

Amartya Sen – Armut und Entwicklung

(Vortrag gehalten am 7.10.06 in der Indienhilfe Herrsching)

Zunächst möchte ich Sie mit Amartya Sen ein wenig bekannt machen.

Abb.1 Amartya Sen

Dieses Bild zeigt A. Sen, den ersten Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften aus einem Entwicklungsland. Sens Arbeits- und Wissensgebiet ist enorm breit, seine Veröffentlichungen umfassen Themen aus Ökonomie, Philosophie, Ethik, Sozialwissenschaften, Kultur, Geschichte und Politik, teils mit starkem Bezug zu seiner indischen Heimat. Seine Beiträge zu den Wirtschaftswissenschaften lassen sich in zwei Bereiche unterteilen:

1. Theoretische Wohlfahrtsökonomie,
2. Wirtschaftliche Entwicklung (development economics); Armut, Hungersnöte und Entwicklung.

Aus der Vielfalt der Themen, über die Sen gearbeitet hat, möchte ich zwei herausgreifen: Armut und Entwicklung.

Ich denke, dass dies im Hinblick auf Ihre nächste Reise nach Westbengalen und die Arbeit der Indienhilfe sinnvoll ist.

Amartya Kumar Sen wurde 1933 in Santiniketan in Westbengalen geboren. Vater und Mutter stammen aus hochgebildeten und kultivierten Familien. Sie haben großen Einfluss auf die geistige Entwicklung ihres Sohnes gehabt. Kindheit und Schulzeit verbrachte Sen in Santiniketan. Er studierte dann Wirtschaftswissenschaften im benachbarten Kalkutta, später in Cambridge. Bezeichnend für seine Intelligenz und seinen Fleiß ist, dass er grundsätzlich der beste Student war und alle Preise, die im Universitätsbereich vergeben wurden, gewann. Gleichzeitig galt er aber als guter Studienkamerad. Jedermann mochte ihn.

Sein akademischer Weg führte ihn als Gastdozent an das Massachusetts Institute of Technology (MIT) und die Universitäten Stanford, Berkeley und Harvard. Er war Lehrstuhlinhaber an den Universitäten in Delhi, an der London School of Economics und Oxford. Dann ging er für 10 Jahre nach Harvard. 1998 kehrte er zu seiner Alma Mater nach Cambridge als Master of Trinity College zurück, eine begehrte Stellung, die niemals zuvor ein Nicht-Weißer oder sogar ein Nicht-Brite innegehabt hatte. Erst vor kurzem wechselte er als Prof. of Economics and Philosophy an die Harvard University.

Für seine Forschungen über Wohlfahrtsökonomie und Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung erhielt er 1998 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften, ein Jahr später wurde ihm der höchste zivile Orden Indiens, der Bharat Ratna, verliehen. Die Begeisterung in Indien war grenzenlos. Die Tatsache, dass der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften an einen indischen Ökonomen ging, erregte aber in der ganzen Welt Aufmerksamkeit. Der Vorstandssprecher der Deutschen Bank feierte Sen sogar als „Mutter Theresa der Wirtschaftswissenschaften“.

Nun muss man sich Sen nicht etwa als trockenen Theoretiker vorstellen, der seine Leser und Zuhörer langweilte. Seine Vorlesungen waren so fesselnd, dass man ihm z. B. an der London School of Economics stets den Kinosaal überließ, weil alle Vorlesungsräume für den Andrang zu klein waren. Seine brillante Ausdrucksweise konnte aber leicht zu Fehlschlüssen verleiten. So berichtet Basu, ein ehemaliger Student Sens, anlässlich der Ehrungen in Indien: „He is an exceptionally lucid writer and speaker. So much so that it is easy to be misguided into believing that one has understood him“. Ich konnte dies bei der Lektüre seiner Werke nachempfinden.

Ich möchte die kurze Einführung zur Person Sen mit einer anekdotischen Anmerkung schließen, die typisch ist für Sen. Sen mühte sich, einem kanadischen Telefonoperator seinen Namen vorzubuchstabieren, ohne Erfolg. Schließlich brüllte Sen erbost: „S for Somebody, E for Everybody and N for Nobody“.

