

Editorial

Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik (messbar) machen

Das BIP als Orientierungshilfe für wohlstandsorientierte Politik?

Wohlstand ist seit jeher Ziel guter Politik. Als wichtigster Orientierungspunkt für die Wirtschaftspolitik gilt seit Jahrzehnten Wirtschaftswachstum – und damit das im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) erhobene BIP. Dabei hatte bereits einer der „Väter“ der VGR, Simon Kuznets, 1934 festgehalten: „The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measurement of national income.“

Spätestens seit den 1970er-Jahren gibt es Bestrebungen, auch Wohlstand besser zu erfassen, nachdem man sich kurz davor international auf eine standardisierte Erfassung der wirtschaftlichen Aktivität mit Hilfe der VGR geeinigt hatte. Wohlstand, Lebensqualität und Umwelt – das waren auch die Schlagworte, mit denen Anfang 2008 auf Initiative des französischen Präsidenten Sarkozy die sogenannte Stiglitz-Kommission ins Leben gerufen wurde. Die Absicht war u. a., den klassischen ökonomischen Größen (BIP, Inflation usw.) ein Set von Indikatoren zur Seite zu stellen, das Wohlbefinden bzw. Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt messen soll. Indem Wohlstand, Lebensqualität und Umwelterhalt messbar gemacht werden, würde nicht nur eine bessere Grundlage für die Wirtschaftspolitik geschaffen werden, sondern diese selbst auch zu besseren Ergebnissen führen, so die Überlegung.

Wir vertreten die These, dass eine verstärkte Wohlstandsorientierung in der (Wirtschafts-)Politik sinnvoll ist, es dafür aber zunächst gar nicht primär auf die Indikatoren für ihre Erfolgsmessung ankommt. Erst wenn es allgemein geteilte Ziele gibt, stellt sich die Frage, wie ihre Erreichung am besten gemessen wird. Und neben der Frage nach Zielen und Indikatoren ist eine bessere Verankerung der Wohlstandsorientierung über Prozesse, Institutionen und Akteure erforderlich.

Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Eine wichtige Datenbasis für wirtschaftspolitische Entscheidungen stellen die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

dar. Sie sind unverzichtbar für die Beobachtung der Konjunktur, der Entwicklung von Angebot, Nachfrage, Einkommen oder Finanzierungs-salden, als Bemessungsgrundlage für die EU-Eigenmittelberechnung – um nur einige zu nennen. Für den Analysebereich Konjunktur ist es besonders wichtig, über verlässliche Unternehmenserhebungen verfügen zu können. Nichts mindert die Qualität der VGR mehr als die Reduktion von Unternehmensdatenlieferungen bzw. die Einschränkung der Meldeverpflichtungen. Leider macht sich dieser Trend unter dem Stichwort „Respondentenentlastung“ immer stärker qualitätsmindernd bemerkbar.

Ein analysemächtiges Instrumentarium, nämlich die Input-Output-Tabellen, sind ebenfalls Teil des Datenkranzes der VGR. Mit ihrer Hilfe lassen sich Fragen beantworten, die etwa so lauten könnten: „Wie viel zusätzliche Produktion ist notwendig, um die Endnachfrage zu befriedigen, und welche Beschäftigungsimpulse gehen davon aus?“ Die Liste ließe sich noch weiter fortsetzen.

Naturgemäß gibt es bei einem so komplexen Rechenwerk auch Mängel. Sie sind größtenteils erhebungstechnischer Natur (z. B. enthält das BIP keine Komponente Hausarbeit). Primärstatistisch wenig gut abgesicherte Daten betreffen die sogenannten Imputationen. Mit ihrer Hilfe versucht man Datenlücken zu schließen oder aber auch Vergleichbarkeit auf internationaler Ebene herzustellen. Das prominenteste Beispiel sind die Mietimputationen. Es handelt sich um einen fiktiven Wert, der EigenheimbesitzerInnen als Mietzahlung unterstellt wird. Die Schattenwirtschaft ist schon seit Jahrzehnten im BIP enthalten. Allerdings gibt es in diesem Bereich massive Messprobleme.

