

Bundesregierung nimmt neu Maß

Im Rahmen ihrer Strategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ hat die Bundesregierung einen umfangreichen Bericht zur Lebensqualität vorgelegt.

Am 26. Oktober hat das Kabinett den Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland verabschiedet. Damit kommt die Bundesregierung dem Auftrag des Koalitionsvertrages nach und legt eine breite Bestandsaufnahme zur Lebensqualität in Deutschland vor. Der Bericht präsentiert 46 Indikatoren, die in zwölf Dimensionen des guten Lebens gegliedert sind. Die Ergebnisse basieren auf einem breiten und ergebnisoffenen Bürgerdialog.



Dass Wirtschaftswachstum eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ein gutes Leben darstellt, ist keine neue Erkenntnis. So wurde bereits im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz des Jahres 1968 das Wirtschaftswachstum als eines von mehreren wirtschaftspolitischen Zielen verankert, die zum Teil im Konflikt zueinander stehen und deshalb schwer gleichzeitig zu erreichen sind. Doch auch die Kombination mehrerer makroökonomischer Kennzahlen, wie sie etwa im so genannten magischen Viereck angelegt ist, vermag allein kein umfassendes Bild der Lebenslage einer Gesellschaft zu vermitteln und war auch nie darauf ausgerichtet. Im Zuge der 1970er und 1980er Jahre traten zudem deutlich fundamentalere Konflikte, etwa zu sozialen und ökologischen Zielen, in den Vordergrund sowohl der politischen als auch der sozialwissenschaftlichen Debatten. Aus dieser Zeit stammen nicht nur zahlreiche Sozialindikatoren, sondern auch die Grundlagen der heutigen Umweltberichterstattung. Trotz zahlreicher neuer Ansätze der Wohlfahrtsmessung konnte sich in Deutschland aber kein Konzept in Form eines regierungsamtlichen Wohlstandsberichts durchsetzen.

Jenseits des Bruttoinlandsprodukts

Seit den späten 2000er Jahren hat die Debatte zur Messung von Lebensqualität und Fortschritt erneut Fahrt aufgenommen, wobei die Höhe des Wirtschaftswachstums wieder als Kristallisationspunkt dient. Die Finanzmarkt- und Schuldenkrise der Jahre 2008 und 2009 und die in vielen Ländern zunehmende materielle Ungleichheit haben die Diskussion zusätzlich befeuert. Für Teile der Öffentlichkeit stellt sich die Frage, ob zusätzliches Wirtschaftswachstum in entwickelten Volkswirtschaften überhaupt noch zur Lebensqualität beiträgt. Viele betonen die mittel- und langfristigen ökologischen Folgen eines allein auf Wirtschaftswachstum fokussierten Wohlstandsmodells und sehen es als notwendig an, dass neben dem materiellen Wohlstand andere Aspekte wie Gesundheit, Bildungschancen, Zugang zu kulturellen Gütern, Freiheit oder sozialer Zusammenhalt systematisch gemessen und stärker berücksichtigt werden. Eine derart differenzierte Wohlfahrtsmessung mache es möglich, das Wirtschaftswachstum nachhaltiger und inklusiver auszurichten. Dies entspricht auch der Position vieler internationaler Institutionen, allen voran der Organisation



für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Vereinten Nationen (VN), der Weltbank und der Europäischen Kommission.

Auch in Deutschland hat das Thema Lebensqualität in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Zwischen 2011 und 2013 diskutierte die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ die Frage einer zeitgemäßen Wohlfahrtsmessung intensiv und legte einen umfangreichen Schlussbericht vor. Neben vielen grundsätzlichen und fachlichen Erwägungen schlug die Kommission ein System zur Messung des gesellschaftlichen Wohlstands vor, die „W3-Indikatoren“. Dieser Indikatorensatz ordnet zehn Indikatoren drei Wohlfahrtsdimensionen zu: einer materiellen, einer sozialen und einer ökologischen Dimension. Der Bundestag forderte die Bundesregierung auf, zu prüfen, inwiefern die Ergebnisse der Enquete-Kommission in ihr bestehendes Berichtswesen eingepasst werden können.

