", in J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi und M. Durand (Hrsg.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307278-10-en>.
- Haldar, A. und J.E. Stiglitz (2016), "Group lending, joint liability, and social capital: Insights from the Indian microfinance crisis", *Columbia Business School Research Paper*, No. 17-19, <https://ssrn.com/abstract=2905302>.
- Hauff, V. (Hrsg.) (1987), *Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Eggenkamp Verlag, Greven.
- Heckman, J. und D.V. Masterov (2004), "The productivity argument for investing in young children", *Working Paper*, No. 5, Committee for Economic Development, Washington, D.C., <https://www.ced.org/pdf/The-Productivity-Argument-for-Investing-in-Young-Children.pdf>.
- Helliwell, J.F., R. Layard und J.D. Sachs (Hrsg.) (2018), *World Happiness Report 2018*, Sustainable Development Solutions Network, New York, <http://worldhappiness.report/ed/2018/>.
- HM Treasury (2018), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf.
- ILO (2014), "Entschließung über Arbeitsstatistiken, Erwerbstätigkeit und die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots", angenommen von der 19. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker, Oktober 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_235273.pdf.

- Inchauste, G. und N. Lustig (Hrsg.) (2017), *The Distributional Impact of Taxes and Transfers. Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries*, Weltbank, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1091-6>.
- Inglehart, R.F. und P. Norris (2016), "Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash", *HKS Faculty Research Working Paper*, No. RWP16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA, <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>.
- IWF (2017), *Fiscal Monitor – Tackling Inequality*, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>.
- IWF (2013), "Greece: Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 Stand-By Arrangement", *IMF Country Report*, No. 13/156, Washington, D.C., https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/scr/2013/_cr13156.ashx.
- Kahn, L.B. (2010), "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy", *Labour Economics*, Vol. 17, S. 303-316, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.09.002>.
- Kahneman, D. und A. Deaton (2010), "High income improves evaluation of life but not emotional well-being", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 107(38), S. 16489-16493, <https://www.pnas.org/content/pnas/107/38/16489.full.pdf>.
- Kahneman, D. und A. Tversky (1984), "Choice, values, and frames", *American Psychologist*, Vol. 39(4), S. 341-350, <http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>.
- Kentikelenis, A. et al. (2014), "Greece's health crisis: From austerity to denialism", *The Lancet*, Vol. 383(9918), S. 748-753, <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2813%2962291-6>.
- Kharas, H. und B. Seidel (2018), "What's happening to the world income distribution? The Elephant chart revisited", *Global Economy and Development Working Paper*, No. 114, Brookings, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/04/workingpaper114-elephantchartrevisited.pdf>.
- Kopczuk, W. und E. Saez (2004), "Top wealth shares in the United States, 1916-2000: Evidence from estate tax returns", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 10399, <http://dx.doi.org/10.3386/w10399>.
- Krueger, A.B. (2017), "Where Have All the Workers Gone? An Inquiry into the Decline of the U.S. Labour Force Participation Rate", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C., https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/1_krueger.pdf.
- Kuznets, S. (1962), "How to judge quality", *The New Republic*, Vol. 147, S. 29-32.
- Layard, R. et al. (2014), "What predicts a successful life? A life-course model of well-being", *The Economic Journal*, Vol. 124(580), S. F720-F738, <http://dx.doi.org/10.1111/eoj.12170>.
- Lequiller, F. und D. Blades (2014), *Understanding National Accounts: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214637-en>.
- López-Calva, L.F. und N. Lustig (Hrsg.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press und UNDP, Washington, D.C..
- Lucas, R. (2004), "The Industrial Revolution: Past and Future", Artikel im Jahresbericht 2003, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1. Mai, <https://www.minneapolisfed.org/article/2004/the-industrial-revolution-past-and-future>.

- Ludwig, J. et al. (2013), “Long-term neighbourhood effects on low-income families: Evidence from moving to opportunity”, *The American Economic Review*, Vol. 103(3), S. 226-231, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.3.226>.
- Lustig, N. (2018), “The sustainable development goals, domestic resource mobilization, and the poor”, in J.A. Ocampo und J.E. Stiglitz (Hrsg.), *The Welfare State Revisited*, Columbia University Press, New York.
- Meadows, D.H. et al. (1972), *The Limits to Growth – A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Moatsos, M. et al. (2014), “Income inequality since 1820”, in J. van Zanden et al. (Hrsg.), *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214262-15-en>.
- Murtin, F. et al. (2018), “Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment”, *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>.
- Narayan, D. et al. (2000), *Can Anyone Hear Us?*, Weltbank, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/131441468779067441/pdf/multi0page.pdf>.
- OECD (2018a), *OECD-Wirtschaftsausblick, Ausgabe 2018/1*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-de.
- OECD (2018b), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, *OECD Tax Policy Studies*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- OECD (2018c), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.
- OECD (2018d), *OECD Labour Force Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.
- OECD (2018e), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>.
- OECD (2018f), *OECD Productivity Statistics (Datenbank)*, <http://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-data-en>.
- OECD (2017a), *How’s Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.
- OECD (2017b), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>.
- OECD (2017c), “Education database: Educational expenditure by source and destination”, *OECD Education Statistics (Datenbank)*, <https://doi.org/10.1787/1c1c86c4-en> (Abruf: 16. Oktober 2018).
- OECD (2017d), “Health expenditure and financing: Health expenditure indicators (Edition 2017)”, *OECD Health Statistics (Datenbank)*, <https://doi.org/10.1787/828a6dbd-en> (Abruf: 16. Oktober 2018).
- OECD (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- OECD (2015b), *How’s Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2015-en.

- OECD (2013a), *New Sources of Growth: Knowledge-Based Capital – Synthesis Report*, OECD, Paris, www.oecd.org/sti/inno/knowledge-based-capital-synthesis.pdf.
- OECD (2013b), *PISA 2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengerechtigkeit (Band II): Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, <https://doi.org/10.1787/9789264207486-de>.
- OECD (2013c), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.
- OECD (2013d), “Well-being and the global financial crisis”, in *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2013-7-en.
- OECD (2013e), *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264194878-en>.
- OECD (2013f), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?: Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264049147-de>.
- OECD (2001), *Vom Wohlergehen der Nationen: Die Rolle von Human- und Sozialkapital*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264015548-de>.
- ONS (2011), *Measuring What Matters: National Statistician's Reflections on the National Debate on Measuring National Well-being*, The Office for National Statistics, London, <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/publications/measuring-what-matters--national-statistician-s-reflections-on-the-national-debate-on-measuring-national-well-being.pdf>.
- Oreopoulos, P., T. von Wachter und A. Heisz (2012), “The short- and long-term career effects of graduating in a recession”, *The American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, S. 1-29, <http://dx.doi.org/10.1257/app.4.1.1>.
- Ostry, J., A. Berg und C.G. Tsangarides (2014), “Redistribution, inequality, and growth”, *IMF Staff Discussion Note*, No. 14/02, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.
- Palma, J. (2016), “Do nations just get the inequality they deserve? The ‘Palma Ratio’ re-examined”, *Cambridge Working Papers in Economics*, No. 1627, University of Cambridge, Cambridge, <https://doi.org/10.17863/CAM.1089>.
- Pew Research Center (2017), “Public Trust in Government: 1958-2019”, www.people-press.org/2017/12/14/public-trust-in-government-1958-2017.
- Pew Research Center (2015), “Beyond Distrust: How Americans View Their Government – 1. Trust in government: 1958-2015”, www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Putnam, R., R. Leonardi und R.Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rockström, J. et al. (2009), “Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society*, Vol. 14(2), S. 32, www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/.

- Roukny, T., S. Battiston und J.E. Stiglitz (2017) "Interconnectedness as a source of uncertainty in systemic risk", *The Journal of Financial Stability*, Vol. 35, S. 93-106, <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2016.12.003>.
- Saez, E. (2016), "Striking it richer: The evolution of top incomes in the United States (updated with 2015 preliminary estimates)", <https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2015.pdf>.
- Schreyer, P. und M. Reinsdorf (2019), "Measuring consumer inflation in a digital economy", *OECD Statistics and Data Working Papers*, No. 101, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d002364-en>.
- Sitaraman, G. (2017), *The Crisis of the Middle-Class Constitution: Why Economic Inequality Threatens Our Republic*, Alfred A. Knopf, New York.
- Steffen, W. et al. (2015), "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, Vol. 347(6223), <http://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>.
- Steptoe, A., A. Deaton und A.A. Stone (2015), "Subjective wellbeing, health, and ageing", *The Lancet*, Vol. 385(9968), S. 640-648, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)61489-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)61489-0).
- Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change – The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817434>.
- Stevenson, B. und J. Wolfers (2012), "Subjective well-being and income: Is there any evidence of satiation?", *The American Economic Review*, Vol. 103, S. 598-604, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.3.598>.
- Stiglitz, J.E. (2016a), "America's great malaise and what to do about it", *The Journal of Policy Modelling*, Vol. 38(4), S. 639-648, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2016.05.007>.
- Stiglitz, J.E. (2016b), "An agenda for sustainable and inclusive growth for emerging markets", *The Journal of Policy Modelling*, Vol. 38(4), S. 693-710 <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2016.05.012>.
- Stiglitz, J.E. (2015), *Rewriting the Rules of the American Economy: An Agenda for Growth and Shared Prosperity*, Roosevelt Institute, New York, <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-stiglitz.pdf>.
- Stiglitz, J.E. (2014), "The measurement of wealth: Recessions, sustainability and inequality", in J.E. Stiglitz und M. Guzman (Hrsg.), *Contemporary Issues in Macroeconomics: Lessons from The Crisis and Beyond*, IEA Conference Volume, No. 155-II, Houndmills, VK, und Palgrave Macmillan, New York.
- Stiglitz, J.E. (2012a), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton and Company, New York.
- Stiglitz, J.E. (2012b), "Macroeconomic fluctuations, inequality, and human development", *The Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 13(1), S. 31-58, <http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2011.643098>.
- Stiglitz, J.E. (2010), *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, The New Press, New York.
- Stiglitz, J.E. (2009), "Simple formulae for optimal income taxation and the measurement of inequality", in K. Basu und R. Kanbur (Hrsg.), *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Volume I: Ethics, Welfare, and Measurement*, Oxford University Press, Oxford, S. 535-566.
- Stiglitz, J.E. (1994), "Endogenous growth and cycles", in Y. Shionoya und M. Perlman (Hrsg.), *Innovation in Technology, Industries, and Institutions*, The University of Michigan Press, S. 121-156.

