



© FotolEdhar - Fotolia.com

Führt bessere Messung von Well-being zu einer ausgewogeneren europäischen Politikentwicklung?

1. Einleitung

Während die Schuldenkrise EU-weiten politischen Maßnahmen eine bisher nicht gekannte öffentliche Aufmerksamkeit verschafft hat, scheint sich diese vorwiegend auf rein ökonomische Aspekte zu beschränken.¹ Täglich wird von neuen Sparprogrammen, mit denen man die Staatshaushalte wieder in den Griff bekommen will, berichtet oder auch von Befürchtungen, dass ebendiese das wirtschaftliche Wachstum in den betroffenen Ländern – so es denn existiert – im Keim ersticken. Die Frage, ob wirtschaftliches Wachstum tatsächlich das ist, was die Bürger Europas glücklich oder zumindest zufrieden macht, wird dabei zumeist impliziert mit „Ja“ beantwortet. Diese Annahme kann jedoch mit gutem Grund als zu vereinfachend kritisiert werden. Diese

Kritik wird in ähnlicher Weise in der wissenschaftlichen Diskussion um Messgrößen („Beyond GDP“) geäußert und hat zum Beispiel durch die Arbeit der *Stiglitz-Kommission*² auch in der politischen Diskussion an Prominenz gewonnen.

Verschiedene Studien, die sich mit Well-being befassen, zeigen, dass dieses neben der zentralen Rolle von Einkommen und finanzieller Sicherheit zu einem großen Teil auch von Bereichen abhängt, in denen staatliche Dienstleistungen von herausragender Bedeutung sind, wie zum Beispiel Gesundheit und Bildung. Daher erscheint eine Reform der Sozialpolitik über bloße Kürzungen hinaus notwendig, um ein Europa zu schaffen, das tatsächlich dem Wohlergehen seiner Bürger verpflichtet ist. Die Einflussgrößen auf dieses Well-being zu verstehen, kann dabei nur der erste Schritt zu einer umfassenden und



Dr. Fabian Zuleeg
ist Chefökonom des
European Policy Centre
in Brüssel.

1 Der Artikel entstand mit tatkräftiger Unterstützung von Arno Engel, dem dafür großer Dank gebührt. Dieser Artikel vertieft die Inhalte der vom Autor am 2. Dezember 2011 im Rahmen der 5. Sozialstaatsenquete am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Wien gehaltenen Präsentation mit dem gleichen Titel.
2 Vgl. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

vor allem öffentlichen Diskussion neuer europäischer Entwicklungsziele sein. Um diesen Prozess in Gang zu setzen, lohnt es sich daher zu untersuchen, ob eine bessere Messung von Well-being und seinen Determinanten zu einer ausgewogeneren europäischen Politikentwicklung führen kann.

In diesem Kontext ist auch das umfassende Forschungsprojekt *Well-being 2030*³ zu sehen. Dieses wurde von der Europäischen Kommission gemeinsam mit dem European Policy Centre in Brüssel finanziert und hat ausgehend von Studien zum Well-being in Europa untersucht, auf welche Weise Europas Wirtschafts- und Sozialmodelle zum Glück und zur Zufriedenheit seiner Bürger beitragen können. Ziel war es dabei, die politische Debatte über eine langfristige Vision eines sozialen Europas mit den Definitionen und Daten aus der Well-being-Forschung anzureichern. Überdies sollten Werte und Präferenzen der Europäer untersucht werden, um ein Bild von einer zukünftigen Gesellschaft, die ihren Bürgern ein höheres Well-being ermöglicht, zu entwerfen. Unter Berücksichtigung der Präferenzen europäischer Bürger sollten politische Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Strategien im Umgang mit den aktuellen Herausforderungen und den verfügbaren Mitteln identifiziert werden.

Im Folgenden wird zunächst der aktuelle Forschungsstand vorgestellt und auf bestehende Herausforderungen in der Erhebung und Interpretation der Daten in Bezug auf politische Zielsetzungen hingewiesen. Anschließend werden die Ergebnisse und Empfehlungen des *Well-being-2030*-Projektes diskutiert.

