



Rat für Sozial- und
Wirtschaftsdaten (RatSWD)

www.ratswd.de

RatSWD

Working Paper Series

Working Paper

Nr. 171

Die Rolle alternativer Wohlstands- indikatoren bei der Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Reprint eines Gutachtens für den Sachverständigenrat
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
vom September 1972

Hans-Jürgen Krupp und Wolfgang Zapf

März 2011

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Die *RatSWD Working Papers* Reihe startete Ende 2007. Seit 2009 werden in dieser Publikationsreihe nur noch konzeptionelle und historische Arbeiten, die sich mit der Gestaltung der statistischen Infrastruktur und der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen, publiziert. Dies sind insbesondere Papiere zur Gestaltung der Amtlichen Statistik, der Ressortforschung und der akademisch getragenen Forschungsinfrastruktur sowie Beiträge, die Arbeit des RatSWD selbst betreffend. Auch Papiere, die sich auf die oben genannten Bereiche außerhalb Deutschlands und auf supranationale Aspekte beziehen, sind besonders willkommen.

RatSWD Working Papers sind nicht-exklusiv, d. h. einer Veröffentlichung an anderen Orten steht nichts im Wege. Alle Arbeiten können und sollen auch in fachlich, institutionell und örtlich spezialisierten Reihen erscheinen. Die *RatSWD Working Papers* können nicht über den Buchhandel, sondern nur online über den RatSWD bezogen werden.

Um nicht deutsch sprechenden Nutzer/innen die Arbeit mit der neuen Reihe zu erleichtern, sind auf den englischen Internetseiten der *RatSWD Working Papers* nur die englischsprachigen Papers zu finden, auf den deutschen Seiten werden alle Nummern der Reihe chronologisch geordnet aufgelistet.

Einige ursprünglich in der *RatSWD Working Papers* Reihe erschienen empirischen Forschungsarbeiten, sind ab 2009 in der RatSWD Research Notes Reihe zu finden.

Die Inhalte der *RatSWD Working Papers* stellen ausdrücklich die Meinung der jeweiligen Autor/innen dar und nicht die des RatSWD.

Herausgeber der RatSWD Working Paper Series:

Vorsitzender des RatSWD (2007/2008 Heike Solga; seit 2009 Gert G. Wagner)

Geschäftsführer des RatSWD (Denis Huschka)

Vorwort zur Reprint-Ausgabe

Der Deutsche Bundestag hat Ende 2010 eine Enquete-Kommission zum Thema „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ eingerichtet, die ihre Arbeit Anfang 2011 aufgenommen hat und die bis zum Ende der Legislaturperiode einen Bericht und Empfehlungen abgeben soll.

Eine wesentliche Aufgabe dieser Kommission, der 17 Abgeordnete und 17 sachverständige Mitglieder angehören, ist die Diskussion und Erarbeitung „alternativer Wohlstands-Indikatoren“, die das Bruttoinlandsprodukt (BIP, im Englischen: GDP) als politische Zielgröße ergänzen oder ersetzen können. Damit ist die Thematik dieser Enquete-Kommission eng mit der Weiterentwicklung der amtlichen Statistik und der gesamten Forschungs-Infrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften verbunden. Die Arbeitspapier-Reihe des RatSWD, die insbesondere der Diskussion der konzeptionellen und organisatorischen Weiterentwicklung von Statistik und Forschungsinfrastruktur dient, wurde deswegen ausdrücklich für Beiträge geöffnet, die sich mit methodisch-organisatorischen Fragen alternativer Wohlstandsindikatoren beschäftigen.

Das erste Arbeitspapier zur Indikatoren-Thematik wurde von Sonja C. Kassenböhrer und Christoph M. Schmidt (RatSWD Working Paper Nr. 167: *Beyond GDP and Back: What is the Value-Added by Additional Components of Welfare Measurement?*) geschrieben. Christoph Schmidt ist Präsident des RWI Essen, Mitglied im Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und auch sachverständiges Mitglied in der Enquete-Kommission.

Das hier vorliegende Arbeitspapier ist ein Nachdruck eines Gutachtens für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahr 1972. Das ursprüngliche Manuskript ist also nahezu 40 Jahre alt. Aber der Nachdruck dieses Gutachtens lohnt sich, da es sich mit methodischen und organisatorischen Fragen „alternativer Wohlstandsindikatoren“ beschäftigt, die heute noch bzw. wieder aktuell sind. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf ein Gutachten, das Wolfgang Zapf 1975 für die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ schrieb (W. Zapf, Sozialberichterstattung: *Möglichkeiten und Probleme*, Göttingen 1976: Verlag Otto Schwartz & Co).

Der hier abgedruckte Text wurde nie in der Original-Form des Gutachtens veröffentlicht. Er wurde von zwei Pionieren der Sozialindikatoren-Bewegung in Deutschland geschrieben: Hans-Jürgen Krupp und Wolfgang Zapf, die 1972 als Professoren für Volkswirtschaftslehre (an der Johann Wolfgang Goethe Universität in Frankfurt am Main) und Soziologie (an der Universität Mannheim) tätig waren. Beide waren Leiter des SPES-Projektes; einem hoffnungsvollen DFG-Projekt über ein „SozialPolitisches Entscheidungs- und Indikatoren-System“. Aus dem SPES-Projekt ist der DFG-Sonderforschungsbereich „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ (1979 bis 1990) hervorgegangen, der wiederum u. a. die Grundlagen für den RatSWD legte. Und Hans-Jürgen Krupp und Wolfgang Zapf haben auf verschiedene Art und Weise zu den Gründern des „Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten“ gehört.

Ich wünsche dem hier wieder abgedruckten Gutachten, fast 40 Jahre nach seiner Fertigstellung, den Einfluss, der ihm schon 1972 hätte zukommen sollen.

Berlin im März 2011

Gert G. Wagner

(Vorsitzender des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“)

Hans-Jürgen Krupp

Wolfgang Zapf

Die Rolle alternativer Wohlstandsindikatoren bei der
Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Gutachten, erstattet für den Sachverständigenrat zur
Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

September 1972

I	Alternativen der Wohlstandsmessung: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und soziale Indikatoren	Seite 1
II	Die internationale Diskussion zur Wohl- standsmessung: Das Problem der Lebens- qualität	Seite 4
III	Aktivitäten zur Verbesserung der Wohlstandsmessung in der Bundesrepublik	Seite 6
IV	Die Rolle des Sachverständigenrats bei der Entwicklung sozialer Indikatoren	Seite 8
V	Vorschläge für die Änderung und Er- gänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	Seite 9
VI	Soziale Indikatoren und gesamtwirt- schaftliche Zielgrößen	Seite 14
VII	Alternativen für die Institutionalisi- erung einer Sozialberichterstattung	Seite 18
	Anhang I: Das O.E.C.D.-Program of Work on Social Indicators	Seite 20
	Anhang II: Ausgewählte Literatur	Seite 21

"Nach statistischer Konvention werden im Bruttoinlandsprodukt alle Güter und Dienstleistungen erfaßt, die während eines Jahres für den Markt produziert werden. Dennoch darf diese statistische Kennziffer nur mit Vorbehalt als Maßstab für die Güterausstattung der Gesellschaft verwendet werden. Zwar bedeutet ein Wachsen des Bruttoinlandsprodukts ein Mehr an Gütern und Diensten und somit - bei nur geringfügiger Bevölkerungszunahme - rein rechnerisch eine höhere Güterversorgung der Einwohner. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß ein zunehmender Teil des Produktionsvolumens zur Beseitigung von Umweltschäden aufgewendet werden muß, die nicht zuletzt im Zuge der Expansion des Inlandsprodukts entstehen. Auch aus diesem Grunde wäre zu prüfen, inwieweit neben das Bruttoinlandsprodukt andere Indikatoren für das Wohlstandsniveau treten können."