Mit der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ rückt die Bundesregierung die Lebensqualität in den Fokus ihres Regierungshandelns und kommt dem Ersuchen der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ und des Bundestages nach. Dabei versteht die Bundesregierung Lebensqualität

als Leitbegriff einer Politik, die ökonomische, soziale und ökologische Ziele gleichzeitig verfolgt. Der am 26. Oktober vom Bundeskabinett verabschiedete Bericht zur Regierungsstrategie zielt darauf, die unterschiedlichen Aspekte von Lebensqualität in ihren sich positiv verstärkenden wie konkurrierenden Wechselbeziehungen sichtbar zu machen. Aus einer wirtschaftspolitischen Perspektive bedeutet dies, die Qualität des Wirtschaftswachstums noch stärker in den Blick zu nehmen. So gilt es im Interesse der gesellschaftlichen Lebensqualität neben einem angemessenen quantitativen Wirtschaftswachstum auch ein qualitativ hochwertigeres, weil inklusiveres oder ökologisch tragfähigeres Wirtschaftswachstum anzustreben (s. Jahreswirtschaftsbericht 2016, S. 61ff.).

Bundesregierung geht bei der Auswahl der Indikatoren neue Wege

Doch an welchen Kennzahlen jenseits des Bruttoinlandsproduktes sollte sich die Politik genau orientieren? Klar ist, dass es keinen abgeschlossenen, feststehenden Katalog von Wohlfahrtsdimensionen und Kriterien, die für eine ganze Gesellschaft und alle ihre Mitglieder relevant sind, geben kann. Was konkret unter Lebensqualität verstanden wird, ist abhängig von der jeweiligen Zeit und von individuellen Präferenzen. Um die wesentlichen Aspekte zu identifizieren, die die Lebensqualität der Gesellschaft heute ausmachen,

war es wichtig, die Bürgerinnen und Bürger in die Auswahl der Indikatoren eng miteinzubeziehen. Die Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ stellte daher einen halbjährigen Konsultationsprozess an den Anfang des Projektes.

Um mit möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern in einen Dialog zum Thema Lebensqualität zu treten, hat die Bundesregierung eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen um Unterstützung gebeten. Insgesamt konnten zwischen April und Oktober 2015 in allen Bundesländern, in Großstädten ebenso wie in vielen kleineren Gemeinden, über 200 Bürgerdialoge durchgeführt werden. Zudem konnten sich die Bürgerinnen und Bürger über die Webseite www.gut-leben-in-deutschland.de beteiligen und individuelle Antworten auf die Leitfragen des Dialogs geben: „Was ist Ihnen persönlich wichtig im Leben?“ und „Was macht Ihrer Meinung nach Lebensqualität in Deutschland aus?“. Auch über Postkarten und Coupons, die bei Großveranstaltungen verteilt oder auflagenstarken Zeitschriften beigelegt wurden, war eine Teilnahme möglich. Insgesamt haben sich rund 15.750 Menschen am Bürgerdialog über die Lebensqualität in Deutschland beteiligt. Wenngleich dieser Ausschnitt der Gesellschaft nicht im streng wissenschaftlichen Sinne als repräsentativ für die gesamte Gesellschaft gelten darf, so geben die Ergebnisse doch einen guten Einblick und setzen den Grundstein für zukünftige, ggf. repräsentativere Erhebungen.

Was sagen die Bürgerinnen und Bürger?

