

Amartya Sen

Ökonomie
für den Menschen

Wege zu Gerechtigkeit
und Solidarität
in der Marktwirtschaft

Aus dem Englischen
von Christiana Goldmann

Carl Hanser Verlag

Institut für Gesellschaftspolitik
an der Hochschule für Politik

Armut als Mangel an Verwirklichungschancen

Im letzten Kapitel wurde dargelegt, daß gute Gründe dafür sprechen, bei der Analyse der sozialen Gerechtigkeit den individuellen Nutzen nach den Verwirklichungschancen eines Menschen zu beurteilen, das heißt nach denjenigen substantiellen Freiheiten, die es ihm erlauben, ein mit Gründen erstrebtes Leben zu führen. So gesehen drückt sich Armut im Mangel an fundamentalen Verwirklichungschancen aus und nicht bloß in einem niedrigen Einkommen, das gemeinhin als Kriterium für Armut gilt.¹ Die These, daß Armut ein Mangel an Verwirklichungschancen ist, muß nicht die vernünftige Ansicht bestreiten, daß ein niedriges Einkommen zweifellos zu den Hauptursachen von Armut zählt, ist ein unzureichendes Einkommen doch ein wichtiger Grund für das Fehlen von Verwirklichungschancen.

In der Tat ist ein unzulängliches Einkommen eine starke weichenstellende Bedingung für ein Leben in Armut. Wenn das zugestanden wird, warum dann die ganze Aufregung darüber, Armut in Hinblick auf Verwirklichungschancen zu betrachten, statt wie üblich als Einkommensbedingung? Was zugunsten der These von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen spricht, ist meiner Ansicht nach folgendes:

1. Armut läßt sich plausibel als Mangel an Verwirklichungschancen deuten; die These konzentriert sich – im Gegensatz zum bloß *instrumentell* bedeutsamen niedrigen Einkommen – auf einen *intrinsisch* bedeutsamen Mangel.

2. Mangel an Verwirklichungschancen und damit reale Armut werden noch von *anderen Faktoren* als einem niedrigen Einkommen beeinflusst. (Das Einkommen ist nicht das einzige Instrument, um Verwirklichungschancen zu schaffen.)

3. Die instrumentelle Beziehung zwischen niedrigem Einkommen und geringen Verwirklichungschancen ist *variabel*. Je nach Gesellschaft, Familie und Individuum kann sie verschieden ausfallen (die Auswirkung des Einkommens auf Verwirklichungschancen ist kontingent und von den Umständen abhängig).²

Der dritte Punkt ist vor allem dann von Bedeutung, wenn sozialpolitische Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheit und Armut erwogen und bewertet werden. In der Literatur – und auch im 3. Kapitel dieses Buches – wird eine Reihe von Gründen für die unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnisse erörtert, und es ist nützlich, einige von ihnen im Kontext praktischer politischer Entscheidungen eigens hervorzuheben.

Erstens wird die Beziehung zwischen Einkommen und Verwirklichungschancen vom Alter der Person beeinflusst (zum Beispiel die Bedürfnisse der Alten und der Kinder), aber auch vom Geschlecht und den sozialen Rollen (zum Beispiel der besonderen Verantwortung der Mutterschaft und der durch die Tradition festgelegten Verpflichtungen gegenüber der Familie), vom Wohnort (zum Beispiel drohender Überschwemmung und Dürre oder auch der Unsicherheit und der Gewalt in innerstädtischen Vierteln), durch Seuchenherde (zum Beispiel Krankheiten, die in einem Landstrich endemisch sind) und andere Umstände, über die keine – oder nur eine begrenzte – Kontrolle möglich ist.³ In der Gegenüberstellung von Bevölkerungsgruppen, die sich nach Alter, Geschlecht, Wohnort usw. klassifizieren lassen, spielen diese unterschiedlichen Parameter eine herausragende Rolle.

Zweitens kann es zu einigen »Kopplungen« von Nachteilen kommen zwischen (1) Mangel an Einkommen und (2) Hindernissen bei der Umwandlung des Einkommens in Funktionen.⁴ Handikaps wie Alter, Behinderung oder Krankheit verringern nicht nur die Fähigkeit, ein Einkommen zu erwerben⁵; sie erschweren auch eine Umwandlung von Einkommen in Verwirklichungschancen, da ein älterer, behinderter oder schwerkranker Mensch ein größeres Einkommen benötigt (für Pflege, Prothesen, medizinische Behandlung), um dieselben Funktionen zu erreichen (sofern dies überhaupt möglich ist).⁶ Daraus folgt, daß »reale Armut«, verstanden als Mangel an Verwirklichungschancen, in einem signifikanten Sinn gravierender sein kann, als es nach Maßgabe des Einkommens den Anschein hat. Dies kann von entscheidender Bedeutung sein, wenn wir öffentliche Maßnahmen zur Unterstützung der Älteren und anderer Gruppen einzuschätzen haben, die nicht allein über ein niedriges Einkommen verfügen, sondern zusätzlich unter »Umwandlungs«problemen leiden.

Drittens werfen innerfamiliäre Verteilungen weitere Komplikationen für das Einkommen als Kriterium für Armut auf. Wird das

Familieneinkommen unverhältnismäßig zur Förderung der Interessen einiger Familienmitglieder und nicht für andere verwandt – wenn beispielsweise die Allokation der Familienressourcen systematisch nach dem Grundsatz »der Junge zuerst« erfolgt –, dann kann sich das Ausmaß des Mangels der vernachlässigten Familienmitglieder, in unserem Beispiel der Mädchen, nicht angemessen im Familieneinkommen widerspiegeln. Vielfach ist das ein großes Problem; in zahlreichen Ländern Asiens und Nordafrikas scheint die Bevorzugung des männlichen Geschlechts ein Hauptfaktor bei der innerfamiliären Verteilung zu sein. Welche Benachteiligung die Mädchen dadurch erleiden, läßt sich leichter an den fehlenden Verwirklichungschancen ablesen, an der höheren Sterblichkeitsrate, an Krankheit, Unterernährung, medizinischer Unterversorgung usw., als auf der Grundlage der Einkommensanalyse allein möglich ist.⁷

Bei Ungleichheit und Armut in Europa und Nordamerika fällt dieses Problem zweifellos nicht so ins Gewicht, doch die oft stillschweigend gemachte Annahme, daß die Frage der Ungleichbehandlung der Geschlechter die »westlichen« Länder auf einem elementaren Niveau gar nicht erst tangiert, ist in gewisser Weise falsch. Beispielsweise hat Italien eine der höchsten Quoten »nicht anerkannter« Arbeit von Frauen gegenüber der anerkannten Arbeit, die in die Standardberechnungen des Nationaleinkommens eingeht.⁸ Die Berücksichtigung der aufgewendeten Mühe und Zeit und die damit einhergehende Beschneidung der Freiheit hat selbst für die Armutsanalyse in Europa und Nordamerika gewisse Folgen. Auch in anderen Hinsichten sollten die in vielen Teilen der Welt üblichen Rollenverteilungen in der Familie Diskussionsgegenstand der Sozialpolitik sein.

Viertens kann ein *relativer* Mangel hinsichtlich des Einkommens einen *absoluten* Mangel in bezug auf Verwirklichungschancen mit sich bringen. In einem reichen Land verhältnismäßig arm zu sein kann die Verwirklichungschancen selbst dann extrem einengen, wenn das absolute Einkommen gemessen am Weltstandard hoch ist. In einem allgemein wohlhabenden Land benötigt man ein höheres Einkommen, um ausreichend Güter für das Erreichen *derselben sozialen Funktionen* zu kaufen. Diese Überlegung, die Adam Smith als erster in *The Wealth of Nations* (1776) angestellt hat, ist für die soziologische Armutsanalyse absolut zentral, und W. G. Runciman, Peter Townsend und andere haben sie weiter ausgearbeitet.⁹

Zum Beispiel sind die Schwierigkeiten einiger Gruppen, »am Gemeinschaftsleben teilzunehmen«, für eine Untersuchung der »sozialen Ausgrenzung« von entscheidender Wichtigkeit. Anders als in weniger wohlhabenden Ländern kann das Bedürfnis, am Leben der Gemeinschaft zu partizipieren, zur Nachfrage nach modernen Geräten (Fernseher, Videorecorder, Autos usw.) führen, sofern diese Güter dort mehr oder weniger alltäglich sind. Ein verhältnismäßig armer Mensch in einem reichen Land steht unter einem höheren Konsumdruck, selbst wenn sein Einkommensniveau weit über dem liegt, worüber die Leute in weniger wohlhabenden Ländern verfügen.¹⁰ Die paradoxe Erscheinung, daß es in reichen Ländern – sogar in den Vereinigten Staaten – Hunger gibt, hängt in der Tat damit zusammen, daß konkurrierende Anforderungen an das Haushaltsbudget gestellt werden: einerseits die Bedürfnisse des Leibes, andererseits das Bedürfnis, sozial mithalten zu können.¹¹

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. Die hier kurz erörterten Beispiele demonstrieren die zusätzliche Distinktion, die sich aus dieser grundlegenden Erweiterung ergibt. Der Mangel wird auf einer fundamentalen Ebene sichtbar, auf einer Ebene, die den Informationsforderungen der sozialen Gerechtigkeit weit eher entspricht. Darin liegt die Bedeutung der These begründet, daß Armut ein Mangel an Verwirklichungschancen ist.