Noch eine Notiz am Rande. Sen ist zum dritten Mal verheiratet, hat mehrere Kinder, fährt einen bescheidenen Ford Taurus und gründete mit einem Großteil seines Nobelpreisgeldes eine Stiftung in Indien, die empirische Untersuchungen im Sozialbereich, z. B. über das Problem der Grundschulausbildung in Westbengalen, durchführt. Und schließlich: Sen besitzt einen beeindruckenden Weinkeller.

Armut

Im Sommer dieses Jahres konnten wir in der Zeitung lesen, dass nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) die Armutsrate in Deutschland auf Rekordniveau geklettert sei. Im Jahre 2005 lebten demnach 17,3% aller deutschen Haushalte unterhalb der Armutsgrenze. Die Armutsgrenze wird hierbei, wie in der OECD und EU üblich, bei 60% des mittleren Einkommens gezogen. Der Haushalt, der also weniger als 60% des mittleren Einkommens in Deutschland erhält, gilt als arm.

Im World Development Report der Weltbank wird die Armutsgrenze bei einem Einkommen von 1 US-Dollar pro Kopf und Tag gezogen. Das bedeutet, dass in Deutschland niemand unterhalb der Armutsgrenze lebt, z. B. in Indien aber etwa ein Drittel der Bevölkerung, d. h. rd. 350 Mio. Menschen.

Die beiden Beispiele zeigen, wie wichtig es ist, genau zu sagen, was man unter Armut versteht.

So verschieden Armut definiert wird, gibt es doch eine Gemeinsamkeit. Armut wird traditionell am Einkommen gemessen. Arm ist, wer nur ein geringes Einkommen erzielt. Hier setzen die Überlegungen von Sen an.

Sen hält es für falsch, geringes Einkommen mit Armut gleichzusetzen. Mittel und Zweck sollten nicht verwechselt werden. Ein geringes Einkommen ist nicht die Armut selbst, sondern lediglich eine ihrer Ursachen, wenn auch vermutlich die wichtigste. Darüber hinaus hängt Armut von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Armut sollte unmittelbar in ihren realen Ausprägungen gesehen und gemessen werden. Sie zeigt sich unmittelbar z. B. in Unterernährung, vermeidbaren Krankheiten, Analphabetismus, Zwangs- und Kinderarbeit. Sen hat wesentlich dazu beigetragen, dass im World Development Report der Weltbank und im Human Development Report der UN neben dem Pro-Kopf-Einkommen eine Reihe von Indikatoren veröffentlicht werden, die den Entwicklungsstand der Länder und damit auch die Armut in der Welt unmittelbar ausdrücken. Als Beispiele seien genannt Unterernährung von Kindern, Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Alphabetisierung, Zugang zu sauberem Wasser, Kinderarbeit. Der Human Development Index der UN, der unmittelbar die Armut misst und Länder vergleichbar macht, baut z. B. auf den Elementen Lebenserwartung, Bildung und Kaufkraft auf.

Wir haben gesehen, worin sich Armut ausdrückt. Was aber sind ihre Ursachen?

Verwirklichungschancen

Für Sen ist die Armut allgemein ein Mangel an grundlegenden Verwirklichungschancen, den der einzelne Mensch erleidet (capability failure). Dies ist ein ganz zentraler Punkt in Sens Gedankengebäude.

Ich möchte daher Sen bei der Erklärung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen selbst zu Wort kommen lassen. In seinem Buch „Ökonomie für den Menschen“, auf das ich mich bei den folgenden Ausführungen vor allem stützen werde, schreibt er:

„Was der Gedanke der Verwirklichungschancen für die Armutsanalyse leistet, ist ein tieferes Verständnis der Natur und der Ursachen von Armut, indem er nicht die Mittel in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt – vor allem ein besonderes Mittel nicht, das normalerweise ausschließlich beachtet wird: das Einkommen, sondern die Zwecke, die zu verfolgen Menschen Gründe haben, und damit auch die Freiheiten, die es ihnen ermöglichen, ihre Ziele zu erreichen. „

Und einige Zeilen später: „Der Mangel wird auf einer fundamentalen Ebene sichtbar, auf einer Ebene, die den Informationsanforderungen der sozialen Gerechtigkeit weit eher entspricht. Darin liegt die Bedeutung der These begründet, dass Armut ein Mangel an Verwirklichungschancen ist.“

