

Ziel 1



Armut beenden

Oberstes Ziel in der Agenda 2030 ist die Bekämpfung der Armut. Dabei geht es zum einen um die Überwindung extremer Armut (SDG 1.1), zum anderen um die Halbierung des Anteils der Männer, Frauen und Kinder, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben (SDG 1.2). Damit betrifft dieses Ziel auch die soziale Lage reicher Länder wie Deutschland. Auf globaler Ebene weist der Trend zur Halbzeit in die falsche Richtung. Wenn nicht politisch gegengesteuert wird, werden 2030 noch mindestens 574 Millionen Menschen in extremer Armut leben. Und auch in Deutschland ist derzeit (2022) noch jede*r Fünfte von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.¹ Die in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele sind hier völlig unzureichend.

Armut ist nicht nur Einkommensarmut

In SDG 1 wird Armut zunächst als Einkommensarmut verstanden. Das Maß extremer Armut wird nach der Methodik der Weltbank definiert als der Anteil der Menschen, die mit weniger als 2,15 US-Dollar pro Tag auskommen müssen.² Dieser Schwellenwert basiert auf dem Durchschnitt der Armutsgrenzen der 28 ärmsten Länder der Welt und ist selbst für viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas viel zu niedrig angesetzt. Zu den schärfsten Kritikern der Weltbankmethodik gehört Philip Alston, bis 2020 UN-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte. Er spricht in seinem Bericht 2020 mit Blick auf den damaligen 1,90 US-Dollar-Schwellenwert von einem skandalösen Mangel an Ehrgeiz („A scandalous lack of ambition“).³

Diese Armutsgrenze kann allenfalls die Schwelle des Überlebens markieren, nicht aber die Schwelle zum „angemessenen Lebensstandard“, wie er

1 https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefahrdung/_inhalt.html

2 In der Agenda 2030 ist der Wert ursprünglich noch mit 1,25 US-Dollar angegeben, aber die Weltbank selbst hielt diesen Schwellenwert für zu niedrig und erhöhte ihn bereits 2015 auf 1,90 US-Dollar. Im Herbst 2022 wurde der Wert an die Kaufkraftparitäten des Jahres 2017 angepasst und auf 2,15 US-Dollar erhöht, vgl. Filmer et al. (2022).

3 UN Human Rights Council (2020), Pkt. 11f.

als Recht in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allen Menschen zugestanden wird. Die Weltbank selbst hat auf die Kritik reagiert und 2017 zusätzliche Armutsgrenzen eingeführt – ausdrücklich nur als Ergänzung, nicht als Ersatz des Schwellenwerts extremer Armut.⁴ Sie liegen bei 3,65 US-Dollar bzw. 6,85 US-Dollar.⁵

Wollen die Regierungen dem Ziel tatsächlich gerecht werden, Armut „in all ihren Dimensionen“ zu reduzieren, dürfen sie Armut nicht allein als Einkommensarmut begreifen und messen. Armut spiegelt sich zum Beispiel auch im fehlenden Zugang zu Bildung, Kultur und sozialer Teilhabe wider. Geprägt hat die breitere Armutdefinition unter anderem der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen, der Armut als Entbehrung grundlegender Lebenschancen versteht, und nicht nur als geringes Einkommen.

In diesem Sinne spiegelt sich ein multidimensionales Armutverständnis auch in den SDGs wider. Entsprechend müssen aber auch bei der Fortschrittmessung multidimensionale Armutsmäße angewendet werden. In den letzten Jahren wurden dazu verschiedene Vorschläge vorgelegt, so zum Beispiel der Multidimensionale Armutindex (*Multidimensional Poverty Index*, MPI) der Oxford Poverty & Human Development Initiative.⁶ Im Rahmen dieser Initiative wurde eine ausgefeilte Methodik zur Messung der Fortschritte bei SDG 1.2 entwickelt.⁷

Abwärtstrend durch Pandemie und den Ukrainekrieg gestoppt

Legt man die Schwellenwerte der Weltbank zugrunde, hat sich die weltweite Armut in den letzten drei Jahrzehnten deutlich verringert. Die Zahl der extrem Armen ist demnach von 1,9962 Milliarden (1991) auf 648,1 Millionen (2019) gesunken (s. Abbildung 1.1). Auch die Zahl der Menschen, die von weniger als 6,85 US-Dollar am Tag leben müssen, ist zurückgegangen, allerdings lediglich von 4,045 Milliarden (dem historischen Höchststand 2003) auf 3,59 Milliarden (2019). Damit haben bereits vor der COVID-19-Pandemie noch mindestens 46 Prozent der Weltbevölkerung in Einkommensarmut gelebt.⁸