Für viele Beobachter dürften die Ergebnisse des Bürgerdialogs nicht allzu überraschend ausgefallen sein. Was es zu einem guten Leben braucht, liegt eigentlich auf der Hand: Frieden, Gesundheit, einen guten und sicheren Arbeitsplatz. Auch ein stabiles Netz aus Freunden und Familie und ein gewisses Maß an finanziellem Wohlstand sind zweifellos grundlegend für ein erfülltes Leben. Aber genau darin, in der expliziten Benennung von Themen und Präferenzen liegt der Mehrwert des Berichts. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die im Bürgerdialog besonders häufig genannten Aspekte von Lebensqualität.

Abgesehen von einigen Themen, die aufgrund der aktuellen Ereignisse des Jahres 2015 besonders intensiv diskutiert wurden (z. B. Willkommenskultur und Integration), stimmen die Inhalte und auch die relative Häufigkeit der Nennungen im Wesentlichen mit repräsentativen Befragungen, wie sie etwa im Rahmen des Sozioökonomischen Panels durchgeführt werden, überein. Aus einer wirtschaftspolitischen Perspektive erscheint bemerkenswert, dass die Bürger der Wirtschaft bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung zwar wenig Bedeutung beimessen, wohingegen Aspekte wie die Höhe der Bezahlung, der Zugang zu Gesundheitsleistungen, der Wohnraum und die Sicherheit der Arbeitsplätze als sehr relevant empfunden werden. Die teils kriti-

Abbildung 1: Häufig genannte Aspekte im Bürgerdialog



sche Haltung der Öffentlichkeit gegenüber dem Ziel des Wirtschaftswachstums, aber auch gegenüber konkreten wirtschaftspolitischen Projekten dürfte somit in Teilen schlicht der Abstraktheit der volkswirtschaftlichen Kennzahlen bzw. der zugrunde liegenden Prozesse geschuldet sein.