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Währung, Geldwert, Wettbewerb - Entscheidungen für morgen. Jahresgutachten 1971/72, Ziffer 52

I Alternativen der Wohlstandsmessung:

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und soziale Indikatoren

Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in der bestehenden Form ist überfordert, wenn sie einerseits zur Begutachtung des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses herangezogen und andererseits als Universalindikator für gesellschaftliche Wohlfahrt verwendet wird. Je mehr eindimensionale Wohlstandsmaße an Bedeutung verlieren, desto stärker wächst die Erkenntnis, daß die Wohlstandsmessung eine Aufgabe eigener Art darstellt, die nicht automatisch mit der Analyse ökonomischer Prozesse vollzogen wird.

Die wichtigsten Einwände gegen die in der Bundesrepublik realisierte Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind:

- In der heutigen Gesamtrechnung wird im wesentlichen die für den Markt bestimmte Sozialproduktion gemessen, nicht aber die Summe aus Sozialproduktion und Eigenproduktion der Wirtschaftseinheiten (Nationalproduktion). Dieses Prinzip ist freilich an einigen Stellen,

die mehr oder weniger willkürlich, bestenfalls durch Konventionen im Dienste der internationalen Vergleichbarkeit begründet sind, durchbrochen worden. Der größere Teil der Eigenproduktion, der sich insbesondere in der sogenannten "Freizeit" und in der Tätigkeit der Hausfrauen zeigt, ist in der Sozialproduktion nicht berücksichtigt.

- Eine fehlerhafte Zurechnung von Kosten und Benefits der Produktion kann dazu führen, daß in der Sozialproduktrechnung ein zu hohes oder ein zu niedriges Sozialprodukt ausgewiesen wird. Die Zurechnung von Kosten und Benefits des Produktionsprozesses orientiert sich in der Regel an der durch die jeweiligen gesetzlichen Regelungen bestimmten Trägerschaft. Dadurch ist es möglich, daß selbst zurechenbare Kosten des Produktionsprozesses als soziale Kosten auftreten. Eine Zunahme des Anteils der sozialen Kosten am Sozialprodukt wird in der Gesamtrechnung als Produktionssteigerung ausgewiesen, obwohl sie im Zweifel mit Wohlstandsminderung verbunden ist. Demgegenüber dürfte der Fall, daß durch falsch zugerechnete Benefits das Produktionsergebnis als zu niedrig ausgewiesen wird, von untergeordneter Bedeutung sein.
- Sektoren, in denen keine Marktpreise existieren, tragen zur Sozialproduktion in Höhe der entstandenen Kosten bei. Ob diesen Aufwendungen irgendwelche wohlstandsmehrende Erträge gegenüberstehen, bleibt ungeklärt.
- Investitionen in Realkapital werden ausgewiesen, während Investitionen in den Menschen (Humankapital), die genauso zur Produktivität, im Zweifel auch zum Wohlstand beitragen, außer Ansatz bleiben.
- Die institutionell-funktionell gemischte Abgrenzung des Kontensystems führt nicht zu sozial relevanten Bezugsgrößen der Gesamtrechnung. Beispielsweise erlaubt es die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auch heute noch nicht, das Durchschnittseinkommen der Unselbständigen-Haushalte zu ermitteln.

- Es kommt zu Doppelzählungen, insoweit Vorleistungen im öffentlichen Sektor erbracht werden. Diese Vorleistungen werden ex definitione als Endverbrauch verbucht.
- Bei gegebener Produktivität kann eine Verminderung des Arbeits-einsatzes zu Sozialproduktssenkungen führen, obwohl sich der Wohl-stand durch die gestiegene Freizeit erhöht.

Auch wenn der Fall nicht sehr wahrscheinlich ist, daß Sozialprodukts-Zunahmen mit Wohlfahrts-Minderungen verbunden sind, kann er nicht aus theoretischen Gründen ausgeschlossen werden. Beim jetzigen Stand un-serer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist vielmehr die Beschrei-bung des Produktionsprozesses durch Wohlstandsindikatoren zu ergänzen.

Dabei liegt es uns völlig fern zu bestreiten, daß die Institutionalisi-erung der gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine wissenschaftlich-administrative Leistung ersten Ranges war und daß sie nach wie vor ein bedeutsames Instrument für die Gestaltung und Ana-lyse des gesamtwirtschaftlichen Prozesses darstellt. Ebensowenig teilen wir die gegenwärtig populäre Philosophie des "Nullwachstums". Solange die Überflußgesellschaft mehr ein Alptraum der Kulturkritiker denn eine Realität für die breiten Schichten der Arbeitnehmer ist, bleibt das "Wachstum des Sozialprodukts" nicht nur eine nützliche Meßgröße, son-dern auch ein unabdingbares wirtschaftspolitisches Ziel. Unsere Kritik an einer eindimensionalen Wachstumsmessung besagt vielmehr, daß jen-seits einer bestimmten Höhe des Sozialprodukts neue gesellschaftspoli-tische Zielsetzungen relevant und realisierbar werden, die neben das Zielbündel des "magischen Vierecks" treten.

In dieser Situation ergeben sich grundsätzlich zwei Strategien:

- 1) Die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind zu revidieren beziehungsweise zu ergänzen.
- 2) Zur Wohlstandsmessung wird ein eigenständiges System sozialer Indi-katoren entwickelt, in dem wirtschaftliches Wachstum eine wichtige Dimension darstellt, jedoch seine zentrale Rolle verliert.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird diese beiden Alternativen diskutieren müssen. Dabei besteht freilich die Möglichkeit, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen. In diesem Falle stellt sich die institutionelle Frage, inwieweit der Sachverständigenrat die geeignete Institution zur Entwicklung eines Systems sozialer Indikatoren ist.

II Die internationale Diskussion zur Wohlstandsmessung: Das Problem der Lebensqualität

Die genannten zwei Möglichkeiten - Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Entwicklung eines Systems sozialer Indikatoren - bezeichnen zugleich die beiden Brennpunkte der gegenwärtigen internationalen Diskussion zur Wohlstandsmessung.

