

Auf den Spuren von Amartya Sen

Zur theoriegeschichtlichen Genese
des Capability-Ansatzes und seinem Beitrag
zur Armutsanalyse in der EU



Franz F. Eiffe



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Armut ist ein großes Wort. Hören wir es, denken wir zumeist an das Elend in der dritten Welt, an hungernde Kinder mit aufgeblähten Bäuchen von Fliegen umschwärmt oder auch an die Frierenden im Norden Russlands, deren Hoffnungen sie längst unter dem dicken Eis begraben haben. Dies ist Armut in ihrer krassesten Form und hat man diese Bedeutung des Begriffs im Hinterkopf, mutet es geradezu ironisch an, wenn man ihn im Zusammenhang mit der Europäischen Union in den Mund nimmt. Tatsächlich lässt sich die Situation in einer der reichsten Gegenden der Erde mit Armut in dieser absoluten und unerbittlichen Form nicht vergleichen. Dennoch ist die Lebenssituation der europäischen Bevölkerung für das politische Handeln und die Zielsetzungen der EU von Bedeutung und Armut somit auch in unseren Breitengraden ein relevantes Anliegen.

Sowohl in der sozialwissenschaftlichen Forschung als auch als politisches Thema gewann Armut in den letzten Jahrzehnten stark an Relevanz. Ende der 1970er Jahre setzte Peter Townsend mit einer Armutsstudie über Großbritannien einen wissenschaftlichen Meilenstein und zugleich den Anstoß für weitere intensive Studien. Townsend plädierte damals dafür, das Phänomen Armut im Kontext reicher Staaten als relatives Problem zu untersuchen, relativ zur jeweiligen Gesellschaft in der es stattfindet. Damit verbunden war freilich die Frage, wie Armut *überhaupt* bestimmt werden sollte. Aus welchen Bestandteilen setzt sie sich zusammen, welche Mangelercheinungen löst sie aus und welche Ursachen hat sie? Dies sind entscheidende Anliegen, die bei der Analyse von Armut im Vordergrund stehen.

Die neoklassische Standardtheorie ist hinsichtlich des Phänomens Armut nicht besonders ergiebig (vgl. auch Bracking 2004). Die mikroökonomischen Verhaltensannahmen, dass Menschen zum einen rein instrumentell-rational handeln – also immer die besten Mittel für gegebene Ziele einsetzen – und zum zweiten mit dieser Handlung einen abstrakten Nutzen maximieren, ist für die Armutsanalyse wenig hilfreich. Bekannt wurde dieses Verhaltensmodell als *Homo Oeconomicus*, also als rein wirtschaftlich handelnder Mensch. Für die Bewertung von Armut lässt sich hiernach nur der Mitteleinsatz untersuchen, nicht aber der nicht-instrumentelle Aspekt der Armut. An dieser Stelle tut sich die Frage auf, ob eine Untersuchung von Armut rein beschreibend sein soll, oder ob nicht wertende Aussagen angebracht sind. Dieses Problem führte mich zur Wohlfahrtsökonomie, die mit mikroökonomischen Mitteln versucht, gleichzeitig die alloka-tive Effizienz innerhalb einer Ökonomie und die mit ihr verbundene Einkommensverteilung zu bestimmen. Ziel der Wohlfahrtsökonomie ist die Untersuchung sozialer Wohlfahrt hinsichtlich des wirtschaftlichen Verhaltens der Einzelpersonen in der betrachteten theoretischen Gesellschaft. Die Individuen stel-

