

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

Sozialindikatoren als methodische Innovation: Erwartungen und Grenzen

Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1977) : Sozialindikatoren als methodische Innovation: Erwartungen und Grenzen, Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ISSN 0043-6275, Springer, Hamburg; Berlin; Heidelberg, Vol. 57, Iss. 3, pp. 151-160

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112376>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Sozialindikatoren als methodische Innovation Erwartungen und Grenzen

Udo Ernst Simonis, Berlin

Aus der Unzufriedenheit mit den herkömmlichen ökonomischen Indikatoren und Rechensystemen entwickelte sich in jüngster Zeit die Sozialindikatorforschung. Welche Erwartungen werden an Sozialindikatoren geknüpft? Welche Grenzen ergeben sich bei ihrer Anwendung in der Praxis?

Wer versucht, sich einen Überblick über den Stand der Diskussion um Sozialindikatoren zu verschaffen, wird ein weites Spektrum von Definitionen über deren Charakter und Funktion vorfinden, die das Einschätzen des Anliegens, der neuen methodischen Möglichkeiten und der Grenzen dieser Forschungsrichtung schwierig machen.

Wie bei anderen wissenschaftlichen Neuerungen, so ist es auch bei der Debatte um die Einführung von Sozialindikatoren zu heftigen Kontroversen gekommen, und es wurden manche künstliche Fronten aufgebaut – nicht zuletzt auch von Ökonomen und Planern. Die Erwartungen, die sich an die Ausarbeitung von Sozialindikatoren knüpfen, sind jedoch mehr als nur eine Begleiterscheinung eines verbreiteten Unbehagens an und in der Gesellschaft. Die Resonanz, die das Thema auch und gerade in der Wirtschaftswissenschaft gefunden hat, ist symptomatisch für gewisse Problemlagen, in die bestimmte Anfragen der Gesellschaft diese Disziplin gebracht haben. Es steht zunächst die Dominanz ökonomischer Indikatoren zur Kritik.

Anlässe der Sozialindikatorforschung

Das Forschungsinteresse an Sozialindikatoren ist durch zwei wesentliche Faktoren hervorgerufen worden:

die Unzufriedenheit über die herkömmlichen ökonomischen Indikatoren und Rechensysteme,

das Erfordernis nach einer erhöhten und verbesserten „Steuerungskapazität“ für aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen.

Die Debatte über die negativen Nebeneffekte eines raschen Wirtschaftswachstums in den Industrieländern, die Ende der 60er Jahre einen ersten Aufschwung nahm, ließ einige immanente Schwächen der herkömmlichen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Rechnungen in ihrer Funktion als Indikatoren der ökonomischen Performance stärker hervortreten. In der Kritik des Bruttosozialprodukts als (praktiziertes) Wohlstandsmaß wurden zwei Punkte besonders hervorgehoben:

der Wachstumsprozeß tangiert die qualitativen Lebensbedingungen der Bevölkerung, ohne daß diese wohlfahrtsmindernden Effekte ausreichenden Niederschlag im ökonomischen Rechnungswesen finden;

und umgekehrt werden bestimmte wohlfahrtssteigernde Strukturänderungen nicht adäquat oder gar nicht vom Rechnungswesen reflektiert.

Neben der Frage der Dominanz ökonomischer Indikatoren schlechthin steht also die Dominanz unzulänglicher ökonomischer Indikatoren zur Kritik.

Schwächen des Sozialprodukt-Konzepts

Eine ausführliche Mängelbetrachtung der herkömmlichen ökonomischen Indikatoren und insbesondere des Sozialprodukt-Konzepts kann hier an dieser Stelle nicht erfolgen¹⁾; zur Illustration

Prof. Dr. Udo Ernst Simonis, 38, ist Ordinarius für Ökonomie und Direktor des Instituts für Wohnungsbau und Stadtplanung der Technischen Universität Berlin.

¹⁾ Vgl. dazu u. a. C. Leipert: Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß, Tübingen 1975; P. Walser: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Revision und Erweiterung, Göttingen 1975.

tion der späteren Ausführungen müssen jedoch einige Kritikpunkte stichwortartig angeführt werden.

Schwächen des Bruttosozialprodukts als Wohlfahrtsindikator in hochentwickelten Ländern und Regionen: Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung beschränkt sich – von Ausnahmen abgesehen – auf marktwirtschaftlich bewertete Güter und Dienstleistungen bzw. Transaktionen. Die Kritik am Bruttosozialprodukt ist demnach, daß es erstens unvollständig sei und zweitens Falschbewertungen beinhalte.

Das Argument der Unvollständigkeit basiert darauf, daß alle nicht über den Markt gehenden Produkte bzw. Disprodukte, vor allem das „Gut“ Freizeit, die Eigenleistungen der Haushalte und die nicht behandelten „social costs“ von Produktion und Konsumtion, nicht vom Sozialprodukt-Konzept berücksichtigt werden. Die Argumente zum zweiten Kritikpunkt betreffen unter anderem die staatlichen Leistungen, allgemein das Problem des Auseinanderfallens von Tauschwert und Gebrauchswert, in Sonderheit die steigenden Reproduktionskosten der Arbeitskraft, die geplante Obsoleszenz, das Problem der strukturellen Inflation. Was die Frage der Falschbewertungen angeht, so macht das Bruttosozialprodukt bekannterweise keine Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Ausgaben; alle Konsumausgaben werden quasi als wohlstandspositiv behandelt. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung gibt also keine Kriterien für die mit positivem oder aber mit negativem Vorzeichen in die Rechnung einzubeziehenden Transaktionen. Shigetou Tsuru hat diese immanenten Probleme im Hinblick auf die hochentwickelten Länder und Regionen sehr plastisch beschrieben²⁾.

Versagen des Bruttosozialprodukts als Entwicklungsindikator in wenig entwickelten Ländern und Regionen. Was die wenig entwickelten Länder und Regionen angeht, so sprechen viele Autoren von einem Versagen des Bruttosozialprodukts als Entwicklungsindikator. Da die Marktkräfte die Gewichte bestimmen, mit denen die Güter in das Sozialprodukt eingehen, ein Großteil der Bedürfnisbefriedigung in den sogenannten Entwicklungsländern aber nicht über den Markt, sondern in Subsistenz erfolgt (Nahrung, Bildung, Wohnen), besteht die Gefahr, daß dieses Faktum entwicklungsplanerisch mit einem zu geringen Gewicht versehen wird.

