

Zapf, Wolfgang

Book Part — Digitized Version

Gesellschaftliche Wohlfahrt und Sozialberichterstattung: Erfahrungen und Möglichkeiten

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zapf, Wolfgang (2000) : Gesellschaftliche Wohlfahrt und Sozialberichterstattung: Erfahrungen und Möglichkeiten, In: Barbara Maria Köhler, Ulrich Oltersdorf, Georg Papastefanou (Ed.): Ernährungsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland, ISBN 3-89404-202-8, Edition Sigma, Berlin, pp. 60-74

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122448>

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.

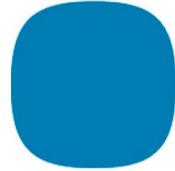
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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>.

GESELLSCHAFTLICHE WOHLFAHRT UND SOZIALBERICHTERSTATTUNG – ERFAHRUNGEN UND MÖGLICHKEITEN*

Wolfgang Zapf¹

Der folgende Bericht verfolgt die Diskussion um einen erweiterten Wohlfahrtsbegriff und die Diskussion um Methoden und Institutionen der Sozialberichterstattung in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren.

Gesellschaftliche Wohlfahrt

Wohlfahrtskonzepte der 1970er Jahre

Die theoretische Diskussion um einen erweiterten Wohlfahrtsbegriff konzentrierte sich um 1970 auf die Konzepte der *Lebensqualität* und des *qualitativen*

* Der hier abgedruckte Text ist zuerst erschienen in: Gerhards, J./Hitzler, R. (Hg.) (1999): *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedhelm Neidhardt. Opladen: Westdeutscher Verlag. Wir danken dem Verlag für die Nachdruckgenehmigung. (Verzichtet wurde auf die Wiedergabe eines einleitenden Absatzes, der sich auf den Kontext der Festschrift bezieht; kleine Richtigstellungen in der Bibliographie wurden stillschweigend vorgenommen; die Hg.)

1 Die Arbeit beruht auf Vorträgen, die ich auf zwei Veranstaltungen gehalten habe, bei denen aus unterschiedlichen Perspektiven die Entwicklung der Sozialberichterstattung in Deutschland bilanziert wurde. Eine Konferenz des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen im November 1997 mit dem Thema »Zukunftskongreß WertSchöpfung« knüpfte an den IG Metall-Kongreß von 1972 an, auf dem das Thema »Qualität des Lebens« zum ersten Mal in großem Stil in Deutschland entwickelt worden ist. Der zweite Anlaß war eine Tagung des Deutschen Jugendinstituts zum Thema »Sozialberichterstattung – Bilanz und Lösungen« im Februar 1998, die sich auf die 30 Jahre früher, im Februar 1968, erfolgte Veröffentlichung des ersten Familienberichts der Bundesregierung bezog und darin den Anfang der deutschen Sozialberichterstattung sehen wollte. Mein Beitrag schließt an eine eigene Arbeit an, die ebenfalls weit zurückliegt, nämlich an den Aufsatz »Zur Messung der Lebensqualität«, der im Herbst 1972 in der Zeitschrift für Soziologie erschienen ist und seinerzeit einige Aufmerksamkeit gefunden hat (vgl. auch Zapf 1976).

Wachstums. Für eine Ökonomie des qualitativen Wachstums wurden die Sozialkosten (Kapp) und external diseconomies (Mishan) untersucht, und zwar mit dem Ergebnis, daß Externalitäten im wesentlichen eine Funktion des Industrialisierungsniveaus, nicht des Wirtschaftssystems sind, d.h. im Sozialismus ebenfalls anfallen. Parallel zu dem in der Wirtschaftswissenschaft entwickelten Programm des qualitativen Wachstums, hier u.a. von Gottfried Bombach (1972), in den USA in *Balanced Growth* (United States National Goals Research Staff 1970), wurde für das politische System die Steuerung einer *aktiven Gesellschaftspolitik* (Widmaier 1970), gesamtgesellschaftlich eine *aktive Gesellschaft* (Etzioni 1968, S. 204-223) entworfen, mit einer erhöhten Beteiligung der Betroffenen, die aus ihren bloß passiven Rollen als Konsumenten, Sparer und Wähler heraustreten.

Das nächste Thema war *privater Reichtum und öffentliche Armut* im Sinne von Kenneth Galbraith' Kritik am künstlich erzeugten Bedarf des privaten Konsums auf Kosten öffentlicher Einrichtungen. Diese Kritik wurde um 1970 vortragen in der Theorie *öffentlicher Güter* (bis hin zu meritorischen, d.h. staatlich auferlegten Gütern) und der staatlich vorlaufenden Entwicklung der *Infrastruktur*. Als Mechanismen der Unterversorgung wurden u.a. die kurzfristigen Zeitpräferenzen der demokratischen Politik, der »Trittbrettfahreneffekt« im Verhandlungssystem der Großgruppen und der Ressortegoismus der Bürokratie ermittelt.

Ein weiteres Thema war die Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Richtung auf eine Berücksichtigung von *Umwelt- und Industrialisierungskosten*, aber auch von Qualitätsverbesserungen und vermehrter Freizeit.

