

Lütkenhorst, Wilfried

Article — Digitized Version

## Die Legitimation des Grundbedürfnisziels

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lütkenhorst, Wilfried (1982) : Die Legitimation des Grundbedürfnisziels, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 4, pp. 191-196

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135671>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Legitimation des Grundbedürfnisziels

Wilfried Lütkenhorst, Bochum

In den kürzlich von uns veröffentlichten Diskussionsbeiträgen zur Frage, ob die Entwicklungspolitik vor einer Wende stehe<sup>1</sup>, wurde deutlich, wie kontrovers nach wie vor die Fortschritte und Erfolgsaussichten entwicklungspolitischer Bemühungen beurteilt werden. Das kann auch nicht erstaunen, solange sich nicht nur Politiker, sondern auch Wissenschaftler über die angemessenen Ziele der Entwicklungspolitik sowie deren Begründung uneins sind. Wie aber lassen sich entwicklungspolitische Ziele legitimieren? Ist dies überhaupt eine Frage wissenschaftlicher Kompetenz? Welche Rolle spielen dabei menschliche Grundbedürfnisse?

---

Anknüpfend an Seers<sup>2</sup> lassen sich drei grundsätzlich verschiedene Ansatzpunkte zur Ableitung entwicklungspolitischer Zielsetzungen formulieren, die hier als *positivistisch-induktive*, als *historisch-komparative* und als *normative* Methode der Zielbestimmung bezeichnet werden.

Im Rahmen einer *positivistisch-induktiv* vorgehenden Zielbestimmung müßte die Theorie der Entwicklungspolitik an die von den Regierenden verschiedener Entwicklungsländer tatsächlich verfolgten Ziele anknüpfen, um daraus einen allgemeinen entwicklungspolitischen Zielkatalog zu gewinnen. Eine solche methodische Vorgehensweise kann als induktiv bezeichnet werden, weil sie auf die vorgängige Formulierung eines Zielsystems verzichtet und dieses vielmehr aus den real gegebenen Zielen abzuleiten bestrebt ist. Als *positivistisch* kann sie gelten, weil ihre Legitimation vor allem darin besteht, auf das explizite Fällen subjektiver Werturteile zu verzichten. Die Ziele sind im Wortsinn durch die agierenden Politiker „gegeben“; sie müssen nur noch theoretischen Aussagesystemen „hypothetisch“ vorangestellt werden, um zu technologischen Aussagen gelangen zu können.

Allerdings ist nicht nur dieser methodische Ansatz als solcher äußerst fragwürdig, sondern ebenso dessen inhaltliche Implikationen. Diese sind vor allem darin zu sehen, daß das zentrale politische Problem der Legitimität von Herrschaft ignoriert wird, die Inkonsistenzen realer Zielsysteme in Kauf genommen werden müssen und

die Theorie der Entwicklungspolitik sich kurzfristig wechselnden Zielvorstellungen ausliefern würde: Somit kann dieser Modus der Zielableitung insgesamt weder als sinnvoll noch überhaupt als praktikabel gelten.

Nicht ganz so einfach kann man es sich mit der Beurteilung der hier als *historisch-komparativ* bezeichneten Methode der Zielbestimmung machen, die im Kern auf der Annahme basiert, die historische Entwicklung der heute bereits industrialisierten Länder offenbare universale Elemente, die man nur auf die Probleme der Entwicklungsländer zu übertragen brauche. Wie schon bei der *positivistisch-induktiven* Vorgehensweise könnte damit das Problem einer normativen Fixierung von Entwicklungszielen im Grundsatz entfallen und durch den Rekurs auf die vorliegende Erfahrung anderer Länder ersetzt werden.

## Entwicklung als Nachahmung?

Diese Denkrichtung herrschte in der frühen Phase der Entwicklungstheorie vor, in der der Vorbildcharakter der als vollendet gedachten Entwicklung der Industrieländer noch nicht – oder jedenfalls nicht prinzipiell – in Frage gestellt wurde. Die in verschiedenen Varianten angebotenen Stadientheorien der Entwicklung gingen von der Möglichkeit der Nachahmung westlicher Entwicklungsprozesse als nicht weiter hinterfragter Prämisse aus und konnten so die Länder der Dritten Welt als Nachzügler begreifen, die dem industrialisierten Norden lediglich phasenverschoben folgen würden. Da-

---

Dr. Wilfried Lütkenhorst, 29, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum.

