Kriterien für gute Sozialindikatoren

Jürgen Schupp

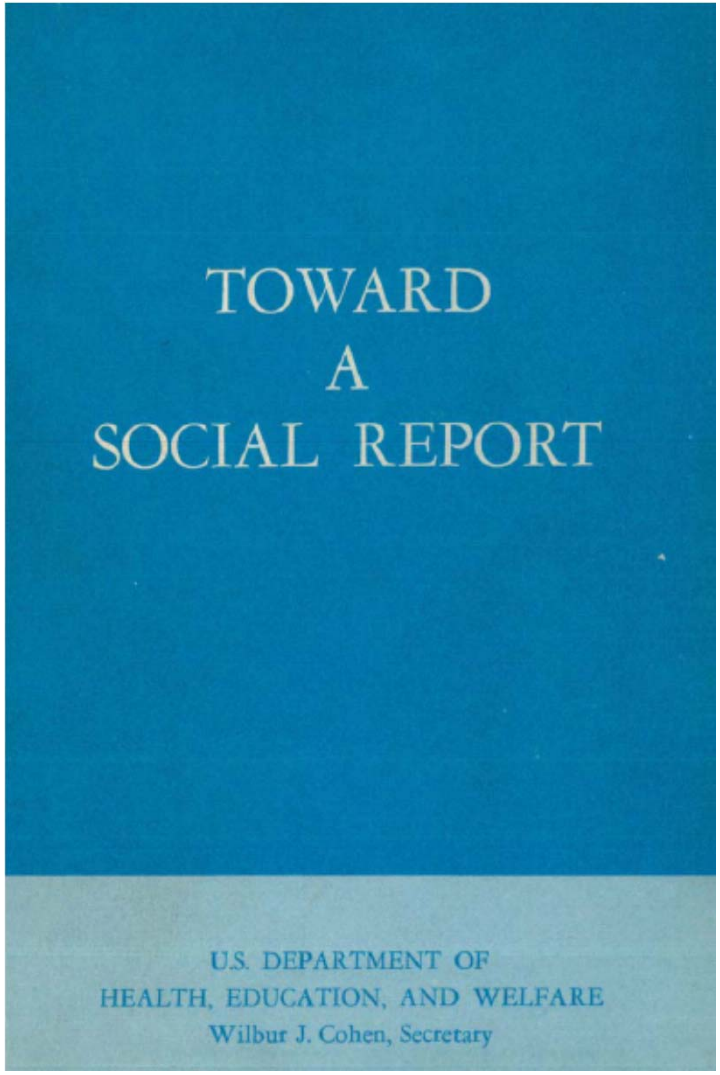
7. Mai 2015

mailto:jschupp@diw.de

Überblick

1. Anfänge des „Social Indicator Movements“
2. Was sind Soziale Indikatoren
3. 40 Jahre Sozial-Indikatoren in Deutschland
4. Atkinson-Bericht
5. *Qualität von Indikatoren*
6. Stiglitz/Sen/Fitoussi Bericht
7. „Gut leben in Deutschland“
8. *Fazit und Ausblick*

1 Progress in Societies & Social Indicators - 1969



1 Toward a Social Report

1969 "Dear Mr. President:

In March 1966, you directed the Secretary of Health, Education and Welfare to search for ways to improve the Nations' ability **to chart its social progress**. In particular you asked this Department

to develop the necessary social statistics and indicators.

… With these yardsticks, **we can better measure the distance we have come and plan for the way ahead**."