Zur inhaltlichen Konkretisierung des scheinbar paradoxen Versuchs, Qualität zu messen, erinnere ich an Karl W. Deutschs Dimensionen (1970): Qualität der politischen Führung, Qualität des Alltags des einfachen Bürgers, gleiche Bürgerrechte, Chance der politischen Beteiligung, Schutz für Minderheiten. In der damaligen Diskussion beinhaltete Lebensqualität also durchaus gleichermaßen die individuelle Wohlfahrt und die Qualität der Gesellschaft. Als theoretische wie praktische Dilemmata wurden die Spannung von Mobilität vs. Solidarität, Effizienz vs. Partizipation, Information als Überwachung vs. Mittel des sozialen Lernens untersucht.

Wohlfahrtskonzepte der 1980er Jahre

Obwohl die Ölkrise von 1973 und 1979 die schlimmsten Befürchtungen der Wachstumskritiker zu bestätigen schienen, ist die Entwicklung der westlichen Gesellschaften, ja der ganzen Welt, in mehreren Schüben in andere Verzwei-

gungen gegangen, die natürlich auch die Diskussionen um Wohlfahrt und Lebensqualität beeinflusst haben. Die Ölkrise erwies sich als politisch produziert, nicht als die Erschöpfung von Ressourcen, und sie konnten marktwirtschaftlich überwunden werden. Anfang der 1980er Jahre kam es dann im Zusammenhang mit einer neuen wirtschaftlichen Krise zu heftigen Debatten über »Innovationsrückstände« und »Sozialdemontage«. Durch den Wirtschaftsaufschwung der späten 1980er Jahre verloren diese Debatten dann wieder an Bedeutung.

Für unser Thema heißt das, daß das weitere Wachstum der OECD-Länder die Stagnationstheorien in den Hintergrund treten ließ. Mit der Wirtschaftsentwicklung wuchsen erneut der private Wohlstand und die vielfältigen Prozesse, die als *Individualisierung* und *Pluralisierung* die industriegesellschaftliche Klassenstruktur verändert haben. Albert Hirschman (1982) hat in *Shifting Involvements* eine Theorie zur Frage entwickelt, warum nach vielen Jahren öffentlicher Engagements dessen Grenznutzen abnimmt und wieder eine verstärkte Hinwendung zu privaten Interessen erfolgt. Die gerade in der Bundesrepublik sehr heftige Gegenwehr gegen die Volkszählung zeigte, daß das Programm einer informationsgesteuerten aktiven Gesellschaftspolitik von der Basis her auf Widerstand stieß. Die zunehmende Misere der sozialistischen Planwirtschaften tat ein übriges, um große Planungsentwürfe zu diskreditieren. Der Ausbau der materiellen Infrastruktur, des Bildungssystems, insgesamt des Wohlfahrtsstaates ließ die Kritiker an der öffentlichen Armut verstummen oder dieses Phänomen als ein amerikanisches Sonderproblem erscheinen. Ökologische Innovationen erlaubten die Vorstellung, die »ökologische Frage« könne schrittweise ebenso erfolgreich geregelt werden wie früher schon die »soziale Frage«.

Nach wie vor gab es eine intensive Diskussion und eine umfangreiche Forschung zu Fragen der Lebensqualität. Aber in gewisser Weise hatte sich das Konzept selbst individualisiert. Lebensqualität wurde zunehmend als *individuelle Wohlfahrt* (well-being) konzipiert (vgl. Argyle 1996), die wesentlich nicht nur von guten *objektiven Lebensbedingungen*, sondern auch vom *subjektiven Wohlbefinden* bestimmt ist. Lebensqualität muß letztlich von den Betroffenen wahrgenommen werden (»is in the eye of the beholder«, Campbell 1972, S. 422). Die Umfrageforschung wurde zur bevorzugten Methode, weil sie erlaubt, auf der Individualebene objektive und subjektive Merkmale (z.B. Einkommen und Einkommenszufriedenheit) miteinander zu verknüpfen, während die amtliche Statistik aus Tradition (und in Deutschland aufgrund der Gesetzeslage) auf die Erhebung von subjektiven Merkmalen ganz verzichtet. Die Umfrageforschung hat sich dabei auch als ein flexibles Instrument für den internationalen Wohlfahrtsvergleich erwiesen, und sie erlaubt in der – allerdings aufwendigen –

Version von Panelstudien (d.h. der langjährigen Wiederholungsbefragung bei den gleichen Personen) Verlaufsanalysen und kausale Erklärungen.

Ich will allerdings kein allzu idyllisches Bild der Wohlfahrtsforschung der 1980er Jahre zeichnen. Die Vorstellung, nach den Problemen des *Lebensstandards* seien auch die Probleme der *Lebensqualität* ihrer Lösung nahe und die postmoderne Vielfalt der *Lebensstile* nehme nun eine Schlüsselrolle in der Wohlfahrtsforschung wie auch in der Ungleichheitsforschung ein, hat sich nicht allgemein durchgesetzt. Wie erwähnt, gab es zu Beginn der 1980er Jahre eine heftige Auseinandersetzung um die »Krise des Wohlfahrtsstaats«, die »neue Armut« und die »Sozialdemontage«, die zum Teil dieselben Begriffe und Argumente verwendet hat, wie wir sie heute wieder hören, obwohl sich von 1980 bis 1990 z.B. die Sozialausgaben real (1985 = 100) um fast 100 Milliarden DM, das sind 15 Prozent, erhöht haben.