Für ein revidiertes Gesamtrechnungssystem spricht, daß nur in einem solchen Rahmen (d.h. nur mit Hilfe einer einheitlichen Verrechnungseinheit) letztlich Kosten und Benefits einzelner Aktivitäten in verschiedenen Lebensbereichen (z.B. Bildung vs. Umweltschutz) gegeneinander abgewogen werden können. Dagegen sprechen die immensen Schwierigkeiten, die bei der Bewertung nicht-marktgängiger Aktivitäten auftreten, auch wenn man sehr großzügige Schätzungen und Hilfskonstruktionen akzeptiert. - Für ein System sozialer Indikatoren spricht, daß es auf der Grundlage nicht-monetärer Maßeinheiten relativ rasch entwickelt werden kann und daß es einem mehrdimensionalen Wachstums- und Wohlfahrtskonzept adäquat ist. Dagegen sprechen die Schwierigkeiten, die relativen Gewichte der einzelnen Dimensionen, Lebensbereiche, Ziele usw. und ihre Interaktionen im Zeitverlauf zu bestimmen.

Als übergreifendes gesellschaftspolitisches Ziel scheint sich in der Diskussion die Kategorie der Lebensqualität durchzusetzen. In einem engen Verständnis meint Lebensqualität das von den Individuen wahrgenommene Ausmaß der Bedürfnisbefriedigung. In einem weiteren Verständnis meint Lebensqualität das mehrdimensionale System befriedigender Leistungen in den einzelnen Lebensbereichen, die unter Umständen die manifesten Zufriedenheiten der Individuen übersteigen müssen.

In der nationalökonomischen Diskussion taucht die Kategorie der Lebensqualität im Zusammenhang der Kritik am eindimensionalen Wachstumsbegriff im Konzept des "Qualitativen Wachstums" auf. Damit ist ein Wachstum gemeint, das nicht mehr nur auf das Verhältnis von Konsum, Sparen und Investition abstellt, sondern simultan auf das Verhältnis der Investitionen in private und öffentliche Güter und auf das Verhältnis des privaten zum öffentlichen Konsum sowie des Anteils der Freizeit. Der Staat ist in diesem Modell dann nicht mehr bloß Regulator, sondern Steuerungsinstanz für eine aktive Sozialpolitik; die Bürger treten in zunehmendem Maße aus ihren begrenzten Rollen als Konsumenten, Sparer oder Wähler heraus und sollen an den sie betreffenden Entscheidungen aktiv teilhaben.

Außerhalb der Nationalökonomie, vor allem in Soziologie und Politikwissenschaft (policy science), taucht die Kategorie der Lebensqualität im Zusammenhang der noch generelleren Problematik gesamtgesellschaftlicher Information und Steuerung auf. Lebensqualität ist hier nicht nur ein Gegenkonzept (gegen eindimensionales Wachstum), sondern eine positive Zielvorstellung, an der sich die Bemühungen ausrichten sollen, Leistungen und Defizite in den einzelnen Lebensbereichen sowie für unterschiedliche soziale Gruppen zu messen und zu bewerten. Wirtschaftswachstum, auch "qualitatives Wachstum", ist dann nurmehr eine Dimension in einer komplexeren Konfiguration von Wohlfahrtszielen.

Eine umfassende Sozialberichterstattung soll das Ausmaß der Realisierung dieser Wohlfahrtsziele regelmäßig feststellen. Unter Sozialberichterstattung verstehen wir hier ein breites Spektrum von Aktivitäten: von der Analyse individueller Aspirationen und Zufriedenheiten über die Analyse und Kostenrechnung nationaler Prioritätenkataloge bis zu Entwicklungsprognosen und Großsimulationen. Die wichtigsten bisherigen Ergebnisse wurden im Zusammenhang der Entwicklung von Sozialberichten und von sozialen Indikatoren erzielt; hierbei hat insbesondere der 1969 veröffentlichte Band Toward a Social Report eine bahnbrechende Rolle gespielt. Sozialberichte und soziale Indikatoren werden inzwischen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene entwickelt; dabei kommt der komparativen Methode (wie sie z.B. in den Materialien zur Lage der Nation erfolgreich angewendet wurde) eine besondere Bedeutung zu.

Prinzipiell gibt es mindestens drei Möglichkeiten, die Dimensionen der Lebensqualität und die entsprechenden sozialen Indikatoren zu bestimmen.

- 1) Man kann die Menschen nach ihren Wünschen und Zufriedenheiten fragen; dies wird nach den Prinzipien der Umfrageforschung in sogenannten Quality of Life-Surveys versucht. Die Grenze dieses Verfahrens liegt dort, wo manifeste Zufriedenheiten und kurzfristige individuelle Präferenzen selbst in Frage gestellt werden sollen.
- 2) Experten können die relevanten Dimensionen in wissenschaftlicher und politischer Debatte bestimmen beziehungsweise aushandeln; mit diesem Verfahren sind die bisherigen Sozialberichte entstanden und so entwickelt die O.E.C.D. ihr System sozialer Indikatoren (vgl. Anhang I). Die Grenze dieses Verfahrens liegt in der begrenzten Rationalität der Entscheidungsmechanismen, insbesondere wenn Politiker und Bürokratien involviert sind, die unter Erfolgszwang stehen.
- 3) Ferner sind natürlich die sozialwissenschaftlichen Theorien ein Reservoir zur Analyse der Lebensqualität, z.B. Theorien über menschliche Grundbedürfnisse.

Aber alle diese Informationsquellen können nur durch wertende Auswahl erschlossen werden. Lebensqualität ist eine politische Kategorie.

III Aktivitäten zur Verbesserung der Wohlstandsmessung in der Bundesrepublik

Die Revision oder Ergänzung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen wird in der Bundesrepublik im wesentlichen auf dem Hintergrund neuer internationaler Vereinbarungen diskutiert. So liegen seit längerer Zeit Überlegungen vor, wie die deutsche Gesamtrechnung entsprechend dem neuen Standardsystem (SNA-Schema) korrigiert werden kann. Hierbei ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten, insbesondere auch bezüglich der Datenbasis. In absehbarer Zeit sind an dieser Stelle ohne zusätzliche Anstrengungen kaum Veränderungen zu erwarten.

Demgegenüber kommt die Diskussion über die Entwicklung eines Systems sozialer Indikatoren offenbar rascher in Gang. Eine Reihe größerer Forschungsprojekte ist begonnen worden. Eine Gruppe Regensburger Ökonomen hat 1971 erstmals eine weitgreifende Akademikerprognose mit Hilfe eines Satzes sozialer Indikatoren versucht. - Die Deutsche Gesellschaft für Soziologie hat eine Sektion Soziale Indikatoren gegründet, an der sich auch Vertreter der Regierung und der amtlichen Statistik beteiligen. - Die Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik in Köln veranstaltet ein Symposium über Konsum und Qualität des Lebens; inwieweit dahinter ein längerfristiges Forschungsinteresse steht, ist allerdings noch nicht abzusehen. - Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung arbeitet an Vorschlägen für ein System sozialer Indikatoren sowie an einem ressortübergreifenden "Sozialbericht". Zur Koordination der Aktivitäten in der Regierung existiert ein interministerieller Ausschuß. Auch im Bundeskanzleramt werden offensichtlich derartige Überlegungen angestellt. Quality of Life-Surveys und spezielle Umfragen (z.B. zur Arbeitszufriedenheit) sind in Auftrag gegeben worden. Vertreter der Bundesministerien beteiligen sich außerdem am O.E.C.D.-Indikatorenprogramm.