- Stiglitz, J.E., J.-P. Fitoussi und M. Durand (Hrsg.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307278-en>.
- Stiglitz, J.E. und B.C. Greenwald (2016), *Creating a Learning Society – A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, Columbia University Press, New York.
- Stiglitz, J.E. und B.C. Greenwald (2003), *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, J.E., A. Sen und J.-P. Fitoussi (2009), *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, The New Press, New York.
- Stiglitz, J.E., A. Sen und J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- Stolper, W.F. und P.A. Samuelson (1949), "Protection and real wages", *The Review of Economic Studies*, Vol. 9(1), S. 58-73, <https://doi.org/10.2307/2967638>.
- Stone, A.A. und C. Mackie (2015), *Subjective Well-Being: Measuring Happiness, Suffering, and Other Dimensions of Experience*, The National Academies Press, Washington, D.C.
- UNECE (2014), "Conference of European Statisticians recommendations on measuring sustainable development", Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Genf, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/CES_SD_web.pdf.
- UNECE (2013), *Guidelines for harmonizing Time-use Surveys*, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Genf, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/TimeUseSurvey_Guidelines.pdf.
- UNECE (2011), *The Canberra Group Handbook on Household Income Statistics, Second Edition*, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Genf www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra_Handbook_2011_WEB.pdf.
- UNODC (2015), "International classification of crime for statistical purposes", Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf.
- US Congress (1934), *National income, 1929-32*, 73. Kongress, 2. Sitzung, Senat-Dokument Nr. 124, United States Government Printing Office, Washington, D.C., https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/natincome_1934/19340104_nationalinc.pdf.
- Vereinte Nationen (2015), "Report of the Secretary-General: A. Promotion of sustained economic growth and sustainable development", <https://www.un.org/sg/en/content/sg/report-secretary-general-promotion-sustained-economic-growth-and-sustainable-development>.
- Vereinte Nationen et al. (2014), *System of Environmental-Economic Accounting 2012 – Central Framework*, https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seearev/seea_cf_final_en.pdf.
- Vereinte Nationen et al. (2014), *System of Environmental-Economic Accounting 2012 – Experimental Ecosystem Accounting*, https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf.
- Weichselbaumer, D. und R. Winter-Ebmer (2005), "A Meta-analysis of the international gender wage gap", *The Journal of Economic Surveys*, Vol. 19(3), S. 479-511, <http://dx.doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00256.x>.
- Woolley, F. (2004), "Why pay child benefits to mothers?", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 30(1), University of Toronto Press, S. 47-69, <http://dx.doi.org/10.2307/3552580>.

Zucman, G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Havens*, The University of Chicago Press, London.

Anhang A. Bestandsaufnahme der seit dem Kommissionsbericht von 2009 in der Agenda zur Wohlmstandsmessung jenseits des BIP erzielten Fortschritte

Seit seiner Veröffentlichung im Jahr 2009 ist der Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission in der statistischen Fachwelt auf große Resonanz gestoßen und hat weltweit zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Wohlmstandsmessung angeregt. Er fungierte auch als Katalysator für Forschungszwecke und Diskussionen über die „Beyond GDP“-Agenda in der Öffentlichkeit. Einige der wichtigen Vorhaben sind weiter unten dargelegt. Dabei wird zwischen Initiativen unterschieden, die von einzelnen Ländern auf nationaler Ebene ergriffen werden, und Initiativen, die von internationalen Stellen in einer globaleren Perspektive unternommen werden.

Nationale Initiativen

Viele Länder haben die von der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission 2009 vorgelegte Agenda zur Wohlmstandsmessung mit Leben gefüllt, indem sie Initiativen mit Rahmenkonzepten und Indikatoren-Dashboards ergriffen haben, die mittlerweile veröffentlicht sind und regelmäßig aktualisiert werden. Zwar gehen einige dieser Initiativen auf die Zeit vor Erscheinen des Kommissionsberichts zurück, doch hat der Bericht sicherlich dazu beigetragen, den Trend zu beschleunigen. Tabelle A.1 liefert einen detaillierten Überblick über die 15 bedeutendsten nationalen Initiativen zur Wohlmstandsmessung, die explizit auf die Empfehlungen der Kommission Bezug nehmen. Dabei werden für jede Initiative das Rahmenkonzept und die für die Kompilation der Indikatoren zuständige federführende Instanz aufgeführt. Obwohl die Beweggründe für die Erstellung von Messrahmen in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind, haben sie dennoch einige Merkmale gemeinsam:

- Erstens wurde in allen Rahmenkonzepten ein multidimensionaler Ansatz verwendet, in dem in der Regel Daten über die wirtschaftlichen Umstände und materiellen Lebensbedingungen der Menschen mit Indikatoren kombiniert wurden, die ein breites Spektrum an Bestimmungsfaktoren der Lebensqualität erfassen.
- Zweitens wurde die breite Öffentlichkeit häufig in diese nationalen Initiativen einbezogen. Auch wenn diese Konsultationen mit unterschiedlicher Intensität vorgenommen wurden, und sich entweder auf die Indikatoren oder die einzelnen Dimensionen des Rahmenkonzepts konzentrierten, trugen sie alle dazu bei, dem Indikatorkatalog die notwendige „Legitimität“ zu verleihen und sicherzustellen, dass die Berichterstattung langfristig akzeptiert wird (Kasten A.1).
- Drittens gehören Messgrößen des subjektiven Wohlbefindens in den meisten Fällen auch zu den Kernkomponenten dieser Indikatorensatzes. In den nationalen Indikatorenkatalogen wurde hierfür am häufigsten der Indikator der Lebenszufriedenheit verwendet, manchmal wurden aber auch andere Arten subjektiver Messgrößen einbezogen, wie beispielsweise Kennzahlen für das erfahrungsbasierte und das eudämonistische Wohlbefinden. In allen Fällen wurden diese subjektiven Messgrößen ergänzend zu den objektiven verwendet und nicht an ihrer Stelle.

Kasten A.1. Öffentliche Konsultationen im Rahmen nationaler Initiativen zur Wohlbstandsmessung

Mehrere Länder haben für die Erstellung von Rahmenkonzepten zur Messung der Lebensqualität auch öffentliche Konsultationen veranstaltet. Diese Befragungen fanden in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung des Rahmenkonzepts für Lebensqualität statt, und die Antworten haben den Rahmen in vielerlei Hinsicht geprägt. Öffentliche Konsultationen erfordern zwar Zeit und Ressourcen und können die Zeit, die für die Auswahl der geeigneten Indikatoren erforderlich ist, erheblich verlängern, sie ermöglichen zugleich aber auch einen wertvollen Einblick in die Elemente, die für die Menschen in unterschiedlichen Ländern und Regionen am meisten zählen. Nachstehend sind Beispiele für Konsultationen im Rahmen von Initiativen für Lebensqualität aufgeführt:

- In **Italien** wurde im Rahmen des 2010 vom italienischen Statistikamt (ISTAT) eingeleiteten Verfahrens zur Schaffung eines Rahmens für einen gerechten und nachhaltigen Wohlstand (Benessere equo e sostenibile – BES) ein Lenkungsausschuss zur „Messung des Fortschritts in der italienischen Gesellschaft“ eingerichtet, der sich aus 33 Vertretern aus Wirtschaft, Berufsverbänden, Gewerkschaften, Umweltschutzverbänden, Gruppen zur Wahrung des kulturellen Erbes, Frauengruppen, Verbraucherschutzgruppen und Netzen zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammensetzt. Der Lenkungsausschuss entwickelte einen multidimensionalen Ansatz zur Wohlbstandsmessung. Zusätzlich wurde eine Wissenschaftliche Kommission mit 80 Forschern und Experten aus dem italienischen Statistikamt, Universitäten und anderen Institutionen gegründet, um in diesem Prozess beratend zur Seite zu stehen. Des Weiteren wurde eine für die italienische Bevölkerung repräsentative Erhebung (mit etwa 45 000 Befragten) durchgeführt, um der Frage nachzugehen, welche Dimensionen für die Lebensqualität von größter Bedeutung sind. Unterstützt wurden diese Maßnahmen durch eine eigens dafür eingerichtete Website, einen Blog und eine Online-Erhebung, um die Meinung der Öffentlichkeit zu Entscheidungen des Ausschusses einzuholen (mit etwa 2 500 Befragten). Nach der Vorstellung des ersten Berichts, wurde die Initiative in einer Reihe von Veranstaltungen in verschiedenen Regionen vorgestellt. Seither veröffentlicht das Statistikamt alljährlich eine Publikation zu BES-Indikatoren, die auch zusammengesetzte Indikatoren für unterschiedliche Themenbereiche enthält.
- In **Neuseeland** hat das Schatzamt für die Erstellung des Living Standards Framework gezielte Arbeitsgruppen eingerichtet. In der ersten Konsultationsrunde, die 2009 stattfand, wurden Workshops (mit etwa 200 Teilnehmern) mit Vertretern von Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürgerinitiativen veranstaltet, um Feedback zum vorgeschlagenen Rahmen, zum optimalen Kommunikationskanal und zur Auswahl der wichtigsten Themen zu bekommen. Eine Beratergruppe, die auch Vertreter von Staat und Zivilgesellschaft umfasst, wurde ins Leben gerufen, um Stellungnahmen zum Rahmen einzuholen.¹
- In **Deutschland** wurde 2015 ein Bürgerdialog begonnen (über einen Zeitraum von sechs Monaten), um herauszufinden, welche Aspekte für die Lebensqualität im Land von größter Bedeutung sind und anhand welcher Indikatoren sie beschrieben werden können.² Der Dialog, der verschiedene Formen der öffentlichen Konsultation (Veranstaltungen, Online-Dialog, Postkarten-Aktion) umfasste, erstreckte sich auf etwa 200 Veranstaltungen bundesweit mit über 8 000 Teilnehmern. Bei

50 Veranstaltungen waren die Bundeskanzlerin, Bundesministerinnen oder Bundesminister persönlich vor Ort. Zivilgesellschaftliche Akteure, Interessenverbände, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften haben diesen Dialog ebenfalls unterstützt. Mehr als 7 000 Personen haben im Online-Dialog oder per Postkarte beim Bürgerdialog mitgemacht. Auf der Basis dieser Dialogergebnisse sowie internationaler Vergleichswerte und Forschungsergebnisse wurde dieses Indikatoren-System (mit 12 Dimensionen der Lebensqualität und 46 Indikatoren) erstellt, das von der Bundesregierung letztendlich verabschiedet wurde. Das Indikatoren-System wird regelmäßig aktualisiert.

- Im **Vereinigten Königreich** begann das im November 2010 ins Leben gerufene Measuring National Well-being Programme mit einer sechsmonatigen Nationalen Debatte zu der Frage „What matters?“ (Was ist den Menschen im Leben wichtig), um herauszufinden, anhand welcher Indikatoren das nationale Wohlergehen gemessen werden sollte. Die Nationale Debatte wurde vom nationalen Statistikamt durchgeführt und umfasste 175 Veranstaltungen im ganzen Land, an denen etwa 7 000 Menschen teilnahmen. Es gingen mehr als 34 000 Antworten ein, zu denen die Antworten von Organisationen hinzuzufügen sind, die sehr viel mehr Menschen vertreten. Außerdem wurden Treffen mit Bürgern, schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen, Organisationen, gemeinnützigen Einrichtungen, Experten, dem National Statistician's Advisory Forum und einer technischen Beratergruppe durchgeführt (ONS, 2011). Im Anschluss an die Nationale Debatte veranstaltete das nationale Statistikamt öffentliche Konsultationen zu mehreren anderen Aspekten der Wohlstandsmessung. Dabei ging es u. a. um Vorschläge in Bezug auf Bereiche, Gesamtmessgrößen sowie Messgrößen für Human- und Naturkapital.
- In **Israel** umfasste der Prozess zur Auswahl der Indikatoren für die Messung von „Wohlergehen, Nachhaltigkeit und Resilienz“ ein öffentliches Konsultationsverfahren, das parallel zu den Arbeiten der Expertengruppen in den 9 Bereichen des Rahmenkonzepts durchgeführt wurde. Im Anschluss an die Konsultationen wurden 2 weitere Bereiche zum Rahmenkonzept hinzugefügt. Die Konsultationen bestanden aus einer Online-Erhebung (in der etwa 1 600 Antworten zusammenkamen) und Workshops mit Personen ohne Internet-Zugang (etwa 400 weitere Teilnehmer). Anhand der Auswertungen der Antworten aus diesen beiden Elementen wurde ein Mapping erstellt, in dem die Dimensionen besonders hervorgehoben wurden, die nach Auffassung der Befragten für die Lebensqualität am wichtigsten sind. Außerdem wurden für jeden Bereich Expertengruppen eingerichtet, die sich aus Vertretern von Staat, Privatsektor, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und anderen Organisationen zusammensetzen.
- In **Frankreich** erfolgte die Indikatorenauswahl nach Verabschiedung des Gesetzes zu „Neuen Wohlstandsindikatoren“ im Jahr 2015 in einem zweistufigen Konsultationsprozess. Im ersten Teil wurde eine Arbeitsgruppe mit rund 60 Teilnehmern (Wissenschaftler, Vertreter der Zivilgesellschaft, internationale Organisationen, Experten) eingerichtet, die eine erste Themen- und Indikatorenliste erstellte. Der zweite Teil des Prozesses bestand aus einer breiteren öffentlichen Konsultation, in der die Angemessenheit der Indikatoren evaluiert und die Themen und Indikatoren für die Erstellung des endgültigen Indikatorenkatalogs priorisiert werden sollten. Es fanden drei Arten von Konsultationen statt: eine Online-Erhebung, in der mehr als 4 000 Befragte gebeten wurden, die Themen nach ihrer Wichtigkeit anzuordnen, eine Telefonumfrage mit einem repräsentativen Ausschnitt der Bevölkerung,

in der die Befragten die Themen und Indikatoren je nach Grad ihrer Bedeutung bewerten sollten, und 4 zehnköpfige Fokusgruppen, in denen der Ansatz und die ausgewählten Themen und Indikatoren diskutiert wurden.

In Bezug auf die Führungsstruktur und die Beweggründe für die verschiedenen nationalen Initiativen gab es allerdings einen nennenswerten Unterschied. In einigen Ländern lag die Verantwortung beim nationalen Statistikamt oder vergleichbaren Instanzen (z. B. die Niederlande, Österreich), was vermuten lässt, dass diese Initiativen in erster Linie ergriffen wurden, um über das BIP hinaus zusätzliche Messgrößen zur Verfügung zu stellen, ohne diese unbedingt in die Politikgestaltung einzubeziehen. In anderen Fällen wurden die Rahmenkonzepte jedoch von einer zentralen Regierungsstelle (Büro des Premierministers in Israel und Schweden, Bundeskanzleramt in Deutschland) oder den zuständigen Behörden (z. B. Slowenien, Italien, Frankreich, Finnland) konzipiert, mit der klaren Absicht, diese Indikatoren in den politischen Handlungsrahmen zu integrieren (vgl. Kapitel 4).

1. www.stats.govt.nz/browse_for_stats/environment/environmental-economic-accounts/public-sustainable-development-workshop-summary.aspx.
2. https://buergerdialog.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Home/home_node.html.

Internationale Initiativen

Die auf internationaler Ebene durchgeführten Arbeiten haben sich schwerpunktmäßig darauf konzentriert, bereits existierende statistische Informationen zu sammeln und ein solides Fundament für die künftige Verbesserung der Statistiken zur Lebensqualität zu schaffen. Im Jahr 2011 stellte die OECD beispielsweise ein Rahmenkonzept zur Messung der Lebensqualität vor, das weitgehend auf den von der Kommission definierten Bereichen und Dimensionen basiert (Kasten A.2). Es wurde um mehrere vergleichbare Indikatoren ergänzt, um die Ergebnisse der Mitgliedsländer verfolgen und vergleichen zu können (d. h. um Stärken und Schwächen zu identifizieren). Die verwendeten Indikatoren stammten größtenteils aus amtlichen Statistiken, stützten sich in Bereichen, für die noch keine qualitativ hochwertigen Statistiken zur Verfügung standen, aber auch auf vergleichbare Messgrößen aus nicht offiziellen Quellen (die als „Platzhalter“ verwendet wurden). Außerdem veröffentlichte die OECD 2016 ein Indikatoren-Dashboard zum wirtschaftlichen Wohlergehen privater Haushalte, mit dem Ziel, kurzfristige Entwicklungen der wirtschaftlichen Bedingungen privater Haushalte aufzuzeigen, die von den BIP-Quartalsdaten abweichen könnten. Dieser Datenvergleich brachte die bedeutenden Unterschiede zwischen den Messdaten auf der Ebene der privaten Haushalte und der Gesamtwirtschaft im Verlauf des Konjunkturzyklus zutage.¹