len somit die Grundlage der wohlfahrtstheoretischen Betrachtung dar und soziale Wohlfahrt baut demnach auf dem persönlichen Wohlergehen der Mitglieder einer Gesellschaft. (vgl. Johansson 1991) Dieser Ansatz scheint für die Analyse von Armut geeigneter. Allerdings stellt sich nach näherem Hinsehen heraus, dass Armut auch in der modernen Wohlfahrtsökonomie zu kurz kommt. Dies verdankt sich dem Umstand, dass Armut ausschließlich als Problem von einzelnen Personen oder Haushalten gesehen werden kann, es aber nicht möglich ist, sinnvolle Vergleiche herzustellen (Bergh 2005). Die interpersonelle Vergleichbarkeit von Nutzeneinheiten wurde 1932 von Lionel Robbins als unwissenschaftlich zurückgewiesen und war somit der älteren Wohlfahrtsökonomie vorbehalten. Einziges Werturteil in ihrer modernen Fassung stellt nunmehr das nach seinem Begründer benannte Pareto-Kriterium dar. Dieses beurteilt gesellschaftliche Veränderungen danach, welche Auswirkungen sie auf den schlechtest gestellten Teil der Bevölkerung haben. Ein Optimum ist dann erreicht, wenn kein Individuum in der gegebenen Gesellschaft mehr einen höheren Nutzen ziehen kann, ohne zugleich ein anderes schlechter zu stellen. Eruiert wird dies anhand von individuellen Indifferenzkurven, die die Präferenzbeziehungen zwischen alternativen Güterbündeln der Einzelpersonen darstellen (Varian 2001).

Als vehementer Kritiker der älteren sowie der neueren Wohlfahrtsökonomie und ihrer zentralen Annahmen etablierte sich in den späten 1960er und während der 1970er Jahre der Ökonom, Moralphilosoph und spätere Nobelpreisträger Amartya Sen. Sen, der in Indien aufgewachsen ist, war in erster Linie daran interessiert, mithilfe ökonomischer Instrumente Gesellschaften und ihre institutionellen Arrangements hinsichtlich ihres Beitrags zum Wohlergehen ihrer Mitglieder einer bewertenden Analyse zu unterziehen. Er steht somit in der Tradition der normativen Ökonomie, als die sich auch die Wohlfahrtsökonomie anfangs etablierte. Ihre Wurzeln reichen weit, bis zu Aristoteles zurück. Heute sieht sich die herrschende Lehre der Volkswirtschaft als positive Wissenschaft, obwohl ihr immer wieder in ihr verborgene Werturteile nachgewiesen wurden (etwa Myrdal 1976). Amartya Sen stellt nicht nur insofern eine Ausnahme in der Reihe führender Ökonomen dar, sondern auch, als er weniger der Disziplin, in der er arbeitet, als den Problemen, die ihm unter den Nägeln brennen, verpflichtet ist. Armut ist eines dieser Probleme, die er als Sprössling einer wohlhabenden Akademikerfamilie im Indien seiner Kindheit mit Schrecken beobachten konnte. Wenn er in seinen wissenschaftlichen Arbeiten Geschichten aus dieser Zeit einfließen lässt oder aus dem reichen Fundus der indischen Mythologie schöpft, könnte man Sen schließlich auch noch als Epiker bezeichnen, dessen schriftstellerisches Talent, nach Klärung zentraler Begriffe in seinem Werk, dem Leser die Lektüre zum Genuss macht.

Sens Kritik an der Wohlfahrtsökonomie richtet sich nicht zuletzt gegen ihre utilitaristischen Grundlagen. Nutzen scheint ihm als Maßstab für Wohlergehen nicht geeignet, da entscheidende Information über das soziale Gefälle hier nicht einfließen kann. Eines seiner zentralen Anliegen ist daher quer durch seine Ar-

beit die Erweiterung der Informationsgrundlage, auf der die weitere Bewertung steht. Zu Beginn der 1980er Jahre begann Sen daher seinen eigenen theoretischen Ansatz zu entwickeln, der die logische Konsequenz seiner früher vorgebrachten Unzufriedenheit an den vorhandenen Instrumenten war. Zentraler Kern dieser Theorie ist der Begriff der Freiheit in ihrer positiven Form. Welche alternativen Möglichkeiten, ein solches Leben zu führen, das zu wählen wir gute Gründe haben, stehen uns offen? Diese Frage ist Kreuz- und Angelpunkt des von Sen entwickelten *Capability-Ansatzes* (fortan CA). Das reichlich technische Wort *Capability* wählte Sen eher aus Verlegenheit, denn aus dem Glauben, dass dieser Begriff alle Aspekte zu fassen vermag, die er in ihm integriert wissen möchte. Der Capabability-Ansatz fußt letztlich in der aristotelischen Frage nach dem guten Leben.