<sup>1</sup> Vgl. Wende in der Entwicklungspolitik?, mit Beiträgen von Konrad Porzner, Juergen B. Donges und Rainer Tetzlaff, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 1, S. 7 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Dudley Seers: What Are We Trying to Measure?, in: Journal of Development Studies, Vol. 8 (1972), S. 22.

mit wurde die Welt dualistisch geschieden in einen bereits entwickelten Teil und einen anderen Teil von Staaten, die sich noch in der Entwicklung befanden<sup>3</sup>.

Dieses unilineare *Phasenmodell des Entwicklungsprozesses*, kombiniert und verknüpft mit der Vorstellung der allgemeinen Gültigkeit der historisch konkreten Entwicklungserfahrung westlicher Industrieländer, liefert dann das Ziel aller heutigen Entwicklungsprozesse quasi frei Haus: „Entwicklung als Nachahmung.“<sup>4</sup>

Die soeben skizzierte Argumentation kam typischerweise während der 50er und 60er Jahre im Rahmen der sogenannten *Modernisierungstheorien* zum Vorschein, wofür Rostows (allerdings immer schon umstrittener) stadientheoretischer Ansatz als geradezu paradigmatisch gelten kann. Nun soll hier keinesfalls geleugnet werden, daß entwicklungspolitische Ziele dem „Rat der Geschichte“ gegenüber offen sein sollten; andererseits können sie aber niemals bloße Abziehbilder historischer Vorlagen sein. Werden entwicklungspolitische Ziele historisch-komparativ hergeleitet, so fungiert das Entwicklungsmodell der Industrieländer – explizit oder implizit – als Norm, ohne daß nach abweichenden Strukturbedingungen heutiger Entwicklungsprozesse gefragt wird. Universalität kann jedoch allenfalls von bestimmten *Dimensionen* des Entwicklungsprozesses und nicht von ganz spezifischen *Lösungswegen* beansprucht werden<sup>5</sup>.

### Normative Zielbestimmung

Angesichts der schwerwiegenden Mängel der von Politikern tatsächlich verfolgten Zielsetzungen sowie angesichts der historischen Unterschiedlichkeit der Bedingungen und Formen von Entwicklungsprozessen

soll im folgenden geprüft werden, inwieweit ein normativer Ansatz der Zielformulierung fruchtbar gemacht werden kann, der die *Begründung* von Entwicklungszielen als eigenständige, nicht weiter reduzierbare Aufgabe begreift. Das mag nun jedem politisch denkenden Zeitgenossen als schlichte Selbstverständlichkeit erscheinen; für den methodologisch geschulten Sozialwissenschaftler dürfte allerdings sofort eine rote Warnlampe aufleuchten: Hat nicht bereits Max Weber gezeigt, daß wissenschaftliche Objektivität und die Rechtfertigung von Zielen unvereinbar bleiben müssen, daß Tatsachen und Wertungen (Sein und Sollen) in ihrer Verschiedenheit gerade die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik markieren? In der Tat: letzte Ziele – seien sie entwicklungspolitische oder anderer Art – entziehen sich einer wissenschaftlichen Legitimation. Diese Erkenntnis Webers hat bislang keiner der zahlreichen Überwindungsversuche<sup>6</sup> zu widerlegen vermocht.

Gleichzeitig ist aber auch richtig, daß sozialwissenschaftliche Theorien untrennbar verknüpft sind mit normativen Überzeugungen, die sich in allen im Vollzuge des Forschungsprozesses notwendig werdenden Teilentscheidungen Geltung verschaffen (Problemselektion, Hypothesenbildung, Grad der Interdisziplinarität, Komplexität und zeitliche Tiefe der berücksichtigten Kausalbeziehungen, Auswahl von Informationsquellen, Verwertung der Forschungsergebnisse etc.)<sup>7</sup>.

Was bleibt, ist das Eingeständnis eines Dilemmas: Werturteile und also Ziele lassen sich nicht mit dem Anspruch auf wissenschaftliche Verbindlichkeit legitimieren, sind demnach – worauf kritische Rationalisten zu Recht beharren – nicht wahrheitsfähig; andererseits

<sup>5</sup> Vgl. Peter Flora: *Modernisierungsforschung*, Opladen 1974, S. 15.

<sup>6</sup> Dazu zählen etwa die in der Nationalökonomie traditionsreiche ontologische Schule (von Gottl-Ottliienfeld; Weipert), der phänomenologische Ansatz (Hartmann; Scheler) oder zuletzt die sogenannte kritische Theorie (in erster Linie Habermas).