Wohlfahrtskonzepte der 1990er Jahre

Heute befinden wir uns erneut inmitten heftiger Kontroversen um die »Lage der Nation« und die Wohlfahrt ihrer Bürger. Im Sinne des Hirschman-Theorems könnte es sich um den Beginn einer neuen Phase des öffentlichen Interesses und Engagements handeln. Ganz offensichtlich ist, daß Verteilungsfragen um so wichtiger werden, je unsicherer Gewinne aus Wachstum sind. Diese Kontroversen oder Diskurse werden in mehreren Zusammenhängen geführt, so z.B. um die Themen weitergehende Modernisierung vs. zweite Moderne, Ende des Wohlfahrtsstaates, Standort- und Innovationskrise. Unübersehbar spielen dabei die Fragen nach Inhalt und Steuerbarkeit der Lebensqualität eine zentrale Rolle, und zwar wieder im ursprünglichen weiten Verständnis, in dem die *individuelle Wohlfahrt* und die *Qualität der Gesellschaft* zusammen betrachtet werden und sich gegenseitig bedingen. Mindestens in vier Punkten hat sich die Konstellation gegenüber den 1970er Jahren jedoch deutlich verändert.

- Lebensqualität und die anderen neuen Wohlfahrtsbegriffe bemessen sich nicht mehr im Systemwettstreit an sozialistischen Gegenkonzepten, wie etwa der »Sozialistischen Lebensweise«, obwohl sie durchaus kapitalismuskritisch gefaßt sein können.
- Lebensqualität ist heute tatsächlich ein weltweites Konzept, das sich nicht nur auf den reichen Westen ausrichtet und sich nicht nur aus einem Gegensatzpaar, wie etwa Quantität vs. Qualität oder Ökonomie vs. Ökologie, arbeitet.

- Die Hoffnungen auf eine umfassende Gesellschaftsplanung und Steuerung und dementsprechend umfassende Informationssysteme sind nicht nur im Osten, sondern auch im Westen geschwunden.
- Aber nicht die Selbststeuerung des Marktes ist das Modell der Stunde, sondern die Koordination der verschiedenen differenzierten Steuerungssysteme: Markt, Staat, Großorganisationen, aber auch Familien und andere kleine Gruppen.

Was sind die neuen Wohlfahrtskonzepte? *Nachhaltige Entwicklung* wie auch *Human Development* werden als weltweite Programme auf der Ebene der Vereinten Nationen propagiert. Dabei ist nachhaltige Entwicklung eine modernisierte Version des qualitativen Wachstums, die von dem Problem ausgeht, daß wir national und international weiterhin Wachstum brauchen, daß dieses aber so gestaltet sein muß, daß die Lebensgrundlagen künftiger Generationen erhalten bleiben. Das Konzept kann auch auf subnationaler Ebene (z.B. für Firmen und Organisationen) angewendet werden. Gegenbegriffe wären Nullwachstum, Verzicht, Askese, Umverteilung.

Human Development hat durch die jährlichen Reports des United Nations Development Program eine große Verbreitung erhalten. Es ist gegenwärtig das anspruchsvollste und weitreichendste Wohlfahrtskonzept. Grundidee ist die Steigerung der Wahlmöglichkeiten des einzelnen, der Qualität des menschlichen Lebens. Das geht über die Entwicklung der Humanressourcen und wohlfahrtsstaatlichen Programme hinaus, die die Menschen eher als Empfänger denn als Gestalter von Leistungen betrachten. Theoretisch umfaßt Human Development deshalb neben *Produktivität*, *Gleichheit* und *Nachhaltigkeit* auch *Gestaltungsmöglichkeit* (empowerment). Empirisch werden (1995) alle 160 Nationen der Welt mit Hilfe eines Human Development Index (HDI) vermessen. Die Human Development Reports (UNDP 1990ff.) und der HDI sind bei aller Kritik die Einlösung von zwei zentralen Forderungen der Sozialrichterstattung, nämlich der internationale Vergleich und die Präsentation eines zusammenfassenden Indikators jenseits des Bruttosozialprodukts. Die Bundesrepublik lag übrigens 1993 auf Platz 18 hinter 17 anderen OECD-Ländern.

Auf der Mikroebene verfolgt das Konzept des *Personal Development* ein ähnliches Ziel (vgl. Lane 1996), nämlich Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden mit Gestaltungs- und Wachstumsmöglichkeiten (Aneignungsqualitäten) zu verbinden. Aber die Mikroperspektive muß mit der Makroperspektive zusammengebracht werden, insofern Personal Development an eine lebenswerte Gesellschaft – das Konzept der *Liveability* (vgl. Veenhofen 1997) – gebunden ist. In diesem Konzept geht es um die wichtigen Perspektiven des Institutionenvertrauens, der Zukunftszuversicht und der wahrgenommenen

Sicherheit, ohne die auch gute Lebensbedingungen nicht stabil in subjektives Wohlbefinden umgesetzt werden können. Dies mag manche Probleme im gegenwärtigen Deutschland, vor allem in Ostdeutschland, erklären. Seit mehreren Jahren gelten die persönlichen Lebensumstände, z.B. die wirtschaftliche Situation des eigenen Haushalts, mehrheitlich als gut, aber das Vertrauen in das politische und wirtschaftliche System, mehr noch in das System der sozialen Sicherung, geht deutlich zurück (vgl. Zapf/Habich 1996).

