

Auf der Suche nach Wohlfahrtsindikatoren

Vor uns liegt die jüngste Studie des Wirtschafts- und Sozialbeirates: »Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (Wohlfahrtsindikatoren)«. Schon vor mehreren Jahren, noch inmitten des langen Booms von 1969 bis 1973 initiiert, erscheint sie gerade zurecht, um das seither angesichts der bedrohlichen Wirtschaftsentwicklung fast vergessene Thema des »qualitativen Wachstums« neuerlich in Erinnerung zu rufen. Was damit gemeint war, definiert der Beirat vorsichtig, aber nicht unzutreffend als »ein wirtschaftliches Wachstum, das auch auf seine außerökonomischen Auswirkungen im Rahmen einer umfassenden Zielvorstellung von den Bedürfnissen der Menschen Rücksicht nimmt.« Übersieht man die verfremdende Sprache — es ist natürlich nicht das »Wachstum«, das Rücksicht nehmen soll, sondern die Menschen, die es steuern — so deckt diese Definition sicher die allgemeinen, mehr oder minder vagen Vorstellungen, die in diesem Zusammenhang schon seit langem Gegenstand der Diskussion sind. Wer jedoch erwartet hätte, daß der Beirat auch schon die Konturen einer solchen »umfassenden Zielvorstellung« für Österreich umreißen würde, muß enttäuscht werden. Tatsächlich hätte ein solcher Auftrag ja den Beirat bei weitem überfordert, nicht nur hinsichtlich seiner personellen Ressourcen, sondern vor allem auch hinsichtlich seiner Fähigkeit, in einer Frage von solcher Tragweite einen Konsens herzustellen.

Schon die bescheidenere Aufgabe, die ihm gestellt wurde, erwies sich als schwierig genug, nämlich die Sammlung und Sichtung der verschiedenen Ansätze zur *Messung* eben jener »qualitativen Aspekte« der Wohlfahrt, die nicht in das Bruttonationalprodukt eingehen. Es handelt sich also im wesentlichen um die Lösung statistischer Probleme, dementsprechend richten sich die Empfehlungen des Beirates diesmal nicht wie sonst an die Wirtschaftspolitik, sondern an das Statistische Zentralamt — eine Verwaltungsbehörde, die nur sehr mittelbar mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu tun hat.

Man könnte nun — bevor auf den Inhalt der Studie eingegangen wird — fragen, ob es überhaupt Sache des Beirates sein kann, technische Probleme dieser Art in An-

griff zu nehmen. Wäre nicht im konkreten Fall das Statistische Zentralamt, das Institut für Höhere Studien oder das Wirtschaftsforschungsinstitut der richtige Adressat für einen Forschungsauftrag über die in dieser Studie behandelten, größtenteils höchst abstrakten und überdies keineswegs abgeschlossenen Theorien zur Entwicklung von gesamtgesellschaftlichen Kriterien der Wohlfahrt und deren Beschreibung durch meßbare Indikatoren gewesen? Grundsätzlich trifft es sicher zu, daß der Beirat seiner ganzen Konstruktion nach, als ein von den Interessenvertretungen beschicktes Gremium der Sozialpartnerschaft, nicht so sehr zur Beackerung theoretischen oder statistischen Neulands als zur Darlegung wohl theoretisch fundierter, aber doch praktisch anwendbarer wirtschaftspolitischer Handlungsalternativen berufen ist. Dieser Richtschnur sind auch die meisten bisherigen Arbeiten des Beirates, die sich vor allem mit den Fragen der Preisstabilisierung, der Budget-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik beschäftigten, gefolgt.

Es ist kein Geheimnis, daß die Tätigkeit des Beirates in diesem, seinem eigentlichen Funktionsbereich nach dem Regierungswechsel 1970 empfindlich erschwert, ja zeitweise praktisch lahmgelegt wurde. Vielleicht war es sogar unvermeidlich, daß die einschneidende Änderung der Machtverhältnisse auf beiden Seiten von jenen Politikern, die dem Beirat eher skeptisch gegenüberstanden, zum Anlaß genommen wurde, diese letztgeborene Institution der Sozialpartnerschaft — der übrigens sogar ein so kritischer Geist wie Egon Matzner einmal eine gewisse »innovative Produktivkraft« zugebilligt hat — beiseitezuschieben. Vor allem der Bundeskammer fiel es schwer, sich in der neuen Situation zurechtzufinden, auf die sie zunächst mit einem pauschalen Mißtrauen gegen alles Expertentum — die eigenen Experten nicht ausgenommen — reagierte. Doch soll über die Verantwortung für die eingetretenen Schwierigkeiten an dieser Stelle nicht weiter gerechtet werden, zumal sich gerade jetzt erfreulicherweise wieder eine Aktivierung dieser letztgeborenen Institution der Sozialpartnerschaft abzuzeichnen scheint. Sie berühren unser Thema ohnehin nur soweit, als die Entstehung der Studie »Wohlfahrtsindikatoren« eben in diese Pause fällt, die dem Beirat Zeit und Gelegenheit gab, ein für die längerfristige Orientierung der Wachstumspolitik zweifellos wichtiges Thema anzuschneiden, ohne dabei die politischen Sensibilitäten herauszufordern, an denen bereits einige aktuellere Projekte gescheitert waren. Vom Standpunkt der Verbandsspitzen war es vielleicht eine Verlegenheitslösung, vom Standpunkt einer weiter vorausschauenden Sicht aber

