

(STAT 2015a: 30) hat sich im Zuge der Debatte eine Dominanz der *Dashboard*-Ansätze herauskristallisiert. Diese Dominanz resultiert wesentlich aus der Annahme, dass solche Ansätze sowohl der Komplexität des Gegenstands als auch den Möglichkeiten statistischer Berichterstattung besser gerecht würden (vgl. etwa OECD 2011: 26). Programmatisch formuliert es eine deutsch-französische Studie aus dem Jahr 2010:

„Die erste und bedeutendste Schlussfolgerung unserer Expertise ist die Ablehnung jedes Ansatzes, der die Messung des menschlichen Fortschritts mit nur einem einzigen Indikator vornehmen will. [...] Obwohl ein solcher Indikator die Wirtschaftlichkeit betonen würde und leicht zu kommunizieren wäre, würde er kaum den Informationserfordernissen moderner demokratischer Gesellschaften gerecht. Stattdessen empfehlen wir, dass das umfassende Berichtswesen aus einem kompakten Indikatorensystem („dashboard“) bestehen sollte“ (SVR/CAE 2010: 1f./28).

Dies soll im Folgenden konkretisiert werden, indem wir in groben Zügen – also ohne Anspruch auf Vollständigkeit – den Verlauf der Debatte seit den späten 2000er-Jahren rekonstruieren und dabei auf jene Etappen fokussieren, die für den Gegenstand der vorliegenden Studie von besonderer Relevanz sind. Konkret werden die auf internationaler Ebene (u.a. EU, OECD) entwickelten Projekte im Anschluss an die Empfehlungen der *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* sowie deren Rezeption in Österreich dargelegt. Darüber soll die Grundlage für den empirischen Teil der Studie entwickelt werden, in dem die Frage nach den strategischen Möglichkeiten einer besseren institutionellen Verankerung alternativer Indikatoren bzw. eines damit verbundenen Wohlstands- und Fortschrittsverständnisses im Zentrum steht.

(3.1) Vom Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report zu How's Life?

Die 2008 erfolgte Einsetzung der *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* unter der Leitung von Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi war, wie bereits ausgeführt wurde, von zentraler Bedeutung für den hier untersuchten Gegenstand. Wenngleich dieser keinen neuen Wohlstandsindex entwarf, intensivierte der 2009 präsentierte und unter dem Namen Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report bekannt gewordene Endbericht der Kommission doch die Debatten um eine Erneuerung des dominanten Wohlstands- und Fortschrittsverständnisses und gab zentrale Impulse für ihren weiteren Verlauf (vgl. etwa Pesendorfer/Leitner 2010: 535; Diefenbacher et al. 2010: 30ff.). Das wird allein schon am Umstand ersichtlich, dass praktisch alle in den folgenden Jahren initiierten Projekte in diesem Bereich auf besagte Kommission und ihren

Bericht Bezug nahmen (vgl. etwa Europäische Kommission 2009: 3f., 2013: 8; SVR/CAE 2010: 4/10f.; OECD 2011: 3/18; STAT 2015a: 14/34).

Der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report ist dabei so aufgebaut, dass in Bezug auf drei Schwerpunktthemen zentrale Problematiken herausgearbeitet und darauf bezogene Lösungsvorschläge entwickelt werden. Besagte Themen, konkret nämlich *Classical GDP issues*, *Quality of life* sowie *Sustainability*, standen auch im Zentrum der entlang von drei Arbeitsgruppen strukturierten Kommissionsarbeit (vgl. Stiglitz et al. 2009: 11). Für jedes der drei genannten Themen unterbreitete die Kommission dabei aufbauend auf ihre vorangegangene Problemanalyse vier bis fünf konkrete Empfehlungen (vgl. *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Empfehlungen des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Reports