Wenn es aber die Produktivitätssteigerungen im Subsistenzbereich sind, die die Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung verbessern, so findet diese Verbesserung keinen angemessenen

Niederschlag im Bruttosozialprodukt. Wenn, umgekehrt, angesichts der vorliegenden Strukturen Produktivitätssteigerungen vor allem in Mittel- und Großbetrieben stattfinden, die für den Markt (und den Weltmarkt) produzieren, erhöhen diese zwar das Bruttosozialprodukt, aber nicht notwendigerweise auch die Existenzbedingungen der Bevölkerung. Ein Beispiel hierzu ist die mögliche statistische Folge einer (notwendigen) Landreform: die Versorgung verbessert sich, das Bruttosozialprodukt sinkt. Es ist klar, welche weitreichenden Konsequenzen dieser eingebaute Fehler hat, wenn Erfolg von Regierungen und Reformmaßnahmen allein an der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts gemessen wird.

Ohne auf die sonstigen Probleme der alleinigen oder schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Entwicklungsplanung an der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts näher einzugehen, sei hier noch ein kurzer statistischer Hinweis gestattet: Nach einer Gemeinschaftsstudie der Weltbank und der University of Sussex³⁾ entfallen 75–80% des Bruttosozialprodukts in den Entwicklungsländern auf die oberen 40% der Einkommenspyramide. Die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts mißt insofern im wesentlichen die Einkommenssteigerung der oberen 40% der Bevölkerung. Da das Verhältnis des oberen Fünftels zum unteren Fünftel im Durchschnitt der Entwicklungsländer wie 55:5 ist, hat eine 1%ige Steigerung des Einkommens im oberen Fünftel nahezu das 11fache Gewicht einer 1%igen Einkommenssteigerung im unteren Fünftel, da es einen absoluten Zuwachs erfordert bzw. darstellt, der 11mal so groß ist.

Die allgemeinen Vorschläge, die von Ökonomen zur Behebung der genannten (und natürlich weiterer) Kritikpunkte gemacht worden sind, sind im wesentlichen:

Ein Überdenken einiger weniger Prämissen des herkömmlichen Rechensystems, in Sonderheit der Grenzlinie zwischen Markt- und Nicht-Markt-Aktivitäten, der Art und Weise der Klassifikation des Output oder der Einbeziehung bzw. andersartigen Betrachtung der Social Costs, der Infrastruktur, der Freizeit.

Daneben wird aber auch vorgeschlagen, eine Änderung, insbesondere die Entwicklung eines „wohlstandsorientierten Sozialprodukts“ erst gar nicht zu versuchen, sondern statt dessen eine „Bereinigung nach unten“, d.h. eine Beschränkung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf reine Marktaktivitäten (was allerdings wesentlich für Konjunkturanalysen sein mag) vorzunehmen.

2) S. Tsuru: In Place of Gross National Product, in: H. and U. E. Simonis (Eds.): Japan. Economic and Social Studies in Development, Wiesbaden 1974.

3) H. B. Chenery et al.: Redistribution with Growth, London 1974.

Was nun die speziellen Arbeiten angeht, die zur Überwindung der Schwächen der herkömmlichen ökonomischen Indikatorsysteme (und nur dies!) gemacht worden sind, so ist es sinnvoll, zwischen solchen zur Verbesserung und solchen der Revision und der Erweiterung zu unterscheiden.

Verbesserung herkömmlicher Indikatoren

Die auf Reimut Jochimsen zurückgehenden Arbeiten zum Integrationsgrad hatten angeregt, den Begriff „Entwicklung“ durch zwei Faktoren (Komponenten des Entwicklungsbegriffs) zu bestimmen⁴⁾:

- Durch das „Niveau der Wirtschaftstätigkeit“ (gemessen am Bruttosozialprodukt) und durch
- den „Integrationsgrad“ (gemessen an den Abweichungen der Entgelte vergleichbarer Leistungen der Produktionsfaktoren, vor allem den Einkommensdifferenzen).

Verkürzt lautet die betreffende Argumentation: Niveau und Integrationsgrad sind interdependent, müssen aber keineswegs gleichlaufen. Es ist möglich, daß das Niveau steigt, der Integrationsgrad aber sinkt. Die Frage dabei bleibt: *Was ist mit der „Entwicklung“?*

Hierzu ein Beispiel. BSP: + 10% (1,00 → 1,10); I: - 10% (1,00 → 0,90). Die Beantwortung der Frage, ob „Entwicklung“ vorliegt oder nicht, wird von dem Gewicht abhängig, das den beiden Komponenten gegeben wird.

In diesem Zusammenhang ist der Ansatz von Hollis B. Chenery et al. erwähnenswert, der Versuch nämlich, eine Verbindung von Wachstums- und Verteilungsziel durch einen „Equal-Weights-Index“ und „Poverty-Weights-Index“ herbeizuführen⁵⁾. Entwickelt aus der ansonsten nicht veränderten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und als Grundlage für die nationale Entwicklungsplanung genommen, ermöglicht ein solcher Indikator zumindest eine verteilungsorientierte Wachstumspolitik.

E. G. Dolan geht einen anderen Weg⁶⁾. Er unterteilt das Bruttosozialprodukt (BSP) in zwei Komponenten:

BSP I = Teil des BSP, der mit erneuerungsfähigen Ressourcen und wiederverwendbaren Abfällen erzeugt wird;

BSP II = Teil des BSP, der auf der Erschöpfung nicht ersetzbarer Ressourcen und der Ansammlung nicht abbaufähiger Abfälle beruht.

⁴⁾ R. Jochimsen: Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966; H. J. Krupp: Probleme der Messung des Integrationseffektes von Infrastrukturinvestitionen, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971.

Die aus dieser Überlegung folgende wirtschaftspolitische Entscheidungsregel lautet: Maximiere BSP I, minimiere BSP II!

Von den empirischen Studien zur Revision der traditionellen ökonomischen Indikatorsysteme haben einige zu erheblichen Änderungen der Erfolgsmessung geführt. Andere Konzepte würden – bei ihrer Implementierung – zu weiterreichenden Änderungen führen.

Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Was die Versuche zur wohltandsorientierten Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angeht, so ist hier insbesondere auf die Arbeiten von Nordhaus/Tobin zum MEW (Material Economic Welfare)⁷⁾ und auf ihre Fortführung und Ergänzung durch den Japanischen Wirtschaftsrat – den NNW (Net National Welfare)⁸⁾ – zu verweisen. Beides sind Ansätze, die die größten Diskrepanzen zwischen Bruttosozialprodukt und wirtschaftlichem Wohlstand beseitigen sollen. Die Nützlichkeit der herkömmlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird hier nicht in Frage gestellt, der „Material Economic Welfare“ versucht jedoch, die Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wohltandsorientiert neu zu gliedern und zu bewerten.

