

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Kritische Bemerkungen zur "Indikatorenbewegung"

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1974) : Kritische Bemerkungen zur "Indikatorenbewegung", In: Wolfgang Zapf (Ed.): Berichte und Diskussionen 1973. Soziale Indikatoren: Konzepte und Forschungsansätze II, ISBN 3-585-32126-7, Herder & Herder, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 243-263

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112572>

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>.

Günther Schmid

Kritische Bemerkungen zur "Indikatorenbewegung"

1. Die manifeste Theorielosigkeit der "Sozialen Indikatoren-
bewegung"

"Wenn sich das Gras bewegt, dann
muß auch der Wind blasen"
(Chinesisches Sprichwort)

Ein unbestrittener, freilich nicht unprobelmatischer Indikator fortgeschrittener Industriegesellschaften ist die zunehmende Bedeutung "theoretischen Wissens" gegenüber kumuliertem, aber theoretisch unverbundenem Erfahrungswissen.²⁾ Ließen sich die Produkte der "Sozialen Indikatorenbewegung"³⁾ an diesem (nicht zuletzt von ihr selbst formulierten) Kriterium messen, so erhielte man meist negative oder enttäuschend niedrige Werte. Auch den Vereinigten Staaten müßte unter diesem Aspekt das Prädikat "postindustriell" verweigert werden.

Das theoretische Defizit beginnt mit der unklaren und sorglosen Verwendung des Begriffs. Der Begriff hat gleichsam eine inflatorische Karriere gemacht und infolgedessen an analytischer "Kaufkraft" verloren. Zwischen Sozialstatistik und sozialen Indikatoren sowie zwischen verschiedenen Indikatorentypen wird heute selten ein Unterschied gemacht, obwohl dies nicht nur für analytische Zwecke unerlässlich ist. Das oben vorangestellte chinesische Sprichwort soll auf einen zwar trivalen, bisher aber zu Unrecht vernachlässigten Punkt hinweisen: Zu jedem Indikator gehört ein Indikandum. Der "Anzeiger" erzählt etwas über einen anderen - oft freilich teilidentischen - Sachverhalt, das "Anzuzeigende". Was im engeren Sinne interessiert, ist - um das Bild des Sprichwortes auszumalen - nicht der Indikator, d.h. das sich bewegende Gras, sondern der Monsunwind (Indikandum), d.h. die kommende Regen- oder Trockenperiode, die das Gras je nach Richtung des Monsunwindes anzeigt.

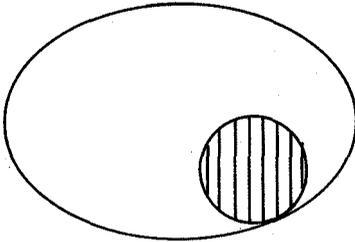
Methodologisch gesprochen ist also das Indikatorenproblem ein Identitätsproblem: Wären Indikator und Indikandum identisch, wäre es offensichtlich unsinnig, von Indikatoren zu sprechen. Wenigstens diese Minimalregel sollte im Sprachgebrauch eingehalten werden. Andererseits muß diese fundamentale begriffslogische

Unterscheidung von Indikator und Indikandum Ausgangspunkt für eine Indikatorentypologie sein, die nicht bloße Unterschiede, sondern auch die analytischen wie praxeologischen Konsequenzen dieser Unterschiede feststellen will.

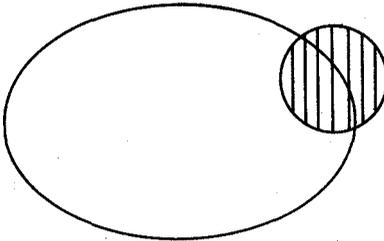
1.1. Elemente einer Indikatoren-Methodologie

1.1.1. Formallogische Typologie:

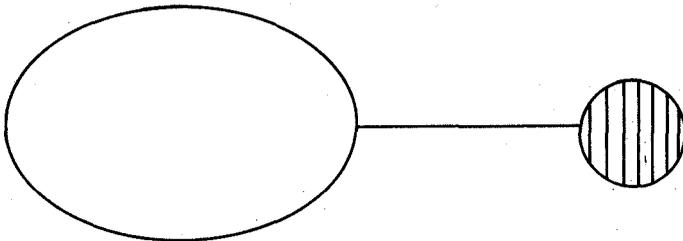
1. Voll-teilidentische Indikatoren



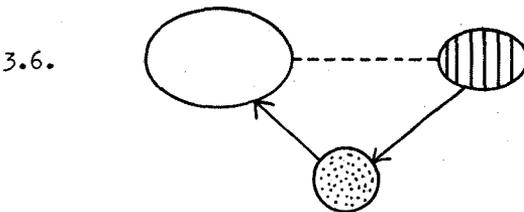
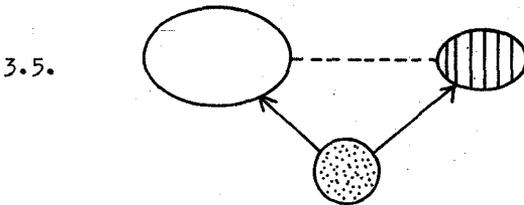
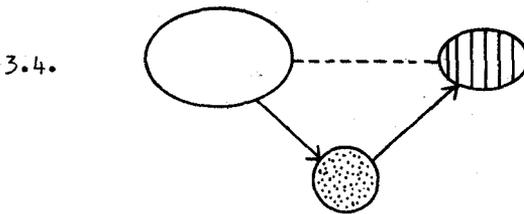
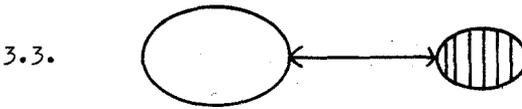
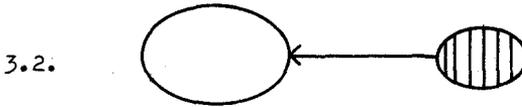
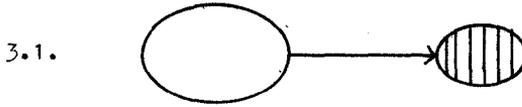
2. Partiell-teilidentische Indikatoren



3. Nicht-identische bzw. relationale Indikatoren



Die nicht-identischen bzw. relationalen Indikatoren wären wiederum nach verschiedenen Relationstypen zu unterscheiden, z.B.:



Aufgabe der Wissenschaftslogik wäre es, diese Typologie zu vervollständigen und in ein formallogisches System zu bringen.

