

Vierteljahresschrift für Sozialrecht

Band 2, 1974

Zitierweise: VSSR

Herausgeber:

Ministerialdirektor Otto Fichtner
Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn

Professor Dr. Wolfgang Gitter
Ruhr-Universität, Bochum

Dr. jur. Hermann Heussner
Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht, Kassel

Professor Dr. Elisabeth Liefmann-Keil
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Professor Dr. Theo Mayer-Maly
Universität Salzburg

Professor Dr. Dr. Detlef Merten
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Professor Dr. Hans F. Zacher
Universität München



J. Schweitzer Verlag · Berlin

Inhalt

Abhandlungen

Carl Hermann Ule: Änderung des Sozialgerichtsgesetzes?	1
Hans F. Zacher: Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen	15
Theo Mayer-Maly: Krankenhauskonferenzen	111
Otto Ernst Krasney: Der sozialrechtliche Schutz der nichtberufstätigen Frau	127
Michael Kloepfer: Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität	156
Hans Storck: Dynamische Lebensversicherung und Gesetzliche Rentenversicherung	170
Friedrich E. Schnapp: Zum Rechtsschutz der Ortskrankenkassen gegen Organisationsverordnungen im Gefolge kommunaler Neugliederung	191
Wolfgang Meyer: Neuordnung der bundesgesetzlichen Kassenorganisation durch Landesrecht?	214
Max Wallerath: Zurechnung und Kausalität im Versorgungsrecht	233
Manfred Zipperer: Die Zusatzsysteme zur Sozialen Sicherheit in Europa	259
Friedrich von Zezschwitz und Michael Breitbach: Verfassungsrechtliche Probleme des Vierten Rentenversicherungs-Änderungsgeset- zes vom 30. 3. 1973	297
Detlef Merten: Die Vereinheitlichung des Sozialrechts und die Kodifikation des Sozialgesetzbuchs	324
Winfried Schmähl: Stabilitätspolitische Aspekte der Gesetzlichen Rentenversicherung	346

Rechtsprechungsberichte

Walter Rudi Wand: Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (I)	52
Wolfgang Rübner: Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (II)	68

Miszellen

Friedrich von Zezschwitz: Zur Erosion der sozialen Rentenanwartschaften höherverdienender Angestellter und Arbeiter	94
---	----

Dokumentation

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 19. Oktober 1973 zu stabilitätspolitischen Problemen der Gesetzlichen Rentenversicherung	379
---	-----

Glückwünsche

Gratulation für Walter Bogs (Hans F. Zacher)	99
Gratulation für Hans Achinger (Dieter Schäfer)	383

Literatur

Harald Bogs: Herbert Bültmann, Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche	108
Detlef Merten: Dieter Krauskopf (Hrsg.), Soziale Krankenversicherung	109
Detlef Merten: Franz Luber (Hrsg.), Deutsche Sozialgesetze	109
Detlef Merten: Schlegelberger/Friedrich, Das Recht der Gegenwart	110
Detlef Merten: Grundprobleme des Versicherungsrechts. Festgabe für Hans Möller zum 65. Geburtstag	292
Wolfgang Stump: Heinrich Volkmann, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848-1869	293
Wolfgang Stump: Theodor Freiherr v. d. Goltz, Die ländliche Arbeiterklasse und der preußische Staat	294
Wilhelm Wertenbruch: Harald Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart	390

Informationen

Martin Binder: 9. Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Arbeitsrecht und Sozialrecht . . .	295
Hans F. Zacher: XVII. Internationale Tagung des International Council on Social Welfare	394

Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen¹

Übersicht

- | | |
|---|--|
| I. Politische Initiativen | 2. Der Einbau sozialer Indikatoren in die Rechtsordnung |
| II. Allgemeines zu Begriff und Problematik | a) Soziale Indikatoren in der rechtsstaatlichen Demokratie |
| 1. Was sind „soziale Indikatoren“? | b) Insbesondere die Gefährdung der Demokratie |
| 2. Zur Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren | c) Die Rechtsstellung der einzelnen |
| 3. Das Interesse an „sozialen Indikatoren“ | aa) Noch einmal: Demokratie – status activus und soziale Indikatoren |
| III. Soziale Indikatoren, Sozialpolitik und Sozialrecht | bb) Grenzfelder von status activus, passivus und negativus |
| 1. Sozialpolitischer und sozialrechtlicher Bedarf an sozialen Indikatoren | cc) Soziale Indikatoren und status passivus und negativus |
| 2. Einige konkretere Probleme | 3. Soziale Indikatoren und Rechtsanwendung |
| IV. Zur rechtlichen Problematik sozialer Indikatoren | Zusammenfassung |
| 1. Die juristische Aufgabe | Summary |

I. Politische Initiativen

Im Sozialbericht 1971 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung hieß es²:

Deskriptoren: Soziale Indikatoren, soziale Betreffe, Regelmechanismen. – Sozialpolitik, Gesellschaftspolitik, Lebensqualität; soziale Sicherheit; Sozialrecht; Sozialplanung, Sozialberichte, Sozialprogramme, Bewertung einer Sozialpolitik, Evaluation, Kontrolle einer Sozialpolitik. – Demokratie, unmittelbare Demokratie, mittelbare Demokratie, Partizipation, Emanzipation, Wahlrecht; Rechtsstaat, Öffentlichkeit, Privatsphäre; Bundesstaat, Staat und Gemeinden, Selbstverwaltung; Staat und Gesellschaft. – Rechtsetzung, Gesetzgebung, Verwaltung; Rechtsanwendung. – Statistik; Demoskopie; Bürgerinitiativen, partizipatorische Prozesse; Planung, Aufgabenplanung; Informatik, Datenschutz, Datenrecht. – OECD; Europäische Gemeinschaften, Sozialprogramm der Europäischen Gemeinschaften, International Council on Social Welfare; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

¹ Die Abhandlung ist die ergänzte Fassung eines Vortrages, den der Verfasser unter dem Titel „Soziale Indikatoren“ am 3. Oktober 1973 im Rahmen eines Richterseminars der Sozialgerichtsbarkeit des Landes Rheinland-Pfalz gehalten hat. Der Verfasser darf ferner auf seine Ausführungen über „Die Messung sozialen Glücks – zur Problematik der sozialen Indikatoren“ in: „Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis“ Festschrift für *Harry Rohwer-Kahlmann* (= Zeitschrift für Sozialreform 19. Jhrg. [1973] Heft 9/10 S. 585 ff.) Bezug nehmen, die ihrerseits dem erwähnten Vortrag vorausgegangen waren.

² Rn. 191/192 (= S. 46).

„Vorausschauende Sozialpolitik wird ihr Instrumentarium erweitern und verfeinern. ... Zu diesen Instrumenten gehören in Zukunft auch Indikatoren, die einen sozialen Zustand beschreiben oder Veränderungen aufgrund sozialpolitischer Regelungen widerspiegeln. Bei richtiger Konstruktion können solche Sozialindikatoren frühzeitigen Aufschluß über bestimmte soziale Entwicklungen und die Notwendigkeit gesellschaftsgestaltender Maßnahmen geben. Außerdem lassen sie die Wirksamkeit solcher Maßnahmen erkennen. Die Entwicklung derartiger Sozialindikatoren steht jedoch erst am Anfang; die Bundesregierung beteiligt sich an dieser Entwicklung.“

Im Sozialbericht 1973 kommt der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf das Problem zurück:

204. Im Bereich von Sozialplanung und Sozialpolitik reichen jedoch Daten über quantitativ feststellbare Tatbestände noch nicht aus, um Zustand oder Veränderung wichtiger Problembereiche der Gesellschaft beurteilen zu können.

Die Sozialpolitik benötigt weitere Informationen über Zustand und Entwicklung der Gesellschaft, die die herkömmliche Statistik nicht oder nur unvollständig liefern kann.

205. Diese Informationslücke soll durch die Entwicklung gesellschaftlicher Indikatoren geschlossen werden. Aufgabe solcher Kennziffern ist es, all das zu messen, was von den vorhandenen wirtschaftlichen Indikatoren nicht oder nur unvollständig berücksichtigt werden kann. Die gesellschaftlichen Indikatoren sollen somit auch die nichtwirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft ermitteln und umfassend über Stand und Entwicklung der Gesellschaft sowie über die Wechselwirkungen der vielfältigen und miteinander verwobenen Tätigkeits- und Lebensbereiche informieren. Die Auswahl solcher gesellschaftlicher Indikatoren hat normativen Charakter, d. h. Auswahl und Gewichtung der Indikatoren müssen vorweg entschieden und klargestellt werden.

206. Die Entwicklung gesellschaftlicher Indikatoren dient somit folgenden unterschiedlichen Zwecken:

- Ergänzung der bestehenden wirtschaftlichen Indikatoren,
- Klarstellung gesellschaftlicher Wertvorstellungen,
- Vorausschau gesellschaftlicher Entwicklungen,
- Entwicklung politischer Ziele und Grundlagen für Entscheidungen.

207. Die für die Erarbeitung gesellschaftlicher Kennziffern erforderlichen Daten liegen zum Teil im Bereich von Einstellungen, Verhalten und Erwartungen der Menschen. Daher sind umfangreiche Meinungsumfragen erforderlich. Ein erster Schritt hierzu ist die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Meinungsumfrage zur Entwicklung von Indikatoren über Arbeitszufriedenheit.

208. Da ein umfassendes System von Indikatoren den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Ressorts überschreitet und auch Wissen, Erfahrungen und Quellen aller betroffenen Ministerien zusammengeführt werden sollen, wurde Ende 1971 ein Arbeitskreis „Soziale Indikatoren“ als Gruppe der Planungsbeauftragten der Ministerien gegründet. Er befaßt sich u. a. mit der Arbeit der OECD auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Indikatoren und erarbeitet zur Zeit eine Übersicht über gesellschaftliche Daten, die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung veröffentlicht wird.

Diese Ausarbeitung liegt mittlerweile vor^{2a}.

^{2a} Gesellschaftliche Daten 1973 in der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Koordination: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1973.

In ihren „Leitlinien für ein sozialpolitisches Aktionsprogramm“ vom 19. April 1973 kündigt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die „Fortentwicklung und Ausweitung des gegenwärtigen Systems der Sozialindikatoren“ an³.

Das ausführliche Aktionsprogramm von Oktober 1973^{3a} enthält darüber Folgendes:

Ziel: Lieferung umfassender und vergleichbarer Daten über vergangene und gegenwärtige Entwicklungen der sozialen Lage in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als Mittel zur Erleichterung und Förderung einer fortschreitenden Angleichung der sozialen Bedingungen in der Gemeinschaft und als unerläßliche Grundlage für Gemeinschaftsbeschlüsse zu den gemeinsamen Zielen im sozialen Bereich.

Gegenwärtige Lage: Eine erste Reihe „objektiver“ Indikatoren wurde im Anhang des Berichtes über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1972 veröffentlicht. Diese Indikatoren waren ihrem Umfang nach beschränkt und basierten hauptsächlich auf vorhandenen Bevölkerungs- und Sozialstatistiken. Auf Gemeinschaftsebene gibt es keine systematischen Angaben zu den mehr subjektiven Aspekten des „Wohlbefindens“ oder der „Lebensqualität“ der gesamten Bevölkerung.

Mittel und Wege: Die Kommission wird demnächst eine aus Vertretern der Sozialpartner wie auch der Regierungen zusammengesetzte Arbeitsgruppe einsetzen, die prüfen soll, wie das bestehende System der Sozialindikatoren verbessert und erweitert werden kann durch:

- a) Hinzufügung weiterer „objektiver“ Daten aus bestehenden Statistiken,
- b) Entwicklung „qualitativer“ Indikatoren (in denen Faktoren wie humanere Gestaltung des Arbeitsplatzes, Förderung kultureller Werte, Freizeitgestaltung, Umwelt usw. zum Ausdruck kommen) durch spezielle Erhebungen und die Koordinierung nationaler Erhebungen.

Die Kommission wird vor Ende 1974 den Entwurf eines Programms für die Durchführung und Finanzierung von Erhebungen und Statistiken zwecks Einführung eines Systems „qualitativer“ Indikatoren vorlegen.

Das verbesserte System der Sozialindikatoren wird von der Kommission und vor allem dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft ausgearbeitet werden.

Die Konferenz der europäischen Wohlfahrtsminister postulierte den Ausbau sozialer Indikatoren-Systeme^{3a}. Die OECD hat beachtliche Initiativen entwickelt, um die Erfahrungen ihrer Mitgliedsstaaten in ihren Bemühungen um soziale Indikatoren⁴ zusammenzuführen und zu gemeinsamen, leistungsfähigen Systeme-

³ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/73, ff. 34 (6) S. 12. Die Ankündigung der „Fortentwicklung“ baut auf „Indikatoren der sozialen Sicherheit“ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1971. S. a. die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in: „Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1972“ (vom Februar 1973) S. 233.

^{3a} S. „Die Messung sozialen Glücks [Anm. 1] S. 596 f.

⁴ Solche Erfahrungen haben – im einzelnen auf recht unterschiedliche Weise und mit recht unterschiedlichem Erfolg – alle Mitgliedsstaaten der OECD gesammelt. Es ist hier nicht der Ort, über den Stand und die Ergebnisse in den einzelnen Ländern zu berichten. Jedoch kann vielleicht gesagt werden, daß den offenbar intensivsten Einsatz

men zu gelangen⁵. Weltweit⁶ wird der Ruf nach sozialen Indikatoren, vor allem im Hinblick auf die Probleme der „Dritten Welt“, immer lauter⁷. Alles in allem zeigt sich, daß mit „sozialen Indikatoren“ gerechnet werden muß: zunächst als einer Frage, als einem Problem; sodann – und das wird wohl das gefährlichste Stadium sein – als der unbewährten Behauptung aussagefähiger Daten und

die USA, Kanada, das Vereinigte Königreich und Schweden zu verzeichnen haben. Die Ansätze sind unterschiedlich. Teils wird die Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren mehr als eine Fortentwicklung und Verbesserung der herkömmlichen Statistik verstanden, die dann verschiedenen politischen Zwecken zugute kommen kann (so wohl vor allem USA und Vereinigtes Königreich). Teils wiederum ergibt sich die Nachfrage nach sozialen Indikatoren aus der Absicht, politisch zu planen, und dem Bedürfnis, dafür geeignete Grundlagen zu haben (so insbesondere Frankreich). Teils endlich geht der Impuls wohl primär von dem Bedürfnis aus, „über sich Bescheid zu wissen“, während die Planung eine mögliche, nicht notwendige Folge ist (so wohl Schweden). Auch die beteiligten Faktoren und ihre Aufgaben sind recht unterschiedlich. In Betracht kommt etwa der konkrete politische Auftrag an wissenschaftliche Institutionen, gewisse Bereiche zu erforschen (so vor allem Frankreich, auch Norwegen). Demgegenüber wird in anderen Ländern der Wissenschaft der eher „zweckfreie“ Auftrag erteilt, die Möglichkeit sozialer Indikatoren zu erforschen (so Deutschland). Weitgehend aber sind es Regierungsstellen (Ministerien, statistische Büros usw.), die – häufig kooperativ unter Beteiligung mehrerer Träger – sich um soziale Indikatoren bemühen (so vor allem Kanada, USA, Vereinigtes Königreich und Schweden). Was die Zwecke anlangt, so kann der Ausgangspunkt vor allem bei dem Bedürfnis nach wirtschaftlicher Planung liegen (Finnland, Japan). Zumeist aber ist der Impuls mehr generell gesellschaftspolitischer (wohlfahrtspolitischer), in einem engeren oder weiteren Sinn sozialpolitischer Natur. Schließlich bestehen Unterschiede in der Aufbereitung und Veröffentlichung des Materials. Teil wird das Material speziellen Zwecken zugeführt oder auch nur regierungsamtlich-intern „gehandelt“. Teils wird es umfassend veröffentlicht. Die bekannteste Publikation dieser Art sind die „Social Trends“ des britischen Central Statistical Office (Nr. 1 1970, Nr. 2 1971, Nr. 3 1972).

⁵ Als wichtigstes bisheriges Ergebnis s. List of Social Concerns – Common to most OECD Countries, The OECD Social Indicator Development Programme, 1, 1973.

⁶ Dem Vernehmen nach sind auch die Vereinten Nationen in Richtung auf soziale Indikatoren aktiv.

⁷ S. zu der Unzulänglichkeit der vorhandenen Messungsmethoden für die Probleme der Entwicklungsländer etwa *Jonathan Levin*, Zur Messung der Staatstätigkeit, Finanzierung und Entwicklung, 9. Jhg. (1972) Heft 3 S. 14 ff.; *V. C. Nwaneri*, Kriterien zur Einkommensverteilung für die Analyse von Entwicklungsprojekten, a.a.O. 10. Jhg. (1973) Heft 1 S. 12 ff. – S. darüber hinaus auch zu dem Gedanken soziale Indikatoren auch zur Rationalisierung und Stabilisierung der Politik in den Entwicklungsländern zu nutzen. z. B. *Irving S. Friedman*, Dilemma der Entwicklungsländer: Das Schwert des Damokles, Finanzierung und Entwicklung 10. Jhg. (1973) Heft 1 S. 12 ff., 37 (S. 15): „Ich bin immer mehr zu der Überzeugung gelangt, daß zur Änderung ungünstiger und zur Stärkung günstiger Trends folgende Ziele anzustreben sind: 1. Erreichung eines nationalen Wertsystems, das die wichtigsten sozialen und ökonomischen Ziele der Gemeinschaft aufzeigt. Es soll z. B. den Politikern helfen, die Meinung ihrer Wähler über Probleme wie Industrialisierung, Konsum kontra erhöhte Spar- und Investitionstätigkeit, Modernisierung der Landwirtschaft, Einkommensverteilung sowie nationales Selbstvertrauen kontra Auslandshilfe zu erfahren. Um akzeptiert zu werden, sollte die Werteskala leicht verständlich und in der Kultur des jeweiligen Landes fest begründet sein.“ S. dazu neuerdings auch *George J. Novak*, Prioritäten beim Aufbau von Statistiken, ebd. Heft 3 S. 9 ff.