Beim „Net National Welfare“⁹⁾ wird die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung durch monetär bewertete „wohlstandspositive“ Aspekte des Lebens ergänzt (Addition von Größen über Freizeit, Eigenleistungen der Haushalte usw. zum Bruttosozialprodukt herkömmlicher Definition) bzw. um „wohlstandsnegative“ Aspekte bereinigt (Subtraktion von Ausgaben zur Erhaltung der Umwelt, effektive Umweltschäden, Urbanisationsverluste). Auch die Kategorien öffentlicher und privater Verbrauch werden neu definiert, die Leistungen des öffentlichen Kapitalstocks neu bewertet.

Vergleichsrechnungen über die absolute und relative Entwicklung des herkömmlich definierten Nettosozialprodukts einerseits und des neu definierten „Nettosozialwohlstands“ (Net National Welfare) andererseits zeigen für Japan für eine Periode von 15 Jahren (1955–1970) einen beachtlichen relativen (!) Rückgang des Nettosozialwohlstandes (von 1,15 zu 0,92) gegenüber dem Netto-

⁵⁾ H. B. Chenery et al., a. a. O.

⁶⁾ E. G. Dolan: The Economic Strategy for Environmental Crisis, New York, London 1971.

⁷⁾ N. D. Nordhaus, J. Tobin: Is Growth Obsolete?, in: M. Moss (Ed.): The Measurement of Economic and Social Performance, New York, London 1973.

⁸⁾ NNW Committee, Economic Council of Japan: Measuring Net National Welfare, Tokyo 1974.

⁹⁾ Vgl. U. E. Simonis: Nettowohlfahrtsindikator. Ein japanischer Ansatz, in: W. Zapf (Hrsg.): Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze III, Frankfurt, New York 1975.

sozialprodukt aus der herkömmlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dieser Rückgang ist in erster Linie mit den im Vergleich zum Ausgangsjahr rasch gestiegenen Umweltschäden und Urbanisationsverlusten zu erklären.

Gesellschaftliche Vermögensrechnung

Im Anspruch weitergehend als die oben skizzierten Ansätze, aber bisher nicht empirisch getestet, ist der Vorschlag von F. Thomas Juster zu einem Rahmenwerk für die Messung der ökonomischen und sozialen Performance¹⁰). Neben der Notwendigkeit der Einbeziehung von Transaktionen, die zum materiellen Wohlstand beitragen, aber nicht über den Markt laufen, wird eine weitere wichtige Schwäche der herkömmlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Frage der Behandlung der Kapitalbildung gesehen – indem nur reproduzierbare materielle Vermögensteile als „Kapital“ im eigentlichen Sinne behandelt werden. Bei der von Juster vorgeschlagenen gesellschaftlichen Vermögensrechnung wird davon ausgegangen, daß die Einkommensströme bzw. der Output (einer Volkswirtschaft, einer Region, einer Stadt) implizit aus einer umfassenden Vermögensrechnung abgeleitet werden können. Die gesellschaftliche Vermögensrechnung wird als Grundlage betrachtet, die jährlichen Einkommensströme als Veränderungsraten dieser Vermögensbestände. Das heißt, das herkömmliche System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die Strömungsgrößen, werden ergänzt durch ein System gesellschaftlicher Vermögenskonten, die Bestandsgrößen, wobei diese sich zusammensetzen aus dem:

- reproduzierbaren materiellen und immateriellen Vermögen (nicht personengebundene Fähigkeiten und Kenntnisse);
- Humanvermögen (personengebundene nutzbare Kenntnisse und Fähigkeiten);
- sozial-politischen Vermögen (nationale und persönliche Sicherheit, Freiheit, Autonomie, Gleichheit);
- natürlichen Ressourcenbestand.

Die genannten Versuche führen – in unterschiedlichem Ausmaß – zu einer Änderung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Ergebnisse. Konsequenter angewendet, würden sie auch zu Änderungen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik führen bzw. entsprechende Änderungen fördern und notwendig machen. Doch beruhen die vorgeschlagenen Revisionen und Erwei-

terungen dieses Typs darauf, alle aktuellen oder unterstellten Transaktionen durch monetäre Bewertung auszuweisen. Das heißt, die Autoren bleiben dabei, daß die Formulierung, Klassifizierung und Bewertung von Transaktionen, die der ökonomischen Aktivität adäquat sind, die für alle ökonomischen und sozialen Probleme relevanten sind.

Erweiterung um qualitative Momente

Diese Revisionsansätze gehen daher vielen Sozialwissenschaftlern nicht weit genug, sie bleiben ihrer Meinung nach einen Schritt zu früh stehen: die Vernachlässigung qualitativer Momente durch ökonomische Konzepte sei zu attackieren¹¹). Ein notwendiger Schritt, eine Alternative, wird daher in der Formulierung und Konstruktion von „sozialen Indikatoren“ in engerem Sinne, insbesondere nicht-monetärer Indikatoren, gesehen. Die Frage ist dann jedoch noch offen, ob solche sozialen, insbesondere nicht-monetären Indikatoren in ein erweitertes Rahmenkonzept integriert werden sollen – oder ob man angesichts der zu erwartenden Selektions-, Wertungs- und Vergleichbarkeitsprobleme für separate, bestenfalls supplementäre Sozialindikatoren votieren soll.

Die spezifische Kritik der Nicht-Ökonomen an den bisherigen ökonomischen Rechensystemen richtet sich gegen das Defizit an empirischer Information im Hinblick auf den Entwicklungsstand der Gesellschaft, auf Art, Richtung und Geschwindigkeit des Wandels der Gesellschaft insgesamt und in deren Subsystemen. Worauf immer wieder hingewiesen wird, ist das Defizit der amtlichen Statistik im Hinblick auf soziale Bedingungen, auf Ausmaß und Ernsthaftigkeit bestimmter sozialer Probleme, auf die Interdependenzen zwischen ökonomischen, sozialen und technologischen Prozessen und die Nichtberücksichtigung ihrer Konsequenzen im bisherigen Informationssystem. Diese Advokaten der Sozialindikatoren betonen, daß qualitative Information so bedeutsam sein kann wie quantitative (oder bedeutsamer), daß die Überbetonung ökonomischer Daten ein verengtes und unbalanciertes Bild der Gesellschaft vermittelt. Umfassende Deskription jener sozialen Bereiche bzw. Subsysteme, die von den bisherigen ökonomischen Indikatorsystemen nicht erreicht werden, steht daher im Vordergrund.