Das Thema *Exklusion* bezeichnet innerhalb der Europäischen Union die aktuellsten Wohlfahrtsprobleme und die moderne Form von Ungleichheit: nicht mehr nur Abstand, sondern Ausschluß vom gesellschaftlichen Leben, nicht mehr nur Ausschluß durch Armut und Arbeitslosigkeit (d.h. durch Ressourcendefizit), sondern Ausschluß auch durch Diskriminierung und Verweigerung von Zugangschancen (vgl. Silver 1994).

Exklusion zerstört die Solidarität einer Gesellschaft, die Fairnessgrundlagen von Wettbewerb, die politischen Grundrechte auf Teilnahme und Integration. *Solidarität* und *Integration* können um so besser bewahrt, ausgebaut oder wiedergewonnen werden, je größer das *soziale Kapital* einer Gesellschaft ist, d.h. der Bestand an geteilten Normen und Werten, personalen Hilfebeziehungen und sozialen Netzwerken. Während soziales Kapital in der ursprünglichen Fassung (bei Bourdieu) als ein prinzipiell knappes und ungleich verteiltes Gut behandelt wurde, nämlich als »soziale Beziehungen« im engen Sinn von vorteilsstiftenden Kontakten, wird es in den neuen Ansätzen (Coleman, Putnam) als prinzipiell vermehrbar und verteilbar dargestellt. Soziales Kapital erhöht zugleich die Kompetenz, soziale Probleme besser zu lösen: »Ziviles Engagement und enge Sozialkontakte produzieren positive Ergebnisse – bessere Schulen, schnellere ökonomische Entwicklung, niedrigere Kriminalität, effektivere Verwaltung« (Übersetzung aus Putnam 1995, S. 65f.).

Auf die Lösung eines ganz herausragenden Problems, nämlich der finanziellen und institutionellen Engpässe des Wohlfahrtsstaats, d.h. des Systems der sozialen Sicherung, konzentrieren sich die Beiträge zum *Wohlfahrtspluralismus* (vgl. Evers/Olk 1996). Ihr Grundgedanke ist, daß soziale Sicherheit nicht mehr allein von Markt und Staat garantiert werden können, sondern daß dazu auch die Ressourcen der Zivilgesellschaft (das soziale Kapital, siehe oben) aktiviert werden müssen, also die großen gesellschaftlichen Organisationen ebenso wie die lokalen Gemeinden, Nachbarschaften und Familien. Durch Kombination der Leistungen dieser verschiedenen Institutionen, durch ein »portfolio of economies« (R. Rose), soll die Überlastung einzelner Institutionen verhindert werden. Das praktische Beispiel ist heute die auf mehreren Säulen beruhende Alterssicherung, die sich künftig neben der staatlichen Rente auf betriebliche Zusatz-

versicherungen oder Vermögensbildung und private Lebensversicherung stützen soll. Nicht mehr Skalenökonomie wird also propagiert, sondern Diversifikation.

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, daß es hier nicht nur um Begriffe, Ideologien und Modethemen geht (obwohl um dieses alles auch), sondern um grundlegende Einverständnisse moderner Gesellschaften. Es geht um die Kombination individueller Wohlfahrt mit der Qualität der Gesellschaft.

Sozialberichterstattung

Methoden und Institutionen der 1970er Jahre

In der Anfangsphase der Sozialberichterstattung waren die folgenden Themen aktuell – und sie sind es zum Teil heute noch. Zunächst ging es um *den Ausbau der amtlichen Sozialstatistik*, die in verschiedenen Dimensionen näher an das Niveau der entwickelten Wirtschaftsstatistik herangebracht werden sollte. Sodann ging es ebenfalls um den *Ausbau der Umfrageforschung*, die im wesentlichen privat getragen ist. Die Entwicklung von Zeitreihen durch Replikationsstudien war damals eine innovative Idee. Die ersten General Household Surveys bzw. Welfare Surveys wurden in den USA und in Schweden durchgeführt; Klassiker sind hier die *Level-of-Living-Studie* von 1968 in Schweden (vgl. Johannson 1973) und 1971 in den USA die *Quality-of-American-Life-Studie* (vgl. Campbell et al. 1976). Vielversprechend schien die *Analyse nationaler Zielsetzungen* mit Hilfe mittelfristiger und langfristiger Entwicklungspläne und Kostenschätzungen (national goals accounting). *Sozialprognosen und gesamtgesellschaftliche Simulationssysteme* wurden als Möglichkeiten dafür diskutiert, die Sozialberichterstattung nicht nur als Retrospektive oder Bestandsaufnahme zu gestalten, sondern ihr auch einen prospektiven Aspekt zu geben. Soziale Gesamtrechnungen sollten die Krönung sein und – in Analogie zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – die wichtigsten Informationen für einzelne Lebensbereiche und idealiter sodann für das gesamtgesellschaftliche System zusammenfassen. Bedeutsame Beiträge wurden z.B. bei der Entwicklung einer demographischen Gesamtrechnung, einer Bildungsgesamtrechnung und etwas später auch einer Umweltgesamtrechnung erzielt.