Normen; endlich vielleicht als wirklich leistungsfähigen Hilfen gesellschaftlicher Beobachtung und politischer Entscheidung.

II. Allgemeines zu Begriff und Problematik

1. Was sind „soziale Indikatoren“?

Der Begriff ist neu wie – zumindest in ihrer jetzt gewonnenen wissenschaftlichen und institutionellen Dimension – auch die Sache. Selbst deutsche Fachlexika der sechziger Jahre weisen ihn noch nicht aus⁸. Und wer in allgemeineren Wörterbüchern sucht, wird zwar unter dem Stichwort „Indikator“ fündig, aber doch nur in so spezifischem naturwissenschaftlichem und technischem Sinn wie dem, daß Lackmus durch Rotfärbung Säuren „indiziert“. Weiter hilft schon, daß der Begriff aus dem Angelsächsischen stammt und dort ein indicator schon seit jeher etwas ist, was etwas anzeigt⁹. Das entspricht auch dem komplexen lateinischen Ursprung, der zudem mit dem möglichen Sinn des Wortes indicare als „den Wert einer Sache bestimmen“¹⁰, einen spezifischen Akzent angibt, der gerade für die ‚social indicators‘ von Interesse ist.

„Soziale Indikatoren“ sollen also soziale Sachverhalte (im weitesten Sinne) anzeigen. Sie sollen soziale Tatbestände und Wertungen in Maßgrößen ausdrücken und so die Vergleichszusammenhänge faßbar machen¹¹. Das Besondere daran läßt sich vorerst am besten in einem mehrfachen „nicht nur“ sagen. Soziale Indikatoren sollen anders als herkömmliche Statistiken nicht nur a priori Zählbares ausdrücken. Sie wollen Wohlstand nicht nur in ökonomischen Größen ausdrücken. Sie sollen vor allem die Fesseln der herkömmlichen Rechnungen des Sozialprodukts sprengen. Sie sollen nicht nur über Aufwendungen (vulgo: inputs), sondern über Wünsche und Bedarfe und ihre wirkliche Befriedigung (vulgo: outputs) berichten. Sie sollen – und das versteht sich nun schon von selbst – vor allem nicht nur in monetären Größen rechnen und auch Übersetzungen natürlicher Größen in Geldwertgrößen möglichst vermeiden. Positiv ausgedrückt bedeutet das nach dem 1969 vorgelegten, mittlerweile schon klassischen Bericht einer US-Arbeitsgruppe mit dem Titel „Toward a Social Report“¹²: Ein sozialer Indikator kann als eine Statistik von direktem normativem

⁸ S. z. B. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 1956–1968 (insbesondere auch den Registerband, 1968).

⁹ The Concise Oxford Dictionary, 4th Edition (o. J.) S. 607: 'Person, thing, that points out'.

¹⁰ Im einzelnen zu den verschiedenen Ableitungen und Bedeutungen z. B. *Friedrich Adolph Heinichen*, Lateinisch-deutsches Schulwörterbuch, 4. Aufl. 1881, S. 419.

¹¹ S. hierzu und zum Folgenden vor allem *Wolfgang Zapf*, Soziale Indikatoren, in: „Soziologie“- René König zum 65. Geburtstag, 1972, S. 261 ff.; *dens.*, Zur Messung der Lebensqualität, Zeitschrift für Soziologie, 1. Jhg. (1972) S. 353 ff. – beide Abhandlungen mit eingehender Bibliographie; s. a. *dens.*, Lebensqualität und soziale Indikatoren, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jhg. (1972) S. 267 ff. Weitere Nachweise s. grundsätzlich dort. Ergänzend s. a. *Reinhardt Bartholomäi*, Soziale Indikatoren, Die neue Gesellschaft 19. Jhg. (1972) S. 943 ff.

¹² Toward a Social Report, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1969. Der folgende Text bis zum Ende des Absatzes ist eine freie Übersetzung von S. 97 ebd.

Interesse definiert werden, die eine konzise, umfassende und ausgewogene Beurteilung wichtiger gesellschaftlicher Lebensbedingungen erlaubt. Ein sozialer Indikator ist in jedem Fall ein direktes Maß für Wohlfahrt, das so zu interpretieren ist, daß sich die Verhältnisse dann verbessert haben oder die Leute sich jedenfalls dann besser fühlen, wenn sich eine Größe in der „richtigen“ Richtung verändert, während andere Umstände gleich bleiben. In diesem Sinne sind Zahlen über Ärzte oder Polizisten keine sozialen Indikatoren, während Angaben unmittelbar über Gesundheit oder Verbrechenshäufigkeiten solche sein können.

2. Zur Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren

Besser als Versuche abstrakter Definition kann das, was mit sozialen Indikatoren gemeint ist, vielleicht eine exemplarische Information über die bisherigen Arbeiten an und mit sozialen Indikatoren verdeutlichen. Deutsche Erfahrungen oder gar Institutionen liegen freilich kaum vor¹³. Die führenden Länder in den Bemühungen um soziale Indikatoren sind wohl die Vereinigten Staaten, Kanada, Großbritannien, Frankreich und jüngst auch Schweden¹⁴. Aber überall scheinen noch die Bemühungen weit vor den Erfolgen und Anwendungs-Erfahrungen zu rangieren. Und selbst eine so offene und umfassende Berichterstattung wie die britischen „Social Trends“¹⁵ informiert weitaus besser über die Möglichkeiten der Aufbereitung von Material als über die Operationalität seiner Aussagen.

Das erste Wagnis, die erste Gefahr, die erste Schwierigkeit liegt schon in der Entscheidung, auf welche Sachverhalte hin denn die soziale Welt befragt werden soll. Hier muß der Absprung von den herkömmlichen Statistiken, von den volkswirtschaftlichen Rechnungen und dergleichen gefunden werden. Aber es ist offensichtlich, daß diesen Kategorien schon Hypothesen über die Sachstrukturen zugrunde liegen, die aufgeheilt werden sollen, und daß die Ermittlung und Handhabung der so ermittelten sozialen Indikatoren zwar Korrekturen ermöglichen oder nahe legen kann, daß es aber – vom Gesetz der Trägheit bis zum ideologischen Hintergrund jener Hypothesen, von technischen Hemmnissen und Vorzügen bis zu politischem Mißbrauch – genug Gründe gibt, die solche Revisionen erschweren. Die „sozialen Betreffe“ auf die sich soziale Indikatoren beziehen, sind so tendenziell Einbahnstraßen, wenn nicht Sackgassen.

¹³ S. noch einmal Anm. 2, 2a und 11. Auch die in Anm. 2a zitierte Veröffentlichung stellt erst einen Anfang dar. Der Übergang von der herkömmlichen Statistik zu „sozialen Indikatoren“ ist für die einzelnen Branchen und Ressorts noch recht unterschiedlich gelungen, so daß die Arbeit insgesamt einen unausgeglichene Eindruck vermittelt.

¹⁴ S. nochmals Anm. 4. – Einen originellen Fall stellt Japan dar. Nach den dem Verfasser vorliegenden Informationen hat Japan zwei größere Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit sozialen Indikatoren befassen und insbesondere dem Nationalen Wirtschaftsrat und dem Rat für die Lebensweise der Nation berichten sollten. Beide Arbeitsgruppen haben ihre einleitenden Arbeiten abgeschlossen, ohne zu einem vorläufigen positiven Ergebnis zu kommen. Die zuständigen japanischen Stellen warten nunmehr auf den Fortgang der Arbeiten im Rahmen der OECD.

¹⁵ S. nochmals Anm. 4 a. E.

Wie aber kann man sich nun ein System „sozialer Betreffe“ denken? In „Toward a Social Report“¹⁶ ist folgendes grobes Rastersystem zugrunde gelegt: Gesundheit und Krankheit; soziale Beweglichkeit; physische Umwelt; Einkommen und Armut; öffentliche Ordnung und Sicherheit; Ausbildung, Wissenschaft und Kunst; Teilhabe und Entfremdung. Die Liste der „Fundamental Social Concerns“ der OECD¹⁷ enthält nunmehr folgende Überschriften: Gesundheit; individuelle Entwicklung durch Ausbildung; Beschäftigung und Qualität des Arbeitslebens; Zeit und Freizeit; Verfügung über Güter und Dienste; physische Umwelt; persönliche Sicherheit und Rechtspflege; soziale Entfaltungsmöglichkeiten und Partizipation¹⁸. Um ein Beispiel zu geben, wie diese Überschriften konkretisiert werden, sei hier der Bereich von „Sicherheit und Rechtspflege“ herausgegriffen. Der Abschnitt¹⁹ weist folgende Gliederungen auf:

- Gewaltverbrechen und Beunruhigung der individuellen Existenz
 - – betreffend Personen
 - – betreffend Vermögen
 - – betreffend die Wahrnehmung von Gefahren für Sicherheit und Schutz
- Fairness und Menschlichkeit der Rechtspflege
 - – im Bereich des Strafrechts
 - – im Bereich des Privatrechts
 - – in der Verwaltungspraxis
- Das Vertrauen in die Rechtspflege^{19a}.

Solche Kataloge können nicht entwickelt werden, ohne daß ihnen ein generelles Ziel vorgegeben ist. So kann nach minimalen oder maximalen sozialen Bedingungen gefahndet werden: etwa nach irgend einem Standard von individuellem oder gesellschaftlichem Existenzminimum, oder nach den Grenzen des Wirtschaftswachstums. Zusätzliche Schwierigkeiten bereitet es offenkundig, optimale Konstellationen zu erfragen: etwa eine ausgeglichene Befindlichkeit oder Entwicklung der Gesellschaft. Die Summe der Interdependenzen läßt dabei

¹⁶ S. Anm. 12.

¹⁷ S. Anm. 5.

¹⁸ A. a. O. S. 14 ff. Die Übersetzung ist im gebotenen Maße frei. Zum Vergleich die Überschriften in der Anm. 2a zitierten Schrift über „Gesellschaftliche Daten 1973“: Bevölkerung; Gesundheit; Bildung; Wissenschaft, Forschung und Entwicklung; Erwerbstätigkeit; Einkommen; Verbrauch und materieller Lebensstandard; Physische Umwelt; Soziale Umwelt; Beteiligung; Rechtspflege; Öffentliche Finanzen. Die Überschriften sind jedoch im Verhältnis zu dem, was sie überschreiben, von recht unterschiedlicher Signifikanz. Der Leser möge sich selbst vergewissern!

¹⁹ A. a. O. S. 17, 25 f.

^{19a} Zum Vergleich die Untergliederung der in Anm. 2a zitierten Schrift über „Gesellschaftliche Daten 1973“ zu dem Kapitel „Rechtspflege“ (a. a. O. S. 259 ff.): Straftaten und Straffällige; Strafmündige und strafunmündige Täter, zurechnungsunfähige und vermindert zurechnungsfähige Abgeurteilte, abgeurteilte Vollrauschtäter; Verurteilte nach Hauptdeliktgruppen; Verurteilte nach Hauptdeliktgruppen und Altersgruppen.“ „Rechtspflege“ ist danach nur Strafrechtspflege und auch da nur Anklage und Urteil!

leicht alle potentiellen Elemente in einem perpetuum mobile von Prämissen und Konsequenzen unfaßbar werden²⁰.

In besonderem Maße entmutigende Probleme stellen sich, wenn und weil die „sozialen Betreffe“ nicht nur als Möglichkeiten gesehen werden, um soziale Gegebenheiten mehr oder minder isoliert zu erfassen und zu bewerten, sondern auch um ihre Bewertung untereinander vergleichbar zu machen. Diese *Gewichtung* heißt letztlich Quantifizierung der Qualität²¹. Und auch hier liegen nicht nur die Schwierigkeiten, sondern auch die Gefahren auf der Hand. Ein erschöpfendes System fester Relationen der jeweils erfaßten Werte und Größen zueinander – etwa von Ruhe/Lärm bis zu Präsenz/Abwesenheit kirchlicher Einrichtungen, vom Klima bis zu Verkehrsverbindungen aller Art, von der Qualität des Trinkwassers bis zum Rundfunk- und Fernsehempfang zum Zwecke der Ermittlung der Qualität eines Ortes (Ortsteiles) als Wohnplatz für Kinder, Alte, Berufstätige, Nichtberufstätige usw.²² – ist letztlich unreal und inhuman. Es täuscht möglicherweise Aufzählbarkeit des Relevanten und Quantifizierbarkeit der Relationen nur vor, um ein Maximum an vordergründiger Rationalität und Operationalität zu erzwingen. Vor allem aber liegt technologischer Selbstzweck ebenso nahe wie unaufgedeckte (politische, ideologische, ökonomische, soziale) Wertung.

Um soziale Indikatoren so zu entwickeln, daß aus ihnen politische Konsequenzen möglichst unmittelbar abgelesen werden können, ist aber nicht nur Quantifizierung der Qualität durch Gewichtung notwendig, sondern auch der *Einbezug von Maßnahmen* zur Bewahrung oder Veränderung der Verhältnisse und der Verwirklichung der ermittelten Bewertungen, sowie wiederum die Bewertung der Maßnahmen – insbesondere der Auswahl unter mehreren möglichen – und ihres Erfolges²³.

Dabei ergeben sich unterschiedliche Aufgaben, Ziele, Möglichkeiten und Mittel, aber auch Gefahren je nach der Ebene, für die soziale Indikatoren entwickelt und ermittelt werden sollen: vom einzelnen über soziale Gruppen, Kommunen und ähnliche Selbstverwaltungseinheiten, bis zum Staat und zu supranationalen und internationalen Dimensionen.

Schließlich aber erwachsen heillose Probleme der Kompetenz und des Verfahrens: von wem und in Auseinandersetzung mit wem sollen soziale Indikatoren

²⁰ Gerade zum Vorigen sei nochmals mit Nachdruck auf Anm. 11 verwiesen. S. ergänzend auch Anm. 4.

²¹ Einen guten Einblick in solche Probleme gibt etwa *H. H. Koelle*, Ansätze für ein praktikables, zielorientiertes Modell der gegenwärtigen Gesellschaft, Analysen und Prognosen, Heft 22, September 1972, S. 22 ff., Heft 23, September 1972, S. 23 ff.

²² S. dazu z. B. *Rainer Mackensen* und *Wolfgang Eckert*, Zur Messung der Attraktivität, von Großstädten, Analysen und Prognosen, Heft 11, September 1970, S. 10 ff.; *Mackensen*, Attraktivität der Großstadt – ein Sozialindikator, Analysen und Prognosen, Heft 16, Juli 1971, S. 17 ff.; *Peter Ibler* und *Georg-Dietrich Jansen*, Die Bewertung städtischer Entwicklungsalternativen mit Hilfe sozialer Indikatoren, 1972.

²³ S. dazu noch einmal Anm. 21 und Anm. 22.

kategorial – man könnte sagen: als Fragen – entwickelt, real – im Sinne von Antworten – ermittelt und – als Maßstäbe interpretiert werden²⁴? Dabei ergibt sich wiederum eine verwirrende Kombinatorik. Diese erwächst zunächst schon aus der Vielzahl der skizzierten Ebenen, aus denen heraus soziale Indikatoren formuliert und ermittelt und für die sie relevant sein können. Dabei ist neben der sachlichen, räumlichen und personellen Abgrenzung von Räumen der Ermittlung, Beurteilung und Gestaltung auch die notwendige zeitliche Fixierung – punktueller oder periodischer Natur zu bedenken. Ferner ist daran zu denken, daß Funktionen und Rollen von Fragenden, Befragten und Interpreten verschieden differenziert und subjektiv und verfahrenstechnisch aufgeteilt werden können. Schließlich aber versteht sich, daß soziale Indikatoren nicht allein im Wechselspiel zwischen Volk und allgemeinen politischen Behörden der Gemeinwesen entwickelt und ausgewertet werden können. Vielmehr stellen sich etwa Fragen wie die: inwieweit spezifische Institutionen (etwa mit annähernder Unabhängigkeit nach dem Muster Statistischer Ämter) eingerichtet werden sollen, inwieweit Experten (Expertengruppen, wissenschaftliche Institute) oder besondere sachverständige Behörden (z. B. nach dem Vorbild des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) zu beteiligen sind, inwieweit gesellschaftliche (verbandliche oder unternehmerische) Faktoren mit der Entwicklung sozialer Indikatoren betraut oder darin beschränkt werden sollen, schließlich auch, inwieweit die Allgemeinheit (nach den Gepflogenheiten der Demoskopie und weitgehend auch der Statistik) durch ausgewählte Gruppen repräsentiert werden kann oder soll.

