

Dr. Susanne Schnorr-Bäcker

Zukunft von Indikatorensystemen in der amtlichen Statistik

1. Statistik- Indikatorensysteme: Grundlagen

Indikatoren und Indikatorensysteme haben vor allem in den Naturwissenschaften eine lange Tradition. In den Gesellschaftswissenschaften und in der Statistik werden sie zunehmend eingesetzt. Was man unter einem Indikatorensystem in der amtlichen Statistik (kurz Statistik-Indikatorensystem) versteht, welche Rolle ihm aktuell zukommt und welche Bedeutung es zukünftig haben wird, soll in dem folgenden Beitrag dargestellt werden. Ein Indikator (aus dem Lateinischen „indicare“, d.h. „anzeigen“) ist eine Messgröße für Sachverhalte, die sich selbst nicht oder nur schwer messen lassen. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies tatsächlich nicht möglich ist wie zum Beispiel bei der Beurteilung des Wohlstandes oder ob eine direkte Messung unwirtschaftlich wäre.

Bei einem Indikatorensystem handelt es sich um ein Set von verschiedenen Kennzahlen, die Anhaltspunkte über einen bestimmten Themenkreis liefern sollen. Sie werden häufig in enger Zusammenarbeit von Politik, Wissenschaft und amtlicher Statistik entwickelt und dienen der Beobachtung und Analyse von Veränderungen im Zeitablauf. Vor allem ab dem Jahr 2000 ist eine starke Zunahme von Indikatorensystemen zu beobachten, vor allem aus drei Gründen

1. einer engeren Verzahnung von Umwelt und Wirtschaft
2. neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
3. dem Millenniumswechsel.

ad (1) Ein gestiegenes Umweltbewusstsein im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext ist spätestens seit Beginn der 90er Jahre zu beobachten. Eine Ursache war der so genannte Brundlandt-Bericht¹ (1987). Dort wird erstmals in der jüngeren Vergangenheit versucht, Umweltschutz und Wirtschaftswachstum in Einklang zu bringen. Dieser Bericht war der auslösende Faktor für den Weltumweltgipfel in Rio de Janeiro 1992², wo Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung als internationales Leitprinzip der Staatengemeinschaft bzw. Weltwirtschaft anerkannt und als Grundprinzip in der sogenannten Rio-Deklaration verankert wurde. Konkretisiert wurde der Begriff „Nachhaltigkeit“ in verschiedenen Erklärungen wie z.B. dem Kyoto-Protokoll³ oder national der Agenda 21⁴. Nachhaltigkeit umfasst dabei alle Lebensbereiche und bezeichnet den schonenden Umgang mit Ressourcen und zwar in intra- und intergenerativer Hinsicht. Auf diese Weise hat die Wohlfahrtsmessung, die in der neueren Ökonomie auf eine mehr als 200 Jahre lange Tradition zurückblickt⁵, neue Impulse in Richtung mehrdimensionaler Ansätze erhalten. Die Erkenntnis, dass makroökonomische Stabilität nicht zwingend mit Wirtschaftswachstum verbunden ist und ein zunehmendes Umweltbewusstsein seit Mitte der 80er Jahre haben die neuere Wohlfahrtsmessung geprägt.

¹ Brundlandt: Our Common Future; http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/brundtland_report_1987_728.htm

² http://www.bmz.de/de/themen/umwelt/hintergrund/umweltpolitik/rio_1992.html

³ Siehe dazu http://www.bmu.de/klimaschutz/internationale_klimapolitik/kyoto_protokoll/doc/5802.php

⁴ Siehe <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf>

⁵ Das 1776 erschienene Hauptwerk des schottischen Ökonomen Adam Smith *Der Wohlstand der Nationen* (vollständiger engl. Titel: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) ist eines der grundlegenden Werke der Wirtschaftswissenschaft.

