



Im Rahmen der Aktion #MailanMerkel von Deine Stimme gegen Armut fordern Aktivist/innen die Kanzlerin auf, sich auf dem UN-Gipfel in New York für globale Gerechtigkeit einzusetzen.

Wer von Armut spricht darf über Reichtum nicht schweigen

Soziale Ungleichheit und weltweite Armut

VON KLAUS SEITZ

Die Vision einer Welt ohne Armut ist seit Jahrzehnten ein Leitmotiv der Entwicklungszusammenarbeit. So hatte sich die Staatengemeinschaft bereits beim Weltsozialgipfel 1995 verpflichtet, das „Ziel der Ausrottung der Armut in der Welt durch entschiedenes nationales Handeln und internationale Zusammenarbeit zu verfolgen“. Und in der Eingangshalle der Weltbankzentrale in Washington prangt in Stein gemeißelt der Satz „Our dream is a world free of poverty“. Dabei hatte gerade die Weltbank in der Vergangenheit ungeachtet ihrer proklamierten Vision mit ihren Strukturanpassungsprogrammen dazu beigetragen, die Armut in vielen verschuldeten Entwicklungsländern zu verschlimmern, indem Sozialleistungen abgebaut und die Privatisierung von sozialen Dienstleistungen vorangetrieben wurden. Dies wirft ein Licht darauf, wie sehr hehre Zielsetzungen und politische Praxis in diesem Feld auseinanderklaffen. In den 1990er Jahren herrschte kein Mangel an Szenarien, z.B. von Seiten des UN-Entwick-

lungsprogramms UNDP, die nachwiesen, dass die vollständige Überwindung extremer Armut in der Welt in absehbarer Zeit tatsächlich gelingen kann. Die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) setzten dennoch bescheidener an und wollten sich mit einer Halbierung der extremen Armut bis 2015 zufrieden geben. Wie es scheint, wurde dieses Ziel sogar vor Ablauf der Frist erreicht: Der Anteil der Menschen, die von weniger als 1,25 US-Dollar täglich leben müssen, reduzierte sich nach Angaben des MDG-Reports 2015 von 47 (1990) auf 14 Prozent (2015)¹.

Mit der kurz nach Verabschiedung der SDGs verkündeten Anhebung der Einkommensgrenze, unter der Armut als extrem bewertet wird, auf 1,90 US-Dollar am Tag und auf der Basis einer veränderten Erhebungsmethodologie spricht die Weltbank nun gar

¹ Vgl. UN (2015).

davon, dass der Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung von 37 Prozent in 1990 auf 12,7 Prozent in 2012 verringert werden konnte². Für 2015 wird erstmals angenommen, dass der Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung auf unter ein Zehntel gesunken ist.

Das bedeutet freilich noch immer, dass mehr als 700 Millionen Menschen von extremer Armut betroffen sind. Bei diesen Zahlen ist allerdings nur von Einkommensarmut die Rede. Nimmt man jene Menschen mit in den Blick, die nach dem Multidimensional-Poverty-Index (MIP) von multidimensionaler Armut betroffen sind, kommt man weltweit auf mindestens 1,6 Milliarden Arme³. Wenn sich nun die Weltgemeinschaft mit Ziel 1 der SDGs vorgenommen hat, die Armut in all ihren Formen und überall zu beenden und bis 2030 extreme Einkommensarmut vollständig zu beseitigen (SDG 1.1), wird schnell erkennbar, welchen Kraftakt die Staaten hier noch in den kommenden 15 Jahren erbringen müssen.

Die Armen bleiben zurück

Denn die bemerkenswerten quantitativen Erfolge bei der Minderung der extremen Armut, die in den letzten Jahren zu verzeichnen waren, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Erfolge im Kampf gegen die Armut sehr ungleich verteilt sind und sich die Kluft zwischen armen und wohlhabenden Bevölkerungsgruppen immer mehr vertieft. Dies zeigt sich in regionaler Hinsicht: Die Minderung der extremen Armut ist vor allem auf die wirtschaftliche Dynamik Chinas zurückzuführen. Zwischen 1981 und 2011 ging die Zahl der Menschen, die weniger als 1,90 US-Dollar im Tag zur Verfügung hatten, um 753 Millionen zurück. Die Gesamtzahl der extrem Armen weltweit verringerte sich in diesem Zeitraum um rund 1,1 Milliarden. Die Mehrzahl der Menschen, die unter extremer wie unter multidimensionaler Armut leiden, lebt heute in Sub-Sahara Afrika und in Süd-

asien. Das weltweite Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat sich in der vergangenen Dekade von rund 5.100 US-Dollar im Jahr 2000 auf rund 10.000 US-Dollar im Jahr 2011 fast verdoppelt.⁴ Ungeachtet dieser gigantischen globalen Wohlfahrtsteigerung leben rund 339 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika und 309 Millionen Menschen in Südasien in extremer Armut.⁵