3. Das Interesse an „sozialen Indikatoren“

Soziale Indikatoren sind zunächst also vor allem Idee. Die Quantifizierung des Qualitativen und die Vergleichung des Ungleichen hat viel von der Quadratur des Kreises an sich. Aber auch diese kennt Formeln von beträchtlichem Annäherungsgrad. Und dem gesellschaftlichen und politischen Interesse an sozialen Indikatoren wäre auch mit Annäherungswerten oft schon viel geholfen. Dieses Interesse hat rasch eine sozialwissenschaftliche, vor allem aber auch die eingangs erwähnte politische Konjunktur der sozialen Indikatoren aufkommen lassen. Es ist von vielen Zugängen her zu verstehen.

Da ist zunächst ganz allgemein das Bedürfnis nach Rationalisierung der sozialen und politischen Diskussionen und Entscheidungen. Man könnte – etwa im Sinne von *Arnold J. Toynbee's*²⁵ Theorie der mittleren optimalen Herausforderung als Grundlage der Kultur – davon sprechen, daß die gegenwärtige Spannungslage

²⁴ S. zu der sachlich in gewisser Hinsicht parallelen, aber weitaus spezielleren Diskussion um wirtschaftspolitische Regelmechanismen das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft über „Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten 1948 bis 1972, 1973, S. 597 ff.

²⁵ S. z. B. die deutsche Kurzfassung: *Arnold J. Toynbee*, *Der Gang der Weltgeschichte. Aufstieg und Verfall der Kulturen*, 2. Aufl. 1950 (übersetzt von Jürgen von Kempki).

zwischen Mangel und Überfluß, zwischen Beharrung und Wandel der Strukturen, Techniken und Wertungen, zwischen Konflikt und Friedensbedürfnis auf den verschiedensten nationalen und internationalen Ebenen menschlicher Gesellschaft ein Bedürfnis nach Kommunikation und Planung hat entstehen lassen, das nicht ohne gesteigerte Rationalität des Verständnisses der sozialen Phänomene denkbar ist. Dabei haben neuere Methoden und Techniken wie Informatik, Ökonometrie, Entscheidungstheorie und Konfliktforschung die Rationalität sozialer Begegnung – wenn auch mitunter nur scheinbar – gesteigert; sie können aber nur unter der Prämisse besserer systematischer Aufbereitung und möglichst quantitativer Erfassung der sozialen Verhältnisse und ihrer Relationen voll genutzt werden.

Besonders deutlich wird das alles in bezug auf die *Planung* als Instrument gestufter Entscheidung und Koordination in und zwischen verfaßten Gesellschaften, insbesondere im Staat und seinen Gliedeinheiten²⁶. Ihren in mannigfacher Hinsicht „harten Kern“ bildet die Finanzplanung. Und doch liegt es nur zu nahe, zur Entwicklungs- und Aufgabenplanung auszugreifen²⁷. Sie aber läßt möglichst umfassende Systeme vergleichbarer operationaler Größen für soziales Sein und Sollen dringend wünschen. Nicht zufällig wurde deshalb der vergleichsweise überschaubare Bereich kommunaler Entwicklungsplanung zu einem der hoffnungsvollsten Experimentierfelder der Arbeit mit sozialen Indikatoren²⁸.

Vielleicht läßt sich auch sagen, daß in einer Zeit raschen Wandels der Techniken und Werturteile nicht nur die Notwendigkeit empfunden wird, die richtige Reaktion auf jeweils Neues durch die systematische Aufbereitung potentieller Bezugsrahmen zu erleichtern, sondern die Innovation durch die Aufschließung möglicher Entwicklungszusammenhänge, Rückstandsfelder und ganz generell bisher ungesehener Sachstrukturen fördernd zu steuern²⁹.

Einen wesentlichen Impuls aber bezieht die Entwicklung der sozialen Indikatoren aus Rede und Denkvorstellung von der „*Qualität des Lebens*“³⁰. Sie ist

²⁶ S. statt aller anderen: *Joseph H. Kaiser* (Herausgeber), *Planung I–VI, 1965–1972*; „Regierungsprogramme und Regierungspläne“ Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 51, 1972.

²⁷ S. z. B. aus jüngerer Zeit: *Rainer Wahl*, *Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung*, *Der Staat* 11. Band (1972) S. 459 ff.; *Volker Schmidt*, *Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung*, *Die Verwaltung* Bd. 6 (1973) S. 1 ff.

²⁸ S. noch einmal Anm. 22. Vor allem in Österreich, Italien und Schweden ging die Initiative für die Bemühungen um soziale Indikatoren sehr stark von dem Bedürfnis aus, regionale Entwicklungen zu vergleichen. S. für Deutschland nunmehr den Abschnitt „Raum und Stadt“ in „*Gesellschaftliche Daten 1973*“ [Anm. 2a] S. 174 ff.

²⁹ S. dazu z. B. auch Einsetzung und Aufgabenkreis der „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ (vgl. *Jahreswirtschaftsbericht 1971*, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/1760 Rn. 100; *Sozialbericht 1971* Rn. 41/42).

³⁰ S. Zapf a.a.O. Anm. 11 – S. z. B. auch *Koelle*, *Ein Zielfindungsexperiment über die Qualität des Lebens, Analysen und Prognosen*, November 1972, S. 15 ff. Gleichsam regierungsamtlich wird dieser Zusammenhang nachdrücklich hergestellt durch *Erhard*

Kritik an der ökonomischen Orientierung gesellschaftlicher Wertungen und Aktivitäten, so aber zunächst selbst weitgehend nur eine Leerformel für die Werte, welche die ökonomischen ersetzen oder ergänzen könnten. Und darin steckt eine – verhängnisvolle – Verwandtschaft mit den sozialen Indikatoren. Auch diese geben weitgehend nur ein Ziel vor, von dem man erwartet, daß es umso mehr Substanz bekäme, je intensiver man es verfolge – zumindest: je länger man darüber rede. Die ökonomische Orientierung der Gesellschaft hatte ihren Grund nicht zuletzt in der Schwierigkeit, eine säkularisierte, kosmopolitische, mobile, insbesondere schichtendurchlässige Gesellschaft auf andere als die eben abgeschüttelten, überkommenen Wertkonsense zu einigen. „Lebensqualität“ postuliert nun neue Konsense über Welt und Mensch, ohne sie produzieren zu können³¹. Und auch in dieser Verlegenheit erscheinen soziale Indikatoren als ein Weg, um das Defizit der Konsense zu überwinden oder zu verschleiern³². Jedenfalls können sie nennen, worauf Konsense sich beziehen und worüber sie sich bilden oder doch beziehen oder bilden können. Das gilt auch und gerade für den wohl wirklich, sicher aber der Mode nach wichtigsten Problembereich: den ökologischen³³.

Eng mit der Rede von der „Qualität des Lebens“ hängt der gesellschaftspolitische Aufbruch der Zeit zusammen, der den Staat auf vielfältige Weise in

Eppler, Alternativen für eine humane Gesellschaft, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1973, S. 889 ff. Nach Eppler geht die Ausfüllung des Begriffs „Lebensqualität... in vier Phasen vor sich. 1. Die negative Definition. 2. Die positive politische Formel. 3. Die Quantifizierung durch Kennziffern. 4. Die Wertung und Gewichtung der Kennziffern.“ (A.a.O. S. 890. Hervorhebungen nicht im Original). Einige Ausführungen dieses Verfassers, die für das Verständnis sozialer Indikatoren und der politischen Nachfrage nach ihnen aufschlußreich sind, seien wörtlich wiedergegeben (a.a.O. S. 890 f.): „Mich interessieren weniger die sogenannten Input- als die Output-Kennziffern. Mich interessiert weniger die Zahl der Ärzte pro 1000 Einwohner als der Gesundheitszustand der Menschen. Mich interessiert erst recht nicht die Zahl der Rechtsanwälte pro 1000 Einwohner, sondern die Frage, welcher Anteil der Bürger glaubt, man könne in diesem Staat sein Recht finden. Ich habe auch meine Zweifel, ob die sogenannten objektiven Kennziffern, die man durch die Statistik gewinnt, ausreichen. Ist die Zahl der Telephone pro tausend Einwohner wirklich das Maß der Kommunikation in einer Gesellschaft? Mich würde interessieren, welcher Teil unserer alten Menschen sich überflüssig oder gar ausgestoßen vorkommt, welcher Teil unserer Kinder nur mit Widerwillen zur Schule geht und bei wievielen sich dieser Widerwille bis zur Neurose steigert. Und vor allem muß der Politiker wissen, was dem einzelnen seine Arbeit bedeutet, warum sie ihm Last, Langeweile, Ekel oder Freude bereitet.“

³¹ S. zum Problem etwa *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Qualität des Lebens – Aufgabe und Verantwortung des Staates? Die neue Gesellschaft, 20. Jhg. (1973) S. 261 ff.; *Hans Achinger*, Prolegomena zu einer Theorie der Lebensqualität, in: „Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik“ Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil, 1973, S. 295 ff.

³² Zu dieser Belastung der politischen Willensbildung durch die Frage nach der Lebensqualität s. a. *Eppler* a.a.O. S. 891 f.

³³ S. *Raymond A. Bauer*, Soziale Indikatoren, in: *Stanford Anderson* (Hrsg.), Die Zukunft der menschlichen Gesellschaft mit besserer Sozialstatistik, 1971, S. 217 ff. mit Diskussion über das Thema (S. 231 ff.). S. dazu auch „Gesetz über Umweltstatistiken“ in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1973 S. 466 f.

Lebensbereiche und -bedingungen des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen, Schichten und Organisationen hineinholen will, die nicht die Einfachheit ökonomischer Motive, Daten, Abläufe und Wertungen an sich haben³⁴. „Gesellschaftspolitik“ ist ein Name für eine unbegrenzte Vielzahl von Problemen und Konflikten, Gegebenheiten und Möglichkeiten, Konsensen, Dissensen und Entscheidungen³⁵. Und auch dieses Dickicht schreit danach, durch soziale Indikatoren – soviel auch immer – gelichtet zu werden³⁶. Extrem pointiert wird die Entwicklung dadurch, daß sich die westlichen Gesellschaften in einer Art negativen Konsens mehr und mehr auf die Fragwürdigkeit, wenn nicht den Unwert wirtschaftlichen Wachstums einstellen³⁷ – ja mehr noch: sich auch jenseits des Ökonomischen des Maßstabes der Leistung entäußern³⁸. Damit werden gewiß notwendige Revisionen vollzogen. Zugleich aber setzen sich die westlichen Gesellschaften einer Summe von Problemen der Orientierung, der Leistungsmotivation und der sozialen Entscheidung aus, von der noch nicht gesagt werden kann, ob es gelingen wird, sie so zeitig und befriedigend zu meistern, daß nicht robustere politische Systeme, die nicht durch Zweifel an den einfachen Maximen von Wachstum und Leistung zugleich humanisiert und geschwächt wurden und werden, eine Lösung erübrigen.

Einen wesentlich anderen Zugang zur Nachfrage nach sozialen Indikatoren eröffnen die Stichworte „Emanzipation“ und „Partizipation“³⁹. Ein auf Selbstbe-

³⁴ S. zu den Problemen etwa *Klaus Lompe*, Gesellschaftspolitik und Planung, 1971.

³⁵ S. a. *Bernhard Külp*, Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: *Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß*, Festschrift für Wilfried Schreiber, 1969, S. 87 ff.; *Horst Sanmann* (Herausgeber), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik n. F. Bd. 72 1973.

³⁶ S. z. B. *Koelle*, Ansätze für ein praktikables, zielorientiertes Modell der gegenwärtigen Gesellschaft, Analysen und Prognosen, September 1972, Heft 22, S. 22 ff., Heft 23, S. 23 ff.; *F. J. Stundenbach*, Sozialindikatoren und Gesellschaftsplanung, in: „Soziologie“, René König zum 65. Geburtstag, 1973, S. 291 ff. S. a. noch einmal *Eppler* a.a.O. [Anm. 30].

³⁷ S. z. B. *J. Heinz Müller*, Wirtschaftswachstum im Spannungsfeld von Theorie und Ideologie, in: „Beiträge zu einer Theorie einer Sozialpolitik“ Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil, 1973, S. 311 ff. Die Problematik spiegelt sich auch in den Schwierigkeiten, vor der Auslegung und Anwendung der Zielangabe „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“ in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft stehen. S. dazu z. B. „Grundfragen der Stabilitätspolitik“ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI Studienreihe Heft 2, 1973, insbes. S. 2 f., 29 f.

³⁸ S. *Helmut Schoeck*, Ist Leistung unanständig? 4. Aufl. 1972; *Peter Graf Kielmannsegg*, Demokratiennorm und Leistungsprinzip, Civitas Bd. XXI (1972) S. 9 ff.; *Winfried Schlafke*, Die industrielle Leistungsgesellschaft und ihrer Kritiker, Zeitschrift für Politik 20. Jhg. (1973) S. 179 ff.

³⁹ S. zum Phänomen etwa *Klaus Landfried*, „Emanzipation“ durch „Partizipation“, Betrachtungen über Motivation, Erwartungshorizont und Prämissen eines Axioms, Civitas Bd. XI (1972) S. 30 ff. Insbes. zu den Problemen der Partizipation s. statt älteren Materials die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über „Partizipation an Verwaltungsentscheidungen“ (VVDStRL Heft 31 [1973] (S. 147 ff.)) mit den Referaten von *Robert Walter* (S. 147 ff.) und von *Walter Schmitt Glaeser* (S. 179 ff.)

stimmung drängender Mensch begnügt sich nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden repräsentativer und unmittelbarer Demokratie. Er bewertet die Chance, die politischen Entscheidungen permanent und umfassend beeinflussen zu können, maximal – ungeachtet der Gefahr, daß der umfassende und stetige Einfluß aller auf die Angelegenheiten aller primär Heteronomie, nicht dagegen Autonomie bedeutet⁴⁰. Sowohl die – exemplarisch als „Bürgerinitiativen“ bekannten – freien partizipatorischen Prozesse⁴¹ als auch der eklektische, partikular wirkungsvolle und hilfreiche, aber auch unheimliche und insgesamt jedenfalls unzulängliche Zugriff der Demoskopie⁴² sind allzu unausgewogen und unsystematisch, um partizipatorische Einflüsse der Allgemeinheit oder jeweils Betroffener und Interessierter ebenso zu gewährleisten wie zu regulieren und mit den notwendigen Institutionen und Verfahren repräsentativer Demokratie zu harmonisieren. Vor allem auch enthalten alle diese Methoden demokratischer Einflußnahme und Entscheidung keine Vorkehrung gegen die Unartikulierten und so letztlich gegen die Entscheidung durch Unterlassen. Insofern trifft die Idee sozialer Indikatoren ein Defizit, das – bei vielen Unterschieden im einzelnen – allen überkommenen und aktuell postulierten Formen demokratischer Willensbildung gemeinsam zu sein scheint: als ein System, das kraft seiner Eigengesetzlichkeit das Netz der „eigentlich“ zu stellenden Fragen permanent so dicht und so weit als möglich zieht und erhält und damit den Einfluß derer, denen dadurch Antworten (erst) ermöglicht werden, permanent maximiert. Endlich könnte man von sozialen Indikatoren auch eine Korrektur der Ungleichgewichte erwarten, welche die „veröffentlichte Meinung“ der Massenmedien in die Bildung der öffentlichen Meinung einbringt.

Freilich handelt es sich bei alledem kaum um etwas, was schon den Namen Hoffnung verdient. Nicht nur ist die Möglichkeit eines ebenso umfassenden wie differenzierten Systems sozialer Indikatoren noch nicht erwiesen oder gar Realität. Vielmehr steht zu besorgen, daß die Konsumenten der „veröffentlichten Meinung“ die sozialen Indikatoren ebensowenig „annehmen“, wie etwa die Verbraucher die Hilfe objektiver Tests gegen Werbung, Emotion und – sonstwie gewonnenes – eigenes Urteil eingetauscht haben. Und ebensowenig werden die Interessen und Gefühle, die sich in freien partizipatorischen Aktionen auswirken, ein gleiches Genügen an der Belehrung durch soziale Indikatoren und an der Einflußnahme auf sie finden. Gleichwohl zeigen die Bezugfelder des Interesses an sozialen Indikatoren, daß die moderne Gesellschaft hier vor eine Aufgabe gestellt ist, die anzugehen sie nicht vermeiden kann und darf.

⁴⁰ S. dazu z. B. *Hans F. Zacher*, Die Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, *Der Staat* Bd. 9 (1970) S. 161 ff., insbes. S. 173 ff.

⁴¹ Speziell zur Querverbindung „Lebensqualität – Umweltschutz – Partizipation“: *Michael Zöller*, Demokratisierung, Kommunikation und Kontrolle, in: *Burkhard Wellmann* (Hrsg.). Die Umweltrevolte, 1972.

⁴² S. zu den hier anzusprechenden Problemen der Demoskopie statt aller andern: *Ernst Benda* und *Karl Kreuzer*, Demoskopie und Recht, *Juristenzeitung* 27. Jhg. (1972) S. 496 ff. (als Festvortrag *Ernst Bendas* zum 25-jährigen Jubiläum des Instituts für Demoskopie Allensbach auch selbständig veröffentlicht [1972]). Weitere Nachweise s. dort.