Dieser Bewusstseinswandel kommt z.B. in Ansätzen wie „... beyond GDP“⁶ oder „... ecological footprint“⁷ zum Ausdruck bzw. schlägt sich auch in Begriffen wie „Well-Being“⁸ oder „Happiness“⁹ nieder.

ad (2) Seit Mitte der 90er Jahre hat der Technologiewandel hin zu modernen Informations- und Telekommunikationseinrichtungen eine besondere Dynamik erfahren. Erst durch die Datenbereitstellung - auch von gesprochenem Wort und Bildern – und deren Übermittlung auf elektronischem Weg wurde nicht nur die Datenaufbereitung und -auswertung revolutioniert. Vielmehr ermöglichen diese Technologien, vor allem das Internet, einen schnellen und fast ubiquitären Informationsfluss und -austausch. Nahezu ohne zeitlichen Verzug können Informationen über weit entfernte Regionen und Orte auf der Welt nahezu von überall aus abgerufen werden. Aktuelle Informationen sind leicht zugänglich und können seit dem web 2.0 auch relativ einfach kommentiert werden. Das heißt, objektive und subjektive Informationen stehen nebeneinander und sind einem sehr großen Personenkreis weltweit zugänglich. Dadurch erhält auch die Kommunikation eine neue Qualität und kann viel stärker Fakten basiert erfolgen.

ad (3) Der Millenniumswechsel mag vor allem für die Politik ein weiterer wichtiger Grund gewesen sein, neue Zeichen zu setzen. Mit entsprechendem Vorlauf wurden vor allem von inter- und supranationalen Einrichtungen wie den Vereinten Nationen (UN), der Gesellschaft für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und der Europäischen Union (EU) langfristige strategische Ziele formuliert sowie Maßnahmen zur Umsetzung und Evaluierung festgelegt. Unmittelbar zum Ausdruck kommt dies z.B. in den sogenannten Millennium Development Goals (MDG) der Vereinten Nationen.¹⁰ Auf der Ebene der Europäischen Union sind vor allem die Strukturindikatoren¹¹ und die Nachhaltigkeitsindikatoren¹² zu nennen.

⁶ Siehe z.B. <http://www.beyond-gdp.eu/>

⁷ Siehe z.B. http://www.footprintnetwork.org/gfn_sub.php?content=footprint_overview

⁸ Siehe z.B. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/38/36165332.pdf>

⁹ Siehe z.B. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/51/38704158.pdf?contentId=38704159>

¹⁰ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

¹¹ Einen Überblick zu dem Hintergrund gibt z.B. http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/structural_de.htm

¹² Zum Hintergrund siehe auch <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28117.htm>

Indikatorensysteme können in allen Phasen eines Planungs- und Entscheidungsprozesses zur Anwendung kommen:

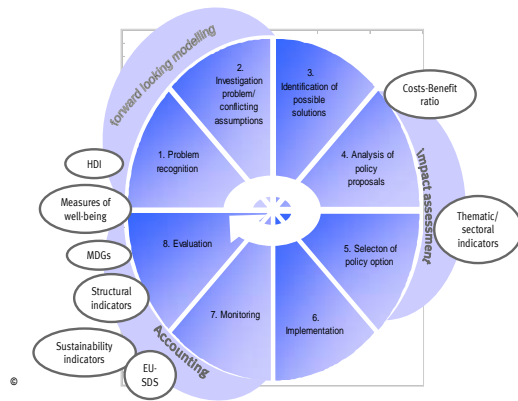


Abb. 1: Anwendungsmöglichkeiten von Indikatorensystemen¹³

So können sie einmal zur Analyse und Erklärung von realen Problemen herangezogen werden. Anhand von Hypothesen können Wirkungszusammenhänge postuliert und auf ihre Realitätsnähe hin untersucht werden. Im Weiteren dienen sie dazu, die Auswirkungen bzw. Entwicklungen vorherzusagen. Schließlich werden sie zum Monitoring eingesetzt, mit Hilfe dessen eine regelmäßige Berichterstattung (Accounting) ex post erfolgt. Hier schließt sich der Regelkreis und anhand der beobachteten Entwicklungen können neue Ausgangssituationen modelliert und auf ihre Realitätsnähe hin überprüft werden. Während in den erstgenannten Phasen – Problemerkennung, Analyse und Prognose - vor allem in der Wissenschaft entwickelte Modelle zur Anwendung kommen, ist ein regelmäßiges Berichtswesen über allgemeine und aktuelle Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt traditionell ein Schwerpunkt der amtlichen Statistik. Hier gewinnen themenspezifische Indikatorensysteme eine immer größere Bedeutung, nicht zuletzt aufgrund des Internet, das weltweit schnell neue Entwicklungen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich macht. Dadurch dürfte ein gewisser Konkurrenzdruck nicht nur bei den verschiedenen Informationsanbietern ausgelöst worden sein. Vielmehr müssen sich die an den politischen Entscheidungsprozessen Beteiligten stärker als in der Vergangenheit an ihren Zielen und deren Realisierung messen lassen. Statistische Informationen bekommen einen unmittelbaren Stellenwert in diesen Regelkreisen und tragen damit zur Dynamik der Prozesse bei, die sie ursprünglich nur beobachten und dokumentieren sollten.

Indikatorensysteme - wie eingangs definiert - lassen sich auf verschiedene Weise systematisieren:

1. in regionaler Hinsicht
2. in institutioneller Hinsicht
3. in funktionaler Hinsicht

Auch wenn diese Untergliederung nicht immer trennscharf durchgehalten werden kann, vor allem bei einer Typisierung in regionaler und institutioneller Hinsicht, erlaubt sie eine gedankliche Gliederung zum besseren Verständnis dieses recht komplexen Themenfeldes. Zunächst einmal gibt es für verschiedene *regionale* Ebenen, d.h. weltweit, für ausgewählte Wirtschaftsräume, landesweit oder innerhalb der

¹³ Vgl.. Zwirner, O.: Internationale Entwicklung beyond GDP, Fachdialog Wohlfahrtsindikatoren, Berlin 25. Oktober 2007

Grenzen eines Landes verschiedene Indikatorensysteme. Aus Sicht der amtlichen Statistik Deutschlands sind dabei vor allem von Bedeutung: (1) weltweit relevante wie diejenigen der Vereinten Nationen, (2) länderübergreifende wie diejenigen der EU oder der OECD und (3) nationale wie z.B. der Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ oder der vom einer Bund-Länder-Projektgruppe bei Destatis erarbeitete Indikatorenatlas auf Kreisebene.

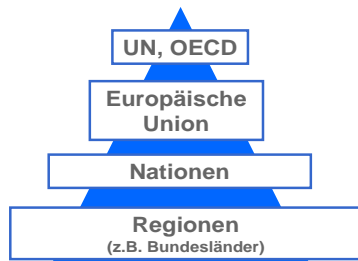


Abb. 2: Indikatorensysteme verschiedener supra- und internationaler Einrichtungen

Teilweise sind diese verschiedenen Indikatorensysteme interdependent, besonders dann, wenn eine Nation in eine andere, vor allem inter- und supranationale, Organisation eingebunden ist. So sind in den Indikatorensystemen der UN oder der EU auch Angaben für Deutschland enthalten.

Unter inhaltlichen Gesichtspunkten lassen sich allgemeine und spezielle Indikatorensysteme unterscheiden. Bei den allgemeinen Ansätzen stehen vor allem die Nachhaltigkeit bzw. die Lebens- und Arbeitsbedingungen in ihrer Gesamtheit im Mittelpunkt.¹⁴ Bei speziellen Indikatorensystemen ist nur ein Teilbereich wie Umwelt oder Bildung von besonderem Interesse und wird anhand von ausgewählten Indikatoren näher gekennzeichnet.