Auch wächst innerhalb vieler Länder die soziale Ungleichheit: Die jährlichen Monitoringstudien der UN zum Stand der Umsetzung der MDGs brachten immer wieder zum Ausdruck, dass trotz allgemein positiver Entwicklungstrends auf der globalen Ebene, sei es bei der Reduzierung von Hunger und Armut, dem Zugang zu Trinkwasser oder der Versorgung mit sanitären Anlagen, arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen – insbesondere jene, die in ländlichen Regionen leben – häufig nicht erreicht werden. Die Armen partizipieren unterproportional oder gar nicht an den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungs- und Wohlstandsfortschritten. In besonderer Weise sind davon Frauen betroffen. Selbst wenn sie in Lohnarbeitsverhältnissen im formellen Sektor beschäftigt sind, hat sich z.B. in vielen asiatischen Ländern ihre Lebens- und Beschäftigungssituation trotz des erheblichen Wirtschaftswachstums um die Jahrtausendwende nicht verbessert.⁶

Die Polarisierung der Einkommen hat im Globalisierungsprozess zugenommen. Ein immer größerer Anteil der Weltbevölkerung lebt am unteren Ende der Einkommenskala, während ein immer größerer Teil der weltweiten Einkommen den wenigen zufließt, die an der Spitze stehen. Das reichste Prozent der Weltbevölkerung (rund 70 Mio. Menschen) verfügt über das zehnfache bis 15-fache des gesamten Einkommens der ärmsten 20 Prozent, d.h. von rund 1,4 Milliarden Menschen.⁷ Besonders drastisch ist die Disparität, wenn man die globale Verteilung des Vermögens betrachtet: derzeit besitzen ganze 62 Privatpersonen genau so viel wie die ärmere Hälfte der Weltbevölke-

2 Vgl. Worldbank (2016). Die genannten Prozentsätze beziehen sich auf die gesamte Weltbevölkerung, während das o.g. MDG-Monitoring den Anteil der extrem Armen an der Bevölkerung in sog. Entwicklungsländern in den Blick nimmt.

3 Vgl. Cruz et al. (2015).

4 Vgl. UNDP (2013).

5 Vgl. Worldbank (2016).

6 Vgl. Tungodden et al. (2004).

7 Vgl. Milanovic (2011).

rung, d.h. wie 3,6 Milliarden Menschen.⁸ Während die Superreichen in den vergangenen fünf Jahren ihr Vermögen weiter um eine halbe Billion US-Dollar vergrößern konnten, ist das Gesamtvermögen der ärmeren Hälfte der Menschheit um eine Billion US-Dollar gesunken. Auch bezüglich der Verteilung des Einkommens hat sich die soziale Disparität innerhalb der meisten Länder in den vergangenen 20 Jahren deutlich verschärft, wobei allerdings die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern im Rückgang begriffen sind.⁹

Ein erheblicher Anteil der Weltbevölkerung ist von der Teilhabe an der allgemeinen Wohlstandssteigerung ausgeschlossen und fällt noch weiter zurück. Dies betrifft insbesondere jene „Bottom Billion“, die Ärmsten der Armen, die auch von vielen nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen kaum erreicht werden können und denen der Zugang zu Land, Wasser, Gesundheitsdiensten oder Bildung u.a. versperrt bleibt. Diese sozialen Exklusionsprozesse, die mit wachsender Armut im umfassenden Sinne einhergehen, bleiben in vielen Strategien der Armutsbekämpfung, die auf die Überwindung von Einkommensarmut zielen, sträflich unterbelichtet.

Bleibt der Menschheitstraum einer Welt ohne Armut damit eine Chimäre? Jedenfalls dann, wenn die Ungleichverteilung des Reichtums nicht auch angegangen wird. Mit Programmen der Armutsbekämpfung allein wird man die multidimensionale Armut nicht abschaffen können.

Ungleichheit behindert Armutsbekämpfung

Lange Zeit herrschte in den Wirtschaftswissenschaften die Auffassung vor, dass soziale Ungleichheit als Ansporn für ein Wirtschaftswachstum fungiert, von dem wiederum auf lange Sicht auch die ärmeren Einkommenschichten profitieren. Doch neuere Studien zeigen, dass sich das Wachstum in ungleich strukturierten Gesellschaften nicht nur zunehmend zugunsten der oberen Schichten verschiebt und damit die Ungleichheit verstärkt, sondern die Ungleich-

