

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.8.2009
KOM(2009) 433 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Das BIP und mehr
Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Das BIP und mehr Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel

1. EINLEITUNG

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der bekannteste Maßstab für die makroökonomische Tätigkeit.¹ In den 1930er Jahren entwickelt, wurde das BIP zum Standard-Benchmark, das politische Entscheidungsträger weltweit anwenden und das in öffentlichen Diskussionen allgemein herangezogen wird. Das BIP ist der aggregierte Mehrwert aller auf Geld basierenden wirtschaftlichen Tätigkeiten. Es beruht auf einem eindeutigen Verfahren, wodurch Vergleiche im Zeitverlauf und zwischen verschiedenen Ländern und Gebieten möglich werden.

Das BIP hat inzwischen auch die Rolle eines stellvertretenden Indikators für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung und den Fortschritt im Allgemeinen. Aufgrund seiner Beschaffenheit und seines Zwecks liefert es aber nicht zu jeder Frage eine verlässliche Grundlage für die politische Diskussion. Insbesondere misst das BIP weder die Nachhaltigkeit im Umweltbereich noch die soziale Integration. Diese Einschränkungen müssen berücksichtigt werden, wenn das BIP in politischen Analysen und Diskussionen herangezogen wird.²

Es setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Daten und Indikatoren zur Ergänzung des BIP verbessert werden müssen, und diese Notwendigkeit steht im Mittelpunkt einer Reihe internationaler Initiativen. Diese Initiativen spiegeln auch die veränderten gesellschaftlichen und politischen Prioritäten wider. Im November 2007 hat die Europäische Kommission (gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, dem Club of Rome, dem WWF und der OECD) eine Konferenz mit dem Titel „Mehr als BIP“ („Beyond BIP“) veranstaltet.³ Bei dieser Konferenz zeigte sich die große Zustimmung seitens politischer Entscheidungsträger sowie Experten aus Wirtschaft, Umweltschutz und Zivilgesellschaft für die Entwicklung von Indikatoren zur Ergänzung des BIP, mit denen die politischen Entscheidungsfindungen durch umfassendere Informationen unterstützt werden sollen.

In dieser Mitteilung werden deshalb einige Maßnahmen vorgestellt, die kurz- und mittelfristig getroffen werden können. Allgemeines Ziel ist es, umfassendere Indikatoren zu entwickeln, die eine zuverlässigere Wissensgrundlage für eine bessere öffentliche Diskussion und eine sachgerechtere Entscheidungsfindung schaffen. Die Kommission möchte in Zusammenarbeit

¹ BIP = Verbrauch der privaten Haushalte + Investitionen + Staatsverbrauch + (Ausfuhren - Einfuhren). Der Rechtsrahmen und die Berechnungsregeln sind im europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen festgelegt, das weitgehend mit dem UN-System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen übereinstimmt.

² Eine aktuelle Übersicht über die Schwachpunkte des BIP findet sich in Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008) Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

³ www.beyond-gdp.eu

mit den Interessengruppen und Partnern Indikatoren erarbeiten, die international anerkannt und angewandt werden.

2. MESSUNG DES FORTSCHRITTS IN EINER WELT IM WANDEL

2.1. Bessere Indikatoren für ein neues politisches und technisches Umfeld

In der EU bildet das BIP die Grundlage für mehrere politische Entscheidungen und Instrumente. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Rezession ist das Wirtschaftswachstum das Hauptanliegen, und der Anstieg des BIP ist ein Schlüsselindikator zur Beurteilung der Wirksamkeit der Konjunkturprogramme der EU und der nationalen Regierungen.

Als der Europäische Rat dem Europäischen Konjunkturprogramm⁴ zustimmte, hat er anerkannt, dass die Krise auch als Chance gesehen werden sollte, um unsere Wirtschaft stärker auf eine CO₂-arme und ressourceneffiziente Tätigkeit umzustellen. Die Antworten auf die Krise sollten sicherstellen, dass die am stärksten Betroffenen und die Schwächsten in der Gesellschaft geschützt werden. Diese Aufgaben erfordern umfassendere Indikatoren als den Anstieg des BIP, also Indikatoren, die präzise soziale und ökologische Fortschritte (wie sozialer Zusammenhalt, Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit grundlegender Güter und Dienstleistungen, Bildung, öffentliche Gesundheit und Luftqualität) und Fehlentwicklungen (wie wachsende Armut, Anstieg der Kriminalität oder Erschöpfung natürlicher Ressourcen) einbeziehen. Die Überlegungen zu den Indikatoren, die in dieser Mitteilung angestellt werden, könnten zur Festlegung neuer Ziele für die Lissabon-Strategie nach 2010 beitragen.