III. Soziale Indikatoren, Sozialpolitik und Sozialrecht

1. Sozialpolitischer und sozialrechtlicher Bedarf an sozialen Indikatoren

Die Gründe, die trotz aller Unklarheiten und Schwierigkeiten die Nachfrage nach sozialen Indikatoren verständlich erscheinen lassen, gelten für den Bereich der Sozialpolitik – und damit auch des Sozialrechts, das als ein Teil des Rechts sich durch nichts definieren läßt als durch die Intensität seines sozialen Zweckes, als ein Medium also der Sozialpolitik – in ganz besonderem Maße⁴³. Kaum irgendwo im Bereich bewußter Gemeinwesen-Gestaltung ist der Zusammenhang zwischen konkreten Problemfeldern und Maßnahmen auf der einen Seite und systematischer Erfassung und Durchdringung größerer Zusammenhänge so notleidend wie in der Sozialpolitik. Kaum irgendwo sonst ist der Vorrang partikulärer Interessen und ihrer konkreten Berücksichtigung so groß und sind Korrektive im Sinne umfassender Prinzipien, Systeme und Theorien so schwach. Kaum irgendwo fehlt es so an durchgreifender *Rationalisierung*. Auch die gegenseitlich kompetente Wissenschaft – Sozial- und Rechtswissenschaft – fügt sich weithin dem Primat des historisch Konkreten, Partikularen, Eklektischen und Exemplarischen⁴⁴. Zugleich fördert die Ausgrenzung jeweils konkreter Vergleichszusammenhänge den Irrtum, die im engeren Problemfeld beobachteten „ungesättigten“ Vergleiche könnten durch Berücksichtigung der je benachteiligten partikularen Interessen „gesättigt“ und damit könnte die soziale Situation befriedet werden, während jeder Blick auf größere Zusammenhänge die notwendige Unendlichkeit der Vergleiche und damit auch der „ungesättigten“ Vergleiche, somit die Notwendigkeit wertender Auswahl und also auch des Rückgriffs auf ausholende Maximen der Wertung ergibt⁴⁵.

Aber auch die Verbindungslinie zwischen „*Lebensqualität*“ und sozialen Indikatoren macht den besonderen Zusammenhang zur Sozialpolitik deutlich⁴⁶. „*Lebensqualität*“ ist im modernen Gemeinwesen ohne das Instrumentarium der Sozialpolitik – insbesondere ohne soziale Sicherung – undenkbar. Aber gerade

⁴³ S. noch einmal Anm. 2 ff. und den Text hierzu.

⁴⁴ S. zuletzt zu diesen Fragen für den Bereich der Sozialpolitik *Gerhard Kleinheinz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, 1970; weitere Nachw. s. dort. Speziell zum Sozialrecht s. Anm. 45.

⁴⁵ Das Vorstehende hat der *Verfasser* in verschiedenen Zusammenhängen vor allem in folgenden Abhandlungen anzuvisieren versucht: Bestimmungsgründe der Sozialpolitik, Die neue Ordnung 26. Jhg. (1973) S. 81 ff.; Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Die Versicherungsrundschau (Wien) 27. Jhg. (1972) S. 254 ff.; Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jhg. (1972) S. 241 ff. Insbes. zur Situation des Sozialrechts s. demnächst den *Verfasser* unter dem Thema „Zum Sozialgesetzbuch – Zustand und Problematik der Kodifikation des Sozialrechts“ im „Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit“ mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁴⁶ S. dazu auch *Georg Wannagat*, Soziale Sicherheit, Wirtschaftspolitik, Lebensqualität, Die Sozialgerichtsbarkeit, 19. Jhg. (1972) S. 421 ff.

die Diskussion um „Lebensqualität“ zeigt auch, daß diese sich nicht mit einer rein ökonomisch verstandenen Politik der sozialen Sicherung und des sozialen Ausgleichs darstellen läßt, geschweige denn mit bloß monetärer Umverteilung⁴⁷. Vielmehr spornt der topos der „Lebensqualität“, dazu an, auch überkommene Fixpunkte der sozialen Sicherung und des sozialen Ausgleichs in neuen Bezugsrahmen vergleichbar, kompatibel, veränderbar oder gar verzichtbar zu sehen. So könnte etwa ein neues Denken über die sozialen Bedingungen von Gesundheit und Krankheit⁴⁸ auch scheinbare Axiome der sozialen Sicherung gegen Krankheit in Frage stellen. Bildung als Chance hoher Lebensqualität gibt nicht nur der Bildungspolitik, sondern gerade auch den ausbildungs- und berufsbildungspolitischen Elementen sozialer Leistungssysteme neue Bezugspunkte und Aufgaben⁴⁹. Man denke an Zusammenhänge zwischen Wohnungswesen, Beschäftigung, Löhnen, Renten und Integration von Großfamilien, zwischen Wohnung, Arbeitsplatz und Verkehrsbedingungen oder an so umfassende Zusammenhänge wie zwischen Arbeitsbedingungen, privaten Lebensbedingungen und Beschäftigung (vom Arbeitsplatz bis zur Freizeit, vom Anteil des Arbeitslebens an der sozialen Biographie bis zu Chancen und Friktionen der Mobilität). Die exemplarischen Konstellationen von Interdependenzen, Vergleichbarkeiten und Vertauschbarkeiten ließen sich beliebig vermehren. In eher konventioneller Terminologie läßt sich der durch das modische Stichwort von der „Lebensqualität“ erschlossene Zugang zur sozialpolitischen Problematik der sozialen Indikatoren auch durch den Hinweis auf den Zusammenhang zwischen sozialen Indikatoren, Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik⁵⁰ öffnen.

Auch die Stichworte von „*Emanzipation*“ und „*Partizipation*“ haben im Zusammenhang mit sozialer Sicherung, sozialem Ausgleich und vor allem auch sozialer Arbeit (sozialen Diensten) usw. ihren besonderen Sinn⁵¹. Und was von ihnen

⁴⁷ S. nochmals die Hinweise in Anm. 45.

⁴⁸ S. z. B. *Christian v. Ferber*, Gesundheit und Gesellschaft. Haben wir eine Gesundheitspolitik? 1971; *dens.*, – Gibt es ein sozialstaatliches Recht auf Gesundheit? Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2. Jhg. (1971) S. 104 ff. S. aber auch *Edgar Heim*, Das Verhalten des Menschen in der Krankheit, Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 171 vom 26. Juni 1973, S. 35 f.

⁴⁹ Primär quantitativ der Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht) (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/403).

⁵⁰ *Hans Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, 2. Aufl. 1971; s. aber auch *Elisabeth Liefmann-Keil*, Zur Aktivität der Interessenverbände – Gesellschaftspolitik als Sozialpolitik, in: „Sozialwissenschaftliche Untersuchungen“ Festschrift für Gerhard Albrecht, 1969 S. 27 ff. S. a. nochmals „Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik“ [Anm. 35].

⁵¹ Zu den juristischen Aspekten s. neuerdings *Schmitt Gläser* a. a. O. [Anm. 39], insbes. S. 249 ff. m. w. Nachw. – In der Sozialarbeit ist „Emanzipation“ seit langem ein zentraler Zweck und wurde „Partizipation“ in den letzten Jahren mehr noch als früher zu einem Leitprinzip des Vorgehens. (Beides ist so selbstverständlich, daß es müßig wäre, Belege dafür anzudienen.) Die Gefahr ist jedoch die, daß „Emanzipation“ und Partizipation“ in der Sozialarbeit selbstzweckhaft überzeichnet werden. In – heute leider nicht mehr seltenen – Extremfällen begnügt sich der „moderne“ Sozialarbeiter damit, darauf zu weisen, daß die einzige Hilfe für die Klientel in der Emanzipation liegt, daß

her schon allgemein zur Bemühung um soziale Indikatoren anreizt, tut dies mit besonderen Nachdruck für die Sozialpolitik.

Vielleicht mit der größten Deutlichkeit aber zeigt sich die sozialpolitische Tragweite sozialer Indikatoren an ihrem Sinn, die Orientierung herkömmlicher Statistiken am a priori Quantitativen und den Input-Charakter herkömmlicher Planung und Berichterstattung zu überwinden. Die deutsche Sozialpolitik hat aus einer Reihe von Gründen eine ökonomische, in Sonderheit eine monetäre Schlagseite. Und diese Einseitigkeit – die ihre eigenen, vor allem freiheitlichen Werte hat, aber eben übertreibt und andere Werte vernachlässigt – wird unheilvoll verstärkt durch den monetären und sonstwie quantitativen Charakter sozialer Planung⁵², Rechnungslegung⁵³ und sonstiger Information. Auch sozialpolitischer Einsatz und sozialpolitischer Erfolg werden eben in dem Aufwand an Geld und Geldeswert, durch die Kopffzahlen des eingesetzten Personals und durch die Zählung Betroffener (sozial Gesicherter, sozialer Klientel usw.) zum Ausdruck gebracht. Die unheilvolle Konkurrenz politischer und bürokratischer Führungseinheiten um den „größten Etat“ als Ausweis des größten politischen Erfolges kann gerade in der Sozialpolitik leicht zur Groteske werden. Beispiele für das Gemeinte bieten etwa das Mißverhältnis zwischen dem Aufwand für soziale Sicherheit und seinem Erfolg im Sinne der Frage „Wie sicher fühlt sich der Bürger?“⁵⁴ oder auch die Unzulänglichkeit der Information, welche die herkömmlichen Arbeitslosenziffern über individuelle, nationale und internationale Angebots- und Nachfragesituation in bezug auf Beschäftigung wirklich geben⁵⁵.

die Hemmnisse für die Emanzipation in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen liegen und die vorläufige Hilfe, die er der Klientel bieten kann, somit darin liegt, die Klientel zur (revolutionären) Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu ermuntern, welche zunächst noch die Emanzipation behindern. Das ist hier nicht als bloße Kultur- und Gesellschaftskritik anzumerken. Vielmehr geht es hier um Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik, Gesellschaftspolitik, Lebensqualität, Emanzipation, Partizipation und sozialen Indikatoren.

⁵² S. etwa die – für sich nützliche – aber doch extrem quantitativ orientierte Ausarbeitung: „Sozialbudget – Sozialplanung“ Gutachten eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, 1971.

⁵³ Projekt und Bericht zugleich sind die „Sozialberichte“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (zuletzt: „Sozialbericht 1973“), die der Nennung der Sachprobleme stets so gut als möglich die unmittelbar quantitativen – Köpfe und Aufwendungen zählenden – Informationen anschließen. Vollends Aufwands-orientiert ist das Sozialbudget (s. die Sozialberichte). – Die Berichte der Europäischen Kommission über die Entwicklung der sozialen Lage in der (Europäischen Gemeinschaft (zuletzt: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1972, Anlage zum „Sechsten Gesamt-Bericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften“ nach Art. 122 des Vertrages von Rom, Februar 1973) sind eher beschreibender Natur, aber primär rechts- und maßnahmeorientiert, ergänzt ebenfalls durch Zahlen über unmittelbar quantitative Daten. S. aber auch Anm. 3.

⁵⁴ S. dazu den *Verfasser* in der Festschrift für Rohwer-Kahlmann [Anm. 1] Anm. 43 und 44 und den Text hierzu.

⁵⁵ S. dazu den *Verfasser* ebenda Anm. 45 und den Text hierzu. Mit besonderem Nachdruck wurde der Verfasser auf die Probleme durch einen Vortrag aufmerksam, den ein Gast aus den Vereinigten Staaten über Beschäftigungs- und Inflationspolitik der Ver-

Zusammenfassend und ergänzend sei das zitiert, was eine Kommission (deren Vorsitzender der Verfasser war) der XVI. Internationalen Konferenz des International Council on Social Welfare 1972 beschlossen hat⁵⁶:

Die Meßbarkeit der Sozialpolitik wird „Vorteile bringen für

- die Behauptung der Sozialpolitik in der Konkurrenz mit anderen Politiken, insbesondere solchen, die sich – wie die Wirtschaftspolitik – in quantitativen Größen und Prozessen darstellen können,
- den Abbau der Einseitigkeit innerhalb der Sozialpolitik, der sich daraus ergibt, daß sich Sozialpolitik quantitativ bisher nur hinsichtlich des finanziellen Aufwandes, nicht aber des sonstigen Aufwandes, ihres Erfolges und also auch des Verhältnisses zwischen Aufwand und Bedarf oder Aufwand und Erfolg darstellen kann,
- die Koordination zwischen den verschiedenen Trägern der Sozialpolitik und ihres Vollzugs, so zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Staat und Kommunen, Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Organisationen, endlich aber auch staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen.“

Dabei ist die Erwartung, daß soziale Indikatoren auch tatsächlich entwickelt und ermittelt werden können, umso eher gerechtfertigt, als die Konzentration auf einen Schwerpunktbereich – wie etwa die „soziale Sicherheit“ – manche Schwierigkeit, welche die Entwicklung eines umfassenden Systems sozialer Indikatoren bereitet, erspart. Andererseits aber sollte gerade der Vorteil des Einbaues der spezielleren Fragen in die allgemeineren gesellschaftspolitischen Zusammenhänge – in die systematische Ausfüllung der Leerformel von der „Lebensqualität“ usw. – nicht vorschnell preisgegeben werden.

Vor allem aber soll auch nicht übersehen werden, daß sich manche Problematik sozialer Indikatoren im sozialpolitischen Bereich mit besonderer Schärfe zeigen wird. So mag die umfassende Übersicht über das System der Bedürfnisse und ihrer Befriedigung, die den objektiven Betrachter von der wesensmäßigen Un-

einigten Staaten gehalten hat. Der Vortrag entwickelte sehr bemerkenswerte Thesen darüber, wie gefährlich eine Anti-Inflationspolitik in die Irre gehen kann, die sich (auch) als Beschäftigungspolitik versteht, dabei aber auf unzulänglich oder falsch differenzierenden Beschäftigungszahlen aufbaut. Er regte etwa an, viel mehr nach verschiedenen Strukturen der Arbeitslosigkeit (etwa gerne „genommenen“ Pausen zwischen mehreren Arbeitsplätzen im Gegensatz zur nicht befriedigten Nachfrage nach Dauerarbeit) und nach den spezifischen Gründen der Arbeitslosigkeit (rassistisches handicap, Bildungsprobleme, regionale Unterschiede, spezifisches Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot bestimmter Arbeitsmöglichkeiten usw.) zu fragen. Angesichts der sehr verschiedenen Arten und Gründe der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten führten globale Arbeitslosenziffern sowohl die Beschäftigungspolitik als auch die Wirtschaftspolitik in die Irre. Sehr ähnliche Überlegungen in einem unmittelbar sozialpolitischen Zusammenhang stellen jüngst Anita B. Pfaff und Martin Pfaff über „Einkommenssicherung für die Armen der Vereinigten Staaten von Amerika“ an (in: „Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik“, Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil, 1973, S. 131 ff.). Ansatz, Methoden und Ergebnisse dieser Autoren sind geradezu ein Plädoyer für die Notwendigkeit sozialer Indikatoren.

⁵⁶ Developing Social Policy of Rapid Change – The Role of Social Welfare –, Proceedings of the XVIth International Conference on Social Welfare, The Hague – Netherlands, August 13–19, 1972, o. J. (1973), S. 242 ff. S. zu diesem Beschluß den Verfasser in der Festschrift für Rohwer-Kahlmann [Anm. 1], S. 598 ff.

endlichkeit schrittweiser Verbesserung und deshalb der Notwendigkeit ihrer gewillkürten Endlichkeit überzeugen sollte, auf die Träger partikularer Interessen erst recht stimulierend wirken, indem sie Bedürfnisse weckt, Chancen zur Artikulation konkreter „ungesättigter“ Vergleiche eröffnet und alles in allem der für das Gesamt der Sozialpolitik so gefährlichen Konkurrenz der „kleinen“ Interessen neue Energien schenkt. Zu denken ist auch daran, daß die Sozialpolitik ein Feld konzentrierten Wirkens verbandlicher Macht und Organisation von Interessen sowie der Ausgrenzung von Gemeinwesensfunktionen auf Selbstverwaltungsträger ist. Das ergibt für die Frage nach den Subjekten der Entwicklung, Ermittlung, Interpretation und Sanktion sozialer Indikatoren zusätzliche Alternativen und Konflikte⁵⁷. Man kann wohl voraussagen, daß der heute zwischen verschiedensten Gruppen offen oder verdeckt sich vollziehende Verteilungskampf in der Auseinandersetzung um die sozialen Indikatoren ein neues und wichtiges Feld – man könnte auch sagen: einen neuen „Nebenkriegsschauplatz“ – finden würde. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, in welchem Maße soziale Indikatoren – und schon das Bemühen um ihre Entwicklung – neue Möglichkeiten für rationale Diskussion, für Koordination und Kooperation und endlich für Verantwortung und Kontrolle bieten könnten.

Abschließend sei zu den vorstehend skizzierten Problemen noch einmal die erwähnte Kommission des International Council on Social Welfare zitiert⁵⁸:

I. Die Messung des Erfolges einer Sozialpolitik hat einen prognostischen, einen diagnostischen und einen retrospektiven Wirkungskreis. Der erste ist für die Planung, der zweite für die Steuerung und den Vollzug, der dritte für die Kontrolle und die Auswertung der Erfahrungen mit den Programmen einer Sozialpolitik und ihrer Verwirklichung bedeutsam. Unter diesen Gesichtspunkten ist die weitere Entwicklung sozialer Indikatoren wichtig, um eine rationale Diskussion und Entscheidung sozialpolitischer Probleme zu ermöglichen, Sozialpolitik für alle Beteiligten und Betroffenen verständlich zu machen und sie vor allem sowohl demokratischen Kontrollen zu unterwerfen, als auch vor schädlichen Auswirkungen des Wettbewerbs um die politische Macht zu schützen.