Arm an Einkommen und arm an Verwirklichungschancen

Obgleich es wichtig ist, die Vorstellung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen begrifflich von der als niedriges Einkommen definierten Armut zu unterscheiden, kann es gar nicht anders sein, als daß die beiden Perspektiven miteinander gekoppelt sind, denn das Einkommen ist schließlich ein wichtiges Mittel für Ver-

wirklichungschancen. Da größere Verwirklichungschancen bei der Lebensführung in der Regel dazu tendieren, Menschen zu mehr produktiver Arbeit und damit zum Erwerb eines höheren Einkommens zu befähigen, würden wir erwarten, daß die Verbindung auch von der Erweiterung der Verwirklichungschancen zu einem höheren Einkommen verläuft, und nicht nur andersherum.

Die letzte Verbindung kann von besonderer Bedeutung sein, um die Einkommensarmut zu bekämpfen. Eine bessere Ausbildung und Gesundheitsfürsorge heben nicht nur die Lebensqualität unmittelbar, sie versetzen die Menschen auch in eine bessere Lage, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, also nicht mehr unter der Einkommensarmut zu leiden. Je mehr Menschen in den Genuß einer elementaren Ausbildung und guter Gesundheitsfürsorge kommen, um so höher die Chance, daß auch potentiell Arme der Not enttrinnen.

Diese Verbindung und ihre Bedeutung waren ein zentraler Punkt meiner jüngsten Studie zu den Wirtschaftsreformen in Indien, die ich zusammen mit Jean Drèze verfaßt habe.¹² In vielerlei Hinsicht haben die Wirtschaftsreformen der indischen Bevölkerung wirtschaftliche Chancen eröffnet, die ihnen zuvor durch ein Übermaß an staatlicher Kontrolle und das, was man »licence Raj« genannt hat, verwehrt waren.¹³ Und dennoch ist die Chance, von den neuen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, nicht unabhängig davon, wie gut die verschiedenen Teile der indischen Gesellschaft sozial auf die Veränderung vorbereitet sind. Zwar waren die Reformen schon lange überfällig, sie könnten jedoch durchgreifender sein, wenn es soziale Einrichtungen gäbe, die die ökonomischen Chancen für alle Bevölkerungskreise der Gesellschaft zugänglich machten. Tatsächlich haben viele asiatische Volkswirtschaften – zuerst Japan, dann Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur, später China nach den Reformen sowie Thailand und andere Länder Süd- und Südostasiens – sehr viel erfolgreicher dafür gesorgt, daß sich die wirtschaftlichen Chancen dank eines günstigen sozialen Hintergrundes flächendeckend ausbreiteten. Dazu gehörte, daß große Teile der Bevölkerung die Kulturfähigkeiten beherrschten, ein gutes Bildungs- und Gesundheitswesen existierte, eine Landreform durchgeführt worden war usw. Die Lektion, daß man die Wirtschaft öffnen und den Handel stärken müsse, wurde in Indien schneller begriffen als die andere Botschaft aus Richtung der aufgehenden Sonne.¹⁴

Die Entwicklung des Humankapitals ist in Indien ganz unterschiedlich verlaufen, einige Regionen – allen voran Kerala – haben ein sehr viel höheres Bildungsniveau, ein besseres Gesundheitswesen und eine konsequentere Landreform als andere (vor allem Bihar, Uttar Pradesh, Rajasthan und Madhya Pradesh). Die Beschränkungen haben in den verschiedenen Bundesstaaten recht unterschiedliche Formen angenommen. Kerala, so wird man behaupten können, hat bis vor kurzem unter einer marktfeindlichen Politik gelitten, die einer nicht staatlich gelenkten marktwirtschaftlichen Expansion zutiefst mißtraute. Aus diesem Grund hat der Bundesstaat sein Humankapital nicht so erfolgreich für das Wirtschaftswachstum eingesetzt, als es ihm bei entsprechender Wirtschaftspolitik – die jedoch neuerdings eingeschlagen wird – hätte gelingen können. Andererseits waren einige nördliche Bundesstaaten in der Entwicklung sozialer Einrichtungen zwar erheblich zurückgeblieben, dafür boten sie allerdings marktwirtschaftliche Chancen an und übten eine unterschiedlich starke staatliche Kontrolle aus. Diese verschiedenen Formen der Rückständigkeit lassen sich nur dann beheben, wenn die Relevanz komplementärer Maßnahmen begriffen wird.

Interessant ist jedoch, daß es trotz des eher bescheidenen Wirtschaftswachstums in Kerala gelungen ist, die Einkommensarmut schneller zu senken als in anderen indischen Bundesstaaten.¹⁵ Während einige Bundesstaaten die Einkommensarmut durch ein hohes Wirtschaftswachstum reduziert haben, in erster Linie wäre hier der Punjab zu nennen, hat Kerala bei der Armutsbekämpfung vor allem auf ein verbessertes Bildungs- und Gesundheitswesen sowie eine gerechte Landverteilung gesetzt.

Zwar ist es wichtig, diese Verbindung zwischen Einkommensarmut und mangelnden Verwirklichungschancen hervorzuheben, ebenso wichtig ist es aber auch, die fundamentale Tatsache nicht aus den Augen zu verlieren, daß die Senkung der Einkommensarmut nicht das oberste Motiv der Armutsbekämpfung allein sein kann. Es besteht die Gefahr, daß der Begriff der Armut auf ein niedriges Einkommen verengt wird und deshalb Ausgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit usw. damit gerechtfertigt werden, daß sie gute, brauchbare Instrumente zur Reduktion von Einkommensarmut sind. Das aber hieße, Mittel und Zwecke zu verwechseln. Die fundamentalen Fragen zwingen uns aus den schon erörterten Gründen,

Armut und Benachteiligung in bezug auf das Leben zu verstehen, das Menschen in der Lage sind zu führen, sowie auf die Freiheiten, die sie tatsächlich genießen. Erweiterung der menschlichen Verwirklichungschancen fügt sich diesen grundlegenden Überlegungen unmittelbar ein. Wie die Dinge liegen, tendiert die Verstärkung der Verwirklichungschancen dahin, mehr Produktivität und Erwerbsfähigkeit freizusetzen. Diese Verbindung begründet ein indirektes Zusammenspiel, so daß eine Verbesserung von Verwirklichungschancen unmittelbar wie mittelbar dazu beiträgt, das menschliche Leben zu bereichern und Mangel seltener und weniger akut auftreten zu lassen. So wichtig die instrumentellen Verbindungen auch sein mögen, sie entheben uns nicht der Notwendigkeit, zu einem fundamentalen Verständnis von Natur und Eigenschaften der Armut zu gelangen.

Ungleichheit wovon?

Die Behandlung der Ungleichheit bei ökonomischen und sozialen Bewertungen stößt auf eine Reihe von Problemen. Gravierende Ungleichheiten sind im Rahmen von Theorien der »Fairneß« oft schwer zu verteidigen. Adam Smith' Eintreten für die Belange der Armen – und seine Empörung angesichts der Vernachlässigung ihrer Interessen – ergab sich naturwüchsig aus seiner imaginativen Methode, die Dinge so zu sehen, wie sie sich einem »unparteiischen Zuschauer« präsentieren würden, eine Frageperspektive, die zu weitreichenden Einsichten in die Forderungen der Fairneß bei sozialen Urteilen kommt.¹⁶ Ähnlich verfährt John Rawls' Idee der »Gerechtigkeit als Fairneß«: Sie fragt, was Menschen wohl in einem hypothetischen »Urzustand«, in dem sie nicht wissen, wie sie später dastehen werden, wählen würden. Auch dieses Verfahren liefert uns ein reichhaltiges Verständnis der Billigkeitsforderungen und führt zu der für Rawls' »Grundsätze der Gerechtigkeit« charakteristischen Ablehnung von Ungleichheit.¹⁷ Offenkundige Ungleichheiten in sozialen Einrichtungen lassen sich gegenüber den existierenden Angehörigen einer Gesellschaft auch nur schwer durch den Verweis auf ihre Vernünftigkeit verteidigen (beispielsweise wenn der Grund für die Ungleichheiten von der Art ist, daß andere ihn »vernünftigerweise nicht ab-

lehnen können« ein Kriterium, das Thomas Scanlon vorgeschlagen und sehr überzeugend für ethische Bewertungen verwandt hat).¹⁸ Gewiß sind krasse Ungleichheiten in sozialer Hinsicht nicht attraktiv, und gewichtige Ungleichheiten können, so würden einige argumentieren, schlichtweg barbarisch sein. Zudem kann das Bewußtsein der Ungleichheit den gesellschaftlichen Zusammenhalt aufweichen, ja einige Arten von Ungleichheit sorgen womöglich dafür, daß nicht einmal Effizienz erreicht wird.