Demgegenüber war schon zu Beginn der 1970er Jahre bezweifelt worden, daß zwei andere Ziele mit der Sozialberichterstattung erreicht werden könnten, nämlich die wissenschaftliche *Ermittlung gesamtgesellschaftlicher Prioritäten* und die überzeugende *Evaluierung sozialpolitischer Interventionsprogramme*. Erwähnenswert ist des weiteren, daß es seinerzeit eine vielversprechende wissenschaftsoziologische Diskussion um die Voraussetzungen, Implementationspro-

bleme und Folgen der gesellschaftlichen Datenproduktion und Datenverwendung gegeben hat. Das heißt, daß die Statistik selber als politisch relevanter Forschungsgegenstand in den Blick kam.

Die praktischsten Erfolge wurden seinerzeit bei der Entwicklung von Sozialindikatoren und Sozialberichten erzielt. *Soziale Indikatoren* sind Statistiken, die sich durch mehrere Eigenschaften von üblichen Statistiken unterscheiden: Sie sollen Leistungen messen, nicht Aufwendungen; sie sollen sich im wesentlichen auf die Wohlfahrt des einzelnen beziehen, nicht auf die Aktivitäten von Behörden; sie sollen über Wandlungsprozesse informieren, das heißt in Form von Zeitreihen vorgelegt werden; sie sollen in einem theoretischen Kontext stehen, das heißt über die kausale Beziehung zum Indikaturnumfeld Klarheit herrschen. Von einigen Autoren wurde darüber hinaus die Entwicklung hoch-aggregierter Indikatoren propagiert; z.B. das Verhältnis von total learning force/total labour force.

Für einige Jahre war das *OECD-Programme of Work on Social Indicators* (vgl. OECD 1973) besonders einflußreich. Es definierte acht zentrale Ziel- bzw. Lebensbereiche und darunter spezifischere Aufgaben (concerns):

- Personal health and safety,
- Personal development and intellectual and cultural enrichment through learning,
- Occupationally development and satisfaction,
- Time and leisure,
- Command over goods and services,
- The physical environment,
- The social environment,
- The political environment.

Mehrere Jahre haben hohe Beamte und Sozialwissenschaftler damit verbracht, einen Konsens über die Definition dieser Dimensionen herbeizuführen. Zu einer mehr als versuchsweisen empirischen Umsetzung ist es jedoch nicht gekommen, und das Programm wurde in den achtziger Jahren sang- und klanglos eingestellt. In einigen Ländern haben Wissenschaftlergruppen diese Ideen aufgegriffen. So haben wir in Frankfurt und Mannheim das sogenannte SPES-Indikatoren-System entwickelt (vgl. Zapf 1978), das bis heute fortgeschrieben wird und mehrere hundert Zeitreihen, im Idealfall von 1950-1996, umfaßt (vgl. Noll 1995).

Sozialberichte sind gesellschaftspolitische Analysen mit der klaren Fragestellung, ob die objektiven Lebensbedingungen und das subjektive Wohlbefinden und – über individuelle Dimensionen hinaus – die Qualität der Gesellschaft

sich verbessert haben. Das klassische Vorbild ist der amerikanische Regierungsbericht *Toward a Social Report*, der von Mancur Olson (1969) organisiert worden ist. »Unsere Idealvorstellung ist, daß soziale Indikatoren messen und daß ein Sozialbericht bewertet, was die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ausläßt« (Übersetzung aus Olson 1969, S. 86f.). Die Kapitel sind überschrieben:

- Health and illness: Are we becoming healthier?
- Social mobility: How much opportunity is there?
- Our physical environment: Are conditions improving?
- Income and poverty: Are we better off?
- Public order and safety: What is the impact of crime on our life?
- Learning, science and art: How much are they enriching society?
- Participation and alienation: What do we need to learn?

Dieser ambitionierte Bericht wurde nicht wiederholt, aber in mehreren Ländern wurden regelmäßige Sozialberichte etabliert. Die dichteste Folge liefern die seit 1970 erscheinenden *Social Trends* aus Großbritannien; mehrfach erschienen sind seit 1973 die französischen *Données sociales*, seit 1974 die *Social and Cultural Reports* der Niederlande, in den USA (dreimal, dann aber eingestellt) die *Social Trends in the United States*. Ebenfalls dreimal sind in der Bundesrepublik *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation* erschienen (Ludz 1971, 1972, 1974), später sind dann die *Datenreports* der wichtigste deutsche Beitrag geworden (vgl. Habich/Noll 1994, S. 71-112).

