

## Ziel 1



## Armut beenden

### Ziel 1

#### Armut in allen ihren Formen und überall beenden

- 1.1 Bis 2030 die extreme Armut – gegenwärtig definiert als der Anteil der Menschen, die mit weniger als 1,25 Dollar pro Tag auskommen müssen – für alle Menschen überall auf der Welt beseitigen
  - 1.2 Bis 2030 den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte senken
  - 1.3 Den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umsetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen erreichen
  - 1.4 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Männer und Frauen, insbesondere die Armen und Schwachen, die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu grundlegenden Diensten, Grundeigentum und Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstigen Vermögensformen, Erbschaften, natürlichen Ressourcen, geeigneten neuen Technologien und Finanzdienstleistungen einschließlich Mikrofinanzierung haben
  - 1.5 Bis 2030 die Widerstandsfähigkeit der Armen und der Menschen in prekären Situationen erhöhen und ihre Exposition und Anfälligkeit gegenüber klimabedingten Extremereignissen und anderen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks und Katastrophen verringern
- 
- 1.a Eine erhebliche Mobilisierung von Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen gewährleisten, einschließlich durch verbesserte Entwicklungszusammenarbeit, um den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern ausreichende und berechenbare Mittel für die Umsetzung von Programmen und Politiken zur Beendigung der Armut in all ihren Dimensionen beizustellen
  - 1.b Auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene solide politische Rahmen auf der Grundlage armutsorientierter und geschlechtersensibler Entwicklungsstrategien schaffen, um beschleunigte Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung der Armut zu unterstützen

Oberstes Ziel in der Agenda 2030 ist die Bekämpfung der Armut. Die Regierungen bezeichneten bereits im ersten Absatz der Agenda „die Beseitigung der Armut in allen ihren Formen und Dimensionen, einschließlich der extremen Armut“ als „die größte globale Herausforderung und eine unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung.“<sup>100</sup>

SDG 1 ist dabei in zweifacher Weise bemerkenswert: Zum einen begnügen sich die Regierungen nicht mit der Halbierung des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben, wie sie es noch mit den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) taten, sondern sie streben die vollständige Überwindung extremer Armut an. Zum anderen haben sie nicht nur die Armut in den Ländern des globalen Südens im Blick, sondern die Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition. Damit ist dieses Ziel auch für reiche Länder wie Deutschland relevant.

### Umstrittenes Armutsmaß

Das Maß extremer Einkommensarmut ist allerdings heftig umstritten. In der SDG-Liste wird extreme Armut nach der Methodik der Weltbank definiert als der Anteil der Menschen, die mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag auskommen müssen.<sup>101</sup> Dieser Schwellenwert basiert auf dem Durchschnitt der Armutsgrenzen von 15 der ärmsten Länder der Welt<sup>102</sup> 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-Sonderberichtersteller für extreme Armut und Menschenrechte. Er spricht in seinem Bericht 2020 mit Blick auf den 1,90 US-Dollar-Schwellenwert von einem skandalösen Mangel an Ehrgeiz („A scandalous lack of ambition“) und stellt fest:

„The line is set so low and arbitrarily as to guarantee a positive result and to enable the United Nations, the World Bank, and many commentators to proclaim a Pyrrhic victory.“<sup>103</sup>

Als Alternativen nennt Alston die Vorschläge von Wissenschaftler\*innen für rechtebasierte bzw. ethische Armutsgrenzen, die zwischen 1,5- und 4,2-mal höher liegen als der Weltbankwert. Es wäre in der Tat abwegig zu glauben, die Armut wäre überwunden, wenn alle Menschen über ein Pro-Kopf-Einkommen von mindestens 1,91 US-Dollar pro Tag verfügen.

---

100 UN (2015b), Präambel.

101 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 nur eine Woche nach Verabschiedung der Agenda 2030 auf 1,90 US-Dollar, vgl. Ferreira et al. (2015).

102 Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mosambik, Nepal, Niger, Ruanda, Sierra Leone, Tadschikistan, Tansania, Tschad und Uganda; vgl. Cruz et al. (2015), S. 10.

103 UN Human Rights Council (2020), Pkt. 11.

Diese Armutsgrenze kann allenfalls die Schwelle des Überlebens markieren, nicht aber die Schwelle zum „angemessenen Lebensstandard“, wie er als Recht in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allen Menschen zugestanden wird. Die Weltbank selbst hat auf die Kritik reagiert und 2017 als zusätzliche Armutsgrenzen 3,20 US-Dollar und 5,50 US-Dollar eingeführt – ausdrücklich nur als Ergänzung, nicht als Ersatz des Schwellenwerts extremer Armut.<sup>104</sup>

### Trend durch COVID-19 gestoppt

Legt man die drei Schwellenwerte der Weltbank zugrunde, hat sich die weltweite Armut in den letzten drei Jahrzehnten deutlich verringert. Die Zahl der extrem Armen ist demnach von 1,912 Milliarden (1990) auf 689 Millionen (2017) gesunken (s. Abbildung 1.1). Auch die Zahl der Menschen, die von weniger als 5,50 US-Dollar am Tag leben müssen, ist zurückgegangen, allerdings lediglich von 4,045 Milliarden (dem historischen Höchststand 1999) auf 3,271 Milliarden (2017). Damit haben bereits vor der Corona-Pandemie noch mindestens 43 Prozent der Weltbevölkerung in Einkommensarmut gelebt.