1.1.2. Sachlogische Typologie:

1. Ziel-Indikatoren

- a) präskriptorische Indikatoren; das sind Indikatoren, die den Erfüllungsstand expliziter Ziele, Normen bzw. Werte anzeigen.
- b) finale Indikatoren; das sind Indikatoren, welche die Existenz einer Homöostatischen Variablen anzeigen.

2. Verhaltens- bzw. Entwicklungsindikatoren

- a) prognostische Indikatoren; das sind Indikatoren, welche das Erscheinen eines Ereignisses voraussagen.
- b) retrospektive Indikatoren; das sind Indikatoren, die das Erscheinen eines zurückliegenden Ereignisses erklären.
- c) schlußfolgernde Indikatoren; das sind Indikatoren, die aus einem beobachtbaren Verhalten auf nicht direkt beobachtbare Dispositionseigenschaften schließen.

3. Merkmals- bzw. beschreibende Indikatoren bzw. deskriptive Indikatoren; das sind Indikatoren, die eine oder mehrere Dimensionen (aber nicht alle!) eines Sachverhalts beschreiben.

1.1.3. Praxeologische Typologie:

- 1. direkt manipulierbare Indikatoren; das sind Indikatoren, die vom Entscheider (decision maker) direkt beeinflussbar sind. Angenommen, die Bildungsausgaben pro Schüler wären ein brauchbarer Indikator für das Bildungsniveau eines Landes, so könnte dieses durch Steigerung der entsprechenden Haushaltsausgaben direkt erhöht werden.
- 2. indirekt manipulierbare Indikatoren; das sind solche, die nur über intervenierende Variable beeinflusst werden können.
- 3. nicht manipulierbare Indikatoren; das sind solche, deren

Veränderung von nicht beeinflussbaren Faktoren hervorgerufen wird.

Kennzeichnend für die Protagonisten der Indikatorenbewegung ist ein gutwillig-naiver Reformismus, dessen Stichwort "Lebensqualität" inzwischen Parole fast jeder Regierungserklärung geworden ist.⁴⁾ Verlangt werden gleichzeitig sozial - wie handlungsrelevante Informationen:

"Wenn ein Indikator gefunden werden kann, der für eine Reihe zusammenhängender Änderungen steht und wenn eine Intervention möglich ist(...), dann kann er für den Programm-Administrator als wirksames analytisches und politisches Instrument dienen."⁵⁾

Selten wird nun aber bei den vielen Indikatorenvorschlägen gefragt, geschweige denn geantwortet, wann und bei welchen Indikatoren solche Interventionen möglich sind, auf was sie genau bezogen sein sollen, wem sie nützen sollen und welche Erfolgswahrscheinlichkeit sie haben werden. Bei der Beantwortung solcher Fragen spielt aber die Indikator/Indikandum-Relation ebenso wie die Indikator/Indikator-Relation eine entscheidende Rolle. Diese mehr methodisch-methodologische Fragestellung soll hier nicht weiter ausgeführt, sondern lediglich mit einigen Beispielen veranschaulicht werden:

Wenn es sich um einen nicht-identischen, prognostischen und nicht-manipulierbaren Indikator handelt, dann kann die Intervention sinnvoll nicht auf diesen Indikator bezogen sein. Schönes bzw. schlechtes Wetter kann durchaus ein brauchbarer Indikator für die Voraussage der Höhe der Wahlbeteiligung und damit indirekt auch des Wahlergebnisses sein, wird aber keinen vernünftigen Politiker zur Beschwörung der Wettergötter veranlassen.

Wenn es sich um einen partiell-teilidentischen, schlußfolgernden und indirekt manipulierbaren Indikator handelt, dann kann die Intervention sich sinnvoll nicht auf diesen Indikator beschränken. Z.B. sind "Selbstmordraten" und "Ausmaß des Drogengebrauchs", die W. Zapf als Indikatoren der Entfremdung vorschlägt⁶⁾, solche Indikatoren. Mit administrativen Maßnahmen gegen Drogenmißbrauch (Gesetze, Verstärkung der Drogenpolizei,

Schließung von Haschlokalen etc.) wird man zwar "Schlimmeres" verhindern, die Ursachen der Entfremdung dadurch aber nicht beseitigen und damit die entscheidenden Merkmale der Entfremdung (nämlich Verlust der Autonomie und Selbstidentität) nicht treffen können.⁷⁾

Wenn es sich um einen voll-teilidentischen, deskriptorischen/präskriptorischen und direkt manipulierbaren Indikator handelt - etwa um den Grad der Ungleichheit der Einkommensverteilung -, könnte etwa durch direkte Staatseingriffe im Extremfall völlige Gleichheit der Einkommensverteilung erzielt werden. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit nur ein Merkmal des angenommenen Zieles "soziale Gleichheit" erfüllt wäre; darüber hinaus zeigt das Beispiel, daß Interventionen, die nur einen Indikator betreffen, mit anderen Indikatoren konfliktieren können, in diesem Beispiel etwa mit Indikatoren einer leistungsbezogenen "sozialen Gerechtigkeit".

