

Globale Armutsstrukturen im Wandel

Zusammenfassung

Die globale Armut sieht heute nicht mehr so aus wie vor 20 Jahren. In vielen Entwicklungsländern ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den letzten zwei Jahrzehnten gestiegen; 18 überschritten dadurch sogar die viel beachtete – wenn auch willkürlich gesetzte – Grenze zwischen Ländern mit niedrigem Einkommen (*low income countries* – LICs) und Ländern mit mittlerem Einkommen (*middle income countries* – MICs).

Das sorgte für Aufsehen, insbesondere da sich unter den „Aufsteigern“ die bevölkerungsreichsten Länder der Welt befinden, so dass plötzlich 72 % der extrem Einkommensarmen weltweit (gemessen an der Armutsgrenze von 1,25 US\$ in Kaufkraftparitäten [KKP] pro Tag) in MICs leben. Die Geber fragen sich zunehmend, ob Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zukünftig auf die übrig gebliebenen LICs fokussieren oder lieber neue Strategien entwickeln sollte, um MICs bei der Armutsbekämpfung zu unterstützen.

Unabhängig davon wie die zukünftige EZ mit MICs aussieht, muss Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle spielen. Denn trotz weltweit steigender Pro-Kopf-Einkommen ist es verfrüht, das Ende globaler Armut zu feiern:

- Die Tatsache, dass sich einige LICs zu MICs entwickelt haben, bedeutet nicht, dass sie die Armut besiegt haben. In ihnen leben noch immer mehr als die Hälfte aller extrem einkommensarmen Menschen. Das Überschreiten einer willkürlich gesetzten Pro-Kopf-Einkommensschwelle ist kein Indiz für einen Strukturwandel.
- Der Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen führte nur auf aggregierter Ebene zu einem Armutsrückgang. Auf re-

gional disaggregierter Ebene hingegen bestehen weiterhin große Unterschiede. So haben Ost- und Südostasien beim Kampf gegen Einkommensarmut vergleichsweise viel erreicht, während Lateinamerika, Zentralasien und der Nahe Osten deutlich weniger erfolgreich waren. In Subsahara-Afrika lebten 2008 sogar mehr Menschen in extremer Armut als noch 1990. Ebenso sank die Einkommensarmut in einigen Ländern deutlich, während Nachbarstaaten nach wie vor mit stagnierenden oder gar steigenden Armutsraten kämpfen. Selbst innerhalb von Ländern schreitet die Armutsbekämpfung zum Teil sehr ungleichmäßig voran.

- Des Weiteren steigen die Einkommensungleichheiten fast überall auf allen Ebenen. Globale Einkommensarmut ist nicht mehr vor allem Ausdruck eines reichen Nordens und eines benachteiligten Südens, sondern eines wachsenden Einkommensgefälles innerhalb von Ländern. Ausgeprägte regionale und soziale Armuts-taschen werden viele Länder in den nächsten Jahrzehnten vor große Herausforderungen stellen.
- Im Kampf gegen Einkommensarmut wurden mehr Erfolge erzielt als bei anderen Armutsdimensionen wie z. B. mangelnder Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherung. Früher war Einkommensarmut in der Regel mit anderen Formen von Armut verbunden und stellte daher einen guten Indikator auch für nicht finanzielle Armutsaspekte dar. Heute hingegen hat eine wachsende Zahl von Menschen, die nicht als einkommensarm gelten, keinen Zugang zu Bildung, Gesundheit oder ähnlich elementaren Leistungen. Folglich muss die Messung von Armut neben dem Mangel an Einkommen weitere Armutsdimensionen berücksichtigen.

Globale Armutsstrukturen befinden sich im Wandel. In Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen holten viele Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren gegenüber den Industriestaaten deutlich auf. Dies hat zu einem spürbaren Rückgang von Armut geführt und Grundsatzdebatten über die zukünftige Ausrichtung der EZ angestoßen.

Es wäre allerdings voreilig, bereits das Ende globaler Armut zu proklamieren, da die Entwicklungen auf disaggregierter Ebene höchst unterschiedlich verlaufen. So gehen mehr als 80 % des Rückgangs der globalen Einkommensarmut zwischen 1990 und 2008 allein auf das Konto Chinas. Und während sich die Durchschnittswerte des Pro-Kopf-Einkommens von Ländern annäherten, nahmen die Einkommensungleichheiten auf globaler, nationaler und subnationaler Ebene zu. Überdies schlägt sich ein Rückgang der Einkommensarmut nicht notwendigerweise auch in nicht monetären Armutsdimensionen nieder.