Preface, Toward a Social Report, John W. Gardner, former Secretary of Health, Education, and Welfare

1 Toward a Social Report

1969

A Multidisciplinary Working Group, headed by **Mancur Olson,** Deputy Assistant Secretary for Social Indicators, started with (initially) seven relevant research questions and topics:

- **Health and Illness:** *Are we becoming healthier?*
- **Social Mobility**: *How much opportunity is there?*
- **Our physical Environment**: *Are conditions improving?*
- **Income and Poverty**: *Are we better off?*
- **Public Order and Safety**: *What is the impact of crime in our lives?*
- **Learning, Sciences, and Art**: *How much are they enriching our society?*
- **Participation and Alienation**: *What do we need to learn?*

2 Definition Social Indicators

- „A social indicator … may be defined to be a statistic of direct normative interest which faciliates concise, comprehensive and *balanced judgements* about the conditions of major aspects of society“ (US Department of Health 1969:97)

Eindeutig politische Dimension – jedoch ist ***dies nicht zwingend*** für soziale Indikatoren:

- Soziale Indikatoren: “der direkte numerische Ausdruck quantitativer Erscheinungen, deren Entwicklung die Entwicklung einer anderen Erscheinung berücksichtigt, die nicht quantitativ ist, für die aber ein numerischer Ausdruck erwünscht ist” (Rys 1973)

2 Definitionen aus Deutschland

- Soziale Indikatoren (engl. social indicators) sind statistische Maßzahlen, die gesellschaftlich bzw. gesellschaftspolitisch relevante Sachverhalte und Ziele quantitativ darstellen
- Soziale Indikatoren dienen einer kontinuierlichen Analyse des sozialen Wandels und kennzeichnen all jene Daten, „die uns in irgendeiner Weise ‚aufklären' über Strukturen und Prozesse, Ziele und Leistungen, Werte und Meinungen" (Krupp/Zapf)

3 Soziale Indikatoren – 1970er Jahre

- Beginn der **Sozialindikatorenbewegung** und Startpunkt in den USA
- Mächtige Beschleuniger insbesondere durch die internationalen Organisationen

  OECD/ILO

In Deutschland geprägt durch zwei Persönlichkeiten:

Wolfgang Zapf, zunächst Uni Frankfurt am Main, dann Mannheim, später Präsident des WZB in Berlin.

Hans-Jürgen Krupp, zunächst Uni Frankfurt am Main, später u.a. Präsident des DIW Berlin und Gründer des SOEP

3 Ausgangspunkte Sozialberichterstattung

- **Data driven** – Ausgangspunkt sind vorliegende Daten- und Indikatorensätze
- **Policy driven** – Ausgangspunkt sind Debatten und Diskurse im politischen Raum
- **Science based** – Ausgangspunkt sind wissensbasierte Definitionen und Dimensionen bzw. baut auf wissenschaftlichen Vorarbeiten auf

Mit **drei** selbstgesteckten Ansprüchen

- Probleminformation
- Aufklärung
- Erklärung & Steuerung

3 Soziale Indikatoren – Ansatz 1

- Messung von *Lebensqualität* und Wohlfahrt: Dabei dienen Sozialindikatoren als Messzahlen, die anzeigen wie sich objektiv beobachtbare Lebensbedingungen und subjektiv wahrgenommene Lebensqualität **zwischen Bevölkerungsgruppen** und zwischen Nationen unterscheiden **und im Zeitablauf verändern**
- Als Bewertungskriterien für die erreichte „Wohlfahrt“ werden *Expertenstandards, gesellschaftspolitische Ziele* und die *Urteile der betroffenen Individuen* herangezogen.
- In neueren Ansätzen wird zunehmend das Ziel der ökologischen (und ökonomischen) Nachhaltigkeit betont

3 Soziale Indikatoren – Ansatz 2

- Die zweite Problemstellung bezieht sich auf die Beobachtung von sozialem *Wandel* und gesellschaftlicher *Entwicklung und Transformation.*
- Soziale Indikatoren sind dabei die Maßzahlen, an denen sich ***Richtung, Schnelligkeit*** und ***Tiefgang*** gesellschaftlicher Wandlungsprozesse ablesen lassen
  - **Steigerung von Durchschnitten** (Mittelwerte; Einkommenszuwächse)
  - die **Verringerung von Streuung** (Bandbreiten, Varianz; Einkommensungleichheit
  - die **Erhöhung oder Verminderung von Zusammenhängen** (Korrelation, z.B. zwischen Herkunft und beruflichem Erfolg)

