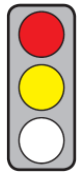


Stand: 30.11.2009

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission will zusätzlich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) neue Indikatoren entwickeln, die über die Messung der wirtschaftlichen Aktivität hinausgehen und auch ökologische und soziale Aspekte berücksichtigen.

**Betroffene:** Alle Sektoren der Volkswirtschaft, Statistikbehörden, Politiker und Journalisten.



**Pro:** Die Kommission bekennt sich zum BIP und will dieses offenbar nicht – wie bisweilen diskutiert – mit sozialen und ökologischen Werten „aufweichen“.

**Contra:** (1) Die Verwendung der vorgeschlagenen Sozialindikatoren könnte die Politik dazu veranlassen, in die Lebensgestaltung der Bürger einzugreifen.

(2) Der praktische Nutzen der vorgestellten Umweltindikatoren ist nicht ersichtlich.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2009) 433** vom 20. August 2009: **Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel**

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand und Ziel der Mitteilung

- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der mittels offizieller Statistiken in Geldeinheiten gemessene Wert aller in einem Jahr in einer Volkswirtschaft hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Die prozentuale Veränderung des BIP weist das jährliche Wirtschaftswachstum aus.
- Die Kommission bezeichnet das BIP zwar als den „besten einzelnen Messwert“, um die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu bestimmen. Nach ihrer Meinung aber „spricht vieles dafür“, das BIP mit Indikatoren „zu ergänzen“. Denn auch soziale und ökologische Aspekte haben „entscheidende Bedeutung für das Wohlergehen der Menschen“, bleiben aber in der jetzigen BIP-Berechnung unberücksichtigt. (S. 11)
- In der Mitteilung stellt die Kommission Maßnahmen vor, die unter Mitwirkung von „Interessengruppen und Partnern“ zur Entwicklung „umfassenderer Indikatoren“ als dem BIP führen sollen. Hierdurch will die Kommission „eine zuverlässigere Wissensgrundlage für eine bessere öffentliche Diskussion und eine sachgerechtere Entscheidungsfindung schaffen.“ (S. 2–3).
- Die Politik soll sich künftig auf Daten stützen können, die „genau, zeitnah und von der Öffentlichkeit akzeptiert“ sind sowie „allen wichtigen“ Aspekten Rechnung tragen (S. 11, Hervorhebung der Kommission).
- Die Kommission schlägt konkret die Entwicklung neuer sozialer und ökologischer Indikatoren vor. Sie weist darauf hin, dass die Indikatoren „entscheidende Kommunikationsmittel“ sein können, wenn sie „wichtige Fragen in einer einzigen Zahl zusammenfassen“ (S. 5).

#### ► Neue Sozialindikatoren

- Die Kommission weist darauf hin, dass das „Wohlergehen“ und die Lebensqualität der Bürger etwa durch Einkommen, öffentliche Dienstleistungen, Gesundheit, Freizeit, Wohlstand und Mobilität („Input-Faktoren“) positiv beeinflusst werden. Sie stellt fest, dass
  - Indikatoren zur Messung der Input-Faktoren für „die Regierungen wie für die EU“ wichtig sein können,
  - Indikatoren, die das „Wohlergehen“ und die Lebensqualität der Bürger direkt zu messen versuchen, bereits „zunehmend tragfähige Messwerte“ liefern, sieht hier aber noch weiteren Forschungsbedarf (S. 7).
- Nach Auffassung der Kommission ist es das Ziel der EU, Unterschiede zwischen den Regionen sowie „den gesellschaftlichen Gruppen abzubauen“ (S. 7). Sie arbeitet derzeit an Indikatoren, die den „gleichberechtigten Zugang“ zu „hochwertigem“ Wohnraum, Verkehrsmitteln sowie weiteren Dienstleistungen und Infrastrukturen messen, die für die volle Teilnahme am gesellschaftlichen Leben „unverzichtbar“ sind (S. 8).