Länder mit niedrigem bis mittlerem Einkommen

Eine Folge des anhaltenden Pro-Kopf-Wachstums ist, dass 13 Länder – viele von ihnen Heimat einer großen Zahl von armen Menschen – seit 2000 die Schwelle zwischen LICs und MICs überschritten haben: Einer Schwelle, die die Weltbank einst definierte, um zwischen verschiedenen Typen von Kreditnehmerländern unterscheiden zu können: Bhutan, Indien, Indonesien, Jemen, Lesotho, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, São Tomé und Príncipe, Sudan, Timor-Leste, Tuvalu und Vietnam. Zudem schafften China, Äquatorialguinea, Guyana, die Malediven und Sri Lanka denselben Schritt bereits zwischen 1990 und 2000.

Diese Entwicklung hat zu einer Welle öffentlicher Aufmerksamkeit geführt, da mit einem Mal 72 % der extrem einkommensarmen Menschen weltweit (gemessen an der Grenze von 1,25 US\$ KKP pro Tag) in MICs leben (vgl. Tabelle 1).

Jedoch ist dieser Effekt überwiegend darauf zurückzuführen, dass mit China und Indien zwei Länder die Grenze überschritten haben, in denen fast 50 % aller Einkommensarmen weltweit lebt (vgl. Tabelle 1). Sieht man von diesen beiden Ländern ab, ist der Anteil der extrem Einkommensarmen, die in MICs leben, in den letzten 20 Jahren lediglich von 7 auf 22 % gestiegen, während der Anteil derer, die in LICs leben, bei rund 28 % stagnierte (absolute Zahlen in Abbildung 1, allerdings aus einer anderen Quelle).

Zudem ist der Effekt ein rein statistisches Konstrukt. Die bloße Tatsache, dass einige Länder die künstliche Schwelle zwischen LICs und MICs überschritten haben, ist kein Indikator für einen Strukturwandel, und die positive Entwicklung der letzten Jahre muss nicht zwangsläufig anhalten. Es ist möglich, dass die aufgestiegenen Länder weiter wachsen wie z. B. China oder knapp oberhalb der Schwelle zwischen LICs und MICs verharren wie z. B. Pakistan. Möglich ist aber auch, dass sie wieder unter die Schwelle fallen, so wie es bereits mehreren Aufsteigern vor ihnen ergangen ist (bspw. Armenien und Honduras, die danach ein zweites Mal aufgestiegen sind, oder Nordkorea, Simbabwe und Kirgisistan, denen dies bislang noch nicht wieder gelungen ist).

Angesichts dieser Heterogenität ist bei jeder Art von Standardempfehlung für künftige Entwicklungszusammenarbeit mit aufsteigenden Ländern Vorsicht geboten.

Weltweite Armutsziffern

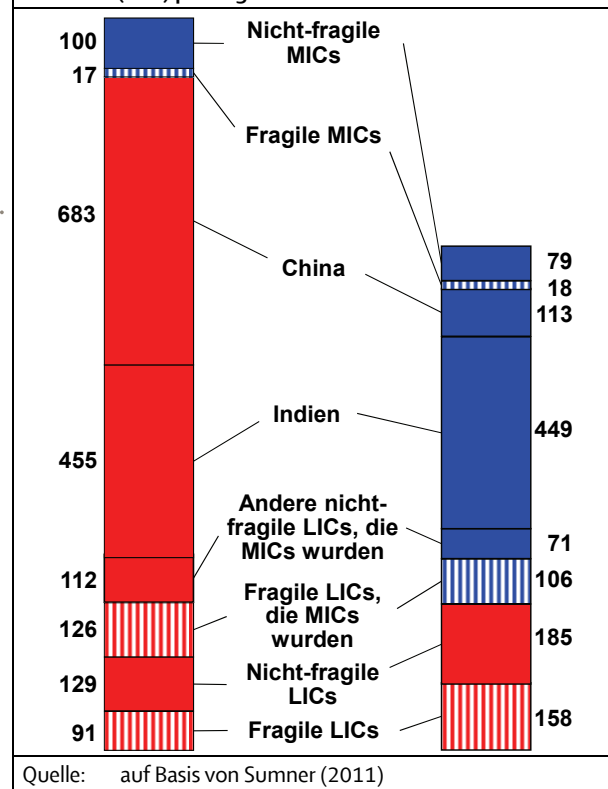
Eine weitere Folge des anhaltenden Pro-Kopf-Wachstums ist der deutliche Rückgang des Anteils der Einkommens-