Methoden und Institutionen der 1980er Jahre

Der Höhepunkt der Sozialberichterstattung schien Ende der 1970er Jahre überschritten zu sein, jedenfalls trat in den 1980er Jahren eine spürbare Flaute ein. Einige Autoren haben von der Veralltäglichen der Sozialberichterstattung in dem Sinn gesprochen, daß deren Ideen in den verschiedensten Einzeldisziplinen und Bindestrich-Soziologien umgesetzt worden sind, so daß es keiner besonderen »Sozialindikatorenbewegung« mehr bedurfte: Auflösung durch Diffusion (vgl. Glatzer/Noll 1989). Von heute aus gesehen haben sich aber an anderen Stellen eine Reihe von vielversprechenden Entwicklungen ergeben, die dazu führten, daß die Sozialberichterstattung neuen Schwung erlangt und inzwischen beachtliche Erfolge erzielt. Heinz-Herbert Noll und ich haben (1994) einige dieser Entwicklungen zusammengefaßt. Unter den wichtigen Entwicklungen notieren wir zunächst die enorme Verbreitung von nationalen *Sozialberichten*, also von Berichten auf Länderebene, die in der Regel von Ministerien, Pla-

nungsbehörden oder dem Statistischen Zentralamt herausgegeben werden. Die Ideen von Social Trends und Données Sociales haben sich also durchgesetzt. In der Bundesrepublik wird der Datenreport in zweijährigem Abstand vom Statistischen Bundesamt zusammen mit Sozialwissenschaftlern herausgegeben, die mit Umfragedaten den zweiten Teil »Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden« bestreiten.

Eine zweite Neubelebung ergibt sich auf der *supranationalen Ebene* internationaler Organisationen, z.B. in den World Development Reports und in den Social Indicators of Development der World Bank, in den Publikationen von Eurostat, neuerdings Social Portrait of Europe, und seit 1990, jährlich und viel beachtet, in den Human Development Reports des UNDP-Programms (UNDP 1990). Auf der anderen Seite können wir vielfältige Aktivitäten auf *regionaler und lokaler Ebene* beobachten, z.B. statistische Kompendien für Regionen und Städte bzw. Sozialberichte und Entwicklungsberichte für diese subnationalen Einheiten.

Ein Bereich, in dem die Sozialberichterstattung in den letzten Jahren besonders deutliche Fortschritte gemacht hat, sind die auf *spezifische Bevölkerungsgruppen* und *spezifische Lebens- und Politikbereiche* ausgerichteten Berichtssysteme. Noll hat in einem Sammelband (1997) dieses Feld für die Bundesrepublik durch einschlägige Experten beschreiben lassen. Danach gibt es eine sehr differenzierte Literatur u.a. in folgenden Bereichen: Sozialberichterstattung zur Situation von Kindern, älteren Menschen, Frauen, Armutberichterstattung, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Familienberichte der Bundesregierung, Berichtssystem Weiterbildung, Umweltberichterstattung des Bundes, umweltökonomische Gesamtrechnung.

Methoden und Institutionen in den 1990er Jahren

In unserer Zwischenbilanz (Noll/Zapf 1994, S. 11-13) kommen wir zu sieben aktuellen Entwicklungstendenzen:

- Aus naheliegenden politisch-historischen Umständen ist die Beobachtung der *Transformation* der früheren sozialistischen Gesellschaften und die Untersuchung ihrer Wohlfahrtsentwicklung in den letzten Jahren bedeutsam gewesen und wird auch noch einige Jahre ein wichtiges Thema bleiben.
- Die Weiterentwicklung der *Konzepte von Wohlfahrt und Lebensqualität* ist für die gegenwärtige Entwicklung theoretisch von besonderer Bedeutung. Dies wurde oben detailliert erörtert.

- Immer wieder werden Versuche unternommen, *synthetische Wohlfahrtsindikatoren* zu konstruieren. Berühmt ist in diesem Zusammenhang die Forderung von Jacques Delors an die Sozialindikatorenforschung, zwei oder drei zusammenfassende Indizes zu produzieren, die man neben das Bruttosozialprodukt stellen kann. Am nächsten kommt gegenwärtig dieser Forderung der Human Development Index (HDI), der die Dimensionen mittlere Lebenserwartung, Ausbildung (Alphabetismusrate, Dauer des Schulbesuchs) und Pro-Kopf-Einkommen (mit stark abnehmendem Grenznutzen) in die Betrachtung einbezieht. Es handelt sich hier um Makroanalysen für alle Gesellschaften der Gegenwart. Dieser Versuch ist heftig kritisiert worden; er hat sich inzwischen aber insbesondere als Maß des Entwicklungsfortschritts ärmerer Länder einprägsam bemerkbar gemacht (vgl. Mahbub ul Haq 1995). Eine weitere Neuentwicklung liegt in der Verwendung von *Längsschnittdaten*. Neben die klassische Zeitreihenanalyse, die durch eine Mehrzahl von Querschnitterhebungen generiert wird, sind in den letzten Jahren zwei Alternativen getreten: Panelstudien und retrospektive (Lebens-) Verlaufsstudien. Bei Panelstudien werden z.B. jährlich alle Haushaltsmitglieder wieder befragt, so daß sich individuelle Veränderungen und Veränderungen des Haushaltskontextes abbilden lassen und kausale Erklärungsmodelle an die Stelle von bloßen Verlaufsbeschreibungen treten können. Die retrospektive Lebensverlaufsanalyse führt rascher zu Ergebnissen als ein sich jährlich weiter aufbauendes Panel, aber sie hat methodisch größere Probleme, was die Verlässlichkeit und Gültigkeit der von den Befragten memorierten Angaben anbelangt.
- Die *Stärkung der internationalen Perspektive*: Inzwischen werden Ideen, wie sie z.B. in den 1970er Jahren im OECD-Programm formuliert worden sind, wieder aufgegriffen, nämlich der internationale Vergleich von Prozessen des sozialen Wandels und der Wohlfahrtsentwicklung. Dies liegt insbesondere bei der enger werdenden Verflechtung der Staaten der Europäischen Union nahe. Der Vergleich der eigenen Position (»Where we stand?«) war immer schon ein starker Antrieb der Sozialberichterstattung, insbesondere im angelsächsischen Raum, wo Ranking eine verbreitete und legitimierte Betrachtungsweise ist.
- Neue Versuche der *Modellbildung und der sozialen Gesamtrechnung*: Diese klassischen Themen werden u.a. im Zusammenhang der oben genannten Bereichsberichterstattung und insbesondere in der amtlichen Statistik wieder aufgegriffen. Das Ziel ist, aus der Fülle der Informationen einen systematischen Kernbestand herauszufiltern.
- Die Entwicklung einer *prospektiven Sozialberichterstattung*. Dies sind Versuche, die verstreuten prognostischen Verfahren, wie Szenariumstechniken und