heit selbst auch die langfristigen Aussichten auf ein breitenwirksames Wachstum verschlechtert. Van der Weide und Milanovic erklären diesen Effekt u.a. auch durch den „sozialen Separatismus“ der reichen Eliten, die sich aus öffentlichen Schulen und Gesundheitseinrichtungen zurückziehen und stattdessen die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge forcieren.¹⁰ Sie ziehen sich damit auch aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung zurück. Richard Wilkinson geht noch einen Schritt weiter, indem er die sozialen Kosten der Ungleichheit auflistet und deutlich macht, dass eine auseinandergehende soziale Schere zwischen Arm und Reich der gesamten Gesellschaft schadet.¹¹ Eine krasse Einkommensverteilung hat demzufolge einen negativen Einfluss auf nahezu alle Indikatoren von Wohlstand und Lebensqualität, vom Gesundheitszustand über die Lebenserwartung bis zu innerer Sicherheit, Bildungsstand und gesellschaftlichem Zusammenhalt.

Ein höheres Maß an sozialer Verteilungsgerechtigkeit stärkt allerdings nicht nur soziale Kohärenz und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft, sondern ist auch angesichts ökologischer Belastungsgrenzen Voraussetzung dafür, dass Armut nachhaltig überwunden werden kann. Ein wirtschaftliches Wachstum, das nicht inklusiv ist, hängt die Armen ab, verletzt die Menschenrechte und zerstört die natürlichen Lebensgrundlagen. Unter den Vorzeichen der ökologischen Krise ist Armutsbekämpfung in Zukunft nur noch auf dem Wege der Reichtumsbeschränkung vorstellbar.

So gesehen ist es zu begrüßen, dass die SDGs den Kampf gegen die Armut eng mit der Verringerung von sozialer Ungleichheit in und zwischen den Ländern verbinden. Dabei geht es nicht nur um die Herstellung von Chancengleichheit, sondern auch um die Reduzierung ungerechtfertigter Ungleichheit der konkreten Lebensumstände. Vor allem aber wird der Anspruch erhoben, mit dem Leitgedanken „Leave no one behind“ den Blick generell auf die Verbesserung der Lebenssituation der Schlechtestgestellten zu richten. Freilich wird, z.B. bei Zielvorgaben wie dem, das

⁸ Vgl. Oxfam (2016).

⁹ Vgl. Milanovic (2016).

¹⁰ Vgl. van der Weide/Milanovic (2014).

¹¹ Vgl. Wilkinson et al. (2010).

Pro-Kopf-Einkommen der ärmeren 40 Prozent solle stärker wachsen als das Durchschnittseinkommen, der Umgang mit ungerechtfertigtem Reichtum und der gesellschaftlichen Verantwortung der Wohlhabenden ausgeblendet. Auch ignorieren die bislang vorliegenden Indikatoren das Ziel des Abbaus der sozialen Ungleichheit zwischen den Nationen.

Prioritäten für den deutschen Beitrag zu Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit

Welcher Handlungsbedarf ergibt sich nun für die Umsetzung der SDGs durch Deutschland im Blick auf den Abbau sozialer Ungleichheit und den Kampf gegen Armut?

Kapitalflucht verhindern, öffentliche Finanzierung stärken und Steuersysteme gerecht gestalten

Aus den Entwicklungs- und Schwellenländern fließen jährlich mehr als 1.000 Milliarden US-Dollar an Kapital illegal ab, zum größten Teil durch Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne und korrupter Eliten.¹² Diese illegitimen Finanzflüsse tragen wesentlich dazu bei, dass der Süden netto mehr Geld verliert, als er einnimmt: jedem US-Dollar, die diese Länder durch Direkt- und Portfolio-Investitionen, durch Entwicklungsleistungen oder durch Rücküberweisungen von Migranten erhalten, stehen rund zwei US-Dollar gegenüber, die wieder abfließen. Um dieser Verschärfung des globalen Wohlstandgefälles entgegenzuwirken, ist es dringend notwendig, Steuerschlupflöcher zu schließen, Schattenfinanzplätze auszutrocknen, die Transparenz im internationalen Finanzsystem zu erhöhen und die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN zu stärken. Leider hat sich Deutschland bislang der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen auf UN-Ebene verweigert. Die „Internationale Steuerinitiative“, die die Bundesregierung in Addis Abeba im Juli 2015 angestoßen hat, zielt nur auf die Stärkung der Steuerverwaltung in Entwicklungsländern, nicht auf deren Mitsprache bei der Gestaltung internationaler Regelwerke. Insgesamt sollte die Bundesregierung mehr Engagement

für den Aufbau solidarischer und ökologischer Steuer- und Finanzsysteme auf kommunaler, nationaler und globaler Ebene an den Tag legen.