Das letzte Beispiel führt zum Problem der Indikator/Indikator-Relation. Die sozialen Indikatorenlisten, die bisher zur Debatte gestellt wurden, vernachlässigen in der Regel die empirischen und/oder normativen Zusammenhänge, die zwischen den Indikatoren bestehen können. Die Veränderung des einen Indikators kann sowohl die Gültigkeit wie Vergleichbarkeit des anderen Indikators beeinflussen. Mit einer bloß tabellarischen Sozialstatistik ist es also nicht getan. Eine solche kann - bei Nichtberücksichtigung interdependenter Zusammenhänge - zu schwerwiegenden Fehlschlüssen führen und Statistik zu einem relativ beliebigen Beweisinstrument degradieren. Der schlechte Ruf der Statistik ist vorwiegend auf dieses methodisch-theoretische Defizit zurückzuführen ("mit Zahlen kann man alles beweisen").

So wäre z.B. die Gültigkeit und Vergleichbarkeit (im Sinne des angelsächsischen "validity") des Indikators "Ausmaß des Drogengebrauchs" für Entfremdung im Zusammenhang mit dem Indikator "Ausmaß der polizeilichen Kontrolle" zu betrachten (angenommen, wir hätten für beide Indikatoren zuverlässige, d.h. "re-

liable" Werte). Es ist bekannt, daß Japan die erhebliche Drogensucht in den frühen fünfziger Jahren weitgehend durch polizeilich-administrative Maßnahmen "gelöst" hat. Das zahlenmäßig ausgedrückte geringe "Ausmaß des Drogengebrauchs" im Japan der fünfziger Jahre heißt also noch lange nicht, daß hier auf einen niedrigen Grad an Entfremdung geschlossen werden darf. Der oft vorgebrachte Ratschlag, für einen Sachverhalt mehrere Indikatoren zu verwenden, ist zwar im allgemeinen eine gute Faustregel⁸⁾, löst aber das hier angeschnittene Problem der Berücksichtigung intervenierender Variablen nicht.

Die Schwierigkeiten, Veränderungen von Indikatoren infolge intervenierender Variablen oder infolge konfligierender Indikatoren im Sinne von "besser" oder "schlechter" zu bewerten, sollen noch durch ein weiteres Beispiel belegt werden⁹⁾: Obwohl New York in den sechziger Jahren immer günstigere Lehrer/Schüler-Raten und wachsende Ausgaben pro Schüler aufweisen konnte, sanken die Ergebnisse der Leistungstests. Ist nun die Bildungspolitik der Stadt New York wegen "Leistungsabfall" (von der Fragwürdigkeit der üblichen Leistungstests einmal abgesehen) negativ zu bewerten? Andererseits ist bekannt, daß der Prozentsatz der Schüler aus niedrigen sozialen Schichten gestiegen ist, d.h., der Anteil der Schüler wurde größer, der vom Elternhaus her schlechtere Ausbildungsvoraussetzungen (z.B Sprachbarrieren) mitbringt und geringere Unterstützung (z.B Hilfe beim Aufgabenlösen) erfährt. Wie sind nun die gegenläufigen Tendenzen "aufzurechnen"? Eine gute Hilfe können sicherlich die partielle Korrelations- bzw. die multiple Regressionsanalyse bieten; diese ersetzen aber nicht die theoretischen Vorüberlegungen, die zur Aufdeckung gegenläufiger intervenierender Variablen erforderlich sind.

1.2. Charakterisierung des theoretischen Defizits

Die obigen Bemerkungen weisen indirekt schon darauf hin, daß das methodologische Defizit eine weitgehende Funktion des theoretischen Defizits ist, d.h. des Mangels einer systematisch theoretischen Konzeption der Gesellschaft, welche es erlaubt, so-

zialpolitisch relevante Tatbestände nicht nur quantitativ festzuhalten, sondern auch "sinnhaft" einzuordnen, d.h.

- a) ihren Entstehungs- und Funktionszusammenhang zu erklären,
- b) mögliche Veränderungsstrategien aufzuzeigen.

Insbesondere fehlen Ansätze, die eine Beurteilung erlauben, in welchem Ausmaß staatliche Aktivitäten (Verordnungs-, Gesetzes-, Verwaltungsaktivitäten) an der Veränderung der Indikatoren beteiligt sind bzw. sein können¹⁰⁾.

Oft ist auch eine fröhlich-naive Zahlengläubigkeit anzutreffen, die meint, durch Veröffentlichung von Indikatorenzeitreihen über Einkommensverteilung, Kriminalität, Gesundheit etc. einen politischen Effekt im Sinne einer positiven Veränderung erreichen zu können¹¹⁾. Sicherlich ist die aufklärerische Annahme "Information heilt" insofern berechtigt, als eine stärker sozialpolitisch orientierte Statistik potentiell dazu dienen kann, daß alle Bürger ihre Interessenlage besser **erkennen**, artikulieren und durchzusetzen lernen. Diese politische Brisanz ist auch schon längst in den "Regierungslagern" erkannt worden. Sie ist **wohl** auch ein Grund dafür, daß offizielle Stellen eine merkliche zunehmende Scheu vor quantifizierten politischen Programmen entwickeln. Denn in der Tat stellt eine quantifizierte Norm eine Regierung bzw. Regierungspartei vor stärkeren Erfolgswang als vage Formeln, daß "man alles besser machen wolle"¹²⁾. Eine derartige "aufklärerische" Informationspolitik freilich, die nicht in der Lage ist, die faktoriellen Zusammenhänge ihrer Indikatoren richtig zu erklären, führt vermutlich eher zu einer stärkeren "politischen Mobilisierung" im Sinne einer hilflosen und amorphen Artikulation von Unzufriedenheit, die - wie die Geschichte mehrfach gezeigt hat - zu einem Instrument faschistischer Parteien werden kann.