Tabelle 1: Ausmaß der Einkommensarmut nach Regionen und Ländern: Absolute Zahlen in Mio. und Anteil an allen Einkommensarmen weltweit

2008	extrem Einkommensarme (< 1,25 US\$ in KKP pro Tag)	Einkommensarme (< 2 US\$ in KKP pro Tag)
Welt	1.289 100 %	2.471 100 %
Südasien	571 44,3 %	1.125 45,5 %
Subsahara-Afrika	386 29,9 %	562 22,7 %
Ostasien, Pazifikraum	284 22,1 %	659 26,7 %
Lateinamerika, Karibik	37 2,9 %	71 2,9 %
Osteuropa, Zentralasien	2 0,2 %	10 0,4 %
Naher Osten, Nordafrika	9 0,7 %	44 1,8 %
Indien	445 34,5 %	862 34,9 %
China	173 13,4 %	395 16,0 %
Nigeria	100 7,8 %	127 5,1 %
Bangladesch	68 5,3 %	114 4,6 %
Pakistan	35 2,7 %	101 4,1 %
Indonesien	53 4,1 %	128 5,2 %

Quelle: PovcalNet

Abb. 1: Absolute Zahl der extrem Einkommensarmen nach Ländern, 1990 und 2007 (in Mio.), gemessen an der Grenze von 1,25 US\$ in Kaufkraftparitäten (KKP) pro Tag



armen weltweit. Gemessen an der Armutsgrenze von 1,25 US\$ in KKP pro Tag sank er 1990–2008 von 43 auf 22 %. Allerdings gehen mehr als 80 % dieses Rückgangs auf das Konto Chinas (Weltbank 2012). In vielen anderen Teilen der Welt bleibt Armut ein Massenphänomen.

Zugleich weichen viele nationale Armutsraten stark vom Durchschnittswert der jeweiligen Weltregion ab. So bleibt Einkommensarmut in Laos, Nepal und Bangladesch trotz unübersehbar positiver Trends in Südostasien weit verbreitet. In Subsahara-Afrika hingegen stagnieren die Armutsraten der meisten Länder seit 1990 oder stiegen sogar an, während sie in anderen so stark sanken, dass diese *Millennium Development Goal 1* (MDG1: Halbierung des Anteils der extrem Einkommensarmen zwischen 1990 und 2015) vorzeitig erreichen könnten.

Und auch innerhalb von Ländern divergiert die Entwicklung der Armutsraten zum Teil erheblich. In vielen Ländern fielen sie in einigen Landesteilen, während sie in anderen zunahmen.

Vergleichsstudien zeigen, dass Länder in allen Weltregionen Armut spürbar senken können, wenn ihre politische Führung den Willen, eine Vision und eine Strategie hat und beharrlich an deren Umsetzung arbeitet (vgl. Loewe 2010). Unter solchen idealen Bedingungen können auch in Afrika die meisten stabilen LICs bis 2030 zu MICs aufsteigen und dabei den Anteil der Einkommensarmen deutlich verringern. Selbsterklärend dürfte dies fragilen Staaten deutlich schwerer fallen.

Nicht zuletzt bedrohen exogene Risiken wie bspw. der Klimawandel die Entwicklung aller Länder: Dürren, Überflutungen, Stürme und andere Katastrophen können die Lebensgrundlagen großer Teile der Bevölkerung zerstören.

Ungleichheit, Armut und Wachstum

Selbst in Ländern, deren Wirtschaft über lange Zeiträume wächst und die schließlich zu MICs aufsteigen, können große Teile der Bevölkerung arm sein. So leben in Nigeria noch fast zwei Drittel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von 1,25 US\$/Tag. In Indien sind es 37 % und

damit mehr Menschen (445 Mio.) als in ganz Afrika und dem Nahen Osten zusammen (395 Mio.). Selbst in China leben noch mehr als 170 Mio. Menschen von weniger als 1,25 US\$/Tag, was etwa 13 % der extrem Einkommensarmen weltweit entspricht. Weitere 8 bzw. 5 % leben in Nigeria bzw. Bangladesch (vgl. Tabelle 1).