#### ► Neue Umweltindikatoren

- Die Kommission will einen „Indikator für die Umweltbelastung in der EU“ kreieren und eine „Pilotfassung“ 2010 vorstellen. In ihm zusammengefasst werden sollen Klimawandel und Energieverbrauch, Natur und Artenvielfalt, Luftverschmutzung und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit, Wasserverbrauch und Wasserverschmutzung sowie Abfallerzeugung und Ressourcenverbrauch. Er soll jährlich, später ggf. gleichzeitig mit dem BIP veröffentlicht werden.
- Obwohl die EU bereits Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung verwendet, ist die Kommission wegen verspäteter und unzureichender Informationen mit diesen unzufrieden. Sie will daher gemeinsam mit

den Mitgliedstaaten einen „Anzeiger für nachhaltige Entwicklung“ kreieren und eine „Pilotfassung“ 2009 vorstellen. Dieser soll insbesondere

- die Grenzen der natürlichen Ressourcen berücksichtigen, sowohl in Bezug auf deren Vorkommen als auch auf deren Fähigkeit, Schadstoffe aufzunehmen, sowie
- Politikern „Kipp-Punkte“ aufzeigen, d. h. Umweltgrenzwerte, bei deren Überschreiten mit gravierenden negativen und unumkehrbaren Auswirkungen zu rechnen ist. Die Kipp-Punkte sollen regelmäßig aufgrund von Forschungsergebnissen aktualisiert werden.
- Die Kommission weist auf die Möglichkeit hin, einen umfassenden „Indikator für die Umweltqualität“ zu entwickeln. Dieser könnte die Zahl der EU-Bürger aufzeigen, die in einer gesunden Umwelt leben.
- Die Kommission kündigt an, auch an „Indikatoren für die Umweltauswirkungen außerhalb der EU“ mitzuarbeiten, etwa zur Überwachung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen außerhalb Europas.

#### ► **Größere Zeitnähe der Indikatoren**

Da Entscheidungsträger schnell auf neue Entwicklungen reagieren müssen, benötigen sie nach Auffassung der Kommission angemessene und aktuelle Informationen, „auch wenn dies teilweise auf Kosten der Genauigkeit geht“ (S. 6). Die Kommission beklagt, dass Sozial- und Umweltdaten oftmals nicht genau so schnell vorliegen, wie etwa BIP- oder Arbeitsmarktdaten. Sie will dies ändern:

- Für soziale Indikatoren sollen Möglichkeiten geprüft werden, die Ergebnisse von Sozialerhebungen wie derjenigen der Gemeinschaft über Arbeitskräfte („European Labour Force Survey“) in weniger als sechs Monaten zu veröffentlichen, sofern dies „wirtschaftlich sinnvoll“ ist (S. 7).
- Für ökologische Indikatoren sollen die Möglichkeiten für eine zeitnahe Messung ausgeschöpft werden, die Satelliten, automatisierte Messstationen sowie das Internet bieten.
  - Die Kommission nennt als Beispiel das Gemeinsame Umweltinformationssystem (Shared Environmental Information System, SEIS), das Daten über das Internet zeitnah EU-weit zur Verfügung stellt.
  - Die Kommission verweist zudem auf Vorhaben der Europäischen Umweltagentur (EUA) sowie des Europäischen Statistikamts (Eurostat), kurzfristige Vorhersagen („now-casting“) zur Gewinnung von zeitnäheren Daten heranzuziehen.

#### ► **Einbeziehung sozialer und ökologischer Anliegen in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen**

- Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) ist ein statistisches Rechensystem, mittels dessen die Entstehung, Verteilung und Verwendung des BIP aufgezeigt werden kann. Auf EU-Ebene existiert das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) [Verordnung (EG) Nr. 2223/96].
- Die Kommission ist der Auffassung, dass als „Grundlage für eine in sich stimmige Politik“ neben wirtschaftlichen „systematisch“ auch soziale und ökologische Fragestellungen in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einbezogen werden müssen (S. 9).
- Die Kommission kündigt an, dass sie „wichtige“ soziale Indikatoren, die das ESGV bereits heute zur Verfügung stellt (z. B. das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte), „verstärkt anwenden“ wird (S. 11).
- Für eine umweltökonomische Gesamtrechnung will die Kommission Anfang 2010 einen Rechtsrahmen vorlegen. Dieser soll ermöglichen, dass bis 2013 der Politik „ökologische Aspekte“ „in vollem Umfang“ zur Verfügung stehen. Die umweltökonomische Gesamtrechnung soll beinhalten:
  - physische Rechnungen, etwa zu Luftemissionen, zum Energieverbrauch oder zur Abfallerzeugung, aber auch zu den Veränderungen des „natürlichen Kapitals“ (z. B. der Forst- und Fischereibestände),
  - monetäre Rechnungen, etwa zu umweltbezogenen Ausgaben, Steuern oder Subventionen, zu verursachten oder verhinderten Schäden sowie zu den Bestandsveränderungen des natürlichen Kapitals.

