

ZEITSCHRIFT FÜR *Sozialreform*

HERAUSGEBER: PRÄSIDENT PROF. DR. ROHWER-KAHLMANN BREMEN

SCHRIFTLÉITUNG:

PROF. DR. ROHWER-KAHLMANN, BREMEN (AUFSATZE)

DR. WILHELM DOBBERNACK †, GENÉ (AUSLÄNDISCHE SOZIALPOLITIK)

HORST HEINKE, WIESBADEN (LITERARISCHE UMSCHAU, MATERIALIEN UND BERICHTE)

ANSCHRIFT DER SCHRIFTLÉITUNG: WIESBADEN, WILHELMSTRASSE 42

Inhaltsverzeichnis

1973

Zusammengestellt von
stud. jur. Stephan Rohwer-Kahlmann

DRUCK- UND VERLAGSHAUS CHMIELORZ·WIESBADEN

Autorenverzeichnis

	Seite		Seite
Adam , Senatspräsident a. D. Dr. Robert	215, 399, 632	Meierkamp , G.,	40
Apel , Staatssekretär Dr. Hans,	385	Mergler , O.,	493
Arendt , Bundesminister, Walter,	121, 292	Meurer , Dr. Anne,	65
Arndt , Prof. Dr. Erich,	1	Molitor , Prof. Dr. Bruno,	617
Binter , Sozialgerichtsdirektor a. D. Dr.,	343	Neumüller , Paul,	635, 715
Bogs , Prof. Dr. Walter,	511	Niederle ,	730
Bundesregierung , .. 103, 166, 242, 244, 293, 414, 661, 668		Nwe , Hla,	222
Casselmann , Dr.,	345	Peters , Dr. Horst,	445, 557
Dembrowski , Heinz,	500	Rohwer-Kahlmann , Prof. Dr. Harry,	33, 201, 335, 346
DGB ,	50, 122, 177	Rüfner , Prof. Dr. Wolfgang,	280, 565
Ertem , Mustafa,	275	Sandrock , Prof. Dr.,	441
Focke , Frau Dr.,	354, 425, 655	Sattler , W.,	32, 731
Friederichs , Helmut,	31	Schmidt , Sozialminister Dr.,	300
Fritze , Dr.,	401	Schrader , Wolfgang,	129
Füchtbauer , Prof. Dr.,	441	Schranz , Dr. Edgar,	219, 647
Genscher , Bundesminister H. D., .. 34, 283, 421		Schulte , Dipl. Soz. Wirt, Dr. jur.,	16, 193, 623
Gitter , Prof., Dr., Wolfgang,	525	Sozialpolitische Gesprächsrunde	367
Gleske , Dr. Leonhard,	321	Stier , Dr. jur. Günther,	257
Grömig , Dr. Ursula,	392	Töns , Hans,	467
Hirsch , Gerhard,	137	VdK ,	177
Horsmann ,	485	Vereinigung für Soziale Sicherheit , Genf, ..	27
Jahn , Bundesminister Dr. Gerhard, .. 407, 732		Wannagat , Prof. Dr. Georg,	509, 575
Jantz , Dr. Kurt,	539	Watermann , Dr.,	476
Krasney , Dr. jur. Otto Ernst,	681	Wertenbruch , Prof. Dr.,	441
Leibfried , Stephan,	692	Westphal , Staatssekretär,	286
Ludwig , Karl,	266	Wingen , Ministerialrat Dr. Max,	88
Marburger , Horst,	653	Wolffgramm , Dr. E.,	148, 207
		Wollenschläger , Dr. M.,	651
		Zacher , Prof. Dr. Hans,	585

Themenverzeichnis der Aufsätze einschließlich des Teiles „Ausländische Sozialpolitik“

	Seite		Seite
Arbeitskraft – Eine zeitgemäße Pflege der – des Häftlings im Strafvollzug, (Schrader),	129	Praktikerseminar – 6. – des Instituts für Sozialrecht der Ruhr-Universität Bochum	
Ausländische Sozialpolitik		Rechtsstaat – – oder zinsloses Moratorium für Staatsschuld, (Rohwer-Kahlmann),	201
Birma: Das System der Sozialen Sicherheit in – (Nwe),	222	Rentendynamik – Die – als Vorbild für das übrige Sozialrecht, (Jantz)	539
Mexiko: Änderungen in der Sozialen Sicherheit, (Vereinigung für Soziale Sicherheit),	27	Rentenniveau – Zur Sicherung des –, (Ludwig),	266
Österreich: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: 25jähriges Jubiläum, (Schrantz)	647	Rentenniveausicherung – Die Problematik der –, (Molitor),	617
Wie arbeitet die Krankenversicherung der Bauern in –, (Schrantz),	219	Rentenversicherung – Die Organisationsform der –, (Hirsch),	137
Türkei: Einführung eines Systems der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung für selbständige Erwerbstätige außerhalb der Landwirtschaft, (Ertem),	275	Schadensausgleich – Gedanken zum – im Zivilrecht und Strafrecht, (Gitter),	525
USA: Die Arbeitsunfallversicherung in den –, (Wolffgramm),	148, 207	Soziale Entschädigung – Die Abgrenzung von Unfallversicherung und –r –, (Rüfner),	565
Die bundesstaatliche Renten- und Krankenversicherung in den – unter Berücksichtigung der Ergänzungsgesetze zum „Social Security Act“ vom 1. Juli und 30. Oktober 1972, (Neumüller),	635, 715	Soziale Indikatoren – Zur Problematik der –n –, (Zacher),	585
Die freiwilligen Leistungen der Amerikaner im religiösen, sozialen und kulturellen Sektor, (Adam),	399	Soziale Sicherung – Zur –n – der Behinderten in der BRD, (Meurer),	65
Die illegalen Gastarbeiter in den –, (Adam),	632	Sozialer Bereich – Forderungen im – und psychischen Bereich, (Grömig),	392
Birma – Das System der Sozialen Sicherheit in –, (Nwe),	222	Soziales Gefälle – Die reichen und die armen Länder, (Adam),	215
Entschädigungsrecht – Ausgleich des immateriellen Schadens in einem sozialen –, (Krasney),	681	Sozialgesetzbuch – Das –, Kritik an Stiers Kritik, (Rohwer-Kahlmann)	335
Entwicklungshilfe – Zum Begriff „Aufgaben der –“, (Schulte),	623	Die finale Struktur sozialrechtlicher Leistungen und deren Problematik im Entwurf eines –es, (Stier),	257
Europa – Für ein soziales –, (Apel),	385	Sozialpolitik – Die Währungspolitik in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung und der Beitrag der Lohnpolitik, (Arndt),	1
Familienpolitik – Ergebnisse eines familienpolitischen Dialogs, (Wingen),	88	Sozialrecht – Neues Verfahrensrecht im –, (Ruhr-Universität),	441 ff.
Familienhilfe – – und gesetzliche Krankenversicherung, (Peters),	557	Die Rentendynamik als Vorbild für das übrige –, (Jantz),	539
Immaterieller Schaden – Ausgleich des – – in einem sozialen Entschädigungsrecht, (Krasney),	681	Sozialrechtliche Aspekte der gesetzlichen Krankenversicherung bei der Reform des § 218 StGB, (Bogs),	511
Institut für Sozialrecht der Ruhr-Universität Bochum	441 ff.	Sozialrechtliche Ausbildung – – und berufs begleitende Weiterbildung im akademischen Bereich und in der Praxis, (Wannagat),	575
Krankenversicherung – Sozialrechtliche Aspekte der gesetzlichen – bei der Reform des § 218 StGB, (Bogs),	511	Sozialrechtliche Leistungen – Die finale Struktur –r – und deren Problematik im Entwurf eines Sozialgesetzbuches, (Stier),	275
Lohnpolitik – Die Währungspolitik in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung und der Beitrag der –, (Arndt),	1	Stabilitätspolitik – Probleme der –, (Gleske),	321
Mexiko – Änderungen in der Sozialen Sicherheit, (Vereinigung für Soziale Sicherheit),	27	Stellenpolitik – – als Wissenschaftspolitik „Sozialrecht“ oder was sonst? (Leibfried),	692
Österreich – Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: 25jähriges Jubiläum, (Schrantz),	647	Strafrecht – Gedanken zum Schadensausgleich im Zivilrecht und –, (Gitter),	525
Wie arbeitet die Krankenversicherung der Bauern in –, (Schrantz),	219	Strafvollzug – Eine zeitgemäße Pflege der Arbeitskraft des Häftlings im –, (Schrader),	129
		Türkei – Einführung eines Systems der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung für selbständige Erwerbstätige	