Die statistischen Verfahren und die Computertechnologie haben sich seit Beginn der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Einführung des BIP grundlegend weiterentwickelt. Die EU finanziert mehrere Forschungsprojekte zu neuen Indikatoren, mit denen umfassendere öffentliche Anliegen wiedergegeben werden, als diejenigen, die derzeit mit dem BIP erfasst werden. Es gibt keine unüberwindlichen technischen Hürden, die uns daran hindern, die Indikatoren noch weiter zu verbessern und deren Rahmen auszuweiten, so dass sich die Entscheidungen allmählich auf eine besser integrierte, ausgewogenere und zeitnähere Erfassung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Fakten stützen können.

2.2. Weiterführung der Arbeiten auf internationaler Ebene und in den Mitgliedstaaten

Überlegungen, wie sich das BIP ergänzen lässt, sind nichts Neues. Hierbei erkunden internationale und nationale Einrichtungen verschiedene Wege. Das UNDP hat einen Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) erarbeitet, um Länder mithilfe einer kombinierten Messung von BIP, Gesundheit und Bildung miteinander zu vergleichen. Die Weltbank war mit ihrer Berechnung der wirklichen Sparquote ein Vorreiter bei der Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte in die Bewertung des Wohlstands der Nationen. Die OECD führt zurzeit ein globales Projekt zur Messung des gesellschaftlichen Fortschritts durch, bei dem die Verwendung neuartiger Indikatoren in partizipativer Weise gefördert wird. Mehrere NGO messen den „ökologischen Fußabdruck“ – eine Messgröße, die einige Behörden förmlich als Zielgröße für den ökologischen Fortschritt anerkannt haben. Wissenschaftler haben Pilot-Indizes für Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit entwickelt.

⁴ KOM (2008) 800 endg.

Die EU und die Mitgliedstaaten entwickelten und verwenden eine breite Palette sozialer und ökologischer Indikatoren, die oft zu Gruppen von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zusammengefasst werden. Außerdem fördert und unterstützt die EU die Verwendung international anerkannter Indikatoren in Nachbar- und Entwicklungsländern. Mit der integrierten umweltökonomischen Gesamtrechnung werden zunehmend zahlreiche Informationen gewonnen, die sich auf eine fundierte Methodik stützen.

Vor diesem Hintergrund werden Lösungen zur Verbesserung, Anpassung oder Ergänzung des BIP gesucht. So hat Frankreich unlängst einen hochrangigen Ausschuss zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des sozialen Fortschritts unter dem Vorsitz von Joseph Stiglitz eingesetzt, um „die Schwächen des BIP als Indikator der ökonomischen Leistungsfähigkeit und des wirtschaftlichen Fortschritts auszuloten“ und „festzustellen, welche weiteren Informationen notwendig sind, um ein sachgerechteres Bild zu erstellen“. Der Bericht des Ausschusses soll im Laufe dieses Jahres vorgelegt werden.

Die Kommission verfolgt diese Initiativen aufmerksam und wirkt oft selbst daran mit, um für die internationale Vergleichbarkeit der Indikatoren zu sorgen.

2.3. Verbesserte Indikatoren zur Berücksichtigung von Bürgeranliegen

Diese Initiativen stehen im Einklang mit der öffentlichen Meinung, weil die Bürger wollen, dass der Fortschritt ausgewogen verläuft.

Laut einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2008 sind mehr als zwei Drittel der EU-Bürger der Meinung, dass bei der Bewertung des Fortschritts soziale, ökologische und wirtschaftliche Indikatoren gleichermaßen zur Anwendung kommen müssen. Nur knapp ein Sechstel der Befragten sprach sich für eine Bewertung hauptsächlich anhand wirtschaftlicher Indikatoren aus. Bei einer internationalen Umfrage aus dem Jahr 2007 waren die Ergebnisse ähnlich.⁵