### **Änderung zum Status quo**

- Bisher existieren keine einheitlichen EU-Sozialindikatoren. Die Kommission will dies ändern.
- Bisher existiert ein einheitlicher EU-Indikator weder für die Umweltbelastung noch für die Umweltqualität. Die Kommission will dies ändern.
- Bisher existiert kein Anzeiger für nachhaltige Entwicklung. Die Kommission kündigt an, einen solchen 2009 vorzustellen.
- Bislang existiert kein EU-weiter Rechtsrahmen für die umweltökonomische Gesamtrechnung. Die Kommission will einen solchen 2010 erlassen.

### **Subsidiaritätsbegründung**

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### **Politischer Kontext**

Das BIP wurde bereits in den 1930er Jahren entwickelt. Mittlerweile gilt es als einer der meistbeachteten Indikatoren für wirtschaftliche Aktivität. Zudem dient das BIP als Referenz für wirtschaftspolitische Vereinbarungen, wie etwa die Verschuldungsregelungen im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997).

Das BIP mit weiteren Indikatoren zu ergänzen, ist keine neue Idee. Die EU-Kommission hat bereits 1994 Vorschläge für ein „grünes Rechnungssystem“ unterbreitet [KOM(1994) 670]. Der Rat initiierte 2001 eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Strategy, SDS), die 2006 erneuert wurde. Eurostat

verfasst nun alle zwei Jahre einen SDS-Fortschrittsbericht, zuletzt 2007. Darin wird die Entwicklung verschiedener ökonomischer, ökologischer sowie sozialer Indikatoren in der EU nachgezeichnet.

Das Statistische Bundesamt legt seit 1996 eine umfassende Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für Deutschland vor. Im zuletzt 2008 erschienenen Bericht über die „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ veröffentlichte es 21 ökonomische, ökologische und soziale Indikatoren. Auf die Veröffentlichung einer einzigen Zahl, in der alle Indikatoren zusammengefasst werden, verzichtet das Statistische Bundesamt bewusst.

Auch auf globaler Ebene existiert eine Vielzahl von Versuchen, mit einzelnen Indikatoren ökologische und soziale Aspekte zu berücksichtigen. Einer der bekanntesten ist der „Human Development Index“ (HDI) der Vereinten Nationen, der neben dem BIP den Bildungs- und Gesundheitsstand der Bevölkerung berücksichtigt.

Als Ausgangsbasis für die Arbeit an der vorliegenden Mitteilung veranstaltete die Kommission im November 2007 eine Konferenz zu alternativen Indikatoren zum BIP (Beyond GDP, Gross Domestic Product).

Im September 2009 stellte eine von der französischen Regierung beauftragte Gruppe prominenter Ökonomen einen Bericht über die Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie des gesellschaftlichen Fortschritts vor („Stiglitz-Report“). Die Autoren sprechen sich dafür aus, weniger die wirtschaftliche Produktion als vielmehr das Wohlbefinden der Menschen zu messen sowie die Nachhaltigkeit verstärkt zu berücksichtigen.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Es ist positiv zu bewerten, dass die Kommission das BIP als den „besten einzelnen Messwert“ anerkennt und offensichtlich nicht an seine Aufweichung denkt**, sondern lediglich an eine „Ergänzung“ mit weiteren Indikatoren. Dies war angesichts vorangegangener Diskussionen – in denen das BIP (englisch: GDP) bisweilen gänzlich in Frage gestellt wurde, wie auf der Vorbereitungskonferenz der Kommission im November 2007 – so nicht zu erwarten. In diesem Zusammenhang ist auch der englische Originaltitel der Mitteilung bemerkenswert, der sich mit „GDP and beyond“ nun auffällig vom Titel der Konferenz „Beyond GDP“ unterscheidet.