Der bislang einzige Versuch von Bertram M. Gross¹³⁾, die sozialen Indikatoren in ein umfassendes theoretisches System einzuordnen, ist als gescheitert zu betrachten. Der oft bedauerte "lag" zwischen Theorie und Empirie dieses Ansatzes geht an der Sache vorbei. Dem Ansatz von "The State of the Nation" haften letztlich all die grundlegenden Mängel der strukturell-funktio-

nenalen Theorie¹⁴⁾ an, insbesondere (a) die Reduktion von Theorie auf einen kategorial-klassifizierenden Bezugsrahmen, freilich mit implizit entwicklungstheoretischen Annahmen, die sich weitgehend mit der extrapolierten amerikanischen Gesellschaftsstruktur decken; (b) prinzipielle Mängel im Hinblick auf die Operationalisierbarkeit der Grundkategorien.

Sicherlich haben Pioniere der Indikatorenbewegung diese Art theoretischen Defizits schon frühzeitig erkannt. Albert D. Bidermann z.B. unterscheidet in Anlehnung an Likert zwischen zwei Funktionen der Statistik: Sie soll Informationen liefern (a) über das Wesen (nature) eines Systems, (b) über den Zustand (state) eines Systems¹⁵⁾. Bidermann bringt diese beiden Funktionen in Verbindung mit Mannheims Unterscheidung von substantieller und funktionaler Rationalität. Während Informationen über das "Wesen" des Systems "substantielle Rationalität" garantieren, decken Informationen über den Zustand des Systems nur die "funktionale Rationalität". Die erste Funktion - das klingt bei Bidermann implizit an - ist die eigentliche Aufgabe des Sozialwissenschaftlers, während die zweite Funktion die Aufgabe des amtlichen Statistikers ist.

Wie löst Bidermann nun die selbstgestellte Aufgabe? Er führt zwei legitime Möglichkeiten an: (1) die explizite Einführung präskriptiver Modelle und (2) eine Art wissenssoziologische Analyse, wie Gesellschaften sozial relevante Informationen produzieren. Die zweite Möglichkeit, für die sich Bidermann entscheidet, ist ohne Zweifel ein wichtiges empirisches Programm: Es kann sozialstrukturelle Barrieren aufzeigen, welche die Produktion wichtiger Informationen verhindern. Diese wissenssoziologische Komponente ist aber nur eine Dimension unter vielen, die den funktionalen und strukturellen Zusammenhang sozialer Indikatoren konstituieren. Individuelle Wahrnehmungsperspektiven, welche die Informationsproduktion determinieren, wären z.B. selbst wieder im Zusammenhang der jeweiligen Produktions- und Herrschaftsstruktur zu betrachten. Es ist mithin mehr als fragwürdig, daß ein solches wissenssoziologisches Programm "substantielle Rationalität" garantieren soll.

4. Dokumentenanhang4.1 Das SEOS Modell von Linowes

Linowes selbst präsentiert seine Vorschläge nicht in Tabellenform mit Kostenangaben. Die hier wiedergegebene deutsche Tabellenversion ist dem Beitrag von Dierkes (4) entnommen.

Sozialwirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung für das Jahr 1971

I. Beziehungen zu Menschen			
A Verbesserungen			
1. Ausbildungsprogramm für behinderte Arbeitnehmer	§	10,000	
2. Zuwendung an ein Hogercolleg		4,000	
3. Zusätzliche Kosten eines Einstellungsprogramms für Arbeitnehmer aus Minderheiten		5,000	
4. Kosten für Betriebskindergarten		11,000	
Verbesserungen insgesamt			§ 30,000
B Minus: Schäden			
1. Verschiebung der Einbringung neuer Sicherheitsvorschriften an Schneidemaschinen	§	14,000	
C Saldo			§ 16,000
II. Beziehungen zur Umwelt			
A Verbesserungen			
1. Kosten für Wiederaufforstung einer Müllkippe auf dem Werksgelände	§	70,000	
2. Kosten für Einrichtung von Immissionskontrollgeräten auf Schornstein von Werk A		4,000	
3. Kosten für Abfallentgiftung bei der Verarbeitung		9,000	
Verbesserungen insgesamt			§ 83,000
B Minus: Schäden			
1. Kosten, die entstanden wären, wenn man das Abbaugelände wieder aufgeforstet hätte	§	80,000	
2. Kosten, die entstanden wären, wenn man einen Reinigungsprozeß eingeleitet hätte, um giftige Flüssigkeiten zu neutralisieren, die in die Abwässer fließen		100,000	§ 180,000
C Saldo			(§ 97,000)
III. Beziehungen zum Produkt			
A Verbesserungen			
1. Gehalt des Vizepräsidenten während seiner Tätigkeit in der Sachkommission der Bundesregierung für Arbeitsschutz	§	25,000	
2. Kosten für die Ersetzung bleihaltiger Farben durch bleifreie		9,000	
Verbesserungen insgesamt			§ 34,000
B Minus: Schäden			
1. Sicherheitsvorkehrungen, die vom Sicherheitsrat empfohlen, aber dem Produkt nicht beigegeben wurden	§	22,000	§ 22,000
C Saldo			§ 12,000
Totales sozialwirtschaftliches Defizit im Jahr			(§ 69,000)
Füge hinzu: Übertrag aus den Vorjahren			§ 249,000
Saldo zum Jahresende			§ 180,000

Die Unterscheidung von "Wesen" und "Zustand" bzw. von "funktionaler" und "substantieller" Rationalität wirft ein bezeichnendes Licht auf die "Soziale Indikatorenbewegung": Um genetische und funktional-strukturelle Zusammenhänge ("Natur") sowie Erscheinungsformen der Wirklichkeit begrifflich unterscheiden zu können, ist sie offenbar gezwungen, auf metaphysische Kategorien zurückzugreifen. "Wesen" und "Zustand" sozialer Systeme werden als zwei ontologisch verschiedene Welten betrachtet, wobei sich die Mehrzahl der Protagonisten der Indikatorenbewegung offensichtlich nur in der Welt der "Zustände" zu bewegen versteht. Auf der Kehrseite dieser Weltentrennung erscheint die Dichotomie von normativ und empirisch. Diese wiederum hat ihre Parallele in der Policy-Science-Bewegung, die mit der Indikatorenbewegung verschwistert ist: in der dezisionistischen Trennung von "wissenschaftlicher" Entscheidungsvorbereitung und "politischer" Entscheidung.