<sup>7</sup> Vgl. dazu im Detail sowie generell zur ausführlichen Begründung der hier eingenommenen methodologischen Position Wilfried Lütkehorst: *Zielbegründung und Entwicklungspolitik. Das Grundbedürfnisziel in methodologisch-theoretischer Perspektive*, Tübingen (erscheint 1982).

<sup>3</sup> Vgl. Peter Meyer-Dohm: *Dimensionen und Perspektiven des Entwicklungsbewußtseins*, in: Karl Ernst Ringer u. a. (Hrsg.): *Perspektiven der Entwicklungspolitik*, Tübingen 1981, S. 50 ff. Meyer-Dohm erkennt in dieser Auffassung die typische Ausformung eines partiell bleibenden Entwicklungsbewußtseins und stellt dem die Notwendigkeit eines globalen und in letzter Konsequenz humanitär-planerischen Entwicklungsbewußtseins gegenüber.

<sup>4</sup> So der Titel von Hugo C. F. Mansilla: *Entwicklung als Nachahmung. Zu einer kritischen Theorie der Modernisierung*, Meisenheim am Glan 1978.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

sind die individuellen Überzeugungen und Zielvorstellungen des Wissenschaftlers – seine „politically motivated pet-idea“<sup>8</sup> – immanenter Bestandteil der Theoriebildung.

### Bedeutung von Mindestzielen

Will man nun bei einer subjektiven Beliebigkeit von Zielsetzungen nicht stehenbleiben, so bietet sich ein Ausweg an, der in dem Versuch der Herstellung eines *Konsens über anzustrebende Mindestziele* besteht. Es wird dann in einem ersten Schritt nicht nach einem optimalen entwicklungspolitischen Zielsystem gefragt, sondern nach den unverzichtbaren Minimalerfordernissen eines menschenwürdigen Lebens, die durch entwicklungspolitische Bemühungen herzustellen sind. Im Sinne dieser Vorgehensweise nimmt die Theorie der Entwicklungspolitik die Position eines „umgekehrten Utilitarismus“<sup>9</sup> ein, der zunächst nicht abstrakte Maximalziele, sondern „rational bestimmbare ethische Mindestbedingungen“<sup>10</sup>, „limitierende Grundbedingungen“<sup>11</sup> oder, nach einem von Kapp geprägten Begriff, „Mindesttoleranzgrenzen“<sup>12</sup> zum Gegenstand hat. Damit ist – wie dies Willeke schon früh ganz allgemein forderte – „das Existenzminimum für die Zielbestimmung der entscheidende Ausgangspunkt bzw. Bemessungsmaßstab“<sup>13</sup>.

Nur am Rande sei vermerkt, daß mit einer derartigen Bestimmung von Mindestzielen ein Weg beschritten würde, der sich auch politiktheoretisch rechtfertigen läßt: im Sinne eines tragfähigen und realistischen Kompromisses zwischen inkrementaler Ziellosigkeit (Strategie des „muddling through“) und synoptischer Utopie

<sup>8</sup> Willi Meyer: Values, Facts and Science: On the Problem of Objectivity in Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 131 (1975), S. 529.

<sup>9</sup> Gunnar Adler-Karlsson: Der Kampf gegen die absolute Armut, Frankfurt 1978, S. 82.

<sup>10</sup> Gerhard Weisser: Politik als System aus normativen Urteilen, Göttingen 1951, S. 40.

<sup>11</sup> Otfried Höffe: Strategien der Humanität, Freiburg/München 1975, S. 320.

<sup>12</sup> K. William Kapp: Nationalökonomie und rationaler Humanismus, in: Kyklos, Vol. 21 (1968), S. 12.

<sup>13</sup> Eduard Willeke: Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen, in: Hans-Jürgen Seraphim (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Berlin 1960, S. 158.

<sup>14</sup> Vgl. dazu ausführlich Wilfried Lütkenhorst: Zielbegründung. . ., a.a.O.

<sup>15</sup> Soweit hier und im folgenden von Grundbedürfnissen die Rede ist, sind lediglich materielle Grundbedürfnisse gemeint, deren Befriedigung Kosten verursacht und nur unter Rückgriff auf knappe Ressourcen zu gewährleisten ist. Im Kern handelt es sich dabei um Ernährung, Gesundheit, Wohnung, Kleidung sowie elementare Bildung. Vgl. allgemein zur Unterscheidung ökonomisch-materieller Grundbedürfnisse von politisch-ideellen Grundrechten Paul Streeten: Basic Needs and Human Rights, in: World Development, Vol. 8 (1980), S. 107 ff.