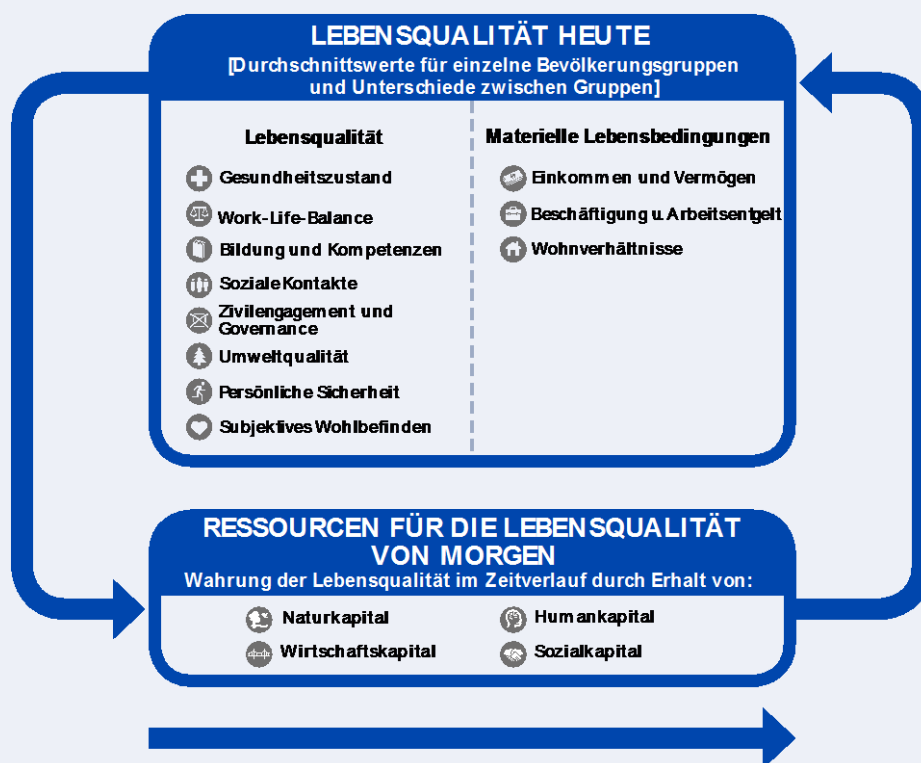
In ähnlicher Weise hat das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) in Europa (im Rahmen der breit gefassten „INSEE-Eurostat“-Patenschaftsgruppe zur Messung von Fortschritt, Wohlbefinden und nachhaltiger Entwicklung, die als Reaktion auf die Empfehlungen der Kommission eingerichtet wurde),² einen Prozess in die Wege geleitet, der in der Erstellung eines Katalogs von Indikatoren für die Lebensqualität mündete (17 Gesamtindikatoren und 9 Dimensionen), die regelmäßig zur Beobachtung der Bedingungen in den EU-Mitgliedsländern verwendet werden (Eurostat, 2017).

Im SDG-Prozess der Vereinten Nationen, der 2015 zur Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in der VN-Generalversammlung führte (mit den damit einhergehenden Zielen, Zwischenzielen und Indikatoren für ein globales Monitoring), wird ebenfalls betont, dass die Bemühungen zur Entwicklung von Fortschrittsindikatoren, die das BIP ergänzen, fortgesetzt werden sollten.³

Kasten A.2. Die Better Life Initiative der OECD

Im Jahr 2011 stellte die OECD ihr Rahmenkonzept zur Messung des gesellschaftlichen Wohlergehens vor, das sie in Konsultation mit den nationalen statistischen Ämtern der Mitgliedsländer konzipiert hat. Das Rahmenkonzept (Abbildung A.1.) basiert weitgehend auf Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission sowie einer Vielzahl anderer nationaler und internationaler Initiativen. In der OECD-Initiative ist Wohlergehen ein multidimensionales Konstrukt, in dem zum einen zwischen dem Wohlergehen heute und seiner Nachhaltigkeit im Zeitverlauf und zum anderen beim Wohlergehen selbst zwischen den materiellen Lebensbedingungen und der Lebensqualität unterschieden wird. Bei den elf Dimensionen des Wohlergehens heute handelt es sich größtenteils um die im Kommissionsbericht erörterten Dimensionen, d.h. Gesundheitszustand, Bildung und Kompetenzen, Qualität des Lebensumfelds, persönliche Sicherheit und subjektives Wohlbefinden. Die Dimension „wirtschaftliche Sicherheit“ wurde (mangels geeigneter Indikatoren) nicht einbezogen. Die materiellen Lebensbedingungen wurden in drei gesonderte Messgrößen unterteilt (Einkommen und Vermögen, Beschäftigung und Arbeitsentgelt sowie Wohnverhältnisse). Wie im Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission wird Nachhaltigkeit im OECD-Rahmenkonzept beschrieben als die Ressourcen, die für die Lebensqualität in Zukunft entscheidend sind (Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital).

Abbildung A.1. Das OECD-Rahmenkonzept zur Messung der Lebensqualität



Quelle: OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

Der zweijährliche Bericht How's Life? enthält einen Katalog international vergleichbarer Wohlstandsindikatoren für OECD- und Partnerländer. Diese beziehen sich auf das Wohlergehen heute, Ressourcen für die Lebensqualität von morgen und Ungleichheiten beim Wohlergehen (beschrieben werden „vertikale Ungleichheiten“, d. h. die Kluft zwischen Menschen am oberen und am unteren Ende der Verteilung, „horizontale Ungleichheiten“, d. h. die Kluft zwischen Bevölkerungsgruppen nach Geschlecht, Alter und Bildungsniveau sowie materielle Entbehrung, d. h. der Anteil der Bevölkerung, der unter einen Wohlstandsschwellenwert oder -standard fällt). Tabelle A.1 enthält die Indikatoren des How's Life?-Dashboards. Seit Erscheinen der Publikation im Jahr 2011 wurden einige Kapitel mit Belegen und Analysen zu spezifischen Teilthemen hinzugefügt (geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf die Lebensqualität und die Arbeitsplatzqualität im Jahr 2013, Lebensqualität von Kindern, ehrenamtliches Engagement, Lebensqualität in einzelnen Regionen im Jahr 2015 und Lebensqualität von Migranten und Governance im Jahr 2017). Außerdem wurden die Prioritäten für künftige statistische Arbeiten in diesen Bereichen festgelegt.

Über diese Initiativen zur Erstellung von Indikatoren-Dashboards hinaus bestand ein beachtlicher Teil der Arbeit internationaler Organisationen aber darin, ein Fundament für bessere Wohlstands-Statistiken in der Zukunft zu schaffen. Dabei wurden jene Bereiche besonders berücksichtigt, die in den amtlichen Statistiken derzeit vernachlässigt werden.