Dennoch können Versuche, Ungleichheit zu beseitigen, unter manchen Umständen zu einem Verlust für viele, wenn nicht gar mitunter für alle führen. Diese Art von Konflikt kann in leichteren und schwereren Formen auftreten, je nach Beschaffenheit der Umstände. Gerechtigkeitstheorien, die sich entweder auf einen »unparteiischen Zuschauer«, auf den »Urzustand« oder die »nicht vernünftig begründete Zurückweisung« berufen, müssen diese unterschiedlichen Erwägungen berücksichtigen.

Es überrascht nicht, daß der Konflikt zwischen Aggregations- und Verteilungsüberlegungen die Aufmerksamkeit der ökonomischen Zunft stark auf sich gezogen hat, was angesichts der Bedeutung dieser Frage auch angemessen ist.¹⁹ Für die Bewertung sozialer Errungenschaften sind eine Reihe von Kompromißformeln vorgeschlagen worden, die sowohl Aggregations- als auch Distributionsüberlegungen in Rechnung stellen. Ein gutes Beispiel dafür ist A. B. Atkinsons »gleichverteiltes äquivalentes Einkommen«, ein Begriff, der das Aggregationseinkommen dadurch anpaßt, daß das Ausmaß der Ungleichheit in der Einkommensverteilung berücksichtigt wird, wobei das Abwägen zwischen Aggregations- und Verteilungsinteressen durch die Wahl eines Parameters bestimmt wird, der unsere moralischen Urteile widerspiegelt.²⁰

Darüber hinaus gibt es noch eine andere Klasse von Konflikten, die sich auf die Wahl des »Bereichs« oder auf die zentrale Variable beziehen, hinsichtlich deren die Ungleichheit festgestellt und geprüft wird – und das wiederum verweist auf das Thema des vorangegangenen Kapitels. Die Ungleichheit des Einkommens kann beträchtlich von der Ungleichheit in verschiedenen anderen »Bereichen« (d. h. im Hinblick auf andere relevante Variablen) abweichen; wie etwa Wohlergehen, Freiheit und Lebenserwartung. Und selbst Aggregationsleistungen mögen verschiedene Formen annehmen, je

nachdem, in welchem Bereich die Zusammensetzung – oder die »Addition« – vollzogen wird (so unterscheidet sich eine Rangordnung der Gesellschaften hinsichtlich des Durchschnittseinkommens wahrscheinlich von einer Rangordnung hinsichtlich des Gesundheitszustandes).

Der Kontrast zwischen den verschiedenen Perspektiven des Einkommens und der Verwirklichungschancen wirkt sich unmittelbar auf den Bereich aus, innerhalb dessen Ungleichheit und Effizienz zu untersuchen sind. Beispielsweise werden wir jemanden, der über ein hohes Einkommen verfügt, aber nicht die Chance hat, politisch Einfluß zu nehmen, nicht als »arm« im gewöhnlichen Sinne bezeichnen. Er ist aber gewiß hinsichtlich einer wichtigen Freiheit arm. Jemand, der reicher ist als andere, aber unter einer Krankheit leidet, deren Behandlung Unsummen verschlingt, leidet in einer wichtigen Hinsicht Mangel, selbst wenn er in der üblichen Statistik der Einkommensverteilung nicht als arm klassifiziert wird. Jemand, dem die Chance verweigert wird, eine Beschäftigung zu finden, jedoch vom Staat Arbeitslosenunterstützung bezieht, mag nach Maßgabe des Einkommens weniger arm dastehen als im Hinblick auf die erstrebenswerte und erstrebte Chance, eine befriedigende Arbeit zu finden. Da das Problem der Arbeitslosigkeit in einigen Teilen der Welt (auch im heutigen Europa) besonders virulent ist, betreten wir hier ein weiteres Gebiet, auf dem die Notwendigkeit besonders stark ausgeprägt ist, zwischen der Perspektive des Einkommens und der Verwirklichungschancen bei der Feststellung von Ungleichheit zu unterscheiden.

Arbeitslosigkeit und der Mangel an Verwirklichungschancen

Daß die Urteile über Ungleichheit im Bereich des Einkommens von denen abweichen können, die sich auf wichtige Verwirklichungschancen beziehen, läßt sich leicht anhand einiger Beispiele von großer praktischer Tragweite veranschaulichen. Bezogen auf Europa ist dieser Kontrast besonders vielsagend, da im heutigen Europa weitverbreitete Arbeitslosigkeit herrscht.²¹ Der durch Arbeitslosigkeit verursachte Einkommensverlust läßt sich weitgehend durch soziale Unterstützung – auch durch das Arbeitslosengeld – auffangen, wie es

für Westeuropa typisch ist. Ginge es bei der Arbeitslosigkeit lediglich um den Einkommensverlust, dann ließe sich dieser für die betroffenen Individuen weitgehend durch staatliche Unterstützungsgelder ausgleichen (womit sich natürlich auch die Frage nach den sozialen Kosten für den Staatshaushalt und die in dieser Kompensation enthaltenen Auswirkungen auf die Anreize stellt). Sollte die Arbeitslosigkeit noch andere schwerwiegende Folgen für das Leben der Individuen haben, die zu anderen Formen von Mangel führen, dann würde die Verbesserung durch die Einkommensunterstützung genau in dem Maße eingeschränkt sein. Es gibt eine Reihe von Belegen dafür, daß Arbeitslosigkeit viele weitreichende, über die unmittelbare Einkommenseinbuße hinausgehende Auswirkungen hat, etwa psychische Beeinträchtigung, Verlust an Arbeitsmotivation, Können und Selbstvertrauen, Zunahme von körperlichen Leiden und Kränklichkeit (sogar eine Steigerung der Sterblichkeitsrate), Auflösung der Familienbande und des sozialen Lebens, Verschärfung von sozialer Ausgrenzung, ethnische Spannungen und ungleiche Behandlung der Geschlechter.²²

Angesichts der massiven Arbeitslosenquote in den heutigen europäischen Volkswirtschaften kann eine Konzentration auf Einkommensungleichheit nur zu einer stark verzerrten Perspektive führen. Tatsächlich läßt sich behaupten, das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in Europa werfe für sich genommen zumindest ein ebenso wichtiges Problem der Ungleichheit auf wie die Einkommensverteilung selbst. Legt man den Akzent allein auf die Ungleichheit des Einkommens, so hat es den Anschein, als wäre es in Westeuropa sehr viel besser als in den Vereinigten Staaten gelungen, Ungleichheit gering zu halten und zu vermeiden, daß die Einkommensschere sich immer weiter öffnet. Im Hinblick auf das Einkommen steht Europa – sowohl was das Niveau als auch den Trend der Ungleichheit betrifft – deutlich besser da, wie eine sorgfältige Untersuchung gezeigt hat, die in einer von A. B. Atkinson, Lee Rainwater und Timothy Smeeding angefertigten Studie der OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) veröffentlicht wurde.²³ Nicht allein die üblichen Messungen der Einkommensungleichheit fallen für Amerika höher aus als im großen und ganzen auf der europäischen Seite des Atlantiks, die Einkommensschere klafft in Amerika auch derart auseinander, wie es in den meisten europäischen Ländern nicht der Fall ist.

Doch wenn wir unseren Blick vom Einkommen zur Arbeitslosigkeit hin wenden, ergibt sich ein ganz anderes Bild. Die Arbeitslosigkeit ist in vielen Ländern Europas dramatisch gestiegen, während sich in den Vereinigten Staaten kein derartiger Trend abzeichnet. So betrug die Arbeitslosenquote in den Jahren 1965 bis 1973 in den USA 4,5 Prozent, während sie in Italien bei 5,8 Prozent, in Frankreich bei 2,3 und in der Bundesrepublik Deutschland unter 1 Prozent lag. Doch heute zeigen die Statistiken für alle drei Länder – Italien, Frankreich und Deutschland – Arbeitslosenzahlen zwischen 10 bis 12 Prozent an, während sie sich in den USA immer noch zwischen 4 und 5 Prozent halten. Wenn Arbeitslosigkeit die Lebensmöglichkeiten trübt, dann muß sie in der Analyse der ökonomischen Ungleichheit irgendwie auftauchen. Die vergleichbaren Trends in der *Einkommensungleichheit* gibt Europa einen Grund, sich zufrieden zurückzulehnen, doch diese Selbstgefälligkeit schwindet, wenn wir Ungleichheit weiter fassen.²⁴

Der Unterschied zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten wirft eine weitere interessante – und in gewissen Hinsichten allgemeinere – Frage auf. Für das soziale Ethos in Amerika scheint es kein Problem zu sein, den Bedürftigen und Verarmten wenig bis gar keine Unterstützung zukommen zu lassen, was ein typischer, in einem Wohlfahrtsstaat aufgewachsener Europäer nur schwer verstehen kann. Doch das gleiche amerikanische Sozialethos würde die zweistelligen Arbeitslosenzahlen, die in Europa üblich sind, empörend finden. Europa akzeptiert Arbeitslosigkeit und ihren Anstieg weiterhin mit bemerkenswertem Gleichmut. Auf die unterschiedlichen Einstellungen zur sozialen und individuellen Verantwortlichkeit, die an der Wurzel dieses Gegensatzes liegen, werde ich später noch eingehen.

