



## Kann die Europäische Union Ungleichheit in Entwicklungsländern bekämpfen?

### Zusammenfassung

Das globale Einkommen ist äußerst ungleich verteilt: Die wohlhabendsten 20 % der Weltbevölkerung verfügten 2011 über mehr als 80 % des Welteinkommens, verglichen mit weniger als 2 % für die ärmsten 20 %. In vielen Entwicklungsländern hält sich die Ungleichheit hartnäckig, obwohl die absolute Zahl der in Armut lebenden Menschen zurückgeht. Studien der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) und des UN-Kinderhilfswerks (UNICEF) zeigen: Ausgeprägte Ungleichheit erschwert ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und den dauerhaften Rückgang von Armut.

Trotz jüngster Grundsatzklärungen, dass Ungleichheit ein erhebliches Entwicklungshindernis darstellt, unternimmt die Europäische Union (EU) nur wenig, um diese zu bekämpfen. In der „Agenda für den Wandel“ der Europäischen Kommission vom Oktober 2011 kündigt die EU an, sich auf „ein breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum“ zu konzentrieren, durch das mehr Menschen von Wohlstand und der Schaffung von Arbeitsplätzen profitieren. Allerdings setzt sich die Agenda nicht mit der politisch heiklen Definition von „breitenwirksam“ auseinander. Um dies nachzuholen, veröffentlichte die Kommission im August 2012 eine Mitteilung über „Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union“. Das Dokument enthält einige begrüßenswerte Vorschläge, wie den Sozialschutz in den Mittelpunkt des Dialogs mit Entwicklungsländern zu stellen.

Es ist unbestritten, dass Arbeitnehmer mit den Kenntnissen und Fähigkeiten ausgestattet werden müssen, um sich in eine wachsende Wirtschaft einzubringen. Selbstver-

ständig sind eine allgemeine Gesundheitsversorgung und soziale Sicherheit wichtig um Chancengleichheit zu erhöhen. Ebenso wichtig ist es indes, Einkommensungleichheit abzubauen.

Damit stellen sich der europäischen Entwicklungspolitik schwierige Fragen. Erstens: Sollte die EU mehr politische und finanzielle Ressourcen bereitstellen, um die Ungleichheit in Entwicklungsländern zu bekämpfen? Wenn ja, sollten primär Länder mit mittlerem Einkommen oder auch die am wenigsten entwickelten Länder unterstützt werden? Zweitens: Welche Rolle spielt der Staat mit Blick auf die Privatwirtschaft? Würde eine Förderung letzterer helfen, Ungleichheit zu verringern? Drittens: Welche eigenen Erfahrungen mit der Förderung von Inklusivität könnte die EU in die Entwicklungspolitik einbringen? Wie kann die EU diese Lehren Partnern anbieten, ohne als belehrend empfunden zu werden?

Maßnahmen zum Abbau von Einkommensdisparitäten sollten Kernelement jeder Entwicklungsstrategie sein, sowohl für Länder mit wachsendem mittlerem Einkommen als auch für ärmere Länder, in denen Mechanismen zur Umverteilung von Mitteln fehlen. Im aktuellen politischen Klima sind solche progressiven Überlegungen im Großteil Europas unpopulär. Die EU schreckt vor Modellen zurück, die für Europa funktionierten und in Teilen Lateinamerikas zu funktionieren beginnen. Stattdessen repliziert sie das „Wachstum-plus-Sicherheitsnetze“-Modell – mit zusätzlicher Betonung der Privatwirtschaft. Obwohl dies eine Verbesserung gegenüber dem diskreditierten „Washington Consensus“ ist, basiert es dennoch auf der „Trickle-down“-Philosophie und zielt nicht explizit auf Ungleichheit ab.