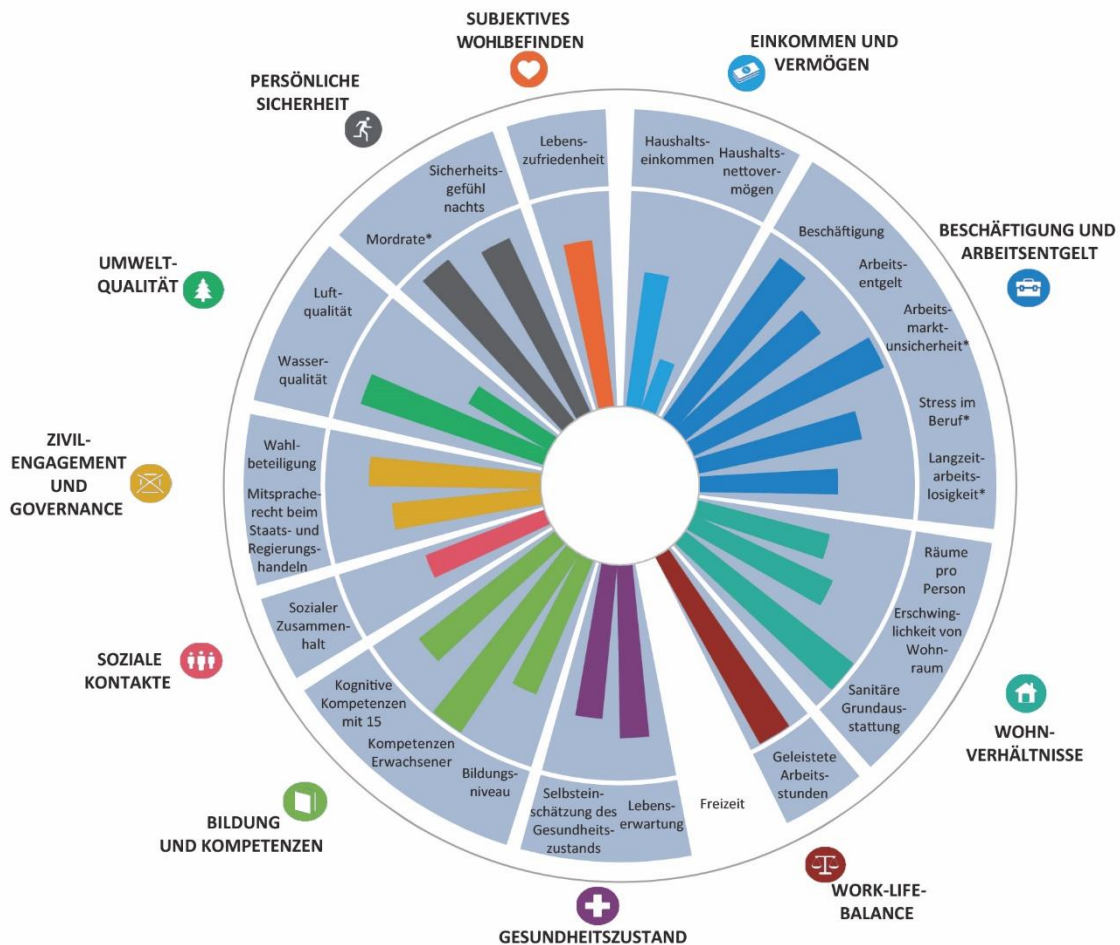
- Im Umweltbereich war die Annahme der Hauptkonten des Systems der Integrierten Umweltökonomischen Gesamtrechnungen (SEEA) durch die Statistikkommission der Vereinten Nationen im Jahr 2012 als internationaler statistischer Standard ein echter Meilenstein (vgl. Kapitel 3). Diese wurden durch Ökosystemkonten ergänzt, die noch als „experimentell“ galten (vgl. auch Kapitel 9 von De Smedt, Giovannini und Radermacher im Begleitband). Der SEEA-Beschluss liegt zwar zeitlich vor der Veröffentlichung des Kommissionsberichts, betrifft aber ein Schwerpunktthema des Berichts. Außerdem wurden die Bemühungen der Länder zur Umsetzung des SEEA-Standards durch die positive Reaktion der statistischen Fachwelt auf den Kommissionsbericht gestärkt.
- Im Wirtschaftsbereich verabschiedeten die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G20 im Jahr 2009 Empfehlungen, um einige der durch die globale Finanzkrise zutage getretenen Datenlücken zu schließen. Die Initiative unter der Federführung des Finanzstabilitätsrats und des Internationalen Währungsfonds und mit Beteiligung anderer internationaler Institutionen (wie der OECD) legt den Schwerpunkt auf die Risikoüberwachung im Finanzsektor, die Analyse der Anfälligkeiten, Verflechtungen und Spillover-Effekte (auch grenzüberschreitend) sowie Informationen über wirtschaftliche Ungleichheiten in makroökonomischen Statistiken. Mehrere dieser Aspekte spielten im Bericht von 2009 eine wichtige Rolle.
- Im Bereich der Arbeitsmarktstatistik wurde in der Überarbeitung der internationalen Standards für die Durchführung von Arbeitskräfteerhebungen explizit auf die Empfehlungen der Kommission Bezug genommen, um die Notwendigkeit der Überarbeitung und Erweiterung der existierenden Standards zu rechtfertigen. Diese soll ermöglichen, die Tätigkeit der Menschen in verschiedenen Formen von (bezahlter und unbezahlter) Arbeit sowie die Unterbeschäftigung besser messen zu können (ILO, 2013).

- Generell haben mehrere internationale Organisationen in Bereichen, die im Kommissionsbericht besonders hervorgehoben wurden, Arbeiten zur Methodik durchgeführt:
- Die OECD hat eine Reihe statistischer Leitlinien zur Erstellung vergleichbarer Messgrößen in den Bereichen subjektives Wohlbefinden, Vermögensungleichheiten, Qualität des Arbeitsumfelds und Vertrauen ausgearbeitet und ein Rahmenkonzept entwickelt, um eine gemeinsame Analyse und Messung von Einkommen, Konsum und Vermögen der privaten Haushalte zu ermöglichen.
- Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen wurde in einer Reihe von Initiativen zur Verbesserung der Messmethoden verschiedener VN-Einrichtungen explizit auf den Kommissionsbericht Bezug genommen. Er diente als Ansporn für Arbeiten zur Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit existierender Statistiken in spezifischen Bereichen. Dazu zählen Zeitverwendung (UNECE, 2013) und Viktimisierung (UNODC, 2015) sowie die Ausdehnung der Forschungsarbeiten auf neue Bereiche (z. B. Governancestatistiken mit der Gründung der UN City Group on Governance Statistics) und die Erstellung eines umfassenderen Rahmenkonzepts zur Messung der nachhaltigen Entwicklung (Empfehlungen der Konferenz Europäischer Statistiker, UNECE, 2014).

Verbreitung von Informationen zur Lebensqualität

Indikatoren-Dashboards (das von der Kommission 2009 vorgeschlagene Instrument) sind für die Ermittlung der Stärken und Schwächen einzelner Länder oder der Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Ländern im Zeitverlauf sehr hilfreich. Weniger ideal sind sie indessen, wenn anhand von Indikatoren mit unterschiedlichen Skalen und Interpretationen mit der Öffentlichkeit (und politischen Entscheidungsträgern) über ein breites Spektrum an Themen diskutiert werden soll. Folglich wurde eine Reihe von Initiativen zur Entwicklung von Instrumenten gefördert, die eine überschaubarere Beschreibung der Lage eines Landes bieten könnten. Die OECD erstellte ein Standardschaubild zum Monitoring der relativen Ergebnisse der Länder, das in vielen Publikationen (vgl. das Beispiel für die Niederlande in Abbildung A.2) verwendet wird. Außerdem richtete sie eine interaktive Internetplattform ein, den Better Life Index,⁴ der Menschen dazu bewegen soll, sich an der Debatte über die Wohlstandsmessung jenseits des BIP zu beteiligen. Der Better Life Index entspricht einer spezifischen Empfehlung der Kommission.⁵ Auf der Better Life-Website können Nutzer eine Auswahl von OECD-Wohlstandsindikatoren näher untersuchen und ihren persönlichen internationalen Better Life Index erstellen, indem sie angeben, welche Dimensionen des Wohlergehens für sie am wichtigsten sind. Das UNDP aktualisierte seinerseits den Index der menschlichen Entwicklung (der auf Indikatoren für Einkommen, Gesundheit und Bildung basiert), um den Effekt von Ungleichheiten in diesen Dimensionen zu erfassen. Mehrere nationale Initiativen haben ebenfalls nutzerfreundliche, webbasierte, interaktive Dashboards und Datenanalyseinstrumente eingeführt. Beispiele sind der Bericht des Bundeskanzleramts „Gut leben in Deutschland“ und „Wie geht’s Österreich?“ von Statistik Austria.

Abbildung A.2. Analyse der relativen Stärken und Schwächen der einzelnen Teilbereiche der durchschnittlichen Lebensqualität im OECD-Rahmenkonzept *How's Life?*, Niederlande



Anmerkung: Dieses Schaubild zeigt die relativen Stärken und Schwächen in Teilbereichen der Lebensqualität in den Niederlanden im Vergleich zu anderen OECD-Ländern. Für die positiven und negativen Indikatoren (wie die Mordrate, die mit einem * versehen sind) bedeuten längere Balken immer bessere Ergebnisse (d. h. eine höhere Lebensqualität), wohingegen kürzere Balken immer auf schlechtere Ergebnisse hindeuten (d. h. eine geringere Lebensqualität). Fehlen Daten zu einem bestimmten Indikator, ist das entsprechende Segment des Kreises weiß schattiert.

Quelle: OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

Tabelle A.1. Ausgewählte nationale Initiativen und Indikatorensets zur Messung der Lebensqualität

