

## »» Extreme Ungleichheit ist eine Bedrohung für die Demokratie

Nr. 3, 1. September 2016

Von Kaushik Basu



### Kaushik Basu

ist Senior Vice President und Chefökonom der Weltbank. Er ist derzeit von seiner Tätigkeit als Professor der Ökonomie und der C. Marks Professur für Internationale Studien an der Cornell University freigestellt.

In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Folge persönliche Stellungnahmen renommierter Entwicklungsforscher zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich bei den Autoren. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Extreme Ungleichheit, egal ob in Bezug auf Einkommen oder Chancengleichheit, ist nicht wünschenswert. Ein gewisser Grad an Ungleichheit in einer Volkswirtschaft ist natürlich, schafft Anreize und Effizienz und kann sogar Antrieb für Wachstum sein. Manche Ungleichheit ist auch eine Frage der eigenen Wahl: einige ziehen es vor, Poesie zu schreiben und damit ärmer zu sein als jemand, der seine Liebe zur Poesie opfert, um etwas zu tun, was er weniger gerne tut, zum Beispiel an der Börse zu spekulieren. Aber dies sind nicht die Gründe für die Ungleichheit, die wir heute weltweit vorfinden - eine Ungleichheit, die unfair ist, das Sozialgefüge zerstört und politische sowie soziale Konflikte befeuert.

Gemessen am Gini-Koeffizienten beträgt das Einkommensgefälle bei allen Menschen der Welt rund 0,7 und ist über die letzten zwei Jahrzehnte konstant hoch geblieben.<sup>1</sup> Das Einkommensgefälle zwischen den Ländern ist aufgrund höherer Wachstumsraten in einigen Schwellenländern wie beispielsweise China, Indien aber auch vielen anderen Schwellenländern, einschließlich Äthiopien und Ruanda, zurückgegangen. Aber selbst bei Betrachtung der Verbesserungen bei der Reduzierung des Einkommensgefälles zwischen Ländern ist das Niveau an Ungleichheit, das wir nach wie vor weltweit sehen können, unverschämt hoch. Wenn Menschen in einer so reichen Welt wie der unseren kaum ihren Lebensunterhalt verdienen können und all ihre Zeit und Kräfte dafür aufwenden müssen, um zu

überleben, stehen sie nicht nur wirtschaftlicher Not, sondern auch sozialer Ausgrenzung gegenüber. In diesem Sinne ist extreme Ungleichheit eine Bedrohung für die Demokratie.

### Chancengleichheit zu reduzieren ist wichtig, aber nicht genug: es geht auch um die Ungleichheit des Ergebnisses

Unser Hauptaugenmerk muss sich auf die Chancengleichheit richten, darf sich aber nicht darauf beschränken. Zunächst ist nicht immer klar, was genau Chancengleichheit ist. Wenn man zwei Töpfe mit Geld an das obere Ende einer Treppe stellt und zwei Menschen die Chance gibt, hinaufzusteigen und diese Töpfe zu bekommen, hat man dann Chancengleichheit? Was wäre, wenn eine dieser Personen von Geburt an behindert ist und die Treppe nicht ohne Hilfe hinaufgehen kann? Ist es Bestandteil der Chancengleichheit, wenn man ihr dann hilft? Es ist möglich, zu unterscheiden, wie wir diese Fragen in Bezug auf Chancengleichheit beantworten. Angesichts dieser inhärenten Schwierigkeiten ist es meiner Ansicht nach auch wichtig, auf die Unterschiede der Ergebnisse zu sehen.

Allerdings ist es nicht wirklich notwendig, komplexe philosophische Betrachtungen anzustellen, denn es reicht ein Blick auf die Welt um einen herum, um zu sehen, dass die weltweite Ungleichheit heutzutage nicht nur in Bezug auf Einkommen, sondern auch in Bezug auf Chancen riesig ist, ganz egal, wie man sie misst. Wir haben Babys, die in enormen Reichtum hinein geboren werden und gleichzeitig hunderttausende von Babys, deren Leben in einer Umgebung totaler Armut beginnt. Ein Baby entscheidet sich nicht, hart zu arbeiten oder faul zu sein, also werden seine Chancen gleich zu Beginn ohne eigenes Zutun im Keim erstickt. Und dafür gibt es keinerlei moralische Rechtfertigung.

Aus diesem Grund haben wir erstmals die Eindämmung von Ungleichheit und das Teilen von Wohlstand zu einem der Ziele der Weltbank gemacht. Zu Anfang gab es eine Menge Widerstand dagegen, aber es ist ermutigend zu sehen, wie sich die gesamte Weltbankgruppe hinter dieses Ziel stellt, um Daten zu sammeln, Entscheidungsträger zu bilden und Verfahrensweisen zu entwerfen und umzusetzen, um diese große Herausforderung anzunehmen.