II. ...

III. 1. Die Entwicklung sozialer Indikatoren darf von vornherein nur als ein Mittel verstanden werden, um die demokratisch legitimen Entscheidungen und Kontrollen über Inhalt und Grenzen der Sozialpolitik zu erleichtern und zu verbessern, nicht dagegen sie vorwegzunehmen oder zu ersetzen. Ebenso dürfen sie die individuelle und kollektive Autonomie nicht schmälern. Sie sollten vielmehr eine Hilfe zu ihrer bewußteren Nutzung sein.

2. Auch wenn diese Grundsätze anerkannt sind, bleibt die Gefahr, daß die Entwicklung sozialer Indikatoren Sozialpolitik und -arbeit, aber auch individuelle und kollektive Verhaltensweisen falsch oder zumindest einseitig beeinflußt. Diese Gefahren quantitativer Darstellung von Voraussetzungen und möglichen Wirkungen von Entscheidungen sind schon aus Bereichen geläufig, in denen es unmittelbar um quantitative Größe geht. Sie vergrößern sich, wenn die quantitative Darstellung mehr oder weniger erst dadurch möglich wird, daß für qualitative Erscheinungen quantitative Ausdrucksweisen gewillkürt werden. Das aber ist bei sozialen Indikatoren unumgänglich. Dazu kommt, daß nicht nur das System der Fragestellung weitgehend von den Vorstellungen und Absichten dessen abhängt, der es entwickelt, sondern daß auch die Antworten auf sozialpolitischem Feld

⁵⁷ S. noch einmal Anm. 45.

⁵⁸ S. noch einmal Anm. 56.

weitestgehend von subjektiven Erfahrungen, Zielvorstellungen und Wertungen abhängen, ja daß in gewissem Umfang gerade diese erfragt werden müssen.

Dem muß Rechnung getragen werden, indem die Entwicklung sozialer Indikatoren nicht einem Träger – auch nicht etwa „neutralen“ Trägern wie den statistischen Ämtern – allein überlassen werden darf. Vielmehr sollten von vornherein mehrere Systeme von sozialen Indikatoren durch mehrere Typen von Trägern entwickelt werden und einander kontrollieren, so etwa eines unter der politischen Verantwortung der Regierung, eines von einer unabhängigen Behörde und wenigstens eines von nichtstaatlicher Seite.

Ferner sollte versucht werden, den Werten, die aus subjektiven Meinungen ermittelt werden, zum Ausgleich objektive Normen entgegenzustellen, die etwa von Sachverständigen entwickelt werden könnten.

3. Alle diese Schwierigkeiten sollten aber nicht davon abhalten, rasch und umfassend die Entwicklung sozialer Indikatoren voranzutreiben. Je eher Erfahrungen gesammelt werden, desto eher können Möglichkeiten und Grenzen der Messung des Erfolgs einer Sozialpolitik festgestellt werden.

2. Einige konkretere Probleme

Der zitierte Beschluß der zuständigen Kommission des XVI. ICSW-Kongresses nimmt auch zu einigen konkreten Problembereichen Stellung. Es sei daher noch einmal exzerpiert⁵⁹:

1. Zu einzelnen Sachbereichen ist zu bemerken.

Soziale Indikatoren über *Gesundheit und Krankheit* sollten für den Komplex des körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens entwickelt werden, nicht etwa im engeren Sinne von „Gesundheit = Abwesenheit von Krankheit“. Sieht man jenes Wohlbefinden determiniert durch (a) den Anteil an allgemeinen Gütern, (b) die Beeinträchtigung durch medizinisch behandelungsfähige Leiden und (c) sonstige individuelle Verhältnisse, so besteht die Notwendigkeit, soziale Indikatoren zu entwickeln, vor allem für den letzten Bereich. In ihm zeigen sich aber auch alle Schwierigkeiten, die mit der Entwicklung sozialer Indikatoren verbunden sein können: die Hereinnahme subjektiver Wertungen im vielfältigsten Sinn, den Kontrast zwischen allgemeinen Normen und subjektiven Freiheiten und die Spannung zwischen der Summe aller Wünsche und der Freiheit aber auch Notwendigkeit, daß der einzelne die Prioritäten unter mehreren Bedürfnissen setzt, die nicht alle gleichermaßen befriedigt werden können. Hier ist es insbesondere notwendig, daß soziale Indikatoren die Kombinatorik der teilweisen Befriedigung einer Summe nicht gleichermaßen erfüllbarer Wünsche zum Ausdruck bringen.

2. *Die Arbeitswelt* sollte durch soziale Indikatoren über die Befriedigung und die Belastung durch Bedingungen und Ergebnisse der Erwerbstätigkeit erschlossen werden, ergänzend aber auch durch die Aufnahme der funktionellen, zeitlichen und räumlichen Beziehungen zwischen Arbeitsplatz und privater Existenz. Auch hier muß wieder für eine Dialektik zwischen der Darstellung subjektiver Vorstellungen und objektiver Normen gesorgt werden.

Soziale Mobilität – umfassend im beruflichen, schichtenbezogenen und örtlichen Sinn verstanden – ist als Chance sozialer Verbesserung zu sehen, aber auch als Last sozialer Anpassung und als Drohung sozialen Abstieges. Der Versuch der Messung hat sich sowohl den generellen Bedingungen sozialer Mobilität (insbes. der Infrastruktur) und den Maßnahmen der Wirtschaftspolitik als auch ihren individuellen Prämissen (Ausbildung, Wohnung, Familie und Lebensalter) zuzuwenden.

3. Das *physische Environment* muß durch soziale Indikatoren primär in seiner sozialpolitischen Relevanz deutlich gemacht werden, so etwa hinsichtlich des Zugangs zu

⁵⁹ S. noch einmal Anm. 56.

einer „guten Umwelt“ oder auch einzelnen nichtinstitutionellen Gemeinschaftsgütern (Luft, Wasser, Ruhe usw.) sowie zu Erholungsmöglichkeiten je nach Einkommen und Vermögen oder je für Arbeitsplatz und Privatleben oder je für gewisse Gruppen (Kinder, Familien, Behinderte, soziale Randgruppen).

4. *Einkommen und Armut* sollten vor allem mit dem Ziel der Gewährleistung von Mindesteinkommen (getrennt für erwerbstätige und nicht erwerbstätige Personengruppen) zum Gegenstand der Messung gemacht werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem allgemeinen Lebensunterhalt, den besonderen Umständen, die dessen Steigerung notwendig machen (z. B. Familiengröße), und schließlich den Bedarfen, die nur im Rahmen spezifischer Dienst-, Sach- oder Geldleistungen befriedigt werden können (z. B. Krankheit, Ausbildung). Bei all dem sollten auch regionale und sektorale Differenzen faßbar und so der politischen Entscheidung unterworfen werden. Zu messen wäre ferner, welche Sicherheit die Einrichtungen der sozialen Sicherung nicht nur nach dem Gesetz, sondern nach Maßgabe der konkreten Schwierigkeiten der Ermittlung und Erlangung durch den Bedürftigen wirklich bedeuten.

5. *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* bedingen soziales Wohlbefinden und soziale Gefahren nicht nur nach dem Grad der Kontrolle über die Kriminalität. Sozial von allgemeinerer Bedeutung sind die Risiken, die von dem öffentlichen Verkehr, von Nahrungs- und Genußmitteln (bis hin zur Droge) oder auch von der Arbeitsstätte ausgehen. Sie sollten in ihrer sozialen Relevanz und hinsichtlich der Möglichkeiten, Voraussetzungen und Folgen einer Verbesserung gerade auch für sozial besonders Benachteiligte oder Gefährdete (Kinder, Kranke, ältere Menschen, Behinderte der verschiedensten Art, ausländische Arbeitnehmer, sonstige soziale Randgruppen) erfaßt werden.

6. *Lernen, Ausbildung, Wissenschaft und Kunst* sind kraft des Interesses an der Bildungsökonomie schon weitgehend durch soziale Indikatoren erschlossen, die freilich nicht zuletzt die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zeigen. Zu ergänzen wäre ihr System vor allem hinsichtlich der sozialen, insbes. beruflichen Integration der Behinderten und sozialen Randgruppen durch Bildung (Ausbildung), ferner aber auch hinsichtlich der nichtberuflichen Erfüllung des Menschen durch die Beschäftigung mit Gegenständen der Bildung, der Wissenschaft und der Kunst.

7. *Partizipation und Entfremdung* sollten vor allem im Hinblick darauf gemessen werden, welche Chance der Befriedigung und welche Kompensation sozialer Belastungen Partizipation bieten kann, welche Gefahren der Enttäuschung ihren Wert mindern und welche Vor- und Nachteile sie von einem allgemeineren Interesse her hat. In Betracht zu ziehen ist dabei vor allem die Partizipation im Betrieb, in überbetrieblichen Sozialbereichen, in Institutionen sozialer Sicherung, bei der Planung und mehr noch bei der Verwaltung sozialer Einrichtungen (z. B. von Altersheimen) und bei der lokalen und regionalen Planung der Infrastruktur.

IV. Zur rechtlichen Problematik sozialer Indikatoren

1. Die juristische Aufgabe

Noch sind soziale Indikatoren in erster Linie eine Zielvorstellung, der keine Wirklichkeit entspricht. Aber die Arbeiten schreiten voran. Wenn auch nicht zu erwarten ist, daß es alsbald zu einem umfassenden System kommt, so muß doch mit erfolgreichen Entwicklungen wenigstens in enger begrenzten Bereichen gerechnet werden. Und es ist wohl möglich, daß partikuläre Systeme praktisch wirkungsvoller sind als umfassendere. Insofern erscheint es notwendig, die juristische Diskussion über die rechtlichen Implikationen des Phänomens rechtzeitig zu eröffnen. Dabei geht es nicht nur darum, daß das Recht seine neue Aufgabe rechtzeitig wahrnimmt, sondern daß auch die politischen und tech-

nischen Entwicklungen in bezug auf soziale Indikatoren von den positiven Gegebenheiten, technischen Notwendigkeiten und Wertungen des Rechts her mit gesteuert werden. Für die sozialen Indikatoren gilt das umso mehr, als sie viel weniger als etwa die Institutionen und Verfahrensweisen der Informatik technologisch determiniert sind und viel mehr als diese ihre Gestalt aus sozialen, insbesondere politischen Vorentscheidungen beziehen werden.

Nun ist es sicher schwierig, die juristische Diskussion um die sozialen Indikatoren allein aus den absehbaren Konzeptionen und Entwicklungen dieses Phänomens selbst heraus einzuleiten und zu führen. So wie die Erörterungen über soziale Indikatoren als Realität selbst noch jung und offen sind, so fehlt es auch an einem Vorrat an Überlegungen zu ihrer Rechtsproblematik noch völlig⁶⁰. Und die Phantasie ist überfordert, wenn sie die möglichen rechtlichen Implikationen und Konflikte, die sich aus der Entwicklung und Anwendung sozialer Indikatoren ergeben, katalogisieren soll. Darum ist es notwendig, sich nach vergleichbaren Problemen umzusehen, um aus der Rechtserfahrung mit ihnen für die sozialen Indikatoren zu lernen. Solche Vergleichsmöglichkeiten bieten etwa an:

- Die *Statistik*, als deren Erneuerung und Wandel sich soziale Indikatoren ja weitgehend darstellen. Diese Quelle ist nun freilich für die juristische Erörterung weitgehend unergiebig; denn – merkwürdig genug – die prinzipielle rechtliche und politische Verortung der Statistik ist bisher kaum streitig geworden⁶¹. Dieser rechtspolitische – und dogmatische „Dornröschenschlaf“ der Statistik – der rechtssoziologischer Untersuchung wert wäre – wird vielleicht ohnedies ein Ende haben. So wird der in unserer Rechtsordnung zu beobachtende Ausbau des Schutzes der Individualsphäre auch bisher unaufgedeckte Konflikte mit vielleicht bisher ungeschützten individuellen Rechtswerten zum Austrag bringen⁶². Die Diskussion um den Datenschutz hat hier die Sinne bereits geschärft. Und die Überlegungen über soziale Indikatoren sind vielleicht ein Impuls mehr, die Befruchtung der juristischen Erörterungen um Statistik und soziale Indikatoren zur wechselseitigen werden zu lassen. Nicht minder deutlich tritt diese Möglichkeit hervor, wo Statistiken unmittelbar wirtschafts- und sozialpolitische Relevanz erlangen, Sollte sich etwa die Tendenz verstärken, Inflationsprobleme

⁶⁰ Der Verfasser konnte bei seinen Recherchen über die ausländischen Entwicklungen (s. noch einmal Anm. 4 und Anm. 11, insbesondere auch die in Anm. 11 in Bezug genommenen Bibliographien) keine spezifisch juristischen Hilfen finden. Die institutionellen Entwicklungen im Ausland sind freilich interessant und haben die nachfolgenden Überlegungen hie und da befruchtet.

⁶¹ Zum Recht der Statistik s. z. B. *Franz Hermann Kappes*, Die Rechtsgrundsätze für statistische Erhebungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Wirtschaft und Statistik 1970, S. 186 ff.

⁶² S. dazu z. B. *Hans Hammerbacher*, Zur Frage des Datenschutzes am Beispiel der Geheimhaltung von Einzelangaben für Bundesstatistiken, Deutsches Verwaltungsblatt 87. Jhg. (1972) S. 410 ff.; *Günter Jacobs*, Die Unwirksamkeit der Anonymisierung von Individualdaten – dargestellt am Beispiel der Amtlichen Studentenstatistik (mit Anmerkung von *Schäfer*), Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung 3. Jhg. (1973) S. 258 ff.

durch den Rekurs auf den Lebenshaltungsindex zu lösen – wie sich das in der Rechtsprechung des *Bundesarbeitsgerichts* zur betrieblichen Altersvorsorge abzeichnet⁶³ – so würde dieser Lebenshaltungsindex seine technologische Unschuld verlieren und zur sozial- und wirtschaftspolitischen Größe (zum „sozialen Indikator“?) werden. Zusätzliche politische Einflüsse auf seine Ermittlung könnten nicht ausbleiben.

- Die Verfahrensweisen, die einen Austausch von Meinung und Willen zwischen Volk (Öffentlichkeit, Interessierten) und Politikern und Magistraten jenseits von Wahlen, Referenden und förmlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ermöglichen sollen: also *Demoskopie*⁶⁴, aber auch alles das, was unter dem Namen der *Partizipation* Neuerungen über das herkömmliche Instrumentarium der rechtsstaatlichen Demokratie hinaus meint⁶⁵.
- Die (sonstigen) Verfahrensweisen der *Planung*, Koordination und Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie⁶⁶, deren Fortentwicklung die sozialen Indikatoren dienen sollen.
- Endlich die *Informatik*-Systeme⁶⁷, deren Hilfe nicht nur für die Ermittlung und Bereitstellung sozialer Indikatoren unerlässlich ist, die vielmehr auch

⁶³ *Bundesarbeitsgericht*, Urteil vom 30. März 1973, NJW 26. Jhg (1973) S. 1296 ff.

⁶⁴ S. nochmals Anm. 42 und deren weitere Nachweise. Unter diesen vor allem: *Joachim Neef*, Demokratie und Demoskopie, Juristenzeitung 26. Jhg. (1971) S. 16 ff.; *Karl Loewenstein*, Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung, ebd. S. 529 ff.; *Edgar Traugott*, Die Herrschaft der Meinung. Über die Wechselwirkungen von demoskopischen Daten und politischen Entscheidungsprozessen, 1970.

⁶⁵ S. nochmals Anm. 39–41. S. ferner z. B. *Ralph Zoll* und *Norbert Blüm*, Formen und Möglichkeiten der aktiven Partizipation in der Demokratie, Vorträge gehalten anlässlich der hessischen Hochschulwochen Bd. 72, 1972, S. 43 ff.

⁶⁶ S. nochmals Anm. 26 und 27 sowie *Carl Böhrer*, Entscheidungshilfen für die Regierung, 1970. – Zugleich zum Thema Partizipation: *Horst Harnischfeger*, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, 1969.

⁶⁷ S. z. B. *Jochen Schneider* (Hrsg.), Datenschutz – Datensicherung, 1971; *Adalbert Podlech*, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 75 GG) zur Einführung einer Rahmenkompetenz für Datenschutz und eines Bundesdatenschutz-Rahmengesetzes, 1973; *Hartmut Griebe*, Ein Modell zur Datensicherung, öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 3. Jhg. (1973) S. 159 ff. Umfangreiche Informationen s. auch bei *Klaus Tiedemann* und *Christoph Sasse*, Delinquenzprophylaxe, Kreditsicherung und Datenschutz in der Wirtschaft, 1973. – Zu Querverbindungen zwischen Informatik und Sozialpolitik s. z. B. *Friedrich Pappai*, Moderne Datenerfassung und Datenverarbeitung im Dienst der Sozialpolitik, Bundesarbeitsblatt 1972, S. 566 ff.; *Herbert Zschau*, Sozialdatenbank – ein Instrument der Planung, ebenda S. 592 ff. Zur Sozialdatenbank s. nunmehr auch „Sozialbericht 1973“ (s. o. nach Anm. 2) Rn. 201 ff. – Zu Querverbindungen zwischen Informatik und Sozialrecht s. ferner etwa: „Grundkonzeption für die Errichtung einer sozialrechtlichen Datenbank beim Bundessozialgericht“, erarbeitet von einer Projektgruppe beim *Bundessozialgericht* Kassel, 1972. Es liegt auf der Hand, daß diese Querverbindungen auf unerlässliche technologische Prämissen des Ausbaues eines hinreichend leistungsfähigen Systems sozialer Indikatoren auf dem Felde der Sozialpolitik und des Sozialrechts aufmerksam machen.

sonst zahlreiche Konflikte mit individuellen Rechten, aber auch im Spannungsfeld öffentlicher Organisation hervorgebracht haben, die zu Analogien im Bereich der sozialen Indikatoren Anlaß geben können.