Land	Messinitiative/ Indikatorenset	Federführende Instanz	Kurzbeschreibung
Belgien	Ergänzungsindikatoren zum BIP	Institute for National Accounts	Ein 2014 verabschiedetes Gesetz legt fest, dass das Institute for National Accounts Jahresberichte zu Ergänzungsindikatoren zum BIP veröffentlicht, um die Lebensqualität und die gesellschaftliche Entwicklung auf Bundesebene zu messen. Der Bericht wurde 2016 und 2017 veröffentlicht. Er enthält Trendentwicklungen für 67 Indikatoren, die in 13 Themenbereiche aufgegliedert sind und drei Dimensionen umfassen: gegenwärtige Generation (hier und jetzt), künftige Generation (später) und andere Länder (anderswo).
Deutschland	Gut Leben in Deutschland	Bundesregierung	Die deutsche Bundesregierung hat als Reaktion auf die im Koalitionsvertrag von Dezember 2013 eingegangene Verpflichtung die Initiative „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ ins Leben gerufen. In der Verpflichtung 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 der Grundlage des nationalen Konsultationsprozesses und der Erkenntnisse aus anderen nationalen und internationalen Forschungsprojekten umfasst die Initiative 46 Indikatoren, die 12 Dimensionen zugeordnet sind, um Stand und Entwicklung der Lebensqualität in Deutschland messbar zu machen. Das Indikatoren-System wird regelmäßig aktualisiert. ¹
Ecuador	Buen Vivir	INEC (Statistikamt Ecuador)	Zur Förderung weiterer Arbeiten zum Buen Vivir (Gutes Leben) hat das Statistikamt Ecuador (INEC) einen Indikatorenset zur Fortschrittsmessung zusammengestellt.
Finnland	Findicator	Statistics Finland und Büro des Premierministers	Findikator ist ein Online-Kompendium mit über 100 Indikatoren zum sozialen Fortschritt, das 2009 vom finnischen Büro des Premierministers und Statistics Finland ins Leben gerufen wurde. Jede einzelne Kategorie von Indikatoren zur Lebensqualität umfasst 23 Indikatoren aus 8 Dimensionen. ²
Israel	Indikatoren für Wohlergehen, Nachhaltigkeit und Nationale Resilienz	Statistisches Zentralamt	Das Statistische Zentralamt wurde in einem im April 2015 verabschiedeten Regierungsbeschluss aufgefordert, einen Indikatorenkatalog für Wohlergehen, Nachhaltigkeit und nationale Resilienz zu veröffentlichen. Der Beschluss von 2015 enthielt Indikatoren für zehn Bereiche (Beschäftigungsqualität, persönliche Sicherheit, Gesundheit, Wohnverhältnisse und Infrastruktur, Bildung, Hochschulbildung und Kompetenzen, subjektives Wohlbefinden und gesellschaftliches Wohlergehen, Umwelt, Zivilengagement und Governance sowie materieller Lebensstandard) und forderte die Erstellung von Indikatoren für zwei weitere Bereiche (Informationstechnologie sowie Freizeit, Kultur und Gemeinsinn). Für jeden Bereich wurden acht Indikatoren ausgewählt. ³
Italien	Indikatoren für gerechten und nachhaltigen Wohlstand	Nationaler Rat für Wirtschaft und Arbeit (CNEL) und Nationales Institut für Statistik (ISTAT)	Mit der Initiative „Gerechter und nachhaltiger Wohlstand“ (BES) wurde auf Empfehlung eines vom italienischen Premierminister einberufenen Ausschusses ein Rahmenkonzept zur Messung der Lebensqualität eingeführt. Das Monitoring erfolgt anhand eines Indikatorenkatalogs und eines ISTAT-Jahresberichts. Einem 2016 verabschiedeten Gesetz zufolge sollte für die Berichterstattung an das Parlament im Kontext von Budgetdiskussionen ein enger abgesteckter Rahmen entwickelt werden.
Japan	Kommission zur Wohlstandsmessung	Regierungsauftrag	Im Jahr 2010 wurde eine dem Cabinet Office der Regierung unterstehende Kommission zur Wohlstandsmessung unter Beteiligung von Experten eingerichtet, um Forschungsarbeiten und Studien zu neuem Wachstum und Wohlstand zu fördern und im Rahmen der „Neuen Wachstumsstrategie“ der Regierung Statistiken in diesen Bereichen zu erstellen und zu verbessern. Im Dezember 2011 veröffentlichte die Kommission den Bericht <i>Measuring National Well-Being – Proposed Well-being Indicators</i> . Das diesem Bericht zugrunde liegende Rahmenkonzept (mit den drei Bereichen sozioökonomische Rahmenbedingungen, Gesundheit und Gemeinsinn) enthält viele subjektive und objektive Indikatoren. ⁴

Land	Messinitiative/ Indikatorenset	Federführende Instanz	Kurzbeschreibung
Luxemburg	PIBien-être/ Wohlstandsindex Luxemburg	Statec (Nationales Institut für Statistik und Wirt- schaftsstudien), Wirt- schafts- und Sozialrat und Hoher Rat für Nachhaltige Entwicklung	Der Wohlstandsindex Luxemburg (PIBien-être) ist das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen dem Nationalen Institut für Statistik und Wirt- schaftsstudien (Statec), dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem Hohen Rat für Nachhaltige Entwicklung. Er gibt Aufschluss über 63 Indikatoren, die 11 Lebensbereichen zugeordnet sind. Letztere entsprechen im Wesentlichen den Bereichen des OECD-Rahmenkonzepts zur Messung von Lebensqualität. In einem weiteren Schritt werden diese Indikatoren auch in einem synthetischen Index zusammengefasst. Dieser Index soll als „Kompass“ fungieren, um Nutzer durch die Daten zu führen. Er wurde im Bericht von 2017 verwendet, um die Trendentwicklungen seit 2009 sowohl bei der allgemeinen Lebensqualität als auch in spezifischen Bereichen zu evaluieren.
Niederlande	Monitor of Well-Being	Statistisches Zentralamt	2017 beauftragte das Kabinett das Statistische Zentralamt der Niederlande (CBS), alljährlich einen „Monitor of Well-Being“ zusammenzustellen, um die öffentliche und politische Debatte zu erleichtern. Die für die Politikanalyse zuständigen Behörden des Landes (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Netherlands Environmental Assessment Agency, Netherlands Institute for Social Research) werden Inputs für den Monitor liefern und zugleich auf der Basis des Monitors regelmäßig Studien zur Lebensqualität durchführen. Der Monitor basiert auf dem „Nachhaltigkeits-Monitor“, der seit 2011 vom Statistischen Zentralamt veröffentlicht wird und über Fortschritte in Bezug auf drei Indikatoren (Lebensqualität hier und jetzt, Ressourcen für die Zukunft und Auswirkungen auf andere Länder) und insgesamt neun Dimensionen informiert. ⁵
Österreich	Wie geht's Österreich?	Statistik Austria	Statistik Austria veröffentlicht seit 2010 einen Jahresbericht zu 30 Schlüsselindikatoren, die in 3 Dimensionen unterteilt sind: materieller Wohl- stand, Lebensqualität und Umwelt. Eine interaktive Überblicksgrafik ermöglicht Nutzern den Vergleich der Entwicklung einzelner Indikatoren. ⁶
Schottland	Scotland Performs/ Nationaler Leistungs- rahmen	Schottische Regierung	Der National Performance Framework (NPF) der schottischen Regierung wurde erstmals im Rahmen der Spending Review 2007 vorgelegt. Er skizziert eine 10-Jahres-Vision für Schottland. Die Fortschrittsmessung basiert auf einem wirkungsorientierten (statt ressourcen- und ergebnis- orientierten) Ansatz. Der Rahmen umfasst 5 strategische Ziele, 16 nationale Ergebnisse und 55 nationale Indikatoren. Der NPF bildet die Grund- lage für Leistungsvereinbarungen mit öffentlichen Dienstleistungserbringern sowie für das Monitoring ihrer Effektivität.
Slowenien	Indikatoren für Lebensqualität in Slowenien	Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), Statistics Slovenia (SURS), Slovenian Environment Agency (ARSO), National Institute of Public Health (NIJZ)	Für die 2015 von der slowenischen Regierung lancierte Nationale Entwicklungsstrategie wurden Indikatoren der Lebensqualität entwickelt, um eine gemeinsame Vision für die Zukunft Sloweniens bis 2050 zu erarbeiten. Das Indikatorenset wird von einem Konsortium aus vier Einrichtungen (dem Institute of Macroeconomic Analysis and Development – IMAD; dem Statistical Office of the Republic of Slovenia – SURS; der Slovenian Environment Agency – ARSO; und dem National Institute of Public Health – NIJZ) erstellt. Die Indikatoren sind drei Kategorien zugeordnet (materielles, soziales und ökologisches Wohlergehen). Die Indikatoren werden einmal jährlich aktualisiert, und die Daten gehen bis zum Jahr 1996 zurück. ⁷
Ver. Königreich	Measuring National Well-being (MNW)	UK-Office for National Statistics (ONS)	Das 2010 lancierte MNW-Programm zielt darauf ab, anhand von Messgrößen der Lebensqualität zu untersuchen, wie es dem Vereinigten Königreich insgesamt geht, und darüber zu berichten. Zweimal jährlich wird ein Fortschrittsbericht veröffentlicht, der Bereiche umfasst, wie Gesundheit, natürliches Lebensumfeld, persönliche Finanzen und Kriminalität. Die Messgrößen enthalten objektive und subjektive Daten.

1. www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/de.
2. www.findikaattori.fi/en/hyvinvointi.
3. www.cbs.gov.il/statistical/stat151_eng.pdf.
4. www.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/pdf/koufukudosian_english.pdf und www.japanfs.org/en/news/archives/news_id032635.html.
5. <http://download.cbs.nl/pdf/2015-a324-pub.pdf> und www.cbs.nl/en-gb/news/2017/07/cbs-to-compile-a-monitor-of-well-being.
6. www.statistik.at/web_en/statistics/-----/hows_austria/index.html.
7. www.kazalniki-blaginje.gov.si/en/wb-slo.html.