Das Statistische Bundesamt verhält sich bezüglich sozialer Indikatoren zurückhaltend und bezüglich interpretierender Sozialberichte abstinent. Es beteiligt sich aber aktiv an der von den Vereinten Nationen und der Conference of European Statisticians initiierten Entwicklung eines sozio-demographischen Gesamtrechnungssystems nach den Modellen von R. Stone.

An dieser Stelle kann nicht versucht werden, den internationalen Forschungsstand und den Stand der Entwicklung in der Bundesrepublik angemessen zu beurteilen. Wir wollen lediglich festhalten, daß das prekäre Verhältnis von regierungsamtlicher und unabhängiger Sozialberichterstattung selbst genau untersucht werden muß und daß jedenfalls ein bestimmtes Maß an Konkurrenz von Informationen eine unabdingbare Voraussetzung einer problemorientierten Sozialberichterstattung ist.

IV Die Rolle des Sachverständigenrates bei der Entwicklung sozialer Indikatoren

Auch wenn man der Ansicht zustimmt, daß die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ergänzt und ein System sozialer Indikatoren entwickelt werden sollte, stellt sich die Frage, welche Funktion dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesem Zusammenhang zukommt. Es erscheint sinnvoll, die in den nächsten Abschnitten dargestellten Alternativen der Wohlstandsmessung auf jene zu beschränken, die für die Aufgaben des Sachverständigenrates von Interesse sind.

Die Aufgaben des Sachverständigenrates ergeben sich aus § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auch eine extensive Auslegung dieses Aufgabenkataloges wird daraus nicht die Aufgabe der allgemeinen Sozialberichterstattung ableiten können. Der Sachverständigenrat hat die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und ihre absehbare Entwicklung darzustellen. In seine Untersuchungen sollen freilich auch die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Auch den übrigen im Gesetz genannten Einzelzielen kommt in gewissem Sinne die Funktion von Wohlstandsindikatoren zu; sie decken jedoch den Bereich der Sozialberichterstattung keineswegs ab. Orientiert man sich z.B. an dem Katalog der Zielbereiche des O.E.C.D.-Programms für soziale Indikatoren (vgl. Anhang I), dann kann man dem Sachverständigenrat eine mehr oder weniger eindeutige Kompetenz für die Bereiche Occupational Development and Satisfaction, Time and Leisure, Command over Goods and Services, Physical Environment zuschreiben. Die übrigen Bereiche, wie z.B. Gesundheit, persönliche Sicherheit, Demokratisierung, fallen hingegen kaum in seine Zuständigkeit.

Ohne Zweifel hat sich in den letzten Jahren der in der Wirtschaftspolitik diskutierte Zielkatalog in Richtung auf eine "aktive Sozial- und Gesellschaftspolitik" erweitert. Diese Erweiterung bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die im Sachverständigenengesetz aufgeführten Ziele. Es ließe sich durchaus begründen, daß hiermit eine durch die gesellschaft-

liche Entwicklung bedingte Neuinterpretation des im Gesetz enthaltenen Zielkatalogs notwendig geworden ist. Der soziale Bezug der "gesamtwirtschaftlichen" Ziele ist in die Überlegung einzubeziehen; nicht nur die "gesamtwirtschaftlichen" Zielgrößen als solche, sondern auch ihre Wohlfahrtsimplikationen sind zu diskutieren. Wir möchten an dieser Stelle nochmals hervorheben, daß damit keineswegs alle wesentlichen Dimensionen der Lebensqualität erfaßt werden. Wollte man ein System sozialer Indikatoren entwickeln, das in dieser Hinsicht vollständig ist, wären institutionelle Änderungen im Bereich des Sachverständigenrats unumgänglich.

In den Vereinigten Staaten werden heute vor allem folgende Alternativen in dieser Richtung diskutiert:

- 1) Die Ergänzung des Council of Economic Advisors durch Sozialwissenschaftler, die nicht Ökonomen sind.
 - 2) Die Einrichtung eines gesonderten Council of Social Advisors.
- Es ist sicher sinnvoll, wenn sich der Sachverständigenrat auch zu dieser Frage frühzeitig eine Meinung bildet.

Für unsere folgenden Überlegungen gehen wir davon aus, daß derartige institutionelle Änderungen vorläufig nicht erfolgen. Wir beschränken uns in unseren Vorschlägen also auf eine extensive Interpretation des im Gesetz für den Sachverständigenrat enthaltenen Aufgabenkatalogs.

V Vorschläge für die Änderung und Ergänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Einleitend ist darauf zu verweisen, daß Änderungen am Gesamtrechnungssystem wegen der intertemporalen und internationalen Vergleichbarkeit nur beschränkt möglich sind. Darüberhinaus erfordert die Interdependenz der Größen in einem Gesamtrechnungssystem in der Regel erhebliche Aufwendungen, bevor eine Änderung des Systems möglich ist. Aus diesem Grunde lassen sich auch die Mehrzahl der im folgenden gemachten Vorschläge nur mittelfristig realisieren. Deshalb werden mit Bedacht solche Vorschläge gemacht, die sich zunächst in Form von Ergänzungsrechnungen realisieren lassen und nicht sofort eine Änderung des ganzen Systems erfordern.

- 1) Begrifflich leicht zu realisieren ist eine Änderung der institutionellen Abgrenzungen der Gesamtrechnung. Hierzu gehört einmal eine stärkere Disaggregation des Haushaltssektors. Selbst wenn es an dieser Stelle Schwierigkeiten gibt, sollten sie relativ kurzfristig überwunden werden. Auch für die Analyse der Einkommensverteilung geht es nicht an, daß wir wesentliche Teile des Volkseinkommens nicht den entsprechenden Haushaltsgruppen zuordnen können.

In diesem Zusammenhang bereitet die Unterstellung zusätzliche Schwierigkeiten, daß wir es bei Selbständigenhaushalten mit je einem getrennten Unternehmens- und einem Haushaltsteil zu tun haben. Diese Fiktion behindert die weitere Disaggregation des Haushaltssektors in erheblichem Maße. Ihre Beseitigung, die ohnehin in dem neuen SNA-Schema vorgesehen ist, dürfte tiefgreifendere Änderungen der Gesamtrechnung mit sich bringen. Als erster Schritt wäre daher eine stärkere Disaggregation des Haushaltssektors notwendig. Zumindest sollten Selbständigen-, Unselbständigen- und Nichterwerbstätigen-Haushalte voneinander getrennt werden können. Die sich aus diesem Vorschlag ergebenden begrifflichen Schwierigkeiten erscheinen geringer als die Probleme auf der statistischen Seite. Hier ist eine Verbesserung der Statistik, zur Not durch Zusatzerhebungen, unumgänglich.