2. Aktueller Stand der Forschung und Beschränkungen

Frühere Studien haben einen signifikanten Beitrag zu einem besseren Verständnis des Well-beings der europäischen Bürger geleistet, und auch auf politischer Ebene scheinen solche Ergebnisse an Bedeutung für die Politikgestaltung zu gewinnen. Gleichwohl sind weitere Studien nötig, um bestehende Wissenslücken zu füllen und Definitionsprobleme zu lösen und so eine bessere Interpretation zu ermöglichen.

2.1 Forschungsergebnisse und ihre Bedeutung

In den letzten Jahren wurden in der Erforschung des Well-beings der Bürger Europas große Fortschritte erzielt. So geben Studien wie die *European*



Quality of Life Survey, die *European Values Study*, die *European Social Survey* und verschiedene *Eurobarometer* Einblicke in die Sorgen und Bedürfnisse der Bevölkerung, ebenso wie in ihre Zufriedenheit mit ihrer derzeitigen Lebenssituation und mit staatlichen (Dienst-)Leistungen. Auch wenn solche Befragungen nur Teilaspekte abbilden und wegen der zugrundeliegenden Methoden Meinungen und Einschätzungen nur stark vereinfacht wiedergeben, so stellen sie dennoch einen wertvollen Beitrag zu einer Richtungsdiskussion für eine europäische Sozialpolitik dar.

Prioritäten der Bürger

Über Ländergrenzen und soziale Gruppen hinweg zeigt sich, dass Gesundheit und Arbeit von herausragender Bedeutung für die Zufriedenheit der Bürger sind. Für diese Zufriedenheit wird auch staatlichen Leistungen eine wichtige Rolle attestiert, insbesondere für den Zugang zu Leistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Allerdings bestehen starke länderspezifische Unterschiede in der Einschätzung der Rolle des Staates in der Bereitstellung von derartigen Dienstleistungen.

Das qualitative Eurobarometer⁴ ist aufgrund der qualitativen Methode und der Berücksichtigung von nur acht europäischen Ländern⁵ nicht repräsentativ für die gesamte EU. Gleichwohl vermag es diese Studie, Bereiche der Sozialpolitik aufzuzeigen, in denen die Befragten zukünftigen Entwicklungen mit Sorge entgegenblicken. Diese schließen die Finanzierung unserer Sozialsysteme, die Folgen der Globalisierung und einen Anstieg von Ungleichheit in

In den letzten Jahren wurden in der Erforschung des Well-beings der Bürger Europas große Fortschritte erzielt.

3 Vgl. Webseite des *Well-being-2030*-Projektes des European Policy Centre: http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id=8&prog_id=2

4 Vgl. qualitatives Eurobarometer: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/wellbeing_aggregate_en.pdf

5 Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Polen, Rumänien, Schweden und das Vereinigte Königreich.



© Marem - Fotolia.com

Ein zentrales Problem besteht in der adäquaten Definition von Well-being, mit dem zuweilen Glück (*happiness*) bezeichnet wird, in anderen Fällen aber auch Zufriedenheit (*satisfaction*).

unseren Gesellschaften mit ein. Diese Befragung zeigt überdies, dass europäische Bürger sehr wohl in der Lage sind, sich konstruktiv zu den für ihr Well-being zentralen politischen Maßnahmen zu äußern und zu einem gewissen Grad auch Entscheidungen unter Berücksichtigung knapper Ressourcen zu treffen. Daher gibt es keinen Grund dafür, nicht öfter und intensiver von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und Bürger direkter in solche politischen Entscheidungen einzubinden.

Politische Zielsetzungen

Neben der wachsenden Anzahl an Literatur und Studien zu diesem Thema kann auch in Bezug auf politische Zielsetzungen ein Umdenken beobachtet werden. So wurde etwa die vielbeachtete Studie über die Messung von Wohlstand und sozialem Fortschritt der *Stiglitz-Kommission* von der französischen Regierung in Auftrag gegeben, und Entwicklungsziele über Wirtschaftswachstum hinaus gewinnen – zumindest auf dem Papier – zunehmend an Bedeutung. Dies zeigt sich auch in der Mannigfaltigkeit der Ziele der *Europa-2020*-Wachstumsstrategie der EU. Diese Ziele schließen unter anderem die Erhöhung der Beschäftigungsquote, die Senkung der Schulabbrecherquote, eine Steigerung des Bevölkerungsanteils mit abgeschlossener Hochschulbildung sowie eine Senkung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen

mit ein. Diese Ziele stimmen in weiten Teilen mit den von europäischen Bürgern genannten Prioritäten überein.

