



Analysen und Stellungnahmen 12/2019

## Der Mythos von der Unvereinbarkeit von Wachstum und Gleichheit

### Zusammenfassung

Herkömmlichen Wirtschaftsweisheiten folgend, ging man lange davon aus, dass es unmöglich ist, ein System gleichzeitig effizienter zu gestalten und auf eine größere Gleichheit der Menschen in diesem System hinzuarbeiten. Der Ökonom Robert Lucas beschrieb die Folgen dieses weitverbreiteten Axioms folgendermaßen: „Von allen Neigungen, die einer soliden Wirtschaft schaden, ist die Fokussierung auf Verteilungsfragen am weitesten verbreitet und aus meiner Sicht sogar am verheerendsten [...] Das Potenzial zur Verbesserung des Lebensstandards der Armen durch verschiedene Arten der Umverteilung der gegenwärtigen Produktion verblasst im Gegensatz zum schier unerschöpflichen Potenzial zur Produktionssteigerung.“ (Lucas, 2004)

In der Tat haben viele Wirtschaftswissenschaftler die Meinung vertreten, dass eine geringe Ungleichheit oder eine zu großzügige Verteilung von Leistungen den Anreiz schmälern könnte, hart zu arbeiten und Risiken einzugehen. Jenseits der harschen Rhetorik von Lucas lässt sich diese Prämisse sicherlich aus praktischen wie aus ethischen Erwägungen heraus kritisieren. Zumal es Forschungsergebnisse aus den letzten Jahrzehnten gibt, wonach es in vielen Fällen gar nicht um ein „Entweder-Oder“ geht.

Es gibt umfangreiches Forschungsmaterial, das belegt, dass verstärkter Wettbewerb und größere wirtschaftliche Effizienz durchaus mit staatlichen Bemühungen zur Reduzierung von Ungleichheit und Armut kompatibel sind, wie etwa aus einem Bericht der Weltbank hervorgeht (Weltbank, 2016). Konträr zu einer weiteren weit verbreiteten Annahme über staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, weist die Forschung ebenfalls darauf hin, dass solche Interventionen erfolgreich

auf die Bedürfnisse aller Länder und zu jedem beliebigen Zeitpunkt angepasst werden können. Selbst Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen können während einer Wirtschaftskrise erfolgreich wirtschaftliche Umverteilungsmaßnahmen vornehmen, die vernachlässigbare Auswirkungen auf die Effizienz haben und des Öfteren sogar positive Wirkungen entfalten. Solche Maßnahmen, die gleichzeitig auf größere Gleichheit und größere Effizienz ausgerichtet sind, umfassen zum Beispiel Programme in den Bereichen frühkindliche Entwicklung, allgemeine Gesundheitsversorgung, hochwertige Bildung, konditionierte bargeldbasierte Transfers (*cash transfers*), Investitionen in die ländliche Infrastruktur sowie eine gut konzipierte Steuerpolitik.

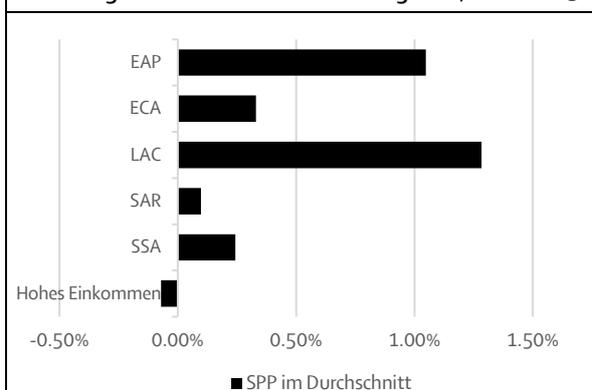
Zentrale Bedeutung kommt folgenden vier Punkten zu:

- (1) Es geht nicht um ein „Entweder-Oder“. Entscheidungsträger müssen zugunsten des Wirtschaftswachstums nicht auf Maßnahmen zur Reduzierung von Ungleichheit verzichten. Eine gute Politik kann beides erreichen.
- (2) In den letzten beiden Jahrzehnten hat die Forschung substantielle Belege dafür erbracht, welche Art von Politik *sowohl* das Wachstum fördert *als auch* Ungleichheiten reduzieren hilft.
- (3) Politik kann ungleichen Bedingungen, in die Kinder hineingeboren werden und die sich auf deren weitere Entwicklung auswirken, entgegenwirken.
- (4) In den meisten Fällen können alle Länder Maßnahmen implementieren, die *sowohl auf größere Gleichheit als auch auf mehr Wachstums* abzielen.

## Weltweite Ungleichheit

In den letzten 15 Jahren ist es vielen Entwicklungsländern gelungen, ihr Wirtschaftswachstum schnell zu steigern und dennoch inklusiv vorzugehen, also auf eine Weise, die den Armen mindestens so sehr nutzt wie den Reichen. Die Folge war eine Reduzierung von Ungleichheit. Eine Möglichkeit die Wohlstandsverteilung zu messen ist das sogenannte *shared prosperity premium* (SPP), d. h. der anteilige Einkommensgewinn der ärmsten 40 % eines Landes in Relation zum Gesamt-Einkommensgewinn. Ein hoher positiver Wert ist dabei ein Indiz dafür, dass die Armen unverhältnismäßig stark vom Wachstum profitieren. Abbildung 1 zeigt den durchschnittlichen Wert in verschiedenen Weltregionen. Obgleich mögliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern verdeckt werden, belegt die Abbildung dennoch, dass sich die Wohlstandslücke zwischen den Armen und den Durchschnittsverdienern in den Entwicklungsländern weiter geschlossen hat. Am schlechtesten schneiden die Regionen Südasiens und Subsahara-Afrika mit weltweit den meisten Armen ab. In einkommensstarken Ländern ist die Lücke sogar gewachsen. In diesen Regionen sind verstärkt Bemühungen erforderlich, um Wirtschaftswachstum inklusiver zu gestalten.

**Abb. 1: Durchschnittlicher Anteil der ärmsten 40% am Einkommensgewinn in verschiedenen Weltregionen, 2008–2013**



Quelle: Weltbank 2016. Legende: EAP: Ostasien und Pazifik; ECA: Europa und Zentralasien; LAC: Lateinamerika und die Karibik; SAR: Südasiatische Region; SSA: Subsahara-Afrika.

Um das zu erreichen, stellen wir – basierend auf Erkenntnissen von Weltbank (2016) und Cuesta et al. (2018) – sechs Politikbereiche vor, die sowohl Wachstum fördern als auch Ungleichheit abbauen. Sie folgen vier unterschiedlichen Ansätzen: der Reduzierung ungleicher Chancen bereits im frühkindlichen Alter und bei der Generierung von Einkommen; der Erweiterung von Konsummöglichkeiten für Arme und Benachteiligte; sowie der direkten Reduzierung von Einkommensungleichheit.

## Frühkindliche Entwicklung

Zu den einfachsten und wirkungsvollsten Methoden zur Reduzierung von Ungleichheit und Armut gehören Maßnahmen zur besseren frühkindlichen Entwicklung, besonders in den ersten tausend Lebenstagen, die bessere wirtschaftliche Bedingungen für das ganze weitere Leben versprechen. Eine ungleiche Humankapitalentwicklung soll verhindert werden,