Infolge von COVID-19 hat sich die Lage massiv verschlechtert. Die Zahl der Armen wird infolge der Coronakrise zum ersten Mal seit Jahren wieder wachsen. Betroffen 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 Krise weltweit rund 1,6 Milliarden Arbeiter\*innen im informellen Sektor erfasst hat. Besonders fatal ist das in Ländern, die nicht über ein funktionierendes System sozialer Sicherung verfügen. Nach ILO-Angaben leben dort 73 Prozent der Weltbevölkerung.<sup>105</sup>

In welchem Ausmaß die Zahl der Armen infolge der weltwirtschaftlichen Rezession wachsen wird, kann derzeit (Stand: November 2020) nur grob geschätzt werden. Nach Kalkulationen der Weltbank könnte allein die Zahl der Menschen, die in extreme Armut abstürzen, bis 2021 um **150 Millionen** steigen.<sup>106</sup>

Weltbankmitarbeiter\*innen schätzen, dass die Zahl der Menschen, die von weniger als 5,50 US-Dollar pro Tag leben müssen, allein im Jahr 2020 um mindestens **177 Millionen** anwachsen wird – das ist mehr als das Doppelte der Bevölkerungszahl Deutschlands.<sup>107</sup>

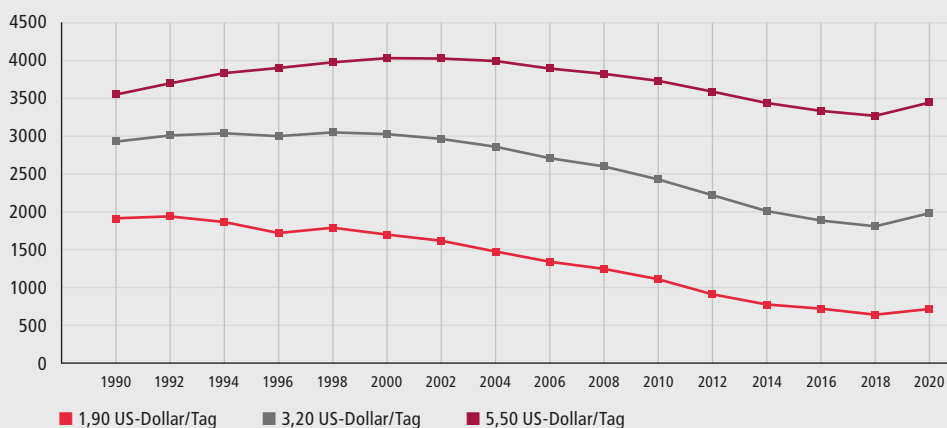
---

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

105 <https://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang--en/index.htm>

106 Vgl. World Bank (2020), S. 21.

107 Vgl. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>

**Abbildung 1.1****Weltweite Zahl der Menschen in Armut (in Millionen)**

Quellen: PovcalNet; für die Zahlen ab 2018 Prognosen: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>

**Armut in Deutschland**

Die Agenda 2030 trägt der Kritik an dem Maß extremer Armut Rechnung, indem sie als zusätzliche Zielvorgabe (1.2) definiert, den Anteil der Männer, Frauen und Kinder mindestens zu halbieren, die nach der jeweiligen nationalen Definition in Armut leben. Zwar ist das Ziel der Halbierung weniger ambitioniert, als es das Oberziel vorgibt, Armut in allen ihren Formen und überall zu beenden. Dennoch stellt diese Zielvorgabe auch die reichen Länder, und damit auch die deutsche Politik, vor erhebliche Herausforderungen.

