



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

POSITIONSPAPIER

# Weniger Ungleichheit

Mehr Chancen für  
nachhaltige Entwicklung



# Inhalt

I. Überblick	4
1. Herausforderungen wachsender Ungleichheit	4
2. Verstärkung von Ungleichheit durch aktuelle Krisen	7
II. Dimensionen wachsender Ungleichheit	9
1. Die wirtschaftliche Dimension	9
2. Die soziale Dimension	10
3. Die ökologische Dimension	11
III. Unser Ansatz gegen Ungleichheit	14
1. Ökonomische Maßnahmen	14
2. Soziale Maßnahmen	16
3. Ökologische Maßnahmen	17
IV. Bekämpfung von Ungleichheit – Was muss noch getan werden?	18
1. Erforderliche ökonomische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden	18
2. Erforderliche soziale und politische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden	20
3. Erforderliche ökologische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden	21
4. Übergeordnete Ansatzpunkte zur Reduzierung von Ungleichheit	22

# I. Überblick

## 1. Herausforderungen wachsender Ungleichheit

Hohe Ungleichheit schränkt Entwicklungschancen, die Verwirklichung der Menschenrechte und die Reduzierung von Armut ein. Sie wirkt sich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus und gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie die Funktionsfähigkeit von Demokratien weltweit. Zudem kann sie mit instabilen Finanzmärkten und Korruption einhergehen. Die Reduzierung von Ungleichheit ist somit eine wichtige Grundlage nachhaltiger Entwicklung und eine der zentralen Zukunftsaufgaben der Menschheit. Soziale Gerechtigkeit kann nur erreicht werden, wenn sich die Schere zwischen Arm und Reich nicht weiter öffnet, sondern Armut und Ungleichheit reduziert werden. Dafür werden Strukturen benötigt, die besonders auf die Reduzierung von Ungleichheit ausgerichtet sind.

Zwischenstaatliche Ungleichheit hat zwischen 1980 und 2020 weltweit abgenommen, insbesondere aufgrund des starken Wachstums der Durchschnittseinkommen in bevölkerungsreichen Schwellenländern wie China und Indien.<sup>1</sup> Im Ländervergleich, aber auch innerhalb von Ländern profitieren nicht alle im gleichen Umfang. Durch die aktuellen Krisen ist zwischenstaatliche Ungleichheit laut ersten Prognosen zwischen 2017 und 2021 wieder um 1,2 Prozent gestiegen – der erste derartige Anstieg seit einer Generation.<sup>2</sup>

Die Einkommensungleichheit nimmt seit 1980 weltweit innerhalb der meisten Staaten zu<sup>3</sup> – trotz Wirtschaftswachstums und der Reduzierung extremer Armut. Beispielsweise bewirken der fortschreitende technologische Wandel, der Abbau von Sozialsystemen und die Globalisierung der Arbeits- und Kapitalmärkte, dass die (Markt-)Einkommen weiter auseinandergehen.<sup>4</sup> Aktuell sind die COVID-19-Pandemie, der Klimawandel und gewaltsame Konflikte weitere Treiber für Ungleichheit, die sich gegenseitig verstärken.<sup>5</sup> 71 Prozent der Weltbevölkerung lebt heute in Ländern, in denen die Ungleichheit seit 1990 zunimmt.<sup>6</sup>

Besonders deutlich zeigt sich der Anstieg ungleicher Verteilung im Hinblick auf das Einkommen. Weltweit haben die obersten 1 Prozent der Menschen seit 1980 mehr als doppelt so stark vom Einkommenswachstum profitiert wie die ärmere Hälfte und insgesamt 23 Prozent des kumulativen Einkommenswachstums auf sich vereint.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 69.

<sup>2</sup> SDSN 2022: The Sustainable Development Goals Report 2022, S. 47.

<sup>3</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 57 (gemessen an den Einkommensanteilen der obersten 10 Prozent).

<sup>4</sup> MF (2015): Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective.

<sup>5</sup> World Bank (2020): Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune.

<sup>6</sup> UN DESA (2020): World Social Report, S. 3.

<sup>7</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 61 (Entwicklung zwischen 1980 und 2020).