Nun resultiert diese ontologische Weltentrennung ja aus dem Verlust der Zweckontologie, in der die Erscheinungsformen Ausdruck der teleologisch wirkenden Zwecke oder Ziele waren. So bezeichnete nach Aristoteles das, was ein Ding wesentlich ist, auch das, was es wird. Empirische Wissenschaft war nur als normative möglich und umgekehrt. Auf diese teleologische Weltenharmonie nicht mehr zu rekurrieren, ist die fortschrittliche Seite der "Sozialen Indikatorenbewegung". Die rückschrittliche Seite ist die weitgehende Unkenntnis dieses Ontologiezerfalls und - falls dies überhaupt reflektiert wird - der Rückfall in den typisch idealistischen Weltendualismus.

2. Die latente Theorie der "Sozialen Indikatorenbewegung"

Die These lautet: Die "Soziale Indikatorenbewegung" geht implizit von folgenden Annahmen aus:

- (1) Das politische System entwickelter kapitalistischer Gesellschaften hat sich als relativ autonomes und neutrales Handlungssystem herausdifferenziert.
- (2) Die externen Umweltsysteme (insbes. das Ökonomie-System) produzieren in wachsendem Maße gesamtgesellschaftlich relevante

Folgeprobleme (sog. sekundäre wie tertiäre Effekte wie: Umweltverschmutzung, Slums, Kriminalität, mentale Krankheiten, Ausbildungslage etc.), die vorwiegend vom politischen System (als dem kollektiv verbindlichen Entscheidungssystem) bewältigt werden müssen.

(3) Es entsteht eine zunehmende Kluft zwischen den wachsenden Aufgaben des politischen Systems und dessen Konflikt-, Entscheidungs- und Informationsverarbeitungskapazität.

Normativ-analytische Konsequenz ist eine latent politisch-administrative Steuerungstheorie¹⁵⁾, die sich gleichsam die münchhausensche Aufgabe stellt, die Folgeprobleme der Gesellschaftsstruktur zu bewältigen ohne an der Struktur selbst im wesentlichen etwas zu ändern.

Der latent autonomietheoretische Gedanke entspricht weitgehend den gesellschaftstheoretischen Implikationen funktionaler Systemtheorien (z.B. David Easton, Gabriel A. Almond, Niklas Luhmann), freilich mit zwei wichtigen, gleichsam keynesianischen Modifikationen. Es lohnt sich, die Voraussetzungen relativer und neutraler Autonomie des politischen Systems aus der Sicht der funktionalen Systemtheorie kursorisch aufzuzählen¹⁶⁾. So wird nämlich deutlich, wo implizit die Modifikationen von seiten der Indikatorenbewegung erfolgen:

(1) "Befriedigung im großen und ganzen", so daß den einzelnen gesellschaftlichen Interessen Wartezeiten zugemutet werden können.

(2) Das politische System verfügt über - wenn auch immer knappe - Zeit, so daß es eigene Prozesse der Informationsverarbeitung einschalten kann und nicht auf jeden Umweltdruck sofort reagieren muß.

(3) Das politische System verfügt über - wenn auch immer knappe - materielle Ressourcen, deren Höhe und deren Verteilung es bedingt variieren kann.

(4) Das politische System verfügt über - wenn auch immer knappe - politische "Kredite" (generalized support), so daß es mit der Umwelt nicht in direkten Legitimationsbeziehungen steht, son-

dern seine Ziele inhaltlich relativ selbständig setzen kann.

(5) Das politische System steht relativ autonom und äquivalent konkurrierenden Umweltausschnitten gegenüber, so daß es nicht von einem einzelnen und auch nicht von einigen wenigen Umweltausschnitt(en) beherrscht werden kann¹⁷⁾; das politische System kann daher opportunistisch wechselnde Umweltkoalitionen bilden.

(6) Von der externen Umwelt her betrachtet haben alle "Klienten" gleiche Chancen, beim politischen System gehört und beachtet zu werden, sei es durch eigens organisierte Sprecher (Lobby, pressure groups, Interessenverbände, Parteien, Petitionen etc.), sei es - im Falle der Nichtorganisierbarkeit von Interessen - durch "Anwälte" im politischen System. Dieser Artikulationsprozeß wird durch eine Art Grenznutzengesetz der Werte und Interessen beherrscht: je größer das Bedürfnis, desto stärker und nachdrücklicher dessen Artikulation.

(7) Das Verhalten der Rollenträger des politischen Systems wird durch systeminterne Rationalitätskriterien und nicht durch systemexterne Motivationen (z.B. Profitinteresse, Konfession etc.) beherrscht. Politisches Rationalitätskriterium ist vor allem die Orientierung am systembestand, d.h. an der Aufrechterhaltung der politischen Institutionen, Orientierung an der Ressourcenerhaltung, d.h. unter Machtaspekten vor allem am politischen "Kredit" (Massenloyalität), unter materiellen Aspekten an einer stabilen und kontinuierlich wachsenden Wirtschaft. Von den Klienten her betrachtet gilt vor allem das politische Nutzen-Kosten-Prinzip: Diejenigen Interessen und Werte werden bevorzugt berücksichtigt, die am meisten Wahlstimmen bringen. Der politische Wahlmechanismus wird als Regulator für die evtl. Mißachtung neuer politischer Entscheidungsmotive des politischen Publikums betrachtet; es besteht Konvergenz zwischen dem Funktionieren dieses Wahlmechanismus und der allgemeinen Bedürfnisbefriedigung.