### Eine Agenda für breitenwirksames Wachstum?

In der „Agenda für den Wandel“ der Europäischen Kommission vom Oktober 2011 kündigt die EU an, sich auf „ein breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum“ zu konzentrieren, „bei dem die Menschen am Wohlstand und an der Schaffung von Arbeitsplätzen teilhaben und davon profitieren“. Im Rat für Auswärtige Angelegenheiten von den Mitgliedstaaten im Mai 2012 verabschiedet, wird die Agenda der Kommission als Grundlage für die Umsetzung ihrer EZ-Programme im Haushaltszeitraum 2014 bis 2020 dienen.

Was aber bedeutet „breitenwirksam“ für die Entwicklungspolitik der EU? In der Agenda ist die Rede von Investitionen in Humankapital, Gesundheit und Bildung und einem Fokus auf Handel, Governance und von der Integration in globale Märkte. Das Wort „Ungleichheit“ fällt nur ein Mal, und gemeint ist Chancenungleichheit, nicht das Einkommen. Mehr inhaltliche Substanz gab die Kommission der Agenda am 20. August 2012 durch eine Mitteilung über Sozialschutz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Sie enthält konkrete Vorschläge, zum Beispiel den Sozialschutz in den Mittelpunkt des Dialogs mit Entwicklungsländern zu stellen, nationale Initiativen, die die Umverteilungswirkung von Steuersystemen stärken, zu fördern und Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu unterstützen. Die Veröffentlichung der Mitteilung deutet darauf hin, dass zumindest einige entwicklungspolitische Entscheidungsträger der EU das Thema Ungleichheit in den Vordergrund rücken wollen.

Niemand bestreitet, dass Arbeitnehmer Fähigkeiten haben müssen, mit denen sie sich in eine wachsende Wirtschaft einbringen können. Selbstverständlich sind eine allgemeine Gesundheitsversorgung und soziale Absicherung wichtig um Chancengleichheit zu erhöhen. Von großer Bedeutung ist aber auch eine ausgewogene Einkommensverteilung, und das stellt die europäische Entwicklungspolitik vor schwierige Fragen.

### Ungleichheit verlangsamt wirtschaftliches Wachstum und untergräbt Armutsbekämpfung

Die wohlhabendsten 20 % der Weltbevölkerung verfügten 2011 über mehr als 80 % des Welteinkommens, verglichen mit weniger als 2 % für die ärmsten 20 %. In vielen Entwicklungsländern bleibt die Ungleichheit, obwohl die absolute Zahl der in Armut lebenden Menschen zurückgeht. Mehr als 60 % der Armen weltweit leben in Ländern mit mittlerem Einkommen wie China, Indien, Indonesien und Nigeria. Der imposante wirtschaftliche Aufschwung in Afrika ging an vielen Menschen vorbei. Eine kürzlich von Kofi Annan koordinierte Studie ergab: Obgleich 70 % der Afrikaner in Ländern leben, in denen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den letzten zehn Jahren um etwa 4 % gewachsen ist, lebt ca. die Hälfte der Bevölkerung des Kontinents immer noch von weniger als 1,25 US\$/Tag.

Es gibt Belege dafür, dass Wachstum kaum nachhaltig oder inklusiv sein kann, ohne die Zunahme von Ungleichheit aufzuhalten und umzukehren. Jüngeren Studien von IWF und UNICEF zufolge sind längere Wachstumsphasen fast immer mit einer gerechteren Einkommensverteilung verbunden.

Ravallion (2001) zufolge geht anhaltend hohe Ungleichheit mit geringem Erfolg bei der Armutsbekämpfung einher. Abbildung 1 zeigt, dass die Armutselastizität von Wachstum, je nach veränderter Ungleichheit, sehr unterschiedlich ausfällt. In den Ländern, in denen die Ungleichheit abnahm, konnte ebenfalls ein größerer Rückgang der Armut verzeichnet werden.