(deduktive Ableitung eines vollständigen, allgemeingültigen Zielsystems)<sup>14</sup>.

### Beurteilung des Grundbedürfnisziels

Fassen wir zusammen: Das Bestreben, zu allgemein akzeptablen inhaltlichen Normen rationaler Politik zu gelangen, führt zur Suche nach Mindestzielen, an deren Erreichung die Resultate entwicklungspolitischer Anstrengungen zu messen sind. Unter Beschränkung auf einen bestimmten Ausschnitt des gesamten menschlichen Bedürfnisfeldes sowie auf das existenzsichernde Minimalniveau der Befriedigung dieser Bedürfnisse werden empirisch feststellbare existentielle Mängel zum Ausgangspunkt entwicklungspolitischer Maßnahmen.

Nach dem Gesagten ist klar, daß die starke Betonung, die das Grundbedürfnisziel<sup>15</sup> seit einer Reihe von Jahren in der Theorie der Entwicklungspolitik erfährt, hier als ein sinnvoller und notwendiger Schritt begrüßt wird. Es ist darin ein Nachvollzug und eine Umsetzung der Erkenntnis zu sehen, daß die Begründung von Entwicklungszielen zu den integralen Bestandteilen der Entwicklungsforschung zählt. Ziele zu begründen, heißt aber freilich nichts anderes als nachzuweisen, daß und inwieweit ihre Erfüllung einen Beitrag zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zu leisten vermag. In Industrie- und Entwicklungsländern waren derartige Überlegungen lange Zeit verschüttet von einer dogmatisch auf das – unter Bedürfnisaspekten diffuse – Wachstumsziel ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Unter diesem Blickwinkel ist die *Revitalisierung der Zieldiskussion* – hier unter der Etikette „Lebensqualität“, dort unter der Rubrik „Grundbedürfnisse“<sup>16</sup> – Indiz dafür, daß sich die Ökonomie wieder verstärkt ihrem klassischen Ausgangspunkt, der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, zuwendet und sich nicht länger von einem falsch verstandenen Objektivitätspostulat davon abhalten läßt, nach den sich daraus ergebenden Konsequenzen zu fragen.

Das Verhältnis von Grundbedürfnis- und Wachstumszielsetzung ist dabei letztlich nicht anders als empirisch zu bestimmen, indem konkrete Wachstumsprozesse hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die Erfüllung von Grundbedürfnissen überprüft oder umgekehrt die Wachstumseffekte einer grundbedürfnisorientierten Entwicklungspolitik ermittelt werden. Dabei kann es

<sup>16</sup> Beide Aspekte sind nicht unabhängig voneinander zu denken: Erfüllung Grundbedürfnisse bilden Voraussetzung und entscheidende Komponente von Lebensqualität, wobei ihr relatives Gewicht um so größer ist, je ärmer eine Volkswirtschaft und je ungleicher das verfügbare Einkommen verteilt ist. Vgl. dazu etwa Detlef Schweißel: Bedürfnisorientierte Planung und Evaluierung, Berlin 1977, S. 101 ff., oder Erhard Eppeler: Ende oder Wende, München 1976, S. 48 f.

sich durchaus erweisen, daß wirtschaftliches Wachstum unter bestimmten Bedingungen schneller als jede Umverteilungsstrategie zu Fortschritten in der Grundbedürfniserfüllung führt; es kann aber auch das Gegenteil zutreffen. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist die prinzipielle *Legitimationsbedürftigkeit des Wachstumsziels*. Da es nur den Status eines ökonomischen Zwischenziels besitzt<sup>17</sup>, ist es nicht in sich selbst, sondern nur durch seine Auswirkungen auf grundlegendere Ziele zu rechtfertigen.

### Konsensfähigkeit und Freiheitsgrade

Das Grundbedürfnisziel – mit dem wir uns in den verbleibenden Abschnitten beschäftigen wollen – steht nun allerdings vor dem Dilemma, nur dann allgemein konsensfähig zu sein, wenn es nicht mit der Vorgabe ganz spezifischer, auf die Realisierung einer bestimmten Wirtschaftsordnung abzielender Handlungsanweisungen verbunden wird. Umgekehrt formuliert: Wenn – wofür hier plädiert wird – die Erzielung eines universellen Konsensus über die Angemessenheit der Grundbedürfniszielsetzung im Vordergrund steht, dann müssen Freiheitsgrade seiner Realisierung eröffnet werden. Das bedeutet aber, daß eine Politik der vorrangigen Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse nicht vornehmlich mit der Herstellung einer bestimmten (marktwirtschaftlichen oder sozialistischen) Wirtschaftsordnung identifiziert werden darf. Diese *Offenhaltung von Freiheitsgraden* darf allerdings andererseits nicht so weit gehen, daß sich letztlich jede Entwicklungspolitik als grundbedürfnisorientiert „verkaufen“ läßt: übertriebene Rüstungsimporte, eine Politik zugunsten der Städte<sup>18</sup> bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Agrarproduktion oder auch die passive Hinnahme oder aktive Förderung einer Einkommensungleichheit, die selbst unter Wachstumsaspekten unzweckmäßig ist, sich also auch nicht durch eine zukünftige Verbesserung der Lebens-