	Seite
ge außerhalb der Landwirtschaft, (Ertem)	275
Unfallversicherung – Die Abgrenzung von – und Sozialer Entschädigung, (Rüfner), ..	565
USA – Die Arbeitsunfallversicherung in den –, (Wolffgramm), ..	148, 207
Die bundesstaatliche Renten- und Krankenversicherung in den – unter Berücksichtigung der Ergänzungsgesetze zum „Social Security Act“ vom 1. Juli und 30. Oktober 1972, (Neumüller),	635, 715
Die freiwilligen Leistungen der Amerikaner im religiösen, sozialen und kulturellen Sektor, (Adam), ..	399

	Seite
Die illegalen Gastarbeiter in den –, (Adam), ..	632
Verfahrensrecht – Neues – im Sozialrecht, (Ruhr-Universität), ..	441
Währungspolitik – Die – in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung und der Beitrag der Lohnpolitik, (Arndt), ..	1
Wirtschaftspolitik – Die Währungspolitik in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung und der Beitrag der Lohnpolitik, (Arndt), ..	1
Wissenschaftspolitik – Stellenpolitik als – „Sozialrecht“ oder was sonst? (Leibfried),	692
Zivilrecht – Gedanken zum Schadensausgleich im – und Strafrecht, (Gitter),	525

Literarische Umschau

	Seite
Allgemeine Staatslehre – Herzog (Friederichs), ..	31
Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – Becker (Binter), ..	343
Ausbildung – Sozialversicherungsrecht, Leitfaden für Theorie und –, Jäger, (Rohwer-Kahlmann), ..	33
Beratungsprobleme – Problembearbeitung, – Hilfen für Lebenskonflikte, ..	95, 153
Ersatzkassen – Die – der Krankenversicherung, Stolt/Vesper, (Marburger), ..	653
Europäisches Sozialrecht – Gissler (Wollenschläger), ..	651
Krankenversicherung – Die Ersatzkassen der –, Stolt/Vesper, (Marburger), ..	653
Von der – zur sozialen Vorsorge, Tomandl (Niederle), ..	730
Lebenskonflikte – Problembearbeitung, Beratungsprobleme, Hilfen für –, ..	95, 153
Meldeverfahren – Neues – in der Sozialversicherung, Pappai (Sattler), ..	32

	Seite
Praxis – Der Rechenhelfer für Prüfung und –, Volbers (Sattler), ..	731
Problembearbeitung – –, Beratungsprobleme, Hilfen für Lebenskonflikte, ..	95, 153
Prüfung – Der Rechenhelfer für – und Praxis, Volbers (Sattler), ..	731
Rechtsberatungsgesetz – Altenhoff/Busch/Kampmann (Casselmann) ..	345
Soziale Vorsorge – Von der Krankenversicherung zur –n –, Tomandl, (Niederle) 730	
Sozialgerichtsgesetz – Miesbach/Ankenbrank (Fritze) ..	401
Sozialgesetzbuch – Das neue –, (Rüfner) ..	280
Sozialversicherung – Neues Meldeverfahren in der –, Pappai (Sattler) ..	32
Sozialversicherungsrecht – –, Leitfaden für Theorie und Ausbildung, Jäger (Rohwer-Kahlmann) ..	33
Theorie – Sozialversicherungsrecht, Leitfaden für – und Ausbildung, Jäger (Rohwer-Kahlmann) ..	33

Materialien und Berichte

	Seite
Abtreibung – Zur Reform des § 218 StGB, 407	
Altersgrenze – Neue Vorschriften zur flexiblen –, ..	295
Alterssicherung – Stiftung für die – älterer Selbständiger ..	414
Altersversorgung – Gesetzentwurf zur Absicherung der betrieblichen –, ..	669
Ausbildung – – und Fortbildung von Fachkräften der Rehabilitation, ..	661
Ausbildungsförderung – Gesetzentwurf zur Verbesserung der –, ..	293
Berufsrichter – 4. Tagung der – des Bundessozialgerichts, (Meierkamp) ..	40
Bundes-Datenschutzgesetz – (Genscher)	34

	Seite
Bundesregierung – Entwurf eines Einführungsgesetzes zum StGB, Beschluß der –, 166	
Butterberg – Der –, ein stetes Ärgernis, (Rohwer-Kahlmann) ..	346
Daseinsvorsorge – Die individuelle Hilfe im System der –, (Focke) ..	655
DGB – Gesundheitspolitisches Programm des –, ..	50, 122, 177
Dienstrecht – Studienkommission zur Reform des öffentlichen –s, ..	421
Drogenbekämpfung – Die Bedeutung der Sozialarbeiter bei der –, (Westphal)	286
Ehe – Wichtiger Schritt zur Reform des – und Familienrechts, ..	363

	Seite
Erholungsheim – Ein Schmuckstück besonderer Art,	435
Europa – Europäische Universität, Errichtung eines europäischen Hochschulinstituts in Florenz,	48
Familie – Schwerpunkte der Arbeit für Jugend, – und Gesundheit, (Focke)	354
Familienrecht – Wichtiger Schritt zur Reform des Ehe- und -s,	363
Fortbildung – Aus- und – von Fachkräften der Rehabilitation,	661
Gesundheit – Schwerpunkte der Arbeit für Jugend, Familie und –, (Focke)	345
Gesundheitspolitik – Gesundheitspol. Programm des DGB,	50, 122, 177
Grundrecht – Soziales – auf eine gesunde Umwelt, (Genscher)	283
Heimarbeiter – Verbesserungen für Landwirte, – und freie Journalisten,	403
Heimerziehung – Drei-Stufen-Plan zur Reform der –, (Schmidt)	300
Reform der – in Hessen, 301, 371, 435, 736	736
Hilfswerk – – für behinderte Kinder,	176
Journalisten – Verbesserungen für Landwirte, Heimarbeiter und freie	403
Jugend – Schwerpunkte der Arbeit für –, Familie und Gesundheit, (Focke)	345
Jugendarbeitsschutz – Reform des -es, (Arendt)	292
Jugendhilfe – Grundsätzliche Fragen der –	425
Kassenärztliche/Kassenzahnärztliche Versorgung – Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherstellung der –n/–n,	170
Kinder – Hilfswerk für behinderte –,	176
Kindergartenplätze – Baden-Württemberg mit –n an der Spitze aller Bundesländer	176
Kostensteigerung – –en setzen sich fort ..	174
Krankenhauspflegesätze – Verordnung zur Regelung der –,	244
Krankenversicherung – Vorschlag zu einer Neuordnung der – der Rentner,	249
Zahlenbericht der privaten –,	672
Zur sozialeh –, (Arendt),	121
Krankheitsfrüherkennung – – sichert längeres Leben,	416
Kriegsopfer – Leistungsverbesserungen für –,	245
Landwirte – Verbesserungen für –, Heimarbeiter und freie Journalisten,	403
Leprosen – Nordrhein-Westfalen beschließt Stiftung zur Förderung der –,	248
Obdachlose – Soziale Lage der –n in Hessen wird verbessert,	46
Ortskrankenkasse – Verlag der –n beging 25jähriges Jubiläum,	671