Schließlich gibt es Indikatorensysteme mit unmittelbarem Politikbezug, d.h. das Indikatorensystem dient unmittelbar zur Beurteilung politisch formulierter Ziele. So sind zum Beispiel im Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung¹⁵ auch die (politisch festgelegten) Ziele bei zahlreichen Indikatoren in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht quantifiziert. Im Gegensatz dazu gibt es auch Indikatorensysteme ohne einen derartig direkten Politikbezug. Dazu dürften die meisten themenspezifischen Publikationen der OECD-Ebene mit „... at a Glance“ im Titel gehören.¹⁶ Die zugrunde liegenden Indikatoren(systeme) werden von der OECD zusammen mit Experten, u.a. aus den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten, erarbeitet und festgelegt, um ein Gesamtbild über die Situation in einem Land, z.B. zur Bildung oder zur sozialen Lage, zu schaffen. Auf diese Weise wird eine Basis für länderübergreifende Vergleiche und deren Entwicklungen im Zeitablauf geschaffen. Derartige Berichte finden teilweise großes Interesse in der breiten Öffentlichkeit und können dadurch indirekt auf die Politik zurückwirken.

¹⁴ Einen Überblick gibt z.B. http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/europaeische_politik_6/index.htm; für Deutschland siehe auch <http://www.bmbf.de/de/502.php>

¹⁵ Siehe Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2006

¹⁶ Einen Überblick gibt http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_21571361_33915056_35567477_1_1_1_1,00.html

2. Ausgewählte Indikatorensysteme in der amtlichen Statistik Deutschlands¹⁷

Indikatorensysteme stehen häufig in enger Verbindung zur „Nachhaltigen Entwicklung“ bzw. zum „Fortschritt“ in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht. Im Mittelpunkt stehen die Lebens- und Arbeitsbedingungen in einer Region oder einem Land und eng damit verbunden das wirtschaftliche Entwicklungspotential im Hinblick auf ein umweltverträgliches Wachstum und soziale Gerechtigkeit bzw. sozialen Zusammenhalt.



Abb. 3: Themenbereiche von Indikatorensystemen

Vergleicht man verschiedene Nachhaltigkeits-Ansätze, so sind häufig die Bereiche Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Lage, Bildung, Gesundheit, Gerechtigkeit und Sicherheit wesentliche Bestandteile. Der Umfang derartiger statistischer Indikatorensysteme variiert teilweise beträchtlich. So sind zum Beispiel in umfassenden Indikatorensystemen wie z.B. den Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland nur 4 Bereiche mit insgesamt 21 unterschiedlichen Indikatoren enthalten.¹⁸ In Australien wurde ein stärker hierarchisch strukturiertes Indikatorensystem „Measures of Australia’s Progress“ eingeführt¹⁹ zur differenzierteren Messung des Fortschritts in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht. Es wurde in insgesamt 14 Hauptbereiche und 5 ergänzende Bereiche untergliedert. Für die Hauptbereiche wurden sogenannte „headline progress indicators“ festgelegt, die um „supplementary progress indicators“ ergänzt wurden. Im Vereinigten Königreich, das sein Nachhaltigkeits-Indikatorensystem erst kürzlich überarbeitet hat²⁰, werden vier Bereiche mit insgesamt 68 verschiedenen Indikatoren unterschieden. Auf der Ebene der Europäischen Union werden 10 Themenbereiche mit insgesamt mehr als 100 Indikatoren einbezogen.²¹ Einen Vergleich der deutschen mit den europäischen Nachhaltigkeitsindikatoren auf der obersten Ebene enthält Abbildung 4.

¹⁷ Im Allgemeinen werden - zumindest teilweise - für Indikatorensysteme Daten der amtlichen Statistik herangezogen. Im Folgenden soll vornehmlich auf solche Indikatorensysteme Bezug genommen werden.

¹⁸ Siehe Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2006

¹⁹ Siehe Australian Bureau of Statistics (Hrsg): Measures of Australia’s Progress, Australia 2006, S. 24 ff

²⁰ Siehe dazu auch Allin, P.: Measuring societal wellbeing, in Economic & Labour Market Review, vo. 1. no. 10, October 2007, S. 46 ff

²¹ vgl.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1998,47433161,1998_47437045&_dad=portal&_schema=PORTAL