Drei Säulen eines neuen Wohlstands- und Fortschrittsverständnisses		
<i>Klassische BIP-Themen</i>	<i>Lebensqualität</i>	<i>Nachhaltigkeit</i>
(a) Stärkerer Fokus auf Einkommen/Konsum statt auf Produktion	(a) Erhebung von Daten zum subjektiven Wohlergehen von Menschen	(a) Entwicklung eines eigenen Indikatorensystem für die Bewertung von Nachhaltigkeit
(b) Gemeinsame Betrachtung von Einkommen/Konsum mit Vermögen	(b) Verbesserung von Kennzahlen für die Erfassung der objektiven Bedingungen der Menschen	(b) Bestimmung von Kennziffern für Veränderungen im Bestand u.a. natürlicher Ressourcen
(c) Etablierung von Indikatoren für die Verteilung von Einkommen, Konsum und Vermögen	(c) Erfassung von Ungleichheiten in all diesen Dimensionen in umfassender Form	(c) Verankerung eines monetären Index für ökonomische Aspekte von Nachhaltigkeit
(d) Stärkere Akzentuierung der Perspektive privater Haushalte	(d) Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Dimensionen	(d) Ergänzung des monetären durch physische Indikatoren für umweltbezogene Nachhaltigkeit
(e) Erweiterung traditioneller Kennzahlen auf nicht-marktvermittelte Aktivitäten	(e) Zurverfügungstellung statistischer Informationen zwecks Aggregation der Dimensionen	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Stiglitz et al. 2009

Im Zusammenhang mit den *klassischen BIP-Themen* zielen diese Empfehlungen darauf ab, **(a)** stärker auf Einkommen und Konsum als auf Produktion zu fokussieren, um materiellen Wohlstand besser zu erfassen; **(b)** Einkommen und Konsum gemeinsam mit Vermögen zu betrachten, um so die aus Vermögenswerten und Verbindlichkeiten resultierende Bilanz eines Landes in den Blick zu bekommen; **(c)** Indikatoren für die Verteilung von Einkommen, Konsum und Vermögen zu etablieren, um Aussagen über die Distribution in diesen drei Dimensionen materiellen Wohlstands treffen zu können; **(d)** die Perspektive privater Haushalte stärker zu akzentuieren, weil darüber der materielle Lebensstandard der BürgerInnen besser erfasst werden kann; und **(e)** traditionelle Kennzahlen für Einkommen und Produktion auf nicht-marktvermittelte (also bspw.

familienvermittelte) Aktivitäten zu erweitern, um diese wichtigen Aspekte der Ökonomie adäquater zu berücksichtigen (vgl. ebd.: 12-14/39-40).

In Bezug auf das Thema *Lebensqualität* empfiehlt der Bericht, **(a)** Daten zum subjektiven Wohlergehen von Menschen zu erheben, weil diese Kerninformationen über die Lebensqualität liefern können; **(b)** Kennzahlen für die Erfassung der objektiven Bedingungen und Möglichkeiten von Menschen in relevanten Dimensionen¹⁰ zu verbessern, weil auch diese für die Lebensqualität zentral sind; **(c)** in all diesen Dimensionen in umfassender Form Ungleichheiten (z.B. zwischen sozioökonomischen Gruppen oder Geschlechtern) zu erfassen, weil diese für die Bewertung der Lebensqualität essenziell sind; **(d)** die Wechselwirkungen und -beziehungen zwischen den einzelnen Dimensionen in Untersuchungen ebenso wie in darauf bezogenen *Policies* zu berücksichtigen, weil etwa bei Benachteiligungen deren kumulative Effekte die Summe ihrer einzelnen Auswirkungen auf die Lebensqualität übersteigen; und **(e)** statistische Informationen zwecks Aggregation der verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität zur Verfügung zu stellen, um entsprechend zusammengesetzte Indizes zu konstruieren (vgl. ebd.: 14-16/58-59).

Hinsichtlich von Fragen der *Nachhaltigkeit* schließlich schlägt die Kommission vor, **(a)** für die Bewertung von Nachhaltigkeit ein eigenes Indikatorensystem zu entwickeln, das insofern von dem auf das gegenwärtige Wohlergehen bezogene Indikatorensystem klar abgetrennt sein soll, weil es komplementär zu diesem ist; **(b)** zu diesem Zweck Kennziffern zu bestimmen, die quantitative und qualitative Veränderungen im Bestand natürlicher Ressourcen, aber auch von Human-, Sozial- und Sachkapital messen können; **(c)** im Rahmen dieses Indikatorensystems einen monetären Index zu verankern, der jedoch vorerst auf die Bewertung der ökonomischen Aspekte von Nachhaltigkeit beschränkt bleiben soll; und **(d)** den monetären Index durch ein Set physischer Indikatoren für umweltbezogene Nachhaltigkeit – vor allem für gefährliche Niveaus der Umweltzerstörung, wie sie etwa mit dem Klimawandel verbunden sind – zu ergänzen (vgl. ebd.: 16-18/77-80).