Die zweite wichtige Anregung für die Sozialindikator-Forschung war daher das, was man auch die Frage der „informationalen Machtschöpfungs- und Steuerungskapazität“, den „Krisen- und Problemfrüherkennungsdienst“ genannt hat¹²). Die Konsequenz der (größer werdenden) Lücke zwischen den wachsenden Aufgaben des politischen Systems und seiner Kapazität der Konfliktlösung

¹⁰) F. Th. Juster: A Framework for the Measurement of Economic and Social Performance, in: M. Moss (Ed.), a. a. O.

¹¹) Vgl. W. Zapf (Hrsg.): Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze 1, Frankfurt, New York 1974.

¹²) Vgl. J. Steinhausen: Soziale Indikatoren als Elemente eines gesellschaftlichen Planungs- und Steuerungssystems, Meisenheim 1975.

und Entscheidungsfindung führt zu einer neuen politisch-administrativen „Theorie“ des Handelns: die Probleme der Gesellschaft zu meistern, ohne notwendigerweise ihre Strukturen zu ändern. Solche quasi keynesianischen Aspekte der Sozialindikator-Forschung (bzw. Teile ihrer Ausrichtung) lassen sich aus der durchgehenden Annahme oder Prämisse schließen, daß ein Social Engineering notwendig und möglich sei – wie aber auch aus dem offengelegten oder versteckten Pessimismus im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des sozialen Systems. Insoweit kann den Sozialindikatoren eine komplementäre oder advokative Rolle beigemessen werden, wobei das Keynesische Leitmotiv in der Wahl der Therapie-Instrumente gesehen werden kann: analog zur Nachfragesteuerung über geld- und fiskalpolitische Maßnahmen dort, Schaffung von informationalen Instrumenten hier.

Konstruktionsprobleme von Sozialindikatoren

Es soll nun kurz auf den Begriff „Sozialindikator“ eingegangen werden. Der Begriff Sozialindikator ist in Assoziation und gleichzeitig Demarkation vom Begriff „ökonomischer Indikator“ gebildet worden¹³⁾. In einem engeren Sinne soll das qualifizierende Adjektiv „sozial“ andeuten, daß solche Aspekte betrachtet werden sollen, die von ökonomischen Indikatoren nicht abgedeckt werden. In einem weiteren Sinne sollen jedoch alle relevanten Aspekte menschlichen Verhaltens, Handelns und Erfahrens umschrieben werden.

Es gibt bisher noch keinen tragfähigen Konsensus hinsichtlich Definition, Art und Funktion eines Sozialindicators oder darüber, wie er zu entwickeln und wie er anzuwenden sei. Die Bedeutung variiert, ist begrenzt oder ausgedehnt, je nach

Richtung und Zweck des analytischen Vorgehens¹⁴⁾. Dennoch lassen sich drei Hauptfunktionen unterscheiden:

Informative Funktion, d. h. Sozialindikatoren sind quantitative Daten, die als Indizes für wichtige Bedingungen in der Gesellschaft dienen, bzw. Meßzahlen, die die Agenda gesellschaftlicher Anliegen erweitern und erhellen.

Evaluative und dezisionale Funktion, d. h. Sozialindikatoren messen den Output, die Performance des Systems, sie dienen zur Lenkung von Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen der Entscheidungsbildung.

Normative Funktion, d. h. Sozialindikatoren indizieren den Zustand der Gesellschaft oder ihrer Subsysteme, sie bestimmen vergangene oder zukünftige Trends als progressiv oder regressiv im Hinblick auf bestimmte normative Kriterien.

Eingeengter (und vielleicht präziser) ist die Definition eines Sozialindicators, die neben dem Erfordernis der Aggregierbarkeit und der periodischen Erfassung als zusätzliches Moment einführt, daß eine Sozialstatistik nur dann ein Sozialindikator ist (oder sein kann), wenn sie einem sozialtheoretischen Modell angehört: informativer Wert und Signifikanz eines Sozialindicators werden hier in Abhängigkeit von der Position innerhalb eines solchen Modells gesehen. Von den Versuchen, den Begriff des Sozialindicators systematisch und umfassend zu definieren, soll hier einer sinngemäß wiedergegeben werden: „Sozialindikatoren sind quantitative Meßzahlen (Maße), die zu regulären Intervallen ermittelt werden. Sie erlauben intertemporale Vergleiche und die Identifizierung langfristiger Trends und kurzfristiger Variationen in der Wachstumsrate sozialer Probleme. Gleichzeitig sind Sozialindikatoren Statistiken, die

¹³⁾ Vgl. C. Agocs: Social Indicators. Selected Readings, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 388, 1970; R. A. Bauer (Ed.): Social Indicators, Cambridge/Mass., London 1966.

¹⁴⁾ Vgl. C. Leipert: Soziale Indikatoren, in: Konjunkturpolitik, Bd. 19, 1973.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hajo Hasenpflug

NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE

Formen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Beurteilung

Großbottav, 227 Seiten, 1977, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-139-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

aggregiert oder disaggregiert werden können nach relevanten sozialen Kategorien, selbst wenn noch keine validen Kriterien für die Auswahl solcher Kategorien bestehen.“¹⁵⁾

Selektion und Klassifikation sind natürlich – nicht anders als bei ökonomischen Indikatoren – Hauptprobleme der Sozialindikator-Forschung. Abgesehen von der Differenzierung nach Ursprung und Charakter der Daten, wie: objektive und subjektive Indikatoren, „hard and soft data“, kardinale und ordinale Indikatoren und den oben bereits genannten Funktionen (informative, evaluative, normative Indikatoren), wird klassifiziert nach ihrem Verhältnis zu dem Konzept, das sie indizieren sollen – also z. B. definitorische, korrelative, konklusive Indikatoren.

Vorherrschende Vorgehensweise

Die Diskussion über Vor- und Nachteile, Funktionen und Verknüpfungsmöglichkeiten von objektiven und subjektiven Indikatoren ist unter den Theoretikern noch im Gange¹⁶⁾. Die Sozialindikator-Praxis ist da allerdings pragmatischer oder anders gesagt: es gibt eine Arbeitsteilung, aber nur wenig Kooperation. Die meiste systematische Quantifizierungsarbeit, die bisher zum Thema Sozialindikatoren geleistet worden ist, hat sich auf die Ermittlung der „objektiven“ Situation der Gesellschaft, ihrer Subsysteme und der Individuen beschränkt. Die Vorgehensweise ist verhältnismäßig einheitlich:

- Definition von Bereichen (bzw. Komponenten), die als signifikant angesehen werden für Wohlstand oder Lebensqualität (wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Umwelt, Wohnen).
- Bestimmung von objektiven Indikatoren, die die Situation in jedem der Bereiche (bzw. Komponenten) beschreiben.
- Aggregation oder Nichtaggregation der Bereiche (bzw. Komponenten) zu „globalen“, „übergeordneten“ oder „Gesamtindikatoren“ durch Gewichtungen einfacher oder aber komplizierter Art.