Trotz allen Schwanengesangs unterliegen auch die VGR periodischen Revisionen. In den letzten dreißig Jahren wurden sie methodisch weiterentwickelt. Die nunmehrige methodische Berechnungsbasis – nämlich das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 – sichert einerseits die internationale Vergleichbarkeit der Datenaggregate und bietet andererseits eine klare Darstellung der Konzepte, Definitionen, Klassifikationen und Verbuchungsregeln zur quantitativen Erfassung der Volkswirtschaft.

Eines ist das BIP allerdings nicht: ein Wohlstandsindikator. Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt statistisch verlässlich zu erfassen, ist jedoch ebenso notwendig wie Produktion und Nachfrage zu berechnen. Ergänzend zum BIP bzw. zur VGR ist deshalb auch ein System wohlstandsorientierter Indikatoren zu entwickeln – ohne das Kind mit dem Bade auszuschütten und das BIP als sinnvollen Wirtschaftsindikator grundsätzlich in Frage zu stellen.

Ziele wohlstandsorientierter Politik

Will man eine wohlstandsorientierte (Wirtschafts-)Politik fördern, sollte man jedoch nicht mit der Suche nach einem geeigneten Indikatorenset beginnen, sondern mit der Festlegung der Ziele, deren Erreichung man messen will. Über Jahrzehnte galt das „Magische Viereck“ der Wirtschaftspolitik als Referenzrahmen für derlei wirtschaftspolitische Ziele. Es fokussierte vor allem auf Wirtschaftswachstum, aber auch auf Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Inhärente Widersprüche – beispielsweise zwischen Preisstabilität und Beschäftigung oder hohem Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – wurden so transparenter und besser verhandelbar. Das Magische Viereck stellte somit einen allgemein akzeptierten Rahmen dar, innerhalb dessen wirtschaftspolitische Differenzen und Interessengegensätze diskutiert und Entscheidungen faktenbasiert getroffen werden konnten.

In Deutschland ist das Magische Viereck nicht nur gesetzlich verankert, sondern bildet auch die Grundlage für den Sachverständigenrat, der für die Bundesregierung die gesamtwirtschaftliche Lage analysiert und damit die Basis für politische Entscheidungen liefert. In Österreich fehlte zwar eine formelle Verankerung, doch bildete das Magische Viereck bzw. Vieleck auch hierzulande einen wichtigen wirtschaftspolitischen Orientierungspunkt. Über die europäische Ebene, wo es in einer leicht abgeänderten Version in den Europäischen Verträgen in Artikel 3 verankert ist, fand es zudem Eingang in das neue Bundeshaushaltsrecht.

Nimmt man die Kritik am Wirtschaftswachstum als Leitziel ernst, so ist ein neues Magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik zu formulieren, das sowohl die neuen Erkenntnisse wie etwa der Stiglitz-Kommission als auch die Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigt. Das hieße zum einen, Wirtschaftswachstum durch die drei Oberziele „fair verteilten materiellen Wohlstand“, „Lebensqualität“ und „intakte Umwelt“ zu ersetzen. Das alte Ziel „Vollbeschäftigung“ sollte zudem um den Aspekt „gute Arbeit“ ergänzt werden (sowohl im Stiglitz-Bericht als auch bei Statistik Austria sind Beschäftigung und gute Arbeit als Teil von Lebensqualität und materiellem Wohlstand enthalten). Zum anderen sollten die für die ökonomische Stabilität notwendigen Ziele „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „Preisstabilität“ um die Ziele „stabile Finanzmärkte“ und „stabile Staatstätigkeit“ (die sich aus stabilen Staatsfinanzen und stabilem öffentlichen Vermögen zusammensetzt) erweitert werden.