Wie von der *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (2009: 18) intendiert – „[t]he Commission regards its report as opening a

¹⁰ Konkret geht es hierbei um die Dimensionen (a) Gesundheit, (b) Bildung, (c) persönliche Aktivitäten, (d) politische Einflussnahme und Kontrolle, (e) soziale Kontakte und Beziehungen, (f) Umweltbedingungen sowie (g) persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit (vgl. Stiglitz et al. 2009: 44-54).

discussion rather than closing it“ –, wurden die von ihrem Abschlussbericht ausgehenden Impulse in den folgenden Jahren von zahlreichen Organisationen und Institutionen aufgenommen. Am unmittelbarsten gilt dies wohl für eine im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrats erstellte Expertise des deutschen Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sowie seines französischen Pendant, des *Conseil d'Analyse Économique* (CAE). Das oben bereits zitierte, unter dem Titel *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit* im Dezember 2010 veröffentlichte Gutachten entwickelt ausgehend von den Empfehlungen des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Reports ein – wie es im Untertitel heißt – „umfassendes Indikatorensystem“, das auf drei Säulen beruht und entlang der Kriterien der Relevanz, der Konsistenz sowie der Messbarkeit zusammengestellt wurde (vgl. SVR/CAE 2010: 12ff.).

Konkret handelt es sich um sechs Indikatoren im Bereich des materiellen Wohlstands und der Wirtschaftsleistung (z.B. BIP pro Kopf; Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen); um sieben Dimensionen mit jeweils einem Leitindikator im Bereich der Lebensqualität (z.B. Politische Einflussnahme und Kontrolle: Mitspracherecht und Verantwortlichkeit; Umweltbedingungen: Belastung der städtischen Bevölkerung durch Luftverschmutzung mit Feinstaub); sowie um zwölf Indikatoren im Bereich der ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit (z.B. Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo in Relation zum BIP; Niveau der Treibhausgasemissionen).¹¹ Dieses Indikatorensystem sollte aus der Perspektive von SVR und CAE (2010: 29) immer wieder auf seine Angemessenheit hin überprüft werden und die Regierungen sollten dazu angehalten werden, zu den dadurch dokumentierten Entwicklungen regelmäßig im Rahmen von Berichten Stellung zu beziehen.

Auf internationaler Ebene war es vor allem die OECD, die bereits die Arbeit am Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report aktiv begleitet hat und späterhin die davon ausgehenden Impulse aufgriff (vgl. etwa Pesendorfer/Leitner 2010: 539f.; OECD 2011: 3/15). Parallel dazu arbeitete die Organisation bereits seit Jahren eine eigene Agenda zum Thema aus. Exemplarisch verwiesen sei hier auf mehrere von ihr organisierte Regionalkonferenzen in Lateinamerika, Asien und Afrika sowie auf vier Weltforen zu *Statistics, Knowledge and Policy* (2004 in Palermo, 2007 in Istanbul, 2009 in Busan und 2012 in New Delhi). Was

¹¹ Bei der Ergänzung der ökologischen um eine ökonomische Nachhaltigkeits-Dimension handelt es sich um eine wesentliche Innovation der SVR/CAE-Expertise von 2010. Konkret geht es in erstem Fall um Nachhaltigkeit im Hinblick auf Fragen des Klimawandels, des Ressourcenverbrauchs und der Biodiversität (insgesamt fünf Indikatoren), im letzteren Fall um die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums, die externe und fiskalische Nachhaltigkeit sowie die finanzielle Nachhaltigkeit des privaten Sektors (insgesamt sieben Indikatoren) (vgl. SVR/CAE 2010: 22ff./107ff.).

letztere anbelangt, hatte – wie eingangs bereits erwähnt – insbesondere die Konferenz 2007 und die dort verabschiedete Istanbul Deklaration zentrale Auswirkungen auf die Debatte (vgl. Diefenbacher/Zieschank 2011: 46f.; STAT 2015a: 31).

Aus Anlass ihres 50-jährigen Bestehens initiierte die OECD 2011 schließlich die *Better Life*-Initiative. Im Rahmen besagter Initiative fasste die Organisation ihre bisherigen Aktivitäten zur Messung gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts im Hinblick auf das Ziel der Entwicklung neuer Ansätze zusammen. Dabei wurden basierend auf einem eng am Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report orientierten konzeptionellen Rahmen mit *Your Better Life Index* und *How's Life?* zwei zentrale Projekte neu aufgesetzt (vgl. etwa ESSC 2011: 40; OECD 2011: 16). Erstgenanntes Projekt besteht in einem interaktiven Online-Tool,¹² über das NutzerInnen die Mitgliedsländer der OECD in elf Teilbereichen anhand von jeweils ein bis vier Indikatoren vergleichen und gemäß einer selbst vorgenommenen Gewichtung reihen können. Der Fokus des Projekts liegt folglich auf *Cross country*-Vergleichen und weniger – wie bei den meisten anderen hier behandelten Initiativen – darauf, Entwicklungen in der Zeitdimension zu erfassen bzw. abzubilden.