<p>Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2006 (21)</p> <p>I. Generationengerechtigkeit</p> <p>II. Lebensqualität</p> <p>III. Sozialer Zusammenhalt</p> <p>IV. Internationale Verantwortung</p>	<p>EU-Nachhaltigkeitsindikatoren (ca. 150)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wirtschaftliche Entwicklung 2. Armut und soziale Ausgrenzung 3. Überalterung der Gesellschaft 4. Öffentliche Gesundheit 5. Klimawandel und Energie 6. Konsum- und Produktionsstrukturen 7. Management der natürlichen Ressourcen 8. Verkehr 9. Gute Staatsführung 10. Globale Partnerschaft
---	---

Abb. 4: Nachhaltigkeits-Indikatorensysteme im Vergleich

In den vorgenannten Indikatorensystemen dominieren objektiv messbare Tatbestände. Diese werden teilweise um subjektive Angaben, z.B. in Richtung „Zufriedenheit mit ...“, ergänzt. Dies gilt für die Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland²² ebenso wie für diejenigen des Vereinigten Königreiches.²³ Neben diesen bereichsübergreifenden Indikatorensystemen gibt es eine Fülle von Indikatorensystemen - wie in Abbildung 3 bereits angedeutet - mit einem bereichsspezifischen Schwerpunkt. Grundsätzlich lassen sich dabei die folgenden Bereiche unterscheiden (siehe Abbildung 5)

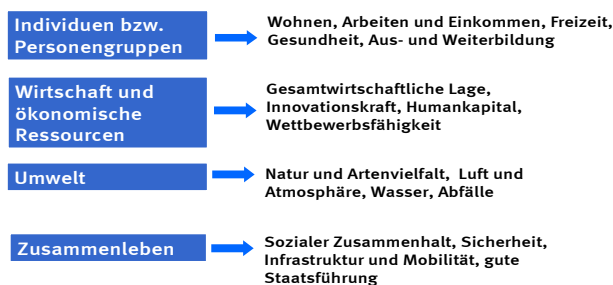


Abb. 5: Themenschwerpunkte von bereichsspezifischen Indikatorensystemen

Gesellschaftlich sind, unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes, von besonderem Interesse: die soziale Lage, der Bildungsstand und die Gesundheit der Bevölkerung. Neuere Ansätze, an denen das Statistische Bundesamt mitarbeitet, befassen sich mit der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und mit „Gender“. So wurde auf dem 2. Integrationsgipfel am 12. Juli 2007 in Berlin ein Nationaler Integrationsplan der Bundesregierung vorgestellt, der als einen Themenschwerpunkt ein regelmäßiges Monitoring enthält.²⁴

²² Hier gibt es z.B. einen Indikator „Zufriedenheit mit der Gesundheit“; siehe: Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2006, Indikator14 b, der vom Bundesministerium für Gesundheit/Robert Koch Institut bereitgestellt wurde, S. 44

²³ siehe z.B. Indikator 66 „Satisfaction in Local Area, www.sustainable-development.gov.uk/progress/national/index.htm

²⁴ Siehe dazu auch http://www.bmj.bund.de/files/-/2321/181007_Nationaler%20Integrationsplan.pdf, Themenschwerpunkt 5: Indikatoren, Monitoring, Evaluierung, S. 121ff; Weitere Informationen enthalten besonders <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/EMagazines/velop/051/s2-integrationsplan-stm-boehmer.html> http://www.bmj.bund.de/enid/Themen/Nationaler_Integrationsplan_1d9.html

Ein weiteres Indikatorensystem hat den Wandel von gesellschaftlichen Rollenleitbildern zum Gegenstand. Es steht in enger Verbindung zu einem unter finnischer Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2006 erarbeiteten Fahrplan („roadmap“) der EU-Kommission zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern 2006-2010, der die Überwindung der Rollenstereotype in den Mittelpunkt stellt.^{25,26}