Abb. 1: Armut, Wachstum und Ungleichheit		
Jährliche mittlere Veränderung der Armut	Sinkende Einkommen	Steigende Einkommen
Zunehmende Ungleichheit	+ 14,3 %	- 1,3 %
Abnehmende Ungleichheit	+ 1,7 %	- 9,6 %
Quelle: Ravallion (2001)		

In die Entwicklungspolitik haben Ansätze Eingang gefunden, die als „pro-poor“ oder „inklusiv“ bezeichnet werden. Auf Politikebene wurden Programme umgesetzt, die breitenwirksames Wachstum fördern sollen, vor allem mithilfe der Privatwirtschaft. In Lateinamerika haben Programme wie das brasilianische Bolsa Familia zu einer maßgeblichen Verringerung von Einkommensungleichheit geführt. Die Asiatische Entwicklungsbank hat begonnen, Indikatoren für die Messung inklusiven Wachstums zu entwickeln, die mehrere Dimensionen sozioökonomischer Ungleichheit erfassen, inklusive Geschlechtergerechtigkeit. Die Internationale Arbeitsorganisation verabschiedete vor Kurzem eine Empfehlung über soziale Basisschutzniveaus wie Gesundheitsvorsorge und elementare Einkommenssicherheit.

### Die Strategie der EU gegen Ungleichheit

Die Praxis europäischer Entwicklungszusammenarbeit offenbart, wie schwierig es ist, Politik zum Abbau von Ungleichheit umzusetzen. Die Kommission plant ca. 20 % ihrer Entwicklungsgelder für Sozialprogramme ein. Der größte Teil des Geldes wird jedoch für Maßnahmen ausgegeben, die Wirtschaftswachstum und gute Regierungsführung fördern sollen, zum Beispiel Polizei- und Justizreformen. Das ist sinnvoll, wirkt sich aber nur begrenzt auf soziale Kohäsion aus. So ist EUROsocial, ein Kohäsionsprogramm in Lateinamerika, zwar vielversprechend, aber klein und eher eine Randerscheinung.

Die aktuelle Debatte über die zukünftige europäische Entwicklungszusammenarbeit (EZ) lässt vermuten: Die EU-

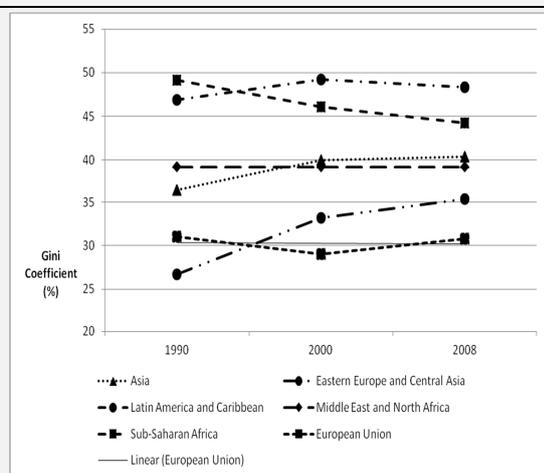
Staaten werden darauf beharren, dass die Kommission die Zuweisung von Geldern von Einkommensunterschieden zwischen Partnerländern abhängig macht, nicht von der Verteilung innerhalb der Länder. Ihren jüngsten Vorschlag, die bilaterale EZ mit Ländern „mit höherem mittleren Einkommen“ einzustellen, basiert die Kommission auf Berechnungen des BIP pro Kopf und den Anteil der Partnerländer an der Weltwirtschaft – Ungleichheit bleibt dabei unberücksichtigt. Vor lauter Appellen an die Entwicklungsländer, den Empfänger-Status zu überwinden, darf das Ziel des inklusiveren Wachstums nicht verpasst werden.

### Das soziale Erfolgsmodell der EU – für den Export ungeeignet

Das Modell breitenwirksamen Wachstums in Europa, wo die Staaten wichtige Umverteilungsaufgaben innehaben, hat seit dem Zweiten Weltkrieg zu einem durchweg hohen Niveau menschlicher Entwicklung beigetragen. Derzeit kämpft Europa mit Selbstzweifeln, was seine Zukunft und seinen Platz in der Welt betrifft. Das ist ein guter Moment, sich zu fragen, worum es beim Projekt Europa eigentlich geht: um dauerhaften Frieden und Wohlstand für die Bürger der Mitgliedstaaten. Eines darf nicht vergessen werden: Die Sozialmodelle mögen von Land zu Land variieren. Seine Kernmerkmale jedoch, wie geringe Ungleichheit, haben es zu einer großen Erfolgsgeschichte Europas gemacht.