Projektionsmodelle, systematisch auszubauen, um neben die Retrospektiv- und Status quo-Beschreibung auch kontrollierte Prognosen oder Vergleiche alternativer Zukunftsentwürfe stellen zu können. Auch diese Ansätze sind eine Wiederbelebung früher Versuche der Sozialindikatorenbewegung.

Wie sind die Erfolge der Sozialberichterstattung zu bewerten, und wie ist ihre Wirkung zu erklären? Zu diesen Fragen, die ein eigenes Thema darstellen, abschließend noch einige summarische Äußerungen. Jüngst sind von zwei internationalen Experten Urteile abgegeben worden, die mit unserer Bestandsaufnahme weitgehend übereinstimmen. Kenneth Land (1996) aus den Vereinigten Staaten übernimmt einige unserer Kriterien sogar wörtlich. Bemerkenswerterweise zeigt er neue Verbindungsmöglichkeiten zur Marketing-Forschung auf und betont insbesondere den Leistungsvergleich durch Ranking-Methoden. Joachim Vogel (1997) aus Schweden sieht in der allgemeinen Aufklärungsfunktion (enlightenment) die wichtigste Leistung der Sozialberichterstattung und verknüpft sie normativ mit den klassischen Zielen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, nämlich der Messung und Bewertung der objektiven und subjektiven Lebensbedingungen. Im Zusammenhang mit den schweren Krisenerscheinungen der klassischen Wohlfahrtsstaaten fordert er eine inhaltliche Neubesinnung und die Entwicklung von Indikatoren, die die heutigen Probleme von Ungleichheit, Unterversorgung, Exklusion und Desintegration herausarbeiten.

Was kann man also vernünftigerweise als Wirkung der Sozialberichterstattung erwarten, wenn man einmal voraussetzt, daß sie theoretisch anregend und empirisch zuverlässig durchgeführt wird? Zur Beantwortung dieser Frage nenne ich eine Untersuchung über die deutsche Familienberichterstattung und zu Analogiezwecken eine Einschätzung der wirtschaftspolitischen Beratung. In dem bemerkenswerten Aufsatz von Wolfgang Walter (1995) wird die Wirkung der bisher fünf vorgelegten Familienberichte so beurteilt, daß sie für den familienpolitischen Diskurs bestimmend gewesen sind, der sich von einer weltanschaulichen zu einer funktionalen Orientierung gewandelt hat; daß sie mangels eines Konsenses über Familienleitbilder und Familienpolitik nur eine geringe direkte Wirkung haben, insbesondere weil sie in der Regel die herrschenden Leitbilder in Frage stellen oder zumindest differenzieren wollen; daß sie aber in der Vorbereitung von Neudefinitionen, in der »Proliferation von Themen, Begriffen und Thesen« eine meinungsbildende Funktion besitzen.

Der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Manfred J. M. Neumann (1998), nennt die wirtschaftspolitische Beratung, wie sie in seinem Beirat, aber auch im Sachverständigenrat und in anderen Gremien betrieben wird, »ein mühsames Geschäft mit unsicherem Ausgang«. Er räumt ein, daß Politik und Wirtschaftspolitik ihren eigenen Interessen

folgen und sich unter bestimmten Umständen bewußt auch gegen wissenschaftlichen Rat entscheiden können. Dennoch soll die Wirtschaftsberichterstattung darauf bestehen, nach bester Erkenntnis über die kürzer- und längerfristigen Folgewirkungen von geplanten Maßnahmen zu informieren und die Forderung des Tages anhand ordnungspolitischer Grundsätze zu bewerten. So hat sich der Sachverständigenrat im Lauf der Jahre zu einem ordnungspolitischen Mahner entwickelt und eine Reihe von neuen theoretischen Konzepten (z.B. der Angebotspolitik) in die öffentliche Debatte eingeführt. Auch für die Wirtschaftsberichterstattung gilt jedoch, daß die Aufklärung der breiten Öffentlichkeit das allgemeine Ziel und insgesamt die wichtigste Leistung ist, während man sich über die punktuelle Wirkung auf aktuelle politische Entscheidungen keine Illusionen machen sollte.