(8) Umwelt und politisches System (sowie deren Subsysteme) verhalten sich kontingent. D.h., (a) in der politisch externen Umwelt (kulturelles System, wirtschaftliches System, personales

System) herrscht ein rasch fluktuierender und widerspruchsvoller Werte- und Interessenpluralismus (fluktuierend je nach dem Stand der Bedürfnisbefriedigung), der ungehindert und vollständig artikuliert wird; (b) durch den Filter des intern stark differenzierten politischen Systems gelangen alle relevanten Werte und Interessen, die dann in opportunistischer Strategie (Orientierung am Erfüllungsstand der betreffenden Werte und Interessen) nach und nach befriedigt werden; (c) das politische System versucht allen Umweltaforderungen gerecht zu werden, bestimmt aber durch eigene Selektions- und Rationalitätskriterien (vgl. Punkt 4 und 7), wann, in welchem Umfang und welche Anforderungen berücksichtigt werden.

Diese Vorstellungen entsprechen gesellschaftstheoretisch weitgehend einem funktionierenden pluralistischen Sozialmarktmodell, planungstheoretisch dem "disjoint incrementalism"¹⁸⁾. Die entscheidenden "keynesianischen" Änderungen der "Sozialen Indikatorenbewegung" bestehen

- (a) in der Annahme eines geringeren Ausmaßes an Kontingenz der Umwelt einerseits und eines stärkeren Umweltdrucks auf das politische System andererseits, so daß eine längerfristige und umfassende politische Planung für möglich und notwendig gehalten wird;
- (b) in der Skepsis gegenüber dem Funktionieren des politischen Marktmodells, vor allem der Annahme einer ungehinderten und vollständigen Interessenartikulation. Die "Soziale Indikatorenbewegung" fühlt sich offenbar verpflichtet, in dieser Hinsicht eine kompensatorische bzw. advokatorische Funktion auszuüben.

Das "keynesianische" Leitmotiv liegt freilich weniger in der letztlich unzureichenden - analytischen Beurteilung der jeweiligen "Lage der Nation", sondern in der Wahl der therapeutischen Mittel: In Analogie zur staatlichen Geldschöpfung zur Lösung der strukturell-wirtschaftlichen Schwierigkeiten soll staatliche Machtschöpfung im informationellen Sinne zur Lösung strukturell-sozialer Probleme dienen.

Das Problem "sozialer Indikatoren" wird daher vor allem aus

der Perspektive der "Rationalisierung des politischen Entscheidungsprozesses"¹⁹⁾ gesehen, während die Perspektive der politisch-ökonomischen Struktur- und Funktionstheorie (im weiteren Sinne also die Abhängigkeitsbeziehungen des politischen Systems) weitgehend vernachlässigt wird. Die Hauptursache gegenwärtiger sozialer Probleme wird so konsequenterweise in der mangelnden Informationsverarbeitungskapazität bzw. im mangelnden Intelligenzquotienten des politischen Systems gesehen²⁰⁾, und nicht etwa - als theoretisch alternative Möglichkeit - in antagonistischen Interessenkonflikten, strukturellen Machtdisproportionen, ökonomisch-technologischen Entwicklungslücken und Kapitalverwertungs- bzw. Realisierungsschwierigkeiten, jeweils auch im internationalen Kontext (insbesondere unter dem Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern) betrachtet.

Die informationelle Machtschöpfungsstrategie zeigt dabei zwei Stoßrichtungen:

- (a) Steigerung des politischen "Kredits" bzw. einer amorphen Massenloyalität durch externe Informationspolitik (politische public relation);
- (b) Steigerung der internen Kapazität der Informationssammlung, -verarbeitung und -implementierung (politisches marketing).

Dabei findet der Mythos von der konsumentensouveränität im ökonomischen Tauschprozeß seine Wiederholung im politischen Tauschprozeß (political support für politisch-soziale Dienstleistungen): Die Rückkopplung zum politischen System soll nicht durch Steigerung der Sanktionsmöglichkeiten der Betroffenen, sondern durch eine erweiterte Demoskopie erfolgen²¹⁾.

Aus den obigen kritischen Bemerkungen sind vor allem die folgenden Konsequenzen zu ziehen:

- (1) Um irreführende analytische wie normative Interpretationen zu vermeiden, muß streng auf den unterschiedlichen semantischen, pragmatischen wie sigmatischen Stellenwert der Indikatoren geachtet werden. Normative Indikatoren beispielsweise, die nur einen Bruchteil der zu beschreibenden Dimension (z.B. Entfremdung, Gesundheit) erfassen und die die möglichen Relationen

zu konfligierenden normativen Indikatoren unterschlagen, können zu beliebigen Interpretationen und zu apologetischen wie demagogischen Zwecken mißbraucht werden.

(2) Indikatorensysteme müssen so entwickelt werden, daß die hypothetisch- bzw. theoretisch-relationalen Beziehungen zwischen den Indikatoren nicht verloren gehen. Dies bedeutet praktisch, daß die bisher vorherrschende "Output-Orientierung" (soziale Indikatoren zum Zustand bzw. zur "Lage der Nation") durch eine "Input-Orientierung" (Indikatoren zum Entstehungs- und Funktionszusammenhang) kontrolliert werden muß. Die Indikatoren sind dabei möglichst in Zeitreihen und international vergleichbaren Größen zu entwickeln, um die allgemein anvisierte Erklärungs- und Kontrolltiefe zu steigern²²).