Infolge der Pandemie hat sich der Trend umgekehrt. Allein im Jahr 2020 ist die Zahl derjenigen, die in extremer Armut leben, um 71 Millionen Menschen angestiegen.⁹ Damit war 2020 das Jahr mit den stärksten

4 <https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty#2>

5 Vgl. Filmer et al. (2022).

6 www.ophi.org.uk

7 <https://ophi.org.uk/policy/multidimensional-measures-in-the-sustainable-development-goals-poverty-and-gross-national-happiness/>

8 <https://pip.worldbank.org/home>

9 World Bank (2022), S. 50–53.

Rückschritten im Kampf gegen die Armut seit 1990, vermutlich sogar seit dem zweiten Weltkrieg.¹⁰

Betroffen waren und sind vor allem Tagelöhner, Landarbeiter*innen und Beschäftigte in kleinen und mittleren Betrieben des informellen Sektors. Ihnen wurde durch die weltweiten Lockdown-Maßnahmen von einem Tag auf den anderen die Existenzgrundlage entzogen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass die Coronakrise weltweit rund 1,6 Milliarden Arbeiter*innen im informellen Sektor erfasst hat. Besonders fatal wirkte sich die Pandemie in Ländern aus, die nicht über ein funktionierendes System sozialer Sicherung verfügen.

Zwar konnte bis 2022 der Anteil der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenzen leben, vermutlich vorübergehend leicht gesenkt werden – die Weltbank spricht von einer Reduktion der extremen Armut im Jahr 2021 um 0,5 Prozentpunkte auf 8,8 Prozent.¹¹ Die Erholung verläuft allerdings schleppend und droht aufgrund der Folge des Ukrainekriegs ganz zum Erliegen zu kommen.

Die Weltbank schätzt, dass durch die kombinierten Effekte der Pandemie und des Kriegs zwischen 75 und 95 Millionen mehr Menschen im Jahr 2022 in extremer Armut leben, als dies ohne die beiden Faktoren zu erwarten gewesen wäre.¹² Oxfam (2022) rechnet mit einer deutlich höheren Zahl von Menschen, die 2022 von extremer Armut betroffen waren (860 Millionen insgesamt bzw. 263 Millionen mehr als erwartet).¹³

Die Aussichten, die extreme Armut bis 2030 weltweit zu beseitigen und damit SDG 1.1 zu erreichen, waren schon vor Pandemie und Krieg schlecht.¹⁴ Die neuen Prognosen gehen davon aus, dass 2030 noch immer sieben Prozent der Weltbevölkerung (574 Millionen Menschen) unterhalb der Schwelle extremer Armut leben werden. Zudem bestehen große Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen der gegenwärtigen Krisen, die die Perspektiven weiter verschlechtern könnten.¹⁵

Jede*r Fünfte in Deutschland von Armut bedroht

Auch in Deutschland hat sich die Armutssituation seit 2015 nicht substantiell verbessert. 2022 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamts 20,9 Prozent der Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung

10 Ebd., S. 50.

11 Ebd., S. 52.

12 Mahler et al. (2022)

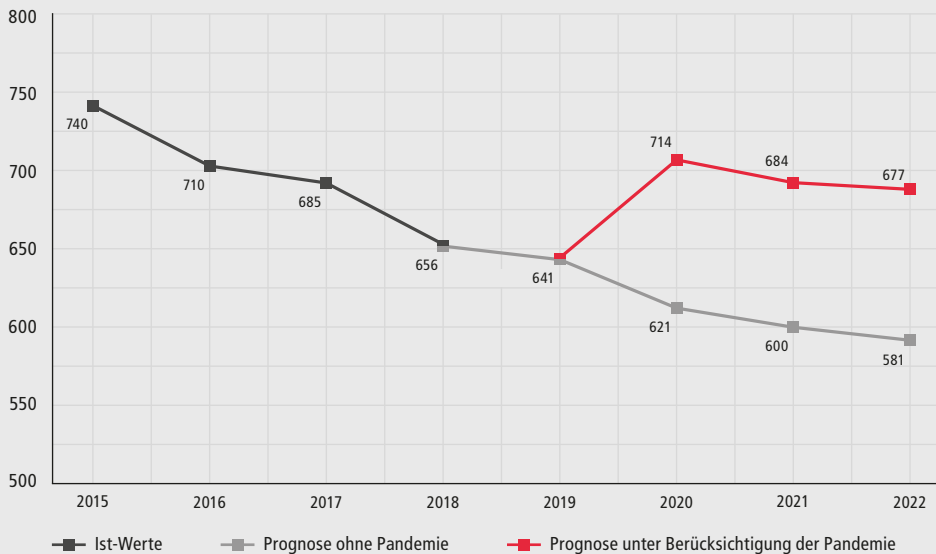
13 Oxfam (2022), S. 5.