<sup>1</sup> Vgl. Lakner und Milanovic (2016). Der abgedeckte Zeitraum ist 1988-2008

### **Die Globalisierung ist eine positive Kraft, aber wir müssen ihre negativen Auswirkungen eindämmen.**

Die Verbindung zwischen Globalisierung, Armut und Ungleichheit ist interessant. Insgesamt betrachte ich die Globalisierung als positive Kraft. Sie reißt Grenzen nieder, sozial wie kulturell, und ist von daher wünschenswert. Zudem schafft sie größere wirtschaftliche Chancen, schafft Raum für mehr Spezialisierung und erbringt hohe Skalenerträge. Kurz gesagt, erweitert die Globalisierung normalerweise das weltweite BIP. Heutzutage kann eine Person in Addis Abeba, Port Louis oder Kairo sitzen und für ein Unternehmen in Bonn, London oder Los Angeles arbeiten. Darin besteht die große Chance, die Globalisierung schafft.

Aber man kann nicht leugnen, dass die Globalisierung auch bestimmte Menschen und Gruppen ausschließen kann. Die Globalisierung kann bestimmte Arten der Arbeit in bestimmten Ländern verschwinden lassen, was die Menschen dort arm und notleidend zurücklässt und Ungleichheit verschlimmert. Man sollte nicht versuchen, die Globalisierung zu stoppen, sondern über ergänzende Maßnahmen diskutieren, um diejenigen, die durch die Globalisierung verloren haben, zu entschädigen und sie für andere Tätigkeiten zu qualifizieren. Diese Vorgehensweise ist aus vielerlei Gründen gut, der wichtigste Grund ist jedoch, dass die Globalisierung nicht etwas ist, was jemand vorsätzlich geschaffen hat. Sie ist das natürliche Ergebnis natürlicher Prozesse und als solches unausweichlich. Über die Globalisierung zu jammern ist ungefähr so sinnvoll, wie traurig über die Existenz der Schwerkraft zu sinnieren.

### **Wie verringert man Ungleichheit weltweit und innerhalb eines Landes?**

Ungleichheit innerhalb eines Landes kann man auf unterschiedliche Arten angehen. Man könnte an zwei verschiedene Ursachen für eine Einkommensdisparität denken: kurzfristige Schocks und längerfristige Unterschiede des Humankapitals. Zu jedem Zeitpunkt gibt es eine Gruppe von Menschen mit geringem (oder buchstäblich keinem) „Markt“-Einkommen, da sie ihre Jobs verloren haben oder an Krankheit bzw. Behinderungen leiden. Dabei wird es sich im Laufe eines Jahres nicht immer um dieselben Menschen handeln, aber einige Personen werden sich immer in dieser Situation befinden. Soziale Sicherheitsnetze, die ihnen Einkommenstransfers zukommen lassen, erhöhen die Einkommen dieser Menschen und helfen so, Ungleichheit zu verringern.

Auf längere Sicht geht es darum, die Unterschiede der Fähigkeiten – oder Humankapital –, die Menschen auf dem Arbeitsmarkt oder bei ihren unternehmerischen Aktivitäten einbringen, abzubauen. Damit zielt man tatsächlich auf die Vorstellung von Chancenungleichheit ab: Programme, mit denen man Bildung, Gesundheit und Ausbildung für alle bietet, schließen Lücken bei denjenigen Möglichkeiten, die Menschen haben, ihr Humankapital zu entwickeln und Einkommen zu erzielen.

Globale Ungleichheit anzugehen, ist wesentlich schwieriger, als Ungleichheit innerhalb eines Landes zu beseitigen. Das liegt daran, dass wir nicht genug globale politische Institutionen haben, geschweige denn eine globale Regierung, die dieses Problem in Angriff nehmen könnte. Tatsächlich ist eine der großen Herausforderungen der heutigen Zeit, dass die Welt zwar eine zunehmende wirtschaftliche Globalisierung erfährt, sozial und politisch aber nach wie vor in Nationalstaaten organisiert ist. Daher liegt eine große Verantwortung bei multilateralen Organisationen wie der Weltbank und dem IWF, wenn es um globale Ungleichheit geht, und auch Institutionen wie die G-20 sind verantwortlich.