Tabelle A.2. Indikatoren der Lebensqualität aus How's Life? („Besser leben – wie und wo?“) 2017

Teil A. Lebensqualität heute, Durchschnittswerte

Lebensqualität	Materielle Lebensbedingungen
Work-Life-Balance	Einkommen und Vermögen
Arbeitszeiten (Prozentsatz der abhängig Beschäftigten, die in der Regel mehr als 50 Stunden pro Woche arbeiten)	Bereinigtes verfügbares Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf (in USD zu laufenden KKP)
Zeit für Freizeitaktivitäten und persönliches Wohlbefinden (Stunden pro Tag, vollzeitbeschäftigte Bürger)	Nettovermögen der privaten Haushalte (in USD zu laufenden KKP)
Gesundheitszustand	Beschäftigung und Arbeitsentgelt
Lebenserwartung bei der Geburt (Zahl der voraussichtlichen Lebensjahre eines Neugeborenen)	Beschäftigungsquote (Altersgruppe 15-64 Jahre)
Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands (Prozentsatz der Erwachsenen, die ihren eigenen Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ einstufen)	Durchschnittlicher Jahresbruttoverdienst je Vollzeitbeschäftigten (in USD zu laufenden KKP)
Bildung und Kompetenzen	Arbeitsmarktunsicherheit infolge von Arbeitslosigkeit (durchschnittlicher erwarteter Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit in Prozent des früheren Erwerbseinkommens)
Bildungsniveau (Prozentsatz der Personen im Alter von 26-64 Jahren, die mindestens einen Sekundarbereich II-Abschluss besitzen)	Häufigkeit von arbeitsbedingtem Stress (Prozentsatz der Beschäftigten, deren Arbeitsanforderungen die Arbeitsressourcen übersteigen)
Kompetenzen der Erwachsenenbevölkerung im Alter von 16-65 Jahren (mittlere Punktzahl in Lesekompetenz und alltagsmathematischer Kompetenz)	Langzeitarbeitslosenquote (Prozentsatz der Personen, die seit über einem Jahr nicht beschäftigt sind)
Kognitive Kompetenzen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler (mittlere Punktzahl in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften)	Wohnverhältnisse
Soziale Kontakte	Durchschnittliche Zahl der pro Person in einer Wohnung zur Verfügung stehenden Räume (ohne Bad, Toilette, Kochnische, Hauswirtschaftsraum, Garagen)
Sozialer Zusammenhalt (Prozentsatz der Personen, die Freunde oder Verwandte haben, auf die sie sich im Notfall verlassen können)	Erschwinglichkeit von Wohnraum (Anteil der Ausgaben für Wohnungsmiete und -instandhaltung am bereinigten verfügbaren Haushaltsbruttoeinkommen)
Zivilengagement und Governance	
Wahlbeteiligung (Prozentsatz der Wahlberechtigten, die ihre Stimme abgegeben haben, an den im Wählerverzeichnis eingetragenen Personen)	
Mitspracherecht beim staatlichen Handeln (Prozentsatz der Personen im Alter von 16-65 Jahren, die nach eigenem Urteil ein Mitspracherecht beim staatlichen Handeln haben)	
Umweltqualität	
Wasserqualität (Prozentsatz der Menschen in der Gesamtbevölkerung, die mit der Wasserqualität zufrieden sind)	
Luftqualität (Außenluftverschmutzung durch Feinstaub, durchschnittliche bevölkerungsgewichtete PM _{2,5} -Konzentrationen, gemessen in Mikrogramm je Kubikmeter, gleitender Dreijahresdurchschnitt)	

Persönliche Sicherheit	
Mordrate (altersstandardisierte Häufigkeit tätlicher Angriffe mit Todesfolge)	
Sicherheitsgefühl (Prozentsatz der Personen, die auf dem Nachhauseweg nachts allein in der Stadt oder dem Viertel, wo sie leben, ein sicheres Gefühl haben)	
Subjektives Wohlbefinden	
Lebenszufriedenheit (mittlere Werte auf einer Punkteskala von 0-10)	

Teil B: Lebensqualität heute, Ungleichheiten

Vertikale Ungleichheiten	Horizontale Ungleichheiten (nach Alter, Geschlecht und Bildungsniveau)	Not und Entbehrung
Einkommen und Vermögen		
S80/S20-Quintilverhältnis für das verfügbare Haushaltseinkommen	Unterschiede beim durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommen	Relative Einkommensarmut
Anteil des Haushaltsnettovermögens der obersten 10 %	Unterschiede beim durchschnittlichen Haushaltsnettovermögen	Vermögensarmut
Beschäftigung und Arbeitsentgelt		
P90/P10-Perzentilverhältnis für den Bruttoverdienst	Unterschiede beim durchschnittlichen Stundenverdienst	Niedriglohnrisiko
	Unterschiede in der Beschäftigungsquote	Arbeitslosenquote
	Unterschiede in der Arbeitslosenquote	
	Unterschiede im Niedriglohnrisiko	
Wohnverhältnisse		
		Prozentsatz der Personen, die mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für ihre Wohnung ausgeben
		Prozentsatz der Personen, die in beengten Wohnverhältnissen leben
Gesundheitszustand		
Standardabweichung des Todesalters	Unterschiede in der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands	Prozentsatz der Personen, die ihren Gesundheitszustand als „gut“, „schlecht“ oder „sehr schlecht“ einstufen
	Unterschiede in der Lebenserwartung (Jahre) im Alter von 25 Jahren nach Bildungsniveau, für Männer und Frauen	
Work-Life-Balance		
S80/S20-Quintilverhältnis für die geleisteten Arbeitsstunden	Unterschiede in der Zeit, die im Durchschnitt für Grundbedürfnisse und Freizeitaktivitäten aufgewendet wird	Prozentsatz der abhängig Beschäftigten, die in der Regel mehr als 50 Stunden pro Woche arbeiten
S80/S20-Quintilverhältnis für die für Grundbedürfnisse und Freizeitaktivitäten aufgewendete Zeit	Unterschiede in der Häufigkeit langer Arbeitszeiten	
Bildung und Kompetenzen		
P90/P10-Perzentilverhältnis für die PISA-Punktzahlen	Unterschiede im Anteil der Erwachsenen im Alter von 25-64 Jahren mit Abschluss des Sekundarbereichs II oder des Tertiärbereichs	Prozentsatz der Erwachsenen im Alter von 25-64 Jahren mit einem Abschluss unter Sekundarbereich II

Vertikale Ungleichheiten	Horizontale Ungleichheiten (nach Alter, Geschlecht und Bildungsniveau)	Not und Entbehrung
P90/P10-Perzentilverhältnis für die PIAAC-Punktzahlen	Unterschiede in den PISA-Durchschnittsergebnissen in allen Fächern	Prozentsatz der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler mit Punktzahlen auf oder unter Stufe 2 in Naturwissenschaften, Lesekompetenz und Mathematik (PISA)
	Unterschiede in PISA-Durchschnittsergebnissen in allen Fächern je nach Bildungsniveau der Eltern	Prozentsatz der Erwachsenen mit Punktzahlen auf oder unter Stufe 1 in Lesekompetenz und alltagsmathematischer Kompetenz (PIAAC)
	Unterschiede in den PIAAC-Durchschnittsergebnissen in beiden Fächern	
Soziale Kontakte		
S80/S20-Quintilverhältnis für die mit sozialen Aktivitäten verbrachte Zeit (unter den Teilnehmern)	Unterschiede in der durchschnittlich mit sozialen Aktivitäten verbrachten Zeit	Prozentsatz der Menschen, die angeben, keine Verwandte oder Freunde zu haben, auf die sie zählen können
	Unterschiede in der Qualität des sozialen Netzes	
Zivilengagement und Governance		
S80/S20-Quintilverhältnis für das politische Effektivitätsbewusstsein	Unterschiede im politischen Effektivitätsbewusstsein	Prozentsatz der Personen, die der Auffassung sind, keinen Einfluss auf die nationale Regierung zu haben
	Unterschiede in den Selbstangaben zur Wahlbeteiligung	Prozentsatz der Personen, die an den letzten nationalen Wahlen nicht teilgenommen haben
Umweltqualität		
	Unterschiede in der Zufriedenheit mit der lokalen Wasserqualität	Prozentsatz der Personen, die mehr als 15 Mikrogramm PM _{2,5} pro m ³ ausgesetzt sind
		Prozentsatz der Personen, die angeben, mit der lokalen Wasserqualität nicht zufrieden zu sein
Persönliche Sicherheit		
	Unterschiede in der Zahl der Todesfälle durch tätliche Angriffe je 100 000 Einwohner	Todesfälle durch tätliche Angriffe je 100 000 Einwohner
	Unterschiede im Sicherheitsgefühl nachts allein auf dem Nachhauseweg	Prozentsatz der Personen, die angeben, sich auf dem Nachhauseweg nachts allein nicht sicher zu fühlen
Subjektives Wohlbefinden		
S80/S20-Quintilverhältnis für die Lebenszufriedenheit	Unterschiede in der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit	Prozentsatz der Personen, die ihre Lebenszufriedenheit als gering einschätzen
		Prozentsatz der Personen, die angeben unzufrieden zu sein