Wie Abbildung 2 zeigt, liegt die Ungleichheit in der EU – trotz aktueller Zunahmen der europäischen Gini-Koeffizienten – weit unter der der übrigen Welt. Das Wissen um eine kohärente Entwicklung, ohne große gesellschaftliche Gruppen auszugrenzen, ist ein maßgeblicher Mehrwert der EU im Bereich Entwicklung. Tatsächlich wird das Ziel, Ungleichheit zu überwinden, nirgendwo deutlicher als in „Europa 2020“, der Wachstumsstrategie der EU für dieses Jahrzehnt, zu deren fünf Pfeilern sozialer Zusammenhalt zählt.

Abb. 2: Veränderungen des regionalen Gini-Koeffizienten 1990–2008



Quellen: Ortiz / Cummins (2011); auf Basis von Eurostat

EU-Entwicklungskommissar Andris Piebalgs erklärte vor dem Europäischen Parlament, dass breitenwirksames Wachstum das Thema Einkommensverteilung behandeln müsse. Dies steht im Einklang mit den im EU-Vertragswerk verankerten „universellen Werten“ Achtung der Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit, auf die sich alle entwicklungspolitischen Erklärungen und andere Übereinkünfte beziehen. Dennoch besteht offenbar nur geringe Bereitschaft, sich auf Umsetzungsebene mit Ungleichheit zu befassen. Als Grund wird häufig angeführt, Ungleichheit sei in Partnerländern ein politisch sensibles Thema und aus Respekt vor ihren inneren Angelegenheiten zu meiden. Dies steht in krassem Gegensatz dazu, wie die Europäer eine Art Handelsliberalisierung fördern, die die meisten Entwicklungsländer in der WTO ablehnen.

### Ungleichheit – ein heißes Eisen

Es gibt drei Hauptgründe, warum sich die EU schwertut, Ungleichheit in ihrer Entwicklungspolitik offen anzusprechen. Erstens hieße es, die Umverteilungsfunktion des Staates zu stärken – ein Ziel, das nur wenige Entscheidungsträger begrüßen würden. Die Grenzen liberaler („light touch“) Entwicklungsansätze dürften bekannt sein, doch dreißig Jahre orthodoxes Denken wiegen schwer – intellektuell wie politisch. Die Verfechter von Strukturanpassungen glauben immer noch, dass wirtschaftliches Wachstum Wohlstand für alle schafft, sofern der Staat seine Rolle darauf beschränkt, öffentliche Güter bereitzustellen (öffentliche Ordnung, Schutz von Eigentumsrechten), die „Wachstum“ fördern.

Zweitens wirkt sich die anhaltende Euro-Krise auf die Fähigkeit der EU aus, am Abbau von Ungleichheit in Entwicklungsländern mitzuwirken. Mit steigendem Druck auf EZ-Budgets werden auch Forderungen lauter, die Mittel für Länder mit mittlerem Einkommen zu kürzen. Doch es leben noch immer Millionen armer Menschen in Ländern mit mittlerem Einkommen. Viele müssen erst noch Institutionen schaffen, die vor einem Rückfall in die Armut bewahren, und Anreize zu unproduktivem *Rent-seeking* von Eliten abbauen.

Und drittens ist es schwierig, Politiken zum Abbau von Ungleichheit in Entwicklungsländern zu fördern, wenn Sparmaßnahmen das Modell des Wohlfahrtsstaates in Europa aushöhlen und damit sozioökonomische Ungleichheit im eigenen Haus vergrößern. Insofern ist Europa immer schwerer zu motivieren, sich gerade um die Ungleichheit in Ländern mit mittlerem Einkommen zu kümmern. Solange aber die Ungleichheit in Europa wächst, werden Eliten in Entwicklungsländern das europäische Konzept der Inklusivität kaum ernst nehmen.