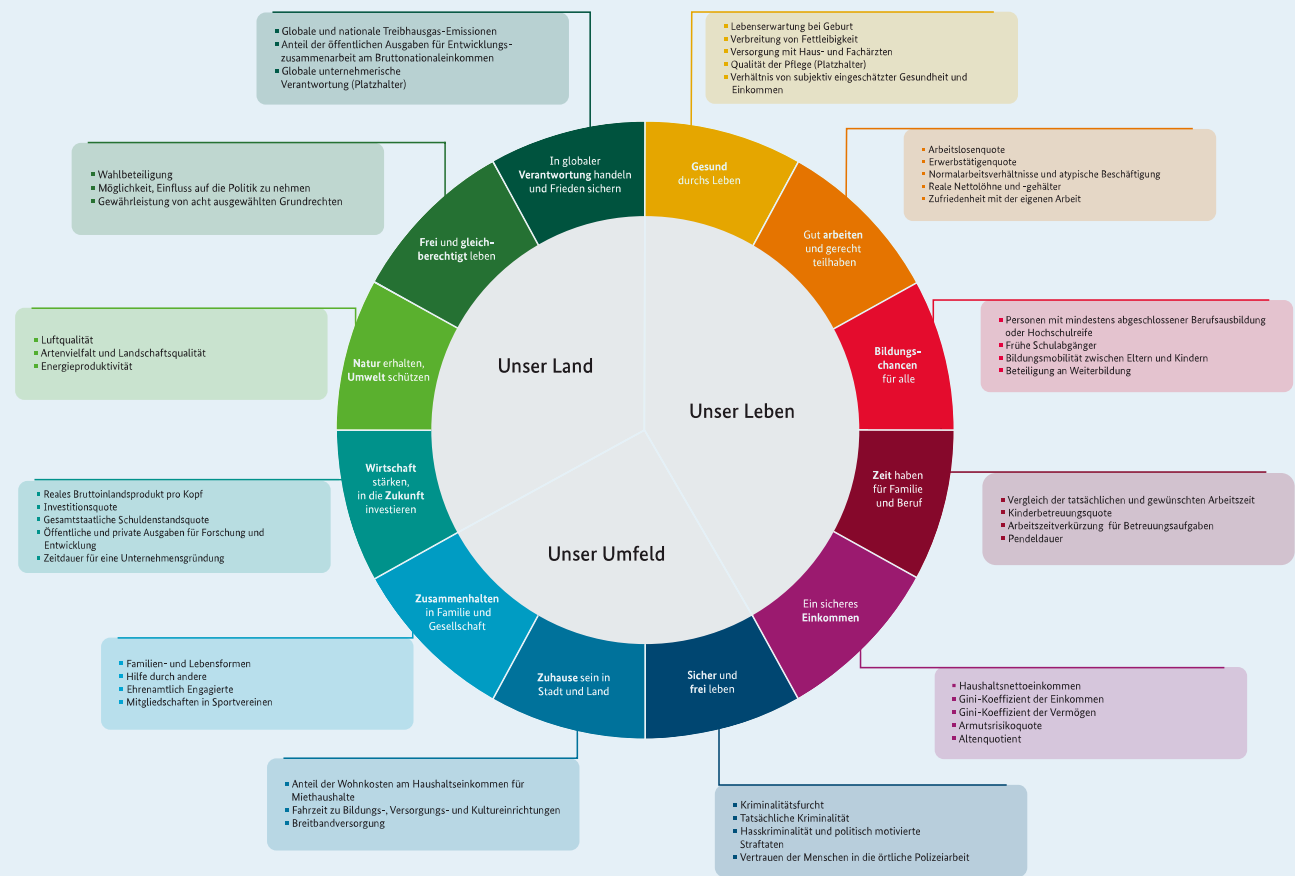
Zwölf Dimensionen, 46 Indikatoren

Auf der Basis der Ergebnisse des Bürgerdialogs hat die Bundesregierung – angereichert durch Forschungsergebnisse und unter Berücksichtigung bestehender Berichts- und Indikatoren-Systeme – zwölf Dimensionen der Lebensqualität und 46 Indikatoren ausgewählt. Die zwölf Dimensionen lassen sich in die Bereiche der unmittelbaren Lebensumstände („Unser Leben“), der Lebenswelt der Menschen („Unser Umfeld“) und in die nationalen und globalen Rah-

menbedingungen gliedern („Unser Land“). So fallen in den Bereich „Unser Leben“ etwa die Gesundheit, die Erwerbsarbeit oder die Einkommenssituation der Menschen, also Dimensionen, die direkt auf die Ebene der einzelnen Personen bzw. Haushalte angesiedelt werden können (s. Abbildung 2).

Zentrales Auswahlkriterium für die Indikatoren war der Blick der Bürgerinnen und Bürger auf das, was Lebensqualität für sie selbst, aber auch für die Gesellschaft als Ganzes bedingt. Insofern ging es vor allem darum, Indikatoren auszuwählen, die sich durch eine gewisse Bürger- und Alltagsnähe auszeichnen. Daher verzichtet der Bericht weitgehend auf so genannte Input-Indikatoren, d. h. Messgrößen, die finanzielle Aufwendungen für bestimmte Zwecke und nicht die erzielten Ergebnisse erfassen. Exemplarisch lässt sich dies an den Indikatoren zum Lebensumfeld illustrieren. So sind beispielsweise die Ausgaben des Bundes für die Ver-

Abbildung 2: Indikatoren



Die genaue Operationalisierung der einzelnen Inhalte kann den jeweiligen Kapiteln des Berichts entnommen werden.

Quelle: Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland



kehrinfrastruktur eine mögliche Messgröße für Mobilität. Für die Bürgerinnen und Bürger ist jedoch entscheidend, wie gut wichtige Bildungs-, Versorgungs- und Kultureinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem eigenen Fahrzeug erreicht werden können. Nicht immer standen Daten zur Verfügung, um das Kriterium der Bürgernähe zu erfüllen. Teils war diese Perspektive auch nicht die aussagekräftigste für ein Thema. Ein grundsätzlicher Wechsel hin zur Perspektive der Bürgerinnen und Bürger ist gegenüber vorhandenen Berichts- und Indikatoren-Systemen aber erkennbar.