- 2) Wie einleitend erwähnt, wird in der Gesamtrechnung die Endnachfrage zu hoch ausgewiesen. Sowohl im Bereich des privaten Konsums (Schädigungen der Konsumenten durch den Produktionsprozeß), wie bei der Produktion öffentlicher Güter kommt es zu Doppelzählungen, da ein Teil der als Endnachfrage ausgewiesenen Güter in Wirklichkeit Vorleistungen des Produktionsprozesses darstellt. Nach den bisherigen Erfahrungen mit unterstellten Transaktionen muß es offen bleiben, ob hier generell mit unterstellten Vorleistungen beziehungsweise unterstellten Entschädigungsleistungen gerechnet werden sollte. Auf jeden Fall erscheint es sinnvoll, so bald wie möglich eine Ergänzungsrechnung in Angriff zu nehmen, in der diese zu unterstellenden Entschädigungs- und Vorleistungen erfaßt werden. Mit Hilfe einer derartigen Ergänzungsrechnung wäre dann eine zweite Korrektur des Bruttosozialprodukts durch die so abgegrenzten Vorleistungen möglich. Wenn diese Rechnung einigermaßen zutreffend ist, könnte nicht mehr der Fall ein-

treten, daß sich eine Erhöhung von sozialen Kosten als Erhöhung des Bruttosozialprodukts niederschlägt. Wie bei allen unterstellten Transaktionen wird es hier Abgrenzungsschwierigkeiten geben. Dies gilt insbesondere, wenn es darum geht, Vorleistungen der öffentlichen Hand einzubeziehen, deren Zurechnung problematisch ist. Man denke nur an die Vorleistungen, die im öffentlichen Bildungswesen für den Produktionsprozeß erbracht werden. Dieses Problem läßt sich wohl am ehesten durch pragmatische Kriterien wie z.B. Verursachung und Zurechenbarkeit lösen.

Selbst bei einer derartigen begrifflichen Klärung bleiben statistische Schwierigkeiten von erheblichem Ausmaß. Andererseits kommen wir nicht einmal auf mittlere Frist darum herum, derartige Informationen zu sammeln. Nicht zuletzt für die Konstruktion von Zeitreihen wäre es daher sinnvoll, möglichst rasch mit der Bereitstellung solcher Daten zu beginnen. Zunächst müßten ja Verursachung und Zurechnung keineswegs für jeden Einzelfall geklärt werden, und es ist sicher leichter, die insgesamt für die Klärung von Industrieabwässern aufgewendeten Mittel zu erfassen, als dies für jeden einzelnen Industriebetrieb zu tun.

Alternativ hierzu wird des öfteren vorgeschlagen, soziale Indikatoren (d.h. nicht-monetäre Indikatoren) der Umweltverschmutzung, der Schädigung durch Produkte u.ä. zu ermitteln. Solche Indikatoren sind auf jeden Fall nützlich und wichtig, insbesondere für regionale Analysen und Vergleiche. Eines können sie allerdings nicht leisten, nämlich eine der wesentlichen Schwächen der heutigen Gesamtrechnung beseitigen; sie sind deshalb kein geeigneter Ersatz für die Ermittlung von unterstellten Entschädigungs- und Vorleistungen.

- 3) In der Diskussion um die Erweiterung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird heute ein weiterer Weg ins Auge gefaßt: eine umfassende Volksvermögensrechnung, die das gesamte Volksvermögen, einschließlich des sogenannten intangiblen Vermögens, des "natürlichen" Vermögens und des Humankapitals erfassen würde. Die Stromgrößen würden hier aus dem Vergleich der Bestandsgrößen ermittelt. Selbstverständlich dürfte eine derartige Rechnung nicht nur für den privaten

Sektor angestellt werden, sondern für die gesamte Volkswirtschaft. Insofern scheint es auch fraglich, ob Vorschläge, die Gesamtrechnung in Zukunft auf eine Gesamtrechnung für den privaten Sektor zu beschränken, wirklich empfehlenswert sind. Unseres Erachtens kann man das Phänomen der sozialen Kosten nur dann in den Griff bekommen, wenn die Gesamtrechnung alle Sektoren umgreift.

Für eine derartige umfassende Volksvermögensrechnung liegen inzwischen auch erste Vorschläge im SNA-Schema vor. In wieweit sie mittelfristig operationalisierbar sind, ist strittig. Man muß sich darüber im klaren sein, daß zumindestens beim Stand der deutschen Statistik eine derartige Rechnung nicht sehr schnell verwirklicht werden kann. Dessenungeachtet wäre es sinnvoll, das Statistische Bundesamt in seinem Bestreben, derartige Rechnungen auszubauen, zu unterstützen.

- 4) Neben dem schon oben angesprochenen Problem der Klassifizierung öffentlicher Güter als Endnachfrage und Vorleistungen bleibt das Problem der Bewertung öffentlicher Güter. Ihre Bewertung zu Produktionskosten ist zwar eine mögliche Konvention, sie bedeutet aber, daß auch im jetzigen System unterschiedliche Bewertungskonventionen verwendet werden. Idealerweise wäre die Bewertung zu Inputkosten durch eine Bewertung der Outputerträge zu ersetzen. Dies ist freilich eine Aufgabe, die angesichts der zahlreichen Nichtzurechenbarkeiten der Nutzen öffentlicher Güter wiederum nur mithilfe von Konventionen gelöst werden kann; wir meinen jedoch, daß derartige Konventionen den zur Zeit existierenden Konventionen vorzuziehen sind. Auf der anderen Seite muß man sich darüber im klaren sein, daß die Entwicklung solcher Konventionen, die zweifellos die politische Theorie involvieren, viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Eine Neubewertung der Produktion öffentlicher Güter dürfte daher kurzfristig nicht möglich sein. Wahrscheinlich ist es sinnvoller, an dieser Stelle zunächst auf eine Änderung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu verzichten und die einzubeziehenden Outputmaße durch soziale Indikatoren zu messen.

5) Angesichts der mit der gesellschaftlichen Entwicklung wechselnden Verhältnisse von Eigen- und Sozialproduktion wäre es sinnvoll, den Versuch zu unternehmen, auch die Eigenproduktion zu erfassen. International geschieht dies ohnehin in größerem Maße als in der Bundesrepublik. Für eine Übergangszeit bestünde zunächst die Möglichkeit, dies in Form von Ergänzungsrechnungen zu tun. In der Eigenproduktion sollten zumindestens die Tätigkeit der Hausfrau und die Freizeitarbeit berücksichtigt werden. Nur so kann die Frage beantwortet werden, welcher Nettoeffekt von der Reduzierung der Arbeitszeit einerseits und dem Verschwinden bestimmter handwerklicher Dienstleistungen andererseits ausgeht. Ein großer Teil dieser Dienstleistungen ist in die Eigenproduktion der gestiegenen Freizeit abgewandert. Dies heißt jedoch nicht unbedingt, daß hierdurch die Summe von Eigen- und Sozialprodukt gestiegen ist, geschweige denn, daß die Nettofreizeit wirklich zugenommen hat.