Neben diesem allgemeinen Bewertungsrahmen von sozialen Arrangements versucht Sen das enge Korsett der beschriebenen Verhaltensannahmen aufzubrechen und nimmt zu diesem Zweck Anleihen bei Adam Smith (1723-1790), dem Gründer der Nationalökonomie, dessen moralphilosophisches Schaffen Sens Ansicht nach neben dem berühmten *Wealth of Nations* (1776) in der ökonomischen Theorieentwicklung zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Sen bezieht sich nicht zuletzt deshalb auf Smith, weil dieser Theoretiker zur Verteidigung des Homo Oeconomicus zitiert und wie Sen anmerkt, verkürzt dargestellt wurde.

Wenn Amartya Sens theoretischer Ansatz nun für die Bewertung von Armut – auch in reichen Ländern – geeignet scheint, so müsste zu allererst die Frage gestellt werden, wie er dogmenhistorisch einzuordnen ist und inwiefern dieser Ansatz einen Bruch mit der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie darstellt. Diese Fragestellung bildet das Leitmotiv des ersten analytischen Blocks meiner Arbeit (Teil I). Hier soll gezeigt werden, in welcher Tradition Sens ökonomisches Denken steht. Immer wieder verweist er auf Aristoteles, dem er vor allem den Gedanken der „Tätigkeit“ und der sinnvollen „Aktivität“ menschlichen Handelns entlehnt. Ein weiterer aristotelischer Aspekt betrifft die intrinsische Bedeutung des Begriffs *Capability*, die an Aristoteles' *Eudaimonia* anknüpft. Sen versucht damit einen Ausweg aus der Zweck-Mittel-Logik, die dem menschlichen Handeln in der ökonomischen Theorie zugeschrieben wird, zu weisen. Zentrale menschliche Capabilities sind seines Erachtens per se erstrebenswert und erfüllen keinen oder keinen ausschließlichen weiteren (instrumentellen) Zweck. Sen kann aber nicht ohne weiteres als Aristoteliker bezeichnet werden. Tatsächlich befasst er sich mit dessen Werk nur insofern, als es ihm begriffliche Anregungen für seine eigene Terminologie liefert. Größer ist die geistige Verwandtschaft zu Adam Smith, dessen Arbeiten Sen einerseits vor der reduktionistischen Interpretation der Neoklassiker schützen, auf dessen Menschenbild und Interpretation des kapitalistischen Systems er andererseits seine eigene Konzeption erbaut. Indem Sens Arbeit in Teil I dogmenhistorisch fundiert wird, beantwortet dieses Kapitel bereits einen Aspekt der ersten (theoretisch orientierten) Forschungsfrage, die sich in zwei Aspekte gliedert:

1a) Inwiefern stellt Sens Capability Approach einen radikalen Bruch mit der herrschenden Lehre der Wohlfahrtsökonomie dar, von der er seinen Ausgang nimmt?