	Seite
Rauschmittelmißbrauch – Bayrisches Arbeitsministerium verstärkt Aufklärungsaktion gegen den –,	247
Regierungserklärung – – des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 18. 1. 73	103
Rehabilitation – Aus der Arbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft für –,	253
Aus- und Fortbildung von Fachkräften der –,	661
Schwerbeschädigtenrecht – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des –, ..	377
Selbständige – Stiftung für die Alterssicherung älterer –r,	414
Sozialarbeiter – Die Bedeutung der – bei der Drogenbekämpfung,	286
Soziale Krankenversicherung – Zur –n – (Arendt)	121
Soziale Lage – – der Obdachlosen in Hessen wird verbessert,	46
Sozialgerichtsverband – 5. Bundestagung des Deutschen –es in Nürnberg,	181
Sozialhilfeempfänger – Leichte Zunahme der Zahl der –,	434
Sozialpolitik – Sozialpolitisches Schwerpunktprogramm des VdK Deutschland, ..	177
Sozialpolitische Gesprächsrunde – Gemeinsames Komunique der –n –,	367
Sozialrecht – Neues Verfahrensrecht im –, (Ruhr-Universität)	441
Staatshaftungsrecht – Reform des –s, (Jahn)	732
Strafgesetzbuch – Entwurf eines Einführungsgesetzes zum StGB,	166
Strafrecht – Zur Reform des § 218 StGB, ..	407
Tagungen – 5. Bundes- des Deutschen Sozialgerichtsverbandes in Nürnberg,	191
Vierte Tagung – der Berufsrichter des Bundessozialgerichts, (Meierkamp)	40
Umwelt – Soziales Grundrecht auf eine gesunde –, (Genscher)	283
Unfallverhütungsbericht – Neuer –,	668
– 1971 der Bundesregierung,	242
Universität – Europäische –, Errichtung eines europäischen Hochschulinstitutes in Florenz,	48
6. Praktikerseminar des Institutes für Sozialrecht an der Ruhr-Universität Bochum, Ruhr-Universität Bochum,	441 64
VdK – Erholungsheim, Ein Schmuckstück besonderer Art,	435
Sozialpolitisches Schwerpunktprogramm des – Deutschland,	177
Verfahrensrecht – Neues – im Sozialrecht, (Ruhr-Universität)	441

Personale

Seite

Rohwer-Kahlmann, Prof. Dr. Harry – 65 Jahre,	509
---	-----

Die Messung sozialen Glücks

Zur Problematik der sozialen Indikatoren

Von Hans F. Zacher

Der Jubilar, dem diese Festschrift zugedacht ist, zählt seit Jahrzehnten zu den namhaftesten Interpreten nicht nur des deutschen Sozialrechts, sondern auch und gerade seiner gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen, Entsprechungen und Konsequenzen. Darum erscheint es angebracht, ihm einen Beitrag zu widmen, der in diese allgemeineren Zusammenhänge auszugreifen sucht, in die gerade *Harry Rohwer-Kahlmann* seinen sozialrechtlich erfahrenen Blick immer wieder richtet.

Dabei geht es hier nicht unmittelbar darum, einen materialen Zustand oder Prozeß unserer Gesellschaft zu erörtern. Vielmehr geht es um eine neuartige Methode, die Zustände und Prozesse in der Gesellschaft wahrzunehmen und darzustellen. Daß soziale Zustände und Prozesse mit der gesetzgebenden Gestaltung und anwendenden Verwirklichung des *Sozialrechts* vielfältig und eng zusammenhängen, braucht nicht betont zu werden. Daß dabei soziale Tatbestände und Entwicklungen aber angesichts ihrer Verflochtenheit und häufig auch Gestaltchwäche nur so wirken, wie sie gesehen und artikuliert werden, ist jedoch kaum weniger bedeutsam. Daraus erwächst die sozialrechtliche Relevanz der Instrumente sozialer Diagnose und der Formulierung ihrer Fragen und Antworten. Das spezielle Instrumentarium, von dem hier die Rede sein soll, hört auf den Namen „soziale Indikatoren“.

I. 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 aus¹⁾. Und wer in allgemeineren Wörterbüchern sucht, wird zwar unter dem Stich-

¹⁾ Siehe z. B. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1956–1968 (insbesondere auch den Registerband, 1968).

wort „Indikator“ fündig, aber doch nur in so spezifischen 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 anzeigt²⁾. Das entspricht auch dem komplexen lateinischen Ursprung, der zudem mit dem möglichen Sinn des Wortes indicare als „den Wert einer Sache bestimmen“³⁾, einen spezifischen Akzent angibt, der gerade für die „social indicators“ von Interesse ist. Doch damit genug der Philologie!

„Soziale Indikatoren“ sollen also soziale Sachverhalte (im weitesten Sinne) anzeigen. Sie sollen soziale Tatbestände und Wertungen in Maßgrößen ausdrücken und so die Vergleichszusammenhänge faßbar machen⁴⁾. 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 sollen 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, sondern über Wünsche und Bedarfe und ihre wirkliche Befriedigung 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 — um den mittlerweile schon klassischen Bericht einer US-Arbeitsgruppe mit dem Titel „Toward a Social Report“⁵⁾ — zu übersetzen: Ein sozialer Indikator kann als eine Statistik von direktem normativem 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

²⁾ The concise Oxford Dictionary, 4th Edition (o. J.), S. 607: 'Person, thing, that points out.'

³⁾ Siehe im einzelnen zu den verschiedenen Ableitungen und Bedeutungen z. B. Friedrich Adolph Heinichen, Lateinisch-deutsches Schulwörterbuch, 4. Aufl. 1881, S. 419.

⁴⁾ Siehe 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. — Der Verfasser möchte sich an dieser Stelle genereller Hinweise zum Material über Soziale Indikatoren aber auch der Dankesschuld entledigen, die er gegenüber Elisabeth Liefmann-Keil empfindet. In Gesprächen mit ihr hat er die ersten Hinweise auf die allgemeine und sozialpolitische Problematik der social indicators und auf den fortgeschrittenen Diskussionsstand des westlichen Auslandes in dieser Frage bekommen.

⁵⁾ 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 ebenda.

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 vor. Die führenden Länder in den Bemühungen um soziale Indikatoren sind wohl die Vereinigten Staaten, Kanada, Großbritannien, Frankreich und jüngst auch Schweden. Weltweit wirksamste Grundlage der weiteren Diskussion war der 1969 vorgelegte Bericht einer Expertenkommission, die von der US-Regierung eingesetzt worden war: „Toward a Social Report“⁶⁾. Aufgegriffen wurde die Problematik mittlerweile vor allem von der OECD, für deren vergleichendes und kooperationsvermittelndes Wirken soziale Indikatoren denn in der Tat eine überaus nützliche Plattform abgeben könnten. Als erstes Ergebnis ihrer Arbeiten hat sie nun eine Liste „sozialer Betreffe“ vorgelegt, auf die sich soziale Indikatoren beziehen können⁷⁾.

In der Tat scheint die *Auswahl*, Differenzierung und Formulierung möglicherweise *betroffener Sozialbereiche* die primäre Arbeit zu sein, die nicht nur den Unterschied von den herkömmlichen Statistiken, volkswirtschaftlichen Rechnungen usw. deutlich zeigt, sondern auch die Weichen für alle weiteren Entwicklungen und Wirkungen sozialer Indikatoren stellt. So ist z. B. in „Toward a Social Report“ folgendes grobes Rastersystem zugrundegelegt: 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 OECD 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 Partizipation⁸⁾. Um ein Beispiel zu geben, wie diese Überschriften konkretisiert werden, sei hier der Bereich von „Sicherheit und Rechtspflege“ herausgegriffen. Der Abschnitt weist folgende Gliederungen auf:

- Gewaltverbrechen und Beunruhigung der individuellen Existenz
 - — betreffend Personen

⁶⁾ Siehe Anm 5.

⁷⁾ List of Social Concerns – Common to most OECD Countries, The OECD Social Indicator Development Programme, 1, 1973.

⁸⁾ A. a. O., S. 14 ff. Die Übersetzung ist notwendigerweise frei.

- — 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.