Nach meiner Einschätzung wird es *den* großen Sozialreport auf gesamtgesellschaftlicher Ebene nicht geben. Die großen gesellschaftspolitischen Alternativen werden letztlich in Wahlen und auf Zeit entschieden. Dennoch kann man über die Aufklärungsfunktion und Dauerbeobachtung hinausgehen. Wenn es in der Sozialberichterstattung wieder zu einer Stärkung kausaler Erklärungsmodelle kommt, dann wird auch die Debatte um sozialpolitische Evaluationsverfahren und Interventionsstrategien neu geführt werden. Dafür gibt es inzwischen in spezifischen Bereichen, wie z.B. der medizinischen Organisationsforschung, einige Anzeichen, und ebenso beobachten wir eine Neubelebung der wissenssoziologischen Analyse der statistischen Datenproduktion.

Literatur

- Argyle, M. (1996): Subjective Well-being. In: A. Offer (ed.): *In Pursuit of the Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, S. 18-45.
- Bauer, R. A. (1966): *Social Indicators*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
- Bombach, G. (1972): Konsum oder Investition für die Zukunft. *IG Metall*. Frankfurt a. M.
- Campbell, A. (1972): Aspiration, Satisfaction and Fulfillment. In: A. Campbell/Ph. Converse (eds.): *The Human Meaning of Social Change*. New York: Russell Sage, S. 441-446.
- Campbell, A./Converse, Ph. (eds.) (1972): *The Human Meaning of Social Change*. New York: Russell Sage.
- Campbell, A. et al. (1976): *The Quality of American Life*. New York: Russell Sage.
- Delors, J. (Hg.) (1971): *Les indicateurs sociaux*. Paris: SEDEIS Futuribles.
- Deutsch, K. W. (1970): *Politics and Government*. Boston: Houghton Mufflin.
- Etzioni, A. (1968): *The Active Society*. New York: The Free Press.
- Evers, A./Olk, Th. (Hg.) (1996): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Glatzer, W./Noll, H.-H. (1989): Symposium: Whatever Happened to Social Indicators? Social Reporting in Germany. *Journal of Public Policy*, 9, 4, S. 425-428.

- Habich, R./Noll, H.-H. (1994): *Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung – Internationale Erfahrungen und gegenwärtiger Forschungsstand*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Hirschman, A. O. (1982): *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*. Princeton: University Press.
- IG Metall (1972): *Referate der 4. Internationalen Arbeitstagung. Aufgabe Zukunft: Verbesserung der Lebensqualität*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Johansson, S. (1973): The Level-of-Living-Survey – A Presentation. *Acta Sociologica*, 16, S. 211-219.
- Land, K. C. (1996): Social Indicators and the Quality of Life: Where do we stand in the Mid-1990s? *SINET*, February 1990, S. 5-8.
- Lane, R. E. (1996): Quality of Life and Quality of Persons: A New Role for Government? In: A. Offer (ed.): *In Pursuit of the Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahbub ul Haq (1995): *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- Ludz, P. Ch. (Hg.) (1971, 1972, 1974): *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation*. Bonn: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen.
- Neumann, M. J. M. (1998): Läuse im Pelz der Politik. Unabhängige wirtschaftspolitische Beratung als Gegengewicht zu den gesellschaftlichen Partikularinteressen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Januar 1998, S. 15.
- Noll, H.-H. (1995): The Digital Information System Social Indicators: A New Form of Presentation of the German System of Social Indicators. *Statistical Journal of the United Nations, ECE 12*, S. 369-378.
- Noll, H.-H. (Hg.) (1997): *Sozialberichterstattung in Deutschland*. Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Noll, H.-H./Zapf, W. (1994): Social Indicators Research: Societal Monitoring and Social Reporting. In: I. Borg/P. Mohler (eds.): *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*. Berlin/New York: W. de Gruyter, S. 1-16.
- OECD (1973): *List of Social Concerns Common to Most OECD-Countries*. Paris: OECD.
- Offer, A. (ed.) (1996): *In Pursuit of the Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, M. (1969): *Toward a Social Report*. Washington, D.C.: US Department of Health, Education and Welfare.
- Putnam, R. D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6, 1, S. 65-78.
- Silver, H. (1994): Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*, 133, 5-6, S. 531-578.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (1994, 1997): *Datenreport, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1990): *Human Development Report*. New York: UNDP (erscheint jährlich seit 1990).
- United States National Goals Research Staff (1970): *Toward Balanced Growth – Quantity with Quality Report*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Veenhoven, R. (1997): Lebenszufriedenheit der Bürger: ein Indikator für die Lebbarkeit von Gesellschaften? In: H.-H. Noll (Hg.): *Sozialberichterstattung in Deutschland*. Weinheim/München: Juventa Verlag, S. 267-293.
- Vogel, J. (1997): The Future Direction of Social Indicators Research. *Social Indicators Research*, 42, S. 103-116.

- Walter, W. (1995): Familienberichterstattung und familienpolitischer Diskurs. In: U. Gerhardt et al. (Hg.): *Familie der Zukunft*. Opladen: Leske + Budrich, S. 82-97.
- Zapf, W. (1972): Zur Messung der Lebensqualität. *Zeitschrift für Soziologie*, 1, 4, S. 353-376.
- Zapf, W. (1976): *Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 125. Göttingen: O. Schwartz u. Co.
- Zapf, W. (1978): Angewandte Sozialberichterstattung. Das SPES-Indikatorensystem. *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 98. Berlin, S. 689-716.
- Zapf, W./Habich, R. (Hg.) (1996): *Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland – Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität*. Berlin: edition sigma.