Die weitgehende Akzeptanz des BIP als Wohlstandsindikator ist darauf zurückzuführen, dass es in einer einzigen Maßeinheit gemessen wird. Zudem sind den Statistikbehörden – mit Ausnahme der Schwarzarbeit – alle Markttransaktionen bekannt. Und schließlich spiegeln die beobachtbaren Marktpreise die monetäre Wertschätzung der Marktteilnehmer für Güter und Dienstleistungen wider, die sie freiwillig eingekauft haben. Die Berechnung des BIP als einfache Addition dieser Wertschätzungen erfolgt somit frei von Werturteilen Dritter.

**Die von der Kommission vorgeschlagenen sozialen und ökologischen Indikatoren sind** im Gegensatz dazu **mit schwerwiegenden Mängeln behaftet**. Denn da sie unterschiedliche Aspekte (z. B. Luftverschmutzung und Artenvielfalt) berücksichtigen sollen, müssen Werte in unterschiedlichen Maßeinheiten in einer einzelnen Zahl letztlich willkürlich zusammengefasst werden. Zudem sind einzelne Aspekte, z. B. das „Wohlergehen“ der Bürger, entgegen der Auffassung der Kommission überhaupt nicht objektiv mess- und aggregierbar. Die Entwicklung und Berechnung dieser Indikatoren erfordern somit zwangsläufig Werturteile Dritter. **Zweifel sind daher angebracht, ob die von der Kommission vorgesehenen Indikatoren tatsächlich zu einer „sachgerechten Entscheidungsfindung“ führen können.**

**Gefährlich ist zudem, dass sich mit solchen Indikatoren gezielt Interessen durchsetzen lassen.** Schließlich prägen statistische Kennziffern die öffentliche Debatte und somit die politische Entscheidungsfindung. Insofern ist es bedenklich, wenn die Kommission unter Beteiligung von „Interessengruppen“ die Entwicklung entsprechender Indikatoren anstrebt und ihre Anwendung ankündigt.

Speziell **im Hinblick auf die vorgesehenen sozialen Indikatoren** ist kritisch zu sehen, dass die Kommission mit dem Verweis auf die (ihres Erachtens mögliche) Messbarkeit des Wohlergehens der Bürger, den Eindruck erweckt, die Politik sei für das Wohlergehen direkt verantwortlich. Vielmehr **sollte es aber den Bürgern selbst überlassen bleiben, ihr Leben zu gestalten und die Konsequenzen ihrer Entscheidungen für individuelle Zufriedenheit oder persönliches Glück zu tragen.** Die Politik kann lediglich die Grundbedingungen zur Verfolgung dieser Ziele legen, etwa vor Übergriffen Dritter schützen. Will sie aber solche sozialen Indikatoren erhöhen, läuft sie Gefahr, in die Lebensgestaltung der Bürger einzugreifen bzw. eingreifen zu müssen.

Es ist zudem grundsätzlich nicht – wie von der Kommission unterstellt – Aufgabe der EU- oder der nationalen Politik, kulturelle oder präferenzuelle „Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen Gruppen“ zu egalisieren. Vielmehr ist Vielfalt ein konstitutives Element offener Gesellschaften. Zudem ist nicht klar, was z. B. unter „hochwertigem“ Wohnraum und „unverzichtbaren“ Dienstleistungen zu verstehen ist, geschweige denn, wie ein „gleichberechtigter Zugang“ zu diesen in einem Sozialindikator gemessen werden kann.

Unbestritten besteht ein großes öffentliches Interesse an brauchbaren Informationen über den Zustand der Umwelt. **Der praktische Nutzen der von der Kommission vorgestellten Umweltindikatoren ist** allerdings wegen fehlender theoretischer Untermauerung sowie Messproblemen **nicht ersichtlich.**

Zwar sind die Ausführungen der Kommission über einen „Indikator für die Umweltbelastung in der EU“, abgesehen von der Aufzählung der zu berücksichtigenden Aspekte, sehr vage, so dass eine abschließende Bewertung nicht möglich ist. Fraglich ist, insbesondere auch angesichts der mangelnden Aggregierbarkeit, aber, wo-

rin der Mehrwert eines Einheits-,Indikators für die Umweltbelastung in der EU“ gegenüber einer getrennten Betrachtung der einzelnen Aspekte besteht.

