

(1) Problemaufriss und Erkenntnisinteresse

Seit Ende der 2000er-Jahre intensivieren sich die Debatten um eine einseitig verengte Wirtschaftspolitik unter Ausklammerung sozialer und ökologischer Dimensionen. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Problematisierung traditioneller Kennzahlen gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts sowie die Forderung nach ihrer Ersetzung bzw. Ergänzung durch alternative Indikatoren (erneut) an Bedeutung. Schließlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen statistischen Erhebungen und politischen Entscheidungen; oder wie der Abschlussbericht der *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* es prominent formulierte (vgl. Stiglitz et al. 2009: 7): „What we measure affects what we do; and if our measurements are flawed, decisions may be distorted.“ Wie in diesem einleitenden Kapitel kurz dargelegt werden soll, steht im Zentrum der Auseinandersetzung das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als jener Indikator, der ausgehend von den 1930er-Jahren zur „mächtigste[n] Kennzahl der Menschheitsgeschichte“ (Lepenes 2013: 9; vgl. auch Fioramonti 2013: 1) avancierte.

(1.1) Von der Indikatorendebatte zur Debatte um ihre mangelhafte Verankerung

Vor rund zehn Jahren bereits, nämlich im Jahr 2007, gingen auf internationaler Ebene zwei Konferenzen über die Bühne, die als zentrale Ausgangspunkte jener Debatte gelten, die dann infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise massiv an Fahrt gewann (vgl. etwa ESSC 2011: 9; STAT 2015a: 30f.): Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) startete bei ihrem zweiten Weltforum zu *Statistics, Knowledge and Policies* in Istanbul das Projekt *Measuring the Progress of Societies*; und die EU-Kommission organisierte gemeinsam mit dem EU-Parlament sowie einer Reihe weiterer AkteurInnen wie OECD und *Club of Rome* die Konferenz *Beyond GDP*.

Im Bereich der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Beratung wurde die Debatte um neue Indikatoren gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts in der Folge wesentlich von der bereits zitierten *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* vorangetrieben, die zu Beginn des Jahres 2008 vom damaligen französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy eingesetzt worden war (vgl. Stiglitz et al. 2009). Im Bereich der wirtschaftspolitischen Debatte und Praxis markierte eine im August 2009 seitens der Europäischen Kommission unter dem Titel *GDP and beyond: Measuring progress in a changing world* veröffentlichte *Roadmap for Action* einen

zentralen Schritt (vgl. Europäische Kommission 2009).

In den darauffolgenden Jahren starteten auf europäischer Ebene unterschiedliche Institutionen, Gremien und Behörden Initiativen zur Umsetzung des hier entwickelten Fahrplans für eine Erweiterung des BIP um Kennziffern für u.a. ökologische Nachhaltigkeit und soziale Inklusion. In den Augen der Europäischen Kommission (2013: 32) markieren jedoch vor allem die *Europa 2020*-Strategie für Beschäftigung und Wachstum sowie das damit verbundene Steuerungsinstrument des *Europäischen Semesters* „early examples of the practical implementation of the *GDP and Beyond* initiative“, werden damit doch neben wirtschaftlichen auch soziale und ökologische Ziele in indikatorenbasierter Form verfolgt.

In manchen Ländern wurde der von diesen Initiativen ausgehende Impuls unmittelbar vonseiten der Politik aufgegriffen. Das gilt etwa für Deutschland, wo es Ende 2010 – vor dem Hintergrund einer regen wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatte zum Thema¹ – zur Einsetzung der Enquete-Kommission *Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft* durch den Deutschen Bundestag u.a. zum Zweck der Ausarbeitung eines ganzheitlichen Fortschritts- und Wohlstandsindikators kam (vgl. insbesondere den Einsetzungsbeschluss in Enquete-Kommission 2013: 803ff.). Anders verlief die Entwicklung in Österreich, wo vor allem seitens der nationalen Statistikbehörde *Statistik Austria* als ausgegliederter Bundesanstalt öffentlichen Rechts auf die Debatte reagiert wurde. Konkret präsentierte diese erstmals im Oktober 2012 ihr Projekt *Wie geht's Österreich?*, in dessen Rahmen ein eigenes Indikatorenset sowie ein darauf basierendes Berichtswesen entwickelt wurden.