14 Schätzungen der Weltbank errechneten für 2030 ohne die Pandemie und den Krieg eine Zahl von 551 Millionen Menschen in extremer Armut, was 6,5 Prozent der Weltbevölkerung entsprechen hätte, vgl. World Bank (2022), S. 57.

15 World Bank (2022), S. 58.

Abbildung 1.1

Extreme Armut weltweit (in Millionen)



Quelle: Weltbank (<https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>)

bedroht.¹⁶ Armut oder soziale Ausgrenzung sind gemäß EU-Definition dann gegeben, wenn eines oder mehrere der drei Kriterien „Armutgefährdung“, „erhebliche materielle und soziale Entbehrung“ und „Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung“ vorliegen.¹⁷

14,7 Prozent der Bevölkerung gelten als relativ arm bzw. armutsgefährdet (2022).¹⁸ Frauen sind mit 15,4 Prozent häufiger armutsgefährdet als Männer (13,9 Prozent). Auch von Altersarmut sind Frauen (20,3 Prozent) deutlich stärker betroffen als Männer (15,9 Prozent), wobei der Anteil der armutsgefährdeten Rentner*innen insgesamt tendenziell gestiegen

16 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/eurostat-armut-sozialeausgrenzung-mz-silc.html>

17 Zur Methodik der Armutsmessung von EU und Statistischem Bundesamt s. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/_inhalt.html#sprg646908

18 Nach den Worten des Statistischen Bundesamtes ist die Armutgefährdungsquote „ein Kernindikator zur Messung relativer Einkommensarmut. Sie gibt an, wie hoch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung ist. Entsprechend dem EU-weit harmonisierten Standard ist die Armutgefährdungsquote definiert als der Anteil der Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Median des Nettoäquivalenzeinkommens der Bevölkerung beträgt.“ (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/armutsgefaehrungsquote.html>)

ist. Noch höher war die Armutsgefährdungsquote bei Arbeitslosen mit 42,6 Prozent.

Auch in Deutschland hat sich das Verständnis von „Armut“ in den letzten Jahren weiterentwickelt. Die Bundesregierung hat sowohl in ihrem Armuts- und Reichtumsbericht als auch in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie einen Indikator zur materiellen Entbehrung bzw. Deprivation aufgenommen. Der Indikator misst, inwieweit sich Personen als üblich geltende Güter und Aktivitäten nicht leisten können. Personen gelten dann als „materiell depriviert“, wenn sie Entbehrungen in mindestens drei der folgenden neun Bereiche erfahren:¹⁹

1. Finanzielles Problem, die Miete, Hypotheken oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen.
2. Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können.
3. Finanzielles Problem, unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können.
4. Finanzielles Problem, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit essen zu können.
5. Finanzielles Problem, jährlich eine Woche Urlaub woanders als zu Hause zu verbringen.
6. Fehlen eines PKW im Haushalt aus finanziellen Gründen.
7. Fehlen einer Waschmaschine im Haushalt aus finanziellen Gründen.
8. Fehlen eines Farbfernsehgeräts im Haushalt aus finanziellen Gründen.
9. Fehlen eines Telefons im Haushalt aus finanziellen Gründen.

2020 lag der Anteil der Menschen in Deutschland, die von materieller Entbehrung betroffen waren, bei 13,4 Prozent – und damit knapp über dem Wert für die EU-Bevölkerung.²⁰

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hatte die Bundesregierung bisher lediglich das Ziel formuliert, dass der Wert für Deutschland unter dem Niveau der EU liegen solle. Diese Zielvorgabe ist weit weniger ambitioniert als in SDG 1.2 vorgesehen. Dort haben sich die Regierungen verpflichtet, den Anteil der Männer, Frauen und Kinder, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, bis 2030 **zu halbieren**. Die Bundesregierung müsste das bei der Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie entsprechend berücksichtigen.