2.2 Beschränkungen und Herausforderungen

Die hier beschriebenen Entwicklungen geben zweifelsohne Anlass zur Zuversicht, nichtsdestoweniger bestehen nach wie vor viele offene Fragen in der Erforschung des Well-beings in Europa. Ein zentrales Problem besteht in der adäquaten Definition von Well-being, mit dem zuweilen Glück (*happiness*) bezeichnet wird, in anderen Fällen aber auch Zufriedenheit (*satisfaction*).

In ähnlicher Weise wird unter diesem Begriff bisweilen sowohl der von Außenstehenden messbare Lebensstandard als auch das subjektiv gefühlte Wohlbefinden subsumiert. Überdies erweist es sich als überaus schwierig, Well-being auf der Grundlage der Selbsteinschätzung der Befragten so zu quantifizieren, dass Vergleiche über Ländergrenzen hinweg möglich sind. So ist eine angemessene Verrechnungseinheit bisher nicht verfügbar. Solche Begriffs- und Interpretationsprobleme schränken auch die Vergleichbarkeit von verschiedenen Studien stark ein und erschweren so ein umfassenderes Verständnis der Determinanten von Well-being. Dieses Verständnis wird des Weiteren dadurch beeinträchtigt, dass zu wenige Erkenntnisse über kulturelle Einflussgrößen auf das (geäußerte) Well-being vorhanden sind. Ob solche Determinanten länderspezifisch oder paneuropäisch sind, bleibt folglich ungeklärt.

Die Studien bzw. die durch die Studien erhobenen Daten, sind sowohl in Bezug auf ihre inhaltliche Ausgestaltung als auch in Bezug auf ihre Reichweite unvollständig. Große Lücken entstehen überdies durch die unterschiedliche und bisweilen niedrige Frequenz der Erhebung und abweichende Fragestellungen, was Verbindungen von verschiedenen Datensätzen erschwert. Gleichzeitig kann bezweifelt werden, dass die aggregierten Werte in den Studien repräsentativ für alle Gruppen in allen Ländern sind – es erscheint vielmehr möglich, dass unterschiedliche soziale Gruppen innerhalb der Länder systematisch unterschiedliche Antworten geben. Zukünftige Studien sollten sich daher auch der Frage widmen, inwiefern ähnliche soziale Gruppen über Ländergrenzen hinweg ihr Well-being ähnlich oder unterschiedlich einschätzen.

Die hier beschriebenen Entwicklungen geben zweifelsohne Anlass zur Zuversicht, nichtsdestoweniger bestehen nach wie vor viele offene Fragen in der Erforschung des Well-beings in Europa.

Verbindung mit der Politikentwicklung

Im Hinblick auf Handlungsempfehlungen für die Politik fehlen fundierte Modelle, die den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Determinanten von Well-being und politischen Maßnahmen erklären können. Führt ein höheres Einkommen zu besserer Bildung und Gesundheit und so zu höherem Well-being? Oder verursacht bessere Bildung bessere Gesundheit und auf diese Weise größere Zufriedenheit? Des Weiteren ist zu beachten, dass gesellschaftliche Zielsetzungen auch unter dem Einfluss grundsätzlich divergierender politischer Überzeugungen stehen.

Nur wenige Ergebnisse beziehen das Prinzip des *trade-off*, d. h. die Unmöglichkeit, alle Bedürfnisse in Anbetracht begrenzter Ressourcen gleichermaßen zu befriedigen, mit ein. Daher bleibt die Frage, wie verschiedene Determinanten und die entsprechenden Ressourcen, die benötigt werden, um diese Determinanten zu beeinflussen, gegeneinander abgewogen werden können, durch bisherige Umfragen meist unbeantwortet.

Trotz dieser Beschränkungen zeigen bereits bestehende Studien ihren Wert für politische Entscheidungen und veranschaulichen die Möglichkeiten, die sich aus einer umfassenderen Forschung in diesem Bereich ergeben könnten. So erlauben sie, wie zuvor besprochen, zentrale Bereiche staatlichen Handelns zu identifizieren, in denen ein direkter oder auch indirekter Zusammenhang zum eigenen Wohlbefinden beobachtet wird.