Zum ersten könnte dieser Bruch also in der Rückbesinnung auf die Ökonomie als ethisch-praktische Wissenschaft begründet liegen. Zudem ist er sicherlich in der radikalen Kritik an der utilitaristischen Tradition der Wohlfahrtsökonomie zu suchen, die sich von Jeremy Bentham, dem Begründer des Utilitarismus, über Arthur Pigou bis zu Paul Samuelson und jüngeren Vertretern der herrschenden Lehre, erstreckt (Teil II). Hier richtet Sen seinen Blick vor allem auf den Nutzenbegriff in allen Ausformungen seiner historischen Entwicklung. Teil II orientiert sich daher auch an der historischen Entstehungsgeschichte der Wohlfahrtsökonomie aus dem Utilitarismus. Wiederum richtet sich die Kritik gegen die Ausblendung zentraler Informationen. Diese betrifft sowohl das Nutzen-Konzept selbst, als auch die tragenden Prinzipien des Utilitarismus (*welfarism*, *sum ranking* und *consequentialism*), die großteils in der Wohlfahrtsökonomie übernommen wurden. Zweierlei Dinge sollen in Teil II deutlich werden: Erstens die historische Entwicklung der Wohlfahrtsökonomie aus dem Utilitarismus und die damit einhergehende Wandlung des Nutzenbegriffs, und zweitens Sens zentrale Kritik an grundlegenden Annahmen und Begriffen in allen Entwicklungsstadien. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Forschungsfrage, nämlich hinsichtlich welcher Annahmen ein möglicher Bruch Sens mit der traditionellen Theorie, als radikal zu bezeichnen ist, kommt hier zur Beantwortung.

Teil III widmet sich der Gesamtkonzeption Sens, die in den vorangegangenen Kapiteln vorbereitet wurde und der Position des CA in ihr. Dieser Teil vervollständigt somit die Beantwortung der ersten Forschungsfrage. Worin nämlich die Radikalität eines möglichen Bruchs mit der Wohlfahrtsökonomie liegt, zeigt sich schließlich am deutlichsten an der Alternativkonzeption, die Sen diesem Theorieansatz gegenüberstellt. Diese setzt sich aus unterschiedlichen Gliedern zusammen: Zum ersten ist hier das veränderte Verhaltensmodell, das der Konzeption zugrunde liegt, zu nennen. Sen lehnt seine Argumentation stark an die Theorie der bekundeten Präferenzen (Samuelson 1938) an, weshalb nochmals explizit auf seine Kritik am Rationalitäts- und Präferenzbegriff, der dieser Theorie zugrunde liegt, eingegangen werden muss. Zweitens wird an dieser Stelle, der CA als Sens zentraler Ansatz in den Blickpunkt gerückt. Teil III ist schließlich Ausgangspunkt des zweiten Aspekts der theoretischen Fragestellung, die sich mit dem normativen Gehalt des CA auseinandersetzt:

1b) Welche Schritte zur Theorieentwicklung müssen gesetzt werden, um den Ansatz als normativen Analyserahmen zu komplettieren?

Einer der anhaltenden Kritikpunkte am CA ist der fehlende normative Rahmen, den Sen bewusst offen lässt. Hier soll untersucht werden, ob Sens Theorie mit einer normativen Moraltheorie theoretisch vervollständigt werden kann. Um der theoretischen Vollständigkeit zu genügen, betrifft dies vorerst die normative

Grundlage des Ansatzes. Ohne eine ergänzende normative Entscheidungstheorie, bleibt Sens Ansatz ein offener Rahmen. Ich werde daher für die Einbeziehung von Bernard Gerts Theorie der Moralität (Gert 2005) plädieren, durch die dieses Fundament sichergestellt werden kann. Weder die theoriegeschichtliche Genese des CA aus der Kritik des Utilitarismus und der Wohlfahrtsökonomie, noch der Versuch, den Ansatz mit einer weiteren, explizit normativen Theorie zu verknüpfen, wurden in der Literatur bisher behandelt und stellen in dieser Form damit eine Neuerung bzw. Ergänzung der bisherigen Forschung dar.

Teil IV meiner Arbeit bildet den Übergang zur empirischen Auseinandersetzung mit dem CA und der zweiten (empirischen) Forschungsfrage:

2) Wie kann der Capability Approach im Rahmen der Armutspolitik der Europäischen Union operationalisiert werden?