Ausgehend von diesem Magischen Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik gilt es, einerseits passende Indikatoren zu finden, um

Abbildung 1: Magisches Vieleck

Quelle: AK.

eine faktenbasierte Diskussion zu ermöglichen. Andererseits gilt es, politische Mehrheiten für eine situationsadäquate Schwerpunktsetzung bzw. Maßnahmen zu finden, die möglichst effektiv zu einer ausgewogenen Zielerreichung beitragen können.

Wie geht's Österreich?

Punkto Indikatoren gibt es bereits eine im Großen und Ganzen geeignete Grundlage, nämlich das Projekt „Wie geht's Österreich“ der Statistik Austria, in dessen Mittelpunkt ein Indikatorenset zur Wohlfahrtsmessung und der dazugehörige jährliche, über 200 Seiten umfassende Bericht stehen. Ausgangspunkt für das Projekt der Statistik Austria waren die Ergebnisse der Stiglitz-Kommission und der darauf aufbauenden „Sponsorship Group“ des Europäischen Statistischen Systems um Eurostat, die dann im Rahmen eines breiten *Stakeholder*-Prozesses für Österreich adaptiert und 2012 erstveröffentlicht wurden. Mithilfe von dreißig Schlüsselindikatoren (und einem Vielfachen an z. T. nur *online* verfügbaren Subindikatoren) soll nun die Entwicklung von Wohlstand und Fortschritt über das BIP hinaus in Österreich analysiert werden. Ergänzend gibt es ein jährlich variierendes Sonderkapitel im Bericht (in der aktuellen Ausgabe werden Aspekte der Verteilung von Einkommen und Vermögen behandelt).

Viele „Wie geht's Österreich“-Größen leiten sich aus den VGR ab. Dies trifft besonders auf Indikatoren zu, die dem materiellen Wohlstand zuzuordnen sind. Andere wiederum – wie etwa die Indikatoren zu Lebensqualität und Umwelt – stammen genuin aus Datenkörpern, die nur sehr eingeschränkt zu den VGR in einer Beziehung stehen. Hier kann

man wohl von einer Bereicherung der Datenlandschaft sprechen. Auch kann man die von Statistik Austria vorgenommene Visualisierung der Einzelergebnisse als besonders vorteilhaft anmerken. Ein Beispiel: 2016 wurde im Rahmen des Sonderthemas die Verteilung von Einkommen und Vermögen thematisiert. Die dazugehörige Grafik zeigt, dass von 2008 bis 2015 die Verteilungsverhältnisse zwischen den Einkommensquintilen nahezu unverändert blieben.

Betrachtet man im heurigen Bericht den Überblick über die Indikatoren, so zeigt sich folgendes Bild: Die subjektive Einschätzung der Lebenszufriedenheit bleibt trotz negativer Entwicklungen bei Einkommen und Konsum hoch, und im Umweltbereich stehen Emissionsrückgänge seit 2005 einem insgesamt nach wie vor hohen Energie- und Ressourcenverbrauch gegenüber. Der Überblick über die kurzfristigen Trends (d. h. die letzten drei verfügbaren Jahre) zeigt auf der – von einem ExpertInnenbeirat bewerteten – fünfstufigen Wetterskala lediglich einen Indikator im Sonnenlicht, nämlich die Arbeitsproduktivität pro geleistete Arbeitsstunde. Für den Großteil der Indikatoren war die Lage lediglich wolkig bis regnerisch, beispielsweise beim BIP pro Kopf, bei Einkommen und Konsum privater Haushalte, der Entwicklung des *Gender Pay Gap*, der Arbeitslosenquote oder dem subjektiven Gesundheitszustand. Bei der Flächeninanspruchnahme und der Energieeffizienz sind im Rückspiegel gar dunkle Gewitterwolken auszumachen. Dass für fünf Indikatoren – in erster Linie aufgrund mangelnder Verfügbarkeit aktueller Daten – gar keine Bewertung möglich ist, ist ebenso betrüblich wie die Tatsache, dass es von der Stiglitz-Kommission als besonders wichtig angesehene Bereiche (insbesondere Vermögensverteilung) gar nicht erst ins Indikatorenset geschafft haben. Ein erster wichtiger Schritt für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik wäre deshalb eine Verbesserung der Datenbasis – die jedoch nur gelingen kann, wenn Statistik Austria auch die entsprechenden zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Vergleicht man das Indikatorenset mit den Zielen des Magischen Vielecks, so könnte ein großer Teil der Indikatoren zur Messung der vier Ziele Wohlstand, Lebensqualität, Umwelt und Beschäftigung herangezogen werden, auch wenn hier und da weniger aussagekräftige Indikatoren (z. B. Anteil der Ökosteuern bzw. Umsatz der Umweltwirtschaft, erwartbare Hilfe aus dem persönlichen Umfeld) gestrichen oder durch andere ersetzt (z. B. Vermögensentwicklung im untersten Quartil im Vergleich zum 3. Quartil, Qualität der Arbeit) werden sollten. Was fehlt, sind die Indikatoren zur Operationalisierung der ökonomischen Stabilisierungsziele des Magischen Vielecks, also bspw. Inflationsrate, Nettoinvestitionsquote und strukturelles Defizit des öffentlichen Sektors, Leistungsbilanzsaldo oder Bilanzsumme des Finanzsektors.