Studien zufolge haben die Bürger gelegentlich das Gefühl, dass die statistischen Daten an ihrer Wirklichkeit vorbeigehen. So kann es vorkommen, dass das BIP steigt und dennoch der Eindruck herrscht, dass die verfügbaren Einkommen sinken und öffentliche Dienstleistungen abgebaut werden. Da sich die Gesellschaft immer stärker differenziert, reichen Indikatoren, die von Durchschnittswerten oder vom „typischen Verbraucher“ ausgehen, nicht mehr aus, um den Informationsbedarf der Bürger und der Entscheidungsträger zu decken. Durch die Ergänzung des BIP mit zusätzlichen genauen Messgrößen, die breitere öffentliche Anliegen widerspiegeln, würde eine engere Verknüpfung zwischen der EU-Politik und den Anliegen der Bürger demonstriert.

3. FÜNF MASSNAHMEN ZUR BESSEREN MESSUNG DES FORTSCHRITTS IN EINER WELT IM WANDEL

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission die nachstehenden fünf Maßnahmen vor, die je nach dem Ergebnis der für 2012 geplanten Überprüfung überarbeitet oder ergänzt werden können.

⁵ Spezielle Eurobarometer-Umfrage Nr. 295/ März 2008; bei einer ähnlichen Umfrage in zehn Ländern auf allen fünf Kontinenten sprachen sich mit drei Vierteln aller Befragten ein noch höherer Anteil für eine Ergänzung des BIP aus.

3.1. Ergänzung des BIP durch ökologische und soziale Indikatoren

Indikatoren, die wichtige Fragen in einer einzigen Zahl zusammenfassen, sind entscheidende Kommunikationshilfsmittel. Sie können politische Diskussionen auslösen und geben den Menschen Hinweise darauf, ob der Fortschritt in den richtigen Bahnen verläuft oder nicht. Das BIP, die Arbeitslosenquote und die Inflation sind bekannte Beispiele für solche zusammenfassenden Indikatoren. Diese Indikatoren sind aber nicht für die Standortbestimmung in Umweltfragen oder beim Abbau sozialer Ungleichheiten geeignet. Um diese Lücke zu schließen, wollen die Kommissionsdienststellen einen umfassenden Umweltindex erarbeiten und die Indikatoren für die Lebensqualität verbessern.

3.1.1. Ein umfassender Umweltindex

Es gibt zurzeit keinen umfassenden Umweltindex, der in politischen Diskussionen zusammen mit dem BIP verwendet werden kann. Ein solcher einheitlicher Messwert für die Umwelt würde zu mehr Ausgewogenheit in der öffentlichen Diskussion über gesellschaftliche Ziele und Fortschritte beitragen. Infrage kämen hierfür insbesondere der ökologische und der CO₂-Fußabdruck, aber diese beiden Messwerte haben einen begrenzten Anwendungsbereich.⁶ Da inzwischen die Verfahren für zusammengesetzte Indizes und Daten genügend ausgereift sind⁷, wollen die Kommissionsdienststellen 2010 die Pilotfassung eines Index für die Umweltbelastung vorstellen.

Mit diesem Index werden Schadstoffe und andere Schädigungen der Umwelt *innerhalb* des Gebiets der EU erfasst, damit die Ergebnisse von Umweltschutzmaßnahmen bewertet werden können. Ein Sinken des Indexwerts ist ein Hinweis darauf, dass Fortschritte beim Umweltschutz erreicht werden. Der Index wird die wichtigsten Bereiche der Umweltpolitik einbeziehen:

- Klimawandel und Energieverbrauch
- Natur und Artenvielfalt
- Luftverschmutzung und Auswirkungen auf die Gesundheit
- Wasserverbrauch und -verschmutzung
- Abfallerzeugung und Ressourcenverbrauch.

Zunächst soll der Index jährlich für die EU und die Mitgliedstaaten veröffentlicht werden; bei Erfolg wird längerfristig angestrebt, dass er parallel zum BIP veröffentlicht wird. Ergänzende Informationen zu Teilbereichen und verwandten Umweltzielen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten werden ebenfalls veröffentlicht, damit der Index richtig interpretiert werden kann. Durch Betrachtung dieses Index zusammen mit dem BIP und sozialen Indikatoren

⁶ Der CO₂-Fußabdruck gibt nur die Treibhausgasemissionen wieder. Beim ökologischen Fußabdruck sind mehrere Auswirkungen, z. B. auf das Wasser, ausgeklammert. Die Kommission prüft ihn jedoch zusammen mit anderen Indikatoren, um die Umsetzung der thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und den Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu überwachen.