Gesundheitsfürsorge und Sterblichkeit: Soziale Einstellungen in Amerika und Europa

Die Ungleichheit zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen in den Vereinigten Staaten hat in letzter Zeit beträchtliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Beispielsweise sind die Afro-Amerikaner, was das Einkommen betrifft, auffällig ärmer als die weißen Amerikaner. Oft wird darin ein Indiz für den *relativen* Mangel der Afro-Amerikaner

innerhalb des Landes gesehen, während Vergleiche mit den ärmeren Völkern in der übrigen Welt unterbleiben. Vergleicht man aber die Bevölkerung der Drittweltländer mit den Afro-Amerikanern, so sind diese um das Mehrfache reicher als jene, sogar dann noch, wenn die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Anschlag gebracht werden. Aus internationaler Perspektive gesehen scheint die Benachteiligung der Schwarzen in Amerika zur Bedeutungslosigkeit zu verblasen.

Doch ist das Einkommen die richtige Bezugsgröße für solche Vergleiche? Wie steht es mit der elementaren Verwirklichungschance, ein reifes Lebensalter zu erreichen und nicht eines vorzeitigen Todes zu sterben? Wie ich schon im 1. Kapitel erörterte, schneiden die männlichen Afro-Amerikaner nach diesem Kriterium schlechter ab als die unvergleichlich ärmeren männlichen Chinesen, die männliche Bevölkerung des indischen Bundesstaates Kerala, ja sogar Sri Lankas, Costa Ricas, Jamaikas und vieler anderer wirtschaftlich armer Länder. Es wird mitunter angenommen, die bemerkenswert hohe Sterblichkeitsrate der Afro-Amerikaner betreffe allein die Männer, und auch hier wieder, aufgrund des Gewaltpotentials, nur die jungen. In der Tat sterben viele junge Schwarzen eines gewaltsamen Todes, das ist jedoch keineswegs die ganze Geschichte. Wie die Abbildung 1.2 (Seite 35) zeigt, stehen schwarze Frauen in den Vereinigten Staaten nicht nur schlechter da als weiße, sie fallen auch hinter die indischen Frauen in Kerala zurück und werden beinahe noch von den Chinesinnen überholt. Es ist auch zu beachten, daß die schwarzen *Männer* in Amerika, wie aus Abbildung 1.1 (Seite 34) hervorgeht, mit den Jahren gegenüber den Chinesen und Indern weiterhin an Boden verlieren, d. h. lange nach den Jugendjahren, in denen ein gewaltsamer Tod verbreitet ist. Wir brauchen daher eine Erklärung, die nicht bei den Gewaltopfern stehenbleibt.

Selbst wenn wir eine ältere Altersgruppe betrachten (sagen wir die 35- bis 64jährigen), so häufen sich die Indizien dafür, daß schwarze Männer gegenüber weißen Männern und schwarze Frauen gegenüber weißen Frauen eine immens höhere Sterblichkeitsrate haben. Diese Unterschiede lassen sich nicht dadurch aus der Welt schaffen, daß die Einkommensunterschiede angepaßt werden. Tatsächlich beweist eine sehr sorgfältige medizinische Studie über die 80er Jahre, daß die unterschiedlichen Sterblichkeitsraten der Schwarzen und Weißen auch

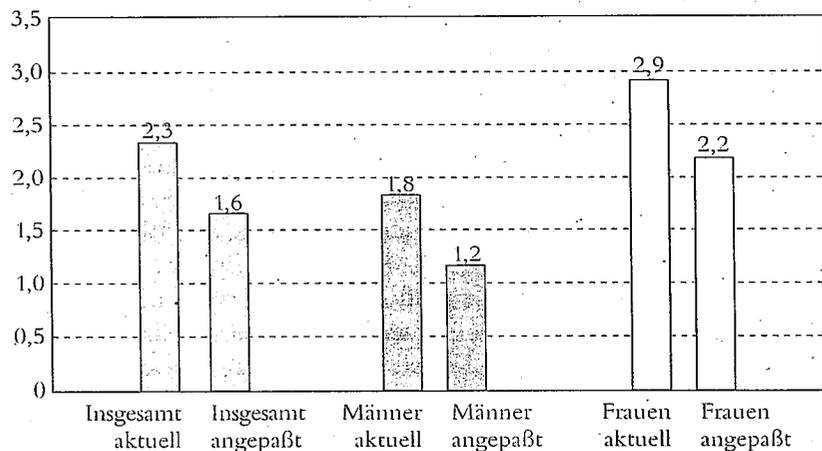


Abb. 4.1: Verhältnis der aktuellen und an das Familieneinkommen angepaßten Sterblichkeitsraten von Schwarzen und Weißen (35- bis 64jährige)

Quelle: M. W. Owen, S. M. Teutsch, D. F. Williamson und J. S. Marks, »The Effects of Known Risk Factors on the Excess Mortality of Black Adults in the United States«, *Journal of the American Medical Association* 263, Nr. 6 (9. Februar 1990).

nach einer Anpassung der Einkommensunterschiede für die Frauen erstaunlich hoch bleiben. Abbildung 4.1 stellt die Verhältnisse der Sterblichkeitsrate von Weißen und Schwarzen auf der Grundlage einer Stichprobe für das ganze Land dar.²⁵ Während schwarze Männer in den USA eine 1,8fach höhere Sterblichkeitsrate als weiße Männer aufweisen, beträgt das Verhältnis der Sterblichkeitsrate von schwarzen zu weißen Frauen fast das Dreifache. Nach einer Anpassung der Einkommensunterschiede ist die Sterblichkeitsrate für schwarze Männer immer noch um das 1,2fache höher und für schwarze Frauen sogar um das 2,2fache. Es scheint daher, daß, auch nach einer angemessenen Berücksichtigung des unterschiedlichen Einkommensniveaus, ein sehr viel größerer Anteil der schwarzen Frauen verglichen mit den weißen Frauen im heutigen Amerika jung stirbt.

Die Erweiterung der Informationsbasis vom Einkommen hin auf die grundlegenden Verwirklichungschancen bereichert unser Verständnis von Ungleichheit und Armut auf ziemlich radikale Weise. Wenn wir uns auf die Fähigkeit konzentrieren, eine Anstellung zu

finden und die damit verbundenen Vorteile zu genießen, erscheint uns Europa eher in einem düsteren Licht, wenden wir dagegen unsere Aufmerksamkeit der Fähigkeit zu, lange zu leben, dann kommt die Ungleichheit in Amerika besonders kraß zum Vorschein. Diese Unterschiede und die darin zum Ausdruck kommenden politischen Prioritäten wurzeln möglicherweise darin, daß zu beiden Seiten des Atlantiks konträre Haltungen zur sozialen und individuellen Verantwortlichkeit bezogen werden. In der offiziellen amerikanischen Prioritätenliste nimmt das Bekenntnis zur Gesundheitsfürsorge für alle keinen bedeutenden Platz ein, und wie es scheint, haben Millionen von Menschen (tatsächlich sind es mehr als 40 Millionen) in den Vereinigten Staaten keine ausreichende Krankenversicherung. Zwar mag ein erheblicher Teil der Nichtkrankenversicherten aus freien Stücken und mit Gründen auf eine Versicherung verzichten, doch die Masse der Nichtversicherten wird durch wirtschaftliche Umstände daran gehindert, eine Krankenversicherung abzuschließen, in einigen Fällen auch, weil ihr schlechter Gesundheitszustand private Versicherungen zurückscheuen läßt. In Europa, wo eine allgemeine Krankenversicherung unabhängig von den persönlichen finanziellen Mitteln oder bestehenden Gesundheitsproblemen als Grundrecht der Bürger betrachtet wird, wäre eine vergleichbare Situation politisch untragbar. Die staatliche Unterstützung der Kranken und Armen in Amerika ist so gering bemessen, daß sie in Europa auf heftigen Widerstand stoßen würde, und das gleiche gilt für das soziale Bekenntnis zu öffentlichen Einrichtungen, sei es das Gesundheitswesen oder das Bildungswesen, die in den europäischen Wohlfahrtsstaaten für eine Selbstverständlichkeit gehalten werden.

Andererseits würden die zweistelligen Arbeitslosenzahlen, mit denen Europa sich gegenwärtig arrangiert, wie schon gesagt, in Amerika für politischen Zündstoff sorgen, denn eine derart hohe Arbeitslosenquote würde der fundamentalen Chance hohnsprechen, daß die Menschen sich selbst helfen können. Ich glaube, daß keine amerikanische Regierung auch nur eine Verdopplung der gegenwärtigen Arbeitslosenzahl unbeschadet überstehen würde, und damit läge Amerika immer noch unter dem Arbeitslosigkeitsniveau, das wir heute in Frankreich oder Deutschland erleben. Die Natur der jeweiligen politischen Bekenntnisse – oder deren Fehlen – scheint in Europa und Amerika ganz verschieden beschaffen zu sein, und diese Unterschiede

hängen weitgehend damit zusammen, daß Ungleichheit in Hinblick auf einen bestimmten Mangel an elementaren Verwirklichungschancen definiert wird.