Einige Problemaspekte kann man besser handhaben. Da ein großer Teil der globalen Ungleichheit auf den Unterschieden bei den Durchschnittseinkommen der verschiedenen Länder beruht, ist es ziemlich eindeutig, dass die Förderung des Wachstums in ärmeren Ländern ein Hauptbestandteil der Strategie zur Reduzierung weltweiter Ungleichheit ist. Wie das Wachstum in diesen Ländern gefördert wird, hat Auswirkungen auf den Grad der dort herrschenden Ungleichheit. Enklavenwachstum in Bereichen natürlicher Ressourcen kann zu höchst ungleichem Wachstum mit zunehmender Ungleichheit innerhalb des Landes führen. In einer idealen Welt würden einige Anstrengungen dazu unternommen, die Reichen zu besteuern, um den Armen in der Welt zu helfen. In der Zwischenzeit bleibt als wichtiges Mittel die Entwicklungshilfe.

### **Steuer- und Transferumverteilung zur Kompensierung negativer Verteilungswirkungen durch technologische Änderungen und Wachstum**

Sowohl Theorie als auch Praxis der letzten 200 Jahre zeigen uns, dass der technologische Wandel die treibende Kraft für wachsendes Einkommen ist. Normalerweise bringt der technologische Wandel enorme Vorteile mit sich, seien es für Unternehmen innerhalb eines Landes oder führende Unternehmen weltweit. Im Ergebnis kann technologischer Wandel zur Verstärkung nationaler und globaler Ungleichheit führen. Zunächst stellt sich die Frage, ob sämtliche Menschen eines Landes Zugang zu den Waren und Dienstleistungen haben, die sie benötigen, um eine technische Führungsposition zu erlangen. Andererseits werden einige Menschen, selbst wenn die Frage nach Chancengleichheit behandelt wird, zurückbleiben und eine Form der Steuer- und Transferumverteilung notwendig. Sämtliche hochentwickelten Volkswirtschaften haben dementsprechende Programme verwirklicht.

Aber wir brauchen noch viel mehr. Eine der Herausforderungen liegt darin, dass es eine wachsende Zahl von Menschen gibt, die im Zuge der zunehmenden Automatisierung zurückbleiben. Darüber hinaus kann Globalisierung den politischen Handlungsspielraum beeinflussen, da der Grad nationaler Autonomie im Bereich Steuerpolitik möglicherweise eingeschränkt wird.

Aus der Perspektive eines Schwellenlandes führt die zunehmende Automatisierung von Herstellungsprozessen zu einer Debatte über Entwicklungsstrategien und die Rolle von Fertigung gegenüber Dienstleistungen. Sobald Schwellenländer die Produktivitätsgrenze bei der Fertigung erreichen, werden sie feststellen, dass Zukunftstechnologien arbeitskraftsparend operieren. Arbeitsplätze müssen also auch aus dem Bereich moderner Dienstleistungen kommen. Abschließend glaube ich, dass wir auch über eine Art universelle Unterstützung nachdenken müssen, idealerweise als einen Bruchteil der Gewinne, der mit den Arbeitern, sowohl mit den beschäftigten als auch den arbeitslosen, geteilt wird.

### **Der Schlüssel zur Verringerung extremer Ungleichheit liegt in der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen politischen Koordinierung.**

Entwicklungsagenturen und Entwicklungsbanken spielen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Programmen und Investitionen, die auf weniger Begünstigte abzielen. Selbst wenn sich nicht ihre sämtlichen Maßnahmen unmittelbar an die extrem Armen richten können, sollten sie die Verteilungseffekte ihrer Handlungen sorgfältig überwachen, analysieren und Kompromisse gegenüber anderen

Entwicklungszielen, wie Wachstum, Klimaschutz und Frieden, transparent behandeln.

Wie ich bereits sagte, wird darüber hinaus die politische Koordinierung zunehmend wichtiger und die multinationale Zusammenarbeit ist von entscheidender Bedeutung. Ein Beispiel ist die Koordinierung der Steuerpolitik. Große Unternehmen und sogar Einzelpersonen zeigen zunehmend die Tendenz, Steuersätze über Länder hinweg auszunutzen. Nationen hingegen nutzen die Körperschaftssteuersätze häufig dazu, sich im Kontext globalen Wettbewerbs gegeneinander auszuspielen. Entwicklungsagenturen spielen eine wichtige Rolle dabei, einige dieser Auswüchse einzudämmen.

Abschließend möchte ich sagen, dass Geld zwar wichtig ist, die Rolle von Ideen aber mindestens ebenso. Wie uns John Maynard Keynes mahnte, sind Ideen die größeren Stolpersteine auf dem Weg zum Fortschritt, als es persönliche Interessen sind. Entwicklungsagenturen können eine wichtige Rolle bei der Entwicklung, Förderung und Ausnutzung von Wissen und Ideen einnehmen. ■