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 irgendeinem 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 leicht alle potentiellen Elemente in einem *perpetuum mobile* von Prämissen und Konsequenzen unfaßbar werden.

Nicht weniger entmutigende Probleme stellen sich, wenn 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, was letztlich Quantifizierung der Qualität — anders ausgedrückt: *Gewichtung* — voraussetzt. Um soziale Indikatoren so zu entwickeln, daß aus ihnen politische Konsequenzen möglichst unmittelbar abgelesen werden können, ist aber nicht nur das 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 Erfolges⁹⁾.

Zu differenzieren ist ferner 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 Dimensionen¹⁰⁾.

⁹⁾ Einen guten Einblick in solche Probleme gibt etwa H. H. Koelle, Ansätze für ein praktisches, zielorientiertes Modell der gegenwärtigen Gesellschaft, Analysen und Prognosen, Heft 22, September 1972, S. 22 ff., Heft 23, September 1972, S. 23 ff.

¹⁰⁾ Nur am Rande kann hier die große Bedeutung erwähnt werden, die der Entwicklung brauchbarer sozialer Indikatoren für die Problematik der Entwicklungshilfe und überhaupt der Beziehungen zwischen Ländern höheren und niedrigeren Entwicklungsgrades zukommt. Siehe zu der Unzulänglichkeit der vorhandenen Messungsmethoden, für die Probleme der Entwicklungsländer etwa Jonathan Levin, Zur Messung der Staatsfähigkeit, Finanzierung und Entwicklung, 9. Jhg. (1972), Heft 3, S. 14 ff.; V. C. Nwaneri, Kriterien zur Einkommensverteilung

Schließlich aber erwachsen die heillosen *Probleme der Kompetenz und des Verfahrens*: von wem und in Auseinandersetzung mit wem sollen soziale Indikatoren kategorial — man könnte sagen: als Fragen — entwickelt, real — im Sinne von Antworten — ermittelt und — als Maßstäbe interpretiert werden?¹¹⁾ Dabei ergibt sich wiederum eine verwirrende Kombinatorik. Diese erwächst zunächst schon aus der Vielzahl der skizzierten Ebenen, aus denen 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) oder besonders 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. Alles das sind offene Fragen. Dieses Maß von Ungeklärtheit gibt der Befassung mit sozialen Indikatoren einen Zug von science fiction.

für die Analyse von Entwicklungsprojekten, a. a. O., 10. Jhg. (1973), Heft 1, S. 12 ff. — Siehe darüber hinaus zu dem Gedanken, soziale Indikatoren auch zur Rationalisierung und Stabilisierung der Politik in den Entwicklungsländern zu nutzen, z. B. Irving S. Friedmann, 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 Wertskala leicht verständlich und in der Kultur des jeweiligen Landes fest begründet sein.“

¹¹⁾ Siehe zu der sachlich in gewisser Hinsicht parallelen, aber weitaus spezielleren Diskussion um wirtschaftspolitische Regelmechanismen das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium 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.

3. Das Interesse an „sozialen Indikatoren“

Soziale Indikatoren sind zunächst also vor allem Idee. Die Quantifizierung des Qualitativen und die Vergleichung des Ungleichem hat allzuviel 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, mitunter auch eine politische Konjunktur der sozialen Indikatoren aufkommen lassen — deren erste Aufwallungen freilich vorüber zu sein scheinen —. 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*¹²⁾ Theorie der mittleren optimalen Herausforderung als Grundlage der Kultur — davon sprechen, daß die gegenwärtige Spannungslage zwischen Mangel und Überfluß, zwischen Beharrung und Wandel der Strukturen, Techniken und Wertungen, zwischen Gegensätzen und Friedensbedürfnis auf den verschiedensten nationalen und internationalen Ebenen menschlicher Gesellschaft ein Bedürfnis nach Kommunikation und Planung entstehen hat 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 einerseits 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 Gliedereinheiten¹³⁾. Ihren in mannigfacher Hinsicht „harten Kern“ bildet die Finanzplanung. Und doch liegt es nur zu nahe, zur Entwicklungs- und Aufgabenplanung auszugreifen¹⁴⁾. Sie aber läßt möglichst umfassende Systeme vergleichbarer operativer Größen für soziales Sein und Sollen dringend wünschen. Nicht zufällig wurde deshalb der vergleichsweise überschaubare Bereich kommunaler

¹²⁾ Siehe 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).

¹³⁾ Siehe statt aller anderen: Joseph H. Kaiser (Herausgeber), *Planung I–VI, 1965–1972; „Regierungsprogramme und Regierungspläne“*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51, 1972.

¹⁴⁾ Siehe z. B. aus jüngerer Zeit: Rainer Wahl, *Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung*, *Der Staat*, 11. Bd. (1972), S. 459 ff.; Volker Schmidt, *Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung*, *Die Verwaltung*, Bd. 6 (1973), S. 1 ff.

Entwicklungsplanung zu einem der hoffnungsvollsten Experimentierfelder der Arbeit mit sozialen Indikatoren¹⁵⁾.

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 steuern¹⁶⁾.

Einen wesentlichen Impuls aber bezieht die Entwicklung der sozialen Indikatoren aus Rede und Denkvorstellung von der „Qualität des Lebens“¹⁷⁾. Sie ist 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 um so 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 Wertkonsense zu einigen. „Lebensqualität“ postuliert nun neue Konsense über Welt und Mensch, ohne sie produzieren zu können¹⁸⁾. Und auch in dieser Verlegenheit erscheinen soziale Indikatoren als ein Weg, um das Defizit der Konsense zu überwinden oder zu verschleiern. 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 ökologischen¹⁹⁾.

Eng mit der Rede von der „Qualität des Lebens“ hängt der gesellschaftspolitische Aufbruch der Zeit zusammen, der den Staat auf vielfältige Weise in Lebensbereiche und -bedingungen des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen, Schichten und Organisationen hineinholen will, die nicht

¹⁵⁾ Siehe z. B. Rainer Mackensen und Wolfram Eckert, Zur Messung der Attraktivität von Großstädten, Analysen und Prognosen, Heft 11, September 1970, S. 10 ff.; Rainer Mackensen, Attraktivität der Großstadt — ein Sozialindikator, Analysen und Prognosen, Heft 16, Juli 1971, S. 17 ff.

¹⁶⁾ Siehe dazu z. B. 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).

¹⁷⁾ Siehe Zapf, a. a. O. [Anm. 4]. Siehe z. B. auch H. H. Koelle, Ein Zielfindungsexperiment über die Qualität des Lebens, Analysen und Prognosen, November 1972, S. 15 ff.

¹⁸⁾ Siehe zum Problem etwa Ernst-Wolfgang Böckenförde, Qualität des Lebens — Aufgabe und Verantwortung des Staates? Die neue Gesellschaft, 20. Jhg. (1973), S. 261 ff.

¹⁹⁾ Siehe Raymond A. Bauer, Soziale Indikatoren, in: Stanford Anderson (Herausgeber), Die Zukunft der menschlichen Umwelt. Arbeiten in einer Gesellschaft mit besserer Sozialstatistik, 1971, S. 217 ff. mit Diskussion über das Thema (S. 231 ff.).

die Einfachheit ökonomischer Motive, Daten, Abläufe und Wertungen an sich haben²⁰). „Gesellschaftspolitik“ ist ein Name für eine unbegrenzte Vielzahl von Problemen und Konflikten, Gegebenheiten und Möglichkeiten, Konsensen, Dissensen und Entscheidungen²¹). Und auch dieses Dickicht schreit danach, durch soziale Indikatoren — soviel auch immer — gelichtet zu werden²²). Extrem pointiert wird die Entwicklung dadurch, daß sich die westlichen Gesellschaften in einer Art negativen Konsenses mehr und mehr auf die Fragwürdigkeit, wenn nicht den Unwert wirtschaftlichen Wachstums einstellen²³) — ja mehr noch: sich auch jenseits des Ökonomischen des Maßstabes der Leistung entäußern²⁴). Damit werden gewiß notwendige Revisionen vollzogen²⁵). 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“²⁶). Ein auf Selbstbestimmung 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, maximal²⁷) — ungeachtet der Gefahr, daß der umfassende und stetige Einfluß aller auf die Angelegenheiten aller primär Heteronomie, nicht dagegen Autonomie bedeutet²⁸). Sowohl die — exemplarisch als „Bürgerinitiativen“ bekannten — freien partizipatorischen

²⁰) Siehe zu den wichtigsten Zusammenhängen etwa Klaus Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung, 1971.