In der großen Mehrzahl der Fälle wurden objektiv messbare Indikatoren verwendet. Vereinzelt wurden aber auch subjektive Indikatoren, die die individuellen Wahrnehmungen befragter Bürgerinnen und Bürger wiedergeben, herangezogen, etwa beim Thema der inneren Sicherheit (Indikator Kriminalitätsfurcht). Für die meisten Inhalte, die den Bürgerinnen und Bürger wichtig waren, konnte eine Operationalisierung durch bestimmte Indikatoren vorgenommen werden. In zwei Fällen stehen Platzhalter für wichtige Aspekte von Lebensqualität, zu denen derzeit noch keine geeigneten Messgrößen vorliegen (Qualität der Pflege und globale unternehmerische Verantwortung).

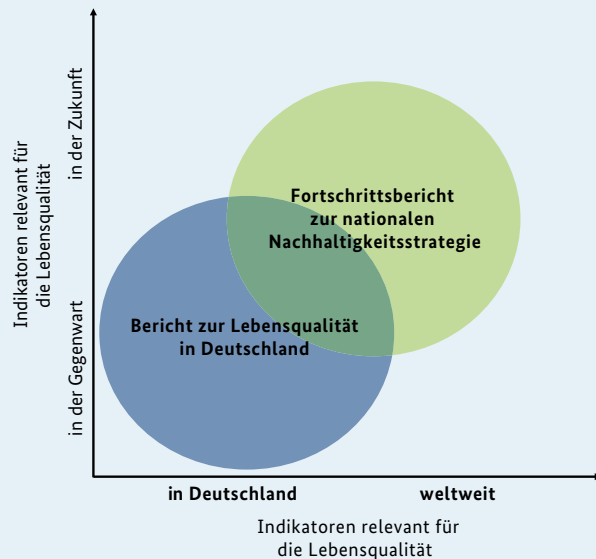
Alle Dimensionen und Indikatoren stehen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander, d. h. die Bundesregierung nimmt bewusst keine Hierarchisierung, Gewichtung oder Aggregation vor. Dies führt auch dazu, dass der Bericht keine gesamtheitlichen Aussagen zum Stand der Lebensqualität in Deutschland enthält. Es findet also weder ein

Vergleich der allgemeinen Lebensqualität über die Zeit noch mit anderen Nationen statt. Um konkrete politische Handlungsbedarfe zu ermitteln, ist es aber ohnehin zweckmäßiger, einzelne Aspekte von Lebensqualität im Zeitablauf zu beobachten bzw. international zu vergleichen.

Einige Querschnittsthemen betreffen mehr als eine Dimension von Lebensqualität. Dazu gehören Freiheit, Gerechtigkeit, die Gleichstellung von Frau und Mann, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, regionale Unterschiede der Lebensqualität in Stadt und Land sowie das Thema der Nachhaltigkeit. Diese Querschnittsthemen werden im vorliegenden Bericht einerseits durch die soziodemografische Differenzierung zahlreicher Indikatoren abgebildet. Beispielsweise werden bei der Erwerbstätigkeit und mehreren Bildungsindikatoren Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden. Andererseits gibt es auch einige Indikatoren, die einzelne Querschnittsthemen direkt aufgreifen, beispielsweise die Bildungsmobilität zwischen Generationen.

Die Gesamtschau über das Indikatoren-System macht thematische Schnittstellen und inhaltliche Zusammenhänge deutlich und ermöglicht eine sorgfältige Situationsanalyse sowie fundierte Diskussion über vordringliche Handlungsfelder. Dies gilt insbesondere deshalb, weil einige Indikatoren in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Maßnahmen, die sich positiv auf einen Indikator auswirken, können einen anderen Indikator negativ beeinflussen. Zudem ist die Gewichtung von Bedürfnissen in einer Gesellschaft Teil des demokratischen Prozesses.