Wirtschaftlich findet ein regelmäßiges Monitoring anhand von Indikatorensystemen vor allem bezüglich der kurz-, aber auch mittel- bis langfristigen Entwicklungen statt. Kurzfristig gehören auf europäischer Ebene die PEEI (Principle European Economic Indicators) dazu. Bei den PEEI - im deutschsprachigen Raum auch als „Wichtige Europäische Wirtschaftsindikatoren“ (WEWI) bezeichnet - handelt es sich um eine Liste von derzeit 19 Schlüsselindikatoren, die aus den sogenannten Euro-Indikatoren ausgewählt wurden und die für die aktuelle Konjunkturanalyse unentbehrlich sind.²⁷ Die Strukturindikatoren dienen dazu, die Fortschritte bezüglich des auf dem Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 beschlossenen Ziels innerhalb des nächsten Jahrzehnts "die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen ..." objektiv zu bewerten und jährlich in Form eines Syntheseberichts darzustellen.²⁸

Bei hoch industrialisierten Ländern wie Deutschland ist die Innovationsfähigkeit (z.B. in Form von Humankapital und neuen Geschäftsfeldern) wichtig. Hier hat das Statistische Landesamt Baden-Württemberg einen Innovationsindex entwickelt, der die Innovationsfähigkeit für die Länder und Regionen der Europäischen Union misst.²⁹

Zur Umwelt gibt es eine Fülle von spezifischen Indikatorensystemen, für die die amtliche Statistik Daten bereitstellt. Beispiele für komplexe Umweltindikatorensysteme in Deutschland auf Bundesebene sind die vom Umweltbundesamt entwickelten Systeme „Umweltkernindikatorensystem“ oder „Umweltbarometer“³⁰. Ein anderes Beispiel für ein derartiges Indikatorensystem im europäischen Ausland ist das Umweltindikatorensystem des Bundesamtes für Statistik der Schweiz.³¹

Auch die Politik bzw. der öffentliche Bereich ist seit einige Zeit Gegenstand von Indikatorensystemen. So entwickelt zurzeit die OECD ein Indikatorenset zu „good governance“ für ihren für 2009 geplanten Bericht „Government at a Glance“.³²

²⁵ Siehe dazu auch <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/ratspraesidentschaft/chancengleichheit-frauen-und-maenner,did=98084.html>

²⁶ Auf nationaler Ebene wird der Beschluss der Ministerkonferenz der Gleichstellungs- und Familienministerinnen und -minister (GMFK) von einer GMFK Arbeitsgruppe vom Ministerium für Arbeit und Soziales Baden Württemberg koordiniert wird

²⁷ Siehe dazu auch http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

²⁸ Seit dem Frühjahrsbericht 2005 hat die Europäische Kommission eine neue Herangehensweise an die Lissabonstrategie vorgestellt mit Wachstum und Beschäftigung als Schwerpunkt, vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802558&_dad=portal&_schema=PORTAL

²⁹ Siehe dazu http://www.statistik-portal.de/Veroeffentl/Statistik_AKTUELL/803407004.pdf

³⁰ Zu den Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes siehe auch <http://www.umweltbundesamt.de/umweltdaten/index.htm>

³¹ Zu Einzelheiten siehe <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/06/thematisch/01.html>

³² Näheres zu diesem Projekt enthält http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33735_37688524_1_1_1_1,00.html

2. Zukünftige Entwicklungen

Es gibt bereits heute schon eine Vielzahl von Indikatorensystemen in der amtlichen Statistik, die komplexe Sachverhalte entweder ganzheitlich oder auf einzelne Aspekte begrenzt abbilden. Diese Systeme bestehen aus einer Vielzahl von einzelnen Indikatoren, die teilweise wiederum zu Indikatorensets oder Teilindizes zusammengefasst sind. Schwerpunkt von Indikatorensystemen in der amtlichen Statistik sind Berichtssysteme. Hier werden wie z.B. bei den Struktur- oder den Nachhaltigkeitsindikatoren ausgewählte Sachverhalte anhand von Indikatoren operationalisiert, regelmäßig gemessen und veröffentlicht. Im Allgemeinen werden sie zum Vergleich herangezogen, sowohl in regionaler als auch in zeitlicher Hinsicht; häufig wird beides kombiniert. Ein Beispiel für eine Neuentwicklung in der amtlichen Statistik ist ein gemeinschaftlich von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder als Prototyp bereits fertig gestelltes Indikatorensystem zum Thema „Zukunftsfähigkeit“ von Regionen in Deutschland.³³