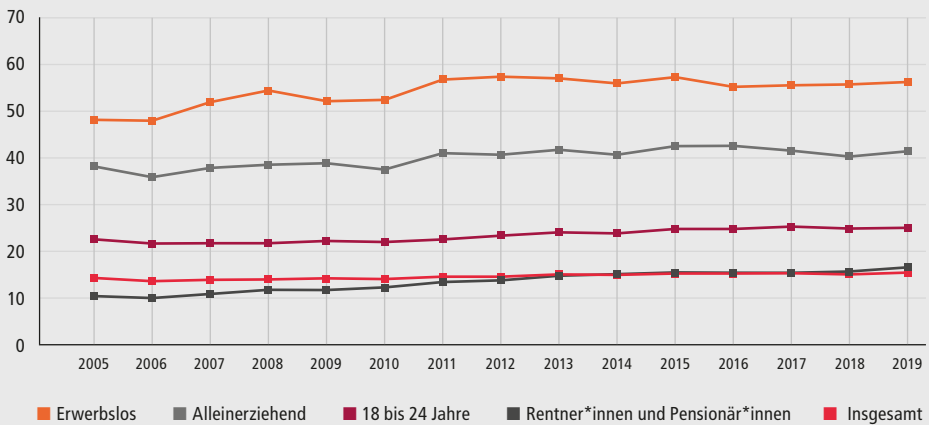
In Deutschland gelten 15,9 Prozent der Bevölkerung als relativ arm (2019), was einen neuen Höchststand markiert.<sup>108</sup> Frauen sind mit 16,6 Prozent häufiger armutsgefährdet als Männer (15,2 Prozent). Bei den 18- bis unter 25-Jährigen liegt die Armutsgefährdungsquote sogar bei 25,8 Prozent.<sup>109</sup> Noch höher ist der Anteil bei Alleinerziehenden mit 42,7 Prozent und bei

108 Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html)

109 Laut Statistischem Bundesamt ist die Armutsgefährdungsquote „ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und wird – entsprechend dem EU-Standard – definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied.“ (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Glossar/armutsgefaehrungsquote.html>)

## Abbildung 1.2

### Armutsgefährdung in Deutschland 2005–2019 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt ([https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html))

Erwerbslosen mit 57,4 Prozent. In der Tendenz ist die Armutsgefährdung in Deutschland durchgängig gewachsen. Das gilt auch für die Altersarmut. Der Anteil der armutsgefährdeten Rentner\*innen ist von 10,7 Prozent (2005) auf 16,1 Prozent (2018) gestiegen (vgl. Abbildung 1.2).

### Armut ist multidimensional

Wollen die Regierungen dem Ziel tatsächlich gerecht werden, Armut „in all ihren Dimensionen“ zu reduzieren, dürfen sie Armut allerdings 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 Armutsdefinition unter anderem der Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen, der Armut als Entbehrung grundlegender Lebenschancen versteht, und nicht nur als geringes Einkommen.

In diesem Sinne spiegelt sich ein multidimensionales Armutsverständnis nun auch in den SDGs wider. Entsprechend müssen aber auch bei der Fortschrittsmessung multidimensionale Armutsmaße angewendet werden. In den letzten Jahren wurden dazu verschiedene Vorschläge vorgelegt, so zum Beispiel der Multidimensionale Armutsindex (*Multidimensional Poverty Index*, MPI) der Oxford Poverty & Human Development Initiative.<sup>110</sup> Im Rahmen dieser Initiative wurde eine aus-

110 Vgl. [www.ophi.org.uk](http://www.ophi.org.uk)

gefeilte Methodik zur Messung der Fortschritte bei SDG 1.2 entwickelt.<sup>111</sup>

Auch in der deutschen Politik 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 Deprivation oder materiellen Entbehrung 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:<sup>112</sup>

- 1) Finanzielles Problem, die Miete, Hypotheken oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen.
- 2) Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können.
- 3) 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 außerhalb der eigenen Wohnung zu verbringen.
- 6) Fehlen eines Autos im Haushalt.
- 7) Fehlen einer Waschmaschine im Haushalt.
- 8) Fehlen eines Farbfernsehgeräts im Haushalt.
- 9) Fehlen eines Telefons im Haushalt.<sup>113</sup>

2018 lag der Anteil der materiell deprivierten Menschen in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 7,8 Prozent und war damit, entgegen dem Trend bei der Einkommensarmut, seit 2014 rückläufig.<sup>114</sup> Trotz dieser Fortschritte definiert die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie als Ziel bisher nicht wie in SDG 1.2 vorgesehen, den Anteil bis 2030 mindestens zu halbieren, sondern sie will ihn lediglich unter dem Niveau in der Europäischen Union halten (2018: 13.1 Prozent).

---

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

112 Vgl. [www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Materielle-Deprivation/A09-Indikator-Materielle-Deprivation.html](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Materielle-Deprivation/A09-Indikator-Materielle-Deprivation.html).

113 Das Fehlen der vier letztgenannten Konsumgüter wird nur dann als „Benachteiligung“ gewertet, wenn von den Befragten angekreuzt wurde, dass sie aus finanziellen Gründen nicht angeschafft werden können.