Um diese These zu verstehen, müssen wir uns mit einigen Grundbegriffen vertraut machen, die Sen verwendet. Sen geht davon aus, dass jeder Mensch ein Leben anstrebt, das seinem persönlichen Wohl entspricht, eine möglichst hohe Lebensqualität aufweist und den gewünschten Lebensstil besitzt. Dies wird durch die Realisierung sogenannter Funktionen (functionings) erreicht. Funktionen sind Dinge, die eine Person gern tut oder die sie gern sein mag. Elementare Funktionen sind z.B., sich ausreichend zu ernähren, über sauberes Wasser zu verfügen, ein Dach über dem Kopf zu haben oder gesund zu bleiben. Gehobenere Funktionen sind beispielsweise lesen und schreiben zu können, einen Arbeitsplatz auszuwählen oder am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzunehmen. Die Funktionen verbinden die Lebensqualität eines Menschen mit seinem Einkommen und seinen materiellen Ressourcen, staatlichen Einrichtungen und Programmen, Märkten, dem politischen System und anderen Bestimmungsfaktoren.

Der einzelne Mensch kann diese Funktionen in unterschiedlichem Ausmaß und in alternativen Kombinationen realisieren. Die Menge der alternativen Kombinationen von Funktionen, unter denen eine Person wählen kann, nennt Sen ihre Verwirklichungschancen (capability). Die Verwirklichungschancen reflektieren die Freiheit einer Person, ihren Lebensstil zu bestimmen. Je größer die Verwirklichungschancen einer Person sind, eine desto höhere Lebensqualität kann sie erreichen. Umgekehrt bedeutet ein Mangel an fundamentalen Verwirklichungschancen Armut, die sich in Hunger, Krankheiten, geringer Lebenserwartung, Analphabetismus etc. ausdrücken kann. So stellt eine Hungersnot den Extremfall eines Mangels an Verwirklichungschancen dar, da hier die Wahlfreiheit zwischen Funktionskombinationen auf Null reduziert ist und die Realisierung der elementaren Funktion Ernährung stark begrenzt ist. Eine Hungersnot ist somit ein extremer Fall von Unfreiheit.

An dieser Stelle ist auf einen Komplex von Größen hinzuweisen, die Einfluss auf die Verwirklichungschancen einer Person nehmen und die wir als ihre Lebensbedingungen bezeichnen können. Es handelt sich hierbei um individuelle Eigenheiten von Personen wie Behinderung, Krankheit, Alter, Geschlecht etc. Ein chronisch Kranker muss z.B. einen Teil seines Einkommens für medizinische Leistungen aufwenden, so dass er für andere Funktionen weniger Mittel als ein Gesunder zur Verfügung hat und somit eine Einschränkung seiner Verwirklichungschancen erfährt. Neben persönlichen Merkmalen zählen weitere Umstände zu den Lebensbedingungen einer Person, z. B. Umweltbedingungen, das soziale Umfeld, Sitten und Gebräuche sowie Verteilungsmuster innerhalb der Familien. So erfahren Mädchen in vielen ländlichen Familien Indiens gemäß dem Grundsatz „boys first“

traditionell eine Zurücksetzung, wenn es um Bildung, Gesundheitsfürsorge und Ernährung geht. Allein die Tatsache, dass sie weiblichen Geschlechts sind, verringert ihre Verwirklichungschancen beträchtlich. Zusammengefasst liefert Sen mit seinem „capability approach“ ein hilfreiches Modell, um Armut besser zu verstehen und ihre Ursachen zu erkennen.

Entwicklung

Entwicklung bedeutet nun im Sinne von Sen nichts anderes als die Erweiterung von Verwirklichungschancen oder die Ausweitung realer Freiheiten zur Verbesserung des Lebens der Menschen. Will man das Leben armer Menschen verbessern, müssen daher ihre Verwirklichungschancen verbessert werden oder anders gesagt, es müssen Unfreiheiten wie das Fehlen wirtschaftlicher Chancen, die Vernachlässigung öffentlicher Einrichtungen, der Mangel an Bildungseinrichtungen und die Verweigerung bürgerlicher Rechte beseitigt werden.

Wir sehen, dass Sen den Entwicklungsprozess also ganzheitlich betrachtet, d.h. unter Einschluss wirtschaftlicher, sozialer und politischer Aspekte.

Wir wollen uns nun einige Einflussgrößen näher ansehen, die den Entwicklungsprozess eines Landes, einer Gesellschaft in besonderem Maße bestimmen.