## Formen von Ungleichheit

Ungleichheit lässt sich in verschiedenen Formen oder Konstellationen betrachten und ist somit multidimensional:

Chancenungleichheit (*Inequality of Opportunity*) besteht, wenn Entfaltungsmöglichkeiten und Zugang zum Beispiel zu Bildung oder zum Arbeitsmarkt von Faktoren wie Herkunft, Geschlecht, Behinderung oder Ethnizität beeinflusst sind. Ergebnisungleichheit (*Inequality of Outcome*) beschreibt die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Vertikale Ungleichheit beschreibt die Ungleichheit zwischen „oben und unten“, also zwischen Individuen an den beiden Enden der Einkommens- und Vermögensverteilung, und auch mit Blick auf den Zugang zu Bildung, natürlichen Ressourcen und Gesundheitsversorgung. Horizontale Ungleichheit bezieht sich auf Unterschiede zwischen (Bevölkerungs-)Gruppen.

Innerstaatliche Ungleichheit betrachtet die Verteilung von Ressourcen und Chancen zwischen Personen und Gruppen innerhalb eines Staates. Diese kann sich auch in starken regionalen Ungleichheiten innerhalb der Landesgrenzen äußern. Zwischenstaatliche Ungleichheit betrachtet die Verteilung zwischen Staaten.

## Wie wird Ungleichheit gemessen?

Am häufigsten wird Einkommensungleichheit gemessen. Neben dem bekannten Gini-Index<sup>8</sup> kann Einkommensungleichheit auch durch die Palma-Ratio<sup>9</sup> gemessen werden. Sie setzt den Einkommensanteil der oberen 10 Prozent in Relation zu dem der unteren 40 Prozent.<sup>10</sup> Hierauf bezieht sich auch der *Shared Prosperity-Ansatz* (Geteilter Wohlstand) der Weltbank. Er konzentriert sich auf die ärmsten 40 Prozent einer Bevölkerung und deren jährliche Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens oder -Konsums verglichen mit dem jeweiligen Durchschnittswachstum eines Landes. Dadurch kann beurteilt werden, ob die ärmsten Menschen eines Landes am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben. Auch das Ziel 10 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung erhebt diesen Anspruch.

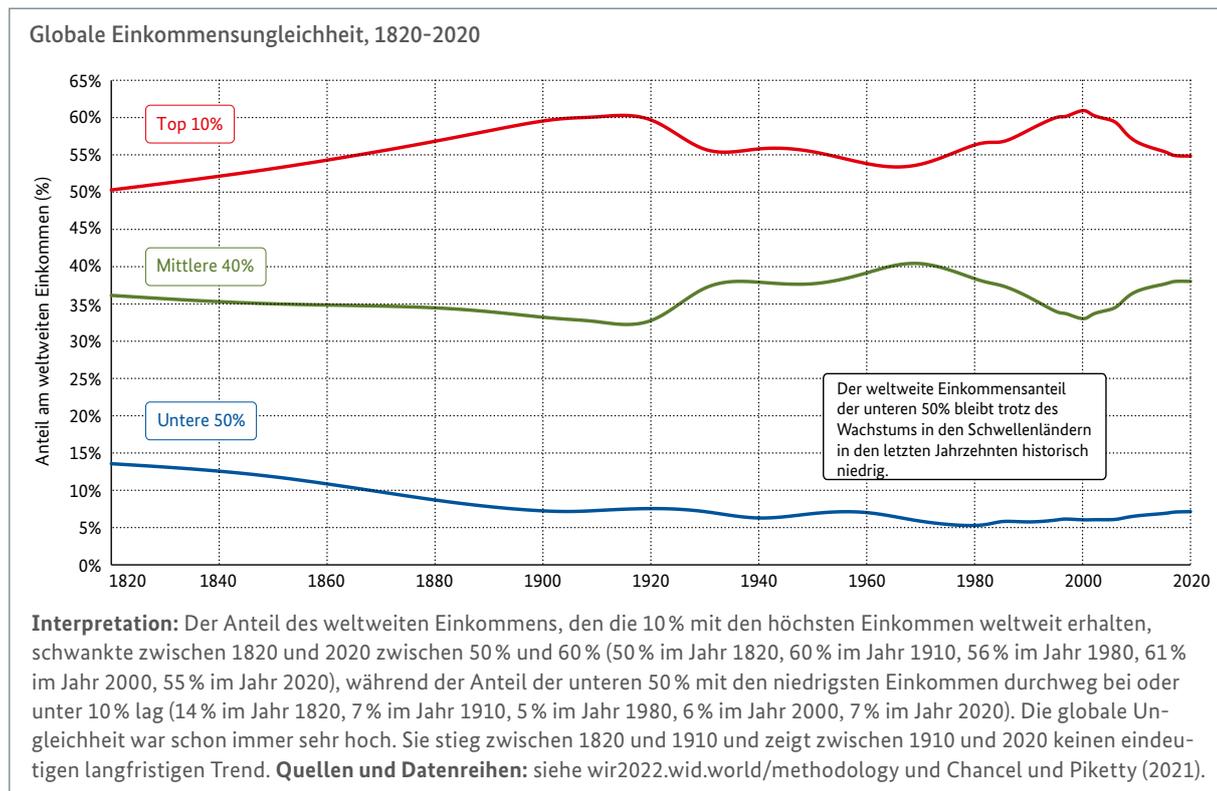
Einkommen und Vermögen von Personen an der Spitze der Verteilung werden in Haushaltsumfragen häufig noch unterschätzt oder gar nicht erst erfasst. Das World Inequality Lab hat deshalb neue Methoden zur Erfassung von Ungleichheit entwickelt und bezieht Datenquellen wie Schätzungen über Offshore-Vermögen, Vermögensranglisten sowie Daten aus Einkommenssteuern und zu Erbschaften in die Messung von Ungleichheit ein.