### Schlussfolgerungen

Aus den Erfahrungen Europas lassen sich wichtige Lehren ziehen und auf die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern anwenden. Es geht darum, sich der politisch sensiblen Aufgabe der Unterstützung von Partnerregierungen zu

stellen, die Ungleichheit eindämmen wollen. Wie stark ein Staat eingreifen muss, um breitenwirksames Wachstum zu fördern, ist umstritten. Es sei jedoch ein Hinweis erlaubt: Wenn öffentliche Mittel dazu dienen, „too-big-to-fail“-Banken aus der Klemme zu helfen, dann können diese Mittel auch dazu dienen, Menschen mit dem Label „too-small-to-benefit“ zu fördern.

Maßnahmen zum Abbau von Einkommensdisparitäten sollten zentraler Aspekt der EU-Entwicklungspolitik sein, sowohl für Länder mit wachsendem mittlerem Einkommen, als auch für Länder mit niedrigem Einkommen, in denen Mechanismen zur Verteilung von Mitteln fehlen. Die EU-Entwicklungspolitik könnte dort den Fokus auf Ex-ante-Unterstützung für breitenwirksamere Wertschöpfungsketten und Sektoren wie Versicherungen für die Armen und die Landwirtschaft legen, wo marktgestützte Mechanismen unzureichend sind. Auch Ex-post-Unterstützung wäre möglich, die progressive Steuersysteme und die Armutsorientierung von Sozialausgaben in Ländern mit hoher Ungleichheit fördert. Die EU könnte in Partnerschaftsprogrammen den Austausch von Fachwissen über die Förderung sozialer Kohäsion in Europa anbieten, ähnlich den Programmen für regionalen Zusammenhalt und technische Zusammenarbeit der Generaldirektionen „Regionalpolitik“ und „Erweiterung“. Laufende Programme wie EUROsocial könnten ausgeweitet und an den Bedarf an-

derer Entwicklungsländer und Regionen angepasst werden. Auf internationaler Ebene könnte die EU eine klare Haltung zu Ungleichheit einnehmen, vor allem in den anstehenden Verhandlungen über die Indikatoren, die die Millenniums-Entwicklungsziele ab 2015 ersetzen sollen, und das Thema in den Mittelpunkt ihres politischen Dialogs mit Partnerländern stellen. Zudem könnte Europa vor der eigenen Haustür aktiv werden und mit aller Härte gegen Steueroasen vorgehen.

Die EU hat Mühe, den Abbau von Ungleichheit in Entwicklungsländern politisch zu fördern, wenn europäische Sparmaßnahmen ein breitenwirksames Wachstum untergraben, das Modell des Wohlfahrtsstaates aushöhlen und sozioökonomische Ungleichheit in Europa vergrößern. Die Tatsache, dass soziale Kohäsion in der EZ kaum Beachtung findet, obwohl er ein Kernaspekt innenpolitischer Strategien bleibt, deutet indes darauf hin, dass die EU vor Modellen, die in Europa Erfolg hatten und besonders in Teilen Lateinamerikas zu wirken beginnen, zurückschreckt. Vielmehr repliziert sie das „Wachstum-plus-Sicherungsnetze“-Modell mit zusätzlicher Betonung der Privatwirtschaft. Das bedeutet zwar eine Verbesserung gegenüber dem diskreditierten „Washington Consensus“, basiert aber noch auf der „Trickle-down“-Philosophie und ist nicht explizit gegen Ungleichheit gerichtet.

## Literatur

- Europäische Kommission (2012): Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, KOM (2012) 446 endg.  
Ortiz, I. / M. Cummins (2011): Global inequality beyond the bottom billion : a rapid review of income distribution in 141 countries, UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, April  
Ravallion, M. (2001) Growth, inequality and poverty : looking beyond averages, in: *World Development* 29 (11), 1803–815



**Dr. Mark Furness**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung „Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



**Dr. Mario Negre**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung „Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)