Märkte und wirtschaftliche Freiheiten

Wir dürfen annehmen, dass Wirtschaftswachstum und Einkommensentwicklung für die Bekämpfung der Armut von großer Bedeutung sind. Fragen wir daher als erstes, welche Rolle freie Märkte und wirtschaftliche Freiheiten für die ökonomische Entwicklung spielen.

Sen äußert sich hier klar. Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität ist die Marktwirtschaft mit ihrer Tausch- und Handelsfreiheit jedem zentralistischen System überlegen. Es gibt kein System, das besser in der Lage wäre, Informationen über Güter, Preise, Mengen etc. zu koordinieren und ökonomische Anreize zum Investieren, Produzieren, Konsumieren oder Sparen zu geben. Der Marktmechanismus steuert in der wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft das sog. Pareto-Optimum an, d.h. dass die Tauschprozesse so lange fortgesetzt werden, bis kein Beteiligter mehr einen zusätzlichen Nutzen erreichen kann, ohne den Nutzen eines anderen zu verringern. In diesem Zustand ist der wirtschaftliche Gesamtnutzen der Marktbeteiligten am größten, der Einsatz der Ressourcen optimal und die Wohlfahrtssteigerung größtmöglich. Länder mit zentralistischen Wirtschaftssystemen wie China, Russland oder die Länder Osteuropas konnten sich der Einsicht in die größere Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme nicht verschließen und haben ihr Wirtschaft liberalisiert. Die hohen Wachstumsraten rechtfertigen bis heute diesen Schritt. Auch Indien wandte sich Anfang der 90er Jahre der Marktwirtschaft zu und erreichte in den Folgejahren hohe Wachstumsraten.

Noch wichtiger aber als der Aufbau von Märkten ist für Sen die Gewährung von wirtschaftlichen Freiheitsrechten, die den Menschen erlauben, ihre Verwirklichungschancen zu erweitern. Gewerbefreiheit, Niederlassungsfreiheit, das Recht ein Unternehmen zu gründen, Arbeitsplatzfreiheit, Vertragsfreiheit, Konsumfreiheit etc. sind für die Entfaltung wirtschaftlicher Dynamik und Erhöhung des Einkommens von großer Bedeutung. Gleichzeitig konstituieren sie einen Freiheitsraum als Bestandteil der Lebensqualität, den die Menschen nicht missen möchten. Jeder möchte lieber nach seinem Gutdünken handeln und entscheiden, was er produziert, was er konsumiert, wo er arbeitet etc.

Sen bringt ein historisches Beispiel, wie Menschen ihre wirtschaftlichen Freiheiten schätzen. In den Südstaaten der USA gelang es den Plantagenbesitzern nach Wegfall der Sklaverei trotz 100 % höherer Löhne nicht, die ehemaligen Sklaven wieder in die Arbeitsprozesse des alten Kolonnensystems einzugliedern. Viele zogen es vor, wegzugehen und sich neue Arbeitsplätze zu suchen, selbst wenn sie weniger verdienten.

Marktwirtschaft und wirtschaftliche Freiheitsrechte sind anerkannte Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklung und tragen zur Erweiterung menschlicher Freiheiten bei. Sie schließen aber Ungleichheit und soziale Ungerechtigkeit nicht aus. Interessierte Kreise verhindern vielfach ein Mehr an Wettbewerb auf den Märkten, um sich Privilegien und persönliche Vorteile zum Schaden anderer zu sichern. Denken Sie nur an die Doha-Runden mit ihren Streitigkeiten um Agrarsubventionen/-zölle in den westlichen Ländern und den Zollabbau für Industrieprodukte in Entwicklungsländern. Hier führt politischer Druck dazu, dass bäuerliche Erzeuger in Entwicklungsländern die Vorteile internationalen Handels durch stärkeren Export nicht hinreichend nutzen können und damit in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückbleiben. Es wäre nun aber verfehlt, der Marktwirtschaft die Schuld zu geben. Vielmehr müssen die Anstrengungen darauf gerichtet werden, dass sie besser und fairer funktionieren kann, d.h. ihre ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen müssen verbessert werden. Hier sind auch Nichtregierungsorganisationen aufgerufen, durch alternative Handelsformen, Aufklärung und politischen Druck Korrekturen anzustoßen.