Der *Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)* des VN-Entwicklungsprogramms UNDP kombiniert die durchschnittlichen Leistungen eines Landes in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Einkommen mit der Verteilung dieser Leistungen über die Bevölkerung. So fließen soziale Ungleichheiten in die Bewertung des nationalen Entwicklungsstandes mit ein.

<sup>8</sup> Je höher der Wert, desto ungleicher ist die Verteilung (ein Wert von 0 bedeutet vollkommene Gleichheit, ein Wert von 100 maximale Ungleichheit). Vgl. OECD Data (2019): Income inequality und Weltbank (2020): Data Catalog Gini Index.

<sup>9</sup> Eine Ratio von 1 zeigt, dass die oberen 10 Prozent über den gleichen Anteil am Gesamteinkommen verfügen wie die unteren 40 Prozent.

<sup>10</sup> In der Europäischen Union liegt die Palma-Ratio zwischen 0,8 und 1,5, in Südafrika dagegen bei 7. Das heißt, die oberen 10 Prozent besitzen den siebenfachen Anteil am Gesamteinkommen wie die unteren 40 Prozent.



Darstellung der Anteile am globalen Einkommen der obersten 10 Prozent, mittleren 40 Prozent und unteren 50 Prozent. Quelle: World Inequality Lab 2021<sup>11</sup>

Vermögen ist insgesamt noch ungleicher verteilt als Einkommen. Während die Hälfte der Weltbevölkerung etwa zwei Prozent des Vermögens besitzt, verfügen die oberen 10 Prozent über mehr als zwei Drittel (76 Prozent) des globalen Vermögens.<sup>12</sup> Zudem profitierten zwischen 1980 und 2020 die oberen 1 Prozent mehr als doppelt so stark vom globalen Wirtschaftswachstum wie die ärmere Hälfte der Bevölkerung.<sup>13</sup>

Ungleichheit zeigt sich neben der ungleichen Verteilung von Vermögen auch in ungleicher Verteilung von Ressourcen und Rechten sowie unterschiedlichen Möglichkeiten zur sozialen, politischen und wirtschaftlichen Teilhabe. In vielen Fällen treten verschiedene Formen und Konstellationen der Ungleichheit gleichzeitig auf, was zu komplexen Wechselwirkungen führen kann.