3 Soziale Indikatoren – Ansatz 3

- Der dritte Ansatz besteht in der Durchführung von ***Prognosen* und *Wirkungsanalysen***.
- Soziale Indikatoren bilden dabei die Variablen eines Modells, mit dessen Hilfe Vorhersagen gemacht oder Wirkungszusammenhänge analysiert werden.
- Vor allem dieser Anspruch wird mittlerweile innerhalb der Forschung zu sozialen Indikatoren eher skeptisch reflektiert (Smith 1981), da mit Hilfe aggregierter Indikatoren **keine kausalen Wirkungsanalysen** möglich sind
- Diese Kritik trifft gleichermaßen auch auf eine Erfolgskontrolle (Evaluation) von politischen Maßnahmen „*nur*“ anhand von Sozialen Indikatoren zu

3 Herausforderungen Soziale Indikatoren

- Soziale Indikatoren dienen traditionell der Verständigungsbasis zwischen **Wissenschaft, Verwaltung, Politik**, Wirtschaft ***und zunehmend*** der Öffentlichkeit
- Bereits an der Auswahl von Indikatoren in einem Indikatorensystem haften Interessen
  - Ermittlung auf amtlichem Wege bedarf entsprechender gesetzlicher Grundlage für Definitionen und Datenbasen
  - Beauftragung privater Forschungsinstitute zur Datenerhebung
  - Nutzung der wissenschaftsgetragenen Forschungsdateninfrastruktur

3 Weiterentwicklung in Deutschland

- 40 Jahre Sozialberichterstattung in Deutschland kann als eine Erfolgsgeschichte institutionalisierter Bemühungen zur Verbesserung der Datengrundlagen für die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche gewertet werden
- So arbeiten in Deutschland mittlerweile im Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) die wichtigsten Produzenten der Datengrundlagen zusammen. Diese Experten stammen sowohl aus dem Bereich der amtlichen Statistik als auch aus der wissenschaftsgetragenen Forschungsdateninfrastruktur

3 Zwischenfazit – Deutschland

- Für etliche Politikbereiche sind in den letzten 30 Jahren Indikatoren-Berichte institutionalisiert worden, die in der Regel einmal pro Legislaturperiode vorgelegt werden
  - Im Bereich „Bildungsbericht“ erfolgt gegenwärtig eine Evaluation des Formats.
- Der (politische) Erfolg der Indikatoren-Berichte ist - vermutlich – überschaubar
- Die Perzeption in der Wissenschaft ist hingegen eher gering
- Der „Datenreport“ (13. Aufl.) zählt gleichwohl zu den auflagestärksten Ausgaben der Bundeszentrale für Politische Bildung
- Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hält vor allem die **Institutionalisierung** der regierungsamtlichen und parlamentarischen **Diskussion** von Indikatoren für zentral – neben den einzelnen Indikatoren

4 Soziale Indikatoren - Europäischen Integration

- Für die **Erweiterung** der Europäischen Union spielten soziale Indikatoren eine besondere Rolle und es wurden auch ***methodische Qualitätskriterien*** entwickelt: So wurde gefordert, dass ein Indikator *in ausreichend vergleichbarer Weise für alle Mitgliedstaaten messbar sein* müsse und soweit wie möglich mit den internationalen Standards, die durch die Vereinten Nationen und die OECD verwendet werden, verglichen werden müsse (Atkinson et al. 2002)
- Insbesondere im Rahmen der Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik liefern soziale Indikatoren als Instrumente der ***offenen Methode der Koordinierung*** einen wichtigen Beitrag und finden sich als Zielindikatoren auch im auf zehn Jahre angelegten Entwicklungsprogramm der Europäischen Union Europa 2020