Armut und Mangel in Indien und Afrika südlich der Sahara

Extreme Armut konzentriert sich derzeit in zwei bestimmten Weltregionen: in Südasien und in Afrika südlich der Sahara. Von allen Regionen haben sie mit das niedrigste Niveau des Pro-Kopf-Einkommens, doch diese Perspektive liefert uns keine angemessene Vorstellung von Natur und Inhalt des jeweiligen Mangels und ebensowenig von ihrer vergleichbaren Armut. Faßt man jedoch Armut als Fehlen fundamentaler Verwirklichungschancen auf, erhält man anhand der Informationen über verschiedene Lebensaspekte in diesen Teilen der Welt ein Bild, das uns mehr Einsichten verschafft.²⁶ Im folgenden werde ich, gestützt auf eine gemeinsam mit Jean Drèze verfaßte Studie sowie zwei spätere Arbeiten dieses Autors, eine knappe Analyse vorlegen.²⁷

Um 1991 gab es 52 Länder, in denen die Lebenserwartung von Neugeborenen unter sechzig Jahren lag, und diese Länder hatten eine Gesamtbevölkerung von 1,69 Milliarden Menschen.²⁸ 46 dieser Länder liegen in Südasien und in Afrika südlich der Sahara – lediglich sechs Länder gehören nicht diesen Regionen an, nämlich Afghanistan, Kambodscha, Haiti, Laos, Papua-Neuguinea und der Jemen. In diesen sechs Ländern leben nur 3,5 Prozent der Gesamtbevölkerung (1,69 Milliarden) der 52 Länder mit niedriger Lebenserwartung. Ganz Südasien mit Ausnahme Sri Lankas (d.h. Indien, Pakistan, Bangladesch, Nepal und Bhutan) und ganz Afrika südlich der Sahara, ausgenommen Südafrika, Simbabwe, Botswana und eine Reihe kleiner Inseln (Mauritius und die Seychellen), gehören zur Gruppe der anderen 52 Länder mit niedriger Lebenserwartung. Selbstverständlich gibt es Unterschiede *innerhalb* jedes Landes. Gutsituierte Teile der Bevölkerung Südasiens und Afrikas südlich der Sahara erfreuen sich einer hohen Lebenserwartung – und wie schon erörtert, können auch Bevölkerungsteile in Ländern mit sehr hoher durchschnittlicher Lebenserwartung (wie etwa in den USA) Überlebenschancen haben,

die denen in der Dritten Welt vergleichbar sind. (Zum Beispiel liegt die Lebenserwartung schwarzer Männer in amerikanischen Städten wie New York, San Francisco, St. Louis oder Washington weit unter unserer Marke von 60 Jahren.²⁹) Doch im Länderdurchschnitt stehen Südasien und Afrika südlich der Sahara als die Regionen hervor, in denen sich in der heutigen Welt die Lebensbedingungen besonders prekär gestalten und das Leben kurz ist.

Auf Indien allein entfällt mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung dieser 52 ärmsten Länder. Nicht daß Indien im Durchschnitt am schlechtesten abschnitte (tatsächlich liegt die mittlere Lebenserwartung in Indien bei etwa 60 Jahren, und nach den letzten Statistiken ist sie über diese Marke gestiegen), doch gibt es je nach Region starke Unterschiede in den Lebensbedingungen *innerhalb* Indiens. Einige Regionen Indiens mit einer Bevölkerungszahl, die derjenigen in den meisten Ländern der Welt gleichkommt oder gar höher ist, bieten ein so düsteres Bild wie nur irgendein Land in der Welt. Indien mag im Durchschnitt, was Lebenserwartung und andere Indikatoren betrifft, besser dastehen als die am schlechtesten abschneidenden Länder (wie etwa Äthiopien oder Zaire, die heutige Demokratische Republik Kongo), doch in großen Gebieten Indiens sind die Lebenserwartung und andere grundlegende Lebensbedingungen nicht sehr verschieden von denen in den ärmsten Ländern.³⁰

Tabelle 4.1 (Seite 126/27) vergleicht das Niveau der *Kindersterblichkeit* und die Lese- und Schreibkenntnisse der Erwachsenen in den am stärksten unterentwickelten Regionen Afrikas südlich der Sahara und Indiens.³¹ Die Tabelle enthält die Schätzungen dieser beiden Variablen nicht nur für Indien und die afrikanischen Länder im ganzen (erste und letzte Spalte), sondern auch für die drei am schlechtesten abschneidenden Länder Afrikas südlich der Sahara, die drei am schlechtesten abschneidenden indischen Bundesstaaten und die am schlechtesten abschneidenden Bezirke dieser drei Staaten. Es ist bemerkenswert, daß in keinem afrikanischen Land südlich der Sahara – sogar nicht einmal in der Welt – die geschätzte Kindersterblichkeit so hoch ist wie im Bezirk Ganjam in Orissa oder die Zahl der lese- und schreibkundigen Frauen so gering wie im Bezirk Barmer in Rajasthan. In jedem dieser beiden Bezirke leben mehr Menschen als in Botswana oder Namibia, und die Gesamtbevölkerung der beiden übertrifft zahlenmäßig die Bevölkerung von Sierra Leone, Nicaragua

Vergleich der Kindersterblichkeitsrate				Lese- und Schreibkenntnisse von Erwachsenen im Vergleich		
	Region	Bevölkerung (in Millionen)	Kindersterblichkeit (pro 1000 Lebendgeburten)	Region	Bevölkerung (in Millionen)	Lese- und Schreib- kenntnisse von Erwachsenen* (Frauen/Männer)
INDIEN	Indien	846,3	80	Indien	846,3	39/64
Die »schlimmsten« drei Bundesstaaten Indiens	Orissa	31,7	124	Rajasthan	44,0	20/55
	Madhya Pradesh	66,2	117	Bihar	86,4	23/52
	Uttar Pradesh	139,1	97	Uttar Pradesh	139,1	25/56
Die »schlimmsten« Bezirke der »schlimmsten« Bundesstaaten Indiens	Ganjam (Orissa)	3,2	164	Barmer (Rajasthan)	1,4	8/37
	Tikamgarh (Madhya Pradesh)	0,9	152	Kishanganj (Bihar)	1,0	10/33
	Hardoi (Uttar Pradesh)	2,7	129	Bahraich (Uttar Pradesh)	2,8	11/36
Die »schlimmsten« Länder Afrikas südlich der Sahara	Mali	8,7	161	Burkina Faso	9,2	10/31
	Mozambik	16,1	149	Sierra Leone	4,3	12/35
	Guinea-Bissau	1,0	148	Benin	4,8	17/35
AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA	Afrika südlich der Sahara	488,9	104	Afrika südlich der Sahara	488,9	40/63

Tabelle 4.1: Indien und Afrika südlich der Sahara: Ausgewählte Vergleiche (1991)

* Die Altersmarke beträgt 15 Jahre für die afrikanischen Zahlen und 7 Jahre für die indischen Zahlen. Man beachte, daß in Indien die Quote der Lese- und Schreibkenntnisse der Altersgruppe ab 7 für gewöhnlich höher liegt als die Quote für die Altersgruppe ab 15 (z. B. betrug die Quote der Les- und Schreibkundigen für die

oder Irland. Ja ganze Bundesstaaten wie Uttar Pradesh, dessen Bevölkerung so groß ist wie die von Brasilien oder Rußland, schneiden bezüglich dieser grundlegenden Indikatoren für die Lebensqualität nicht sehr viel besser ab als die bedürftigsten unter den Ländern südlich der Sahara.³²

Wenn wir Indien und die afrikanischen Länder südlich der Sahara im ganzen betrachten, so ist interessant zu beobachten, daß sich die beiden Regionen, was die Lese- und Schreibkenntnisse der Erwachsenen oder die Kindersterblichkeit betrifft, nicht groß unterscheiden. Dennoch weichen sie hinsichtlich der Lebenserwartung voneinander ab. Um 1991 betrug die Lebenserwartung in Indien ungefähr 60 Jahre, in den afrikanischen Ländern war sie beträchtlich

Altersgruppe ab 7 für ganz Indien 43,6% verglichen mit der afrikanischen Quote von 40,8 % für die Altersgruppe ab 15).

Quelle: J. Drèze und A. Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity*, Delhi 1995, Tabelle 3.1.

niedriger (im Durchschnitt etwa 52 Jahre).³³ Andererseits verfügen wir über vielfältige Belege dafür, daß das Ausmaß der Unterernährung in Indien das in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara weit übertrifft.³⁴

Es ergibt sich daher ein interessantes gegensätzliches Muster für Indien und Afrika, was die unterschiedlichen Kriterien der Sterblichkeitsrate zum einen und der Unterernährung zum anderen betrifft. Die Chance, in Indien länger zu leben, läßt sich nicht allein durch einen Vergleich der Lebenserwartungen belegen, sondern auch durch andere Statistiken zur Sterblichkeit beweisen. Beispielsweise lag der Halbwert des Sterbealters in Indien um das Jahr 1991 bei ungefähr 37 Jahren; im Vergleich dazu betrug der Bewertungsdurchschnitt (des

Halbwerts des Sterbealters) für die betreffenden afrikanischen Länder bloße fünf Jahre.³⁵ In fünf afrikanischen Ländern wurde sogar ein Halbwert des Sterbealters von drei Jahren oder weniger beobachtet. So gesehen ist das Problem, frühzeitig zu sterben, in Afrika sehr viel virulenter als in Indien.