(3) Die normative- wie empirisch-analytische Konzentrierung auf Indikatoren, die für das politisch-administrative System adaptierbar sind, leistet bürokratischen und/oder technokratischen Systemimplikationen Vorschub. Diese Sicht muß durch eine wissenschaftliche Orientierung kontrolliert werden, die mehr am autonomen Veränderungs- bzw. Praxispotential der Betroffenen ansetzt.

(4) Zu diesen Punkten kommt noch ein vierter, oben noch nicht angeschnittener Aspekt: Eine einseitige Konzentrierung auf meßbare soziale Indikatoren verbietet sich aus mindestens fünf Gründen:

- (a) Wichtige Informationen über den Entstehungszusammenhang sozialer Systeme sowie auch über den historischen "Output" sind quantitativ nicht zu erhalten, da sie statistisch-dokumentarisch nicht festgehalten wurden.
- (b) Meßtheorie wie verfügbare Meßinstrumente sind noch auf lange Sicht "unterentwickelt", so daß wichtige Dimensionen allenfalls durch mäßig valide Ersatzindikatoren quantitativ faßbar sind. In diesem Zusammenhang ist auch die Kosten/Nutzen-Relation zu berücksichtigen: Übermäßig hohe Beschaffungskosten der Daten können die Operationalisierung wichtiger Dimensionen verbieten.
- (c) Die Informationsproduktion unterliegt nach wie vor politischen (Herrschaftstruktur) wie individual-psychologischen

Schranken (Privatsphäre).

- (d) Die Informationstheorie scheint mit Sicherheit nachgewiesen zu haben, daß die potentiell quantitative Informationsfülle jede vorstellbare technologische Informationsverarbeitungskapazität übersteigt²³⁾.
- (e) Der zur Zeit verfügbare meßtechnische Apparat setzt voraus, daß die Indikatoren bzw. die entsprechenden Systemelemente über die Zeit hinweg identisch bleiben. Das Verschwinden von Indikatoren/Systemelementen bzw. die Entstehung neuer Indikatoren/Systemelemente ist in den herrschenden, zweiwertigen Logiksystemen nicht vorgesehen.

Anmerkungen

- 1) Dies ist eine stark umgearbeitete und erweiterte Fassung eines Referats, das bei der Sektionsgründung "Soziale Indikatoren" der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt, Januar 1972, vorgelegt wurde. (März 1973).
- 2) Vgl. zur Charakterisierung und zu Operationalisierungsversuchen dieses Indikators Bell, D., 1968, S. 153 ff.
- 3) Zur "Sozialen Indikatorenbewegung" vgl. einführend die sehr informativen Berichte von Zapf, W., 1971 und 1972. Anregende und kritische Überblicke vor allem zum Stand der amerikanischen Entwicklung geben auch Schaefer, G.F., o.J.; und Henriot, P.J., 1970.
- 4) Zu dieser gutwillig-naiven Reformprogrammatrik vgl. u.a. die beiden Vorworte in dem Pionierwerk von Bauer, R.A. (ed.), 1966, in denen ausdrücklich an dem "Great Society"-Programm der Johnson-Ära angeknüpft wird. So beklagt sich etwa Bertram M. Gross: "We find that the major indicators deal not with how good but how much, not with the quality of our lives but rather with the quantity of goods and dollars." (aaO, XIII).
- 5) Sheldon, E.B., and W.E. Moore (eds.), 1968, S. 3 f. Unterstreichungen und Übersetzung von mir.
- 6) Vgl. Zapf, W., 1971, S. 23.
- 7) Zum Zusammenhang von Sozialberichterstattung und Indikatoren der Entfremdung sowie Gesundheit vgl. die kritische Auseinandersetzung von Frank/Roloff, 1972.
- 8) Vgl. unter vielen Etzioni/Lehmann, 1972 (1968), insbes. S. 227 f.
- 9) Zu diesem Beispiel vgl. Gastil, R., 1970, S. 598.
- 10) Die amerikanische politische Output-Forschung, die sich um solche Ansätze bemüht, ist noch mit vielen methodischen und theoretischen Mängeln behaftet. Vgl. dazu referierend und kritisch Schaefer/Rakoff, 1970.