²¹) Siehe auch Bernhard Külpe, Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß, Festschrift für Wilfried Schreiber, 1969, S. 87 ff.

²²) Siehe z. B. H. H. 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.

²³) Das ist eine der Schwierigkeiten, vor der auch Auslegung und Anwendung der Zielangabe „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“ in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft stehen. Siehe 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.

²⁴) Siehe z. B. Bertrand de Jouvenel, Jenseits der Leistungsgesellschaft, 2. (deutsche) Auflage 1972; Helmut Schoeck, Ist Leistung unanständig? 4. Aufl. 1972.

²⁵) Exemplarisch: Carl Amery, Das Ende der Vorsehung, 1972.

²⁶) Siehe zum Phänomen etwa Klaus Landfried, „Emanzipation“ durch „Partizipation“, Betrachtungen über Motivation, Erwartungshorizont und Prämissen eines Axioms, Civitas (Jahrbuch für Sozialwissenschaften), Bd. XI (1972).

²⁷) Siehe dazu etwa Fritz Wilhelm Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970.

²⁸) Siehe 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.

Prozesse²⁹⁾ als auch der eklektische, partikular wirkungsvolle und hilfreiche, aber auch unheimliche und insgesamt jedenfalls unzulängliche Zugriff der Demoskopie³⁰⁾ 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 Ungefragtheit des Unartikulierten und so letztlich gegen die Entscheidung durch Unterlassen. Insofern trifft die Idee sozialer Indikatoren ein Defizit, das — bei vielen Unterschieden im einzelnen — allen herkömmlichen Formen demokratischer Willensbildung gemeinsam zu sein scheint: als ein System, das kraft Eigengesetzlichkeit das Netz der „eigentlich“ zu stellenden Fragen permanent so dicht und so weit als möglich erhält und damit den Einfluß derer, denen dadurch Antworten (erst) ermöglicht werden, permanent maximiert. Endlich könnte man von sozialen Indikatoren auch eine Korrektur der massiven 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 Bezugsfelder des Interesses an sozialen Indikatoren, daß die moderne Gesellschaft hier vor eine Aufgabe gestellt ist, die anzugehen sie nicht vermeiden kann und darf.

II. Soziale Indikatoren und Sozialpolitik

Die Gründe, die trotz aller Unklarheiten und Schwierigkeiten die Nachfrage nach sozialen Indikatoren so verständlich erscheinen lassen, gelten

²⁹⁾ Siehe z. B. Ralf 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., 53 ff. Speziell zur Querverbindung Lebensqualität – Umweltschutz – Partizipation: Michael Zöller, Demokratisierung, Kommunikation und Kontrolle, in: Burkhard Wellmann (Herausgeber), Die Umweltrevolte, 1972.

³⁰⁾ Siehe zu den hier anzusprechenden Problemen der Demoskopie statt aller anderen: 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 siehe grundsätzlich dort.

für den Bereich der Sozialpolitik — und damit auch des Sozialrechts — in ganz besonderem Maße³¹⁾. *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 je partikularer Interessen und ihrer konkreten Berücksichtigung so groß und sind Korrekture im Sinne umfassender Prinzipien, Systeme und Theorien so schwach. Kaum irgendwo fehlt es so an durchgreifender Rationalisierung. Auch die gegenständiglich kompetente Wissenschaft — Sozial- und Rechtswissenschaft — fügt sich weithin dem Primat des historisch Konkreten, Partikularen, Eklektischen und Exemplarischen³²⁾. 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 ergibt³³⁾.

Aber auch die Verbindungslinie zwischen „Lebensqualität“ und sozialen Indikatoren macht den besonderen Zusammenhang zur Sozialpolitik deutlich³⁴⁾. „Lebensqualität“ ist im modernen Gemeinwesen ohne das Instrumentarium der Sozialpolitik — insbesondere ohne soziale Sicherung — undenkbar. Aber gerade 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 Umverteilung³⁵⁾. 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

³¹⁾ Auf die große Bedeutung, die der Entwicklung von sozialen Indikatoren für die trans- und internationale Dimension einer – im weitesten Sinne verstandenen – Sozialpolitik, insbes. der Entwicklungspolitik, zukommen könnte, kann hier nur noch einmal hingewiesen werden. Siehe dazu schon oben Anm. 10.

³²⁾ Siehe zuletzt umfassend zu diesen Fragen: Gerhard Kleinhenz, *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik*, 1970.

³³⁾ Das Vorstehende hat der Verfasser in verschiedenen Zusammenhängen vor allem in folgenden Abhandlungen anzuvisieren versucht: Bestimmungsgründe der Sozialpolitik, *Die neue Ordnung*, 26. Jhg. (1972), 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. Zur Situation des Sozialrechts s. a. schon früher: *Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht*, *Zeitschrift für Sozialreform*, 10. Jhg. (1965), S. 137 ff. = *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 12. Jhg. (1965), S. 69 ff.

³⁴⁾ Siehe dazu auch Georg Wannagat, *Soziale Sicherheit, Wirtschaftspolitik, Lebensqualität*, *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 19. Jhg. (1972), S. 421 ff.

³⁵⁾ Siehe gerade auch dazu noch einmal die Hinweise in Anm. 33.

Denken über die sozialen Bedingungen von Gesundheit und Krankheit³⁶⁾ auch scheinbare Axiome der sozialen Sicherung gegen Krankheit in Frage stellen. Und Bildung als Chance hoher Lebensqualität gibt nicht nur der Bildungspolitik, sondern gerade auch den ausbildungs- und berufsbildungspolitischen Elementen sozialer Leistungssysteme neue Bezugspunkte und Aufgaben³⁷⁾. In eher konventioneller Terminologie läßt sich Gleiches durch den Hinweis auf den Zusammenhang zwischen sozialen Indikatoren, Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik³⁸⁾ sagen.

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 vernachlässigt — wird unheilvoll verstärkt durch den monetären und sonstige quantitativen Charakter sozialer Planung⁴⁰⁾, Rechnungslegung⁴¹⁾ und sonstiger Information⁴²⁾. Auch sozialpolitischer Einsatz und sozialpolitischer Erfolg werden eben in dem Aufwand an Geld und Geldeswert, durch die

³⁶⁾ Siehe 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. Siehe aber auch Edgar Heim, *Das Verhalten des Menschen in der Krankheit*, Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 171 vom 26. Juni 1973, S. 35 f.

³⁷⁾ Siehe unter diesen Gesichtspunkten etwa die völlig unzulänglichen quantitativen Informationen unter den Stichworten „Lebensniveau“ und „Unterrichtswesen“ im Jahrbuch 1972 der Sozialstatistik des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, S. 255 ff., 273 ff. — Primär quantitativ auch — wenngleich entschieden gehaltvoller — der Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht) (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/403).

³⁸⁾ Hans Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, 2. Aufl. 1971.

³⁹⁾ Siehe z. B. Peter Häberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 30 (1972), S. 43 ff.; „Freiheit und Bindung im Recht der sozialen Sicherheit“, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. IX, 1972. — In der modernen Doktrin der sozialen Arbeit freilich wird der emanzipatorische und partizipatorische Aspekt nicht selten überzeichnet (was auch der Freistellung eines „für den Schreibischen“ ausgebildeten Nachwuchses der Sozialarbeit — und ihrer Lehrer — von den anstrengenderen Aufgaben effektiver sozialer Arbeit dient). Siehe der Tendenz nach weithin in dieser Richtung (als ein Beispiel aus jüngster Zeit): Hans-Uwe Otto und Siegfried Schneider (Herausgeber), *Gesellschaft und Perspektiven der Sozialarbeit*, 2 Bde. 1973.