⁷ OECD, Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle, Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, 2008.

könnten die Bürger feststellen, ob die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in Verbindung mit den Anstrengungen der Bürger und der Unternehmen die Umweltschutzziele im erwarteten Umfang erreichen und ob der Fortschritt in Bezug auf die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ziele ausgewogen ist.

Zusätzlich zu diesem umfassenden Index für die *Schädigung* oder *Belastung* der Umwelt besteht die Möglichkeit, einen umfassenden Indikator für die *Umweltqualität* zu entwickeln, d. h. die Zahl der EU-Bürger aufzuzeigen, die in einer gesunden Umwelt leben. Entsprechende Forschungsbemühungen werden intensiviert.

Außerdem wird die Kommission weiter an Indikatoren arbeiten, die die Umweltauswirkungen *außerhalb* des EU-Gebiets erfassen (d. h. Indikatoren zur Überwachung der thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen), und weiterhin zur Verbesserung des ökologischen Fußabdrucks beitragen.

3.1.2. Lebensqualität und Wohlergehen

Lebensqualität und Wohlergehen haben für die Bürger einen hohen Stellenwert. Einkommen, öffentliche Dienstleistungen, Gesundheit, Freizeit, Wohlstand, Mobilität und eine saubere Umwelt sind Mittel zur Erreichung und Unterstützung dieser Ziele. Indikatoren für diese „Input-“Faktoren sind deshalb wichtig für die Regierungen wie für die EU. Außerdem entwickeln die Sozialwissenschaften zunehmend tragfähige direkte Messwerte für Lebensqualität und Wohlergehen, und diese „Output-“ Indikatoren könnten die „Input-“ Indikatoren sinnvoll ergänzen.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen arbeitet an dieser Frage. Außerdem hat die Kommission Studien zur Durchführbarkeit von Indikatoren für das Wohlergehen und zur Stärkung der Verbraucherrechte und - zusammen mit der OECD – zu der Frage, was die Menschen unter Wohlergehen verstehen, auf den Weg gebracht.

3.2. Informationen in Beinahe-Echtzeit für die Entscheidungsfindung

Durch Faktoren wie Globalisierung und Klimawandel sind Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt immer schnelleren Veränderungen ausgesetzt. Die Entscheidungsträger benötigen angemessene Informationen zu allen diesen Aspekten – auch wenn dies teilweise auf Kosten der Genauigkeit geht – weil sie rasch auf neue Entwicklungen reagieren müssen. Derzeit bestehen hinsichtlich der Zeitnähe der Statistik für die einzelnen Bereiche noch erhebliche Unterschiede. So werden die Zahlen zum BIP und zur Arbeitslosigkeit oft schon innerhalb weniger Wochen nach dem erfassten Zeitraum veröffentlicht, was eine Entscheidungsfindung beinahe in Echtzeit ermöglicht. Dagegen sind Umwelt- und Sozialdaten oft schon zu alt, um brauchbare Informationen etwa zur schnellen Veränderung der Luft- und Wasserqualität oder zu Arbeitsmerkmalen zu liefern. Deshalb wird die Kommission darauf hinarbeiten, die Zeitnähe der Umwelt- und Sozialdaten zu verbessern, um die politischen Entscheidungsträger EU-weit besser zu informieren.

3.2.1. Mehr Zeitnähe für die Umweltindikatoren

Dank Satelliten, automatischer Messstationen und Internet wird es immer einfacher, die Umwelt in Echtzeit zu überwachen. Die Kommission verstärkt ihre Anstrengungen, um diese

Möglichkeiten auszuschöpfen. Mit der INSPIRE- Richtlinie⁸ und mit GMES⁹ hat sie bereits wichtige Schritte unternommen, um diese Technologien zu nutzen. Letztes Jahr hat die Kommission das Gemeinsame Umweltinformationssystem (Shared Environmental Information System (SEIS)) vorgestellt, ein Konzept zur Online-Verknüpfung herkömmlicher und neuartiger Datenquellen und zu deren möglichst rascher Veröffentlichung. Das erste Beispiel einer solchen „Berichterstattung in Beinahe-Echtzeit“ ist das Ozon-Web der Europäischen Umweltagentur (EUA), das Daten über gefährliche Ozonkonzentrationen in Bodennähe bereitstellt, um Unterstützung bei der täglichen Entscheidung zwischen der Fahrt mit dem Pkw oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln bzw. zwischen dem Aufenthalt im Freien oder in geschlossenen Räumen zu leisten.¹⁰

