

Mag.<sup>a</sup> Karin Küblböck

## Armut und Ungleichverteilung weltweit

Mag.<sup>a</sup> Karin Küblböck ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Österreichischen Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe in Wien.

### Einleitung

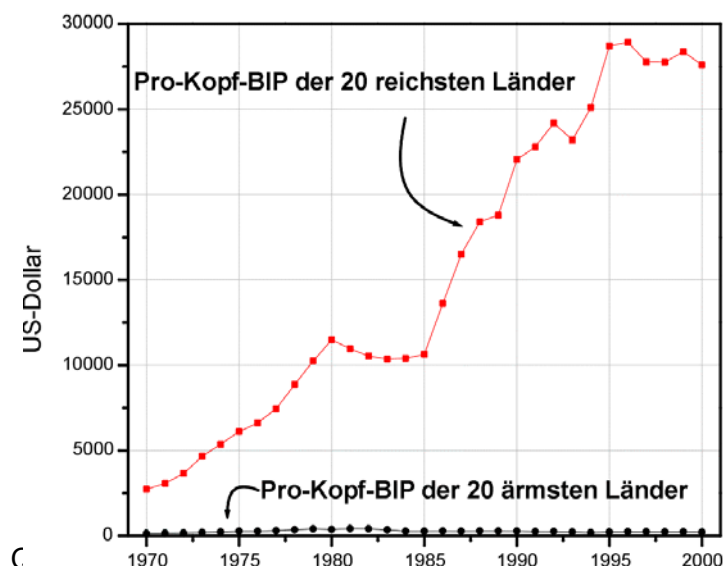
In einer Welt mit Nahrungsmittelüberproduktion, hohem technologischen Fortschritt und Produktivitätszuwächsen lebt aufgrund von extremen Verteilungsungerechtigkeiten - von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen - die Hälfte der Weltbevölkerung in Armut. Dies ist nicht nur ein zutiefst ethisches Problem sondern auch eine Verschwendung von Ressourcen und eine Hauptursache sozialer und politischer Instabilität. Der Kampf gegen Armut und Ungleichheit sollte eine Priorität der Weltpolitik sein.

### Groteske Dimensionen

In den letzten 30 Jahren haben sich diese Verteilungsungerechtigkeiten sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern dramatisch verschlechtert:

Seit den 1980er Jahren ist die Ungleichheit in 43 von 73 Ländern mit verfügbaren Daten gestiegen. In nur 6 von 33 Entwicklungsländern aus dieser Studie hat sich die Verteilungssituation verbessert. (UNDP 2003)

Das pro Kopf Einkommen der reichsten Länder ist mit fast 28.000 US\$ um 94 mal höher als das Pro Kopf Einkommen der 48 ärmsten Länder. (298 US\$), wobei das pro Kopf Einkommen der reichsten Länder in den 1990er Jahren um 6.000 US\$ gestiegen, in den ärmsten Ländern in der gleichen Zeit um 30 US\$ gesunken ist. Die Ausmaße dieser Ungleichheit machen sogar die Darstellung auf einer Graphik fast unmöglich:



Betrachtet man die Menschheit als Gesamtes ist hier die Einkommensverteilung noch ungleicher als in jenen Ländern mit der ungerechtesten Verteilung – Tendenz steigend:

- 1960 fielen auf das reichste Fünftel der Menschen 70 % der Einkommen, also dreißig mal so viel wie auf das ärmsten Fünftel (2,3 %). Knapp 40 Jahre später war diese Relation 89 % zu 1,2 %, das reichste Fünftel verdiente also 74 mal so viel wie das ärmste.

- Die reichsten 5 % der Weltbevölkerung erhalten heute 114 x mehr Einkommen als die ärmsten 5 % (UNDP 2003).
- Das reichste (ein) Prozent erhält genauso viel wie die ärmsten 57 %.
- Frauen sind von Armut und Ungleichverteilung besonders betroffen: sie erhalten nur 10 % der Einkommen und besitzen nur 1 % der weltweiten Vermögens. 70 % der Menschen, die in absoluter Armut leben, sind Frauen (Attac 2004)

Verantwortlich für die steigende weltweite Ungleichverteilung in der letzten Dekade sind laut Milanovic (2002) eine geringe Wachstumsrate der Einkommen im ländlichen asiatischen Raum im Vergleich zu den OECD-Staaten, sowie im Vergleich zu den urbanen Gebieten in China sowie das weltweite Schwinden der Mitteleinkommensgruppen.

Verantwortlich für das dramatische Niveau, dass diese Zahlen annehmen, ist auch eine weltweit implementierte neoliberale Politik, die diese Ungerechtigkeiten erzeugt und in Kauf nimmt. Weltweit werden Güter- und Dienstleistungsmärkte liberalisiert und öffentliche Dienstleistungen privatisiert. Bei dieser Entwicklung profitieren jene, die sich am Markt behaupten können, die Schwächeren verlieren. Insbesondere durch die Liberalisierung der Finanzmärkte hat eine Machtverschiebung in Richtung Vermögens- und Kapitalbesitz stattgefunden, ein Ausdruck davon sind drastische Senkungen von Vermögens- und Gewinnsteuern.

Im zunehmenden Informationszeitalter steigt auch das weltweite Bewusstsein über diese Situation und das soziale Konfliktpotential daraus. Große Ungleichheiten in der Einkommensverteilung gehen oft mit politische Instabilitäten und Dauerkonflikten einher (Messner 2002).

### **Armutsminderung als entwicklungspolitisches Ziel**

Trotz der „grotesken“ (UNDP) Verteilungssituation wurde die ungleiche *Verteilung* lange Zeit in politischen und entwicklungspolitischen Diskussion kaum problematisiert. Die Debatten konzentrierten sich vielmehr auf Armutsminderung. Anfang der 1990er Jahre sollte diese noch automatisch durch Wachstum herbeigeführt werden, danach kam die Einsicht, dass Wachstum nicht automatisch Armutsminderung führt, sondern zusätzliche Maßnahmen dafür notwendig sind. Damit werden vor allem Sozialtransfers und andere spezielle Leistungen für arme Zielgruppen gemeint. Die Erkenntnis, dass für nachhaltige Armutsminderung (und Verteilungsgerechtigkeit) eine Abkehr von neoliberaler Einheitspolitik notwendig ist, steht noch aus.

Mit der Formulierung der Millennium Development Goals ist Armutsminderung als oberstes entwicklungspolitisches Ziel der internationalen Gemeinschaft festgelegt worden. Konkret soll bis 2015 der Anteil der Menschen, die in absoluter Armut leben, um 50 % reduziert werden.

### **Papier ist geduldig - Definitionen und Trends**

Als absolut arm gilt, wer nicht über die Ressourcen zur Deckung eines definierten Existenzminimums verfügt, um elementare Grundbedürfnisse zu befriedigen und ein menschenwürdiges Leben zu führen. Absolut arm sind laut Weltbank-Definition jene Menschen die von weniger als einem US \$/Tag - gemessen in lokaler Kaufkraft - leben müssen. Heute sind dies laut Weltbank-Statistiken 1,2 Milliarden Menschen. Fast die Hälfte der Menschen, 2,8 Milliarden, müssen mit weniger als 2 US \$ pro Tag auskommen. Etliche ÖkonomInnen stellen jedoch die Basis der Berechnungen in Frage, die CEPAL (Ökonomische UN-Kommission für Lateinamerika) kommt z.B. für Lateinamerika auf doppelt so hohe Armutsraten (Wade 2004). Die Weltbank-Ergebnisse, dass die Zahl der in Armut

lebenden Menschen zurückgeht, wird z.B. von Wade (2003) in Frage gestellt und v.a. darauf zurückgeführt, dass es u.a. von Seiten der G7-Staaten Druck gebe, die neoliberale Politik durch Statistiken zu legitimieren.

Bei der relativen Armut wird der Lebensstandard der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einem Land verglichen. Relative Armut drückt daher in erster Linie soziale Ungleichheiten innerhalb einer Gesellschaft aus. In den meisten Ländern gilt als arm, wer über weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens verfügt.

Das Konzept der subjektiven Armut bezieht sich auf die Sichtweise der Armen: Zentral für das subjektive Gefühl der Armut sind Unsicherheit (Abhängigkeit von Wetterbedingungen, Preisschwankungen), Perspektivlosigkeit, Machtlosigkeit und Ausgrenzung (keine Mitbestimmungsmöglichkeit des eigenen Lebensumfeldes) (Küblböck 2003).

### **Ungleichheit:**

Während Armut also in absoluten oder relativen Termini verstanden werden kann, ist Ungleichheit per Definition ein relatives Konzept. Ein Anstieg der Ungleichheit muss nicht unbedingt einen Anstieg der Armutsrate nach sich ziehen, so ist z.B. in den Vereinigten Staaten die Armutsrate zwischen in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts gleich geblieben, die Ungleichheit hat sich jedoch extrem verschärft, weil das reichste Fünftel der Bevölkerung ihr Einkommen stark steigern konnte, während die Einkommen des ärmsten Fünftels stagnierten.

Hauptindikator zur Messung von Ungleichheit ist der Gini-Koeffizient, der von 0-1 geht. Ist er 0, heißt das größtmögliche Gleichheit in einer Gesellschaft, 1 bedeutet größtmögliche Ungleichheit.

### **Wachstum und Gleichheit – ein Widerspruch?**

Die weitgehende Ausblendung des Verteilungsthemas aus der politischen Debatte ist darauf zurückzuführen, dass ungleiche Verteilung lange Zeit als wachstumsförderlich gesehen wurde, da dadurch die Investitionsbereitschaft steige (wohlhabende Schicht investieren eher als Arme, die ihr Einkommen für Konsum aufwenden) und in Folge auch das Einkommen der ärmeren Schichten. Weiters steige durch ungleiche Verteilung der Anreiz für Menschen am unteren Ende der Einkommensskala zu mehr Leistung, um ein höheres Einkommen zu erlangen. Oder, um es mit Margaret Thatcher zu sagen: It is our job to glory inequality and see that talents and abilities are given vent and expression for the benefit of us all“ (in Wade 2004, 582).

Die lange Zeit dominante ökonomische Theorie für den Zusammenhang zwischen Wachstum und Verteilung formulierte der Ökonomie-Nobelpreisträger Kuznet: Der Beginn einer Wachstumsphase sei mit zunehmender Ungleichheit verbunden, die nach Erreichung eines höheren Einkommensniveaus wieder abnehme. Dieser Zusammenhang (bekannt geworden als „Kuznets Kurve“) gilt heute als empirisch nicht nachweisbar. (Kanbur 2000). Ländererfahrungen wie z.B. in Indien oder Taiwan zeigen, dass hohe Wachstumsraten nicht mit einer ungleicheren Verteilung einhergehen müssen.

Seit den 1990er Jahren hat sich die ökonomische Forschung vermehrt den Auswirkungen von Verteilung auf Wachstum gewidmet, mit der Fragestellung, welche Auswirkung eine (un)gleiche Verteilungssituation auf Wachstum hat: Diese Ergebnisse sind nicht eindeutig für Einkommens-, jedoch signifikant für die Verteilung von Land.

## Beispiel Taiwan

Die Nachkriegserfahrung in Taiwan – hohe Wachstumsraten und sich verringere Ungleichheit - ist hier besonders interessant: Zu Beginn der Reformen stand eine massive Landverteilung, ua. durch Enteignungen der von Japanern gehalten Landbesitzungen. Die erste Wachstumsphase (1950-1960er Jahre) war durch Entwicklung der Landwirtschaft und Importsubstitution gekennzeichnet. Die Einkommensverteilung verbesserte sich in dieser Zeit sehr stark. Nach einer Phase der Importsubstitution kam Mitte der 1960er Jahre ein bewusster Fokus der Industriepolitik auf Exportproduktion, wie z.B. Zollerleichterungen für Investitionsgüterimporte, die für Exportproduktion benötigt wurden. Dies fiel zusammen mit einer hohen Nachfrage in den USA und Kostenvorteilen gegenüber der japanischen Produktion. Gleichzeitig kam es zu wesentlichen Verbesserungen im Bildungssystem. In den 1980er Jahren ging Taiwan von einer arbeitsintensiven Produktion zu einer technologieintensiven Produktion über, was die Ungleichheit erhöhte.

Es gibt also ökonomisch keinen eindeutig nachgewiesenen kausalen Zusammenhang zwischen Wachstum und Verteilung. Wachstum kann mit mehr, aber auch weniger Ungleichheit einhergehen und umgekehrt. Das bedeutet aber nicht, dass sich Wachstum und Verteilung nicht gegenseitig beeinflussen, sondern dass soziale, ökonomische, kulturelle und politische Faktoren eine wesentliche Rolle spielen.

Eine häufige Schlussfolgerung aus der Kuznetschen Theorie war, dass es sich bei dieser Beziehung um eine Art Gesetz handelt und somit die Politik keine relevante Rolle dabei spielte. Eine ähnliche Schlussfolgerung kann jedoch auch aus der gegenteiligen Annahme kommen: ohne kausalen Zusammenhang zwischen Wachstum und Verteilung könnte sich die Politik auf die Maximierung von Wachstum konzentrieren ohne negative Verteilungseffekte zu befürchten.

Das Beispiel Taiwan und viele andere Beispiele zeigen, dass diese Schlussfolgerungen zu vereinfachend sind, und dass bewusste Industrie-, Sozial- und Umverteilungspolitik entscheidenden Einfluss auf Wachstum UND Verteilung hat.

Wie schön wäre jedoch eine Politik ohne Widersprüche und ohne Zielkonflikte – wie das Beispiel Taiwan auch zeigt, kann es in bestimmten Situationen, z.B. in Phasen großen technologischen Fortschritts in wenigen Branchen, sehr wohl zu einem „trade off“ zwischen Wachstum und Verteilung kommen – hier ist vor allem eine umfassende Steuer- und Sozialpolitik gefragt, die die ungleichen Wachstumsgewinne auch den unteren Einkommensschichten über Transfer etc. zugute kommen lässt.

Am Beispiel Taiwan stellt sich auch die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen: Auch wenn eine massive Landumverteilung sowohl auf Wachstum als auch Verteilung positiven Einfluss hätte, ist diese in den wenigsten Ländern politisch durchzusetzen, die Interessen der Landbesitzer sind zu mächtig, wie aktuell das Beispiel Brasilien illustriert.

Verteilungsgerechtigkeit ist Voraussetzung für Chancengleichheit und sozialen Frieden. Wenn gerechte Verteilung, Wohlstand und soziale und ökologische Sicherheit für alle Menschen die prioritären Ziele der Politik sind, ist Wirtschaftswachstum kein Ziel an sich, sondern muss diesen Zielen dienen.

## Chancen für aufholende Entwicklung durch orthodoxe Politik?

Das Plädoyer des ökonomischen Mainstreams, dass Freihandel und Marktöffnung zu Wachstum und einer nachholend Entwicklung in armen Ländern führen, wird durch die Erfahrungen aller heute industrialisierten Länder widerlegt. Kein einziges heute industrialisiertes Land hat diese heute Entwicklungsländern durch IWF und Weltbank sowie durch WTO-Abkommen verordnete Politik befolgt. Auch die südostasiatischen Tigerstaaten,

die immer wieder als Vorbild für Entwicklung durch Freihandel für Länder des Südens erhalten müssen, sind einen ganz anderen Weg gegangen. Ein bedeutender Teil des Wachstums in Japan, Südkorea und Taiwan kam aus Importsubstitution von Konsumgütern. Bevor also Märkte geöffnet wurden, wurde bewusst die nationale Industrie geschützt und aufgebaut (Chang 2002, Wade 2004, Rodrik 2004). Internationale Politik und multilaterale Abkommen schränken jedoch die Handlungsoptionen für eigenständige Wirtschaftspolitik für arme Länder extrem ein.

## **Konklusion**

Die Anzahl der in Armut lebenden Menschen und die globale Ungleichverteilung steigt. Die Folgen sind

politische und soziale Konflikte innerhalb und zwischen Staaten, höhere Migrationsströme und erhöhte Kriminalitätsraten. Es ist daher nicht nur ein moralischer sondern auch ein rationaler Imperativ der reichen Staaten und Gruppen, gegen diese Entwicklungen entschieden vorzugehen.

Die neoliberale Schlussfolgerung, dass wir noch *mehr* von der derzeitigen Form der Globalisierung brauchen, um den Trend umzukehren, erscheint zynisch und mehr ideologisch denn empirisch motiviert. Eine Entschärfung der weltweiten grotesken Verteilungssituation mit all ihren Konsequenzen ist einstweilen nicht in Sicht.

## Literatur:

Küblböck, Karin (2003): Armutsbekämpfung zur Umsetzung der Millennium Development Goals. In: „Österreichische Entwicklungspolitik Berichte, Analysen, Informationen, ÖFSE, Wien

Rodrik, Dani (2004): Rethinking Growth Policies in the Developing World, Harvard

Url: [ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca\\_d\\_Agliano\\_Lecture\\_Oct\\_2004.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca_d_Agliano_Lecture_Oct_2004.pdf)

Kanbur, Ravi (2004): Growth, Inequality and Poverty, Some Hard Questions Url: <http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>

Kanbur, Ravi (2000): Income Distribution and Development, Paper prepared for the North Holland Handbook on Income Distribution

Kanbur, Ravi/Lustig, Nora (1999): Why ist Inequality Back on the Agenda? Washington, Url: [http://www.iadb.org/sds/publication/publication\\_671\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/publication/publication_671_e.htm)

UNDP (2003): Human Development Report, New York

Messner (2002): Armut und Reichtum, Informationen zur Politischen Bildung, Heft 274, Url: [http://www.bpb.de/publikationen/2V4F0M,5,0,Armut\\_und\\_Reichtum\\_in\\_der\\_Welt.html](http://www.bpb.de/publikationen/2V4F0M,5,0,Armut_und_Reichtum_in_der_Welt.html)

Wade, Robert (2004): Is Globalization Reducing Poverty and Inequality? In: World Development Vol. 32, No. 4, S. 567-589