⁴⁰⁾ Siehe etwa die — für sich nützliche — aber doch extrem quantitativ orientierte Ausarbeitung: „Sozialbudget — Sozialplanung“, Gutachten eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, 1971.

⁴¹⁾ Projekt und Bericht zugleich sind die „Sozialberichte“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (zuletzt: „Sozialbericht 1972“), 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 (siehe die Sozialberichte). Die Berichte 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 Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften“ nach Art. 122 des Vertrages von Rom, Februar 1973) sind eher beschreibender Natur, aber primär Rechts- und Maßnahme-orientiert, ergänzt ebenfalls durch Zahlen über unmittelbar quantitative Daten.

⁴²⁾ Extrem quantitativ orientiert z. B. Jahrbuch 1972 der Sozialstatistik des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften.

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.

Als wohl eindruckvollster Beweis für die Unzulänglichkeit der überkommenen Methoden der Planung, Darstellung und Bewertung der sozialen Probleme und Politik können die verdienstlichen Arbeiten von *Franz-Xaver Kaufmann* über „Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem“⁴³⁾ gelten. Sie haben ein recht bedenkliches Mißverhältnis zwischen dem juristischen, administrativen und finanziellen Aufwand, der in der Bundesrepublik für die soziale Sicherheit getrieben wird, und dem Erfolg, bei den Betroffenen die Überzeugung von Sicherheit und Gerechtigkeit zu erzeugen, zutage gefördert. Seine Materialien⁴⁴⁾ weisen Methoden aus, die sozialen Indikatoren doch recht nahe kommen. Darüber, ob soziale Sicherheit bei den Adressaten der Systeme sozialer Sicherung wirklich erreicht wird, geben eben weder die Gesetze, die sie regeln, noch die Aufwendungen, die für die Leistungen getätigt werden, unmittelbar und verläßlich Auskunft.

Oder um noch ein anderes Problem zu nennen, dessen übliche Darstellungen der Verbesserung dringend bedürften: die Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen. Sie sagen etwa nichts aus über das Potential an ausländischen Arbeitnehmern, die noch nicht oder nicht mehr da sind, über Arbeitsplätze, die auf überbeschäftigte Beschäftigte aufgeteilt sind, und über Arbeitslosigkeit, die durch die Unterbeschäftigung Beschäftigter verdeckt wird, über prinzipiell Arbeitsinteressierte, die Beschäftigung nur zu den generell gegebenen Bedingungen (etwa hinsichtlich der Voll-Arbeitszeit) ablehnen (müssen), über die Vertauschbarkeit von schulischer Ausbildung und Erwerbstätigkeit usw.⁴⁵⁾ Niemand wird die Notwendigkeit griffiger, robuster Arbeitslosenziffern für die alltägliche beschäftigungspolitische Arbeit leugnen. Aber das Risiko, aus ihnen falsche Konsequenzen zu ziehen, ist doch bedenklich hoch.

Alles in allem ist so verständlich, wenn etwa die Europäische Wohlfahrtsministerkonferenz vom August 1972⁴⁶⁾ u. a. folgendes beschlossen hat:

„Verfahrens- und Forschungsstudien ... sollen Schritt für Schritt ein besseres Verständnis der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachs-

⁴³⁾ Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 1970.

⁴⁴⁾ Forschungsbericht über die zweite Erhebungsstufe des Projekts „Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen“, Materialien aus der empirischen Sozialforschung, Band 8, 1969.

⁴⁵⁾ Siehe auch „Grundfragen der Stabilitätspolitik“ [Anm. 23], S. 25 f.

⁴⁶⁾ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, Dokument E/Conf. 64/6, 31. August 1972 (maschinenschriftlich).

tum, sozialem Fortschritt jeder Art und Regierungsmaßnahmen vermitteln. Sie können auch zur *Entwicklung eines Systems sozialer Indikatoren* führen, die einen besseren Einblick in die Bedürfnisse, eine bessere Beurteilung der Ergebnisse und der Wirksamkeit der Aktivitäten auf unterschiedlichen Gebieten und in verschiedenen Teilen eines Landes ermöglichen. Diese Studien können in bestimmten Fällen zu einer Überprüfung der bisher geltenden Grundsätze führen wie z. B. hinsichtlich der Kombination von regulierenden Maßnahmen, der Umverteilungsmechanismen sowie der kollektiven Dienste und Einrichtungen⁴⁷⁾.

Dabei ist die Erwartung, daß soziale Indikatoren auch tatsächlich entwickelt und ermittelt werden können, um so 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 Unendlichkeit 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 Gemeinwesenfunktionen auf Selbstverwaltungsträger ist. Das ergibt für die Frage nach den Subjekten der Entwicklung, Ermitt-

⁴⁷⁾ A. a. O., Ziff. 15 (= S. 7). Hervorhebung nicht im Original. — Manche der vorstehend skizzierten Zusammenhänge zwischen „sozialen Indikatoren“ und gegenwärtiger sozialer und politischer Situation finden sich in den zitierten Dokument wieder. So wenn dieses etwa ausgeht von einem „Gesamtkonzept der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung . . .“, das an den umfassenden Zielen ausgerichtet ist, die sich die Gesellschaft selbst gesetzt hat“ (Ziff. 1 = S. 1). „Aus dieser Sicht nimmt die soziale Wohlfahrt nunmehr einen zentralen Platz ein und wird zu einem wesentlichen Mittel für die Erreichung ihrer wichtigsten Ziele wie der Entwicklung menschlicher Energien, der Sicherstellung einer gerechteren Einkommensverteilung, der Verbesserung der Lebensqualität und der Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung“ (Ziff. 2 = S. 2). Die soziale Wohlfahrt muß „in verstärktem Maße die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit erfassen“ und „ihre Aufgaben auf den Gebieten der Vorbeugung und der Entwicklung erweitern, um so zu strukturellen Reformen und Änderungen beitragen zu können“ (Ziff. 3 = S. 2).

lung, Interpretation und Sanktion sozialer Indikatoren zusätzliche Alternativen und Konflikte⁴⁸⁾. Zugleich aber eröffnen soziale Indikatoren auch in diesem speziellen Bereich neue Möglichkeiten für Diskussion, Koordination und Kontrolle.

Um die sozialpolitische Relevanz und Problematik sozialer Indikatoren zu umschreiben und zu verdeutlichen, sei schließlich folgendes berichtet. Der International Council on Social Welfare hielt im August 1972 in Den Haag seine XVI. Internationale Konferenz ab. Das Thema war „Die Entwicklung der Sozialpolitik unter den Bedingungen raschen Wandels“⁴⁹⁾. Eines der spezielleren Kommissionsthemen war: „Die Messung des Erfolgs einer Sozialpolitik.“ Parallel zur zuständigen „weltweiten“ Kommission befaßte sich damit auch eine speziellere deutschsprachige Kommission⁵⁰⁾, die ihre Ergebnisse zusammenfaßte wie folgt:

I. *Die Messung des Erfolgs 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 Wettbewerbes um die politische Macht zu schützen.

II.1. Die Messung des Erfolgs einer Sozialpolitik ist ferner notwendig, um Sozialpolitik weltweit vergleichen zu können, insbesondere zwischen Ländern verschiedenen Entwicklungsstandes.

2. Jedenfalls in dem Raum, für den sich die Mitglieder dieser Kommission für zuständig halten, würde die Meßbarkeit der Sozialpolitik auch Vorteile bringen für

⁴⁸⁾ Ein nicht uninteressantes Beispiel für mögliche Entwicklungen dürfte in folgendem liegen. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hat die Bundesregierung in einer Jahresprojektion die von ihr angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele und die für das laufende Jahr geplante Wirtschafts- und Finanzpolitik darzulegen. Zusätzlich hat sie im Rahmen der konzertierten Aktion den Gewerkschaften und Unternehmensverbänden Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen, die von dem Bundeswirtschaftsminister mit den Verbänden zu erörtern sind (§ 3, a. a. O.). In der Praxis aber stellen auch die Gewerkschaften und Unternehmerverbände „Jahresprojektionen“ auf; siehe z. B. die Tabellen im Jahreswirtschaftsbericht 1972 (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3078), S. 20 f., und im Jahreswirtschaftsbericht 1973 (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/225), S. 24.