Nachdem diese Daten aber bereits regelmäßig erhoben werden, stellt die Ergänzung um diese Werte mehr ein Darstellungs- denn ein Messproblem dar.

Neue Prozesse, Institutionen und anderer Umgang mit Zielen und Indikatoren gefragt

In der AK-Publikation „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ 165 (2016) wurden unter dem Titel „Verankerung wohlstandsorientierter Politik“ strategische Möglichkeiten analysiert, „... ausgehend von der Debatte um alternative Wohlstands- und Fortschrittsindikatoren eine wohlstandsorientierte Politik in Österreich institutionell besser zu verankern“. Ansatzpunkte stellen demnach u. a. die „narrative Vermittlung“ eines wohlstandsorientierten Indikatorensets, die politisch-institutionelle Verankerung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele inklusive Kontroversen über die damit verbundenen Zielkonflikte bzw. -synergien, die fehlende Integration in die Agenden wissenschaftlicher Forschungsinstitute oder die bessere Koordination einzelner Politikbereiche dar. All das könnte durch ein indikatorengestütztes Magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik zumindest ein Stück weit verbessert werden – insbesondere dann, wenn es darüber hinaus zu institutionellen Änderungen kommt.

Als Referenzfolie für eine erfolgreiche institutionelle Verankerung können zum Teil die zuletzt beschlossenen Reformen der Europäischen wirtschaftspolitischen *Governance* dienen, auch wenn diese vor allem unter wirtschaftspolitischen (Fokus auf Haushaltskonsolidierung und preisliche Wettbewerbsfähigkeit) und demokratiepolitischen (Stärkung von Exekutive und nicht repräsentativen ExpertInnen, Schwächung der Parlamente und der Zivilgesellschaft) Gesichtspunkten problematisch waren. So sollte ein kohärenter wirtschaftspolitischer Prozess mit jährlich wiederkehrenden wirtschaftspolitischen Debatten und Beschlüssen – insbesondere über zukünftige Prioritäten – etabliert werden (Parlament als Gravitationszentrum, aber auch Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft). Im Zuge dessen sollten auch Orientierungsgrößen für besonders wichtige Indikatoren festgelegt und der Umgang mit Überschreitungen vordefiniert werden. Hilfreich wäre eine zu schaffender ExpertInnenbeirat („Wohlstandsrat“), der Entwicklungen analysiert und die Grundlage für eine Debatte über Kursänderungen schaffen könnte, beispielsweise mittels eines Jahreswohlstandsberichts.

Als ein bedeutsames Hindernis für eine bessere gesellschaftliche Verankerung einer verstärkten Wohlstandsorientierung in der Wirtschaftspolitik erscheinen jedoch die politischen Kräfteverhältnisse.