Soziale Sicherheit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausbauen

Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung sind soziale Sicherungssysteme unerlässlich. Wenngleich das Recht auf soziale Sicherheit im Sozialpakt völkerrechtlich festgeschrieben ist, haben bis heute 73 Prozent der Weltbevölkerung keinen Zugang zu den wichtigsten sozialen Sicherungssystemen. Sie verfügen über keine Absicherung gegen elementare Lebensrisiken wie Krankheit, Altersarmut oder Arbeitslosigkeit. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat vor diesem Hintergrund die Mitgliedsstaaten aufgefordert, zumindest einen universellen sozialen Basisschutz einzuführen, der den Zugang zu medizinischer Grundversorgung und eine elementare Einkommenssicherung vorsieht. Soziale Sicherheit mindert die Armutsrisiken und trägt zum sozialen Ausgleich bei. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung engagiert sich zwar auch im Bereich der sozialen Sicherung, ist aber bei der Unterstützung des Aufbaus und der Finanzierung universeller sozialer Sicherungssysteme sehr zögerlich. Die von der Bundesregierung forcierte Austeritätspolitik auf europäischer Ebene und die Unterminierung des wohlfahrtsstaatlichen Modells tragen auch nicht dazu bei, eine Vorreiterrolle Deutschlands für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit zu begründen. Auch wäre die Bundesregierung gut beraten, den Vorschlag zum Aufbau eines Global Fund for Social Protection nachdrücklich zu unterstützen.

Gesamtpolitik armutsorientiert gestalten und „Armutsverträglichkeit“ prüfen

Der Kampf gegen die weltweite Armut kann nicht nur ein Aufgabenbereich des Entwicklungsministeriums sein. In vielen anderen Feldern, insbesondere in der Handels-, Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik, tragen falsche politische Weichenstellungen zu grenzüberschreitenden Effekten bei, die die Lebensbedingungen der Armen in anderen Teilen der Welt verschlechtern. Das betrifft nicht zuletzt auch die

¹² Vgl. Kar/Spanjers (2015).

Investitionspraxis privater Akteure z.B. im Blick auf Landgrabbing oder infrastrukturelle Großprojekte. Weitreichende politische Entscheidungen sollten daher systematisch einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, die auch die potenziellen Auswirkungen auf arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen in Betracht zieht. Zudem bedarf es einer Stärkung der extraterritorialen Staatenpflichten, insbesondere im Umgang mit multinational tätigen Unternehmen.

Disaggregation der Daten: leave no one behind

Die Überwindung der Armut und die Minderung sozialer Ungleichheit kann nicht allein in den Kategorien der Einkommensverteilung begriffen und bewertet werden. Die Frage, wie globale Fortschritte sich speziell auf die Lebenssituation der ärmsten und vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen auswirken, muss letztlich hinsichtlich aller Dimensionen der SDGs, von Bildung über Gesundheit, von Ernährung bis Beschäftigung, beurteilt werden. Jedes Ziel sollte nur dann als erreicht gelten, wenn es von allen Einkommenschichten und sozialen Gruppen erreicht wird. Dies erfordert eine weitreichende Disaggregation der Indikatoren und der erhobenen Daten u.a. im Blick auf Geschlecht, Alter, Einkommensklasse, soziale Herkunft, urban/rurale Räume oder ethnische Gruppen.

Die 2030-Agenda knüpft an die große Vision einer Welt ohne Hunger und Armut an. Dieses Ziel muss keine Utopie bleiben, wenn die strategischen Hebel richtig angesetzt werden und der politische Wille für die Stärkung des globalen Gemeinwohls und für mehr weltweite Verteilungsgerechtigkeit mobilisiert werden kann. Deutschland kann dazu beitragen, die überfällige Diskussion über die Grenzen des Reichtums zu enttabuisieren und die SDGs in dieser Frage nachzuschärfen. Die zunehmende Ungleichheit wird so oder so zu einem Schlüsselthema der politischen Auseinandersetzung der kommenden Jahrzehnte werden.



Klaus Seitz leitet die Abteilung Politik bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und ist stellv. Vorsitzender von VENRO.

Literatur

- Cruz, Marcio et al. (2015): Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity. Washington D.C.
- Kar, Dev/Spanjers, Joseph (2015): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Washington D.C.: Global financial Integrity [www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf].
- Milanovic, Branko (2011): More or less. in: Finance and Development, Vol. 48 No 3.
- Milanovic, Branko (2016): Global Inequality. Cambridge 2016.
- Oxfam (2016): An economy for the 1%. Oxford.
- Tungodden, Bertil et.al (2004): Towards pro poor policies. New York.
- UN (2015): The Millennium Development Goals Report 2015. New York.
- UNDP (2013): Bericht über die menschliche Entwicklung 2013. New York/Berlin.
- van der Weide, Roy/Milanovic, Branco (2014): Inequality is bad for growth of the poor. Washington D.C.
- Wilkinson, Richard et al. (2010): The spirit level. London.
- Worldbank (2016): Global Monitoring Report 2015/2016. Washington D.C.