⁴⁹⁾ Developing Social Policy in Conditions 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).

⁵⁰⁾ Die deutschsprachige Unterkommission setzte sich aus deutschen, schweizerischen, österreichischen und jugoslawischen Mitgliedern zusammen und arbeitete unter dem Vorsitz des Verfassers. Den Bericht der Vollkommission siehe a. a. O., S. 239 ff.; den in deutscher Fassung nachfolgend wiedergegebenen Bericht der deutschsprachigen Unterkommission siehe (in englischer Fassung), a. a. O., S. 242 ff.

- 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.

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 beeinflussen. Diese Gefahren quantitativer Darstellung von Voraussetzungen und möglichen Wirkungen von Entscheidungen sind schon aus Bereichen geläufig, in denen es unmittelbar um quantitative Größen 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 *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.

IV.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 ihnen 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 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.

III. Zur rechtlichen Problematik sozialer Indikatoren

1. Der Einbau sozialer Indikatoren in die Rechtsordnung

Noch sind soziale Indikatoren in erster Linie eine Zielvorstellung, der keine Wirklichkeit entspricht. Aber die Arbeiten schreiten voran. Und 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 partikulare Systeme praktisch wirkungsvoller sind als umfassendere. Insofern erscheint es notwendig, die juristische Diskussion über die rechtlichen Implikationen des Phänomens rechtzeitig zu eröffnen. Die Entwicklung elektronischer Informationssysteme — unmittelbar oder mittelbar oder auch nichtrechtlichen Gegenstandes — hat gezeigt, wie neue Techniken der Kommunikation neue rechtliche Kanäle erfordern, neue rechtliche Gefahren mit sich bringen und das Recht zu neuen Vorkehrungen zwingen, um berührte Güter zu schützen⁵¹). Es könnte auch nützlich sein, wenn nicht nur das Recht seine neue Aufgabe rechtzeitig wahrnimmt, sondern wenn auch die politischen und technischen Entwicklungen von den positiven Gegebenheiten, technischen Notwendigkeiten und Wertungen des Rechts her mit gesteuert werden. Für die sozialen Indikatoren gilt das um so mehr, als sie

⁵¹) Siehe z. B. Jochen Schneider (Herausgeber), *Datenschutz – Datensicherung*, 1971. – Zu Querverbindungen zwischen Informatik und Sozialpolitik siehe 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. – Zu Querverbindungen zwischen Informatik und Sozialrecht siehe 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. Siehe zum weiteren Problemzusammenhang auch Werner Münch, *Datensammlung in den Sozialwissenschaften*, 1971.

viel weniger als die Institutionen und Verfahrensweisen der Informatik technologisch determiniert sind und viel mehr als diese ihre Gestalt aus sozialen, insbesondere politischen Vorentscheidungen beziehen werden. Diese Aufgabe, über die Entwicklung der sozialen Indikatoren juristisch — vor allem aber doch nicht nur: rechtspolitisch — nachzudenken, erscheint zudem in dem Maße als eine spezifisch sozialrechtliche⁵²⁾, als eben soziale Indikatoren im Bereich der Sozialpolitik — insbesondere in noch engeren Bereichen wie etwa dem der sozialen Sicherung — nicht nur auf eine gesteigerte Nachfrage, sondern auch auf relativ günstige Voraussetzungen ihrer Entwicklung treffen.

Dabei ist es sicher hilfreich, die Problemschau nicht nur vermittelt der Diskussionen um öffentliche Informatik-Systeme sowie Datenermittlung und -speicherung anzuregen und zu vertiefen. Diese Phänomene sind nicht nur außerordentlich vielgestaltig, sondern selbst noch zu sehr im Werden. Nicht minder wichtige Anregungen ergeben sich vielmehr aus den Erfahrungen des Rechts mit Statistik⁵³⁾ und Demoskopie⁵⁴⁾. Ganz offensichtlich wiederholen sich aber auch die Schwierigkeiten, die es bereitet, „Planung“ im Organisations- und Verfahrensrahmen der rechtsstaatlichen Demokratie richtig zu verstehen⁵⁵⁾.

Fürs erste können wohl drei Problemkreise umschrieben werden: das rechtsstaatlich-demokratische System (insbesondere als Organisationschema), die Rechts- und Interessenlage des Bürgers (auch aber nicht nur als Teilhaber der demokratischen Willensbildung) und die elementare Wertordnung der Rechtsgemeinschaft.

a) Soziale Indikatoren in der rechtsstaatlichen Demokratie

Es erscheint überaus schwierig und ist in dem hier gegebenen äußeren Rahmen a priori unmöglich, im gegenwärtigen Stand der Entwicklung sozialer Indikatoren deren adäquaten Einbau in die Verfassungsorganisation zu durchdenken. Allzuvielen Grade möglicher Intensität der 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 Kompetenzpro-

⁵²⁾ Siehe auch nochmals Anm. 51.

⁵³⁾ Zum Recht der Statistik siehe z. B. Franz Hermann Kappes, Die Rechtsgrundsätze für statistische Erhebungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, *Wirtschaft und Statistik* 1970, S. 186 ff.

⁵⁴⁾ Siehe nochmals Anm. 30 und deren weitere Nachweise. Unter diesen vor allem: Joachim Neeff, *Demokratie und Demoskopie*, *Juristenzeitung*, 26. Jhg. (1971), S. 16 ff.; Karl Loewenstein, *Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung*, ebenda, S. 529 ff.

⁵⁵⁾ Siehe nochmals Anm. 13 und 14 sowie Carl Böhrer, *Entscheidungshilfen für die Regierung*, 1970.

blemen aufbricht — und dies um so 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 verfügt⁵⁶). 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 grundsätzlich 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- oder Verwaltungsressort, einer mehr oder minder unabhängigen Sonderbehörde oder Anstalt und/oder privaten Unternehmen). Ein neuer Schritt technokratischer Selbstentfremdung — oder wenn man will: Bereicherung und Kultivierung — der Demokratie erscheint unvermeidlich. Dabei wäre zusätzlich über organisatorische (Beiräte) und verfahrenstechnische (Projekt- und Durchführungsstufen, Publikationsvorschriften, Komplikationen und Kontrollen) nachzudenken⁵⁷). 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 Enquete-Ausschüsse zu verlangen — bestimmender Einfluß auf soziale Indikatoren gegeben werden? Könnte schließlich das Instrumentarium der unmittelbaren Demokratie — etwa im Sinne von Volksbegehren, Volksbefragung und Volks-

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

⁵⁷) Gerade bei diesen Fragen ist man immer an die Probleme richtiger organisatorischer Lokalisation und verfahrensrechtlicher Gestaltung der verschiedenen Formen öffentlicher Planung erinnert. Siehe nochmals Anm. 13, 14, 55 sowie Ernst-Wolfgang Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, *Der Staat*, 11. Bd. (1972), S. 429 ff.

abstimmung — 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 bedacht⁵⁸⁾, 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 einzuhalten⁵⁹⁾, oder durch organisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen zu entschärfen⁶⁰⁾. 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.

⁵⁸⁾ BVerfG 8, 104, 122.

⁵⁹⁾ 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 Sachkompetenzen zwar den Ausgangspunkt bilden müssen, die Abgrenzung der Zuständigkeiten für die Gewinnung sozialer Indikatoren aber damit nicht voll übereinstimmen kann. Überschneidungen sind unvermeidlich.

⁶⁰⁾ Soziale Indikatoren als „Gemeinschaftsaufgabe“, als Analogon zur integrativen Planung mehrerer Aufgabenträger oder wenigstens zur Koordination und Kooperation mehrerer Beteiligter und betroffener Aufgabenträger bei Planungen?