3. Politisches Programm für ein höheres Well-being

3.1 Notwendige Schritte

Im Rahmen des *Well-being-2030*-Projektes wurden verschiedene Voraussetzungen für die Entwicklung eines sozialen Europas identifiziert. Politische Anstrengungen sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedsländern sind notwendig, um sicherzustellen, dass Sozialpolitik das Well-being der Europäer fördert.

Folglich muss die Widerstandsfähigkeit gegenüber sozialen Risiken erhöht werden und die beeinflussbaren sozialen und individuellen Einflussgrößen von Well-being (Einkommen, Beschäftigung, Gesundheit, Erziehung und Bildung, soziales Gemeinwesen und Kohäsion) müssen gefördert werden. Dies muss jedoch geschehen, ohne die ökonomische Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaats zu beeinträchtigen. Dabei gilt es, die makroökonomischen Beschränkungen sowie „trade-offs“ zu erkennen und zu berücksichtigen. Ein neues Verständnis von der Sozialpolitik in der EU wird als notwendig angesehen. So könnte diese als Wettbe-



werbsfaktor im Erhalt des Standortes Europa und als Investition in zukünftiges Wirtschaftswachstum begriffen werden. Ein gutes Beispiel hierfür stellen die Investitionen in Humankapital, wie zum Beispiel in Bildung und Training, dar. Aus einem solchen Verständnis resultiert auch, dass Sozialpolitik selbst in Zeiten des Sparens eine Priorität für die Zukunft bleibt. Gleichwohl müssen Antworten auf die Frage gefunden werden, wo im Gegenzug Ausgaben gekürzt oder neue Einnahmequellen aufgetan werden können. Folglich ist die zentrale Fragestellung, wie politische Maßnahmen und Strategien im Hinblick auf die Förderung des Well-beings der Bürger umgestaltet werden können.

3.2 Implementierung und Empfehlungen

Die Implementierung dieser Vorschläge wäre zweifelsohne ein langfristiger Prozess, der auch eine Erweiterung der Kompetenzen von EU-Institutionen in bestimmten strategischen Bereichen einschließen würde. Noch ist nicht abzusehen, wie sich die derzeitigen Entwicklungen im Zuge der Schuldenkrise auf einen solchen Prozess auswirken würden.

In Anbetracht der wachsenden Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften und des im Lissabon-Vertrag selbstgesetzten europäischen Ziels, das Well-being und die Zufriedenheit der Bürger zu fördern, ist eine starke Rolle der EU notwendig. Dabei wird die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik abhängig von der Initiative und Vermittlung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sein. Eine Zukunftsvision eines sozialen und wettbewerbsfähigen europäischen Modells muss ohne Tabus auf

Eine neue EU-Sozialpolitik wird als notwendig angesehen und diese könnte als Wettbewerbsfaktor im Erhalt des Standortes Europa und als Investition in zukünftiges Wirtschaftswachstum begriffen werden.

Zumindest hinter den Kulissen gibt es Anzeichen dafür, dass das Denken in Bezug auf Sozialpolitik im Umbruch ist, wie die Fortschritte im Bereich der Well-being-Forschung und das gestiegene Interesse von Entscheidungsträgern, sich mit neuen Ansätzen für Sozialpolitik zu befassen, erkennen lassen.

europäischer Ebene diskutiert und entwickelt werden. Dabei gilt es, eine gemeinsame Position zu Grundfragen in Bezug auf Solidarität, Wachstumsmodelle und nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten. Die dafür notwendigen Diskussionen dürfen nicht in Hinterzimmern stattfinden oder sich auf einer technokratischen bzw. akademischen Ebene abspielen, sondern müssen politisiert werden, mit dem Ziel, eine öffentliche Meinungsfindung herbeizuführen. Eine solche politische Diskussion kann dann zur Bestimmung neuer politischer Prioritäten beitragen.