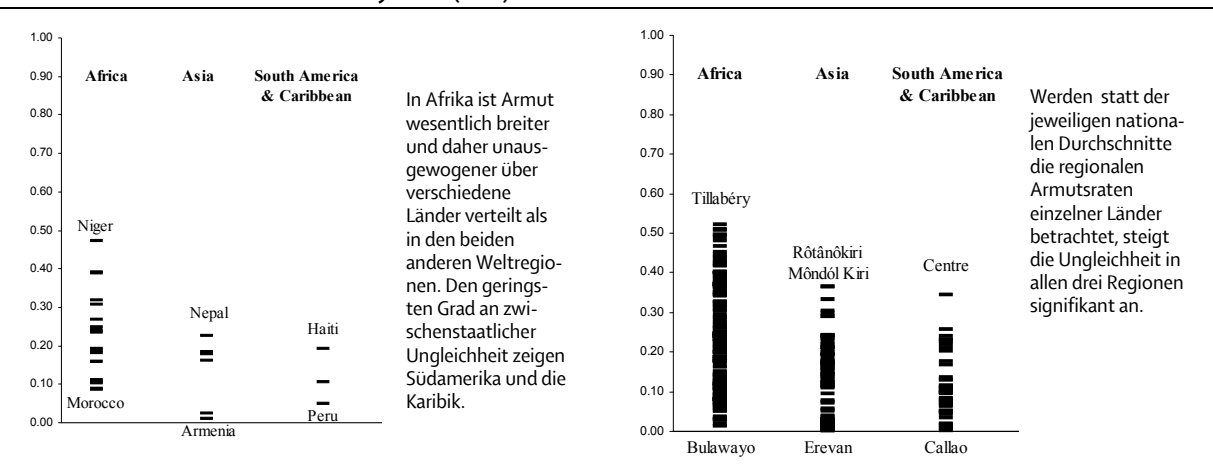
Einkommensarmut kann zudem selbst dann fortbestehen, wenn der Anteil derer, die von weniger als 1,25 US\$/Tag leben, stark gesunken ist. Während bspw. in Brasilien „nur“ noch 9 Mio. Menschen unter die 1,25 US\$-Grenze fallen, müssen noch immer 22 Mio. von weniger als 2 US\$ KKP pro Tag leben. Auch in Ost- und Südostasien liegt der Anteil der Menschen mit weniger als 2 US\$/Tag noch recht hoch (bei 33 bzw. 71 % der Bevölkerung). Generell ist der Anteil derjenigen, die unterhalb einer bestimmten Armutsgrenze leben, im letzten Jahrzehnt umso weniger gesunken, je höher die jeweilige Grenze liegt.

Damit ist offensichtlich, dass selbst starkes und anhaltendes Wachstum kein Garant, d. h. zwar notwendige aber noch lange nicht hinreichende Bedingung, für Armutsreduktion ist. Zwar führt Wachstum im globalen Schnitt zu Armutsreduktion; die Intensität und selbst das Vorzeichen dieses Effekts können aber je nach Weltregion, Land und Provinz sehr unterschiedlich ausfallen. So profitierten die Armen in einigen Ländern sehr stark von Wachstumsphasen, während in anderen trotz hohem Durchschnittswachstum die Einkommen der Armen zurückgingen. Nichtmonetäre Dimensionen der Armut (wie Gesundheit, Bildung, soziale Sicherung, soziale Integration) sind noch schwächer mit Wachstum korreliert (s. u.).

Das gleichzeitige Auftreten von starkem Wachstum und anhaltender Armut ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Einkommensungleichheit in den letzten 20 Jahren in den meisten Ländern zugenommen hat. Insbesondere in Asien sind die Gini-Koeffizienten stark gestiegen (in China etwa um 10 Prozentpunkte, in Nepal sogar noch stärker).

In diesen Ländern war das Wachstum auf spezifische Regionen, Sektoren oder Gesellschaftsgruppen konzentriert und hat hauptsächlich den Wohlhabenden genutzt. Z. B. ist

Abb. 2: Ausmaß der Ungleichheit zwischen Ländern und innerhalb eines Landes in ausgewählten Weltregionen gemäß Correlation Sensitive Poverty Index (CSPI)



Quelle: Berechnungen der Autoren

das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Shanghai so hoch wie in Polen, während sich einige der westlichen Provinzen Chinas auf dem Niveau von Honduras oder Swasiland befinden.

Abbildung 2 zeigt, dass globale Ungleichheit zunehmend ein inner- und immer weniger ein zwischenstaatliches Phänomen ist. Sie zeigt, dass die Armutsraten ganzer Länder – gemessen am jüngst entwickelten multidimensionalen *Correlation Sensitive Poverty Index* (CSPI) (Rippin 2010) – in Afrika viel stärker divergieren als in Südamerika und der Karibik, wohingegen die Armutsraten von Provinzen in Asien, Südamerika und der Karibik eine sehr ähnliche Varianz aufweisen wie auf dem afrikanischen Kontinent.