4 Die Atkinson-Initative

- “Concerned with social inclusion in Europe, the indicators should be selected to have a clear normative interpretation. ***There should be general agreement that a movement in a particular direction represents an improvement***” (Atkinson 2002)
- „Social indicators are ***an important tool for evaluating the impact of policy***. Such indicators are already in use in several member states of the European Union (EU) and have begun to play a significant role in advancing the social dimension of Europe. This has been underpinned by the work carried out by the European Commission on the construction of indicators“ (Atkinson et al. 2002:1)

4 Laeken Indikatoren

- Vergleichende Indikatoren, die der Verfolgung von ***Armut und sozialer Ausgrenzung*** und zur „Beobachtung des Erfolges von Bekämpfungs-massnahmen“ dienen sollen – Drei Ebenen:
  - Indikatoren der ersten Ebene, die die ***maßgeblichen Kernbereiche von sozialer Ausgrenzung*** kennzeichnen sollen
  - Indikatoren der zweiten Ebene, die weitere Dimensionen einer Gesellschaft charakterisieren sollen, die für soziale Ausgrenzung maßgeblich sind
  - Indikatoren der dritten Ebene, die nationalstaatliche Besonderheiten kennzeichnen, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten für berichtenswert gehalten werden, und die dazu beitragen, die Werte der Indikatoren der ersten und zweiten Ebenen zu interpretieren

4 Principles for Social Indicators (EU-2006

1. it should be comprehensive and cover all key dimensions of the common objectives;

   Die Gesamtheit der Indikatoren sollte im Hinblick auf die zu messenden Dimensionen ausgewogen sein

2. it should be balanced across the different dimensions;

   Die Indikatoren sollten im Vergleich zueinander nicht widersprüchlich sein und gleiches Gewicht haben

3. it should enable a synthetic and transparent assessment of a country's situation in relation to the common objectives

   *Die Gesamtheit der Indikatoren sollte so weit wie möglich transparent und **für die Bürger** der Mitgliedsstaaten einsichtig sein*

5 Qualitätsansprüche für soziale Indikatoren

- Relative versus/und absolute Indikatoren
- Statische versus/und dynamische Indikatoren
  - Setzt Verfügbarkeit von Längsschnittdesigns voraus
- Stocks und/oder Flows
  - Längsschnittliche Indikatoren entlang des Lebensverlaufs
- Levels versus Changes
- Multidimensionale Indikatoren
  - Bsp. Materielle Deprivation
- Subjektive und objektive Indikatoren
- Regionalisierte Indikatoren
- EU-weite Indikatoren
  - Macht erst Sinn bei Analysen von within- und between-EU-member states analysis

5 Qualitätsansprüche für soziale Indikatoren

Verabschiedet von EU-Kommission, 7. Juni 2006

a. An indicator should capture the essence of the problem and have a clear and accepted normative interpretation
   "There should be general agreement that a movement in a particular direction represents an improvement" (Atkinson 2002:21)
b. An indicator should be robust and statisticially validated
c. An indicator should provide a sufficient level of cross countries comparability, as far as practicable with the use of internationally applied definitions and data collection standards
d. An indicator should be built on available underlying data, and be timely and susceptible to revision
e. An indicator should be responsive to policy interventions but not subject to manipulation

6 Weiterentwicklung Soziale Indikatoren

- OECD and Measuring Beyond GDP (2007ff)
- Stiglitz/Sen/Fitoussi-Commission - Sarkozy 2009 (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm)

6 Einige Recommendations des Report

- Recommendation 7
  - *Quality-of-life indicators in all the dimensions covered should assess inequalities in a comprehensive way*
- Recommendation 10
  - *Measures of both objective and subjective well-being provide key information about people's quality of life. Statistical offices should incorporate questions to capture people's life evaluations, hedonic experiences and priorities in their own survey*

7 Bürgerdialog „Gut leben in Deutschland“

1. Was ist Ihnen wichtig im Leben
2. Was macht Ihrer Meinung nach Lebensqualität in Deutschland aus?

Seit April Einladung an alle Bürger Deutschlands, mit der Bundesregierung über die persönlichen Vorstellungen von Lebensqualität in Deutschland zu diskutieren – online oder bei einem der – über 100 - landesweiten Bürgerdialoge bis September 2015.