Betrachten wir jedoch das Vorherrschen der Unterernährung in Indien im Vergleich zu Afrika, erhalten wir eine ganz andere Bilanz von Vor- und Nachteilen. Berechnungen der allgemeinen Unterernährung fallen im Durchschnitt für Indien sehr viel höher aus als für die afrikanischen Länder.³⁶ Und das trotz der Tatsache, daß Indien eher als die betreffenden afrikanischen Länder in der Ernährung autark ist. Indiens »Autarkie« stützt sich auf die Befriedigung der Marktnachfrage, die in normalen Jahren ohne Schwierigkeiten durch die heimischen Erzeugnisse gestillt werden kann. Doch die auf Kaufkraft beruhende Nachfrage auf dem Markt ist kein realistisches Maß für den tatsächlichen Bedarf an Lebensmitteln. Die faktische Unterernährung scheint in Indien höher zu sein als in den afrikanischen Ländern. Richtet man sich nach dem gewöhnlichen Maßstab des Untergewichts für ein bestimmtes Alter, so liegt der Anteil der unterernährten Kinder in Afrika zwischen 20 bis 40 Prozent, während er in Indien gigantische 40 bis 60 Prozent beträgt.³⁷ Etwa die Hälfte aller indischen Kinder sind anscheinend chronisch unterernährt. Obgleich Inder länger leben als Afrikaner südlich der Sahara und einen Halbwert des Sterbealters haben, der weit über dem der Afrikaner liegt, gibt es in Indien viel mehr unterernährte Kinder als in den afrikanischen Ländern – nicht nur absolut gesehen, sondern auch bezogen auf den Anteil aller Kinder.³⁸ Fügen wir dem noch die Tatsache hinzu, daß Sterben in Indien von starker Diskriminierung der Geschlechter beeinflusst ist, was auf die afrikanischen Länder südlich der Sahara nicht zutrifft, dann haben wir ein Bild vor uns, das für Indien sehr viel ungünstiger ausfällt als für Afrika.³⁹

Aus der Natur und Komplexität der jeweiligen Benachteiligungsmuster in den beiden brisantesten Armutsregionen der Welt ergeben sich wichtige politische Fragen. Daß Indien den Ländern südlich der Sahara gegenüber mit einer längeren Lebenserwartung aufwartet, ist einer Reihe von Faktoren zuzurechnen, die vor allem die Afrikaner mit vorzeitigem Tod bedrohen. Seit der Unabhängig-

keit ist Indien weitgehend von Hungersnöten und größeren, lang anhaltenden Kriegen verschont worden, die periodisch eine Reihe afrikanischer Länder verwüstet haben. Indiens Gesundheitswesen, so ungenügend es auch sein mag, wurde weniger von politischen und militärischen Umstürzen in Mitleidenschaft gezogen. Zudem erlebten viele afrikanischen Länder einen wirtschaftlichen *Niedergang*, der zum Teil von den Kriegen, den Unruhen und dem politischen Chaos ausgelöst wurde, was eine Verbesserung des Lebensstandards besonders schwierig gestaltete. Eine vergleichende Einschätzung der Errungenschaften und Fehlschläge in beiden Regionen müßte diese und andere Aspekte ihrer jeweiligen Entwicklungserfahrung berücksichtigen.⁴⁰

Es ist auch zu beachten, daß Indien und die afrikanischen Länder südlich der Sahara ein Problem gemeinsam haben; nämlich ein zählebiges, weitverbreitetes Analphabetentum, ein Merkmal, das neben der niedrigen Lebenserwartung Südasien und die betreffenden afrikanischen Länder vom größten Teil der Welt unterscheidet. Wie aus Tabelle 4.1 hervorgeht, ist der Anteil der Lese- und Schreibkundigen in beiden Regionen sehr ähnlich. Sowohl in Indien als auch in Afrika südlich der Sahara ist jeder zweite Erwachsene ein Analphabet.

Die drei zentralen Benachteiligungen bezüglich grundlegender Verwirklichungschancen, auf die ich mich konzentriert habe, um den Charakter des Mangels in Indien und den Ländern südlich der Sahara zu vergleichen und zu kontrastieren (i. e. vorzeitiger Tod, Unterernährung und Analphabetismus), liefern uns selbstverständlich keinen umfassenden Eindruck von der Armut an Verwirklichungschancen in diesen Regionen. Sie stellen jedoch einige auffällige Merkmale und einige entscheidende entwicklungspolitische Probleme heraus, die unsere besondere Beachtung verdienen. Außerdem habe ich nicht versucht, ein *Aggregationsmaß* des Mangels zu erstellen, das sich auf die »Gewichtung« verschiedener Aspekte des Mangels an Verwirklichungschancen stützt.⁴¹ Eine konstruierte Aggregation mag für die entwicklungspolitische Analyse weitaus weniger interessant sein als ein inhaltlich gefülltes Muster, das sich anhand diverser Variablen gewinnen läßt.

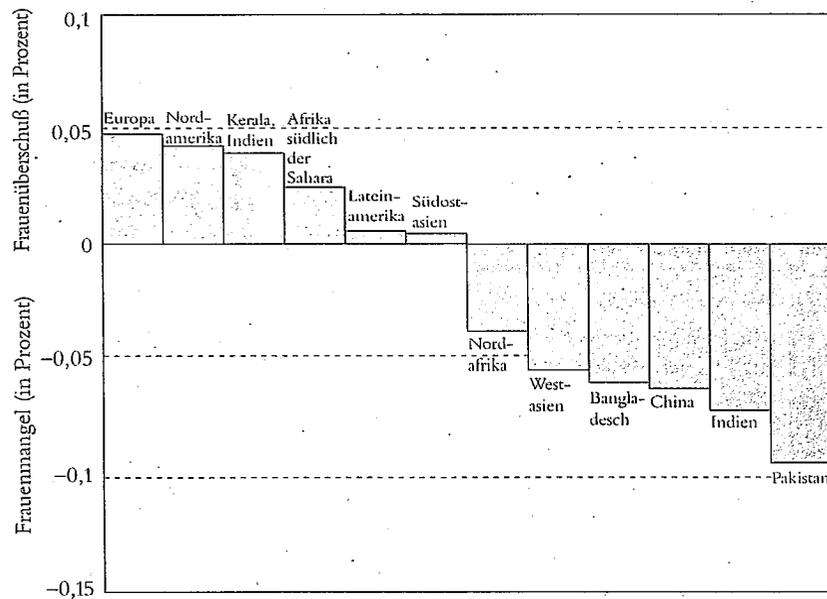


Abb. 4.2: Verhältnis von Frauen zu Männern in der Gesamtbevölkerung ausgewählter Gemeinwesen

Quelle: Berechnung anhand der Bevölkerungsstatistiken der Vereinten Nationen.

Ungleichheit der Geschlechter und Frauenmangel

Ich wende mich nun einem Aspekt allgemeiner Ungleichheit zu, der in letzter Zeit viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Der Abschnitt stützt sich auf meinen Artikel »Missing Women«, der 1992 im *British Medical Journal* erschien.⁴² Ich beziehe mich auf die entsetzliche Tatsache, daß Frauen in vielen Teilen der Welt eine unverhältnismäßig hohe Sterblichkeitsrate aufweisen und unnatürlich geringere Überlebenschancen haben. Dies ist ein besonders krasser und handgreiflicher Aspekt der Ungleichbehandlung der Geschlechter, die sich häufig in subtileren und weniger grausigen Formen äußert. Doch trotz ihrer Grobheit spiegelt die unnatürlich höhere Sterblichkeitsrate von Frauen einen sehr wichtigen Mangel an Verwirklichungschancen für Frauen.

In Europa und Amerika geht die allgemeine Tendenz dahin, daß Frauen den Männern zahlenmäßig signifikant überlegen sind. Beispielsweise ist der Verhältnis von Frauen zu Männern in Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten größer als 1,05. In vielen Ländern der Dritten Welt, vor allem in Asien und Nordafrika, ist die Situation ganz anders. Dort kann das Verhältnis Frauen—Männer weniger als 0,95 (Ägypten), 0,94 (Bangladesch, China, Westasien), 0,93 (Indien) oder sogar 0,90 (Pakistan) betragen. Die Bedeutung dieser Unterschiede ist von Interesse, wenn die Ungleichheit zwischen Frauen und Männern in den verschiedenen Teilen der Welt untersucht werden soll.⁴³ Abbildung 4.2 stellt die vergleichenden Informationen bereit.