bedingungen rechtfertigen läßt – all dies sind Beispiele für entwicklungspolitische Maßnahmen, die eine eindeutige Verletzung des Grundbedürfnisziels beinhalten, gleich in welcher Wirtschaftsordnung sie praktiziert werden.

### Notwendigkeit der Operationalisierung

Ob eine entwicklungspolitische Maßnahme oder Strategie geeignet ist, Grundbedürfnisdefizite zu reduzieren oder zu beseitigen, ist allerdings erst entscheidbar, wenn sich der Grundbedürfnisansatz operational fassen läßt. Will er mehr sein als eine nur vordergründig konsensfähige entwicklungspolitische Leerformel, so muß er in konkrete Indikatoren überführbar sein, die eine Messung des Zielerreichungsgrades und damit eine Evaluierung alternativer wirtschaftspolitischer Handlungsprogramme zulassen. Hier ist es nur möglich, auf einige grundlegende Problemfelder entsprechender Operationalisierungsbemühungen hinzuweisen:

□ Die Rückführung von Grundbedürfnissen auf einzelne Indikatoren steht – wie jeder Versuch der Messung von Zielgrößen mittels sozialer Indikatoren – zunächst vor einem *Auswahlproblem*. Welche Grundbedürfnisse sollen überhaupt berücksichtigt werden, nach welchen Kriterien sind die Indikatoren auszuwählen, und welche Anzahl von Indikatoren erscheint angemessen? Ferner: ab welchem Indikatorwert (z. B. Kalorienzahl) kann man davon sprechen, daß die Erfüllung des jeweiligen Grundbedürfnisses (z. B. Ernährung) ihren kritischen Mindestwert erreicht hat? All dies sind schwierige und zumeist nicht im Sinne theoretischer Eindeutigkeit, sondern nur durch sinnvolle, empirisch plausible *Konventionen* zu lösende Probleme, die hier in ihrer Bedeutung keinesfalls heruntergespielt werden sollen<sup>19</sup>. Gleichwohl ist der Hinweis angebracht, daß es sich – was vielfach übersehen wird – bei der traditionellen Sozialproduktrechnung nicht prinzipiell anders verhält. Auch hier ist analog eine sogenannte Produktionsgrenze zu fixieren, die darüber entscheidet, welche Aktivitäten in das Bruttosozialprodukt einbezogen werden sollen und welche nicht<sup>20</sup>. Dieses Abgrenzungsproblem ist ebenfalls nur über Konventionen lösbar, wie sie etwa Anfang der fünfziger Jahre im Rahmen von OECD und UNO getroffen wurden. Dabei orientierte man sich am Kriterium marktorientierter Produktion, das primär den ökonomischen Strukturbedingungen entwickelter Volkswirtschaften Rechnung trägt. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch ein Konsens über aussagefähige Indikatoren der Grundbedürfnisbefriedigung möglich sein sollte, zumal „über die wichtigsten Komponenten der Lebensbedingungen eine beträchtliche internationale und intertemporale Einigkeit herrscht“<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> So die zutreffende Kennzeichnung bei Gerd Addicks, Hans-Helmut Büning: Strategien der Entwicklungspolitik, Stuttgart u. a. 1979, S. 19, sowie Helmut Hesse, Hermann Sautter: Entwicklungstheorie und -politik, Bd. I: Entwicklungstheorie, Tübingen, Düsseldorf 1977, S. 2, wo es heißt: „Angestrebt ist in der Regel eine Verbesserung der Lebenslage der Menschen schlechthin. Das Wachstum des Sozialprodukts schafft dafür lediglich die materielle (allerdings nicht hinreichende; W. L.) Voraussetzung.“

<sup>18</sup> Vgl. dazu allgemein Michael Lipton: Why Poor People Stay Poor. Urban Bias in World Development, Cambridge (Mass.) 1976.