ehe sie sich im späteren Leben auswachsen kann, z. B. durch frühe Förderung der physischen und kognitiven Entwicklung. Weltweit ist der Zugang zu frühkindlichen Bildungsmöglichkeiten, z. B. einem Vorschulsystem, für arme Menschen eingeschränkt. Zudem mangelt es ihnen an Zugang zu adäquater Ernährung, Gesundheitsversorgung, Trink- und Abwasser, Kinderbetreuung, einer geistig anregenden Umgebung usw. Diese Ungleichheiten sind in Entwicklungsländern sehr viel ausgeprägter als anderswo – mit dramatischen Folgen für das spätere Leben. Mögliche Ziele für eine bessere frühkindliche Entwicklung sind die Förderung stillender Mütter, eine bessere Ernährung, die Stärkung elterlicher Kompetenzen und verbesserter Zugang zu Vorschulbildung und frühkindlicher Gesundheitsversorgung. Die Maßnahmen reduzieren also Ungleichheiten in der Humankapitalentwicklung, ehe sich Ungleichheiten manifestieren, was nachweislich zu höheren Bildungsleistungen und besserem Einkommen im späteren Leben und gleich einer ganzen Reihe weiterer indirekten Wirkungen zur Verbesserung wirtschaftlicher Effizienz führte. Selbst einfachste Maßnahmen, wie Anreize für Mütter, ihr Kind im ersten Jahr ausschließlich zu stillen, können positive wirtschaftliche Auswirkungen in Höhe von 302 Milliarden US-Dollar haben – etwa 0,5 % des Brutto-Welteinkommens. Die Förderung der frühkindlichen Entwicklung ist enorm effizient bei der Reduzierung von Ungleichheit – eine Investition in die Humankapitalentwicklung, die Effizienz fördert, nicht hemmt.

## Allgemeine Gesundheitsversorgung

Zwar hatten Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen Ende des 20. Jahrhunderts große Erfolge bei Krankheitsbekämpfung, niedrigeren Sterblichkeitsraten und höherer Lebenserwartung. Dennoch bestehen weiterhin große Unterschiede innerhalb dieser Länder. Arme jedes Alters haben sehr viel höhere Krankheits- und Sterblichkeitsraten, die auf einen dauerhaften Ausschluss von Gesundheits- und Fürsorgesystemen zurückgehen. Solche Ungleichheiten sind nicht nur zutiefst ungerecht, sondern ökonomisch auch ineffizient, da sie das Humankapital eines Landes vergeuden. Für Arme kann ein allgemeiner Zugang zu einer guten Gesundheitsversorgung die Situation im frühen Kindesalter verbessern, Schulbesuch und Bildung ermöglichen sowie zu höherer Produktivität und Einkommen führen. Die Vorteile sind noch weitreichender: Gesundere und gleichere Gesellschaften profitieren von sozialem Zusammenhalt, Innovationsfähigkeit und Wirtschaftswachstum. Große Fortschritte können erzielt werden, indem mehr in bestehende Gesundheitssysteme und deren Ausweitung investiert wird. Solche Systeme sollten eine angemessene Qualität von Dienstleistungen mit einer sinnvollen Reichweite bereitstellen und in der Lage sein, auf erhöhten Bedarf bei Schocks und Krisen zu reagieren. Mit ihren umfassenden und breit gefächerten positiven Auswirkungen gehört die Bereitstellung einer allgemeinen Gesundheitsversorgung zu den vielversprechendsten und gerechtesten Strategien zur Reduzierung von Ungleichheit.

## Hochwertige Bildung

Bereits seit über 20 Jahren ist die internationale Gemeinschaft bestrebt, einen allgemeinen Zugang zu hochwertiger