Obwohl dies bisher die vorherrschende Vorgehensweise ist, steht sie unter heftiger Kritik, und zwar vor allem wegen der möglichen, tatsächlichen oder erwarteten Diskrepanz des unterschiedlichen subjektiven Erfahrens ein und derselben objektiven Realität. Subjektives Erfahren von Realität kann sich bekanntlich losgelöst von objektiver Realität vollziehen: objektive Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen – um ein Beispiel zu nennen – können sich in zunehmender subjektivi-

ver Unzufriedenheit niederschlagen. Die OECD Working Party über Sozialindikatoren hat diesem Problem große Aufmerksamkeit gewidmet, es indes nicht gelöst¹⁷⁾. Die Analyse der Einschätzung, die Individuen und Gruppen von fundamentalen Aspekten ihres Wohlstandes, ihrer erfahrenen Lebensqualität haben, sollte – so wird gesagt – eine wichtige Aufgabe eines jeden Sozialindikator-Programms sein; dieser Typ von Information erschließe eine andere Dimension der Realität.

Überlegungen dieser Art mögen es zunächst nahelegen, objektive und subjektive Indikatoren theoretisch und praktisch simultan zu verwenden. Für verschiedene Autoren, wie z. B. d'Iribarne, ist die Diskrepanz (oder die mögliche Diskrepanz) zwischen objektiven und subjektiven Indikatoren Anlaß, die ersteren und nicht die letzteren in Frage zu stellen¹⁸⁾: objektive Indikatoren, wie sie derzeit konstruiert werden, basierten auf Annahmen, die wenig Bezug zur Realität hätten und nur eine schwache Reflexion aktueller objektiver Situationen seien.

Von den Befürwortern objektiver Sozialindikatoren und ihrer ausschließlichen Verwendung für Messungs- und Planungszwecke werden demgegenüber zahlreiche Argumente gegen subjektive Indikatoren vorgebracht:

- Äußerungen von Individuen sind nicht Reflexion individueller Situationen, sondern Produkt der sozialen Umwelt;
- direkte Befragungen provozieren defensive Antworten oder koerzive Anpassung;
- Fragen über Unzufriedenheiten erfordern ein „kritisches Potential“ beim Befragten;
- es ist besser, nach den Möglichkeiten der direkten Partizipation der Befragten zu fragen, als dafür zu sorgen, daß diese durch Sozialindikatoren sozusagen administrativ ersetzt werden, usw.

Es scheint, als ob bisher nur ein reales Gebiet im Hinblick auf das Verhältnis von objektiven zu subjektiven Indikatoren wissenschaftlich befriedigend erforscht ist, das der Arbeitsbedingungen. In der Konjunkturforschung werden allerdings schnelle Fortschritte in dieser Richtung gemacht (so z. B. der Ifo-Indikator).

Wie aus den bisherigen Ausführungen bereits hervorgeht, erfordert die Konstruktion eines Systems von Sozialindikatoren eine Antwort auf verschiedene wesentliche Problemfragen¹⁹⁾.

¹⁵⁾ K. C. Land: On the Definition of Social Indicators, in: The American Sociologist, Vol. 25, 1971.

¹⁶⁾ Vgl. A. Campbell, P. E. Converse (Eds.): The Human Meaning of Social Change, New York 1972; B. Strümpel (Ed.): Subjective Elements of Well-Being, Paris 1974.

¹⁷⁾ OECD: List of Social Concerns Common to Most OECD Countries, Paris 1973.

¹⁸⁾ P. d'Iribarne: The Relationship between Subjective and Objective Well-being, in: B. Strümpel (Ed.), a. a. O.

¹⁹⁾ Vgl. J. Drewnowski: On Measurement and Planning the Quality of Life, The Hague, Paris 1974.

Die Sozialindikator-Forschung ist qualitäts-orientiert; die Bestimmung von Wohlfahrt oder Lebensqualität auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene ist ein zentrales Anliegen. Andererseits gilt als Prämisse, daß diese Qualität quantitativ meßbar sei. Da Entwicklung oder Stand der Wohlfahrt oder Lebensqualität höchst komplexe Aggregate sind, ist der erste Schritt der ihrer Zerlegung in Komponenten (oder Subkomponenten), die aber ihrerseits Aggregate und daher nicht direkt meßbar sind. Jede Komponente kann mit einer Reihe von Indikatoren erfaßt werden. Da diese in der Regel zu zahlreich sind, als daß sie handhabbar wären, muß eine Auswahl getroffen werden. Identifikation von Komponenten und Selektion von Indikatoren sind schwierig, wenn man keine konsistente Theorie hat.

Das zweite Problem ist daher die sogenannte Theorie-Lücke. Hier muß man sich allerdings an ähnliche Situationen im engeren ökonomischen Bereich erinnern: L. A. Metzler hat in einer Besprechung des für die empirische Konjunkturforschung bahnbrechenden Buches von Burns/Mitchell: „Measuring Business Cycles“ die empiristischen (aber doch wohl erfolgreichen) Ansätze der Konjunkturindikator-Forschung gegeißelt²⁰⁾. Statistische Methoden sollten von einer Theorie regiert werden und diese Theorie sei zu entwickeln, bevor die empirische Forschung unternommen werde. Obwohl also ein Theorie-Defizit in der Sozialindikator-Forschung konstatiert wird, wird diese Kritik keineswegs von allen auf diesem Gebiet Arbeitenden akzeptiert: „Just as it is not necessary to have a meaning analysis of the quality of life, it is also not necessary to have a scientific theory in order to begin social reporting“²¹⁾.