Zeitnähere Daten lassen sich auch mittels der Kürzestfristvorhersage („now-casting“) gewinnen, die zur Erstellung zuverlässiger Schätzungen ähnliche statistische Verfahren wie bei der längerfristigen Vorhersage heranzieht. So beabsichtigt die EUA, kurzfristige Prognosen von Treibhausgasemissionen anhand vorhandener kurzfristiger Energiestatistiken vorzunehmen, und Eurostat möchte die Anwendung der Kürzestfristprognosen auf die umweltökonomische Gesamtrechnung ausdehnen.

3.2.2. Mehr Zeitnähe für die sozialen Indikatoren

In der Regel werden soziale Daten in persönlichen Befragungen großer Personengruppen oder durch Auswertung behördlicher Datenquellen (z. B. Steuer- oder Sozialversicherungsregister) gewonnen. Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten darauf hingewirkt, die Erhebungen zu vereinfachen und zu verbessern und die Zeit zwischen Datenerhebung und -veröffentlichung zu verkürzen. Die Erhebung der Gemeinschaft über Arbeitskräfte (European Labour Force Survey) sammelt vierteljährlich Daten zur Beschäftigung und veröffentlicht die Ergebnisse innerhalb eines Halbjahres. Ebenso werden jährlich Daten zu den gesunden Lebensjahren erhoben und veröffentlicht. Wo möglich und wirtschaftlich sinnvoll, wird die Zeitnähe sozialer Daten verbessert, etwa mit dem neuen Europäischen System sozialstatistischer Erhebungsmodule.

3.3. Genauere Berichterstattung über Verteilung und Ungleichheiten

Der soziale und der wirtschaftliche Zusammenhalt sind übergreifende Ziele der Gemeinschaft. Es wird angestrebt, die Unterschiede zwischen den Regionen und den gesellschaftlichen Gruppen abzubauen. Außerdem lassen sich weitreichende Reformen – wie etwa zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Förderung neuer Verbrauchsgewohnheiten – nur dann erreichen, wenn der Eindruck besteht, dass die Lasten und Vorteile gleichmäßig auf die Länder, Regionen sowie wirtschaftlichen und sozialen Gruppen verteilt sind.

Deshalb gewinnen Verteilungsfragen zunehmend an Bedeutung. So kann z. B. auch bei steigendem Pro-Kopf-BIP die Zahl der Menschen, die von Armut bedroht sind, zunehmen. Vorhandene Daten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, etwa zu den Einkommen der Privathaushalte oder aus sozialen Erhebungen wie EU-SILC¹¹, lassen bereits eine Aufschlüsselung nach den wichtigsten Verteilungsfragen zu. Maßnahmen, die sich auf den

⁸ Richtlinie 2007/2/EG

⁹ Global Monitoring for Environment and Security (globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung)
¹⁰ <http://www.eea.europa.eu/maps/ozone/map>

¹¹ EU Statistics on Income and Living Conditions (Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen)

sozialen Zusammenhalt auswirken, erfordern die Messung von Unterschieden ebenso wie die Erhebung aggregierter Daten des BIP oder des Pro-Kopf-BIP.

In ihrer Mitteilung *Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts*¹² bekräftigt die Kommission ihre Verpflichtung zur Bekämpfung der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Diskriminierung. Die Kommission berichtet über eine Reihe von Indikatoren, die mit den Mitgliedstaaten vereinbart wurden, um den Informationsaustausch untereinander zu fördern und die Entscheidungsträger über Einkommensunterschiede und insbesondere die Lage an unteren Ende der Lohnskala zu informieren. Bei der Analyse der Lage in den Mitgliedstaaten werden die Bereiche Bildung, Gesundheit, Lebenserwartung und verschiedene nichtmonetäre Aspekte der sozialen Ausgrenzung betrachtet. Indikatoren für gleichberechtigten Zugang zu hochwertigem Wohnraum, Transport sowie anderen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die für die volle Teilnahme am gesellschaftlichen Leben unverzichtbar sind und damit zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt beitragen, werden zurzeit entwickelt.