Teil C: Ressourcen für die Lebensqualität in der Zukunft

Bestandsgrößen	Stromgrößen	Risiken
Naturkapital		
	Treibhausgasemissionen aus inländischer Produktion (CO ₂ -Äquivalent, Tonnen pro Kopf)	
	In der inländischen Endnachfrage enthaltene CO ₂ -Emissionen (Tonnen pro Kopf)	
Belastung der Bevölkerung durch Außenluftverschmutzung mit Feinstaub (bevölkerungsgewichtete durchschnittliche PM _{2,5} -Konzentrationen, Mikrogramm je Kubikmeter, gleitender Dreijahresdurchschnitt)*		
Waldfläche in Quadratkilometern, je Tausend Einwohner		
Erneuerbare Süßwasserressourcen (1 000 m ³ pro Kopf, langfristiger Jahresdurchschnitt)		
Süßwasserentnahmen (Bruttoentnahmen aus unter bzw. oberirdischen Gewässern, Kubikmeter, pro Kopf)		
Bedrohte Arten (Prozentsatz aller bekannten Arten, gesondert für Vögel, Säugetiere und Gefäßpflanzen)		
Humankapital		
	Prozentsatz der Personen im Alter von 25-64 Jahren, die mindestens einen Sekundarbereich II-Abschluss besitzen*	
	Bildungserwartung (durchschnittliche Schulbesuchszeit, mit der ein fünfjähriges Kind bis zum Alter von 39 Jahren rechnen kann)	
Kognitive Kompetenzen 15-Jähriger (mittlere Punktzahl in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften)*		
Kompetenzen Erwachsener (mittlere Punktzahl in Lesekompetenz und alltagsmathematischer Kompetenz der Bevölkerung im Alter von 16-65 Jahren)*		
	Langzeitarbeitslosigkeit (Prozentsatz der Personen, die seit mindestens einem Jahr nicht erwerbstätig sind)*	
Lebenserwartung bei der Geburt (Zahl der voraussichtlichen Lebensjahre eines Neugeborenen)*		
		Verbreitung des Rauchens (prozentualer Anteil der Personen im Alter von 15 Jahren und darüber, die angeben, täglich zu rauchen)
		Verbreitung der Fettleibigkeit (prozentualer Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und darüber)

Bestandsgrößen	Stromgrößen	Risiken
Sozialkapital		
Vertrauen in andere (mittlere Punktzahl auf einer Skala von 0 bis 10)		
Vertrauen in die Polizei (mittlere Punktzahl auf einer Skala von 0 bis 10)		
Vertrauen in die nationale Regierung (mittlere Punktzahl auf einer Skala von 0 bis 10)		
Wahlbeteiligung (Prozentsatz der Wahlberechtigten, die ihre Stimme abgegeben haben, an den im Wählerverzeichnis eingetragenen Personen)*		
Beteiligung von Interessensgruppen an der Ausarbeitung gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen		
	Ehrenamt (Prozentualer Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter, der angibt, im vergangenen Jahr mindestens einmal im Monat ehrenamtlich tätig gewesen zu sein)	
Wirtschaftskapital		
Produzierte Anlagegüter (USD in KKP von 2010, pro Kopf)		
	Bruttoanlageinvestitionen (jährliche Zuwachsraten)	
Finanzielles Nettovermögen der Gesamtwirtschaft (USD, jeweilige KKP, pro Kopf)		
Geistige Eigentumswerte (USD in KKP von 2010, pro Kopf)		
	FuE-Investitionen (in Prozent des BIP)	
		Verschuldung der privaten Haushalte (in Prozent des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens)
Haushaltsnettovermögen (USD, jeweilige KKP, je Haushalt)*		
Finanzielles Nettovermögen des Staats (in Prozent des BIP)		
		Fremdkapital des Bankensektors (Verhältnis zwischen ausgewählten Vermögenswerten und Eigenkapital der Banken)*

* Indikatoren, die zugleich als Messgrößen der Lebensqualität heute fungieren.
Quelle: OECD (2017a), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

Anmerkungen

1. Die von der OECD verwendeten Quartalsindikatoren erstrecken sich auf das verfügbare Real-einkommen der privaten Haushalte, die Nettotransferzahlungen des Staats an private Haushalte, die realen Konsumausgaben privater Haushalte, das Verbrauchervertrauen, die Sparquote der privaten Haushalte, die Verschuldung der privaten Haushalte, das finanzielle Nettovermögen, die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigungsquote. Vgl. www.oecd.org/sdd/na/household-dashboard.htm.
2. Der Abschlussbericht der Patenschaftsgruppe, der nach seiner Annahme durch den Ausschuss für das Europäische Statistische System im November 2011 veröffentlicht wurde, enthält etwa 50 Maßnahmen, die das Europäische Statistische System ergreifen sollte. Darin wird die Notwendigkeit hervorgehoben, bei der Definition der Lebensqualität einen multidimensionalen Ansatz zu verwenden, Indikatoren zu erstellen, die die Nachhaltigkeit messen, sowie weitere Indikatoren aus den Konten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hinzuzufügen, die die Situation der privaten Haushalte besser widerspiegeln. Seit 2012 sind diese Maßnahmen in das Europäische Statistische System integriert und nach und nach umgesetzt worden.
3. In Absatz 38 der Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro im Juni 2012 heißt es: „Wir sind uns dessen bewusst, dass es in Ergänzung zum Bruttoinlandsprodukt umfassenderer Fortschrittsmaße bedarf, um politische Entscheidungen auf bessere Grundlagen stellen zu können, und ersuchen in dieser Hinsicht die Statistische Kommission der Vereinten Nationen, in Absprache mit den zuständigen Institutionen des Systems der Vereinten Nationen und anderen maßgeblichen Organisationen ein diesbezügliches Arbeitsprogramm in die Wege zu leiten, das auf bestehenden Initiativen aufbaut.“
4. www.oecdbetterlifeindex.org.
5. Empfehlung 8 lautet, dass Statistikämter die Informationen bereitstellen sollen, die erforderlich sind, um die Daten zu den verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität zu aggregieren, damit verschiedene Indizes konstruiert werden können.

Jenseits des BIP

WAS BEI DER WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ENTWICKLUNG WIRKLICH ZÄHLT

Das BIP ist zwar der bekannteste und gebräuchlichste Wirtschaftsindikator, es kann aber nicht über alle relevanten Aspekte der wirtschaftlichen Leistung und des sozialen Fortschritts Auskunft geben. Dieser Band zeigt, dass das BIP als alleiniger Maßstab für die wirtschaftliche Leistung irreführend ist: Es ist der Fokussierung auf diese Kennzahl zuzuschreiben, dass die Politikverantwortlichen die Krise von 2008 nicht kommen sahen und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen nicht richtig beurteilten. Die Co-Vorsitzenden der der OECD angegliederten Hochrangigen Sachverständigengruppe zur Messung von wirtschaftlicher Leistung und sozialem Fortschritt – Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi und Martine Durand – argumentieren, dass wir Indikatoren-Dashboards entwickeln müssen, die abbilden, was wirklich zählt: Wer vom Wachstum profitiert, ob dieses Wachstum ökologisch nachhaltig ist, wie die Menschen ihr Leben empfinden und welche Faktoren für den Erfolg eines Menschen oder eines Landes ausschlaggebend sind. Diese Dashboards werden den Politikverantwortlichen helfen, die richtigen Entscheidungen für die Bevölkerung, das Land und die Welt zu treffen.

Die Publikation beleuchtet darüber hinaus auch die Fortschritte, die in den letzten zehn Jahren im Hinblick auf die Erhebung von Daten zu Wohlstand und Lebensqualität und ihre Berücksichtigung bei der Politikgestaltung erzielt wurden. In einem Begleitband – *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP* – präsentieren einige Mitglieder der Hochrangigen Sachverständigengruppe gemeinsam mit Co-Autoren, bei denen es sich um führende Wirtschaftswissenschaftler, Politikwissenschaftler, Psychologen und Statistiker handelt, ihre neuesten Forschungsergebnisse in ausgewählten Teilbereichen der umfassenden Agenda zur Definition und Messung von Wohlstand.



Joseph E. **STIGLITZ**,
Professor für
Wirtschaftswissenschaften
und Internationale
Angelegenheiten, Columbia
University

Der Nobelpreisträger, frühere Chefökonom der Weltbank und ehemalige Vorsitzende des US-amerikanischen Council of Economic Advisers ist einer der einflussreichsten Vordenker der erweiterten Wohlstandsmessung jenseits des BIP.



Jean-Paul **FITOUSSI**,
Professor für
Wirtschaftswissenschaften,
Sciences Po, Paris und Luiss
Universität, Rom

Jean-Paul Fitoussi der zu den führenden Wirtschaftswissenschaftlern Europas zählt, ist einer der bedeutendsten Denker der Agenda zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP und setzt sich weiter für die Entwicklung neuer Messgrößen für wirtschaftliche Leistung und sozialen Fortschritt und deren Nutzung in der Politik ein.



Martine **DURAND**,
Chefstatistikerin, OECD

Die international anerkannte Expertin der Wirtschafts- und Sozialstatistik und Initiatorin der Better Life Initiative der OECD engagiert sich seit Jahrzehnten auf internationaler Ebene für die Gestaltung einer besseren Politik für ein besseres Leben.



PRINT ISBN 978-92-64-72790-8
PDF ISBN 978-92-64-49020-8



9 789264 727908