Das Selektions- und Klassifikationsproblem

Für die Selektion und Klassifikation von Sozialindikatoren braucht man explizit oder implizit angemessene Kriterien. Im Gegensatz etwa zur Konjunkturindikator-Forschung ist ein fairer Konsensus über solche Kriterien bisher nicht erreicht. Obwohl eine Reihe entsprechender Kriterien debattiert wurde, beruhen die meisten Ergebnisse der Selektion und Klassifikation auf eher subjektiven Urteilen der Verfasser. Die Konsequenz: in empirischen Studien – selbst solchen zur gleichen Frage – differieren Selektion und Klassifikation von Sozialindikatoren erheblich. Hierzu einige Beispiele:

B. C. Liu verwendet in seinen Studien zur Lebensqualität in den Vereinigten Staaten mehr als

100 einzelne Indikatoren, die ihrerseits aus zwei oder mehr Daten und Quellen entwickelt sind²²⁾. Diese Indikatoren werden zu Komponenten-Indikatoren zusammengefaßt, die ihrerseits dann durch Mittelwertbildung zu neuen sog. „Quality-of-Life-Indikatoren“ kombiniert werden. Daraus wiederum wird dann ein Gesamtindex auf Basis der Annahme erstellt, daß jeder dieser Indikatorkomplexe gleiches Gewicht für den Gesamtindex („Overall Quality-of-Life“) hat.

Ein Modell des japanischen Gewerkschaftsverbandes DOMEI²³⁾ besteht aus 72 ausgewählten Einzelindikatoren, davon 19 ökonomische und 53 nicht-ökonomische, wobei die ersteren in drei Komponenten, und zwar: Niveau (3 Indikatoren), Stabilität (8), Verteilung (8) und die letzteren ebenfalls in drei Komponenten aufgeteilt sind, und zwar: Lebenseinschätzung (8), Umwelt (41), Zufriedenheit (4). Alle 72 Indikatoren werden mit mehreren, jeweils unterschiedlichen Maßstäben auf der Basis 1960 = 100 für die nachfolgenden Jahre in Indexform ausgedrückt. Mit der Gewichtung 1 werden die einzelnen Indizes (als arithmetisches Mittel) dann aggregiert, jedoch nur bis zur Stufe der vorhin genannten sechs Komponenten, d. h. es ergeben sich insgesamt sechs Sozialindikatorbereiche, aber kein Gesamtindikator der Lebensqualität.

Dieser Ansatz ist auch für internationale Vergleiche angewendet worden und hat dabei zu einer erheblichen Rangfolgenverschiebung der untersuchten Länder geführt, d. h. zu Verschiebungen im Vergleich zur Rangfolge nach dem Bruttosozialprodukt²⁴⁾.

Das OECD-Indikator-Programm ist in einer anderen Weise beschränkt²⁵⁾. Sein Anspruch ist, „well-being perceived“ zu bestimmen. Auch hier wird kein Gesamtindex entwickelt, sondern es werden acht sog. „primary goal areas“, mit 24 „fundamental social concerns“ und 56 „sub-concerns“ und einer nach oben hin offenen Zahl an spezifischen Einzelindikatoren ausgewählt, und zwar für die Gesamtheit der OECD-Länder auf Basis von drei Kriterien: Anliegen von gegenwärtigem oder zukünftigem Interesse für Mitgliedsregierungen; fundamentale menschliche Erwartungen (aspirations) oder Anliegen ohne instrumentalen Aspekt; wesentliche Aspekte des „well-being“. Anders als B. C. Liu u. a. ist die OECD-Gruppe

22) B. C. Liu: Quality of Life Indicators. A Preliminary Investigation, in: Social Indicator Research, Vol. 1, 1974.

23) Japanese Confederation of Labour (DOMEI): Welfare Indicators of Workers, Tokyo 1973.

24) Vgl. N. Maruo: Measurement of Welfare in Japan. A New Basis for Social Planning, in: H. and U. E. Simonis (Eds.): Japan, a. a. O. Vgl. auch Social Indicators of Japan, Research Committee, The Council of National Living, Japan, Tokyo 1974.

25) Vgl. H. R. Christian: International Social Indicators. The OECD Experience, in: Social Indicator Research, Vol. 1, 1974.

20) In: Social Research, Vol. 14, 1947.

21) A. C. Michalos: Strategies for Reducing Information Overload, in: Social Indicator Research, Vol. 1, 1974, S. 189.

nicht der Meinung, daß ihr Konzept mit Hilfe der amtlichen Statistik befriedigend ausgefüllt werden könne.

Bisher wurden geeignete Sozialindikator-Programme auf nationaler und auf internationaler Ebene behandelt. Für die letztere sind die Arbeiten des United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) in Genf von großer Bedeutung gewesen²⁶⁾. Ebenso dürften die anlaufenden Arbeiten zu einem World Indicator Program der neu gegründeten UN-Universität wichtige Ergebnisse erbringen. Daneben gibt es inzwischen eine Reihe von (zum Teil partialanalytischen) Sozialindikator-Programmen auf der regionalen und kommunalen Ebene. Verwiesen sei hier nur auf das Programm des deutschen Wissenschaftlichen Beirats für Raumordnung, ein Modell mit rund 50 „objektiven“ gleichgewichteten Einzelindikatoren und 6 Komponentenindikatoren, sowie auf das Attraktivitäts-Modell zur Stadtplanung in Zürich mit 56 „objektiven“ Einzelindikatoren, die zu 11 Subkomponenten (sog. Qualitäten) und 2 Hauptkomponenten (Attraktivität für Bewohner, Attraktivität für Produzenten) zusammengefaßt werden²⁷⁾.

Das Aggregations- und Gewichtungproblem

Die Frage der Aggregation und Gewichtung der Sozialindikatoren ist in besonderem Maße umstritten. Bis zu welcher Stufe (Sub-Komponenten, Komponenten) sollen Indikatoren aggregiert werden? Und vor allem: ist es sinnvoll und nützlich, einen einheitlichen oder einen umfassenden Wohlfahrts- oder Lebensqualitäts-Index zu bilden – vergleichbar dem Bruttosozialprodukt-Index? Diese Problematik kann hier nicht ausdiskutiert werden, dennoch ist kurz auf einige Argumente pro und kontra Aggregation einzugehen:

Kontra-Argumente: Eine Aggregation ist nicht notwendig. „Wohlfahrt“ oder „Lebensqualität“ als komplexe Begriffe sind, wenn überhaupt, dann nur durch ein multiples System darstellbar, das die numerischen Werte von Einzelindikatoren wiedergibt. Mehr sollte nicht angestrebt werden, auch und gerade aufgrund der Erfahrungen mit den Schwächen des Bruttosozialprodukts als Wohlstandsmaß. Auch wird wegen der Schwierigkeit, eine akzeptable Gewichtung zu finden, das Vorgehen in hohem Maße kontrovers: wie die Me-

thode, so das Resultat. Wegen dieser und anderer Gründe enthalten sich viele Autoren der Aggregation und nutzen eine mehr oder weniger große Zahl von Einzel- und Komponentenindikatoren. Wenn dagegen eine Aggregation versucht wird, geschieht dies oft durch einfache Gleichgewichtung aller Einzel- bzw. Komponentenindikatoren.