Bildung zu gewährleisten (Millenniums-Entwicklungsziele, MDGs, und Nachhaltige Entwicklungsziele, SDGs), doch es bleibt viel zu tun. Obgleich mittlerweile viele Millionen Kinder mehr als vor wenigen Jahren eine Schule besuchen, gehen Kinder von armen Familien weiterhin nur sehr selten zur Schule, sind daher oft Analphabeten und haben ein geringeres Bildungsniveau. Dieses Gefälle verschärft die Ungleichheit und schreibt die Armut innerhalb von Familien fort. Die Überwindung von Lernunterschieden und höherwertige Bildung sind ein zweiter Kernbereich. Studien belegen, dass ein durchschnittlich höherer Wissensstand mit einem höheren BIP-Wachstum pro Kopf einhergeht. Gebildete Landwirte und Unternehmer sind besser in der Lage, neue Technologien und Techniken zu übernehmen und einzusetzen, während Eltern mit höherem Bildungsstand einen besseren Gesundheitszustand und einen effizienteren Umgang mit ökonomischen Krisen haben. Angesichts der offensichtlichen Vorteile guter Bildung ist das Wissensgefälle zwischen Arm und Reich in einigen Ländern inakzeptabel groß; der im Rahmen von Tests ermittelte Wissensstand bei den Wohlhabenden ist um bis zu 50 Prozent höher. Obwohl der Fokus hier auf den Armen weltweit liegt, darf nicht ignoriert werden, dass Frauen und ländliche Gemeinschaften unverhältnismäßig stark unter fehlendem Zugang zu hochwertiger Bildung leiden. Anreize für Studierende und/oder Lehrende können nachgewiesenermaßen Immatrikulationszahlen, Qualität der Lehre und Lernergebnisse verbessern. Finanzielle Anreize für ärmere Studierende sowie für stärkeres Engagement von Lehrenden sind zwei besonders eindruckliche Beispiele. Aufgrund ihrer direkten Auswirkungen auf die Humankapitalentwicklung fördern Maßnahmen für einen besseren Bildungszugang und Lernergebnisse Gleichheit und Effizienz.

### Bargeldbasierte Transfers (*cash transfers*)

*Conditional Cash Transfer* (CCT)-Programme erfreuen sich einer gewissen Beliebtheit in Entwicklungsländern, da sie – bei einer durchdachten Vorgehensweise – nicht nur Einkommen ergänzen, sondern auch im Sinne der Effizienz positive Verhaltensmuster fördern, etwa Nutzung der Gesundheitsversorgung oder Schulbesuch. Das *Oportunidades/Propensa*-Programm in Mexiko, die *Bolsa Familia* in Brasilien oder Stipendien für Sekundarschülerinnen in Bangladesch sind Beispiele unter vielen. Die Praxis hat gezeigt, dass selbst bedingungslose Bargeldtransfers (*unconditional cash transfers*) in bestimmten Kontexten ebenso positive Effekte haben können. Tatsächlich machen sehr viele Länder in Subsahara-Afrika wirkungsvoll von solchen bedingungslosen *cash transfers* Gebrauch. In Ländern, in denen Dienstleistungsbereitstellung und/oder Transferzahlungen nicht zielgenau möglich sind, können bedingungslose *cash transfers* erfolgreicher sein als solche, die an bestimmte Bedingungen gebunden sind. *Cash transfers* verbessern die Schulbesuchsquote, die Schulleistungen, Ernährung, Gesundheit und vieles mehr. Wenn solche Leistungen gezielt Frauen zur Verfügung gestellt werden, können sie auch für mehr Geschlechtergerechtigkeit sorgen.

Wichtig ist zu betonen, dass die oft befürchteten Begleitscheinungen von *cash transfers*, wie weniger Arbeitsangebot,

höherer Alkohol- und Tabakkonsum, steigende Geburtenraten usw. im Allgemeinen nicht zu beobachten waren. Ganz im Gegenteil waren viele wirksame positive Nebeneffekte erkennbar, von mehr Investitionen bis hin zu vielfältigerer Ernährungsweise. Tatsächlich sind *cash transfers* die am häufigsten eingesetzte und am gründlichsten erprobte der hier vorgestellten Maßnahmen. Doch sie sind auch mit großen Schwierigkeiten verbunden, etwa weil Zielgruppen oft nicht effizient bedient werden können oder die Programme kontinuierlich evaluiert und angepasst werden müssen. Dessen ungeachtet können sie Armut und Ungleichheit auf eindruckliche Weise verringern.