<sup>19</sup> Betont kritisch äußert sich T. N. Srinivasan: Development, Poverty, and Basic Human Needs: Some Issues, in: Food Research Institute Studies, Vol. 16. (1977), S. 18 ff.

<sup>20</sup> Vgl. dazu im einzelnen Gerd Addicks: Aussagefähigkeit wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren der Entwicklungsmessung (Diss.), Augsburg 1977, S. 73 ff., sowie Christian Leipert: Gesellschaftliche Berichterstattung, Berlin u. a. 1978, S. 23 ff.

<sup>21</sup> Hans-Rimbert Hemmer: Zur Problematik der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion in Entwicklungsländern, 2. Aufl., Saarbrücken 1978, S. 3.

□ Allerdings wird dies nur möglich sein, wenn sich die Konsensbemühungen auf eine kleine Zahl repräsentativer, kulturinvarianter Indikatoren konzentrieren, wie beispielsweise: Lebenserwartung, Kalorienverbrauch, Alphabetenquote, Kindersterblichkeit, Zugang zu sauberem Wasser etc.<sup>22</sup>. Konkrete Indikatoren der Grundbedürfniskomponenten „Wohnung“ und insbesondere „Kleidung“ sind demgegenüber nur im Rahmen von Länderstudien sinnvoll ableitbar (und auch dann oft noch regional differenzierungsbedürftig); der internationale Vergleich von Stoffmengen und Wohnungsgrößen in Quadratmetern ist kaum aussagefähig und eher dazu geeignet, wohlfeile Ansatzpunkte der Kritik zu liefern.

□ Ob der Versuch unternommen werden sollte, verschiedene Grundbedürfnisindikatoren zu einem aggregierten Grundbedürfnisindex zu komprimieren<sup>23</sup>, ist eine Fragestellung, die hier nur erwähnt werden kann. Allerdings gilt auch hierbei (wie schon beim Auswahlproblem), daß das damit virulent werdende Gewichtungsschema sich gleichermaßen für die Sozialproduktrechnung stellt: Der Unterschied liegt lediglich in der unbequemen Tatsache, daß ein aggregierter Grundbedürfnisindex zur Einführung eines expliziten Gewichtungsschemas zwingt, während die Sozialproduktrechnung diese Aufgabe an den Preisbildungsprozeß delegiert. Damit wird die Gewichtung zwar einerseits einem anonymen Mechanismus, gleichzeitig aber auch der bestehenden Einkommens-, Vermögens- und Machtverteilung überantwortet. Gegen die Bildung eines aggregierten Grundbedürfnisindex sprechen also nicht das Gewichtungsproblem als solches, wohl aber andere Gründe, so vor allem die Tatsache, daß gerade Grundbedürfnisindikatoren nicht untereinander substituierbar sind, wie dies bei jeder Aggregation vorausgesetzt werden muß.

Die ohne Zweifel großen Schwierigkeiten einer präzisen Operationalisierung von Grundbedürfnissen sollten demnach eine Konzentration auf wenige konsens- und verallgemeinerungsfähige Indikatoren bewirken, nicht aber zum Anlaß genommen werden, die zwar konventionalisierte, aber deswegen nicht weniger problemati-

<sup>22</sup> So auch das Fazit von Norman Hicks, Paul Streeten: Indicators of Development: the Search for a Basic Needs Yardstick, in: World Development, Vol. 7 (1979), S. 577 f.

<sup>23</sup> Der in jüngster Zeit diskutierte „Physical Quality of Life Index“, in den Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit und Alphabetenquote zu gleichen Teilen eingehen, stellt einen solchen Versuch dar. Vgl. D. Morris: Measuring the Condition of the World's Poor. The Physical Quality of Life Index, New York u. a. 1979.

<sup>24</sup> So etwa jüngst bei Danges, der den Grundbedürfnisansatz schlicht als eine Strategie der „Sozialhilfe“ abqualifiziert. Vgl. Juergen B. Danges: Für eine effizienzorientierte Entwicklungspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 1, S. 13.

<sup>25</sup> David Ricardo: Principles of Political Economy and Taxation (1817), in: George Wilson (Hrsg.): Classics of Economic Theory, Bloomington 1964, S. 276.

sche Sozialproduktrechnung weiterhin als primären Entwicklungsindikator zu verwenden (und damit zu überfordern).