Bereits die statistische Erfassung der Eigenproduktion dürfte zunächst erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Betrachtet man freilich unsere sehr ausgefeilten Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte, so sollte dieses zumindestens in einer groben Schätzung möglich sein. Offen bleibt freilich das Problem der Freizeit. Selbstverständlich kann die für die Eigenproduktion erforderliche Zeit von der Bruttofreizeit abgezogen werden und auf diese Art und Weise ein Nettofreizeitbegriff geschaffen werden. Seine Einbeziehung in die Gesamtrechnung ist jedoch erneut nicht ohne Konventionen möglich. Dies kann an der Diskussion um die Opportunitätskosten in der Bildungsökonomie sehr deutlich gezeigt werden. Es erscheint uns daher sinnvoll, auf eine Einbeziehung der Freizeit in eine ergänzte Gesamtrechnung zu verzichten. Freizeit sollte dem erstellten Sozialprodukt als Alternative gegenübergestellt werden, nicht zuletzt deshalb, weil ihre Substitutionselastizität ohnehin weder als bekannt noch als konstant angenommen werden kann. - Zur Diskussion dieser Problematik könnten auch Zeitbudget-Studien herangezogen werden, wie sie für mehrere Länder, darunter auch für die Bundesrepublik vorliegen. Sie können die Grundinformationen über die Freizeitverwendung liefern.

Es wäre eine verdienstvolle Aufgabe für den Sachverständigenrat, wenn wenigstens die in den ersten beiden Punkten genannten Ergänzungstabellen angeregt werden könnten. Sie müßten aufgrund der vorhandenen Unterlagen relativ schnell erstellbar sein.

Es ist allerdings bereits einleitend darauf hingewiesen worden, daß selbst solche Änderungen beziehungsweise Ergänzungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht einmal unter Zugrundelegung der Aufgaben des Sachverständigenrats ausreichen, wenn man der Neuinterpretation der ökonomischen Zielgrößen gerecht werden will. Zusätzlich erscheint deshalb die Entwicklung sozialer Indikatoren sinnvoll.

VI Soziale Indikatoren und gesamtwirtschaftliche Zielgrößen

Soziale Indikatoren sind Statistiken, die sich durch mehrere Eigenschaften von üblichen Statistiken unterscheiden. Sie sollen Leistungen messen, nicht Aufwendungen. Sie sollen sich vornehmlich auf die Wohlfahrt des einzelnen und bestimmter sozialer Gruppen beziehen, nicht auf die Aktivitäten von Behörden; allerdings kann auf eine ganze Reihe von Aggregatgrößen nicht verzichtet werden. Sie sollen über Wandlungsprozesse informieren, d.h. in Form von Zeitreihen vorgelegt werden. Sie sollen in einem theoretischen Kontext stehen, d.h. über ihre kausale Beziehung zum "Indikatium" soll möglichst große Klarheit herrschen. Sie sollen in "natürlichen", d.h. nicht-monetären Einheiten definiert sein, wo die Angabe von Geldbeträgen nicht sinnvoll ist. Soziale Indikatoren sind Statistiken, die häufig weit außerhalb der amtlichen Erhebungsprogramme liegen und deren Routinisierung erhebliche Aufwendungen erfordert. Beispielsweise wären regelmäßig erhobene Testergebnisse ausgewählter Jahrgangsklassen ein besseres Maß für die Leistung eines Bildungssystems als einfache Absolventenquoten oder gar finanzielle Aufwendungen. Gewichtungen des Schadens von Verbrechen wären bessere Maße für die Entwicklung der Kriminalität als die üblichen Zählungen von Straftaten.

Der Sachverständigenrat hat sich große Verdienste in der Aufbereitung und Darstellung ökonomischer Indikatoren erworben; in seinen Gutachten

hat er aber auch sehr übersichtliche Tabellen mit sozialen Indikatoren vorgelegt, vor allem zur aggregierten Erwerbstätigkeit. Die folgenden Vorschläge, die sich möglichst eng auf die gesamtwirtschaftlichen Zielgrößen beziehen, sollen als Aufforderung verstanden werden, in dieser Richtung weiterzugehen. Solche sozialen Indikatoren können nicht nur eine Hilfsfunktion erfüllen, bis es zu Änderungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kommt; sie haben zugleich einen eigenständigen Informationswert für die Gesellschaftspolitik.

Erste Voraussetzung ist auch hier eine stärkere Disaggregation. Unseres Erachtens ist es notwendig, die Möglichkeit zu schaffen, die im § 2 des Gesetzes genannten Zielgrößen bestimmten Haushalts- und Erwerbstätigengruppen zuzuordnen. Dabei wird neben der im letzten Abschnitt vorgeschlagenen Untergliederung nach selbständig, unselbständig und nicht erwerbstätig eine stärkere Aufgliederung nach Alter, Geschlecht, Ausbildungs- und Erfahrungsstand sowie regionaler und nationaler Herkunft (Gastarbeiterproblem) notwendig sein. Insbesondere müßte vorgesehen werden, daß kritische Phasen und Strukturen des Lebenszyklus erfaßt werden können. Bestimmte Familientypen wie z.B. junge Haushalte mit Kindern oder Zwei- bzw. Ein-Personen-Haushalte im Alter müßten gesondert ausgewiesen werden können.

Für eine sozial relevante Analyse der Auswirkungen von Preissteigerungen ist es notwendig, mehr über die Verbrauchsstruktur der eben genannten Gruppen zu wissen. Dabei hat der Sachverständigenrat wegweisend eine funktionelle Gliederung der Verbrauchsausgaben vorgenommen. Freilich wäre unter dem Gesichtspunkt der sozialen Relevanz des tatsächlichen Konsums der unterschiedlichen Haushaltsgruppen eventuell eine weitergehende und andersartige Aufgliederung notwendig.

Auch die Analyse des hohen Beschäftigungsstandes sollte in stärker disaggregierten Kategorien erfolgen. So wäre es empfehlenswert, Indikatoren zu definieren, die die Arbeitslosenquote in Abhängigkeit von Alter einerseits und beruflicher Ausbildung und Erfahrung andererseits angibt. Die Struktur der Frauenerwerbstätigkeit wäre regelmäßig zu analysieren, auch die jeweiligen Bestände an ausgebildeten Frauen (Lehre-

rinnen, Krankenpflegerinnen usw.), die aus dem Beruf ausgeschieden sind. Die Struktur des Einsatzes ausländischer Arbeiter wäre zu spezifizieren. Das tatsächliche Ausmaß der Arbeitsmarktstabilisierung durch Rückwanderung ausländischer Arbeitskräfte wäre einzubeziehen. Der Sachverständigenrat hat auf all diesen Gebieten bahnbrechende Arbeit geleistet; dennoch wäre es wünschbar, an einigen Stellen Verbesserungen vorzunehmen, welche zu gesellschaftspolitisch relevanten Indikatoren führen.