Faktisch werden überall mehr Jungen als Mädchen geboren (in der Regel mehr als 5 Prozent). Doch viele Belege sprechen dafür, daß Frauen »zäher« sind als Männer und, vorausgesetzt, sie erhalten die gleiche Fürsorge, höhere Überlebenschancen haben. (Tatsächlich scheint es, als hätten selbst weibliche Föten höhere Überlebenschancen als männliche Föten; der Anteil männlicher Föten bei der Empfängnis ist sogar noch größer als der bei der Geburt.⁴⁴) Das »westliche« Verhältnis von Männern und Frauen verdankt sich der niedrigen Sterblichkeitsrate bei Frauen. Für den höheren Frauenanteil gibt es auch noch andere Ursachen. Zum Teil wirkt sich der hohe Blutzoll der Männer in den vergangenen Kriegen noch immer aus. Im allgemeinen war das Rauchen unter Männern verbreiteter und auch die Wahrscheinlichkeit höher, eines gewaltsamen Todes zu sterben. Es scheint aber deutlich zu sein, daß Frauen, selbst wenn wir diese anderen Auswirkungen nicht in Rechnung stellen, den Männern zahlenmäßig überlegen wären, wenn sie gleiche Fürsorge erhielten.

Das ungünstige Zahlenverhältnis von Frauen zu Männern in asiatischen und nordafrikanischen Ländern deutet auf den Einfluß sozialer Faktoren hin. Es läßt sich leicht berechnen, daß in diesen Ländern, sofern sie dasselbe Zahlenverhältnis wie in Europa und den Vereinigten Staaten aufwiesen, angesichts der Größe der männlichen Bevölkerung Millionen von Frauen mehr leben müßten.⁴⁵ Allein in China müßte die Zahl der »fehlenden Frauen« nach Berechnungen auf der Grundlage des europäischen oder amerikanischen Verhältnisses größer als 50 Millionen sein, und auf dieser Basis müßten für all diese Ländern zusammengenommen weitaus mehr als 100 Millionen Frauen als »fehlend« gelten.

Es mag jedoch nicht angemessen sein, das europäische oder amerikanische Verhältnis zugrunde zu legen, und das nicht allein aufgrund solcher Besonderheiten wie der Kriegstoten. Wegen der niedrigen Sterblichkeitsrate für Frauen in Europa und Amerika nimmt der Anteil der Frauen mit wachsendem Lebensalter zu. In Asien und Nordafrika müßte man zum Teil infolge der geringeren Lebenserwartung und der höheren Geburtenrate ein geringeres Verhältnis erwarten. Eine Möglichkeit, mit dieser Schwierigkeit umzugehen, besteht darin, als Vergleichsbasis nicht das Verhältnis von Frauen zu Männern in Europa oder Amerika zu nehmen, sondern das der Länder südlich der Sahara, wo die Frauen, bezogen auf die relativen Sterblichkeitsraten, nur wenig im Nachteil sind, aber die Lebenserwartung nicht höher und die Geburtenraten nicht niedriger ausfallen – ganz im Gegenteil. Wählen wir das Verhältnis von Männern zu Frauen in den Ländern südlich der Sahara – es beträgt 1,022 – als Meßlatte, wie ich es auch in meinen früheren Studien sowie in den mit Jean Drèze durchgeführten Untersuchungen getan habe, dann gelangen wir zu einer Schätzung von 44 Millionen fehlenden Frauen in China, 37 Millionen in Indien und einer Gesamtsumme für diese Länder, die noch immer über 100 Millionen liegt.⁴⁶

Eine andere Möglichkeit, dem Problem Rechnung zu tragen, ist, zu berechnen, welche Anzahl von Frauen, die faktische Lebenserwartung und Geburtenrate in diesen Ländern vorausgesetzt, zu erwarten wäre, wenn sie keine geringeren Überlebenschancen hätten. Es ist nicht leicht, hierfür eine direkte Schätzung vorzulegen, doch Ansley Coale ist mit Hilfe von modellhaften Bevölkerungstabellen auf der Grundlage der historischen Erfahrung in den »westlichen Ländern« zu erhellenden Schätzungen gekommen. Nach seinem Verfahren erhält man 29 Millionen »fehlende Frauen« für China, 23 Millionen für Indien und für alle Länder zusammengenommen etwa 60 Millionen.⁴⁷ Obgleich diese Zahlen niedriger liegen, sind sie immer noch erschreckend hoch. Jüngere Schätzungen auf der Grundlage sorgfältig überprüfter historischer Daten tendieren zur Annahme höherer Zahlen, so auch die Schätzung von Stephan Klasen, der auf eine Zahl von circa 90 Millionen kommt.⁴⁸

Warum liegen die Sterblichkeitsraten insgesamt in diesen Ländern für Frauen höher als für Männer? Nehmen wir Indien, wo die altersspezifische Sterblichkeitsrate bei Frauen stets die für Männer bis Ende

der Dreißiger übertrifft. Während die hohe Sterblichkeit im gebärfähigen Alter zum Teil auf den Tod unmittelbar im Kindbett oder kurz darauf zurückzuführen ist, kann diese Erklärung aus naheliegenden Gründen nicht für die schlechteren Überlebenschancen von Frauen in frühester Kindheit und Jugend herangezogen werden. Obwohl gelegentlich erschütternde Berichte über die Tötung von Mädchen an die Öffentlichkeit dringen, liefert diese Tatsache, so sie besteht, weder eine hinreichende Erklärung für die Höhe der außergewöhnlichen Sterblichkeitsrate noch für ihre Verteilung über die Altersgruppen. Die Hauptschuld wird man wohl in der vergleichsweise großen Vernachlässigung der Gesundheit und Ernährung von Frauen suchen müssen, besonders, aber nicht ausschließlich, während der Kindheit. In der Tat verfügen wir über eine Reihe unmittelbarer Belege dafür, daß für die Gesundheit der Mädchen wenig Sorge getragen wird, daß sie im Krankheitsfall selten in eine Klinik gebracht und allgemein nicht ausreichend ernährt werden.⁴⁹

Zwar ist der Fall Indien eingehender untersucht worden als andere, und auch heute werden in Indien mehr als in anderen Ländern Forschungen in diesem Bereich angestellt, doch läßt sich auch für andere Länder dokumentieren, daß Gesundheit und Ernährung von Mädchen relativ vernachlässigt werden. In China spricht einiges dafür, daß die Benachteiligung in den letzten Jahren drastisch gestiegen ist, vor allem seitdem 1979 neben anderen Reformen die staatliche Familienplanung eingeführt wurde, die für einige Landesteile die Ein-Kind-Familie vorschreibt. Auch stößt man in China auf neue, irritierende Anzeichen, wie beispielsweise die berichtete sprunghafte Zunahme des Anteils männlicher Säuglinge gegenüber weiblichen, ein Anstieg, der, bezogen auf den Rest der Welt, ganz aus der Reihe fällt. Möglicherweise deutet er darauf hin, daß neugeborene Mädchen »versteckt« werden, um sich den harten Verordnungen der Familienplanung zu entziehen, ebenso jedoch, und das wäre nicht weniger plausibel, könnte das Phänomen auf eine höhere Sterblichkeitsrate bei Mädchen hinweisen, ob sie nun herbeigeführt wird oder nicht, wobei weder die neuen Geburten noch die neuen Todesfälle registriert werden. In den letzten Jahren scheint sich die ganze Wucht der Vorurteile gegen Mädchen in nach Geschlecht vorgenommenen Abtreibungen zu äußern, die in China dank der neuen medizinischen Techniken rasant angestiegen sind.

Schlußbemerkung

Ökonomen sind oft dafür kritisiert worden, daß ihnen Effizienz mehr am Herzen liegt als Fairneß. Die Klage mag nicht unbegründet sein, doch ist auch festzuhalten, daß Ungleichheit seit Bestehen der Disziplin von Ökonomen immer wieder thematisiert wurde. Adam Smith, der oft als »Vater der modernen Wirtschaftstheorie« geehrt wird, zeigte sich über die Kluft zwischen Arm und Reich sehr beunruhigt – dazu mehr in den Kapiteln 5 und 11. Einige Soziologen und Philosophen, die dafür gesorgt haben, daß Ungleichheit zu einem so zentralen Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit wurde – ich denke hier an Karl Marx, John Stuart Mill, B. S. Rowntree und Hugh Dalton, an Autoren, die in ganz unterschiedlichen Traditionen zu Hause waren –, waren, was immer sie sonst noch beschäftigt haben mag, leidenschaftliche, der Sache ergebene Ökonomen. In den letzten Jahren erlebte die wirtschaftstheoretische Auseinandersetzung mit der Ungleichheit eine neue Blüte, für die Autoren wie A. B. Atkinson den entscheidenden Anstoß gaben.⁵⁰ Damit wird nicht bestritten, daß die Fixierung auf Effizienz unter Ausschluß anderer Erwägungen in den Schriften einiger Ökonomen unübersehbar ist, doch wäre es ungerecht, der ganzen Zunft vorzuwerfen, sie würde Ungleichheit als ein Thema ignorieren.

Wenn es Grund zum Unmut gibt, dann wegen der relativ großen Bedeutung, die in vielen Wirtschaftstheorien der Ungleichheit auf sehr engem Terrain zugeschrieben wird, nämlich der *Einkommensungleichheit*. Diese Verengung trägt dazu bei, daß andere Sichtweisen auf Ungleichheit und Fairneß aus dem Blick geraten, was wiederum weitreichende Folgen für die Wirtschaftspolitik hat. Tatsächlich sind die politischen Debatten durch die allzu starke Betonung der Einkommensarmut und -ungleichheit verzerrt worden, so daß Mangelerscheinungen, die sich auf andere Variablen beziehen, wie etwa Arbeitslosigkeit, Krankheit, Bildungsdefizite und soziale Ausgrenzung, ignoriert worden sind. Bedauerlicherweise ist es in der Wirtschaftstheorie recht verbreitet, wirtschaftliche Ungleichheit mit Einkommensungleichheit zu identifizieren, und oft werden die beiden Dinge für synonym gehalten. Erzählen Sie jemandem, Sie würden sich mit wirtschaftlicher Ungleichheit beschäftigen, und er wird in aller Regel annehmen, daß Sie Einkommensverteilungen untersuchen.