Diese Vergleichszusammenhänge können hier mitnichten erschöpfend ausgebeutet werden. Gleichwohl erscheint es notwendig, auf diese möglichen Quellen möglicher Lehren hinzuweisen.

2. Der Einbau sozialer Indikatoren in die Rechtsordnung

a) Soziale Indikatoren in der rechtsstaatlichen Demokratie

In dem hier gegebenen Rahmen und beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung sozialer Indikatoren ist es kaum möglich, deren adäquaten Einbau in die Verfassungsorganisation gültig zu durchdenken. Allzuvielen Grade möglicher Konkretheit, Aussagekraft und Bindungsabsicht, eine Vielzahl möglicher Verfahren der Gewinnung und kaum weniger Konzeptionen der Subjektbasis – vom Analogon zu allgemeinen und gleichen Abstimmungen bis zur Repräsentativbefragung, von der Expertise bis zur regierungspolitischen Aussage – wären zu berücksichtigen. Sicher ist, daß ein Bündel von Kompetenzproblemen aufbricht – und dies umso mehr, je konkreter, „vollziehbarer“ die „Indikationen“ sind, und je dichter ihre demokratische Legitimation ist oder sein soll. Wer soll über die elementaren Ziele, wer über die Bereiche, wer über die konkreteren Fragestellungen disponieren – und auf welche Weise?

Geht man etwa von der Hypothese aus, soziale Indikatoren könnten – wie jetzt demoskopische Umfragen – von dem „angeordnet werden“, der die Haushaltsmittel hat, sie „in Auftrag zu geben“, so ist klar, daß eine Schwelle zu respektieren wäre, über welche die Aussagekraft der sozialen Indikatoren nicht hinausgehen dürfte, oder jenseits derer die Konkurrenz zwischen dem Mechanismus der repräsentativen Demokratie und der Erhebung eines Meinungsbildes mit „privatwirtschaftlichen“ Mitteln demokratisch unerträglich würde. So wird man an das Prinzip der amtlichen Statistik erinnert, daß über die Erhebung von Statistiken grundsätzlich nur der Gesetzgeber verfügt⁶⁸.

In beiden Bezugsfällen ist aber gleich: die konkrete Fragestellung, Durchführung usw. obliegt nicht (voll) dem, der anordnet – sondern das eine Mal dem Statistischen Amt, das andere Mal einem demoskopischen Unternehmen. Sachlogisch vorgegeben besteht also a priori die Notwendigkeit wechselseitiger Ergänzung von grundsätzlicher politischer Verfügungsmacht einerseits und Konkretisierung und Durchführung andererseits. Also muß entschieden werden, wem die politische Disposition zustehen soll (Parlament, Regierung usw.) und wem Konkretisierung und Durchführung obliegen sollen (schlicht einem Regierungs- und Verwaltungsressort, einer mehr oder minder unabhängigen Sonder-

⁶⁸ § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (BGBl. III Nr. 29–1) (StatG).

behörde oder Anstalt und/oder privaten Unternehmen und/oder wissenschaftlichen Institutionen). Ein neuer Schritt technokratischer Selbstentfremdung – oder wenn man will: Bereicherung und Kultivierung – der Demokratie⁶⁹ erscheint unvermeidlich. Dabei wäre zusätzlich über organisatorische (Beiräte) und verfahrenstechnische (Projekt- und Durchführungsstufen, Publikationsvorschriften) Komplikationen und Kontrollen nachzudenken⁷⁰. Inwieweit könnte oder sollte die politische Disposition auf negative Anordnungen – worüber, wann von wem soziale Indikatoren *nicht* ermittelt werden dürfen – beschränkt oder erstreckt werden? In welchem Maße könnte der parlamentarischen Minderheit – analog ihrem Recht, Untersuchungsausschüsse oder Enquête-Ausschüsse zu verlangen – bestimmender Einfluß auf soziale Indikatoren gegeben werden? Könnte schließlich das Instrumentarium der unmittelbaren Demokratie – etwa im Sinne von Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung – hier neue, zeitgemäße Gestaltungen, Anwendungen und Wirkungen finden?

Sodann ist für die Konflikte Sorge zu tragen, die sich an den *Zuständigkeitsgrenzen* zwischen Bund und Ländern und zwischen Staat und Selbstverwaltungsträgern sowie zwischen diesen untereinander auftun. War das *Bundesverfassungsgericht* gegenüber einer konsultativen unmittelbaren Demokratie – im sog. Atombewaffnungsstreit relativ streng auf die Einhaltung der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung bedacht⁷¹, so ist weder die Praxis der Statistischen Ämter noch das demoskopische Auftragswesen spürbar von der Sorge um Zuständigkeitsschranken geprägt. Auch insofern ist jedoch anzunehmen, daß mit zunehmender Aussagekraft und Legitimation soziale Indikatoren eine Schwelle überschreiten, jenseits derer es notwendig ist, Kompetenzschranken einzuhalten⁷², oder durch organisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen zu

⁶⁹ S. zu den Problemen z. B. *Hans K. Schneider* (Herausgeber), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung. Das Beispiel der Stabilitätspolitik, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik n. F. Bd. 49, 1968; *Winfried Brohm*, Sachverständige und Politik, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 37 ff.; *Fritz Neumark*, Wissenschaft und Politik, in: Macht und ökonomisches Gesetz, Erster Halbband, Schriften des Vereins für Socialpolitik n. F. Bd. 74/1, 1973, S. 25 ff.; je m. eingeh. w. Nachw. In einem speziellen, jedoch eng zu dem Thema des Textes gehörigen Sinn s. dazu auch *Harald Mattfeldt*, Zum Problem der wissenschaftlichen Politikberatung am Beispiel des Gesamtindikators des Sachverständigenrats, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 129. Band (1973) S. 634 ff.

⁷⁰ Gerade bei diesen Fragen ist man immer an die Probleme richtiger organisatorischer Lokalisation und verfahrensrechtlicher Gestaltung der verschiedenen Formen öffentlicher Planung erinnert. S. nochmals Anm. 26, 27, 66 sowie *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat 11. Band (1972) S. 429 ff.

⁷¹ *BVerfGE* 8, 104, 122.

⁷² Dabei stellt sich wieder die Frage, ob Kompetenzschranken aus den vorgefundenen Kategorien der Kompetenzabgrenzung abgeleitet werden können (im bundesstaatlichen System etwa aus der Kompetenzabgrenzung für Gesetzgebung oder Verwaltung?) oder originär aufgestellt werden müssen. Das Beispiel der Planung läßt eher vermuten, daß die herkömmlichen Sachkompetenzen zwar den Ausgangspunkt bilden müssen, die Abgrenzung der Zuständigkeiten für die Gewinnung sozialer Indikatoren aber damit nicht voll übereinstimmen kann. Überschneidungen sind unvermeidlich.

entschärfen⁷³. Verwandte Probleme stellen sich im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft: jeweils anders etwa in bezug auf politische Parteien, Interessenverbände und sonstige gesellschaftliche Organisationen, Medien der öffentlichen Meinung und private Agenturen (als potentielle Träger der Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren).

In all diesen Zusammenhängen zeigt sich auch immer wieder, daß Ordnungsprobleme nicht nur im Sinne der Frage bestehen: wer darf wann welche sozialen Indikatoren entwickeln, ermitteln, in Auftrag geben usw.? Vielmehr bestehen sie auch in bezug auf die Teilhabe an dem Material, das jeweils andere Träger produziert haben, auf die Vorenthaltung von Material, das in Richtung auf soziale Indikatoren gewonnen worden ist, auf die Unterbindung eingeleiteter Entwicklungs- und Ermittlungsprozesse und auf die gänzliche oder – objektiv oder subjektiv – selektive Unterdrückung der Ergebnisse. Von der Demoskopie her sind vor allem die Probleme des Zugangs zu den Ergebnissen (oder: der Teilhabe an den Ergebnissen) und ihrer Verheimlichung bekannt. Für die sozialen Indikatoren, jedenfalls von einem gewissen Grad der Entwicklung an, sind diese institutionell wohl auch im Sinne der Frage zu sehen, inwieweit die Öffentlichkeit gewisser Verfahrensstufen, Entscheidungen und Ergebnisse allgemein vorgesehen werden muß.

Schon mit dem Hinweis auf die Gesetzesform der Anordnung sozialer Indikatoren, aber noch mehr nun mit dem Aspekt der Publizität von Verfahrensstadien und Ergebnissen trat auch die spezifische Problematik der Verfahrensweisen der rechtsstaatlichen Demokratie⁷⁴ in den Kreis der Erwägungen. Zahlreiche neue Fragen treten auf: von der rechtsstaatlichen Gewährleistung der Anhörung Betroffener (wann ist wer von sozialen Indikatoren so betroffen, daß er in welchem Stadium ihrer Anordnung oder Ermittlung angehört werden soll?) über Garantien öffentlicher Kommunikation von Entscheidenden (und Betroffenen) und verlässliche Bekanntgabe von sozialen Indikatoren an alle, die sie angehen, bis hin zu der Frage möglicher „Vorwirkung“ sozialer Indikatoren durch Zerstörung etwa des Vertrauensschutzes zugunsten von Gesetzen, die ihnen dann „rückwirkend“ Rechnung tragen.

⁷³ Soziale Indikatoren als „Gemeinschaftsaufgabe“, als Analogon zur integrativen Planung mehrer Aufgabenträger oder wenigstens zur Koordination und Kooperation mehrer Beteiligter und betroffener Aufgabenträger bei Planungen? S. zur Problematik allgemein zuletzt etwa: Die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über „Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat“ (VVDStRL Heft 31, 1973, S. 13 ff.) mit den Referaten von *Jochen Abr. Frowein* (S. 13 ff.) und *Ingo von Münch* (S. 51 ff.). – Zunächst bemerkenswert ist, daß soziale Indikatoren für die Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben in Betracht kommen und Voraussetzung sein können. Darauf läßt etwa die Formulierung des Art. 91 a GG schließen, wonach Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern dann vorliegen, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.“ (Die erste Ahnung des Grundgesetzes von „Lebensqualität“?)

⁷⁴ S. zu den damit angesprochenen Problemen z. B. *Hans F. Zacher*, *Freiheitliche Demokratie, Geschichte und Staat*, Bd. 139/140, 1969, S. 68 ff.

b) Insbesondere die Gefährdung der Demokratie

Von der Entwicklung und Verwendung des Instrumentariums der sozialen Indikatoren drohen also neue Ungleichgewichte im Spiel der gewaltenteiligen, repräsentativ gestuften Demokratie sowie die Desintegration bewährter institutioneller und prozessualer Garantien, wenn diese nicht rechtzeitig in Richtung auf die neuen Risiken, welche die sozialen Indikatoren für die zu schützenden Verfassungswerte bedeuten, fortentwickelt und ergänzt werden. Doch erweisen sich alle die bisher angeschnittenen Probleme als vergleichsweise technisch und vordergründig, wenn man ihnen die elementare Bedrohung des Systems der repräsentativen Demokratie gegenüberstellt, die aus den sozialen Indikatoren, könnte ihre Idee voll oder doch weitgehend realisiert werden, erwachsen würde.

Repräsentative Demokratie ist die Zuordnung einer sachlich, personell, räumlich und zeitlich definierten Summe von Entscheidungsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern vermittelt ihres Mandats auf Zeit, ihrer Entscheidungsbefugnis und ihrer Verantwortung. Personen und (durch Normen im Sinne von Kompetenzbereichen und Handlungsmöglichkeiten sowie durch die tatsächlichen Gegebenheiten von Beteiligten, Räumen, Objekten, Mitteln und Zeitrelationen definierte) Situationen ergeben jeweils konkrete Entscheidungs- und Verantwortungsbedingungen. Daß in weiten Randzonen durch räumliche, zeitliche, personelle und sachliche „spill-overs“⁷⁵ Unklarheiten und Entlastungen möglich sind, kompliziert das Problem. Es ändert aber nichts an dem entscheidenden Faktum, daß nie die Summe aller möglichen Entscheidungen erwartet, getroffen und verantwortet wird. Vielmehr werden Entscheidungen – auch im Sinne von Prioritäten, Alternativen usw. – immer nur situationsbedingt als notwendig erkannt, getroffen oder unterlassen und als Handlung oder Unterlassung verantwortet. Nur in diesem Sinne konkreter, situationsbedingter auswählender personal zurechnender Integration kann das Gemeinwesen seiner Entscheidungslast gerecht werden.

⁷⁵ S. dazu z. B. *Liefmann-Keil*, Spill-over Effekte und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, in: „Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus“, Festschrift für Fritz Neumark, 1970, S. 583 ff. *dies.*, Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden, in: „Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik“ herausgegeben von Horst Sanmann, 1971, S. 61 ff. – Steht bei der vorzitierten Autorin auch die Problematik der Periodisierung der komplexen Beziehung Person-Situation-Entscheidung-Verantwortung im Vordergrund, so ist für ein gegliedertes Staatswesen das „Überschwappen“ von Handlungsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten gerade auch im Hinblick auf die sachlichen und räumlichen Kompetenzen von Bedeutung. Wieviel Politik wird nicht allein mit dem echten und verbalen Verschieben (Zuschieben) von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern, Staat und Gemeinden usw. und mit dem Hinweis auf jeweils fremdgesetzte Daten gemacht? Wer setzt wem welche Bedingungen mit welchem notwendigen und welchem gewillkürten Effekt? Wer nutzt welche fremdgesetzten Bedingungen wozu? Soziale Indikatoren könnten ein geradezu „ideales“ Spielfeld sein, die Grenzpositionen als solche zu entfalten, Forderungen und Erwartungen in andere Zuständigkeitsbereiche „hinüberschießen“, partikulare Forderungen (quasi-)plebiszitär zu bekräftigen usw.

Soziale Indikatoren nun würden – je nach dem Grad der Verwirklichung ihrer Idee – diese komplexen, begrenzten und doch interdependenten und kohärenten Prozesse vor allem unter folgenden Gesichtspunkten verändern: durch die – unberechtigte – Annahme vollständiger Aufzählbarkeit möglicher und notwendiger Entscheidungen und ihrer Interdependenzen; durch die Verfremdung der Artikulation von Entscheidungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten von einem politischen, interessenbestimmten oder emotionalen Vorgang zu einem wirklich oder scheinbar technischen, logischen Vorgang; und durch die Permanenz der Einflußnahme Nichtentscheidender und auch Nichtverantwortlicher (und Nichtbetroffener) auf die Entscheidungen. Daraus können Belastungen für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie erwachsen, die durch die Hilfe, welche die sozialen Indikatoren für Entscheidungsinitiativen, Argumentationen, Entscheidungen und Kontrollen gewähren können, auch nicht mehr annähernd ausgeglichen werden.

Das Nebeneinander von repräsentativer und herkömmlicher unmittelbarer Demokratie (diese im Sinne punktueller unmittelbarer Entscheidung von Einzelproblemen durch das ganze Volk anstelle der repräsentativen Organe) kann damit – nämlich mit der permanenten teils rückwärtsorientierten, teils gleichzeitigen, teils vorwärtsorientierten Begleitung der politischen Arbeit der repräsentativen Organe durch die Entwicklung und Beeinflussung von Katalogen von Problemen und Lösungen – nicht sinnvoll verglichen werden. Unmittelbare Demokratie dieser Art ist mehr oder weniger immer punktuell und exzeptionell, steht *neben* der magistratischen, repräsentativen Demokratie, ergänzt diese und setzt sich mit ihr auseinander. Aber für das Funktionieren des Gemeinwesens ist diese unverzichtbar. Eher gibt vielleicht die heute mitunter anzutreffende Häufung von Bürgerinitiativen im kommunalen Bereich einen Vorgeschmack auf den Gestaltwandel, ja Gestaltschwund des repräsentativ-demokratischen Prozesses, der von sozialen Indikatoren ausgelöst werden kann, wenn sie als Instrumente einer permanenten partizipatorischen Demokratie praktiziert werden. Andere Elemente dieser Erosion der repräsentativen Demokratie zeigen sich dort, wo ein hybrider Gebrauch der Demoskopie die auch und gerade in der Demokratie notwendige Führungsfunktion zu erübrigen scheint und die Dialektik zwischen Führung und Geführten aufhebt.

c) Die Rechtsstellung des einzelnen

aa) Noch einmal: Demokratie – status activus und soziale Indikatoren

Weithin stoßen schon die zunächst allgemeinen, „objektiven“ Fragen der rechtsstaatlich-demokratischen Gestaltung der Erhebung sozialer Indikatoren auf die Rechtssphäre des einzelnen. Man braucht nur einmal die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, die im Falle unmittelbarer Referendumsdemokratie auch deren Modalitäten zu bestimmen haben, durchzumustern, um auf die Problematik zu stoßen. Dabei ist vorausgesetzt, daß überhaupt daran gedacht ist, soziale Indikatoren im „Volkswillen“ zu verankern – unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Wirkungen einmal dahingestellt.