Häufig wird angenommen, dass Wirtschaftswachstum automatisch zu weniger Ungleichheit führt. Die vorhandene Datenlage zeigt jedoch klar, dass die zugrundeliegenden Ursachen für Ungleichheit vielschichtig sind. Die Reduzierung von Ungleichheit erfordert gezielte politische Maßnahmen und ergibt sich nicht automatisch. Diese werden in der Praxis jedoch oft durch mangelnden politischen Willen, Korruption und Einflussnahme von Menschen hoher Einkommensgruppen auf Politik und Institutionen erschwert.<sup>14</sup> Die Vereinten Nationen (VN) haben daher die Reduzierung von Ungleichheit als ein explizites Ziel in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) der Agenda 2030 verankert.

<sup>11</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 54 (Entwicklung zwischen 1820 und 2020).

<sup>12</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 10.

<sup>13</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 61.

<sup>14</sup> UN DESA (2020): World Social Report.

## Ungleichheit in der Agenda 2030

Die Reduzierung von Ungleichheit ist das Ziel 10 der Agenda 2030.<sup>15</sup> Weitere 13 der 17 Ziele sind direkt mit der Reduzierung von Ungleichheit verbunden, ebenso wie das übergeordnete Prinzip „Niemanden zurücklassen“ (*Leave no one behind*). Darin zeigt sich ein Perspektivwechsel im Entwicklungsdiskurs: Neben der Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Armut werden auch strukturelle Ungleichheiten und Diskriminierungen in den Blick und Privilegierte in die Verantwortung genommen, um Gesellschaften gerechter zu gestalten.

Um Ungleichheit innerhalb von Staaten zu verringern, fordert SDG 10, dass die Einkommen der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung schneller wachsen sollten als die des Durchschnitts (10.1). Außerdem zielt SDG 10 auf eine soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion aller ab (10.2). Insbesondere durch Anti-Diskriminierungs-, Fiskal-, Einkommens- und soziale Sicherungspolitiken sollen Chancengleichheit gewährleistet und Ergebnisungleichheit reduziert werden (10.3-4).

Zur Verringerung zwischenstaatlicher Ungleichheit fokussiert SDG 10 auf internationale Aspekte: Globale Finanzmärkte und -institutionen sollen reguliert (10.5), die Beteiligung von Entwicklungsländern in internationalen Institutionen gestärkt (10.6) und geordnete, sichere und reguläre Migration ermöglicht werden (10.7).

## 2. Verstärkung von Ungleichheit durch aktuelle Krisen

Globale Krisen wie die COVID-19-Pandemie oder der russische Angriffskrieg auf die Ukraine verstärken bereits bestehende Ungleichheiten. Gleichzeitig schränkt hohe Ungleichheit die Reaktionsfähigkeit von Gesellschaften auf externe Schocks wie Pandemien, Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen oder gewaltsame Konflikte ein. Die Corona-Pandemie hat der Weltgemeinschaft diesen Zusammenhang eindrücklich vor Augen geführt:

- Zum ersten Mal seit 20 Jahren ist 2020 die extreme Armut weltweit wieder angestiegen. Im Jahr 2022 könnten durch die Folgen der Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zusätzlich bis zu 95 Millionen Menschen in extreme Armut geraten. Damit erhöht sich die Zahl der Menschen, die von weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag leben müssen, auf über 670 Millionen Menschen.<sup>16</sup>
- Trotz der Pandemie und steigender Armut ist allein zwischen März und Dezember 2020 das Gesamtvermögen von Milliardär\*innen um 3,9 Billionen US-Dollar angestiegen – auf 11,95 Billionen US-Dollar.<sup>17</sup>
- Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge haben weniger als die Hälfte aller Menschen Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung.<sup>18</sup> Dies zeigt sich auch bei Impfungen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Nur etwa 12 Prozent der Menschen in Ländern mit niedrigem Einkommen haben mindestens eine Dosis erhalten. In Ländern mit mittleren bis hohem Einkommen sind es durchschnittlich etwa 80 Prozent.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> UN DESA: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

<sup>16</sup> Daniel Gerson Mahler et al. (2022): Pandemic, prices, and poverty.

<sup>17</sup> Oxfam (2021): The Inequality Virus. Für die zugrundeliegende Analyse verwendet Oxfam die jährliche Rangliste des Nettovermögens von Milliardär\*innen (Forbes 2020 World's Billionaires List) vom 18. März 2020 sowie das Real-Time Ranking des 30. November und 31. Dezember 2020.