Die Zunahme von Ungleichheit ist nicht nur ein verteilungspolitisches Problem. Zahlreiche empirische Studien belegen, dass Einkommensungleichheit eine Gefahr für Wachstum und Armutsreduktion darstellt. Auch Indikatoren für Gesundheit, Bildung, soziale Kohäsion, Mobilität und politische Stabilität weisen deutlich schlechtere Werte auf, wo ausgeprägte Einkommensungleichheiten bestehen (Wilkinson / Pickett 2009).

Die Bekämpfung von hartnäckigen regionalen und sozialen Armutstaschen wird daher für Länder wie China, Indien, Indonesien und Vietnam zu den großen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte gehören. Von selbst wird sich die beständig wachsende Kluft zwischen einigen wenigen sehr reichen und einer großen Zahl sehr armer Menschen kaum wieder schließen.

In Lateinamerika ist es in den letzten zehn Jahren gleich mehreren Ländern gelungen, Ungleichheiten abzubauen. Dieser Erfolg geht jedoch nicht auf Marktprozesse, sondern

auf eine Politik zurück, die dezidiert auf Wachstum mit Umverteilung setzte.

Mehrdimensionale Armut

Nicht monetäre Dimensionen von Armut schließlich sind noch weniger reduziert worden als die Einkommensarmut. In der Vergangenheit ging Einkommensarmut in der Regel mit Defiziten bei anderen Grundbedürfnissen wie Bildung, Gesundheit, Wohnraum, Kleidung, sozialer Anerkennung, Integration und Sicherheit einher. Das machte sie zu einem brauchbaren Indikator für Armut im Allgemeinen. Das ist nun nicht mehr der Fall. Eine wachsende Zahl von Menschen ist nicht in der Lage, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, obwohl sie nicht als einkommensarm gelten. Folglich werden Indizes für mehrdimensionale Armut wie der CSPI oder der *Multidimensional Poverty Index* (MPI) benötigt, um unser Bild von globalen Armutstrends zu vervollständigen.

Tatsächlich weicht die Zahl der Armen nach dem MPI deutlich von der Zahl einkommensarmer Menschen ab: Gemäß MPI sind 1,6 Mrd. Menschen weltweit arm, während 1,3 Mrd. unterhalb der Armutsgrenze von 1,25 US\$ leben. Dies schlägt sich auch in den jeweiligen Länder-Rankings nieder: So leben 16 % der Äthiopier von weniger als 1,25 US\$/Tag, 89 % hingegen sind arm nach dem MPI. In der Demokratischen Republik Kongo wiederum sind 86 % der Bevölkerung einkommensarm, während 73 % als arm nach MPI-Kriterien gelten. In 35 von 101 Ländern übersteigt die Zahl der Armen nach dem MPI sogar die Zahl derer, die von weniger als 2 US\$ leben (Daten gemäß Weltentwicklungsbericht 2011).

Literatur

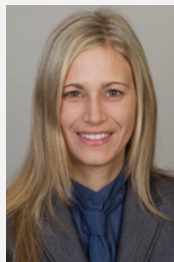
- Alkire, S. / M. E. Santos (2010): Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries, Oxford: Oxford University (Working Paper)
- Loewe, M. (2010): Afrikanische Entwicklungstrends: Auch Subsahara-Afrika könnte die Millennium Development Goals (MDGs) erreichen, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 10/2010)
- PovcalNet – das Online-Instrument zur Armutsmessung der Development Research Group der Weltbank; online: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1>
- Rippin, N. (2010): Poverty severity in a multidimensional framework: the issue of inequality between dimensions, Göttingen: Universität Göttingen (Working Paper)
- Sumner, A. (2011): Where do the poor live? An update, London: Institute of Development Studies (IDS)
- Wilkinson, R. / K. Pickett (2009): The spirit level: why greater equality makes societies stronger, New York: Bloomsbury Press



Markus Loewe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung II „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“ des DIE.

Seine Arbeitsschwerpunkte sind soziale Sicherung, Armutsbekämpfung, die Millenniumsentwicklungsziele und Privatsektorentwicklung.



Nicole Rippin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung II „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“ des DIE.

Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Armutstrends, Armutsmessung, die Mehrdimensionalität von Armut, breitenwirksames Wachstum und Bildungsstrategien.