Zudem rückt auch der Zusammenhang zwischen sozialer Ausgrenzung und unzulänglichem Lebensumfeld zunehmend in den Mittelpunkt. Saubere Luft, sauberes Wasser, intakte Landschaften und große Artenvielfalt einerseits sowie Umweltverschmutzung und Lärm andererseits sind ungleich verteilt. In einer unlängst von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie¹³ hat sich bestätigt, dass ärmere Menschen weniger Umweltschmutz verursachen, aber in Gebieten mit schlechterer Umweltqualität leben, wodurch sie weniger gesund, größerem Stress ausgesetzt und Naturkatastrophen stärker ausgeliefert sind.

Diese Analysen werden regelmäßig aktualisiert und die Ergebnisse veröffentlicht.

3.4. Entwicklung eines europäischen Anzeigers für nachhaltige Entwicklung

Die nachhaltige Entwicklung ist ein übergreifendes Ziel der Europäischen Union. Angestrebt wird die ständige Verbesserung der Lebensqualität und das Wohlergehen auf der Erde für die jetzige und für künftige Generationen. Die Indikatoren der EU für nachhaltige Entwicklung¹⁴ wurden zusammen mit den Mitgliedstaaten entwickelt, um den Fortschritt in einer Vielzahl von Zielen der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung zu überwachen, und werden in dem alle zwei Jahre erscheinenden Fortschrittsbericht der Kommission aufgegriffen.

Dieses Überwachungsinstrument reicht aber nicht aus, um neue, noch nicht in amtlichen Statistiken berücksichtigte Entwicklungen in wichtigen Bereichen (wie etwa Nachhaltigkeit in Entwicklung und Verbrauch oder ordnungspolitische Fragen) in vollem Umfang zu erfassen. Die Indikatoren für nachhaltige Entwicklung können sich aus verschiedenen Gründen nicht immer auf die neuesten Daten stützen. Deshalb können sie möglicherweise nicht alle Bemühungen anzeigen, die die Unternehmen, die Zivilgesellschaft bzw. lokale oder regionale Verwaltungen unternehmen, um diese Herausforderungen anzugehen.

Ein Anzeiger für nachhaltige Entwicklung

¹² KOM (2008) 412

¹³ „Addressing the social dimensions of environmental policy“ vom Juli 2008, Auftraggeber der Studie: GD EMPL, unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=145>.

¹⁴ Vgl. Eurostat-Statistikband „Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007“ (Messung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Europa).

Zur Förderung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen über die Lösungsansätze brauchen wir genauere und aktuellere Daten. Deshalb prüft die Kommission die Möglichkeiten, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Anzeiger für nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten. Dieser Anzeiger, der sich auf die Daten des EU-Index für nachhaltige Entwicklung stützt, könnte auch andere öffentlich verfügbare quantitative und qualitative Informationen, etwa zu Maßnahmen der Wirtschaft oder der Behörden, einbeziehen. Die Kommissionsdienststellen wollen 2009 eine Pilotversion dieses Anzeigers vorstellen.

Schwellenwerte für die ökologische Nachhaltigkeit

Ein Hauptziel der Datensätze des Anzeigers für nachhaltige Entwicklung ist die Beachtung der Grenzen der natürlichen Ressourcen. Dies beinhaltet die begrenzte Kapazität der Natur zur Bereitstellung natürlicher Ressourcen einerseits und zur Aufnahme von Schadstoffen andererseits. Forscher versuchen festzustellen, welches die entsprechenden physikalischen Umweltgrenzwerte sind und mit welchen möglichen langfristigen oder unumkehrbaren Folgen im Falle ihrer Überschreitung zu rechnen ist. Für die politische Entscheidungsfindung ist es wichtig zu wissen, wo die „Gefahrenbereiche“ vor den eigentlichen Kipp-Punkten liegen, und entsprechende Warngrenzwerte festzusetzen. Die Zusammenarbeit der Forschung mit der amtlichen Statistik wird verstärkt, um die Schwellenwerte für die wichtigsten Schadstoffe und erneuerbaren Ressourcen festzulegen und regelmäßig zu aktualisieren, damit Informationen für die politische Diskussion bereitstehen und die Festsetzung von Zielen und die Bewertung von Maßnahmen unterstützt wird.