Pro-Argumente: Als Argument zugunsten einer Aggregation wird gelegentlich der Ursprung der Sozialindikatorbewegung ins Gedächtnis gerufen, der ja zum Teil gerade in der kritischen Haltung gegenüber den herkömmlichen ökonomischen Indikatorsystemen beruht. Wenn Sozialindikatoren ein echtes Gegenstück ökonomischer Indikatoren sein sollen, so wird gesagt, dann müssen Aggregate gebildet werden. Ein zweites Argument pro Aggregation ist etwa folgender Art: sie ist zwar schwierig, aber sie ist machbar; das Hauptproblem liegt in der anzuwendenden Gewichtung. Diese muß aus einer Präferenzfunktion gewonnen werden. Eine ganze Reihe von praktischen „Lösungsmöglichkeiten“ ist denkbar – von Systemen mit relativ wenigen Indikatoren, aber akzeptablen Gewichten bis zu vielen Indikatoren mit fragwürdigen Gewichten. Jan Drewnowski hat hierzu interessante Beiträge geliefert²⁸⁾. Er unterscheidet fünf verschiedene Gewichtungsmethoden:

- explizite gesellschaftliche Ziele (Übernahme von politischen Programmen);
- implizite gesellschaftliche Ziele (Ermittlung von sozialen Präferenzen);
- konventionelles System von Gewichten (der Index-Konstrukteur bestimmt das Gewicht);
- System der Gleichgewichtung oder der variablen Gewichte (analog dem tatsächlichen bzw. vermuteten Grenznutzenverlauf);
- individuelle Präferenzen.

Kritische Zusammenfassung

Zieht man ein vorläufiges Fazit, so läßt sich die Kritik bezüglich der methodologischen Probleme der Sozialindikatoren mit drei kurzen Sätzen umschreiben: Es fehlt ein allgemein akzeptiertes Indikatorsystem; es gibt Unklarheiten in der Aggregation und Gewichtung der Indikatoren; es bestehen Schwierigkeiten in bezug auf adäquate Meßtechniken. Je nach der wissenschaftlichen Position und Intention, der Stufe der Aggregation und der regionalen Dimension unterscheiden sich die bisher erarbeiteten Indikatorsysteme daher erheblich. In manchen Studien werden eine Reihe von Indikatoren benutzt, ohne daß nach ihrer relativen Bedeutung gefragt wird; und obwohl in der Theorie verschiedene Vorschläge zu diffizilen Gewich-

²⁶⁾ UNRISD: Contents and Measurement of Socio-economic Development, Report No. 70, Geneva 1970.

²⁷⁾ Beirat für Raumordnung: Indikatoren und Verfahren zur Ermittlung von Schwerpunkträumen mit besonderen Strukturschwächen im Bundesraumordnungsprogramm, Manuskri., Bonn 1974; ders.: Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, Bonn 1976; P. Iblher, G. D. Jansen: Die Bewertung städtischer Entwicklungsalternativen mit Hilfe sozialer Indikatoren, Göttingen 1972; P. Iblher: Die Anwendung sozialer Indikatoren in der Stadtplanung, in: W. Zapf (Hrsg.), a. a. O., 1975.

²⁸⁾ Vgl. J. Drewnowski, a. a. O.

tungen gemacht worden sind, werden in der Praxis höchst einfache Verfahren bevorzugt. Eine Tendenz zum „quantitativen Nebeneinander“ ist festzustellen; die funktionalen Beziehungen zwischen den Einzelindikatoren und den Komponenten werden nicht oder aber nicht hinreichend reflektiert. Die statistische Behandlung komplexer Probleme beschränkt sich auf einfache Methoden, auf Durchschnitts- und Mittelwert oder die Standardabweichung, während sophistiziertere Methoden wie die Faktorenanalyse oder die Spektralanalyse bisher nicht systematisch und nur in Einzelfällen angewandt worden sind. Hier liegt zugleich ein Gebiet für eine fruchtbare Kooperation zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen.

An dieser Stelle konnten nur einige der insgesamt vorgeschlagenen und entwickelten Sozialindikator-Programme vorgestellt und diskutiert und nur einige der methodischen Fragen angeschnitten werden, die in diesem Rahmen bestehen. Nicht behandelt wurde der Zeitaspekt von Sozialindikatoren, die Frage ihres strukturellen Status quo und ihrer speziellen Anforderungen an die statistische Praxis. Die Ausführungen zur Frage, wer Sozialindikator-Modelle wozu aufstellt, zur „sozialen Signifikanz“ von Sozialindikatoren – ein Punkt, der (im Hinblick auf die ökonomische Signifikanz von ökonomischen Indikatoren) in der Konjunkturforschung ausführlich debattiert wurde – erheben ebenfalls keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Doch soll noch einiges über das allgemeine Konsensusproblem gesagt werden, das wiederum zwei Aspekte hat:

Kann ein ausreichender wissenschaftlicher Konsensus über ein umfassendes System von Sozialindikatoren erreicht werden?

Wenn ein solcher Konsensus erreicht wird, erleichtert oder erschwert dies den politischen Konsensus über die zu treffenden praktischen Entscheidungen?

Zu dieser Problematik erschien eine deutsche Zeitschrift vor kurzem mit dem Titel: „Qualität der Experten bestimmt Qualität des Lebens“. Die Frage hinter dieser Aussage ist: können und sollen Experten über Art und Umfang von Sozialindikator-Systemen entscheiden? So lange sich diese Diskussion auf Expertenebene bewegt, mögen die Chancen für einen Konsensus groß sein, während sich gleichzeitig die Chancen für die Umsetzung verringern. (In diesem Zusammenhang mag man sich an das Schicksal des PPBS erinnern.) Praktisch liegt die größte Chance sicherlich bei einem weniger ambitionierten Sozialindikator-System und in Richtung eines Minimal-Konsensus.

Eine andere wichtige Frage bleibt jedoch offen: Sozialindikatoren lösen soziale Konflikte und In-

teressengegensätze nicht von selbst, sie lassen sie im Gegenteil stärker in Erscheinung treten. Im Hinblick auf die administrative Struktur zum Beispiel wird ein umfassendes Sozialindikator-System die Informationsbasis sicherlich verbessern, Ressortegoismus und Ressortpartikularismus aber nicht notwendigerweise verringern. Sozialindikatoren mögen also im Hinblick auf Information eine Rationalisierung bedeuten, aber nicht notwendigerweise auch im Hinblick auf praktisch-politische Entscheidungen.