- 11) Vgl. exemplarisch dazu die propagandistische Aufmachung in der Einleitung zu Toward a Social Report, 1970.
- 12) Auf der Tagung "Soziale Indikatoren" in Frankfurt (Jan. 1972) ist dies insbesondere von Regierungsvertretern als möglicher Konfliktpunkt hervorgehoben worden. In diesem Sinne kann auch die jüngste, relativ vage gehaltene Regierungserklärung interpretiert werden.
- 13) Vgl. Gross, B.M., 1966; eine eingehende Kritik dieser Arbeit steht leider noch aus.
- 14) Vgl. ausführlich referierend und kritisch dazu (im Zusammenhang und in Gegenüberstellung auch zu anderen funktionsanalytischen Ansätzen) Schmid, G., 1973.
- 15) Vgl. Biderman, A.D., 1966, S. 71; auf diesen Punkt macht auch Lottmann, J.H., 1971 aufmerksam.
- 15) Die kritisch oft vorgebrachte Kennzeichnung der "Sozialen Indikatorenbewegung" als "technokratisch" halte ich für falsch oder zumindest für undifferenziert. Technokratie im ursprünglichen Sinne beinhaltet die Auflösung der Wesen/Erscheinung- bzw. Funktion/Substanz-Dichotomie in "sachgesetzliche Notwendigkeiten", die wissenschaftlich eindeutig erkennbar sind und somit politische Entscheidung (und somit auch Herrschaft) zur Funktion von Sachgesetzen macht. Obwohl eine technokratische Wendung mit der Indikatorenbewegung nicht unvereinbar ist, scheint mir die bisherige "Bewegung" von solchen Zügen frei zu sein.
- 16) Ich folge hier vor allem der Version von Luhmann; vgl. auch Schmid, G., 1973.
- 17) Im strikten Gegensatz z.B. zum Stamokap (Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus), nach dem der Staat von wenigen Gruppen der "Monopolbourgeoisie" (z.B. Finanzoligarchie, Großunternehmer, führenden Militärs) beherrscht wird.
- 18) Zu diesem Begriff und zu dem dahinterstehenden Programm vgl. Bayerbrooke/Lindblom, 1963, insb. Kap. 5, S. 81 ff.,.
- 19) Vgl. z.B. Zapf, W., 1971, S. 1 f; Henriot, P.J., 1970, S. 236 f.; Strümpfel, B., 1971, S. 305; Sheldon/Moore, eds. 1968, S. 3 f.
- 20) Vgl. als Beispiel für viele Dror, Y., 1968, vor allem S. 3 und 7 f.
- 21) Als Beispiel vgl. Strümpfel, 1971, S. 305: "In allen ... Fällen handelt es sich um eine wesentliche Bereicherung unserer Informationen über die Adressaten der Gesellschaftspolitik selbst, nämlich die privaten Haushalte, die mit ihrem Verhalten, ja sogar mit ihren Sentiments und Ressentiments über den Erfolg dieser Politik entscheiden. Während die Konsumgüterindustrie Millionen für Marktforschung ausgibt, die Marken- und Produktpräferenzen der Konsumenten beständig beobachtet und Änderungen der Marktstrategien analytisch fundiert., muß Gesellschaftspolitik noch immer ohne ein System demoskopischer Trenddaten auskommen, ..."

- 22) Vom analytischen Standpunkt aus heißt Erklärungs- und Kontrolltiefe die zeitliche Spanne, in der retrospektiv und prospektiv sicher vorausgesagt werden kann; vom normativen Standpunkt aus bedeutet Erklärungs- und Kontrolltiefe die Kenntnis, welche Faktoren in welchem Ausmaß zu beeinflussen sind, um eine gewünschte Veränderung herbeizuführen.
- 23) Vgl. dazu Günther, G., 1968, S. 337; ausführlicher dazu vgl. auch Schmid, G., 1973, S. 21 f.

Literatur

- Bauer, Raymond A. (ed.), Social Indicators, Cambridge, Mass./London 1966.
- Bell, Daniel, "The Measurement of Knowledge and Technology", in: Sheldon/Moore (eds.), 1968, S. 145 - 246.
- Biderman, Albert D., "Social Indicators and Goals", in: Bauer, R.A., (ed.), 1966, S. 68-153.
- Braybrooke, David, and Charles E. Lindblom, A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process, London/New York 1963.
- Dror, Yehezkel, Public Policymaking Reexamined, San Francisco 1968.
- Etzioni, Amitai, und Edward W. Lehmann, "Zur "gültigen" Messung gesellschaftlicher Tatbestände", in: Fehl/Fester/Kuhnert (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972 (1968), S-224-245.
- Frank, Jürgen, und Otto Roloff, "Sozialberichterstattung: Administratives Steuerungsinstrument oder wissenschaftliche Analyse", Universität Regensburg 1972: Serie C, Volkswirtschaftslehre, Nr. 12.
- Gastil, Raymond, "Social Indicators and Quality of Life", in: Public Administration Review, Vol. 30, No. 6 (1970), S. 596-601.
- Gross, Bertram M., "The State of the Nation: Social Systems Accounting", in: BAUER, R.A. (ed.), 1966, S. 154-271.
- Günther, Gotthard, "Kritische Bemerkungen zur gegenwärtigen Wissenschaftstheorie. Aus Anlaß von Jürgen Habermas "Zur Logik der Sozialwissenschaften"", in: Soziale Welt, 19. Jg., H. 3/4 (1968), S. 328-341.
- Henriot, Peter J., "Political Questions about Social Indicators", in: Western Political Quarterly, Vol. 23, No. 2 (1970), S. 235-255.
- Lottmann, Jürgen Holm, "Ursprünge und Ziele der Social-Indicators-Bewegung", unveröff. Manuskript, Bielefeld 1971, 24 S.
- Schaefer, Guenther F., "Entwicklung von Meßinstrumenten für die Leistung von Verwaltungseinheiten: Ein Literaturbericht", vervielf. Manuskript, New York o.J. (ca.1971), 23 S.
- ders., und Stuart H. Rakoff, "Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives", in: Politics and Society, 1 (1970), S. 51-77.
- Schmid, Günther, Funktionsanalyse und politische Theorie: Kritik funktionsanalytischer Ansätze im Rahmen einer politischen Theorie entwickelter kapitalistischer Gesellschaften, Inaugural-Dissertation (Dr.phil.) im Fachbereich Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, Feb./März 1973.

- Sheldon, Eleanor Bernert, and Wilbert E. Moore (eds.) Indicators of Social Change. Concepts and Measurements, New York 1968.
- Strümpel, Burkhard, "Soziale Indikatoren - Fieberkurve der Nation", in: Wirtschaftsdienst, H.6 (1971), S. 301-305.
- Toward a Social Report, ed. by the U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Washington, D.C. 1969.
- Zapf, Wolfgang, "Zur Messung der Lebensqualität", in: Zeitschrift für Soziologie, 1. Jg. H.4 (1972), S. 353-376.
- ders., "Soziale Indikatoren", in: Albrecht u.a. (Hrsg.) Soziologie, Opladen 1973, S. 261-290.