Doch nicht nur auf Ebene von Politik und Verwaltung, auch in (populär-)wissenschaftlichen Arbeiten (vgl. etwa Felber 2010: 35ff.; Marterbauer 2011: 217ff.) und journalistischen Beiträgen (vgl. etwa Misik 2010: 167ff.; Gepp 2015) wurde die Indikatorendebatte – vielfach unter unmittelbarer Bezugnahme auf die von Sarkozy 2008 in Frankreich eingesetzte Kommission – breit rezipiert. Entsprechend konstatierte etwa die Europäische Kommission (2013: 9) bereits vor Jahren „an increasing awareness of the need to

¹ Im Jahr 2010 präsentierte eine ForscherInnengruppe aus dem Umfeld der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) bzw. der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) einen im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeiteten Vorschlag für einen *Nationalen Wohlfahrtsindex* (vgl. Diefenbacher et al. 2010). Ebenfalls 2010 wurden seitens des Zentrums für Gesellschaftlichen Fortschritt ein sogenannter *Fortschrittsindex*, seitens des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung ein sogenannter *Lebenszufriedenheitsindikator* sowie seitens des Denkwerks Zukunft ein sogenanntes *Wohlstandsquartett* entwickelt (vgl. etwa Scheiblecker et al. 2011: 716).

complement GDP with other indicators that address social and environmental issues“. Und auch das Europäische Parlament (2011: 2) bestätigte in einer Resolution zum Thema aus dem Jahr 2011, dass „the need to improve data and indicators to complement GDP for overall societal development is increasingly recognised“.

Während jedoch das Bewusstsein von der Unzulänglichkeit traditioneller Kennzahlen gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts wächst und eine Vielzahl von Vorschlägen für die Ersetzung bzw. Ergänzung des BIP durch alternative Indikatoren entwickelt wurde (für einen knappen Überblick vgl. etwa Diefenbacher/Zieschank 2011; Enquete-Kommission 2013: 299-335),² ist deren politische Wirkmächtigkeit bislang verhalten. Oder wie selbst die Europäische Kommission (2013: 7) in ihrem Zwischenresümee zur *Beyond GDP*-Initiative es formulierte:

„With the novel ‚GDP and Beyond‘ indicators becoming increasingly available, the challenge now is how to link the new insights they provide with the existing tools for policy assessment and evaluation, be they econometric models or political narratives. Further attention also needs to be given to how to effectively integrate and communicate the available indicators and summarise data.“

Bereits mit Blick auf die Sozialindikatoren-Debatte der 1960er- und 1970er-Jahre wurde in diesem Kontext konstatiert, dass deren mangelhafte politische Wirkmächtigkeit u.a. mit dem hier vorherrschenden, „overly simplistic view of how knowledge influences policy“ (Sharpe 1999: 8) zu tun hatte. Der bloße Umstand nämlich, dass solche Indikatoren zwar stets mit einem bestimmten Verständnis von gesellschaftlichem Wohlstand verbunden sind, sich jedoch nicht automatisch in eine entsprechend wohlstandsorientierte Politik übersetzen, blieb damals wie heute häufig außen vor. Dadurch jedoch gerät auch die grundlegende Einsicht aus dem Blick, dass – wie Lutz Brangsch (2011) es mit Blick auf die aktuelle Debatte pointiert formulierte – „Kennzifferfragen [...] Machtfragen“ sind.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen rückten in den vergangenen Jahren vereinzelt Fragen nach den wesentlichen Barrieren für die politische Wirkmächtigkeit alternativer Indikatoren bzw. nach Möglichkeiten ihrer Überwindung in den Fokus der Forschung (vgl. etwa Whitby et al. 2014).³ So wurde beispielsweise in Deutschland 2012

² So merkt etwa auch die Statistik Austria (2015a: 30) kritisch an, „dass die Zahl der verschiedenen Indikatorensätze mittlerweile kaum mehr überschaubar“ sei. Laut Whitby et al. (2014: 3) hat dieser Umstand insofern auch weitreichende Auswirkungen auf die politische Wirkmächtigkeit der Indikatorendebatte, als „the sheer number and diversity of alternative indicators has made it difficult for their relevance and meaning to be appreciated by decision makers“.