19 Statistisches Bundesamt (2023), S. 19.

20 Ebd.

Soziale Sicherungssysteme zur Verhinderung von Armut

Eine zentrale Zielvorgabe nicht nur zur Überwindung, sondern auch zur Verhinderung von Armut ist die Einführung und der Ausbau sozialer Sicherungssysteme (SDG 1.3). Der Zugang zu sozialer Sicherung ist nicht nur ein politisches Ziel, sondern auch ein Menschenrecht (Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 26 der Kinderrechtskonvention). Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat vor diesem Hintergrund das Konzept einer sozialen Grundsicherung (*Social Protection Floor*) entwickelt, das aus folgenden vier Komponenten besteht:²¹

- » Universeller Zugang zu öffentlicher Gesundheitsversorgung für Alle.
- » Garantierte staatliche Mindestzuwendungen für jedes Kind.
- » Universelle staatliche Grundrente für alte Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- » Garantierte staatliche Unterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte, die in Armut leben.

Bis zum Jahr 2020 hatten nur 46,9 Prozent der Weltbevölkerung Zugang zu wenigstens einer dieser Komponenten sozialer Grundsicherung.²² 53,1 Prozent, und damit 4,1 Milliarden Menschen, mussten ohne jegliche soziale Absicherung auskommen. In Afrika waren es sogar 82,6 Prozent der Bevölkerung.

Ein Grund dafür ist das Fehlen öffentlicher Finanzmittel, vor allem in den ärmeren Ländern. Während in den Ländern mit hohem Einkommen im Durchschnitt 16,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für soziale Sicherung ausgegeben wird, sind es in den Ländern mit niedrigem Einkommen gerade einmal 1,1 Prozent.²³ Als Konsequenz daraus machen sich über 200 zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften dafür stark, einen **Globalen Fonds für soziale Sicherheit** einzurichten.²⁴ Er soll vor allem einkommensschwache Länder bei der Erweiterung und Verbesserung ihrer sozialen Sicherungssysteme unterstützen. Einer der aktiven Unterstützer dieser Initiative ist der UN-Generalsekretär, der den Vorschlag 2021 in seinen Report *Our Common Agenda* aufgenommen hat.²⁵

21 Vgl. dazu auch den World Social Protection Report 2020-2022 der ILO (2021), S. 35.

22 Ebd. S. 19

23 Ebd.

24 <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/civil-society-call/civil-society-call-for-a-global-fund-for-social-protection/>

25 UN Secretary-General (2021)

Kontraproduktiv sind in dieser Situation, in der viele Länder mit schrumpfenden Staatseinnahmen konfrontiert sind oder sogar vor einer akuten Schuldenkrise stehen, Forderungen, die Auszahlung von Krediten an den Rückbau von sozialstaatlichen Leistungen zu koppeln. Nach Angaben von Oxfam wurde in 120 Ländern die Kreditvergabe von Einsparungen im Sozialbereich abhängig gemacht. Der Internationale Währungsfonds (IWF) forderte bei 85 Prozent der während der COVID-19-Pandemie bewilligten Kredite solche Kürzungen²⁶ – mit potenziell gravierenden Auswirkungen auf die vulnerabelsten Teile der Bevölkerung.²⁷ Weltweit ist eine Renaissance der Austeritätspolitik zu befürchten. 143 Länder hatten für das Jahr 2023 Einschnitte in den öffentlichen Haushalten geplant.²⁸ Aber diese Politik ist nicht alternativlos: Bereits im Jahr 2020 haben über 500 Organisationen und Wissenschaftler*innen aus 87 Ländern den IWF und Finanzministerien weltweit dazu aufgefordert, die Austeritätspolitik zu beenden und stattdessen Politikmaßnahmen zu unterstützen, die Exklusion und Ungerechtigkeit adressieren.²⁹ Dieses Projekt wurde 2022 in die *End Austerity*-Kampagne überführt.³⁰ Sie benennt zahlreiche Alternativen zur rigiden Sparpolitik, darunter eine höhere Besteuerung von Vermögenden und Großkonzernen, die Einführung von Digital- und Übergewinnsteuern, Schuldenschnitte, eine bessere Verfolgung von Steuerhinterziehung und eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben hin zu mehr Investitionen in den sozialen Bereich. Außerdem fordert die Initiative mehr Transparenz und verbesserte Partizipationsmöglichkeiten für Bürger*innen bei der Entscheidungsfindung.

26 Oxfam (2022), S. 10 und Oxfam (2021), S. 3.

27 Vgl. Ortiz/Cummins (2022), S. 27–30.

28 Ebd., S. 6–9.

29 <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2020/10/statement-against-IMF-austerity-English-2.pdf>

30 <https://endausterity.org/>