Unabhängig davon, zu welchen Zwecken und von welcher Einrichtung ein Indikatorensystem entwickelt wurde, ist allen gemeinsam, dass sie letztlich auf ein Set von unterschiedlichen Einzelindikatoren zurückgeführt werden können. Zwischen diesen Indikatoren bestehen häufig Wechselwirkungen, derart, dass sie sich entweder gegenseitig begünstigen oder nachteilig beeinflussen.³⁴

Um Verzerrungen möglichst gering zu halten, sind eine umfassende Analyse der Wechselwirkungen ex ante (siehe Abbildung 6), eine detaillierte Kommentierung vor allem bei einem Vergleich in regionaler und/oder zeitlicher Hinsicht und sehr gute Kenntnisse über die inhaltlichen und methodisch-technischen Aspekte der zugrunde liegenden statistischen Informationen und damit über deren Aussagemöglichkeiten und –grenzen notwendig.

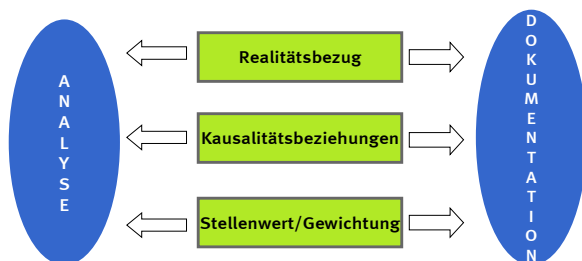


Abb. 6: Indikatoren(systeme) und Realität

Im Weiteren zeigen die Arbeiten in Verbindung mit Indikatorensystemen wie z.B. den nationalen Nachhaltigkeitsindikatoren oder der EU-Strukturindikatoren, besonders deren regelmäßige Evaluierung hinsichtlich Zielerreichung und daraus abgeleitet der Festlegung von Handlungsalternativen bezüglich flankierender oder alternativer Maßnahmen, dass Indikatorensysteme dem Wandel unterliegen: Die Dynamik realer Entwicklungen erfordert, dass konkrete Indikatorensysteme regelmäßig auf ihre Bedeutung und Aussagefähigkeit hin überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden.

³³ Dieser Indikatorenatlas soll in der ersten Hälfte 2008 ins Internet gestellt werden. Die Arbeiten knüpfen an den „Regionalatlas“ (<http://www.destatis.de/onlineatlas/>) an, jedoch mit einer anderen Zielsetzung und mit anderen Inhalten

³⁴ Zu möglichen Zielbeziehungen siehe auch <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/zielbeziehungen-horizontale/zielbeziehungen-horizontale.htm>

Die Fülle der Indikatoren und ihr Zusammenspiel machen es dem Nutzer nicht leicht, daraus ein Gesamtbild zu gewinnen und entsprechende Handlungsalternativen abzuleiten. Erschwerend kommt bei einem regionalen Vergleich hinzu, dass in verschiedenen Regionen/Nationen unterschiedliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen bestehen, die die unterstellten Kausalbeziehungen und damit auch die gemessenen Fortschritte relativieren. Die Reduktion derart komplexer Vorgänge auf eine oder nur wenige i.d.R. statistische Angaben in Form zusammengefasster „composite“ Indikatoren wie z.B. bei dem Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen kommt den begrenzten Kapazitäten des Menschen zur Informationsverarbeitung entgegen. Um jedoch die Gefahr von eventuellen Fehlinterpretationen möglichst gering zu halten, sind klare und eindeutige Detail- und Hintergrundinformationen sowie eine ausführliche Dokumentation der Verdichtungsmethodik zwingen notwendig.³⁵