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 Demokratie⁶¹⁾ in den Kreis der Erwägungen. Dem kann hier nicht weiter Aufmerksamkeit gewidmet werden. Nur angemerkt sei, daß auch insofern zahlreiche neue Fragen auftreten: von der rechtsstaatlichen Gewährleistung der Anhörung Betroffener (wann ist wer von sozialen Indikatoren so betroffen, daß er angehört werden soll?) über Garantien öffentlicher Kommunikation von Entscheidenden (und Betroffenen) und verlässlicher 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 „rückwirkend“ Rechnung tragen.

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 prozeduraler 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“⁶²⁾ Unklarheiten und Entlastungen möglich sind, kompliziert

⁶¹⁾ Siehe zu den damit angesprochenen Problemen z. B. Hans F. Zacher, *Freiheitliche Demokratie, Geschichte und Staat*, Bd. 139/140, 1969, S. 68 ff.

⁶²⁾ Siehe dazu z. B. Elisabeth Liefmann-Keil, *Spill-over-Effekte und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*, in: *Festschrift für Fritz Neumark*, 1970, S. 483 ff.; dies., *Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden*, in: *Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik*, herausgegeben von Horst Sanmann, 1971, S. 61 ff. –

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 Integration kann das Gemeinwesen seiner Entscheidungslast gerecht werden.

Soziale Indikatoren nun würden — je nach dem Grade 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 einmal sinnvoll verglichen werden. Eher gibt vielleicht die heute mitunter anzutreffende Häufung von Bürgerinitiativen im kommunalen Bereich einen Vorgesmack auf den Gestaltwandel, ja Gestaltswund des repräsentativ-

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 Kompetenzgrenzen von Bedeutung. Wieviel Politik wird nicht allein mit dem echten und verbalen Verschieben 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? Auf diese Probleme hinzuweisen, ist in diesem Zusammenhang natürlich nicht Selbstzweck. Vielmehr geht es darum, daß soziale Indikatoren ein geradezu „ideales“ Spielfeld sein können, die Grenzpositionen als solche zu entfalten, Forderungen und Erwartungen in andere Zuständigkeitsbereiche „hinüberzuschießen“, partikuläre Forderungen (quasi-)plebiszitär zu bekräftigen usw.

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 sollen 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 können⁶³⁾.

Noch schwieriger stellen sich die Probleme der „Gleichheit“ der Teilhabe an der Willensbildung dar. Welche Gestaltung der Fragestellung entfaltet, welche behindert sie? Wo stecken die Analogien zur Problematik der

⁶³⁾ Siehe nochmals Anm. 59, 60 und den Text hierzu.

„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 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 statt dessen Tatsachen (wie eben 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, Verhältnisse bei der — noch so abstrakt gemeinten — Bekanntgabe der Ergebnisse durchschlagen⁶⁴⁾. Man denke auch an die Gefährlichkeit des schriftlichen Materials, an die Notwendigkeit sicherer Aufbewahrung.

Im Hintergrund aber tut sich der Konflikt mit der Persönlichkeitssphäre — je nach Umständen und Verständnis: der 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 nehmen⁶⁵⁾. 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

⁶⁴⁾ Siehe dazu § 12 StatG.

⁶⁵⁾ Siehe dazu §§ 10, 11 StatG.

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 den 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 kennen 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 offenbar auch der konkrete, persönliche „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

Bisher wurde die Rolle des Bürgers in bezug auf die Gewinnung sozialer Indikatoren am Modell des demokratischen Wählers 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 Rechtsnormen⁶⁶⁾ 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. 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 bringen.

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 Bundesstaats (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?⁶⁷⁾

Schwer zu bewältigende Konflikte können sich auch auf außenpolitischem Gebiet ergeben, wenn durch soziale Indikatoren die Wiedervereinigung (s. die 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.

⁶⁶⁾ Hier zeigt sich wieder ähnliches wie schon unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzabgrenzung (und wie sich sonst vor allem im Zusammenhang mit der Planung ergibt). Siehe oben Anm. 59, 60, 63 und den Text hierzu.

⁶⁷⁾ Ein verwandter Problembereich ist 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.

2. Soziale Indikatoren und Rechtsanwendung

Abschließend noch ein Wort im besonderen 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 sind, 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, den Entwicklungen anzupassen hat: insbesondere im Bereich richterlicher Rechtsfortbildung⁶⁸⁾, insbesondere auch richterlicher Lückensfindung und -füllung⁶⁹⁾, bei der primären oder sekundärkontrollierenden oder nachholenden Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen⁷⁰⁾,

⁶⁸⁾ Siehe dazu für den sozialrechtlichen Bereich das umfassende Material in: „Rechtsfortbildung durch die sozialgerichtliche Rechtsprechung“, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band X, 1973.

⁶⁹⁾ Siehe 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.

⁷⁰⁾ Siehe für das Sozialrecht etwa Franz Schwankhart, Der unbestimmte Rechtsbegriff im Gegensatz zum Ermessen, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 1971, S. 33 ff.

wertausfüllungsbedürftigen Generalklauseln⁷¹⁾ und Ermessensnormen⁷²⁾, 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)⁷³⁾ 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 gestellt⁷⁴⁾. Trifft es nämlich zu, daß Verfassungen das „bessere Ich“ einer Nation sind — oder doch sein sollen⁷⁵⁾ —, so kann dieses „bessere Ich“ dem aktuellen „Volkswillen“, der sich in sozialen Indikatoren ausdrückt, ebenso wenig ausgeliefert werden wie etwa demoskopischen Ergebnissen⁷⁶⁾ 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 kann⁷⁷⁾, so muß besorgt werden, daß auch 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 berücksichtigen⁷⁸⁾.

Gerade die vorstehend aufgeworfenen Probleme aber zeigen wieder, welche Bedeutung der Frage zukommt, *wer* über die Entwicklung und Ermittlung

⁷¹⁾ Siehe auch Wilhelm Weber, Generalklauseln im Recht und soziale Gerechtigkeit, in: Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß, Festschrift für Wilfrid Schreiber, 1969, S. 39 ff.

⁷²⁾ Siehe auch Walter Bogs, Von der Freiheit durch das Gesetz. Bemerkungen über Ansprüche und Ermessensleistungen im Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 18. Jhg. (1970), S. 1 ff.

⁷³⁾ Siehe 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.

⁷⁴⁾ Zum methodischen und praktischen Problem siehe auch Klaus-Jürgen Philippi, Tatsachenfeststellung des Bundesverfassungsgerichts, Annales Universitatis Saraviensis, Bd. 64, 1971.

⁷⁵⁾ 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.“

⁷⁶⁾ 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. Siehe dazu auch den Verfasser, Freiheitliche Demokratie [Anm. 61], S. 16 ff. (insbes. S. 18). Zur sozialen Korrektur der Politik von der Verfassung her siehe ferner den Verfasser, Soziale Gleichheit [Anm. 73].

⁷⁷⁾ Die Auseinandersetzung sowohl um den Grundvertrag als auch um das Hochschul-Urteil des Bundesverfassungsgerichts haben höchst bedenkliche Beispiele für diese Entwicklung gebracht.

⁷⁸⁾ Siehe z. B. Josef Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1970.

sozialer Indikatoren disponiert. Diese Frage erhält hier von vornherein 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 Funktion⁷⁹⁾ 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 wahr⁸⁰⁾. Diese Funktion aber wird — offen oder verdeckt, bewußt oder unbewußt — beschnitten. Während also auf der einen Seite 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.

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.

⁷⁹⁾ Siehe dazu insbes. zum engeren sozialrechtlichen Zusammenhang noch einmal Hans F. Zacher, Soziale Gleichheit [Anm. 73].

⁸⁰⁾ 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. Siehe zur Notwendigkeit des aktiven Zusammenwirkens aller juristischen Rollen für eine gesunde Rechtsentwicklung gerade im Sozialrecht noch einmal Hans F. Zacher, Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht [Anm. 33].