<sup>18</sup> UN (2020): The Sustainable Development Goals Report 2020, S. 8.

<sup>19</sup> Our World in Data (2022): Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine (ourworldindata.org).

- 61 Prozent der Beschäftigten weltweit arbeiten im informellen Sektor.<sup>20</sup> Darunter befinden sich viele Menschen in Armut oder knapp über der Armutsgrenze, die keinen Zugang zu Ersparnissen und sozialen Sicherungsmaßnahmen haben und wirtschaftlich aktiv bleiben müssen, um ihre Existenz zu sichern. 71 Prozent der Menschheit – rund 5,2 Milliarden Menschen – verfügen über gar keine oder unzureichende soziale Absicherung und sind den Folgen der Pandemie oder anderen Schocks unvorbereitet ausgesetzt. Dies betrifft auch viele Menschen in Ländern mit mittlerem Einkommen.
- Da überproportional viele Frauen im informellen Sektor und in den am stärksten von der Pandemie betroffenen Sektoren arbeiten, sind deren Arbeitsverhältnisse besonders prekär. 72 Prozent der Hausangestellten könnten ihre Einkommensquelle verlieren. Frauen und Mädchen, insbesondere in Armut, leisteten bereits vor der COVID-19-Pandemie täglich insgesamt 12,5 Milliarden Stunden unentgeltliche Pflege- und Betreuungsarbeit. Diese Zahl könnte durch die Pandemie weiter ansteigen.<sup>21</sup>
- Wegen COVID-19 konnten weltweit 90 Prozent der Schüler\*innen und Studierenden nicht zur Schule oder Universität gehen. Rund 460 Millionen Kinder und Jugendliche, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, hatten keine Möglichkeit, den Unterricht online oder in anderer Form zu verfolgen.<sup>22</sup>
- Laut Schätzungen des VN-Welternährungsberichts von 2021 leiden weltweit mehr als 800 Millionen<sup>23</sup> Menschen an Hunger und mehr als 2,3 Milliarden leiden an „verstecktem Hunger“, dem Mangel an lebenswichtigen Nährstoffen. Hauptursachen für Ernährungsunsicherheit sind – neben der aktuellen Pandemie – Armut und Kriege, wie der russische Angriffskrieg auf die Ukraine. Auch die Folgen des Klimawandels wie extreme Wetterereignisse wie Stürme, Überschwemmungen und Dürren, tragen dazu bei.
- COVID-19 hat den weltweiten Trend zur Autokratisierung verstärkt. In Staaten mit schwachen Institutionen wurden Kontrollmechanismen weiter ausgehöhlt. Folgen und Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie treffen Minderheiten häufig härter.<sup>24</sup> Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der politischen Partizipation, beispielsweise aufgrund von Versammlungsverboten, in zahlreichen Ländern eingeschränkt.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> UN (2020): The Sustainable Development Goals Report 2020, S. 41.

<sup>21</sup> Oxfam (2020): Time to Care.

<sup>22</sup> UNICEF (2020): COVID-19: Are children able to continue learning during school closures? S. 1.

<sup>23</sup> FAO (2021): The state of food security and nutrition in the world 2021.

<sup>24</sup> Weltbank (2021): The State of Economic Inclusion Report, S. 34.

<sup>25</sup> Repucci and Slipowitz (2020): Social Report 2020 – Democracy under Lockdown | Freedom House, S. 3.

# II. Dimensionen wachsender Ungleichheit

Die Ursachen und Herausforderungen steigender Ungleichheit stehen in enger Verbindung mit den drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen. Auch bedingen sich die verschiedenen Formen von Ungleichheit häufig gegenseitig (siehe Abschnitt zu Formen von Ungleichheit).

## 1. Die wirtschaftliche Dimension

Das weltweit extrem ungleich verteilte Einkommen und Vermögen sowie der ungleiche Zugang zu Kapital und Ressourcen erschweren die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe vieler Menschen. Bestehende Ungleichheiten können so zementiert werden. Wirtschaftswachstum allein garantiert keine Verringerung von Ungleichheit.