Wie etwa soll die „Allgemeinheit“ der Partizipation gewährleistet werden? Bedeutet sie Verzicht auf repräsentative Erhebungen, oder gibt es Modalitäten der Auswahl, die repräsentative Methoden und „Allgemeinheit“ des Stimmrechts versöhnen? Welches Maß an Förmlichkeit ist notwendig, um die „Allgemeinheit“ zu gewährleisten. Ist es sinnvoll und unerlässlich, die Erhebung sozialer Indikatoren auf Aktivbürger zu beschränken? Oder sollten nicht gerade auch andere (Ausländer, Schüler, Strafgefangene usw.) einbezogen werden? Wenn aber: mit welcher Wirkung? Offensichtlich ergeben sich auch Parallelen zwischen der Bildung von Selbstverwaltungskörpern, der Erstreckung und Struktur partizipatorischer Organe und Prozesse (im überkommenen Sinn von „politischer Selbstverwaltung“) und der Auswahl derer, die an der Gewinnung sozialer Indikatoren mitwirken sollen. Andererseits zeigt sich auch wieder, daß die Kompetenzprobleme nicht – jedenfalls nicht immer – mit der gleichen Schärfe in bezug auf die Subjektbasis sozialer Indikatoren wie in bezug auf rechtliche Institutionen der Selbstverwaltung im rechtlichen oder politischen Sinn gestellt und beantwortet werden können⁷⁶.

Noch schwieriger stellen sich die Probleme der „Gleichheit“ der Teilhabe an der Willensbildung dar. Welche Gestaltung der Ermittlung sozialer Indikatoren entfaltet, welche behindert sie? Wo stecken die Analogien zur Problematik der „Wahlkreisgeometrie“ (des Mehrheitswahlrechts) und der Sperrklauseln (des Verhältniswahlrechts)? Muß oder – wann und wie – soll der Minderheit Gelegenheit gegeben sein, ihre Mindermeinung zur Geltung zu bringen? (So wie eben im Verhältniswahlrecht auch die Minderheit eine „gleiche“ Chance hat, repräsentiert zu sein.) Oder sollen soziale Indikatoren wie Gesetzesabstimmungen im Parlament oder in der Referendumsdemokratie nur Ausdruck der Mehrheitsmeinung sein – auch einer Meinung 51:49?

bb) Grenzfelder von status activus, passivus und negativus

Was verlangt der Gedanke der „Geheimheit“? Hier zeigt sich noch viel deutlicher, als schon unter dem Aspekt prinzipieller „Gleichheit“ von Mehrheits- und Minderheitsmeinung, daß die Erhebung sozialer Indikatoren nicht schlechthin mit Willensakten gleichgesetzt werden kann – weder mit Wahl-, noch mit Abstimmungshandlungen. Inwieweit sollen stattdessen Tatsachen (wie bei statistischen Erhebungen oder auch im Sinne von „Daten“) oder Urteile, Meinungen (wie eben bei der Demoskopie – nicht so sehr als subjektive Entscheidungen, sondern als etwas Vorgefundenenes, schon Gegebenes, nur zu Erfragendes und allenfalls bei dieser Gelegenheit über Bewußtwerdung und Erklärung konkret Gewillkürtes und Verfügbares) ermittelt werden? Kann diese Ermittlung so geheim sein wie eine Wahlhandlung? Man denke an die weitgehende Notwendigkeit des „Interviewers“ und des „Volkszählers“, um wieder die analogen Figuren aus Statistik und Demoskopie heranzuziehen. Man denke auch an die Gefahr, daß individuelle Angaben und Verhältnisse bei der – noch so abstrakt

⁷⁶ S. nochmals Anm. 72, 73 und den Text hierzu.

gemeinten – Bekanntgabe der Ergebnisse durchschlagen⁷⁷. Man denke auch an die „Gefährlichkeit“ (und Gefährdetheit) des schriftlichen Materials, an die Notwendigkeit seiner sicheren Aufbewahrung.

Im Hintergrund aber tut sich der Konflikt mit der Persönlichkeitsphäre – je nach Umständen und Verständnis: der Privat- und Intimsphäre – auf. „Freiheit“ der Wahl schließt hierzulande die Freiheit der Wahlenthaltung ein. Wer davon Gebrauch macht, läßt die anderen entscheiden. Demoskopie kann überhaupt nur auf „Freiwillige“ zählen. Und ihre Ergebnisse müssen berücksichtigen oder jedenfalls danach bewertet werden, daß zwischen Aussagebereitschaft und Aussageinhalt ein tendenzieller Zusammenhang bestehen kann. Die Statistik kann nicht immer darauf verzichten, die Auskunftspflicht der Befragten in Anspruch zu nehmen⁷⁸. Wie ist in bezug auf soziale Indikatoren zu verfahren: kann generell oder je konkret dem Entscheidungselement (und also auch der „Abstimmungsfreiheit“) oder dem Ermittlungselement (und also der „Auskunftspflicht) der Vorzug gegeben werden? Wenn aber Letzteres: welche objektiven Schranken müssen dann gezogen werden? Worüber darf man nicht oder nur volens befragt werden? Und wenn solche Schranken zu beachten sind: macht das etwas aus für die Wirkungen des Ergebnisses?

Alle diese Fragen stellen sich im sozialpolitischen und -rechtlichen Raum mit ganz besonderer Schärfe. Die Notwendigkeit differenzierter Aussage läßt Unterschiede der Intelligenz und der Schulung rasch zu Buche schlagen. Die Briefwahl-Problematik der Heiminsassen wächst ins Ungemessene, wenn an die Stelle des Kreuzleins auf dem Wahlschein die Antworten auf einen Katalog von Fragen treten. Und die Intimsphäre ist in so sozial wichtigen Bereichen wie Krankheit, Erziehung usw. nur allzu häufig berührt.

Endlich ist die Frage nach adäquaten Formen des Rechtsschutzes zu stellen. Wahl- und Abstimmungsrecht im herkömmlichen demokratischen Sinn kennt grundsätzlich keine Auseinandersetzung über den Inhalt der Entscheidungshandlung. Vor der Entscheidungshandlung liegen die Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit von Vorschlägen, über die Zulassung zur Entscheidungshandlung. Hintennach kann darüber gestritten werden, ob der Entscheidungsprozeß ordnungsgemäß vor sich gegangen ist und ob Fehler die Rechtmäßigkeit der Gesamtentscheidung beeinträchtigen können. Bei der Erhebung sozialer Indikatoren dagegen kann eher auch der konkrete „Ermittlungsvorgang“ zum Gegenstand von Auseinandersetzungen werden. Neue Probleme für Geheimheit und Öffentlichkeit von Erhebungs- und Rechtsschutzverfahren erwachsen daraus ebenso wie für den Zusammenhang zwischen der Rechtmäßigkeit des konkreten Erhebungsvorgangs und dem Gesamtergebnis.

cc) Soziale Indikatoren und status passivus und negativus

Die bisherigen Überlegungen haben die Rolle des Bürgers in bezug auf die Gewinnung sozialer Indikatoren am Modell des demokratischen Wählers

⁷⁷ S. dazu § 12 StatG. S. a. Anm. 62.

⁷⁸ S. dazu §§ 10, 11 StatG.

orientiert. Aber auch ohne – und vielleicht gerade ohne – seine aktive Beteiligung kann die Entwicklung sozialer Indikatoren auf seine Rechts- und Interessensphäre zukommen. So können etwa soziale Indikatoren einen Angriff auf bestimmtes Eigentum vorbereiten, Ausbildungs- und Berufschancen steuern usw. Oder man denke an soziale Indikatoren über Stellung und Beliebtheit bestimmter Bevölkerungsgruppen (Unternehmer, Ausländer usw.) und den Konflikt mit dem Gleichheitssatz oder gar mit elementaren Rechten (wie dem Recht auf Leben unheilbar Kranker im Falle sozialer Indikatoren zum Euthanasieproblem). Wann müssen und können hier welche Abwehrmechanismen gegen Beeinträchtigungen einsetzen?

d) Soziale Indikatoren und die elementaren Werte der Rechtsgemeinschaft

Damit kommen die Überlegungen endlich aber zu der Frage: worauf dürfen sich soziale Indikatoren überhaupt beziehen? Was kann und darf gefragt und gewollt, festgestellt und bewertet werden? Die Frage kann nicht einfach wie bei Rechtsnormen⁷⁹ dahin beantwortet werden, daß soziale Indikatoren eben jeweils mit den Gesetzen oder – wenn die Erhebung durch Gesetz angeordnet ist – mit den dem Gesetz übergeordneten Normen (Grundgesetz über dem Bundesrecht, Bundesrecht über dem Landesrecht usw.) in Einklang stehen müssen. Als rechtspolitische Größen müssen soziale Indikatoren auch Veränderungen des Rechts in Betracht ziehen, ja gerade deren Bewertung bezwecken können. Und als Tatsachenfeststellungen müssen sie auch imstande sein, die Nichtübereinstimmung von Recht und Wirklichkeit – auch in Gestalt der Negation positiven Rechts durch einen mehr oder minder großen Teil der Rechtsgemeinschaft – zum Ausdruck zu bringen⁸⁰.

Die Gefahren, die damit verbunden sind, sind jedoch groß. Wie etwa, wenn ein beträchtlicher Teil der Rechtsgemeinschaft gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (im Sinne der Art. 18, 21 Abs. 2 GG) Stellung nähme? Oder was leicht vorstellbar wäre: was soll geschehen, wenn eine verbreitete unitaristische Tendenz die „Unabänderlichkeit“ des Bundesstaates (i. S. des Art. 20 Abs. 1 GG), der Gliederung des Bundes in Länder und der Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (Art. 79 Abs. 3 GG) in Frage stellt? Könnten nicht soziale Indikatoren trotz Art. 1 und 2 GG auf Zulassung der Euthanasie antragen? Schwer zu bewältigende Konflikte können sich auch auf außenpolitischem Gebiet ergeben, wenn durch soziale Indikatoren die Wiedervereinigung (s. die

⁷⁹ Hier zeigt sich wieder ähnliches wie schon unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzabgrenzung (und wie sich sonst vor allem im Zusammenhang mit der Planung ergibt). S. oben Anm. 72, 73, 76 und den Text hierzu.

⁸⁰ Einschlägige Probleme stellt die Ermittlung von kriminalpolitischen Dunkelziffern. Die Auseinandersetzung um die Reform des § 218 StGB hat wohl wie nichts vorher gezeigt, in welchem Maße Dunkelziffern zur Erosion einer Strafnorm führen können. Daß an anderer Stelle – z. B. bei der Diskussion um Probleme des Umweltschutzes oder der Wirtschaftskriminalität – der Hinweis auf Dunkelziffern eher zu verstärkter Aktivität der Strafverfolgungsbehörden führt, ist ein zusätzlicher Hinweis darauf, wie zwiespältige oder unterschiedliche Entwicklungen dann auch soziale Indikatoren auslösen können.

Präambel des Grundgesetzes), der internationale Friede (s. Art. 26 GG), die supranationalen oder internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik (s. Art. 24, 25, 59 GG), gewisse Bündnisse usw. abgelehnt würden.

Daß soziale Indikatoren – möglicherweise – unverbindlich sind, ist keine Abhilfe gegenüber diesen Problemen. Im Gegenteil. Gerade darin liegt eine zentrale Gefahr. Wenn und soweit sie unverbindlich sind, ist es zunächst schwer, ihnen mehr entgegenzutreten als einer „Meinung“ (Art. 5 GG). Aber einmal „erfragt“, sind soziale Indikatoren doch nicht mehr aus der Welt zu schaffen. Und Tendenzen anzugeben und anzulegen, ist ja das Minimum ihres Sinnes.

3. Soziale Indikatoren und Rechtsanwendung

Abschließend noch einige Überlegungen zum Verhältnis der sozialen Indikatoren zur Rechtsanwendung. Der Einfluß sozialer Indikatoren auf die Rechtsanwendung könnte nicht ausbleiben. Der Rechtsanwender könnte aus ihnen erfahren, wie die Rechtsnormen, die bisherige Anwendung der Rechtsnormen, Lücken einer Regelung oder ihrer Handhabung bewertet werden. Er wäre zur Ermittlung der Erwartungen, die aus der Rechtsgemeinschaft auf sein rechtsanwendendes Handeln gerichtet sind⁸¹, nicht mehr auf seine mehr oder weniger exakten und bewußten Vorurteile, persönlichen und konkreten Ermittlungen, auf die Literatur, auf die veröffentlichte Meinung usw. angewiesen. Daraus ergäbe sich aber auch schon, daß soziale Indikatoren maßgeblichen Einfluß auf die Rechtswirklichkeit hätten, je nach den Umständen gesetzlichen Regelungen weitgehend nahe kommen könnten.

Wie sich dieser Einfluß sozialer Indikatoren auf die Rechtsanwendung im einzelnen vollziehen könnte – in Sonderheit: wie sich diese Wege der Einflußnahme für das Sozialrecht darstellen –, kann hier nicht auseinandergelegt werden. Sicher ist, daß sich etwa Unterschiede ergäben zwischen der konkreten Rechtsanwendung durch den Verwaltungsfunktionär und der zentralen Steuerung der Rechtsanwendung (etwa durch Ministerien, im Sozialbereich aber auch durch die Absprachen der Verbände der Sozialversicherungsträger, der freien Wohlfahrtsorganisationen usw.) – schon deshalb, weil soziale Indikatoren der zentral steuernden Stelle in mehrfacher Hinsicht anders verfügbar sein werden als dem konkreten Rechtsanwender, aber auch deshalb, weil zwischen generell ermittelten Indikatoren und genereller Steuerung eine andere Beziehung besteht als zwischen jener und der konkreten Fallentscheidung –, zwischen der Rechtsanwendung im staatlichen und im Selbstverwaltungsbereich und vor allem zwischen der administrativen und der richterlichen Rechtsanwendung.

Dabei würde der weitestgehende und ehrlichste – vor allem auch methodisch bewußteste – Gebrauch sicher dort gemacht, wo der Rechtsanwender die Entscheidungen des Gesetzes generell oder konkret zu ergänzen, nachzuholen,

⁸¹ S. dazu etwa *Niklas Luhmann*, *Rechtsoziologie*, 2 Bde. 1972, Bd. 1 S. 27 ff.

den Entwicklungen anzupassen hat: im Bereich richterlicher Rechtsfortbildung⁸², insbesondere auch richterlicher Lückenfindung und -füllung⁸³ bei der primären oder sekundär kontrollierenden oder nachholenden Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen⁸⁴, wertausfüllungsbedürftigen Generalklauseln⁸⁵ und Ermessensnormen⁸⁶, vor allem aber bei der Konkretisierung verfassungsrechtlicher Maßstäbe bis hin zu Sozialstaatsprinzip und Gleichheitssatz. Gerade die Realisierung der „sozialen Gleichheit“ (Art. 3, 20, Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG)⁸⁷ durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung würde durch die Existenz sozialer Indikatoren über die gesellschaftlichen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit vor interessante Aufgaben und wohl auch ernste Krisen gestellt⁸⁸. Trifft es nämlich zu, daß Verfassungen das „bessere Ich“ einer Nation sind – oder doch sein sollen –⁸⁹, so kann dieses „bessere Ich“ dem aktuellen „Volkswillen“, der sich in sozialen Indikatoren ausdrückt, ebensowenig ausgeliefert werden wie etwa demoskopischen Ergebnissen⁹⁰ oder selbst dem förmlichen demokratischen Gesetz, das im Einklang mit der Verfassung zu halten ja gerade die Aufgabe der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle ist. Zeigt sich aber immer mehr, wie stark der Wind aktueller politischer Strömungen – zumal wenn er in der Richtung der Regierungspolitik weht – an den Mauern der Verfassungsgerichtsbarkeit rütteln kann⁹¹, so muß besorgt werden, daß auch

⁸² S. dazu für den sozialrechtlichen Bereich das umfassende Material in: „Rechtsfortbildung durch die sozialgerichtliche Rechtsprechung“ Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Band X, 1973.

⁸³ S. ergänzend zum Vorigen insbes. *Fritz Hauelsen*, Zum Schließen von Gesetzeslücken durch den Richter, in: „Sozialrecht und Sozialpolitik“, Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S. 193 ff.

⁸⁴ S. für das Sozialrecht etwa *Franz Schwankhart*, Der unbestimmte Rechtsbegriff im Gegensatz zum Ermessen, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 1971, S. 33 ff.

⁸⁵ S. a. *Wilhelm Weber*, Generalklauseln im Recht und soziale Gerechtigkeit, in: „Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß“, Festschrift für Wilfried Schreiber, 1969, S. 39 ff.

⁸⁶ S. a. *Walter Bogs*, Von der Freiheit durch das Gesetz. Bemerkungen über Ansprüche und Ermessensleistungen im Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit 18. Jhg. (1970) S. 1 ff.

⁸⁷ S. dazu und zum Folgenden – freilich noch ohne Berücksichtigung des Phänomens sozialer Indikatoren – *Hans F. Zacher*, Soziale Gleichheit, Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 93. (1968) S. 341 ff.

⁸⁸ Zum methodischen und praktischen Problem s. auch *Klaus-Jürgen Philippi*, Tatsachenfeststellung des Bundesverfassungsgerichts, Annales Universitatis Saraviensis Bd. 64, 1971.