sicher kein unnützbare Unterfangen. Zu den im Empfehlungsteil zusammengestellten konkreten Vorschlägen — Verbesserung der Einkommens- und Verbrauchsstatistiken, Zeitbudgeterhebungen, Sammlung von Daten zur Umweltqualität, Verlaufsstatistiken in den Bereichen Gesundheit und Bildung und anderes — hätte man zwar vielleicht auch auf kürzerem Weg gelangen können, vielfach handelt es sich um längst angemeldete Wünsche von Regierungsstellen und Arbeitnehmervertretungen. So nützlich es war, diesen Wünschen durch die Autorität des Beirates Nachdruck zu verleihen, so soll doch der Hauptzweck der Untersuchung in der Aktualisierung der ihr zugrunde liegenden Problematik gesehen werden. Die gleichzeitig mit den Arbeiten des Beirates bereits erfolgte Einrichtung eines Referates »Sozialindikatoren« im Statistischen Zentralamt sowie einer zugehörigen permanenten Arbeitsgruppe läßt übrigens hoffen, daß den Intentionen des Beirates zumindest teil- und ansatzweise Rechnung getragen werden wird. Eine erste Publikation des Zentralamtes, in der allerdings nur bereits bekannte Daten zusammengestellt wurden, ist ein Zeichen dafür.

Allerdings, der analytische Teil der Beiratsstudie ist nicht gerade ermutigend für jene, die sich von dieser — oder irgendeiner anderen — Untersuchung eine einfache Antwort auf die Frage erwartet haben, worin denn nun die »Qualität des Lebens«, die »Wohlfahrt« eigentlich bestehe und wie ihre Zu- oder Abnahme durch geeignete Indikatoren, gegebenenfalls sogar durch einen einzigen Indikator analog dem Bruttonationalprodukt, darzustellen wäre. So leicht es ist, die Unzulänglichkeit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die im Bruttonationalprodukt gipfelt, für die Messung des menschlichen Glücks nachzuweisen, wofür sie auch gar nicht geschaffen wurde, so unergiebig erweist sich die Suche nach einem theoretischen Instrumentarium, welches den Sprung von der — manchmal allerdings gewiß nur scheinbaren — Objektivität von Produktionsergebnissen zum subjektiven Aspekt des Nutzens von Produktionsleistungen schaffen könnte. Der häufig wiederholten Feststellung, daß dieses Problem »bislang keiner Lösung zugeführt werden konnte«, ja daß man nicht einmal über die Ansätze einer solchen universalen, anthropologisch fundierten Gesellschaftstheorie verfügt, die hierfür notwendig wäre, ist zweifellos zuzustimmen. Die Diskussion über die Meßbarkeit der Wohlfahrt ist ja keineswegs etwas Neues in der Geschichte der ökonomischen Theorie, haben doch schon ganze Generationen von Anhängern und Gegnern der Wohlfahrtsökonomik diesen steinigen Boden beackert. Wer diese Diskussionen

kennt, wird nicht unbedingt die Hoffnung der Autoren teilen, daß die Sozial- und Humanwissenschaften dieser Herausforderung vielleicht doch in »jahrzehntelanger, intensiver Forschungsarbeit« begegnen werden können. Mehr für sich dürfte die Auffassung haben, daß die Suche nach einer solchen *objektiven* Gesamtheorie zu den oft angesprochenen »nie endenden« Bemühungen des menschlichen Geistes in seinem Streben nach Universalität der Einsicht gehören wird, selbst wenn es möglich sein sollte, die in unserer Gesellschaftsordnung begründeten Interessenkonflikte zu überwinden.