Ernste Schwächen

Sozialindikator-Systeme sind auch nicht ohne Probleme, wenn man an das konkrete Verhältnis von Regierung, Opposition und Verwaltung denkt. Insbesondere mag das Informationsmonopol bei der Verwaltung zu heftigem Widerstand gegen offene Sozialindikator-Systeme führen. Zum anderen ist da das Problem der Jurisdiktion: Wer ist verantwortlich für Aktionen, wenn sich ein Sozialindikator in eine gewisse Richtung entwickelt? Diese Frage dürfte weit schwieriger zu beantworten sein, als dies bei ökonomischen Indikatoren und der betreffenden Wirtschaftspolitik der Fall ist. Ernsthaftige Probleme sind auch zu erwarten im Hinblick auf die Frage, was Sozialindikatoren für die Bürgerbeteiligung bedeuten. Für die Aufgabe der Selektion, der Aggregation und der Gewichtung von Sozialindikatoren geben die meisten Autoren der Bürgerbeteiligung im Grunde wenig Spielraum. Da aber gerade die erfahrene „Lebensqualität“ der Individuen und der Gesellschaft ein wesentlicher Impetus für die Sozialindikatorforschung gewesen ist, mag die Experten-dominierte Konstruktion von Sozialindikator-Systemen insofern einen inneren Widerspruch bedeuten.

Summiert man die praktisch-politischen Kritikpunkte an den Sozialindikatoren, so lassen sich in Anlehnung an Wolfgang Zapf folgende Stichworte nennen ²⁹⁾:

Reformnaivität: Diese Kritik richtet sich gegen die Annahme, daß eine bessere Information per se Berge versetzen könne.

Deskriptiver Ansatz: Es wird auf die Theorie-Lücke hingewiesen und gegen die Annahme argumentiert, daß soziale „Wetterkarten“ eine bessere Politik garantierten.

Scheinrationalität: Zusätzliche Information erweitert nicht notwendigerweise die Steuerungskapazität des sozialen Systems, sondern kann es überlasten.

Eliteproblem: Sozialindikatorforschung erweitert die intellektuelle Machtbasis der Eliten auf

²⁹⁾ W. Zapf: Sozialberichterstattung und amtliche Statistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 10, 1974.

Kosten der nur schwach organisierten gesellschaftlichen Wertvorstellungen.

Alle diese Kritikpunkte mögen auf ernste Schwachpunkte der Sozialindikatorforschung hinweisen. Sie sollten jedoch eine Tatsache nicht verdecken, aus der heraus Sozialindikator-Systeme auch politisch zu rechtfertigen sind: In der einen oder anderen Weise verfügen Organisationen, Bürokratien, Parteien und Regierungen über Mechanismen zur Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung und Informationsrückhaltung. Wenn aber jede dieser Gruppen ihre eigene „Sozialberichterstattung“ bereits hat, so schlecht diese auch ist, dann kehrt sich die Frage um in die nach Offenheit, Qualität, der Art und Weise der Steigerung der Informationsgewinnung und der Informationskapazität. Und hierbei dürften systematische Sozialindikatoren ihr wichtigstes Anwendungsgebiet finden.

Weitere Entwicklung

Zum Schluß seien noch einige Vermutungen darüber angestellt, wie die Entwicklung der Thematik in Zukunft weitergehen könnte, auch in Hinblick auf praktische Schritte der offiziellen Statistik und der darauf fußenden Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik³⁰⁾:

Revidierte deskriptive wirtschaftliche Gesamtrechnung: Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wird die geäußerte ernste Kritik stärker berücksichtigen und von der sporadischen, partiellen eher zu einer kontinuierlich-systematischen deskriptiven Revision übergehen und insbesondere die Umweltaspekte des Wirtschaftens einbeziehen.

Wohlsandsorientiertes Sozialprodukt: Daneben werden die Arbeiten an der Ermittlung eines wohlsandsorientierten Sozialprodukts weitergehen, neue korrektive Konzepte dürften empirisch ge-

testet werden. Die offizielle Anerkennung der Verwendung dieses Ansatzes hat in der nächsten Zukunft jedoch kaum eine echte Chance – zumal hier ja ein echter Konflikt vorliegen dürfte: „Nettosozialprodukt“ und „Nettosozialwohlstand“ entwickeln sich aller Voraussicht nach gegenläufig; daraus ergibt sich die gesellschaftlich wichtige Frage, welcher Index stabilisiert und gefördert wird und wie sich die Stabilisierung und Förderung des einen Index auf den andern auswirken.

Sozialindikatoren im engeren Sinne: Parallel zu diesen Arbeiten wird die Sozialindikatorforschung weitergehen, konzentriert wahrscheinlich auf staatliche Aktivitäten, d. h. den Infrastruktorsektor; dies sicherlich weniger in integrativem als in partialanalytischem Sinne, also ausgerichtet auf einzelne Komponenten der Lebensqualität wie Bildung, Gesundheit, Wohnen, Freizeit. Die Möglichkeiten der Anwendung von Sozialindikatormodellen in diesen Bereichen sind zahlreich und erfolgversprechend.

Sozialindikatoren im weiteren Sinne: Die Wahrscheinlichkeit einer überzeugenden systematischen Integration von ökonomischen und sozialen Variablen, von komplementären Methoden, von objektiven und subjektiven Indikatoren zu einer umfassenden globalen Gesamtrechnung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, die monetäre und nicht-monetäre Strömungs- und Bestandsgrößen erfaßt, ist dagegen vorläufig gering. Die Entwicklung eines einzigen, eindimensionalen Index für solch komplexe Größen wie „Wohlfahrt“ oder „Lebensqualität“ erscheint wenig sinnvoll.

Trotz dieser relativ skeptischen Einschätzung halte ich die „Sozialindikator-Bewegung“ auch für Ökonomen und Planer für höchst bedeutsam, aus inhaltlichen wie aus methodischen Gründen – und nicht zuletzt auch aus Gründen der Notwendigkeit der Kooperation zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen.

³⁰⁾ Zur weiteren Information ein Hinweis auf eine Bibliographie zum Thema mit über 2000 Titeln: H. Simonis, U. E. Simonis: Lebensqualität: Zielgewinnung und Zielbestimmung. Quality of Life: Methods and Measurement, Kiel 1976.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)

REDAKTION:
Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klaus-peter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Klemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,- (Studenten: DM 30,-)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500