⁸⁹ *Herbert Krüger*, Art. „Verfassung“, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. XI, 1961, S. 72 ff. (74): „Jede Verfassung ist der Versuch eines Volkes, sein besseres Ich gegen sich selbst darzustellen und durchzusetzen.“

⁹⁰ In etwa berührt sich das auch wieder mit dem Problem, daß Demoskopie, soziale Indikatoren usw. nicht zur Paralyse der Dialektik zwischen demokratischer Führung und demokratischer Basis-Entscheidung und -Legitimation führen darf. S. dazu auch den *Verfasser*, Freiheitliche Demokratie [Anm. 74], S. 16 ff. (insbes. S. 18). Zur sozialen Korrektur der Politik von der Verfassung her s. ferner den *Verfasser*, Soziale Gleichheit [Anm. 87].

⁹¹ Die Auseinandersetzung sowohl um den Grundvertrag als auch um das Hochschul-Urteil des *Bundesverfassungsgerichts* haben höchst bedenkliche Beispiele für diese Entwicklung gebracht.

soziale Indikatoren den Spielraum der Verfassungsentfaltung durch Normenkontrolle vermindern können.

Jenseits aller bewußten Einbeziehung sozialer Indikatoren in die Ermittlungs- und Argumentationsbasis der Rechtsfindung ist aber auch deren unreflektierter Einfluß auf die Haltung des Rechtsanwenders zu bedenken – auch und gerade da, wo dieser glaubt, keinen Spielraum zu haben, um die im Wege sozialer Indikatoren ermittelten Tatsachen und Wertungen zu berücksichtigen⁹².

Gerade die vorstehend aufgeworfenen Probleme aber zeigen wieder, welche Bedeutung der Frage zukommt, wer über die Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren disponiert. Diese Frage erhält hier von vorneherein einen besonderen Akzent; denn der Richter wird kaum imstande sein, die Entwicklung und Ermittlung sozialer Indikatoren zu steuern. Soziale Indikatoren sind generellen Charakters. Sache des Richters ist die konkrete Streitentscheidung. Und auch der normenkontrollierende und insofern generell entscheidende Verfassungsrichter übt eine spezifische, negative Funktion⁹³ aus. Die Kompetenz, soziale Indikatoren auf den Weg zu bringen, liegt, soweit nicht Sonderbehörden dafür geschaffen werden, in der Nähe von Gesetzgebung und Regierung. Soziale Indikatoren könnten, ja würden die Rollenverteilung zwischen Gesetzgebung und/oder Regierung einerseits und richterlicher Rechtsanwendung andererseits somit bedeutsam verändern. Soweit soziale Indikatoren auf die demokratisch verlässliche Erfragung des „Volkswillens abzielen, kann man darin eine „Demokratisierung“ der richterlichen Funktion, jedenfalls einen demokratischen Weg sehen, auf dem der Richter die Erwartungen der Rechtsgemeinschaft erfahren kann. Aber der plebiszitäre Vorsprung der Autorität, die diese „Volksbefragung“ initiieren kann, ist nicht zu verkennen. Und daß die Rechtsgemeinschaft – nicht nur in der Auseinandersetzung zwischen Richter, Gesetzgeber und administrativem Rechtsanwender, sondern gerade auch in der Auseinandersetzung zwischen dem Richter und dem Rechtsbewußtsein der Rechtsgemeinschaft – des kritischen und frei atmenden Richters bedarf, der aus seiner Rechtserfahrung heraus den politischen und gesellschaftlichen Anforderungen auch korrigierend entgegentritt, ist nicht weniger wahr⁹⁴. Diese Funktion aber wird durch soziale Indikatoren – offen oder verdeckt, bewußt oder unbewußt – vielleicht beschnitten. Während also auf der einen Seite

⁹² S. z. B. *Josef Esser*, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1970, s. a. *Martin Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, 1967, insbes. S. 157 ff., 177 ff.

⁹³ S. dazu insbes. zum engeren sozialrechtlichen Zusammenhang noch einmal *Hans F. Zacher*, Soziale Gleichheit [Anm. 87].

⁹⁴ Das gilt nicht – ja keineswegs – nur für den Verfassungsrichter, sondern gerade auch für den „Einzelfallrichter“, mag er nun imstande sein, ein über den Einzelfall hinaus wirkendes Präjudiz zu schaffen oder nicht. S. zur Notwendigkeit des aktiven Zusammenwirkens aller juristischen Rollen für eine gesunde Rechtsentwicklung gerade im Sozialrecht noch einmal *Hans F. Zacher*, Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht, Zeitschrift für Sozialreform 10. Jhg. (1965), S. 137 ff. = Die Sozialgerichtsbarkeit 12. Jhg. (1965) S. 69 ff.

soziale Indikatoren eine großartige Hilfe gerade auch für die richterliche Rechtsanwendung zu sein versprechen, können sie auf der anderen Seite den Beitrag, den der Richter für die ausgewogene Entwicklung des Rechts leisten kann und muß, verdrängen und verkümmern lassen.

Die Zusammenhänge mögen abschließend an einem Beispiel erläutert werden. Man denke etwa an die Funktionsverteilung in der Auseinandersetzung um die richtige generelle Interpretation und richtige konkrete Handhabung eines so intensiv in ökonomischen und sozialen Tatbeständen und Wertungen verstrickten Begriffs wie dem der Berufsunfähigkeit i. S. des § 1246 RVO. Welche Rolle spielen dabei jetzt der Versicherungsträger und sein Verband, die Sozialgerichtsbarkeit als langfristig interpretierende Institution und der konkret entscheidende Richter, der Anspruchssteller und diejenigen, die seine Interessen generell repräsentieren oder konkret im Prozeß vertreten, und schließlich das Schrifttum? Wie aber würde sich dieses Zusammenspiel verändern, würden sich die Wirkungsmöglichkeiten verlagern, wenn Elemente dieses Tatbestandes wie etwa die Gleichwertigkeit von Kenntnissen und Fähigkeiten, die Zumutbarkeit einer neuen Tätigkeit usw. der generalisierenden Aufhellung durch soziale Indikatoren unterstellt würden? Würden diese von seiten des Parlaments oder der Regierung initiiert, so ergäbe sich daraus eine Verlängerung des legislativen und gubernativen Einflusses weit über das bisherige Maß hinaus. Soweit unabhängige Behörden (im Sinne Statistischer Ämter) die sozialen Indikatoren entwickelten, kämen vollkommen neue Einflußfaktoren ins Spiel der Interpretation und Normanwendung. Wenn es etwa Sache der Bundesanstalt für Arbeit wäre, die arbeitsmarktlichen Seiten und Bedingungen der Berufsunfähigkeit durch soziale Indikatoren aufzuklären, so träte damit ein neuer Selbstverwaltungskörper in die Auseinandersetzung ein. Für den Renten-Interessenten ergäben die sozialen Indikatoren vielleicht a priori mehr Transparenz. Zugleich aber würde sein unmittelbarer Zugang zum Richter „gefiltert“. Soziale Indikatoren zu seinen Gunsten könnte er als einzelner überhaupt nicht produzieren oder provozieren. Nur soweit seine Interessen von einem hinreichend leistungsfähigen Verband (etwa Gewerkschaften) vertreten würden, hätte er einen Zugang zum Instrumentarium – mit allen Vor- und Nachteilen verbandlicher Mediatisierung. Die Verbände ihrerseits aber gewännen ein neues Instrument der Intervention im Rechtsanwendungssystem. Die Richter endlich könnten sich vermutlich viel eigene Ermittlung und Mutmaßung ersparen. Ebenso aber wäre ihnen der Umgriff eigener Ermittlung und eigener Interpretation von Normen und Sachverhalten – rechtlich oder rechtspsychisch, generell oder konkret – wesentlich beschnitten⁹⁵.

⁹⁵ S. zum Vorstehenden die eigentümlich anti-richterlichen und demoskopisch hoffnungsvollen Ausführungen von *Wolfgang Birke*, *Richterliche Rechtsanwendung und gesellschaftliche Auffassungen*, 1968. Er postuliert (S. 41 ff., insbesondere S. 45 ff.) die Durchschnittswertung als Maßstab zur Handhabung und Ausfüllung von Rechtsbegriffen. S. 51 ff. beschäftigt er sich mit den Schwierigkeiten, die Durchschnittswertung festzustellen. Dabei steht die Möglichkeit demoskopischer Befragungen im Vordergrund.

Alles in allem sind soziale Indikatoren Exempel des gesellschaftlichen Fortschritts: unvermeidliche Idee, nachdem sie einmal gedacht ist; unleugbare Verbesserung der Weisen gesellschaftlicher Kommunikation und Willensbildung; und gleichwohl gefährlich – voller Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit des Mißbrauchs und der Entartung.

Zusammenfassung:

- I. Zahlreiche politische Initiativen im nationalen, supranationalen und internationalen Rahmen zielen auf die Entwicklung sozialer Indikatoren.
- II. 1. Soziale Indikatoren sind eine Entwicklung der herkömmlichen Statistik über die Zählung a priori quantitativer Größen hinaus in Richtung auf die umfassende Ermittlung gesellschaftlicher Lebensbedingungen. Politisch sollen sie vor allem außer den Aufwendungen für eine Politik auch deren Bewertung und Erfolg messen und weitere Entscheidungen unmittelbar oder mittelbar steuern.
2. Systeme sozialer Indikatoren setzen die Vorgabe ihres generellen Zieles (z. B. Ermittlung des konventionellen Existenzminimums oder der optimalen Befindlichkeit einer Gesellschaft) voraus. Sie unterscheiden sich nach ihrem Maßnahmebezug und der Ebene, für die sie gelten sollen (z. B. kommunal). Sie werfen schwierige Fragen der Kompetenz und des Verfahrens auf. Elementar sind dabei die verschiedenen Rollen der jeweiligen politischen (internationalen, staatlichen, kommunalen, usw.), verbandlichen und sachverständigen (technischen, wissenschaftlichen; institutionellen, persönlichen) Träger, der individuellen Faktoren der Ermittlung (z. B. „Interviewer“), der Betroffenen und der Befragten.
3. Das aktuelle Interesse an sozialen Indikatoren entspringt vor allem den Bedürfnissen nach Rationalisierung von Diskussion und Entscheidung, Planung und Steuerung des Wandels, nach „Qualität des Lebens“ und Gesellschaftspolitik, nach Emanzipation und Partizipation.
- III. Das Interesse an sozialen Indikatoren konzentriert sich politisch und sachlich auf die Sozialpolitik, rechtlich also auf das Sozialrecht.

Gegen Endes dieses Abschnittes (S. 56 f.) schreibt er: „Mit der starken Hervorhebung der Repräsentativbefragungen soll diese Methode nicht als die einzig mögliche Methode zur Ermittlung der Durchschnittswertung hingestellt werden. Es ist anzunehmen, daß die Soziologie noch überzeugendere objektive Erkenntnismittel findet, sobald sich die Juristen in stärkerem Maße ihrer sachverständigen Hilfe bedienen. Angesichts des großen Aufschwunges, den die empirische Soziologie in den letzten Jahren genommen hat, darf man damit rechnen, daß sie vor die Notwendigkeit gestellt, dem Richter bald ähnlich exakte Ergebnisse liefern wird, wie es der Medizin bei der Feststellung des Blutalkoholgehalts oder bei der Vaterschaftsbestimmung gelungen ist. Die aus dem Gedanken der Rechtssicherheit hergeleiteten Bedenken gegen die Heranziehung der Durchschnittswertung verlieren damit an Gewicht.“ Abschließend (S. 59) heißt es dann: „Die Durchschnittswertung ist nach alledem ein angemessener, objektiv feststellbarer, ohne selbständige richterliche Wertung anwendbarer Maßstab, der zugleich der Forderung Rechnung trägt, daß alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat. Er verhindert wenigstens in den Fällen, in denen gesellschaftliche Auffassungen bestehen, daß der Richter der Versuchung zur Rechtsschöpfung erliegt, wenn gesetzliche Wertungen fehlen.“ – S. zur Problematik ferner in dem Zusammenhang des (zunehmend auch sozialpolitisch interpretierten) Themas des Verbraucherschutzes) auch *Gerhard Schrickler*, Unlauterer Wettbewerb und Schutz des Verbrauchers, *Estudios Jurídicos en Homenaje a Joaquin Garrigues*, 1971 S. 276 ff. (293 ff.) m. w. Nachw.

- IV. 1. Vorsorgliche rechtliche Erörterung ist notwendig, wegen des noch experimentellen Charakters aber schwierig. Hilfe gibt der Blick auf analoge Erscheinungen wie Statistik, Demoskopie, Partizipation, Planung und Informatik-Systeme.
2. (a) Rechts- und Verfassungsprobleme ergeben sich im Hinblick auf die demokratische und rechtsstaatliche Relevanz der Kompetenz zur politischen und zur technokratischen Verfügung über soziale Indikatoren und auf die Konkurrenz zwischen den herkömmlichen Verfahrensweisen der rechtsstaatlichen Demokratie und den Eigenarten der Entwicklung sozialer Indikatoren.
- (b) Der Anschein, die in Wahrheit unfaßbare Summe der von den Magistraten repräsentativer Demokratie zu treffenden und zu verantwortenden Entscheidungen, in Reihen aufzählbarer, rationaler Entscheidungen zerfallen zu können, stellt eine Gefahr für den Bestand der repräsentativen Demokratie dar.
- (c) Probleme ergeben sich auch aus der Notwendigkeit, die Grundgedanken etwa der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl, die verfassungsrechtliche Sicherung der Privat- und Intimsphäre und sonstige rechtlich anerkannte Individual- und Gruppeninteressen gegen die Gefahren zu schützen, die ihnen aus sozialen Indikatoren erwachsen können.
- (d) Grundwerte der Verfassung sind wie andere Rechtswerte durch soziale Indikatoren insofern eigentümlich bedroht, als ihr Meinungscharakter und Wirklichkeitsbezug schlichte Vorrangregeln, wie sie zwischen Rechtsnormen verschiedenen Ranges bestehen, ausschließt, soziale Indikatoren (in bezug z. B. auf Minderheiten, Euthanasie oder Außenpolitik) gleichwohl den Geltungsanspruch von Rechts- und Verfassungswerten zersetzen können.
3. Soziale Indikatoren können die Rechtsanwendung wesentlich beeinflussen. Vor allem bei der Ausübung von Ermessen und bei der Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe, insbesondere bei der Anwendung wertausfüllungsbedürftiger Generalklauseln oder realitätsoffener Begriffe (z. B. Berufsunfähigkeit), können sie große Bedeutung erlangen. Auch bei der Anwendung (scheinbar) direkt verstehend und anwendbaren Rechts werden sie die „Vorurteile“ von Rechtsanwendern und Entscheidungsbetroffenen mitbestimmen. In jedem Falle werden die individuellen Möglichkeiten der Rechtsanwendung verhindert und wird die Rechtsanwendung den Einflüssen derer ausgesetzt, die soziale Indikatoren anordnen, entwickeln und ermitteln.

Summary

- I. The development of social indicators (soziale Indikatoren) is intended by political initiatives at the national, supranational, and international level.
- II. 1. Social indicators represent a further development of traditional statistics beyond the compilation of a priori quantitative values toward a comprehensive ascertainment of social conditions of life. In addition to the determination of expenses for a certain policy, they are intended to measure its evaluation and success and to govern further decisions directly or indirectly.
2. Systems of social indicators presuppose the predetermination of their general aim (e. g. ascertaining the conventional minimum requirements for living or the optimum conditions of a society). They are to be distinguished in their reference to the measures to be taken and the level for which they are intended to be applied (e. g. the municipal level). Such systems involve difficult issues of competence and procedure. Fundamental in this regard are the different roles of the responsible political (international, national, municipal, etc.) units, social corporations and (technological, scientific, institutional, personnel) experts, of the individual factors of the ascertainment (e. g. "interviewer"), and of the persons who are affected or interviewed.

3. The acute interest in social indicators primarily results from the needs of rationalizing discussion and decision, of planning and control of change, from the needs of "quality of life" and social policy, of emancipation and participation.

III. The interest in social indicators politically and substantively is concentrated on social policy, i. e. from the legal point of view on social legislation.

IV. 1. Provident legal discussion is necessary, but difficult because of the still experimental character. Helpful is a look at analogous phenomena such as statistics, demographic inquiries, participation, planning, and information systems.

2. (a) Legal and constitutional problems result in respect of the democratic relevance and constitutional legitimacy of the authority politically and technocratically to make dispositions regarding social indicators, and in respect of the conflict between the traditional approaches of constitutional democracy and the peculiarities of the development of social indicator.

(b) A danger to the existence of representative democracy lies in the impression that the — in truth inconceivable — sum of decisions to be made and accounted for by the magistrates of the representative democracy may actually be divided into series of rational decisions capable of being enumerated.

(c) Problems also result from the necessity to protect such basic ideas as general and equal elections, the constitutional guarantee of privacy, and other legally recognized interests of individuals and groups against the dangers which may grow out of social indicators.

(d) Basic constitutional principles like other legal values are specifically threatened by social indicators to the extent that simple rules of precedence, as they exist between statutory provisions of different classes, are excluded since social indicators have opinion character and are related to the reality, but may nevertheless (e. g. in relation to minorities, euthanasia, or foreign policy) undermine the authority of legal and constitutional values.

3. Social indicator may have essential influence upon the application of the law. Primarily, they may attain great importance in the exercise of discretion and in the application of general legal concepts, in particular in the application of general clauses that require value-oriented judgments or of concepts open the reality (e. g. occupational disability). Also in the application of (seemingly) directly conceivable and applicable law they will substantially influence the 'prejudices' of those who apply the law and of those who are affected by decisions. In any case, the individual latitude in applying the law will decrease and the application of the law will be subjected to the influences of those who order, develop, and ascertain social indicators.