

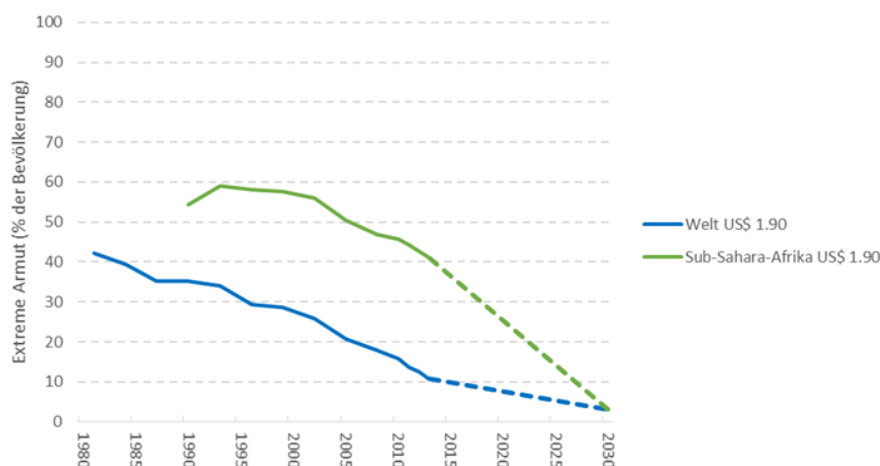
WARUM WIR UNGLEICHHEIT VERRINGERN MÜSSEN,
UM GLOBALE ARMUT BIS 2030 ZU BEENDEN

KONSTANTIN M. WACKER

Die internationale Gemeinschaft beabsichtigt im Kontext der ‚Globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung‘ die extreme Armut auf unserem Planeten bis 2030 zu beseitigen. Konkret geht es darum, den Anteil der Personen, die mit weniger als 1.90 US-\$ pro Tag auskommen müssen, auf unter 3 % zu bringen.

In der Tat wurden in den letzten Jahrzehnten historisch einmalige Fortschritte in der globalen Armutsbekämpfung erzielt. Trotz anwachsender Weltbevölkerung geht die absolute Zahl extrem armer Menschen seit etwa 1970 das erste Mal in der Geschichte der Menschheit zurück. Prozentuell lag der Anteil extrem armer Menschen 2000 etwa bei 30 Prozent der Weltbevölkerung, heute liegt er bei weniger als 10 Prozent. Diese in Grafik 1 dargestellte Entwicklung ist vor allem auf den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg in bevölkerungsreichen asiatischen Ländern wie China, Indien und Vietnam zurückzuführen, wodurch eine große Anzahl von Menschen der Armut entzogen werden konnte. In vielen lateinamerikanischen Ländern ist der Erfolg in der Armutsbekämpfung vor allem auf zielgerichtete Sozialprogramme und progressive Umverteilung (bei gleichzeitig stabilem Wirtschaftswachstum) zurückzuführen. Interessanterweise waren diese Maßnahmen nicht nur auf linksgerichtete Regierungen beschränkt, sondern auch traditionell konservativere Länder wie Kolumbien erkannten die Notwendigkeit von Armutsreduktion und Umverteilung. In Afrika zeigt sich ein etwas diverseres Bild, aber auch hier gelangen in zahlreichen Ländern beachtliche Erfolge in der Armutsbekämpfung (insbesondere in Tansania, Tschad, Niger, Uganda und Äthiopien).

Grafik 1: Extreme Armut (% der Bevölkerung)



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten der World Development Indicators.

¹ Für Details zur Armutsmessung im internationalen Kontext und deren Problematik siehe v.a. World Bank (2016) sowie Reddy und Lahoti (2016).

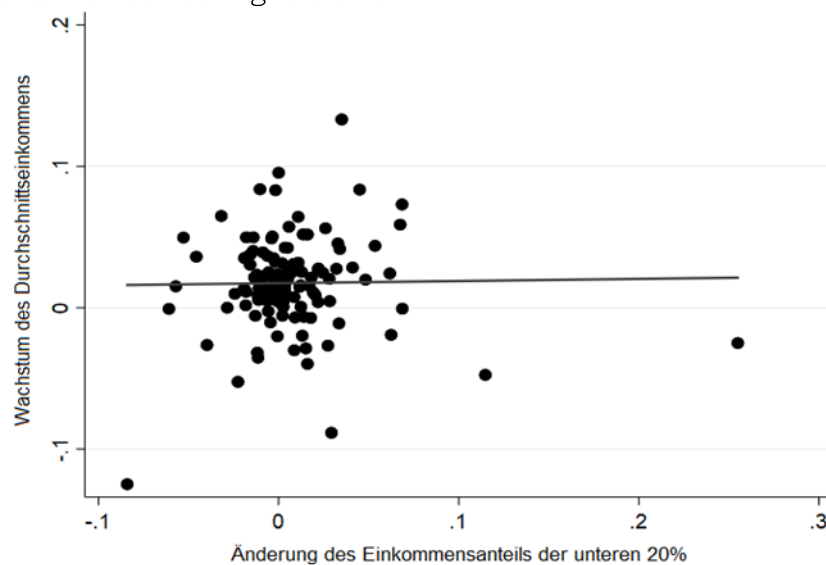
Diese großartigen Fortschritte werden aber vermutlich nicht ausreichen, um das globale Armutsziel von unter 3 % bis 2030 zu erreichen. Manche Studien legen zwar nahe, dass die Armutsreduktion in der Welt noch schneller voranschreitet als bisher gedacht (Ravallion und Chen, 2017). Gleichzeitig mehrt sich aber auch die Evidenz, dass der Fortschritt in der globalen Armutsbekämpfung zu langsam ist, um das globale Armutsziel 2030 zu erreichen (Lakner, Negre und Prydz, 2014; Crespo-Cuaresma, Klasen und Wacker, 2017; Crespo-Cuaresma et al., 2018; Bluhm, de Crombrughe und Szirmai, 2018). Grafik 1 legt zwar nahe, dass lediglich der bisherige Trend in der Armutsbekämpfung beibehalten werden muss. Allerdings wird dies unter anderem durch die Tatsache erschwert, dass Länder mit hoher Armutsrate ein stärkeres Bevölkerungswachstum aufweisen. Insbesondere zentralafrikanische Länder hinken in der Armutsbekämpfung hinterher. Teilweise ist die Armut dort sogar im Steigen begriffen. Wenn kein Land im Kampf gegen Armut zurückgelassen werden soll, wie es die Weltbank (2014) fordert, müssen dort also ganz enorme Fortschritte passieren.

Was kann also getan werden, um das gesteckte Ziel dennoch zu erreichen? Eine mögliche, wenngleich nicht einfach umzusetzende Strategie wäre es, das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. In der Tat führt das zu einem schnelleren Rückgang der Armut. Allerdings waren bereits die Wachstumsraten die zur Definition des 3%-Ziels herangezogen wurden äußerst optimistisch (Ravallion, 2013). Unsere Berechnungen in Crespo-Cuaresma, Klasen und Wacker (2017) zeigen auch, dass eine enorm unwahrscheinliche Erhöhung der Wachstumsrate von historisch durchschnittlich 1,3 auf 3,5 Prozent zwar dazu führt, dass ein Entwicklungsland mit durchschnittlicher Armutsrate das 3%-Ziel ungefähr 2025 erreicht, viele Länder mit höherer Armutsrate das Ziel aber auch 2030 weit verfehlen.

Die andere Möglichkeit zur Beschleunigung der Armutsreduktion ist eine Verringerung der Ungleichheit. Für gegebene Wirtschaftsleistung führt progressive Umverteilung direkt zu einer Verringerung der Armutsrate. Fortschritte in der Armutsbekämpfung können also analytisch in Beiträge von Wirtschaftswachstum und verringerter Ungleichheit zerlegt werden (Bourguignon, 2003). Welcher Aspekt dabei wichtiger ist, unterscheidet sich zwischen verschiedenen Ländern stark, wie auch die oben erwähnten Unterschiede in den Erfahrungen zwischen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern verdeutlichen.

Aber würgt progressive Umverteilung nicht das Wirtschaftswachstum ab? Diese Befürchtung existiert insbesondere bei konservativ orientierten Ökonomen und Ökonomen. Dem liegt die nicht unbegründete Idee zugrunde, dass stärkere Umverteilung weniger Leistungsanreize setzt. Während dies in einigen Fällen tatsächlich zu Problemen führen mag, zeigen viele Studien, dass diese Befürchtung im Großen und Ganzen unbegründet ist und eine Reduzierung der Ungleichheit eher zu positiven als negativen Wachstumseffekten führt (Berg, Ostry, Zettelmeyer, 2012; Ostry, Berg und Tsangarides, 2014; Gründler und Scheuermeyer, 2018). Auch Grafik 2 verdeutlicht, dass in Ländern, in denen die unteren Einkommen schneller ansteigen als das Durchschnittseinkommen, in denen Ungleichheit also reduziert wird (was einer Bewegung nach rechts auf der horizontalen Achse entspricht), das Wachstum des Durchschnittseinkommens (vertikale Achse) keineswegs niedriger ausfällt.

Grafik 2: Wachstum des Durchschnittseinkommens und Änderung im Einkommensanteil der Geringverdiener



Quelle: eigene Berechnung anhand von Daten von Dollar, Kleineberg und Kraay (2016).

Dies beantwortet aber keineswegs die Frage, welche Politikmaßnahmen nun besonders geeignet sind, Ungleichheit zu reduzieren ohne dabei das Wirtschaftswachstum zu gefährden. Gerade in diesem Bereich wären mehr Forschungsergebnisse wünschenswert, die ihrerseits von ‚best practice‘ Beispielen aus der Politik profitieren würden. Hohes Potenzial liegt diesbezüglich unter anderem in der Beseitigung von Diskriminierungen im Zugang zu Bildung oder Arbeitsmarkt, die oft eine stark geschlechtsspezifische Dimension

aufweisen. Manche Infrastrukturprojekte wirken nicht nur wachstumsfördernd, sondern bieten benachteiligten Gruppen auch einen besseren Zugang zu Ressourcen. Auch eine inklusivere Ausgestaltung demokratischer Institutionen wäre nicht nur ein Wert an sich, sondern auch geeignet, Ungleichheiten zu reduzieren und Wachstum nachhaltig abzusichern. Eine spezielle Rolle kommt meines Erachtens schließlich der Wettbewerbspolitik zu. Eine zentrale Aussage des endogenen Wachstumsmodells von Romer (1990) ist, dass höhere Marktmacht von Konzernen zwar stärkere Anreize für deren Innovation schafft, gleichzeitig aber zu einem Wohlfahrtsverlust durch Unterausnutzung wirtschaftlicher Kapazitäten führt. Aktivere Wettbewerbspolitik würde in einigen Sektoren also nicht nur zu einer gleicheren Verteilung von Ressourcen führen, sondern potenziell auch das Wachstum ankurbeln.

Eine Diskussion über Politikmaßnahmen, die besonders geeignet sind, Ungleichheit zu reduzieren und Wachstum zu befördern, sollte nicht auf Entwicklungsländer und die Frage der Armutssenkung bis 2030 reduziert bleiben. Sie ist auch für viele Industrieländer von vitalem Interesse, und in Entwicklungsländern sind in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Politikinnovationen entstanden, von denen auch Industrieländer lernen können. Auch wenn die einzelnen Politikmaßnahmen hierzulande nicht 1-zu-1 umsetzbar und relevant sind, lässt sich aus deren Evaluierung unter anderem ableiten, wie armutsgefährdete Haushalte auf Anreizmechanismen reagieren.² Letztlich macht auch die steigende Skepsis in der Bevölkerung gegenüber internationalem Handel deutlich, dass Politikmaßnahmen nicht nur in Bezug auf ihre potenzielle Wachstumswirkung untersucht werden sollten, sondern dass es auch eine Abschätzung braucht, wie sich dieses Wachstum innerhalb einer Gesellschaft verteilt.

Literatur:

Bluhm, Richard; de Crombrughe, Denis; Szirmai, Adam. 2018. Poverty Accounting. *European Economic Review* 104, S. 237-255.

Bourguignon, François. 2003. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Periods. In: Eicher, Theo; Turnovsky, Stephen (Hg.), *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*. Cambridge, MA: MIT Press, S. 3-26.

² Ein Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Anreizwirkungen von Conditional vs. Unconditional Cash Transfer Programmen.

- Crespo-Cuaresma, Jesus; Klasen Stephan; Wacker, Konstantin M. 2017. Is there poverty convergence? IPP Discussion Paper 1711.
- Crespo-Cuaresma, Jesus; Fengler, Wolfgang; Kharas, Homi; Bekhtiar, Karim; Brottrager, Michael; Hofer, Martin. 2018. Will the Sustainable Development Goals be fulfilled? Assessing present and future global poverty. *Nature Palgrave Communications* 4(29), S. 1-8.
- Dollar, David; Kleineberg, Tatjana; Kraay; Aart. 2016. Growth Still Is Good for the Poor. *European Economic Review* 81(1), S. 68-85.
- Gründler, Klaus; Scheuermeyer, Philipp Scheuermeyer. 2018. Growth effects of inequality and redistribution: What are the channels? *Journal of Macroeconomics* 55, S. 293-313.
- Lakner, Christoph; Negre, Mario; Prydz, Espen Beer. 2014. Twinning the goals: how can promoting shared prosperity help to reduce global poverty? *World Bank Policy Research Working Paper* 7106.
- Ravallion, Martin; Chen, Shaohua. 2017. Welfare-Consistent Global Poverty Measures. *NBER Working Paper* 23739.
- Ravallion, Martin. 2013. How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty? *World Bank Research Observer*, 28(2), S. 139-158.
- Romer, Paul. 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98(5), S. 71-102.
- Reddy, Sanjay; Lahoti, Rahul. 2016. \$1.90 a day: What does it say? *New Left Review* 97, S. 106-127.
- World Bank. 2014. Prosperity for all – Ending extreme poverty. Spring meetings 2014. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2016. A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Washington D.C.: World Bank.