In den Entwicklungsländern selbst versperren oft noch überkommene Strukturen und Beschränkungen den freien Zugang zu den Warenmärkten für Kleinbauern und Produzenten. Berufsbindungen durch Kastenzugehörigkeit behindern die freie Wahl von Beruf und Arbeitsplatz. Bindungen an Grund und Boden oder an Kreditgeber verhindern die Mobilität von Arbeitskräften und damit die Nutzung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. bonded labour in Indien). Fehlende Gesetze lassen Kinderarbeit im Arbeitsmarkt zu. Allein in Indien wird die Zahl

der Kinderarbeiter auf rd. 80 Mio. geschätzt. Ihnen bleibt teilweise selbst eine elementare Schulbildung versagt, und sie tragen durch die Art ihrer Tätigkeit gesundheitliche und psychische Schäden davon.

Als besonders krasses Beispiel für soziale Ungerechtigkeit unter marktwirtschaftlichen Bedingungen führt Sen die großen Hungersnöte z.B. 1943 in Bengalen und 1973 in Äthiopien an. Sie waren nicht auf eine Verknappung von Nahrungsmitteln, sondern auf den Wegfall von Einkommen bestimmter Bevölkerungsschichten zurückzuführen, deren Arbeitsleistungen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt waren. Die Betroffenen konnten sich die notwendigen Nahrungsmittel nicht mehr kaufen und verhungerten.

Theoretische Überlegungen und langjährige Erfahrungen in vielen Ländern zeigen, dass die Marktwirtschaft und die mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Freiheiten unentbehrlich sind, um wirtschaftliche Dynamik zu erzeugen, individuelle Verwirklichungschancen zu verbessern und damit die Armut zu bekämpfen. Aber die Marktwirtschaft bedarf aus sozialen Gründen zwingend einer Ergänzung durch das Handeln marktunabhängiger Institutionen z. B. des Staates. Gerade in einem Land wie Indien ist wegen der extremen Ungleichheit der Verwirklichungschancen der sozialpolitische Handlungsbedarf zur Schaffung sozialer Chancen besonders hoch.

Öffentliche Bildungseinrichtungen und staatliche Gesundheitsfürsorge

Wenden wir uns nun dem Zusammenhang zwischen Entwicklung und dem Ausbau der öffentlichen Bildungseinrichtungen und staatlichen Gesundheitsfürsorge zu.

Es steht außer Frage, dass beide Einrichtungen Instrumente der mittelbaren Armutsbekämpfung sind, da gebildete und gesunde Menschen Dank ihrer höheren Produktivität bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und ein höheres Einkommen erzielen können. Für die Masse der Bevölkerung in einem Entwicklungsland ist aber ohne Zweifel die unmittelbare Wirkung staatlicher Investitionen in Bildung und Gesundheit von größerer Bedeutung für ihre Lebensqualität als der wirtschaftliche Effekt. Ich möchte dies am Beispiel Bildung erläutern. Wer nicht lesen und schreiben kann, ist nicht in der Lage, schriftliche Abmachungen zu verstehen, seinen Lohn nachzurechnen, schriftliche Nachrichten abzufassen oder einen Antrag zu formulieren. Er kann nur begrenzt am politischen Leben teilhaben und von seinen Rechten Gebrauch machen. Das bedeutet, dass er einen direkten Verlust an Lebensqualität erleidet.

Eine verbesserte Schul- und Berufsausbildung, insbesondere von Frauen, führt aber nicht nur zu einer unmittelbaren Steigerung ihrer Lebensqualität, sondern trägt über die Beeinflussung weiterer sozialer Faktoren im Entwicklungsprozess zur Bekämpfung der Armut bei. Empirische Studien in Indien haben gezeigt, dass sich die Schulbildung der Frauen über ihre größeren Berufschancen, ihre bessere Stellung in der Familie und größere Selbstbestimmung auf die Sterblichkeitsrate bei Kindern, insbesondere von Mädchen, sehr positiv auswirkt. Je höher die weibliche Schulbildung und je größer der Anteil erwerbstätiger Frauen ist, desto niedriger ist die relative Benachteiligung von Mädchen hinsichtlich ihrer Überlebenschancen. Vergleichende Untersuchungen in Indien zeigen, dass eine Reduzierung des weiblichen Analphabetismus von 22% auf 75% Lese- und Schreibfähigkeit die Sterblichkeit von Kindern bis 4 Jahre von 156 auf 110 pro Tausend gesenkt hat. Eine Senkung der Armutsrate um 50%, d.h. eine spürbare Steigerung des Einkommens verringerte hingegen die Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren lediglich von 156 auf 153 pro Tausend. Die Schulbildung der Frauen spielt also für die Förderung des sozialen Wohls eine viel wichtigere Rolle als Maßnahmen, die auf das allgemeine Wohlstandsniveau der Gesellschaft zielen.