114 <https://sustainabledevelopment-deutschland.github.io/1-1-ab/>

## Soziale Sicherungssysteme zur Verhinderung von Armut

Als Mittel zur Umsetzung von SDG 1 nennen die Regierungen in allgemeinen Worten die „erhebliche Mobilisierung von Ressourcen“ (Zielvorgabe 1.a) und die Schaffung solider politischer Rahmenbedingungen, um Investitionen in die Armutsbekämpfung zu unterstützen (Zielvorgabe 1.b). Daneben beschreiben aber auch die Zielvorgaben 1.3 bis 1.5 eher Mittel zur Umsetzung der übergeordneten Armutsziele. Das gilt insbesondere für die Zielvorgabe 1.3, weltweit soziale Sicherungssysteme einzuführen, einschließlich eines Basisschutzes für Alle. SDG 1 ist somit nicht nur ein Ziel zur Überwindung, sondern auch zur Verhinderung von Armut.

Vor allem in den ärmeren Ländern des Globalen Südens gibt es bis zur Verwirklichung dieses Ziels noch viel zu tun. Bislang erhalten dort weniger als 16 Prozent der alten Menschen eine Rente, wobei der Anteil bei den Frauen noch geringer ist.<sup>115</sup>

Die ILO wertete es als großen Erfolg, dass dieses Ziel in den SDG-Katalog aufgenommen wurde. Sie hat immer wieder darauf hingewiesen, dass der Zugang zu sozialer Sicherung ein Menschenrecht sei (Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 26 der Kinderrechtskonvention). Ein funktionierendes System sozialer Sicherung reduziere Armut, stärke die Kaufkraft der Bevölkerung und damit die Binnennachfrage, und beuge sozialen Spannungen und gesellschaftlichen Konflikten vor. Im Rahmen ihrer globalen Kampagne für soziale Sicherung hat die ILO das Konzept einer sozialen Grundsicherung (*Social Protection Floor*) entwickelt, das aus folgenden vier Komponenten besteht:<sup>116</sup>

- » **Universeller Zugang zu öffentlicher Gesundheitsversorgung für Alle.**
- » **Garantierte staatliche Mindestzuwendungen für jedes Kind.** Auf diese Weise soll für alle Kinder und Jugendlichen die Verwirklichung der Rechte auf Nahrung, Bildung und Wohnraum sichergestellt werden.
- » **Universelle staatliche Grundrente für alle alten Menschen und Menschen mit Behinderungen.**
- » **Garantierte staatliche Unterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte, die in Armut leben.** Dies kann in Form direkter Bargeldzuwendungen (*cash transfers*) oder in Rahmen von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (*public work programs*) geschehen.

---

115 Staab (2015).

116 Vgl. dazu auch den World Social Protection Report 2017-2019 der ILO (2017).

Ein solches Minimalset sozialer Grundsicherung nennt auch die ILO-Empfehlung 202 betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz vom Juni 2012.<sup>117</sup> Es sollte in jedem Land existieren und ist eine notwendige Voraussetzung, um zu verhindern, dass Menschen infolge ökonomischer Krisen in die Armut abstürzen.

Genau dies ist im Zuge der Coronakrise aber geschehen, denn vielerorts waren in den Jahren davor die Renten- und Sozialsysteme eher beschnitten als ausgebaut worden. In mindestens 86 Ländern gab es Bemühungen, die öffentlichen Sozialausgaben in diesem Bereich zu kürzen oder zumindest zu begrenzen.<sup>118</sup> Übliche Elemente der häufig vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verordneten Reformmaßnahmen waren die Erhöhung der Beitragssätze der Arbeitnehmer\*innen, die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die Erhöhung der Anwartschaftszeiten, die Abschaffung der Steuerbefreiungen für Renten, die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Senkung von Leistungen. In der Regel führten die Reformen zu höheren Belastungen für die Arbeitnehmer\*innen und Rentner\*innen, mit zum Teil massiven negativen sozialen Folgen. In vielen Ländern kam es auch zu einer (Teil-)Privatisierung der Rentenversicherungen. Häufig führte dies jedoch zu einem eklatanten Missverhältnis zwischen verschlechterten Rentenleistungen und gestiegenen Transaktions- und Verwaltungskosten. Nach Angaben der ILO wurde der Privatisierungstrend daher in mindestens 18 Ländern wieder umgekehrt,<sup>119</sup> darunter in mehreren osteuropäischen Ländern wie Bulgarien, Polen, Rumänien und Russland.

Als Reaktion auf die verheerenden sozialen Folgen der Coronakrise haben über 200 zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften im September 2020 die Regierungen aufgefordert, einen Globalen Fonds für soziale Sicherheit einzurichten.<sup>120</sup> Er soll vor allem einkommensschwache Länder bei der Erweiterung und Verbesserung ihrer sozialen Sicherungssysteme unterstützen. Einer der aktiven Unterstützer dieser Initiative ist der UN-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte, Olivier de Schutter.

---

117 Vgl. [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO)

118 Vgl. hierzu Ortiz/Cummins (2019), S. 30ff.

119 Ortiz et al. (2018).

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