Eine weitergehende Analyse des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts dürfte sich in diesem Zusammenhang erübrigen. Wichtiger ist freilich die Untersuchung des stetigen und angemessenen Wachstums. Es sei zunächst unterstellt, daß das Problem der Stetigkeit des Wachstums vom Sachverständigenrat in angemessener Form behandelt wird. Folglich sollte der eigentlichen Wachstumsproblematik die besondere Aufmerksamkeit gelten. Zunächst wäre eine stärkere Disaggregation der Wachstumsraten für einzelne Sektoren und soziale Gruppen vorzunehmen. Insbesondere das Wachstum der staatlichen Tätigkeit, der Versorgung mit öffentlichen Konsumgütern wie mit Infrastruktur erscheint in diesem Zusammenhang wichtig. Darüberhinaus wären Indikatoren zu definieren, welche die positiven und negativen Begleiterscheinungen des Produktionsprozesses zu erfassen erlauben. Hierzu zählen Indikatoren der mit der Produktion verbundenen Umweltbelastung, der Zunahme der Bevölkerung in Ballungszentren, eine Schätzung der durch Überbelastung der Verkehrswege verlorengegangenen Freizeitstunden usw. In diesem Zusammenhang sollten aber auch Indikatoren für die Nettofreizeit entwickelt werden. Neben den unkorrigierten oder korrigierten Wachstumsraten dürfte gerade dieses ein sehr wichtiger Indikator sein. Schließlich sollte die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft auch durch einige Indikatoren für die Versorgung mit öffentlichen Gütern gemessen werden. Freilich verläßt man an dieser Stelle unter Umständen den Aufgabenkatalog des § 2 des Gesetzes.

Daß zur Wohlstandsmessung eine Untersuchung der Verteilung von Einkommen und Vermögen gehört, steht schon im Gesetz. Dieses Problem ist im Sachverständigenrat darüberhinaus seit längerem bekannt. Es ist daher eigent-

lich nur der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, daß solange eine einigermaßen befriedigende Verteilungsrechnung nicht vorliegt, Indikatoren für die Verteilung von Einkommen und Vermögen entwickelt werden sollten. Hierzu könnten zum Beispiel dienen:

- Der Prozentsatz der Haushalte, die mit einem Einkommen auskommen müssen, das unter einer zu definierenden Armutsschwelle liegt;
- der Prozentsatz der Haushalte, die unter dem Durchschnittseinkommen der gesamten Volkswirtschaft liegen;
- der Anteil der Haushalte, die in Eigenheimen oder Eigentumswohnungen wohnen;
- die Struktur der Ansprüche an das Produktionskapital, Konzentrationsmaße für Einkommen und Vermögen;
- der Anteil der Haushalte, die zu sogenannten Randgruppen gezählt werden müssen;
- der Anteil der Haushalte, die in Regionen mit bestimmten Umweltbelastungsgraden wohnen.

Theoretisch lassen sich dann schrittweise Indikatoren für weitere Dimensionen eines generalisierten Vermögenskonzepts entwickeln: reproduzierbares intangibles Vermögen, Humankapital, natürliches Vermögen und Ressourcen, "soziales" und "politisches" Vermögen. Hier wird die Grenze dessen, was der Sachverständigenrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags leisten kann, bald erreicht sein. Es wäre aber auf jeden Fall lohnend, einige Analysen über die Zusammenhänge von kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Veränderungen und längerfristigen Auswirkungen auf den "Vermögensbestand" (z.B. auch die Bildungsqualifikation) anzufügen.

Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob der Sachverständigenrat seine bisher im wesentlichen kurzfristig orientierte Berichterstattung nicht durch eine langfristige, in größeren Zeitabschnitten vorzunehmende Lageanalyse ergänzt. So könnte man z.B. daran denken, alle fünf oder zehn Jahre (z.B. zum 10. Jahrestag des ersten Gutachtens) Periodenberichte zu geben, in denen solche sozialen Indikatoren, die sich nur allmählich verändern, einen angemessenen Platz finden können.

Die Entwicklung derartiger sozialer Indikatoren würde keineswegs alle Wünsche an ein umfassendes und integriertes System sozialer Indikatoren befriedigen. Immerhin könnten aber auf diese Weise einerseits Lücken in der Gesamtrechnung überbrückt werden, andererseits neue, in der Gesamtrechnung nicht erfaßbare Dimensionen erschlossen werden.

VII Alternativen für die Institutionalisierung einer Sozialberichterstattung

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, daß im Rahmen der Aufgaben des Sachverständigenrats eine Änderung und Ergänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, sowie die Entwicklung einiger auf die gesamtwirtschaftlichen Zielgrößen bezogener sozialer Indikatoren sinnvoll ist. Hiermit allein ist aber das langfristig anstehende Problem einer regelmäßigen und umfassenden Sozialberichterstattung nicht lösbar. Auch könnten einige der hier angeschnittenen Aufgaben bei anderen Institutionen angesiedelt werden, wenn diese existierten. Es erscheint daher sinnvoll, darüber nachzudenken, welche Alternativen sich für eine längerfristig orientierte Konzeption der Sozialberichterstattung ergeben, in die auch die Tätigkeit des Sachverständigenrats einbezogen ist.

- 1) Zunächst wäre es denkbar, das Gebiet der Sozialberichterstattung der Regierung zu überlassen. Offensichtlich ist in absehbarer Zeit ohnehin damit zu rechnen, daß die Regierung ein Indikatorensystem entwickeln wird. Der Sachverständigenrat hätte dann die Möglichkeit, auf die hier vorhandenen Indikatoren zurückzugreifen.
- 2) Wenn man sich vergegenwärtigt, daß soziale Indikatoren auch zur Erfolgskontrolle der Regierung dienen, dann ist diese erste Alternative nicht unbedenklich. Die Ermittlung sozialer Indikatoren durch eine unabhängige Institution wäre vorzuziehen. Eine zweite Alternative bestünde also darin, die Sozialberichterstattung von der amtlichen Statistik besorgen zu lassen. Das würde freilich erfordern,

daß die amtliche Statistik sich neben der Erhebung und Aufbereitung stärker als bisher um die notwendigerweise problematische Interpretation von Daten bemüht.

- 3) Die nächste Alternative würde an der Konstruktion des Sachverständigenrats anknüpfen. Der Sachverständigenrat wäre durch Sozialwissenschaftler, die nicht Ökonomen sind, zu erweitern und würde mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes eine unabhängige Sozialberichterstattung vornehmen. In diesem Falle wäre der Aufgabenkatalog des Gesetzes erheblich auszudehnen. Für diese Alternative spricht, daß ökonomische Tatbestände als soziale Tatbestände interpretiert werden sollten und daß eine Trennung in einen "sozialen" und einen "gesamtwirtschaftlichen" Sachverständigenrat diesen Sachzusammenhang zerreißen würde.
- 4) In einer weiteren Alternative wäre ebenfalls am Modell des Sachverständigenrats anzuknüpfen. Allerdings würde neben den existierenden "gesamtwirtschaftlichen" Sachverständigenrat ein "sozialer" Sachverständigenrat treten. Auch auf diese Weise könnte die Unabhängigkeit der Sozialberichterstattung gewährleistet werden. Zwar würden hier, wie schon erwähnt, soziale und ökonomische Sachverhalte auseinandergerissen, andererseits würde eine Erfolgskontrolle, die von der Einsicht in sogenannte ökonomische Notwendigkeiten losgelöst ist, vermutlich zu einer kritischeren Beurteilung gesamtgesellschaftlicher Leistungen führen.