Man sieht dies auch an der Entwicklung der Geburtenrate. Zu den Merkmalen der Armut in Entwicklungsländern zählt die hohe Geburtenrate. Die verstärkte weibliche Schulausbildung und die daraus folgende Erwerbstätigkeit und Selbstbestimmung der Frauen zeigen signifikante Auswirkungen auf die Geburtenrate. Dies belegen Untersuchungen in verschiedenen Distrikten Indiens. Die mangelnde Bereitschaft gebildeter Frauen, sich durch permanente Kinderaufzucht einschränken zu lassen, spielt offensichtlich eine wesentliche Rolle. So ist in Kerala, dem sozial fortschrittlichsten Staat Indiens, die Geburtenrate auf 1,7 Geburten je Frau gefallen (Indien 3,0).

In Entwicklungsländern ist der sozialpolitische Handlungsbedarf zur Schaffung sozialer Chancen meist besonders hoch. Die inzwischen wohlhabenden ostasiatischen Länder wie Japan, Südkorea und Taiwan hatten dies relativ früh erkannt und zunächst das Schulwesen, danach das Gesundheitswesen ausgebaut. Sie erweiterten damit unmittelbar die Verwirklichungschancen ihrer Bürger, verbesserten ihre Lebensqualität und legten die Basis für einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung. Auch als China 1979 zur Marktwirtschaft überging, war die Bevölkerung, insbesondere die Jungen, weitgehend alphabetisiert. In den meisten Regionen standen ihnen gute Schulen zur Verfügung. Außerdem besaß China ein engmaschiges Gesundheitsnetz.

Wie verlief die Entwicklung in Indien? Als Indien 1991 seine Wirtschaft liberalisierte, konnte die Hälfte der indischen Bevölkerung weder lesen noch schreiben. Heute sind es noch rd. ein Drittel. Indien hatte das allgemeine Schulwesen vernachlässigt und stattdessen auf die höhere Bildung der Eliten gesetzt. Ebenfalls blieb die medizinische Grundversorgung unterentwickelt. Dadurch war es auf eine wirtschaftliche Expansion, die weite Bevölkerungskreise einschließt, wenig vorbereitet.

In den letzten Jahren hat sich Indien verstärkt um den Ausbau der elementaren Bildung bemüht. So wurden zum Beispiel zahlreiche Primarschulen und Vorschuleinrichtungen geschaffen. Auch wurden die Einkommen der Lehrkräfte massiv erhöht. Dennoch weist die Primarschulausbildung nach wie vor schwere Defizite auf. Untersu-

chungen aus jüngster Zeit, die z. B. in mehreren Distrikten Westbengalens durchgeführt wurden, zeigen eine hohe Abwesenheitsquote der Lehrer, speziell in Schulen mit starkem Anteil von Schülern aus niedrigkastigen Familien und Adivasi-Familien. Nur 7% der Schüler in den Klassen 3 und 4 können ihre Namen lesen und schreiben. Finanziell besser gestellte Familien gleichen den Mangel an Unterricht durch zusätzlichen Privatunterricht aus. Ärmere Familien verzichten auf den Schulbesuch ihrer Kinder, weil er zu wenig Nutzen verspricht und sie Privatunterricht zum Ausgleich des Defizits nicht bezahlen können. Damit werden die wirtschaftlichen und sozialen Chancen gerade derer, die von einer verstärkten Schulbildung profitieren sollten, vielfach nur unzureichend verbessert.

Die Auswirkungen der unterschiedlich starken staatlichen Aktivität lassen sich an einigen Indikatoren deutlich ablesen.