Abbildung 3: Zum Verhältnis zwischen dem Bericht zur Lebensqualität und dem Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung



Quelle: BMWi

Noch'n Bericht? – Beziehung zur Nachhaltigkeitsstrategie

Der Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland stellt nicht nur eine in seiner Komposition originäre und weitreichende Bestandsaufnahme wesentlicher Wohlfahrtsindikatoren dar, er ist auch sehr bürgernah aufbereitet und somit für ein breites Publikum zugänglich. Er zeigt viele thematische Schnittstellen auf und spiegelt die wachsende Komplexität der Herausforderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wider. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer engen ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Zwar werden viele Inhalte in vielen themenspezifischen Berichten der Bundesregierung detaillierter und ausführlicher dargelegt. Der nunmehr vorliegende Bericht trägt jedoch dazu bei, die Vielzahl der politischen Ziele und auch die damit einhergehenden Konflikte aufzuzeigen. Darüber hinaus macht der Bericht deutlich, dass die Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland nicht allein auf wirtschaftliches Wachstum – eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts – gerichtet ist, sondern Lebensqualität und Wohlstand der Bevölkerung breit in den Blick nimmt. Dabei gibt der Bericht einen guten Überblick über wesentliche Orientierungsgrößen und Politikbereiche. Im Idealfall können die enthaltenen Indikatoren auch dazu beitragen, den Erfolg von Maßnahmen messbarer zu machen. Nicht zuletzt soll durch den Bericht der gesellschaftliche Diskurs über die Lebensqualität in Deutschland weiter angeregt und verstetigt werden.

Der Bericht zur Lebensqualität enthält Parallelen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung der Bundesregierung. So entsprechen viele Indikatoren des Berichts zur Lebensqualität in Deutschland den Indikatoren, anhand derer die Bundesregierung die nachhaltigen Entwicklungsziele der VN im nationalen Kontext konkretisiert. Wesentliche Unterschiede ergeben sich aber daraus, dass der Bericht zur Lebensqualität in Deutschland vornehmlich Indikatoren enthält, die Auskunft über das Leben im „Hier und Jetzt“ geben, wohingegen die Nachhaltigkeitsberichterstattung naturgemäß Indikatoren verwendet, die entweder stark zukunftsgerichtet sind oder stärker in den Kontext internationaler bzw. globaler Herausforderungen gestellt werden (s. Abbildung 3).

Beide Perspektiven sind zweifellos wichtig und notwendig, um kurzfristige politische Antworten zu vermeiden. Die Bundesregierung hat durch den Bericht zur Lebensqualität einen neuartigen und vielversprechenden Beitrag zur Diskussion um Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt geleistet.

Details zu den **Ergebnissen des Bürgerdialogs** sowie Hintergrundinformationen enthält die **Dokumentation** zur Regierungsstrategie. Eine weitere Vertiefung ermöglicht der **Abschlussbericht** der wissenschaftlichen Auswertung des Bürgerdialogs.

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Themen Lebensqualität, Dialogprozesse und Indikatoren-Forschung bieten die **Beiträge des wissenschaftlichen Beirats der Regierungsstrategie**. Sie beleuchten den historischen Hintergrund der Diskussion und zeigen, wie vielschichtig und komplex die Erfassung und Messung von Lebensqualität ist.

Die Links zur Dokumentation, zum Abschlussbericht sowie zu den Beiträgen des wissenschaftlichen Beirats finden sich unter: www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/ueber-den-bericht

Ein **digitaler Bericht und das Indikatoren-System** findet sich auf der Webseite www.gut-leben-in-deutschland.de. Beide laden zur aktiven Nutzung ein, auch auf mobilen Endgeräten.

Kontakt: Johannes Vatter
Referat: Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik