

Ökonomische Ungleichheiten verringern

SDG 10 als Schlüsselziel für die Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

von Wolfgang Obenland

Die Aufnahme eines eigenen Zieles zur Reduzierung von Ungleichheiten sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern in den Katalog der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) stellt eine der größten qualitativen Neuerungen der Agenda 2030 gegenüber vorherigen Entwicklungsstrategien und -zielen der Vereinten Nationen dar. Die Aufnahme nicht nur von Zielen für Länder des globalen Südens, sondern auch für Länder am oberen Ende der Einkommensverteilung liefert die politische Grundlage für die angestrebte „Universalität“ der Agenda 2030.

Die Agenda 2030 thematisiert verschiedene Formen ökonomischer, sozialer und politischer Ungleichheiten. Am prominentesten tut sie dies in SDG 10, mit dem sich die Regierungen dazu verpflichteten, bis zum Jahr 2030 Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern zu verringern. Damit reagierten sie vor allem auf die Probleme größerer ökonomischer Ungleichheit, d.h. der Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen. Ohne die Verringerung gerade dieser Formen von Ungleichheit werden sich auch die anderen Ziele der Agenda 2030 wohl kaum realisieren lassen.

Ungleichheiten in der Agenda 2030

Das Thema „Ungleichheiten“ spielt eine große Rolle in der Agenda 2030. Am prominentesten ist es in SDG 10, das verspricht, bis zum Jahr 2030 die Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern zu verringern. Dabei werden neben Einkommens-Ungleichheiten weitere Dimensionen von Ungleichheit angesprochen: Diskriminierungen auf Grund von Alter, Geschlecht, Behinderung, Herkunft, Religion; Ungerechtigkeiten bezogen auf Chancengleichheit und die Ergebnisse von Politik; sowie Maßnahmen zur Reduzierung von Ungleichheit, wie z.B. fiskalische und lohnpolitische Schritte, soziale Sicherungssysteme, die Regulierung der globalen Finanzmärkte und die Reform der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen.

Dabei geht es vor allem darum, eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungs-

länder bei der Entscheidungsfindung sicherzustellen, „um die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit, Rechenschaftslegung und Legitimation dieser Institutionen zu erhöhen“ (SDG 10.6).

Ungleichheiten spielen aber auch eine große Rolle in diversen anderen SDGs – wenigstens implizit. So sieht SDG 1.2 vor, die Armut in allen Ländern entsprechend der nationalen Definitionen zu halbieren. Für Deutschland, wo als Armutsrisikoschwelle ein bedarfsgewichtetes Haushaltseinkommen von 60 Prozent des mittleren Einkommens definiert wird, bedeutete die Verwirklichung von SDG 1.2 zugleich eine Reduktion der Einkommensungleichheit. SDG 2.3 formuliert als Ziel den „sicheren und gleichberechtigten Zugang zu Grund und Boden.“ Auch dies könnte angesichts der derzeit massiven Ungleichverteilung von Grundbesitz einen Beitrag zur Reduzierung von Ungleichheit leisten. SDG 3 und 4 formulieren den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheit und Bildung.

SDG 5 kann als Ziel zur Reduzierung einer speziellen Art von Ungleichheit verstanden werden, der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, sowohl der ökonomischen als auch der sozialen. Selbst die Ziele, die sich mit ökonomischen und ökologischen Fragen im weiteren Sinne befassen, weisen Zusammenhänge mit der Reduzierung von Ungleichheiten auf. So wirken sich beispielsweise Klimawandel und Biodiversitätsverlust stärker auf ärmere und verwundbare Bevölkerungsschichten aus (SDGs 13, 14 und 15).

Lohnungerechtigkeit und der gerechte Zugang zu (städtischer) Infrastruktur werden adressiert in den SDGs 6, 7, 8, 9 und 11, und auch die gegenwärtig nicht nachhaltigen Produktions- und Konsummuster (SDG 12) bringen Ungleichheit mit sich. Das Ziel 16 trägt den Titel „Friedliche und inklusive Gesellschaften“ und formuliert Vorgaben zu Gerechtigkeit im engeren Sinn, namentlich zum Zugang zu Gerichten und Rechtsstaatlichkeit.

In anderen Worten: Die Reduzierung sozialer, ökonomischer und politischer Ungleichheiten zieht sich als Ziel wie ein roter Faden durch die gesamte Agenda 2030.

Bei aller Komplexität bietet sich zunächst eine Betrachtung ökonomischer Ungleichheiten an, genauer gesagt Ungleichheiten in Einkommen und Vermögen. Die Literatur, die sich aus dieser Perspektive mit Ursachen und Folgen von Ungleichheit beschäftigt, wächst stetig. Zu den modernen Klassikern gehören das Buch *Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind* von Kate Pickett und Richard Wilkinson (2010) und *Die ungleiche Welt: Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht* des früheren Weltbank-Ökonomen Branko Milanovic (2016). Dort und an anderen Stellen wird argumentiert, zu große ökonomische Ungleichheiten hätten negative Folgen u. a. für die gesundheitliche Lage von Gesellschaften und das allgemeine Bildungsniveau, aber auch für dauerhaftes Wirtschaftswachstum.

Mit dem Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum befassen sich seit einigen Jahren zunehmend auch die internationalen Finanzinstitutionen, allen voran der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Letztere veröffentlichte 2016 einen richtungsweisenden Bericht unter dem Titel *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*.¹

Ökonomische Ungleichheiten global: Einkommen ...

Der Weltbank-Bericht trifft verschiedene Aussagen, je nachdem, welches Ungleichheitsverständnis zu Grunde gelegt wird: Unter dem Begriff „Shared Prosperity“ wird SDG 10.1 „Wachstumsraten der Haushaltseinkommen bzw. -ausgaben pro Kopf der unteren 40 Prozent der Einkommensbezieher/innen sowie der Gesamtbevölkerung“ behandelt. Unter dem Begriff „Inequality“ werden demgegenüber „traditionellere“ Ungleichheitsmaße abgehandelt. Betrachtet man zunächst die Daten für den Bereich „Shared Prosperity“ kommt die Weltbank zu folgendem Schluss:

*The latest data suggest that the bottom 40 benefited from income growth in many countries in circa 2008–13 even though the period encompassed the global financial crisis of 2008–09. Overall, the bottom 40 experienced positive income growth in 60 of 83 countries monitored. This means that 89 percent of the population covered in the dataset resided in countries in which the income of consumption of the bottom 40 grew. [...] In 23 of the countries, the incomes of the bottom 40 declined, and, in 15 of the countries, the contraction in the income or consumption of the bottom 40 was larger than the corresponding contraction at the mean. In these countries, the living conditions deteriorated more quickly among the bottom 40 than among the rest of the population.*²

Das bedeutet, dass die Entwicklungen in einzelnen Ländern durchaus verschieden waren. Kamerun und Kambodscha beispielsweise verzeichneten im Untersuchungszeitraum ein ähnlich hohes Wirtschaftswachstum: 3,9 bzw. 3,7 Prozent. Dieses Wachstum war jedoch sehr unterschiedlich verteilt. Während in Kambodscha das Einkommen der unteren 40 Prozent um 6,5 Prozent stieg, lag der entsprechende Wert für Kamerun nur bei 1,3 Prozent. Im Ergebnis nahm die Ungleichheit in Kamerun zu und sank in Kambodscha.³

Aktuellere Zahlen zum Thema Einkommensungleichheit, also dem Verhältnis der Einkommen der ärmeren Teile der Bevölkerung zu dem der reicheren, enthält der im Dezember 2017 veröffentlichte *World Inequality Report 2018* (WIR), koordiniert u. a. von Facundo Alvaredo, Lucal Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez und Gabriel Zucman.⁴ Sie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

2 World Bank (2016), S. 53.

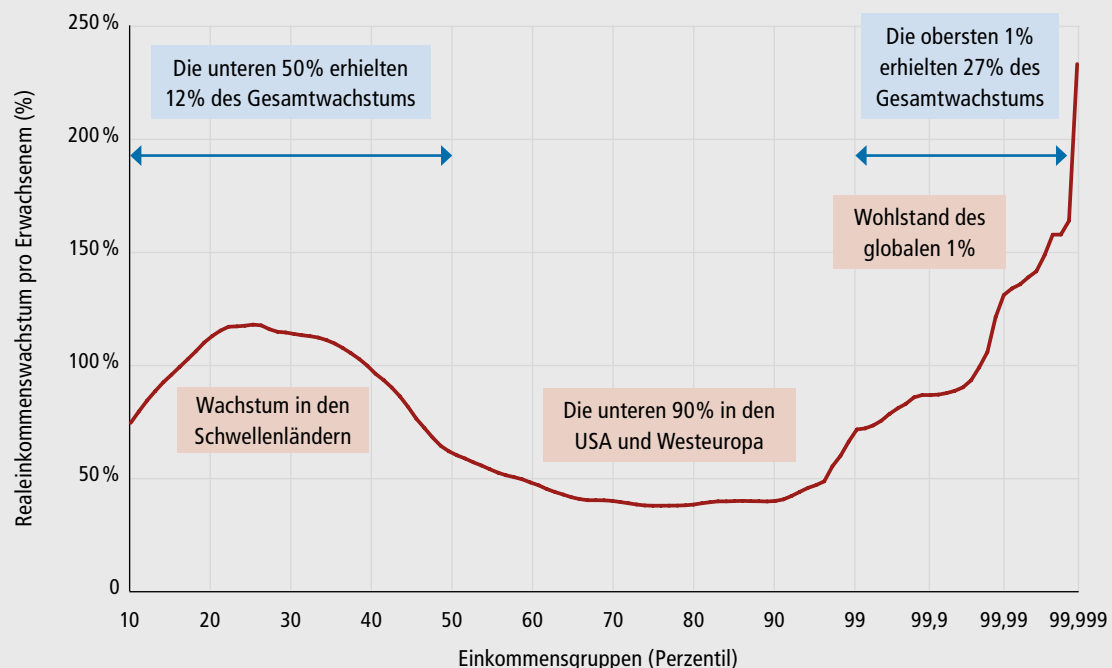
3 Ebd.

4 Verfügbar unter <http://wir2018.wid.world/>

1 World Bank (2016).

- » Die Einkommensungleichheit variiert stark von Region zu Region. Im Jahr 2016 betrug der Anteil des Einkommens des obersten Dezils der Bevölkerung am Gesamteinkommen in Europa 37 Prozent, in China 41 Prozent, in Russland 46 Prozent, in den USA und Kanada 47 Prozent sowie in Subsahara Afrika, Brasilien und Indien 55 Prozent. Den höchsten Einkommensanteil haben die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas mit 61 Prozent.⁵
 - » Seit 1980 konstatiert der WIR eine Zunahme der Einkommensungleichheit in beinahe allen Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Geschwindigkeit – besonders schnell in Nordamerika, China, Indien und Russland.⁶
 - » Die globale Einkommensungleichheit sei seit 1980 stark gewachsen: Zwar habe auf der einen Seite die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung (v.a. in China und Indien) von starkem Wachstum profitiert, das Einkommen des reichsten Prozent sei aber doppelt so schnell gewachsen. Vor allem die Gruppe der Mitteleinkommensbezieher/innen habe unter schwachem Wachstum gelitten.⁷ Die Ergebnisse werden im WIR als „Elefantenkurve“ dargestellt (vgl. Abbildung).
- Die Zunahme der globalen Einkommensungleichheit sei dabei nicht kontinuierlich verlaufen. So sei der Einkommensanteil des reichsten einen Prozent von 1980 bis 2000 von 16 auf 22 Prozent angewachsen, bis 2016 aber leicht auf 20 Prozent zurückgegangen.

Die Elefanten-Kurve für die globale Einkommensungleichheit, 1980 – 2016



Die waagerechte Achse zeigt die Weltbevölkerung in hundert Gruppen gleicher Größe, sortiert von links nach rechts entsprechend des jeweiligen Einkommensniveaus. Das oberste 1% wird noch einmal in 10 Gruppen aufgeteilt. Die vertikale Achse zeigt das Einkommenswachstum eines durchschnittlichen Mitglieds der jeweiligen Gruppe zwischen 1980 und 2016. Die Einkommensschätzungen berücksichtigen unterschiedliche Lebenshaltungskosten und sind inflationsbereinigt.

Quelle: <http://wir2018.wid.world/methodology.html>.

⁵ Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 5.

⁶ Ebd., S. 5f.

⁷ Ebd., S. 7f.

... und Vermögen

Nicht nur ein Blick auf verschiedene Einkommensniveaus ist lohnend, sondern auch der auf die Verteilung von Vermögen. Zum einen bilden Vermögensverteilungen quasi die Ergebnisse von Einkommensungleichheiten über die Zeit ab. Zum anderen zeigen diverse Studien, dass große Vermögensungleichheit auch einen erheblichen Einfluss auf die Verteilung von Einkommen hat.

Der WIR enthält dementsprechend die Aussage: „Economic inequality is largely driven by the unequal ownership of capital [...]“.⁸ Besonders heben die Autor/innen hervor, dass in dem von ihnen untersuchten Zeitraum seit 1980 eine große Verlagerung von Vermögen von öffentlichen zu privaten Akteuren stattgefunden habe – und zwar sowohl in reichen wie in aufstrebenden Ökonomien. In manchen reichen Ländern näherte sich das öffentliche Vermögen der Nulllinie. Dadurch werde u. a. auch die Fähigkeit der öffentlichen Hand beschnitten, mit aktiven Politiken gegen sich vergrößernde soziale Ungleichheiten vorzugehen.⁹

Ähnliche Ergebnisse liefern auch Studien der Organisation Oxfam. Sie kommen im Jahr 2017 zu folgenden Ergebnissen:

- » Die reichsten acht Personen besaßen global genau so viel wie die gesamte ärmere Hälfte der Weltbevölkerung.
- » Ein Prozent der Weltbevölkerung besitzt mehr als die Hälfte des Weltvermögens.
- » Seit 2008 hat sich die Zahl der Milliardär/innen verdoppelt. Das Vermögen dieser Superreichen entspricht ungefähr der Summe der Bruttoinlandsprodukte von Deutschland und Kanada.¹⁰

Maßnahmen zur Reduzierung ökonomischer Ungleichheiten

Ökonomische und andere Formen der Ungleichheit sind natürlich nicht gottgegeben, sondern Resultat gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und politischer Entscheidungen. Dabei gilt es zu beachten, dass Ungleichheiten sehr komplexe Phänomene sind. Sie treten ökonomisch, sozial und politisch in Erscheinung, stehen aber auch in wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen.

Das gilt umso mehr für die Frage, wie Ungleichheiten entstehen, was sie befördert und abschwächen kann. Entsprechend komplex sind die Antworten darauf, was zur Reduzierung von Ungleichheiten unternommen werden kann. Je nach Art der Ungleichheit, die dabei in den Fokus genommen wird, stehen verschiedenste fiskalische und regulatorische Instrumente zur Verfügung.

Mit der Agenda 2030 haben sich die Regierungen dazu verpflichtet, durch gezielte fiskal-, lohn- und sozialpolitische Maßnahmen größere Gleichheit zu erzielen (SDG 10.4). Dass das funktioniert, zeigt nicht zuletzt das Beispiel Deutschland, wo der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung vor Steuern und Sozialtransfers um mehr als 0,2 höher liegt (bei 0,51) als danach.¹¹ Dass gerade fiskalische Maßnahmen zur Reduzierung von ökonomischen Ungleichheiten beitragen können, betonen auch zahlreiche internationale Organisationen, darunter der IWF. In seinem *Fiscal Monitor* vom Oktober 2017 schlagen die Autor/innen diverse Maßnahmen vor.¹²

Notwendig sei unter anderem ein Steuersystem, das auf einer breiten Steuerbasis beruht, bei dem die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erfolgt, und das keinen Bogen um die reichen Vermögens- und Landbesitzer macht. Anstelle des Faktors Arbeit sollten der Faktor Kapital und der Ressourcenverbrauch verstärkt besteuert werden. Eine undifferenzierte Mehrwertsteuer belaste dagegen aufgrund ihrer regressiven Wirkung gerade die Armen. Die Verantwortung für derartige Steuerreformen tragen die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte diese Reformen aber stärker als bisher durch Beratung und technische Hilfe unterstützen.

8 Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 10.

9 Vgl. ebd., S. 10ff sowie S. 156ff.

10 Oxfam (2018), S. 2.

11 Der Gini-Koeffizient ist das gängigste Maß, um die Verteilung von Einkommen oder Vermögen zu beschreiben. Er kann Werte von 0 bis 1 annehmen. Ein Gini-Koeffizient von 0 beschreibt eine vollkommene Gleichverteilung, ein Wert von 1 vollkommene Ungleichverteilung.

12 Vgl. IMF (2017).

Notwendig ist daneben aber auch die verstärkte internationale Steuerkooperation, insbesondere zur Bekämpfung der Steuerhinterziehungs- und Steuervermeidungspraktiken von transnationalen Unternehmen und einheimischen Eliten. Dazu bedarf es eines stärkeren zwischenstaatlichen Gremiums unter dem Dach der Vereinten Nationen. Dieser Forderung vieler Länder des globalen Südens haben sich bisher gerade die reichen Länder verweigert.

Neben fiskalpolitischen Instrumenten sind eine Vielzahl weiterer regulatorischer Maßnahmen zur Reduzierung sozio-ökonomischer Ungleichheiten möglich und nötig. Das Spektrum reicht vom Ausbau nationaler Systeme sozialer Grundsicherung bis zur verbindlichen Berücksichtigung von Menschenrechten und ILO-Kernarbeitsnormen in der internationalen Handels- und Investitionspolitik.

Bislang beschränkten sich viele Politikrezepte zur Verringerung von Ungleichheit auf das Ziel, der ärmeren Bevölkerung Einkommenszuwächse zu ermöglichen, die über dem nationalen Durchschnitt liegen. Das Einkommen und Vermögen der Reichen blieb davon weitgehend unberührt. Gebracht hat es wenig. Zur Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer globalen Nachhaltigkeitsziele wird dies angesichts der ökologischen Grenzen der Erde (der sogenannten *planetary boundaries*) erst recht nicht ausreichen. Wenn die Regierungen es mit dem Ziel der Reduzierung sozio-ökonomischer Ungleichheit ernst meinen, werden sie um politische Maßnahmen der Umverteilung von Einkommen und Vermögen sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern nicht herumkommen.

Weiterführende Literatur

Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2017):

World Inequality Report 2018.

<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

www.armuts-und-reichtumsbericht.de

IMF (2017): IMF Fiscal Monitor 2017: Tackling Inequality. Washington, D.C.

www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017

Martens, Jens/Obenland, Wolfgang (2017): Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung. Vollständig aktualisierte und überarbeitete Neuauflage. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_online.pdf

Obenland, Wolfgang (2018): Ungleichheiten verringern! SDG 10: Schlüsselziel zur Verwirklichung der Agenda 2030. Bonn: Global Policy Forum.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Ungleichheiten_verringern_Web.pdf

Oxfam (2018): Besser Gleich – Schließt die Lücke zwischen Arm und Reich. 4. Auflage. Berlin.

www.oxfam.de/system/files/ox_bessergleich_broschuere_update2018_web.pdf

World Bank (2016): Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, D.C.

www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity

Websites

Informationsportal des Global Policy Forums zur Agenda 2030 und den SDGs

<https://www.2030agenda.de>

Informationsportal der Weltbank zu „Inequality and Shared Prosperity“

<http://www.worldbank.org/en/topic/isp>

World Wealth & Income Database

<http://wid.world/>

Impressum

Ökonomische Ungleichheiten verringern

SDG 10 als Schlüsselziel für die Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a, 53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510

europe@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Autor: Wolfgang Obenland

Redaktion: Jens Martens

Layout/Druck: www.kalinski.media

Bonn, Dezember 2017

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.