7 Bürgerdialog „Gut leben in Deutschland“

- Methodisch neu und spannend wird die systematische Analyse von Texten (Präferenzen, Meinungen & Werturteilen) sein, die online und bei Dialogveranstaltungen formuliert werden
- Die Regierung erhofft sich Wichtigkeits-Dimensionen zu erhalten, die weder bei standardisierten Befragungen („Meinungsumfragen“) noch durch die Basisarbeit der Parteien und allgemeine Wahlen erkennbar sind
- Ähnlich startete Wolfgang **Zapf 1972** mit der Ermittlung der **Zieldimensionen sozialer Indikatoren** mit Hilfe von *standardisierten Befragungen* und *Dokumentenanalyse*

7 … und nach dem Bürgerdialog???

Die Analyse derartiger Einstellungen wird – vielleicht von Ausnahmen abgesehen – nicht zur Definition einer konkreten positiv belegten Zielausprägung genutzt werden

- Normative Ziele sind in der Verfassung festgelegt und können nicht beliebig aus individuellen Entscheidungen abgeleitet werden – parlamentarische Demokratie
- Selbst wenn es gelingen sollte, eine Aggregation individueller Präferenzen technisch durchführen zu können, bleibt das von ***Arrow*** eingeführte ***Unmöglichkeitstheorem,*** wonach Mehrheitsentscheidungen nicht zu eindeutigen Ergebnissen im gesellschaftlichen Wertesystem führen muss

7 Vorschlag der Kommission - W ^{3}

„Nur wenn die Bundesregierung das Tableau politisch ernst nimmt, kann es wirkmächtig werden. Deswegen ist nach Überzeugung der Enquete-Kommission eine (Selbst-)Verpflichtung der Bundesregierung, dass sie zu dem durch den Indikatorensatz regelmäßig ausgewiesenen **Stand von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität** in konsistenter Weise ***explizit Stellung bezieht***, von entscheidender Bedeutung. Diese Stellungnahme müsste über die jährlichen ›Jahreswirtschaftsberichte‹ hinausgehen und organisatorisch beim Bundeskanzleramt verankert sein“.

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. *Drucksache 17/13300 vom 03.05.2013*

8 Fazit: Zentrale Probleme aller Initativen

- Deskriptive Indikatoren erlauben **keinerlei Aussagen über kausale** Beziehungen – lediglich Vermutungen!!!
- Deshalb bleibt auch der Erkenntnisgewinn in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung bescheiden
- ABER: bei (regionalem)internationalen Tableau sozialer Indikatoren verbesserte Chancen der Modellierung von Individualangaben sowie verlinkter nationaler/regionaler Aggregatinformation (Mehr-Ebenen-Modelle)

8 Fazit und Ausblick

Zentrales Verdienst sozialer Indikatoren – gesellschaftliche Aufklärung !!!

- Viele Bausteine für Akkumulation von Wissen und vor allem zur Verwerfung von voreiligen Tatsachenbehauptungen

- Explizit Governance kommunizieren zur Festlegung der Indikatoren-Sets
  - wünschenswert wäre eine Prozessbeschreibung zu Neuaufnahmen oder auch Streichungen
- Periodizität – Aktualität (Erhebungsjahr/Berichtsjahr) – Revisionskultur
- Auch im Internet sind Zitation sowie Langzeitarchivierung geboten
- Verlinkung der Indikatoren zu Glossar/Erläuterungen und zu Datenbasis wünschenswert