³ Das über das 7. EU-Rahmenprogramm finanzierte Forschungsprojekt *Brainpo(o)l – Bringing alternative indicators into policy* beschäftigte sich in international vergleichender Perspektive mit dem Thema (vgl.

seitens der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) bei den beiden Ökonomen Sebastian Dullien und Till van Treeck eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Frage nach einem neuen Fortschritts- und Wohlstandsverständnis mit der Frage danach verband, wie sich dieses Verständnis effektiv medial vermitteln und politisch verankern ließe.

Die von den beiden Autoren ausgearbeiteten (vgl. Dullien/Van Treeck 2012a, 2012b) und späterhin von Dullien (2015) fortentwickelten Vorschläge zielen – in Anlehnung an das 1967 in Deutschland in Kraft getretene *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)*⁴ – auf ein *Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz* im Sinne eines umfassenden Regulierungsrahmens ab. Ähnlich seinem historischen Vorläufer umfasst dieses eine Reihe übergreifender Ziele, deren praktische Umsetzung anhand eines Sets von Indikatoren gemessen und mithilfe eines darauf bezogenen verpflichtenden Berichtswesens bzw. Monitoring- und Controlling-Prozesses überwacht werden soll.

Was erstgenannten Aspekt, also die Zielsetzungen anbelangt, schlagen Dullien und Van Treeck ein neues ‚magisches Viereck‘ der Wirtschaftspolitik bestehend aus materiellem Wohlstand, ökologischer Nachhaltigkeit, sozialer Nachhaltigkeit sowie Zukunftsfähigkeit von Staatstätigkeiten und -finanzen vor. Hinsichtlich des zweiten Aspekts plädieren sie für ein überschaubares Set von insgesamt rund zehn bis zwölf, den vier Zielen zugeordneten Indikatoren. Und im Hinblick auf den letztgenannten Aspekt schließlich entwickeln sie eine Reihe von Vorschlägen wie etwa die Ersetzung des von der Regierung zu erstellenden Jahreswirtschafts- durch einen Jahreswohlstandsbericht oder die Reform des bestehenden *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* bzw. seine Ergänzung durch ein vergleichbares, mit Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit beschäftigtes Gremium (vgl. etwa Dullien/Van Treeck 2012a: 13ff.).

Whitby et al. 2014). In den drei Dimensionen (a) der politischen, (b) der Indikatoren- sowie (c) der prozessualen und strukturellen Barrieren werden dabei insgesamt 13 Probleme – von der mangelnden demokratischen Legitimität über Datenprobleme bis hin zu institutionellem Widerstand gegen Veränderungen – spezifiziert (vgl. ebd.: 28ff.). Im Anschluss daran entwickelt das Projekt in den drei Dimensionen sechs Vorschläge zur Überwindung der genannten Barrieren, namentlich (1) „develop processes to engage citizens and establish the democratic legitimacy“; (2) „develop a strong Beyond GDP narrative“; (3) „continue work on the technical and theoretical foundations of alternative indicators“; (4) „improve processes for integrated and innovative policy making“; (5) „develop strategies for overcoming institutional resistance“; und (6) „strengthen the ‚indicator entrepreneur‘ role“ (vgl. ebd.: 36ff.).