Unter dem Titel *How's Life?* veröffentlicht die OECD zudem seit 2011 im Zwei-Jahres-Rhythmus einen Bericht mit Statistiken zu dem von ihr im Rahmen der *Better Life*-Initiative entwickelten Indikatorenset (vgl. etwa OECD 2011: 21ff.).¹³ Analog zum *Your Better Life Index* sind diese Statistiken elf Teilbereichen zugeordnet, welche ihrerseits die Dimension der materiellen Lebensbedingungen (Einkommen, Beschäftigung sowie Wohnverhältnisse) bzw. der Lebensqualität abdecken sollen (Gemeinsinn, Bildung, Umwelt, Zivilengagement, Gesundheit, Lebenszufriedenheit, Sicherheit sowie Work-Life-Balance). Neben diesen beiden für die Gegenwart relevanten Dimensionen wird mit der Nachhaltigkeit (von natürlichem, ökonomischem, Human- und Sozialkapital) zudem eine dritte Dimension definiert, um auch für zukünftige Generationen relevante Aspekte von *Well-being* in den Blick zu bekommen (vgl. auch Kettner et al. 2012: 5ff.).¹⁴ Auch die OECD begreift ihr in

¹² Vgl. www.oecdbetterlifeindex.org/de (31.10.2016). Bereits 2008 hatte die OECD zusammen mit anderen AkteurInnen – als zentrales Outcome der Istanbul Deklaration – das Projekt *Measuring the Progress of Societies* initiiert, das u.a. in den Aufbau einer Onlineplattform (www.wikiprogress.org) mündete.

¹³ Das Projekt *How's Life?* zeichnet sich dabei durch eine vierfache Schwerpunktsetzung aus – nämlich auf *Well-being* aus der Perspektive von Haushalten und Individuen, auf die Dimension der *Well-being*-Outcomes (im Unterschied zu Inputs bzw. Outputs), auf die Verteilung von *Well-being* (u.a. entlang von Geschlecht, Alter und sozialökonomischem Hintergrund) sowie auf objektive und subjektive Aspekte von *Well-being* (vgl. OECD 2011: 18f.).

¹⁴ OECD-Projekte wie der *Better Life Index* wurden u.a. dafür kritisiert, dass sie in mehreren Bereichen, die seitens des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Reports als zentral benannt wurden, neue Lücken aufweisen (vgl. etwa Chaloupek/Feigl 2012: 791). Dies gilt vor allem für Verteilungsfragen, deren Bedeutung seitens der

diesem Zusammenhang kompiliertes Set an Leit- und Subindikatoren als vorläufiges Ergebnis eines Prozesses, der ebenso andauernd wie die Suche nach Antworten auf die Frage, mittels welcher *Policies* die mit *Well-being* verbundenen Ziele am besten zu erreichen sind (vgl. etwa OECD 2011: 21ff.).

Neben den dargestellten Initiativen der OECD bzw. den im folgenden Unterkapitel thematisierten Initiativen der EU gibt es auf internationaler Ebene noch eine Reihe weiterer Institutionen bzw. Organisationen, die in jüngster Zeit vergleichbare Projekte lancierten. Allen voran gilt das für die Vereinten Nationen (UN), die im September 2015 beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in New York – aufbauend auf jahrzehntelangen Vorarbeiten zum Thema (vgl. etwa Chaloupek/Feigl 2012: 782ff.) – die sogenannte *Agenda 2030* verabschiedeten. Diese enthält die aus 17 Ober- und 169 Unterzielen bestehenden *Sustainable Development Goals* (SDGs), welche die 2015 ausgelaufenen *Millennium Development Goals* (MDGs) ablösen und für die kommenden 15 Jahre den Weg in Richtung nachhaltiger Entwicklung weisen sollen. In einem langwierigen Verhandlungs- und Konsultationsprozess erarbeitet, haben die SDGs jedoch – im Gegensatz zu ihren Vorgängern – allgemeine, das heißt gleichermaßen für sogenannte Industrie- und Entwicklungsländer geltende Verbindlichkeit. Was das Indikatorenset anbelangt, mittels dem die Umsetzung der Zielvorgaben überwacht und evaluiert wird, einigte sich die *UN Statistical Commission* im März 2016 auf eine Liste von 230 Kennziffern,¹⁵ wobei diese lediglich als ein „practical starting point“ zu verstehen sei und entsprechend fortentwickelt werden soll (vgl. UN 2016: 3/50).