### Investitionen in die ländliche Infrastruktur

Ein inakzeptabel großer Teil der ländlichen Bevölkerung weltweit hat weiterhin keinen oder nur unzureichenden Zugang zu moderner Infrastruktur wie befestigten Straßen oder Elektrizität. Ein Drittel der ländlichen Weltbevölkerung (eine Milliarde Menschen) lebt noch immer mehr als zwei Kilometer von der nächsten asphaltierten Straße entfernt. Eine Milliarde Menschen hat weiterhin keinen Zugang zu Elektrizität. Bezogen auf Transport- und Geschäftsmöglichkeiten stellt dieser Mangel an grundlegender moderner Infrastruktur ein ernsthaftes Hindernis für die Betroffenen und für die mögliche Produktivität der Kommunen dar. Bekanntermaßen kann der Straßenbau in ländlichen Gebieten Transportkosten und Fahrtzeiten erheblich senken. Dadurch können Arbeitskräfte für andere Märkte bereitgestellt und Kreditvergaben durch steigende Grundstückswerte und die damit verfügbaren Sicherheiten erleichtert werden. Insgesamt sinken damit die Kosten für ländliche Produzenten und Beschränkungen für Unternehmer, was wirtschaftliche Chancen eröffnet. Zu den größten Nutznießern einer besseren Infrastruktur gehören Frauen, die von Mobilitätsbarrieren häufig noch stärker betroffen sind als Männer. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Bereitstellung von Elektrizität zu einem größeren Arbeitsangebot sowie zu mehr formaler Beschäftigung führt. Die Maßnahmen können helfen, Hindernisse bei der Gründung von Kleinunternehmen zu beseitigen und Einschulungs- und Schulbesuchsquoten zu erhöhen. Die hohen Anbindungskosten für weit entfernte ländliche Gemeinden führen allerdings zu einem Zielkonflikt zwischen der finanziellen Rentabilität solcher Projekte und dem Erreichen der Bedürftigsten. Auch wirtschaftlichere dezentrale Energiesysteme auf Grundlage erneuerbarer Energien könnten diesen Konflikt entschärfen und gleichzeitig lokal neue Einkommensquellen schaffen.

### Besteuerung

Steuerpolitik gehört zu den wirksamsten Mitteln zum Abbau von Ungleichheit. Da viele Programme und Maßnahmen, die Chancengleichheit fördern, steuerfinanziert sind, könnten entsprechende Steuern ihre Kostenverteilung teils günstig beeinflussen. Progressive Steuersysteme (mit größerer Steuerlast bei höheren als bei niedrigen Einkommen) haben die unmittelbarste Ungleichheit reduzierende Wirkung. Doch sie haben ihren Preis, denn höhere Steuersätze gehen zulasten der Profite und Einnahmen der Wohlhabenden, was deren Anreize für zusätzliche Investitionen schmälern kann. Doch das enorme Po-

tenzial von Steuern zur Schaffung einer inklusiven und prosperierenden Gesellschaft darf nicht außer Acht gelassen werden. Denn während progressive Steuern tatsächlich zulasten der Investitionsbereitschaft gehen könnten, kann eine Steuerpolitik zugunsten der Armen potenziell die wirtschaftliche Aktivität von Geringverdienern ankurbeln. Letztlich könnte die kumulative Investitionstätigkeit armer Haushalte zu zusätzlichem Wachstum führen, das die Verluste aus ausbleibenden Investitionen reicher Haushalte oder Unternehmen aufwiegt.

Dass gut gestaltete Steuer- und Transfersysteme Ungleichheit reduzieren können, lässt sich in manchen EU-Ländern beobachten, wo eine Senkung von durchschnittlich 20 Punkten auf dem Gini-Index auf solche Systeme zurückgeführt werden kann. Dass es vielen einkommensschwachen Ländern nicht gelingt, eine progressive Besteuerung effektiv einzusetzen, ist zwar bedauernd, aber nicht zwangsläufig. Zum Abbau von Ungleichheit durch Besteuerung gibt es zahllose Forschungsbelege, wonach effektive Steuersysteme das Wirtschaftswachstum nicht beeinträchtigen.