Auch der Nutzen eines „Anzeigers für nachhaltige Entwicklung“ ist nicht ersichtlich. So gibt es keine verlässliche wissenschaftliche Grundlage für die Ermittlung der vorgesehenen „Kipp-Punkte“, deren Überschreiten zu „unumkehrbaren“ Auswirkungen führt, z. B. ab welcher Konzentration von Treibhausgasen in der Ozonschicht die globale Temperaturentwicklung unumkehrbare negative Konsequenzen nach sich zieht.

Umrechnungsprobleme sind schließlich zu erwarten, **wenn in einer umfassenderen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung physische Werte, etwa die (Rest-)Bestände natürlichen Kapitals, in Geldeinheiten umgerechnet werden sollen**. Bisher ist man weit davon entfernt, dies bewerkstelligen zu können. Selbst wenn einheitliche Bewertungsregeln vorlägen, **würde die Bewertung** solcher Bestände **bei den Statistikämtern hohe Kosten verursachen**. Ein diesen Aufwand rechtfertigender Nutzen ist hingegen nicht zu konstatieren.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Nicht ersichtlich.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Nicht ersichtlich.

Folgen für die Standortqualität Europas

Nicht ersichtlich.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Da die umweltökonomische Gesamtrechnung mehrere Ziele verfolgt, ist ihr Rechtsrahmen auf diejenige Rechtsgrundlage zu stützen, die der hauptsächlichen Zielsetzung des Vorhabens entspricht [ständige Rechtsprechung, z. B. EuGH, Rs. C-338/01 (Richtlinie 2001/44/EG – Wahl der Rechtsgrundlage), Rn. 54 f.]. Die Maßnahme soll hauptsächlich ökologische Fragestellungen in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einbeziehen. Die EU kann einen Rechtsrahmen deshalb auf Art. 175 EGV (Umweltschutz) stützen.

### Subsidiarität

Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Indikatoren ist eine Subsidiaritätsprüfung nicht möglich.

### Verhältnismäßigkeit

Die Festlegung eines Rechtsrahmens für eine umweltökonomische Gesamtrechnung hat keine direkten Auswirkungen auf die nationalen Politiken. Sie ergänzt lediglich die Vorab-Folgenabschätzung politischer Vorschläge um weitere Aspekte und ist deshalb mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Sofern auch die weiteren Maßnahmen lediglich die politische Analyse ergänzen, gilt für sie das gleiche.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Das BIP ist in der Richtlinie zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttosozialprodukts (89/130/EWG) im EU-Recht definiert (Art. 2). Danach ist das BIP das Ergebnis der Produktionstätigkeit der gebietsansässigen produzierenden Einheiten. Besondere Bedeutung hat das BIP bei der Überwachung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten durch die Kommission, da sich die Haushaltsdisziplin am BIP orientiert (Art. 104 EGV). Dass die Kommission das BIP in diesem Bereich um weitere Indikatoren erweitern will, ist derzeit nicht zu erwarten.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Im Grundgesetz (GG) wird das BIP zur Berechnung der maximal zulässigen Gesamthöhe der staatlichen Kredite herangezogen („Schuldenbremse“; Art. 115 GG). Auch wenn die Kommission sich dafür ausspricht, das BIP um weitere Indikatoren „zu ergänzen“, sind Auswirkungen der EU-Maßnahmen nicht ersichtlich.

## Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte auf die geplanten Sozialindikatoren und auf Umweltindikatoren, die verschiedene, objektiv nicht aggregierbare Umweltaspekte zusammenfassen, vollständig verzichten.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird 2010 einen Rechtsrahmen für eine umweltökonomische Gesamtrechnung vorlegen. Zudem wird sie jeweils Pilotfassungen eines „Anzeigers für nachhaltige Entwicklung“ sowie eines „Indikators für die Umweltbelastung in der EU“ veröffentlichen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission nicht an eine „Aufweichung“ des BIP mit sozialen und ökologischen Aspekten denkt, wie dies bisweilen diskutiert wird. Kritisch zu sehen ist aber, dass mit den nun vorgestellten Indikatoren gezielt Interessen verfolgt werden können. Insbesondere die Verwendung der vorgeschlagenen Sozialindikatoren könnte die Politik dazu veranlassen, in die Lebensgestaltung der Bürger einzugreifen. Der praktische Nutzen der Umweltindikatoren ist nicht ersichtlich, da sich auch bei ihnen Fragen der Messbarkeit und theoretischen Untermauerung stellen.