⁴ Dullien/Van Treeck (2012a: 12) sehen zwar die im StabG formulierten Ziele der Wirtschaftspolitik (stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum; hoher Beschäftigungsstand; Stabilität des Preisniveaus; außenwirtschaftliches Gleichgewicht) als überholt an, nicht jedoch den dadurch etablierten Ansatz wirtschaftspolitischer Regulierung (gesetzliche Vorgabe wirtschaftspolitischer Ziele; Berichtswesen mit Jahreswirtschaftsbericht der Regierung und Jahresgutachten des Sachverständigenrats; gesetzliche Verpflichtung der Regierung zur öffentlichen Stellungnahme usw.).

Für Österreich hat jüngst Georg Feigl (2016, 2017) ein vergleichbares Konzept vorgelegt. Konkret wird hier ein auf acht Zielsetzungen basierendes ‚magisches Vieleck‘ entwickelt (Fair verteilter materieller Wohlstand, Lebensqualität, Umwelt, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, stabile Staatstätigkeit, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stabile Finanzmärkte), das mit einem an *Wie geht's Österreich?* orientierten Indikatorenset verknüpft werden soll. Flankierend wird für die politisch-institutionelle Öffentlichkeit ein umfassender Steuerungsrahmen vorgeschlagen,⁵ der sich aus Regeln und Verfahren im Sinne politischer Orientierungsmarken, aus einer indikatorenbasierten Analyse, aus neuen Institutionen u.a. in Gestalt eines sogenannten Wohlstandsrates sowie aus Prozeduren vergleichbar dem Europäischen Semester zusammensetzt.⁶ Zwecks Überwindung von mit den politischen Kräfteverhältnissen verbundenen Hindernissen entwickelt Feigl etwa in Form von Arbeitszeitverkürzungen und öffentlichen Investitionen zudem eine Reihe konkreter Einstiegsprojekte in eine wohlstandsorientierte Politik.

(1.2) Die Indikatorendebatte im zeitgeschichtlichen Kontext

Die Kritik an der überragenden Bedeutung des BIP kann, wie ausgeführt wurde, als Ausdruck des mit der multiplen Krise ab 2007 einsetzenden Unbehagens darüber verstanden werden, was eigentlich gesellschaftlicher Fortschritt und individuelles Wohlbefinden bedeuten. Die Krise ist eben nicht nur eine von Wirtschaft und Finanzmärkten, sondern sie artikuliert sich mit der ökologischen Krise, sozialer Spaltung und einer zunehmenden Krise der sozialen Reproduktion, mit der Verdichtung und Prekarisierung von Arbeit sowie mit einer wachsenden Krise der gesellschaftlichen Repräsentation, wie sie sich etwa im Aufstieg rechtsextremer Parteien zeigt.

Doch die Vorstellungen, Praktiken und institutionellen Rahmenbedingungen von Wohlstand und Lebensqualität sind umkämpft. Welche Formen der Produktion und des individuellen wie kollektiven Konsums sind ihre Grundlage? Welche Produktion sollte also

⁵ Neben Vorschlägen für eine bessere Verankerung wohlstandsorientierter Politik in der politisch-institutionellen Öffentlichkeit werden von Feigl (2017) auch solche in Bezug auf die mediale bzw. wissenschaftliche Öffentlichkeit skizziert. Exemplarisch verwiesen sei hier etwa auf den Vorschlag der Einbeziehung alternativer Indikatoren in die Prognose-Tätigkeit der Wirtschaftsforschungsinstitute.

⁶ In einem Sonderkapitel des *Independent Annual Growth Survey (iAGS) 2017* haben Feigl und andere jüngst Vorschläge für komplementäre Maßnahmen seitens der Europäischen Union entwickelt. Von zentraler Bedeutung sind hier vor allem wohlstandsorientierte *Governance*-Strukturen u.a. in Gestalt eines Wohlstandsrates, der mit ExpertInnen aus den Bereichen Ökonomie, Soziales und Umwelt besetzt, sowie eines Wohlstandsberichts, der von besagtem Politikberatungsgremium auf EU-Ebene erstellt werden soll (vgl. Timbeau et al. 2016: 85f.).