### Schlussfolgerungen

Eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen (wie die hier genannten, die nachgewiesenermaßen Ungleichheit direkt oder indirekt reduzieren können) kann Einkommensverteilung und wirtschaftliche Effizienz harmonisieren. Entgegen manchen einflussreichen ökonomischen Denkern, wie Robert Lucas an der University of Chicago, lässt sich klar zeigen, dass ein Fokus auf Verteilungsfragen kein „Gift“ für eine gesunde Wirtschaft sein muss. Tatsächlich scheint laut zahlreicher fundierter Studien das Gegenteil richtig zu sein: Ungleichheit kann durch Maßnahmen reduziert werden, die durch Direkttransfers, Anreize zur Verhaltensänderung sowie Priorisierung von Nutzen und Teilhabe ärmerer Bevölkerungen eine Umverteilung vornehmen, während zugleich wirtschaftliche Effizienz, Erwerbsbeteiligung und (durch eine Erweiterung individueller Möglichkeiten) persönliche Freiheiten steigen. Letztlich

sind derlei Maßnahmen ein wichtiger Teilaspekt der idealen Umstände zur Förderung von Wirtschaftswachstum.

Weitaus bedeutender als der vermeintliche Widerspruch zwischen Gleichheit und Effizienz sind die Risiken, die aus einer schlechten Umsetzung solcher Maßnahmen resultieren. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen entscheidet daher über Erfolg oder Misserfolg bezüglich bestimmter Projektziele. Obgleich es bereits unzählige Orientierungsbeispiele für Maßnahmen und Pilotprogramme gibt, bedarf es noch fundierter Informationen zu ihren Auswirkungen, um sie zukünftig noch erfolgreicher umsetzen zu können.

Hieraus ergeben sich vier politische Schlüsselerkenntnisse: (1) Wirtschaftswachstum und die Reduzierung von Ungleichheit schließen sich nicht aus; (2) es liegen substantielle Forschungsbelege vor, wonach beides zugleich erreichbar ist; (3) ob bestimmte Maßnahmen erfolgreich diese Brücke schlagen können, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab; (4) Forschungsergebnisse zeigen, dass es politische Optionen zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit gibt, für alle Länder und Situationen.

Die vorliegenden Forschungserkenntnisse zeigen, dass es keine Gründe gibt, bestimmte der hier aufgeführten Maßnahmen nicht zu verfolgen. Der Umstand, dass oft Eliten darüber entscheiden, welche Projekte umgesetzt werden (*elite capture*), ist eine der schwerwiegendsten Ursachen und Folgen hoher Ungleichheit. Daher ist mit Widerstand gegen Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheit zu rechnen. Folglich erfordert eine belastbare Verpflichtung zur weltweiten Reduzierung von Armut und Ungleichheit gemäß den international vereinbarten Nachhaltigen Entwicklungszielen für 2030 politischen Willen und Entschlossenheit, diese Maßnahmen einzuführen und selbst gegen mögliche Widerstände mächtiger Akteure beizubehalten. Geberinstitutionen, Regierungen sowie internationale Akteure sind gut beraten, eine solche Politik zu priorisieren, die erwiesenermaßen zu Wirtschaftswachstum und einer besseren Wohlstandsverteilung führt.

### Literatur

Cuesta, J., Negre, M., Revenga, A., & Schmidt, M. (2018). Tackling income inequality: What works and why? *Journal of Income Distribution* 26(1), 1–48.  
Lucas, R. E. (2004). The industrial revolution: Past and future. In *2003 Annual Report of the Federal Reserve Bank of Minneapolis* (pp. 5–20).  
Weltbank. (2016). *Poverty and shared prosperity 2016: Taking on inequality*. Washington, DC: Autor. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3. Lizenz: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

#### Mario Negre

##### Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)

#### José Cuesta

##### Senior Economist

„Poverty and Equity  
Global Practice“  
Weltbank

#### Ana Revenga

##### Senior Fellow

Brookings Institution  
Assoziierte Wissenschaftlerin  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)

#### Prescott J. Morley

##### MA Student

Philosophische Fakultät und  
Fachbereich Theologie  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg

DOI: 10.23661/as12.2019

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE\_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.