### Grundbedürfnisse und Wirtschaftswachstum

Neben dem häufigen Hinweis auf das Operationalisierungsproblem sieht sich eine grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitik zusätzlich dem Einwand ausgesetzt, sie vernachlässige die Bildung produktiven Kapitals zugunsten konsumtiver Ausgaben, reduziere damit das Wachstumspotential und bevorzuge so einseitig die gegenwärtige auf Kosten zukünftiger Generationen<sup>24</sup>. Mit anderen Worten: es bestehe ein Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Grundbedürfnisbefriedigung (und damit Einkommensumverteilung) einerseits und langfristiger Kapitalbildung (und damit Wirtschaftswachstum) andererseits. Diese letztlich nur empirisch zu entscheidende Frage kann hier natürlich nicht im Detail behandelt werden, so daß wir uns mit zwei kritischen Anmerkungen begnügen müssen:

□ Die Identifizierung des Grundbedürfnisansatzes mit einem unproduktiven „welfarism“ geht von einem restriktiven, auf der physischen Kapitalbildung basierenden Produktivitätsbegriff aus, der die für Industrieländer zutreffende Konsum-Investitions-Dichotomie auf unterentwickelte Volkswirtschaften überträgt. Demgegenüber war schon für Ricardo selbstverständlich, daß Kapital (und damit Investitionen als dessen Vermehrung) „der Teil des Wohlstandes eines Landes ist, der zur Produktion eingesetzt wird und sich aus Nahrung, Bekleidung, Werkzeugen, Rohstoffen, Maschinen usw. zusammensetzt, die notwendig sind, um die Arbeitskräfte effektiv werden zu lassen“<sup>25</sup>. Damit verweist Ricardo auf den zentralen Tatbestand, daß Produktivität oder Unproduktivität und damit die Zuordnung zu den Kategorien „Investition“ oder „Konsum“ nicht eine feststehende Eigenschaft bestimmter Güter oder Ausgabeposten sein können, sondern in dem jeweiligen Zusammenhang gesehen werden müssen: Zusätzliche Ernährungsausgaben beispielsweise enthalten in den Anfangsphasen der Entwicklung einen hohen investiven Anteil, während sie in entwickelten Industrieländern wohl ausschließlich als Konsum zu betrachten sind und keine (in Einzelfällen sogar negative) Produktivitätseffekte auslösen. Die auch heute noch gängige Behauptung eines generellen Konflikts zwischen Grundbedürfnis- und Wachstumszielsetzung kann daher, wie auch neuere regressionsanalytische Untersuchungen belegen<sup>26</sup>, nicht aufrechterhalten werden.

<sup>26</sup> Vgl. Norman Hicks: Growth vs. Basic Needs: Is There a Trade-Off?, in: World Development, Vol. 7 (1979), S. 985 ff., sowie David Wheeler: Basic Needs Fulfillment and Economic Growth, in: Journal of Development Economics, Vol. 7 (1980), S. 435 ff.

□ Angenommen aber, es bestünde in einer konkreten Situation der behauptete Zielkonflikt, eine Verbesserung der Grundbedürfnisbefriedigung sei also nur bei Strafe gesamtwirtschaftlicher Wachstumsverluste realisierbar, dann folgt daraus noch lange nicht, das Grundbedürfnisziel müsse notwendigerweise untergeordnet, also instrumentalisiert werden. Zumindest verbinden sich mit einer solchen Entscheidung gravierende implizite Wertungen, wie das folgende, durchaus realistische Beispiel zeigt<sup>27</sup>: In einem bestimmten Entwicklungsland lasse eine Politik der vorrangigen Befriedigung von Grundbedürfnissen zwar *gesamtwirtschaftliche* Wachstumsverluste erwarten; gleichzeitig sei aber damit zu rechnen, daß die Lebensbedingungen der ärmsten 70 % der Bevölkerung trotz der reduzierten Wachstumsraten im Rahmen einer Grundbedürfnisstrategie über *Jahrzehnte* hinweg stärker angehoben werden könnten als im Alternativfall höherer, aber ungleicher verteilter Einkommenszuwächse. In diesem Fall würde ganz offensichtlich die Entscheidung zugunsten der „Wachstumsstrategie“ darauf hinauslaufen, die Interessen der reichsten 30 % der Bevölkerung faktisch höher zu bewerten als jene der armen Bevölkerungsmehrheit. Kaum jemand wird dies als normative Forderung akzeptieren wollen, gleichwohl wäre es (im gewählten Beispiel) Implikation einer Vorgehensweise, die Wachstumsraten als *gesamtwirtschaftliches* Aktivum auffaßt, ohne die Verteilung der Zuwächse in die Entscheidung einzubeziehen.