3.5. Einbeziehung von ökologischen und sozialen Anliegen in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist das wichtigste Instrument für die Wirtschaftsstatistik der EU und für viele wirtschaftliche Indikatoren (einschließlich des BIP). Als Grundlage für eine in sich stimmige Politik brauchen wir einen Datenrahmen, der neben den wirtschaftlichen systematisch auch ökologische und soziale Fragestellungen einbezieht. Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2006 die EU und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf Kernaspekte der nachhaltigen Entwicklung auszudehnen. Deshalb werden die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch in sich stimmige umweltökonomische Gesamtrechnungen ergänzt. Wenn die entsprechenden Verfahren vereinbart sind und die Daten zur Verfügung stehen, wird dies längerfristig durch zusätzliche Gesamtrechnungen zu sozialen Aspekten erweitert.

Hierdurch wird eine integrierte, faktengesicherte Grundlage zur Untermauerung politischer Analysen geschaffen, die beim Auffinden von Synergien und Nachteilen der unterschiedlichen Politikziele hilft, was z. B. in die Vorab-Folgenabschätzung politischer Vorschläge einfließen kann. Die Kommission wird dafür sorgen, dass diese Arbeit bei künftigen Überarbeitungen des internationalen und des europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen weitergeführt wird. Auf längere Sicht wird davon ausgegangen, dass eine stärker integrierte ökologische, soziale und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die Basis für neue Indikatoren auf oberster Ebene bildet. Die Kommissionsdienststellen werden auch weiterhin - durch Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Dialog mit der Zivilgesellschaft und Forschungsprojekte – untersuchen, wie solche Makroindikatoren optimal ausgelegt und angewandt werden müssen.

3.5.1. Integrierte umweltökonomische Gesamtrechnung

Die Kommission hat 1994 ihre erste Strategie zu einem „grünen“ Rechnungssystem vorgelegt.¹⁵ Seitdem haben Eurostat und die Mitgliedstaaten – in Zusammenarbeit mit den VN und der OECD – die Rechnungslegungsverfahren so weit entwickelt und erprobt, dass mehrere Mitgliedstaaten inzwischen in regelmäßigen Abständen erste umweltökonomische Gesamtrechnungen vorlegen.

Am verbreitetsten sind physische Flussrechnungen zu den Luftemissionen (einschließlich Treibhausgasen) und zum Materialaufwand sowie monetäre Rechnungen zu den Umweltschutzausgaben und -steuern. Als nächsten Schritt beabsichtigt die Kommission, die Datenerhebung in diesen Bereichen auf alle Mitgliedstaaten auszudehnen. In der Folge können physische umweltökonomische Gesamtrechnungen für Energieverbrauch, Abfallerzeugung und -behandlung sowie monetäre Rechnungen für umweltbezogene Subventionen erstellt werden. Die Kommission möchte, dass diese Rechnungen bis 2013 für die politische Analyse in vollem Umfang zur Verfügung stehen. Um sicherzustellen, dass diese Gesamtrechnungen untereinander vergleichbar sind, plant die Kommission, Anfang nächsten Jahres einen Rechtsrahmen für die umweltökonomische Gesamtrechnung vorzulegen.

Eine zweite Gruppe umweltökonomischer Gesamtrechnungen bezieht sich auf das natürliche Kapital, insbesondere Veränderungen der natürlichen Bestände, wobei die Gesamtrechnungen zu den Forst- und den Fischbeständen am weitesten fortgeschritten sind. Die Kommission wird an den derzeit auf VN-Ebene laufenden Arbeiten mitwirken.