Während in diesem Teil vor allem gezeigt wird, wieweit die praktische Umsetzung schon gediehen ist und welche Hindernisse einer solchen im Weg stehen – hier geht es vor allem um technische Fragen der Umsetzung – stellt Teil V eine exkursartige Auseinandersetzung mit dem politischen Kontext dar. Im Zuge der vergangenen drei Jahrzehnte waren sowohl der Armutsbegriff selbst, als auch die Zielvorstellungen der EU einem drastischen Wandel ausgesetzt, der schließlich in einen integrativen multidimensionalen Ansatz mündete. Ausgangspunkt von Teil V ist der Prozess von Lissabon hinsichtlich der Armutsproblematik.

Die zugrunde liegende Annahme meiner Argumentationslinie für eine empirische Umsetzung ist, dass der CA geeigneter ist, bestimmte Aspekte der Armut, ihre Ursachen und Wirkungen, aber auch ihr Ausmaß und ihre Form zu analysieren als etwa Ressourcen- oder Einkommensansätze. Wie in der theoretischen Auseinandersetzung geht es auch hier um Informationsprobleme und -mängel. Ressourcenansätze scheinen nicht hinreichend geeignet, die tatsächliche Lebenssituation von Menschen und ihre Möglichkeitsräume auszuleuchten. So kritisch die theoretische Bewertung des CA auch ausfallen mag, werde ich dennoch für eine Berücksichtigung des Capability-Ansatzes zur Betrachtung von Armut in der EU argumentieren und im abschließenden Teil VI zeigen, welche Schritte gesetzt werden müssen, um eine solche zu vollziehen. Dieser Aspekt betrifft die empirische Umsetzung, die schon aufgrund der Datenlage schwierig erscheint. Hier muss daher aus pragmatischen Gründen ein Kompromiss angestrebt werden, der darauf ausgerichtet sein wird, dem Capability-Ansatz auf Grundlage der vorhandenen Daten und Ziele mehr Gewicht in der EU-Debatte einzuräumen. Der Neuerungswert meines Beitrags liegt darin, explizite Capability-Kategorien zu filtern und somit zu zeigen, welche Dimensionen in der EU implizit als intrinsisch wertvoll erachtet werden. Dies unterscheidet mein Vorgehen von anderen Beiträgen, die sich zwar im Zuge des Armutsdiskurses in der EU auf den CA beziehen (etwa Volkert 2006), auf eine Konkretisierung von Capability-Dimensionen aber verzichten. Die Filterung der Dimensionen stellt schließlich erneut den Zusammenhang zum normativen Fundament her, indem die Capabili-

ties mit Blick auf Gerts Theorie argumentiert und gerechtfertigt werden sollen. Ich werde zudem zeigen, wie diese Dimensionen einerseits idealtypisch operationalisiert, andererseits auf Basis vorhandenen Datenmaterials eruiert werden können. Der Versuch einer Operationalisierung muss aber als exemplarisch und unvollständig verstanden werden und dient eher als Anregung für eine weitere Auseinandersetzung mit dem Capability-Ansatz auf EU-Ebene, denn als fertiges Rezept.

Nun seien mir noch einige Anmerkungen zu den formalen Aspekten dieser Arbeit erlaubt: Zitate werden in dieser Arbeit üblicherweise vom Fließtext abgegrenzt. Sollte es sich aber aus Gründen der Lesbarkeit oder der rein unterstützenden Bedeutung des Zitats für die Argumentation als brauchbar erweisen, werden manche Stellen zuweilen in den Fließtext integriert. Im Sinne der Gender-Gleichheit habe ich mich dazu entschlossen wie folgt vorzugehen: In Teil I – III werden ausschließlich männliche, in den Teilen IV, V und VI nur weibliche Formen verwendet. Dies hat seinen Grund darin, dass die Lesbarkeit auf diese Weise meines Erachtens in größerem Ausmaß gewährleistet ist, als dies durch den konventionellen Gebrauch, der beide Formen nebeneinander stellt (z.B. AutorInnen), möglich ist.