Auf der Basis dieser Überlegungen fällt es uns schwer, zwischen dem dritten und vierten Modell zu entscheiden. Beide Modelle erscheinen den ersten beiden Alternativen überlegen. Langfristig wird sich das Problem der Sozialberichterstattung in der Bundesrepublik sicher nur durch weitreichende institutionelle Innovationen lösen lassen. Bis dahin erscheint es jedoch sinnvoll, wenn der Sachverständigenrat auf der Basis der oben (Abschnitte V und VI) gemachten Vorschläge eine auf seine Aufgaben bezogene Sozialberichterstattung in Angriff nimmt.

Anhang I

Das O.E.C.D.-Program of Work on Social Indicators

Der O.E.C.D.-Ministerrat hat 1970 beschlossen, die Organisation möge der Frage größere Aufmerksamkeit widmen, "wie der aus dem Wachstumsprozeß resultierende zusätzliche Wohlstand besser gesteuert werden könnte zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse". Zu diesem Zweck soll ein Informationssystem (Soziale Indikatoren) zur Identifikation und Messung der Lebensqualität entwickelt werden. Das Projekt wird von der Social Affairs Division in drei Schritten durchgeführt: (1) Bestimmung von zentralen Zielbereichen der Lebensqualität (primary goal areas). (2) Bestimmung spezifischer Aufgaben innerhalb dieser Zielbereiche (areas of social concern). (3) Entwicklung sozialer Indikatoren zur Messung der Leistungen und Defizite innerhalb der einzelnen Aufgaben.

Die erste Phase ist inzwischen abgeschlossen; die zweite Phase soll 1973 beendet werden. Die Vertreter der 23 Mitgliedsländer haben sich auf folgende zentrale Zielbereiche (einschließlich einer ersten Auswahl spezifischer Aufgaben) geeinigt:

1. Personal Health and Safety
Longevity; Physical and Mental Illness and Disability (by major cause); Health, Vitality and Vigour in a positive sense.
2. Personal Development and Intellectual and Cultural Enrichment Through Learning
Equality of Educational Opportunity; Contribution to Quality of Social Life and to Values of Society; Satisfying Manpower Requirements.
3. Occupational Development and Satisfaction (The Person as Worker)
Employment; Wages and Earnings; Work Satisfaction.
4. Time and Leisure (The Person's Basic Resource)
Distribution of Time among Major Uses; Leisure Activity Patterns; Leisure Satisfaction (Counterpart of Work Satisfaction; Self-fulfillment through Non-Work Activities).
5. Command over Goods and Services (The Person as Consumer)
Total Consumption (collective plus private); Distribution of Income; The Impoverished; Assurance of Income (Public and Private Income Maintenance Systems); Security of Savings and Other Assets; Consumer Satisfaction.
6. The Physical Environment
Natural Environment (noise; air, land, water, pollution and ecological balance in general); Housing and Community; Other Man-Made Environment (e.g. Transportation).
7. The Social Environment
 - a) Demographic Concerns (population as the frame of all social concern, whose well-being is the ultimate goal): growth, concentration and crowding, dependency, its physical and mental quality.
 - b) The Individual in Relation to Society:
 - i. his perceptions: alienation vs. confidence in institutions and processes;
 - ii. his behaviour: anti-social manifestations (crime, delinquency, drug addiction, alcoholism, etc.);
 - iii. his social mobility and options.
 - c) The Quality of Inter-Group Relations: accomodation and restraint vs. bitterness and conflict, e.g. (1) labour management; (2) group discrimination, race, nationality, sex; (3) producers - dependants (e.g. retirees, disabled, young).
8. The Political Environment (National and International)
Basic Freedoms; Legal Rights.

Anhang II

Ausgewählte Literatur (insoweit sie explizit oder implizit im Text verwendet wurde)

1) Zur Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

United Nations, A System of National Accounts. Studies in Method, Series F, No. 2, Rev 3, New York 1968.

A. W. Sametz, "Production of Goods and Services: The Measurement of Economic Growth", in: Sheldon/Moore (Hrsg.), Indicators of Social Change, New York 1968.

United Nations, Economic and Social Council, The Proposed Balance Sheet and Revaluation Accounts of the System of National Accounts (SNA), Report of the Secretary General, 1969.

R. Stone, "An Integrated System of Demographic, Manpower and Social Statistics, and its Links with the System of National Economic Accounts", Memorandum E/Cn.3/394, United Nations, Economic and Social Council, 1970.

T. F. Juster, "A Framework for the Measurement of Economic and Social Performance", National Bureau of Economic Research, New York 1971.

G. Bombach, "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung - Antiquierte Methoden", in: Wirtschaftswoche 26 (1972), Nr. 25, S. 35-39.

2) "Qualitatives Wachstum" und "Lebensqualität"

E. J. Mishan, The Costs of Economic Growth, London 1967.

R. U. Ayres und A. V. Kneese, "Production, Consumption, and Externalities", in: American Economic Review 59 (1969), S. 282-297.

National Goals Research Staff, Toward Balanced Growth. Quantity with Quality, Washington 1970.

H. P. Widmaier, "Aspekte einer aktiven Sozialpolitik: Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen", in: Sanmann (Hrsg.), Zur Problematik der Sozialinvestitionen, Berlin 1970.

G. Bombach, "Konsum oder Investition für die Zukunft", Dokument P 12, Referate der 4. Internationalen Arbeitstagung der IG Metall: Aufgabe Zukunft - Verbesserung der Lebensqualität, 1972, hektographiert.

W. Zapf, "Zur 'Messung' der 'Lebensqualität'", Zeitschrift für Soziologie 1 (1972), Heft 4.

3) Ökonomische und soziale Indikatoren

- R. A. Bauer (Hrsg.), Social Indicators, Cambridge, Mass. 1966.
- E. B. Sheldon und W. E. Moore (Hrsg.), Indicators of Social Change, New York 1968.
- H.-J. Krupp, Theorie der personellen Einkommensverteilung. Allgemeine Grundzüge und verteilungspolitische Simulationen, Berlin 1968.
- U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Toward a Social Report, Washington 1969.
- E. B. Sheldon und H. E. Freeman, "Notes on Social Indicators: Promises and Potential", in: Policy Sciences 1 (1970), S. 97-111.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation, Bonn 1971 und 1972.
- H.-J. Krupp, "Probleme der Messung des Integrationseffekts von Infrastrukturinvestitionen", in: Arndt/Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971.
- W. Blesl und H.-J. Krupp, "Sozioökonomische Struktur, Einkommenshöhe und Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland 1962", in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 185 (1971), Heft 3.
- A. Krafft, H. Sandres, P. R. Straumann, H. P. Widmaier (im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft), Hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Bundesrepublik bis 1980, Bonn 1971, hektographiert.
- W. Zapf (Hrsg.), Arbeitskonferenz Soziale Indikatoren. Berichte und Diskussionen, Frankfurt 1972, hektographiert.
- A. Shonfield und S. Shaw (Hrsg.), Social Indicators and Social Policy, London 1972.
- W. Zapf, "Soziale Indikatoren", in: G. Albrecht et al. (Hrsg.), Soziologie. René König zum 65. Geburtstag, Opladen 1972.