Diese stillschweigende Gleichsetzung ist auch in der philosophischen Literatur zu finden. Beispielsweise liefert der Philosoph Harry Frankfurt in seinem interessanten und wichtigen Aufsatz »Equality as a Moral Ideal« eine stringent und überzeugend argumentierende Kritik am »ökonomischen Egalitarismus«, den er definiert als »die Theorie, daß es in der Verteilung von Geld keine Ungleichheiten geben sollte«.⁵¹

Doch die Unterscheidung von Einkommensungleichheit und ökonomischer Ungleichheit ist von Bedeutung.⁵² Ein Großteil der Kritiken am ökonomischen Egalitarismus als Wert oder Ziel trifft eher auf den engen Begriff der Einkommensungleichheit zu als auf die weiter gefaßten Vorstellungen von ökonomischer Ungleichheit. So mag man es für einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichverteilung des *Einkommens* halten, wenn einer Person, deren Bedürfnisse, etwa aufgrund einer Behinderung, größer sind, mehr Einkommen zugestanden wird, doch widerstreitet dies nicht den weiter gefaßten Vorstellungen der ökonomischen Gleichheit, denn ein größeres Bedürfnis nach ökonomischen Ressourcen infolge einer Behinderung muß ein Urteil über die Forderungen der ökonomischen Gleichheit berücksichtigen.

Empirisch kann die Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und Ungleichheit in anderen relevanten Bereichen recht weit entfernt und kontingent sein, und zwar aufgrund verschiedener ökonomischer Einflüsse, die nichts mit dem Einkommen zu tun haben, aber die Ungleichheiten hinsichtlich der individuellen Vorteile und wesentlichen Freiheiten mitbestimmen. Beispielsweise erkennen wir in der höheren Sterblichkeitsrate der Afro-Amerikaner gegenüber den sehr viel ärmeren Chinesen oder Indern in Kerala den Einfluß von Faktoren, die der Einkommensungleichheit entgegengesetzt sind und zu sozialpolitischen Problemen führen, die starke wirtschaftliche Komponenten haben: die Finanzierung des Gesundheitswesens und der Krankenversicherung, die Sorge für ein öffentliches Bildungswesen, der Schutz der Bürger vor Gewalt usw.

Unterschiede in der Sterblichkeit können faktisch als Anzeichen für tiefgreifende Ungleichheiten gewertet werden, die, wie die verschiedenen Beispiele in diesem Kapitel verdeutlichen, Klassen, Rassen und Geschlechter spalten. So zeigen etwa die Schätzungen über die »fehlenden Frauen« die erstaunlich weitreichende Benachteiligung

von Frauen in vielen Teilen der heutigen Welt in einer Weise, wie sie in anderen Statistiken nicht angemessen zum Ausdruck kommt. Da zudem das von Familienmitgliedern erworbene Einkommen auch unter die anderen Familienangehörigen verteilt wird, ist es unmöglich, die Ungleichbehandlung der Geschlechter in bezug auf Einkommensunterschiede zu analysieren. Um zu einer deutlichen Vorstellung von Ungleichheiten inmitten wirtschaftlichen Wohlstands zu kommen, benötigen wir weitaus mehr Informationen über die Verwendung der Ressourcen innerhalb der Familie, als uns normalerweise zur Verfügung stehen. Anhand von Statistiken über Sterblichkeitsraten und andere Mangelerscheinungen, wie etwa Unterernährung oder Analphabetismus, können wir jedoch unmittelbar einen Einblick in die Ungleichheit und Armut in einigen wesentlichen Bereichen gewinnen. Dank dieser Information läßt sich auch das Ausmaß der relativen Benachteiligung der Frauen auf ihre bestehenden ungleichen Chancen abbilden, ein Einkommen außerhalb der Familie zu erwerben, Schulen besuchen zu können usw. Durch den weiteren Blickwinkel auf Ungleichheit und Armut, verstanden als Mangel an Verwirklichungschancen, lassen sich sowohl empirische wie politische Probleme gezielter in Angriff nehmen.

Trotz der wichtigen Rolle des Einkommens hinsichtlich der Vorteile, in deren Genuß die Menschen kommen, ist das Verhältnis zwischen Einkommen und anderen Ressourcen einerseits und den individuellen Leistungen und substantiellen Freiheiten andererseits weder konstant noch in irgendeinem Sinne mechanisch und zwangsläufig. Unterschiedliche Umstände führen zu systematischen Unterschieden bei der »Umwandlung« von Einkommen in die jeweiligen »Funktionen«, die wir ausüben vermögen, und wirken sich somit auf die uns möglichen Lebensstile aus. In diesem Kapitel wollte ich veranschaulichen, wie es zu systematischen Unterschieden in den Beziehungen zwischen erworbenem Einkommen und substantiellen Freiheiten kommen kann, letztere aufgefaßt als Verwirklichungschancen, die uns ein rational erstrebenswertes Leben zu führen erlauben. Die jeweiligen persönlichen Eigentümlichkeiten, unterschiedliche Umweltbedingungen, das soziale Klima, Unterschiede in den relativen Aussichten und Verteilungen innerhalb der Familie müssen die verdiente Aufmerksamkeit erhalten, wenn vernünftige politische Entscheidungen getroffen werden wollen.

Manchmal stößt man auf das Argument, daß Einkommen eine homogene Größe ist, während Verwirklichungschancen ganz unterschiedlich sind. So scharf formuliert ist der Gegensatz nicht ganz richtig, denn auch jede Einkommensbewertung verbirgt mit Hilfe einiger besonderer, oftmals geradezu heroischer Annahmen interne Unterschiede.⁵³ Wie wir bereits im 3. Kapitel diskutiert haben, ergeben interpersonelle Vergleiche des Realeinkommens nicht einmal eine Grundlage für interpersonelle Vergleiche des Nutzens, auch wenn die Wohlfahrtsökonomie diese Lücke durch die Einführung völlig willkürlicher Annahmen häufig ignoriert. Um von einem Vergleich der Mittel in Form von Einkommensunterschieden zu etwas in sich Wertvollem – z.B. Wohlergehen oder Freiheit – zu gelangen, müssen wir die unterschiedlichen Umstände betrachten, die sich auf die Umwandlung auswirken. Die Annahme, der Vergleich nach dem Einkommen sei »praktischer«, um interpersonelle Unterschiede in den Vorteilen festzustellen, ist kaum aufrechtzuerhalten.

Außerdem ist die Notwendigkeit, die Bewertung der verschiedenen Verwirklichungschancen hinsichtlich ihrer öffentlichen Priorität zu diskutieren, ein Gewinn, sind wir so doch genötigt, auf einem Felde, wo sich Werturteile weder vermeiden lassen noch gescheut werden sollten, diese offenzulegen. Eine öffentliche Teilnahme an Debatten über Werte, seien sie explizit oder implizit, gehört ja wesentlich zum demokratischen Verhalten und zu einer verantwortlichen Sozialwahl. Wo es um öffentliche Urteile geht, ist es unausweichlich, Werte in aller Öffentlichkeit zu erörtern. Die Anstrengung, zu öffentlichen Bewertungen zu gelangen, läßt sich nicht durch raffiniert kluge Annahme ersetzen. Einige Annahmen, die den Anschein erwecken, als würden sie sauber und glatt funktionieren, tun dies, indem sie die Wahlentscheidung für bestimmte Werte und deren Gewichtungen hinter elegantem Dunkel verbergen. Die oft implizit gemachte Annahme, daß zwei Menschen mit derselben Nachfragefunktion auch dasselbe Verhältnis zwischen Güterbündeln und Wohlergehen haben müssen, ungeachtet des Umstandes, daß der eine krank ist und der andere gesund, behindert oder nicht usw., ist, wie im 3. Kapitel gezeigt wurde, kaum etwas anderes als eine Strategie, um viele signifikante Einflüsse auf das Wohl nicht berücksichtigen zu müssen. Das Ausweichmanöver wird, wie ich illustrieren wollte, immer dann durchsichtig, wenn wir Information

über das Einkommen und Güter durch andere Daten ergänzen, auch solche, die Fragen von Leben und Tod betreffen.

Die Frage der öffentlichen Diskussion und gesellschaftlichen Partizipation ist zentral für die politische Beschlußfassung in einem demokratischen System. Die Nutzung demokratischer Vorrechte – sowohl politischer Freiheiten als auch bürgerlicher Rechte – ist, neben anderen Funktionen, ein entscheidender Teil beim Zustandekommen wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Ein Ansatz, der Freiheit zum zentralen Anliegen macht, muß die partizipatorischen Freiheiten in den Mittelpunkt der Analyse staatlicher Maßnahmen stellen.