Abb. 2 und 3. Vergleich von Entwicklungsindikatoren China, Indien, Kerala

Häufig wird eingewandt, dass ein armes Land nicht die Mittel zur Finanzierung von Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens besitze. Sen hält diesem Einwand entgegen, dass selbst armen Ländern ein soziales Engagement in der medizinischen Versorgung und elementaren Bildung nicht schwer falle, da diese Sektoren sehr personalintensiv sind, und wegen des niedrigen Lohnniveaus keine hohen Ausgaben mit sich bringen. Kerala zeigt dies als Beispiel: geringes Pro-Kopf-Einkommen mit hoher Lebenserwartung, niedriger Geburtenrate und hoher Alphabetisierungsrate als Folge des sozial geförderten Entwicklungsprozesses. Ein Land muss also nicht warten, bis es nach einer längeren Periode des Wirtschaftswachstums wohlhabend genug ist, um an den Ausbau des Schul- und Gesundheitswesens heranzugehen. Der Ausbau des Bildungswesens, der Gesundheitsfürsorge und anderer Grundbedingungen des Lebens sind also kein Luxus, den sich nur reichere Länder leisten können. Trotz niedriger Einkommen lässt sich die Lebensqualität mit Hilfe geeigneter Sozialprogramme sehr schnell heben. Gleichzeitig wird ein wesentlicher Beitrag zur wirtschaftlichen Expansion durch Erweiterung des Humankapitals geleistet.

Politische Freiheiten und Demokratie

Für viele Entwicklungsländer stellt sich die Frage, ob die Erweiterung politischer Freiheiten und die Einführung der Demokratie die Entwicklung des Landes fördert oder behindert. Sollte der erste Schritt die Bekämpfung von Armut und Elend sein oder die Gewährung politischer Freiheit und Bürgerrechte, mit denen die Armen angeblich ohnehin nichts anzufangen wissen?

Die Gegner von Demokratie und bürgerlichen Rechten begründen ihren Widerstand mit der Behauptung, die damit verbundenen Freiheiten seien ein Hemmschuh für Wirtschaftswachstum und Entwicklung. Vielmehr rege die Verweigerung politischer Rechte bei gleichzeitiger Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten das Wirtschaftswachstum an und führe zu einer schnellen ökonomischen Entwicklung. Diese These, nach dem früheren Premierminister Singapurs Lee Kuan Yew als Lee-These bekannt, wird von Ländern wie z.B. China mit Nachdruck vertreten. Wie Sen betont, haben jedoch empirische Studien für eine Reihe von Ländern den Beweis erbracht, dass es weder einen positiven noch einen negativen Zusammenhang zwischen der Einführung der Demokratie und Gewährung bürgerlicher Rechte einerseits und wirtschaftlichem Fortschritt andererseits gibt. Demokratie und bürgerliche Rechte schließen im Gegensatz zur Lee-These also eine günstige wirtschaftliche Entwicklung keineswegs aus.

Wie steht es mit der Behauptung, die Bürger armer Länder stünden demokratischen Rechten gleichgültig gegenüber? Auch für diese These lassen sich wenig empirische Belege finden. Den Beweis würden nur freie Wahlen liefern, die jedoch die Anhänger autoritärer Regime hartnäckig verweigern, wie am Beispiel von China, Myanmar, Iran oder Zimbabwe deutlich wird.

Welche Bedeutung Demokratie und bürgerliche Rechte für die Erweiterung der Verwirklichungschancen und damit die Verbesserung und Bereicherung der Lebensqualität besitzen können, möchte ich an zwei Punkten aufzeigen.

In einer Demokratie müssen sich Politiker und Regierung der öffentlichen Kritik stellen und im Hinblick auf die nächsten Wahlen um Unterstützung der Bevölkerung werben. Dies macht sie für die Not der Schwachen empfänglicher und wirkte sich z. B. in größeren ökonomischen und soziale Krisen vorteilhaft für die betroffenen Menschen aus. So gab es bisher in keiner Demokratie jemals eine Hungersnot. Information und Kritik durch Opposition und Medien, die Behandlung des Themas in Diskussionen und Debatten durch eine breite Öffentlichkeit und die Sorge um den Erhalt der politischen Macht haben die Regierungen stets veranlasst, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Sen hat in detaillierten empirischen Untersuchungen die größten Hungerkatastrophen untersucht und stets die Schutzfunktion demokratischer Systeme für die Betroffenen bestätigt gefunden. Auch Indien konnte seit der Unabhängigkeit Hungersnöte verhindern, obwohl es 1968, 1973, 1979 und 1987 schwere Missernten gab. Die letzte Hungersnot war 1943 in Bengalen mit 2 – 3 Mio. Opfern, also vor der Unabhängigkeit und dem Übergang zur Demokratie. Hungersnöte sind ein Kennzeichen autoritärer Systeme, wie sich auch in unseren Tagen in Ländern wie Nordkorea, Sudan oder Zimbabwe wieder zeigt. Die Wahrnehmung demokratischer Rechte durch die Menschen trägt somit dazu bei, elementare Funktionen ihres Lebens abzusichern und

den Absturz in größtes Elend zu verhindern. In diesen Fällen besteht ein enger Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung.