Ob eine an der Befriedigung von Grundbedürfnissen ausgerichtete Entwicklungspolitik gesamtwirtschaftliche Wachstumsverluste nach sich zieht, ist also zum einen empirisch fraglich, zum anderen wäre damit – falls die These zuträfe – kein *hinreichendes* Argument gegeben, um die Grundbedürfniszielsetzung aufzugeben. Die gerechtigkeitstheoretische Grundfrage ist in diesem Zusammenhang jene nach der generellen Legitimation sozioökonomischer Ungleichheiten. Sieht man diese – wie etwa Rawls – nur dann als gerechtfertigt an, wenn sie dazu *erforderlich* sind, die Lage der ärmsten Mitglieder einer Gesellschaft zu verbessern, so lassen sich Ungleichheiten eben nicht allein unter Hinweis auf ihre Funktion der *gesamtwirtschaftlichen* Wachstumsbeschleunigung legitimieren<sup>28</sup>.

#### Gefahr des positivistischen Rückfalls

Natürlich wäre es naiv anzunehmen, daß die Ausrichtung entwicklungspolitischer Maßnahmen an der Befriedigung von Grundbedürfnissen schlagartig all jene Probleme (Armut, Unterernährung, Arbeitslosigkeit etc.) lösen könnte, deren Hartnäckigkeit die bitteren Erfahrungen der zurückliegenden Entwicklungsdekaden mitge-

prägt hat. Eine explizite Grundbedürfniszielsetzung kann allerdings in besonderem Maße dazu beitragen, die in der Vergangenheit zu beobachtende *Verselbständigung* des Wachstumsziels rückgängig zu machen und auf die Notwendigkeit der qualitativen bedürfnisorientierten Gestaltung von Wachstumsprozessen hinzuweisen.

Daß das konkrete Zielverhältnis von Wirtschaftswachstum, Einkommensumverteilung und Grundbedürfnisbefriedigung dabei letztlich von länderspezifischen Faktoren, insbesondere von der eingeschlagenen *Entwicklungsstrategie* abhängig ist, eröffnet noch ein weites Forschungsfeld für differenzierte Untersuchungen. Allerdings ist momentan eher festzustellen, daß der Grundbedürfnisansatz auf eine wachsende Anzahl kritischer Stimmen stößt, teils aufgrund ernst zu nehmender theoretischer Einwände (die als solche einer wissenschaftlichen Überprüfung zugänglich sind), teils aber auch nur, indem man sich die ablehnende Haltung vieler Entwicklungsländer gegenüber dem Grundbedürfnisziel zu eigen macht. So diagnostiziert etwa UNRISD bereits, daß es nach Ablehnung durch die Regierungen der Dritten Welt in Ungnade gefallen sei<sup>29</sup>.

Sollte sich diese Argumentationslinie in der Theorie der Entwicklungspolitik durchsetzen, so bedeutete dies freilich einen folgenschweren Kniefall vor den Interessen der herrschenden Eliten vieler Entwicklungsländer, was letztlich einer Haltung gleichkäme, die weiter oben als positivistisch-induktive Zielbestimmung gekennzeichnet und als unhaltbar abgelehnt wurde. Eine sich kritisch verstehende Theorie der Entwicklungspolitik muß demgegenüber die tatsächliche Orientierung der praktischen Entwicklungspolitik an unvollständigen, nachrangigen oder völlig unangemessenen Zielen als Herausforderung begreifen, der durch den hartnäckigen Hinweis auf das dadurch im einzelnen erzeugte menschliche Elend zu begegnen ist. Es wäre fatal – in erster Linie für die betroffenen Menschen, aber auch für den Fortgang der theoretischen Entwicklungspolitik –, wenn der Grundbedürfnisansatz nach nur kurzer Diskussion bereits auf dem Ideenfriedhof entwicklungspolitischer Konzeptionen begraben würde. Daß er in vielerlei Hinsicht problematisch ist und – was hier überhaupt nicht in Angriff genommen wurde – der Konkretisierung bedarf, wird damit natürlich nicht bestritten.

<sup>27</sup> Vgl. die Modellkalkulationen von William R. C l i n e : Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth. Latin American Cases, New York u. a. 1972, S. 148 ff.

<sup>28</sup> Eine eingehende Analyse des Verhältnisses von Rawlsscher Gerechtigkeitstheorie und Grundbedürfnisansatz findet sich bei Wilfried L ü t k e n h o r s t : Zielbegründung. . . , a.a.O.

<sup>29</sup> UNRISD: The Quest for a Unified Approach to Development, Genf 1980, S. ii.