8 Fazit und Ausblick

- Mehr Mut zu Hinweisen auf die beschränkte Gültigkeit von Indikatoren *(Fehlertoleranzen bei Stichproben)*
- Wissenschaft lebt von Replikation *(„Doppelforschung“)* – auch Soziale Indikatoren gewinnen – *an Validität* – wenn sie anhand mehrerer Datengrundlagen gebildet werden können
- Integration von subjektiven Indikatoren zur Perzeption von Armut, Reichtum und Ungleichheit in Deutschland
- Transparenzgebot muss auch für Laien geboten sein und sollte dem Alltagsverständnis von Bürgen nahekommen

8 Fazit und Ausblick

- Auch „gute soziale Indikatoren“ ersetzen keine evidenzbasierte Forschung zu Ursachen und Folgen von Armut und Reichtum sowie von Einkommens- und Vermögensmobilität
- Wichtiger als die Indikatoren im Einzelnen ist vermutlich eine institutionelle Verpflichtung der Regierung und des Parlaments soziale Indikatoren zu kommentieren und politisch zu bewerten
- Die Ankündigung der Bundesregierung am Ende des Regierungsprojektes „Gut leben in Deutschland“ einen Indikatoren-Bericht vorzulegen und dauerhaft zu institutionalisieren ist von großer Bedeutung.
- Die genaue Ausgestaltung der Institutionalisierung des Berichtes ist für die künftige Entwicklung sozialer Indikatoren zentral!

Further information :
http://www.leibniz-soep.de
http://www.facebook.com/SOEPnet.de
http://www.youtube.com/user/SOEPstudie

Thank you for your attention

Research Infrastructure Socio-Economic Panel Study l (SOEP)
at DIW Berlin — German Institute
for Economic Research e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de/soep

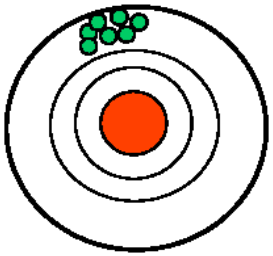
BACKUP-Folien

References

- Atkinson, A. B. (2005): Social Indicators, Policy, and Measuring Progress. In: Stefan Svallfors (Hg.). Analyzing Inequality - Life Chances and Social Mobility in Comparative Perspective. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 83-107.
- Ferriss, Abbott L. (1988): The use of social indicators. In: Social Forces 66(3): 601-617.
- Krupp, Hans-Jürgen & Wolfgang Zapf (1986): Soziale Indikatoren. In: Willi Albers, et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 119-133.
- Land, Kenneth C. (1983): Social Indicators. In: Annual Review of Sociology 9: 1-26.
- Rys, Vladimir (1973): Soziale Indikatoren und ihre Anwendung auf die soziale Sicherheit. Revue internationale de Sécurity social (No.1-2), 1973), S. 1-31.
- Smith, Tom W. (1981): Social Indicators: A Review Essay. *Journal of Social History* 14(4):739-747.
- Stiglitz, E. Joseph, Amartya Sen, und Jean-Paul Fitoussi. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. o.O.
- Tiemann, Heinrich und Gert G. Wagner (2013): Das politische Management von Wohlstandsindikatoren, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 1-2, S. 64-67.
- Wagner. Gert G. (2013): W3-Indikatoren sind ein handfestes Ergebnis der »Wohlstands-Enquete«, in: ifo Schnelldienst, 66. Jahrgang, Nr. 15, 2013, S. 7-11.

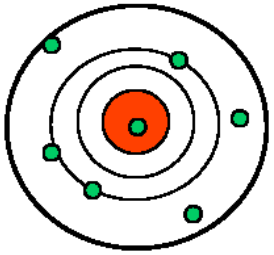
Reliability and Validity

hoch reliabel,
niedrig valide



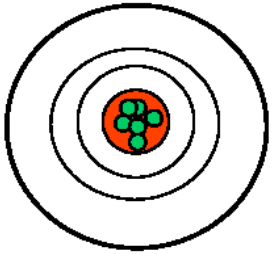
High reliability,
low validity

niedrig reliabel,
niedrig valide



low reliability,
low validity

hoch reliabel,
hoch valide



high reliability,
high validity