Eine weitere Herausforderung bei der Entwicklung der umweltökonomischen Gesamtrechnung ist die Ergänzung der physischen Seite durch monetäre Zahlen auf Basis der Bewertung der verursachten und verhinderten Schäden, der Veränderungen in den Beständen der natürlichen Ressourcen und in den durch das Ökosystem bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen zur Gewinnung repräsentativer, tragfähiger, vergleichbarer und zuverlässiger monetärer Messerwerte auf nationaler und auf EU-Ebene.¹⁶ Die finanzielle Bewertung der Kosten von Umweltschäden und des Nutzens von Umweltschutzmaßnahmen kann die politische Diskussion dazu bringen zu berücksichtigen, wie sehr unser Wohlstand und unser Wohlergehen von Gütern und Dienstleistungen abhängig sind, die uns die Natur bereitstellt. Auf mikroökonomischer Ebene ist diese Bewertung konzeptionell fundiert. Sie wird in mehreren Studien behandelt, insbesondere der TEEB-Initiative (The Economics of Ecosystems and Biodiversity - Der ökonomische Wert von Ökosystemen und biologischer Vielfalt), einer noch laufenden und weitreichenden Bewertung der Dienstleistungen von Ökosystemen durch das UNEP, mehrere Länder und die Kommission. Die Bewertung wird häufig in den Folgenabschätzungen der Kommission verwendet.¹⁷ Die EUA will ihre Arbeit an der Bewertung und der rechnungsmäßigen Berücksichtigung der Güter und Dienstleistungen von Ökosystemen im Hinblick auf die Erarbeitung international akzeptierter Verfahren fortsetzen. Zur sinnvollen Umsetzung dieser Studien in die makroökonomische Ebene bedarf es jedoch weiterer Forschung und Erprobung. Die Kommission beabsichtigt,

¹⁵ KOM (1994) 670

¹⁶ Das Forschungsprojekt EXIOPOL arbeitet an einem erweiterten Input-Output-Rahmen zur Abschätzung der Umweltauswirkungen und der externen Kosten von Wirtschaftszweigen, Endverbrauch und Ressourcennutzung für Länder in der EU; <http://www.feem-project.net/exiopoli/>.

¹⁷ Siehe auch: Handbook on estimation of external costs in the transport sector, Februar 2008 http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

ihre Arbeit zur monetären Bewertung und zur Weiterentwicklung konzeptioneller Bewertungsrahmen zu intensivieren.

3.5.2. Verstärkte Anwendung vorhandener sozialer Indikatoren aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Das gegenwärtige europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verfügt bereits über Indikatoren, die auf sozial maßgebliche Themen hinweisen, so z. B. das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte oder das verfügbare Einkommen (Ausgabenkonzept), das die Unterschiede der einzelnen Länder beim Sozialschutz berücksichtigt. Diese Zahlen¹⁸ zeigen besser als das Pro-Kopf-BIP, was die Menschen verbrauchen und sparen können. Die Kommissionsdienststellen wollen diese Indikatoren künftig verstärkt anwenden.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist, insbesondere in der gegenwärtigen Rezession, ein aussagekräftiger und allgemein anerkannter Indikator zur Beobachtung kurz- bis mittelfristiger Schwankungen der wirtschaftlichen Tätigkeit. Es ist trotz seiner Mängel immer noch der beste einzelne Messwert zur Feststellung der Leistungsfähigkeit einer Marktwirtschaft. Das BIP ist aber nicht dazu gedacht, den längerfristigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und insbesondere die Fähigkeit einer Gesellschaft zur Lösung von Problemen wie Klimawandel, effiziente Ressourcennutzung oder soziale Integration genau zu messen. Es spricht vieles dafür, das BIP mit Statistiken zur Berücksichtigung anderer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Fragestellungen zu ergänzen, die ebenfalls entscheidende Bedeutung für das Wohlergehen der Menschen haben.

Die Arbeiten an der Ergänzung des BIP laufen seit mehreren Jahren sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Kommission will ihre Anstrengungen und ihre Kommunikation in diesem Bereich verstärken. Ziel ist es, Indikatoren bereitzustellen, die wirklich das leisten können, was die Menschen von ihnen erwarten, die also den Fortschritt bei der nachhaltigen Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ziele messen. Letztlich wird die Politik der EU und der Mitgliedstaaten daran gemessen werden, ob diese dieser Ziele erreicht wurden und es den europäischen Bürgern besser geht. Deshalb sollte sich die Politik künftig auf Daten stützen, die genau, zeitnah und von der Öffentlichkeit akzeptiert sind und die allen wichtigen Fragen Rechnung tragen. Die Kommission beabsichtigt, bis spätestens 2012 über die Durchführung und die Ergebnisse der in dieser Mitteilung vorgestellten Maßnahmen zu berichten.

¹⁸ Diese Indikatoren spiegeln aber noch nicht die Kosten der Erreichung dieses Einkommens wider, etwa durch verlorene Freizeit oder Tätigkeiten, die die Konsummöglichkeiten in Wirklichkeit nicht erhöhen, wie etwa die Verhinderung oder Behebung von Schäden infolge wirtschaftlicher Tätigkeiten.