Wie weit ist aber eine solche Theorie überhaupt Voraussetzung für die Erstellung von Wohlfahrts- oder Sozialindikatoren, die ja zunächst einmal als praktische Orientierungshilfen für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dienen sollen? An dieser Gretchenfrage scheiden sich die Geister. Auf der einen Seite stehen die Anhänger großer Gesamtmodelle, die nur ein Indikatorsystem gelten lassen wollen, das auf einer theoretischen Gesamtschau aufgebaut ist, die solche schwer zu fassenden Zustände wie Persönlichkeitsentfaltung, Freiheit, Sicherheit und so weiter — kurzum den »existentiellen Totalanspruch« der Wohlfahrt — einschließen. Auf der anderen die »Praktiker«, die darauf hinweisen, daß es eine ganze Anzahl von unumstrittenen gesellschaftlichen Bedürfniskategorien gibt, deren bessere oder schlechtere Erfüllung zunächst einmal mit handfesten Einzelindikatoren verfolgt werden sollte, auch wenn diese weder vollständig sind noch ihren Gegenstand — sagen wir zum Beispiel den Komplex Gesundheit oder Umwelt, Bildung und so weiter — vollständig beschreiben. Das Wort »Praktiker« ist hier in Anführungszeichen gesetzt, um seinen sonst meist abwertenden Charakter abzuschwächen. Mit dieser Auffassung können sich nämlich auch diejenigen identifizieren, die aus den oben erwähnten, durchaus theoretischen Gründen an der Möglichkeit und Wünschbarkeit solcher »Gesamtmodelle« zweifeln. Aus dieser Sicht erscheinen manche der Aussagen im einleitenden Teil der Beiratsstudie vielleicht allzu stark modelltheoretisch orientiert. So etwa, wenn eindringlich betont wird, daß die Erstellung von Datenunterlagen, die nicht auf einer tragfähigen Theorie beruhen, der »Trivialisierungsgefahr« ausgesetzt ist, die ihren Erklärungswert »bis zum Nichtssagenden« herabsetzen könnte. Nun soll nicht geleugnet werden, daß jedes operationalisierte System der Erfolgsmessung die Tendenz hat, der Politik eine diesem System konforme Optik zu suggerieren. Dennoch könnten solche Feststellungen, da ja die tragfähigen Theorien eingestandenermaßen nicht existieren, allzu leicht ein

willkommenes Alibi für die konservative Lösung des Gar-nichtstuns abgeben. In den Schlußfolgerungen allerdings ringt sich der Beirat doch trotz dieser Warnungen zu einem positiven Bekenntnis zu Einzelindikatoren für eine Reihe von »gesellschaftlichen Anliegen« — »deskriptive Sozial-indikatoren« — durch, die womöglich in den Rahmen der von der UNO und OECD angestrebten internationalen Be-richterstattung passen sollen.

Damit wurde auch eine einseitige Ausrichtung auf das Konzept der *erweiterten Volkseinkommensrechnung* ver-worfen. Dieses Konzept beruht auf dem Gedanken, die bestehende Volkseinkommensrechnung so zu adaptieren und zu erweitern, daß sie einerseits den negativen Folgen der Produktion durch Abzüge vom Produktionsergebnis Rechnung trägt, also zum Beispiel Entsorgungsleistungen (Umweltschutz und anderes mehr) nicht in die Wertschöp-fung, sondern in den Intermediärverbrauch eingehen läßt, andererseits auch nicht-monetäre Leistungen bewertet und strukturellen Merkmalen Rechnung trägt. Ohne hier näher auf die Einzelheiten dieser überaus komplexen Materie einzugehen, über die im analytischen Teil der Beiratsstudie ein sehr guter Überblick gegeben wird, soll hier nur ange-merkt werden, daß nicht nur die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme unlösbar scheinen, sondern auch daß die ganze Systematik der volkswirtschaftlichen Ge-samtrechnung sich vom Grunde her für die Einbeziehung von normativ postulierten Anliegen und Zielen ebenso-wenig eignet wie für die Messung des Grades der Zielver-wirklichung — statt der monetären Kosten — eines sozia-len Systems. Eben diese beiden Eigenschaften sollte aber jedes noch so unvollkommene System von Wohlfahrts-oder Sozialindikatoren haben. So notwendig es ist, für eine ganze Reihe von sozialstatistischen Daten eine strukturelle Feingliederung sowohl nach regionalen wie nach schicht-spezifischen Merkmalen durchzuführen, so wenig sinnvoll scheint es, alle diese Aussagen in das für andere Zwecke erdachte Schema der VGR pressen zu wollen. Dazu kommt, daß Regeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, selbst wenn man sich über solche einigen könnte, einmal aufgestellt, in absehbarer Zeit kaum mehr abgeändert wer-den können. Demgegenüber bedarf es auf diesem Gebiet gerade in unserer Zeit des raschen Wandels und der gerade erst beginnenden Artikulierung von Wohlfahrtsbedürfnis-sen größter Flexibilität.

So kann man dem Beirat nur zustimmen, daß er sich diesem technokratischen Statistikerideal nicht angeschlos-sen, sondern die bescheidenere Lösung der Bereichsindi-katoren empfohlen hat. Man wird schon zufrieden sein

können, wenn auch nur einige der Hauptzielbereiche — vor allem personen- und haushaltsbezogene Daten — statistisch besser aufgearbeitet werden, und wenn die Ergebnisse dieser Bemühungen für die Entscheidungen der Politiker und für das öffentliche Bewußtsein dieselbe Signalwirkung erlangen wie bisher die Zahlen über die Entwicklung des Bruttonationalprodukts. Schon die intensivere Beschäftigung, die ständige Vor-Augen-Führung von Daten, die solche unzweifelhafte Wohlfahrtsbedingungen betreffen wie die Gesundheit, das Bildungs- und Berufsausbildungssystem, die Einkommensverteilung, die Wohnungsverhältnisse, die Netto-Freizeit und die Umweltbelastung könnte in Österreich außerordentlich heilsam sein. Vielleicht könnte sie sogar zur Entwicklung jener »umfassenden Zielvorstellung« eines qualitativ orientierten Wachstums, von dem bisher mehr die Rede als die Tat ist, einiges beitragen.