Empfohlene Maßnahmen

In seinem Abschlussbericht, der als Beitrag zu einer solchen Diskussion verstanden werden kann, schlägt das *Well-being-2030*-Projekt folgende Maßnahmen für die EU vor:

- eine ambitioniertere Strategie für Beschäftigung mit einem Fokus auf intelligente Investitionen in Humankapital (*skills*) und zur Erhöhung der Partizipation am Arbeitsmarkt,
- Umsetzung eines voll funktionsfähigen europäischen Binnenmarktes für Arbeit, in dem die Mobilität der Bürger sowohl Unternehmen hilft, ihren Bedarf an Arbeitskräften besser zu decken, als auch die Beschäftigungsmöglichkeiten für Europäer verbessert,
- Einführung von gemeinsamen Sozialstandards, wie etwa eines gemeinsamen Vorgehens zur Bestimmung von (nationalen) Mindestlöhnen auf EU-Ebene, als Komplement zu den bereits bestehenden horizontalen Rechten, um Gerechtigkeit und Kohäsion in den europäischen Gesellschaften zu stärken,
- einen stärkeren Fokus auf gleichen Zugang zu und Erschwinglichkeit von öffentlichen Dienstleistungen in Europa, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung,
- Investitionen in die Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen, ohne die Universalität dieser Angebote zu beeinträchtigen,
- der Förderung von Gesundheit und Prävention von Krankheiten auf EU-Ebene größere Priorität beizumessen und einen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen im Gesundheitssektor zu schaffen,

- Entwicklung einer europäischen Einwanderungspolitik, um das europäische Sozialmodell zu erhalten und Europa zu einem attraktiven Ziel für Einwanderer zu machen,
- Schaffung von zusätzlichen Anreizen für soziale Innovationen im öffentlichen Sektor,
- Schaffung einer neuen Kategorie von öffentlichen Investitionen, um in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zwischen Zukunftsinvestitionen und laufenden öffentlichen Ausgaben zu unterscheiden,
- Initiierung eines ambitionierten Forschungsprogrammes, um den aktuellen Wissensstand zu Well-being im Allgemeinen und zum Wohlbefinden verschiedener sozialer Gruppen zu erweitern. Selbstverständlich können diese Vorschläge nicht viel mehr als einen Ausgangspunkt für eine Diskussion darstellen, die alle *Stakeholder* einschließen muss. Die Tatsache, dass die Europäische Kommission selbst das *Well-being-2030*-Projekt mitfinanziert hat, könnte ihnen jedoch ein mächtiges Sprachrohr verschaffen, um die Diskussion in die Mitgliedsländer, ihre Parlamente und in die europäische Öffentlichkeit zu tragen. Allerdings besteht auch das ernstzunehmende Risiko, dass solche vermeintlich sekundären Politikbereiche durch die Diskussion um Sparmaßnahmen und Haushaltskonsolidierung in den Hintergrund gedrängt werden.

4. Fazit

Zumindest hinter den Kulissen gibt es Anzeichen dafür, dass das Denken in Bezug auf Sozialpolitik im Umbruch ist, wie die Fortschritte im Bereich der Well-being-Forschung und das gestiegene Interesse von Entscheidungsträgern, sich mit neuen Ansätzen für Sozialpolitik zu befassen, erkennen lassen. Die Forschungsergebnisse zeigen, trotz der nach wie vor bestehenden Informationslücken, dass eine umfassende Studie des Well-beings der Bevölkerung von herausragender Bedeutung für die Formulierung sozialpolitischer Strategien sein kann. Schließlich scheinen ebendiese Strategien einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger zu haben.

Aus diesen Gründen erscheint es sinnvoll, die derzeitige Umbruchstimmung in der Europäischen Union und den Druck auf die bestehenden Sozialsysteme zu nutzen, um das Konzept der Förderung des Well-beings als Ziel solcher Maßnahmen auf die Tagesordnung zu setzen. Wie zuvor diskutiert, schließen sich Einsparungen und eine bessere Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger keineswegs zwingend aus, insbesondere dann nicht, wenn durch die Einbindung der Bevölkerung besser informierte und breiter akzeptierte Entscheidungen getroffen werden können.

Einsparungen und bessere Bedürfnisbefriedigung schließen sich keineswegs aus, insbesondere dann, wenn durch die Einbindung der Bevölkerung besser informierte und breiter akzeptierte Entscheidungen getroffen werden können.