Von großer praktischer Bedeutung für den Entwicklungsprozess ist ferner die konstruktive Rolle, die öffentliche Diskussionen und freier Meinungs austausch für sachgerechte und rationale Entscheidungen im politischen und privaten Bereich spielen. Die Menschen müssen selbst darüber entscheiden können, welche Traditionen sie beibehalten wollen, welche Werthaltungen und Prioritäten verändert werden sollen und wie sich die Gesellschaft entwickeln soll. Dies ist nicht Sache von Ajatollahs, Tugendwächtern und weltlichen Machthabern.

Sen verweist als Beispiel auf die in lese- und schreibkundigen Kreisen Indiens dramatisch gesunkene Geburtenrate. Er führt dies darauf zurück, dass in aller Öffentlichkeit über die großen Nachteile hoher Geburtenraten in Entwicklungsländern, vor allem für das Leben junger Frauen, aber auch für die Gesellschaft, diskutiert wurde. In Kerala und Tamil Nadu hat sich nach zahlreichen Diskussionen und Debatten die Auffassung durchgesetzt, dass eine glückliche Familie im modernen Zeitalter eine kleine Familie ist. Die Geburtenrate liegt in Kerala bei 1,7 pro Frau, d.h. unter der Chinas. Diese neue Werthaltung wurde ohne jeden Zwang durch politischen und gesellschaftlichen Dialog geschaffen, was ihr nachhaltigen Charakter verleiht.

Demokratie und bürgerliche Rechte bilden somit eine wichtige Grundlage, dass sich der Entwicklungsprozess wirtschaftlicher, sozialer und politischer Art in einer freiheitlichen, gewaltfreien und nachhaltigen Weise vollzieht.

Gestaltung des Entwicklungsprozesses

Fragen wir abschließend, welche Empfehlungen Sen aus seinen Untersuchungen für die Gestaltung des Entwicklungsprozesses in Entwicklungsländern ableitet.

Sen hält jeden einseitigen Ansatz für verfehlt. Eine Allzweck-Lösung wie etwa eine wirtschaftliche Liberalisierung oder Öffnung der Märkte zur Beseitigung der Armut gibt es nicht. Zum Beispiel hätte Indiens Entwicklungsprozess erfolgreicher verlaufen können, wenn die wirtschaftlichen Reformen von einem intensiven Ausbau der sozialen Chancen breiter Bevölkerungskreise begleitet worden wären. Das hätte ihnen viel früher eine stärkere Teilhabe an der Globalisierung der Wirtschaft ermöglicht. Sen fordert daher, dass ein ganzheitlicher, integrativer und partizipativer Ansatz gewählt wird.

Unabdingbar für die ökonomische Entwicklung eines Landes ist die Gewährung wirtschaftlicher Freiheitsrechte, der Einsatz von Märkten und die Zurückdrängung der wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates. Aber für die Wohlfahrt der Gesellschaft und des Einzelnen ist das nicht hinreichend. Ein ganzheitliches Entwicklungskonzept erfordert daher, dass Regierungen und andere politische und soziale Institutionen tätig werden und die sozialen Chancen der Menschen unmittelbar verbessern. Das heißt, dass sie das Gesundheits- und Bildungswesen ausbauen, ein System zur sozialen Sicherung entwickeln und die Stellung der Frauen in Gesellschaft und Familie stärken (empowerment of women). Der ganzheitliche Entwicklungsansatz verlangt ferner, dass neben einer Erweiterung der wirtschaftlichen und sozialen Chancen die Gewährung bürgerlicher Rechte und der Ausbau der Demokratie treten müssen. Erst durch politische Partizipation lassen sich die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen im Entwicklungsprozess nachhaltig absichern.