Einen ersten Schritt könnten mehrheitsfähige wohlstandsorientierte Einstiegsprojekte darstellen, die eine möglichst ausgewogene Zielerreichung ermöglichen. Welche das sind, ist zwar im Rahmen von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und mit Hilfe des aktuellen Stands der Indikatoren festzulegen. Bezüglich der Indikatoren scheinen die Ansatzpunkte relativ klar zu sein: Erforderlich sind wirtschaftspolitische Maßnahmen, die insbesondere die Arbeitslosigkeit reduzieren, die ökologische Krise entschärfen und eine fairere Verteilungssituation schaffen – ohne die staatlichen Haushalte übermäßig zu belasten. Sowohl ein Ausbau sozialer Dienstleistungen als auch eine verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit können die Arbeitslosigkeit reduzieren und – da in Österreich vor allem über die Ausgabenseite des Staates umverteilt wird – die Verteilungssituation verbessern. Abhängig von der genauen Verwendung der Investitionen kann zudem die ökologische Nachhaltigkeit entscheidend verbessert werden. Arbeitszeitverkürzung und die globale Absicherung höherer Sozial- und Umweltstandards würden vor allem die Erreichung der Ziele „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“, „Lebensqualität“ und „umweltbezogene Nachhaltigkeit“ unterstützen.

Fazit

Gesellschaftlicher Fortschritt bedarf einer Wirtschaftspolitik, die – unter Berücksichtigung ökologischer Grenzen – auf Wohlstand als wichtiger Beitrag für ein gutes Leben für alle fokussiert. Angesichts einer zunehmenden Verengung des öffentlichen Diskurses auf Wachstum und preisliche Wettbewerbsfähigkeit – in Österreich wie in Europa – ist dieses Vorhaben voraussetzungsvoll. So wie im Zuge der Reformen der European Economic Governance in der EU Wettbewerbsfähigkeit in Kombination mit einer auf Staatsabbau gerichteten Austeritätspolitik als Leitziele verfestigt wurden, bedarf wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik einer institutionellen Verankerung.

Das Konzept eines neuen Magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik kann diesen Prozess unterstützen, da Zielkonflikte transparenter werden und konsistente Ziele so eher gesellschaftlich ausgehandelt werden können. In Kombination mit einer objektivierten Messung von Wohlstand bzw. der Ziele des Vielecks können die Grundlagen für eine auf gesellschaftlichen Interessenausgleich basierende Wirtschaftspolitik verbessert werden, für die Österreich bekannt ist. Nicht zuletzt die Mehrheit in der Volksabstimmung für einen EU-Austritt in Großbritannien, die auch auf die fehlende politische Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen des schlechter gestellten Teils der

Bevölkerung zurückzuführen war, zeigt, dass die Förderung eines verstärkten Interessenausgleichs auch für die europäische Ebene vorteilhaft wäre.

Mit der Initiative „Wie geht's Österreich?“ der Statistik Austria ist hierzulande bereits eine gute Ausgangslage geschaffen – die jedoch ohne Einbettung in die Wirtschaftspolitik und die gesellschaftliche Debatte unzureichend für gesellschaftlichen Fortschritt bleiben muss. Zu vermeiden ist allerdings, dass mangels Ressourcen nicht nur der Aufbau eines guten Wohlstandsindikatorensatzes auf halber Strecke stehen bleibt, sondern der Wandel im Diskurs dazu genutzt wird, die VGR als immer noch geeignete Form der Aggregation politisch relevanter Wirtschaftsaktivitäten zu schwächen.

In diesem Sinne gilt es nun, die Datengrundlagen der „Wie geht's Österreich?“-Indikatoren weiter zu verbessern, eine intensive und breite Debatte zur Entwicklung der Indikatoren zu initiieren, in der Wirtschaftspolitik einen breiteren Fokus auf die vielfältigen Ziele eines neuen Magischen Vielecks zu entwickeln sowie Ziele, Indikatoren und Maßnahmen zu ihrer politischen Umsetzung stärker institutionell zu verankern. So kann wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik konkret wirkungsmächtig werden.