Costanza et al. (2016) haben ausgehend von den SDGs einen Vorschlag für die Verankerung wohlstandsorientierter Politik entwickelt, der drei Aspekte umfasst. Konkret geht es ihnen zufolge zum ersten darum, zwecks Integration der 17 SDG-Oberziele entlang von drei Dimensionen (nachhaltiger Maßstab, faire Verteilung, effiziente Allokation) ein übergreifendes Ziel (hohe und wachsende Lebensqualität, die gerecht verteilt und nachhaltig ausgestaltet ist) zu entwickeln. Zum zweiten soll auf der Basis des auf einem Dashboard-Ansatz beruhenden SDG-Indikatorensets ein zusammengesetzter Indikator (*Sustainable Wellbeing Index*, SWI) ausgearbeitet werden. Und zum dritten wird

OECD zwar als Querschnittmaterie akzentuiert, die jedoch nicht mittels eigener Indikatoren erfasst werden. Kettner et al. (2012: 12) ergänzen entsprechend für ihre Studie den *Better Life Index* um zusätzliche Indikatoren zur Erfassung der Einkommensverteilung (vgl. auch Kettner/Mayrhuber 2013: 14).

¹⁵ Zum vorläufigen Indikatorenset vgl. <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/Official%20List%20of%20Proposed%20SDG%20Indicators.pdf> (31.10.2016).

vorgeschlagen, im Sinne evidenzbasierter Politik ein dynamisches und nicht-lineares Modell zu entwickeln, welches das gesamte System (*the economy-in-society-in-nature*) inklusive Beständen und Flussgrößen erfasst (vgl. kritisch Timbeau et al. 2016: 86).

(3.2) Von Beyond GDP zu GDP and beyond

Auf Ebene der EU wurde im November 2007 seitens der Kommission gemeinsam mit dem Parlament sowie weiteren AkteurInnen wie OECD und *Club of Rome* die Konferenz *Beyond GDP* organisiert (s.o.). Ausgehend davon veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2009 ihre bereits erwähnte Mitteilung *GDP and beyond: Measuring progress in a changing world* (vgl. Europäische Kommission 2009). Darin enthalten ist u.a. ein Fahrplan (*Roadmap for Action*) zur Umsetzung kurz- und mittelfristiger Ziele zur Erweiterung des BIP um Kennziffern für ökologische Nachhaltigkeit und soziale Inklusion. Konkret umfasst dieser fünf Handlungsansätze, die infolge einer Evaluierung gegebenenfalls späterhin um weitere ergänzt werden sollten. Das Europäische Parlament (2011) bestätigte im Juni 2011 in einer Resolution zum Thema *GDP and beyond – Measuring progress in a changing world* den Kurs der Kommission.

In ihren 2013 veröffentlichten Arbeitsunterlagen *Progress on „GDP and beyond“ actions* resümierte die Kommission ihre Aktivitäten in Bezug auf die erwähnten Handlungsansätze (vgl. Europäische Kommission 2009: 4-10; 2013: 12-30): **(1)** Entwicklung eines umfassenden Indikators für ökologische Nachhaltigkeit (Klimawandel, Energieeffizienz, Biodiversität, Luft-/Wasserverschmutzung, Ressourcenverbrauch usw.) sowie verbesserter Indikatoren zur Messung von Wohlstand (*Well-being*) und Lebensqualität; **(2)** Erhöhung der Aktualität von Daten zur Entwicklung ökologischer und sozialer Indikatoren zwecks Stärkung der Datengrundlage öffentlicher Debatten und politischer Entscheidungen; **(3)** Verbesserte Berichterstattung über die (ungleiche) Verteilung u.a. von Einkommen, Gesundheit, Bildung und Umweltqualität zwischen Regionen und sozialen Gruppen; **(4)** Weiterentwicklung der Methoden zur Messung und Vermittlung von Zielen nachhaltiger Entwicklung (z.B. *Sustainable Development Scoreboard*); **(5)** konsistente Erweiterung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen um soziale und ökologische Themen.

Bereits in der Mitteilung von 2009 hatte die Europäische Kommission (2009: 3) festgehalten, dass die hier unternommenen „reflections on indicators [...] could contribute