„Turning Information into Action“

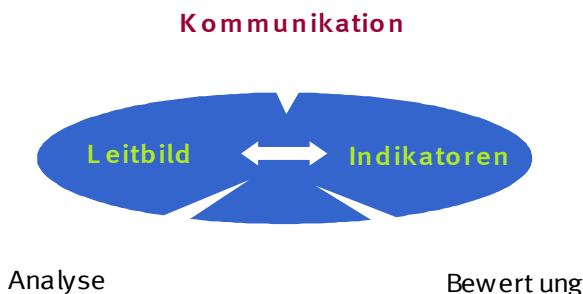


Abb.7: Indikatorensysteme im Kontext

Unbestritten ist, dass Indikatorensysteme in der breiten Öffentlichkeit Transparenz schaffen und das politische Bewusstsein des Einzelnen schärfen können.³⁶ Mit welcher Intensität dies geschieht und welche Konsequenzen damit individuell und kollektiv, lokal und global verbunden sein können, darüber gibt es bislang noch wenig Anhaltspunkte. Es wird allerdings postuliert, dass aufgrund der schnellen und weiten Verbreitung derartiger Informationen politische Prozesse - mehr als in der Vergangenheit - maßgeblich beeinflusst und verstärkt werden können, derart, dass vor allem von weniger Begünstigten ein Handlungsdruck auf die politisch Verantwortlichen ausgelöst wird. Hier liegen die Chancen, aber auch die Probleme für die amtliche Statistik, einen angemessenen Beitrag zu „Turning information into action“³⁷ zu leisten.

4. Ausblick

Aufgrund der zunehmenden Komplexität sozialer, ökonomischer und ökologischer Zusammenhänge - global und lokal - dürften Indikatorensysteme in der amtlichen Statistik in Zukunft noch stärker an Bedeutung gewinnen. Ihre Akzeptanz und Nutzung und damit ihr praktischer Stellenwert hängt besonders von folgenden Bedingungen auf Nutzer- und mehr noch auf Produzentenseite ab:

- Umfassenden Kenntnissen über die tatsächlichen oder vermuteten Wirkungsbeziehungen sowie deren Gewichtung. Besonders wichtig sind diese beiden Aspekte, wenn Sets aus Einzelindikatoren zu Composite Indicators verdichtet werden.

³⁵ Siehe dazu besonders die Ausführungen bei <http://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/>

³⁶ Siehe dazu die zahlreichen Beispiele auf den Web-Seiten von Statistics Canada: <http://statcan.gc.ca/english/clf/query.html?charset=iso-8859-1&col=eduen&ql=a&qt=turning&rf=0>

³⁷ Siehe dazu z.B. die Ausführungen bei Statistics Canada <http://www.statcan.ca/english/edu/power/ch5/first5.htm>

- Einer möglichst leicht verständlicher Darbietung nicht nur der Ergebnisse, sondern auch der zugrunde liegenden Daten und Berechnungsmethoden
- Einer engen Kooperation zwischen Produzenten und Nutzern/Anwendern. Da Indikatorensysteme lediglich Hilfsmittel sind, um entweder die realen Sachverhalte möglichst wirklichkeitsgetreu widerzuspiegeln oder Handlungsalternativen zu optimieren, müssen alle Akteure, d.h. die Nutzer wie auch die Datenlieferanten, eng zusammenarbeiten. Dies gilt sowohl ex ante bei der Festlegung der zu beurteilenden Sachverhalte wie auch ex post bezüglich der Bewertung der eingetretenen Veränderungen

Erste Schritte in diese Richtung zeigen, dass die amtliche Statistik hierbei gut aufgestellt ist. Um bestmögliche Ergebnisse erzielen zu können angesichts einer allgemein zunehmenden Ressourcenverknappung sollten die Arbeiten an Indikatorensystemen zu ähnlichen Themenbereichen auf den verschiedenen Ebenen soweit wie möglich abgestimmt und - auch aus methodischen Gründen - auf die absolut notwendigen Indikatoren beschränkt sein. Aufgrund der Dynamik der zugrunde liegenden Prozesse erscheint eine permanente Überwachung hinsichtlich der Akzeptanz und Effizienz eines Indikatorensystems geboten. Nur so kann möglichst frühzeitig ein Wandel erkannt und die für Änderungen erforderliche Flexibilität aufgebracht werden.