Entscheidend ist vielmehr, wer vom Wachstum profitiert. Ein Indikator ist die Lohnquote, d.h. der Anteil der Löhne am gesamten Bruttoinlandsprodukt, der in einem Großteil der Länder seit Beginn der 1990er Jahre zurückgegangen ist.<sup>26</sup> Dadurch werden insbesondere Personen mit geringem oder mittlerem Einkommen benachteiligt. Parallel stiegen Einkünfte, die nicht aus Löhnen erzielt werden, wie beispielsweise Kapitaleinkünfte. Davon profitieren insbesondere Personen mit hohem Gesamteinkommen.<sup>27</sup>

Umgekehrt kann sich eine Verringerung der Ungleichheit positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken: Laut dem Internationalen Währungsfonds (IWF) geht ein Anstieg des Einkommens der unteren 20 Prozent mittelfristig mit einem höheren Wirtschaftswachstum einher, als es bei einem Anstieg der oberen 20 Prozent der Einkommen der Fall ist.<sup>28</sup>

Die Verringerung von Ungleichheit ist außerdem ein wichtiger Faktor für die Armutsbekämpfung, denn Ungleichheit kann die wirtschaftliche und soziale Mobilität über Generationen hinweg beeinflussen. Unfaire Löhne und weitreichende Informalität können Armut und Vulnerabilität verstetigen und Entwicklungschancen für große Teile der Bevölkerung hemmen. Mehr als 60 Prozent der weltweiten Erwerbstätigen sind in der informellen Wirtschaft tätig.<sup>29</sup> Werden Beschäftigte im Niedriglohnbereich einbezogen, arbeiten weltweit 1,4 Milliarden Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen.<sup>30</sup> Zudem verdienen schätzungsweise 266 Millionen Menschen weniger als den Mindestlohn; vielen von ihnen fehlt der Zugang zu sozialen Sicherungssystemen.<sup>31</sup> Die finanzielle Inklusion von Frauen ist ein wichtiger Faktor für Armutsbekämpfung und inklusives Wachstum.<sup>32</sup> Mehr wirtschaftliche Teilhabe, Zugang zu Finanzierung und finanzielle Unabhängigkeit von Frauen werden gar als Schlüsselfaktoren für die Armutsreduzierung betrachtet.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Van Treeck (2019): Measuring the Labor Income Share of Developing Countries.

<sup>27</sup> World Inequality Lab (2018): World Inequality Report.

<sup>28</sup> IWF (2015): Causes and Consequences of Income Inequality: A global perspective, S. 4.

<sup>29</sup> UN (2020): The Sustainable Development Goals Report 2020.

<sup>30</sup> DGB / HBS (2018): Atlas der Arbeit, S. 37.

<sup>31</sup> ILO (2020): Global Wage Report 2020-2021; OECD (2020): Côte d'Ivoire and Morocco: tax reforms for sustainable health financing.

<sup>32</sup> World Bank Group (2018): Women Economic Empowerment Study, S. 21.

<sup>33</sup> World Bank Blog (2021): Economic inclusion programs: A springboard out of extreme poverty.

Um wirtschaftlicher Ungleichheit entgegenzuwirken, kommen dem öffentlichen Haushalt und dem Steuersystem als zentralen staatlichen Verteilungsmechanismen eine entscheidende Rolle zu. Eine progressive Besteuerung sowie zielgerichtete Ausgaben sind daher wichtige Instrumente, um Ungleichheiten zu reduzieren. Auch die Agenda 2030 bekräftigt die Rolle von Umverteilung in der Reduzierung von Ungleichheit durch die Aufnahme eines neuen Indikators, der die Umverteilung durch Fiskalpolitik misst (SDG 10 Indikator 10.4.2). In vielen Entwicklungsländern verstärken Steuer- und Sozialsysteme jedoch Ungleichheit: Sie belasten die ärmere Bevölkerung überproportional stark, ohne dies durch Bereitstellung von Sozialleistungen oder öffentlichen Gütern auszugleichen.<sup>34</sup> Auch kann aggressive Steuervermeidung von multinationalen Unternehmen und wohlhabenden Individuen die Ungleichheit innerhalb von und zwischen Ländern verstärken: Jährlich kommt es dadurch zu geschätzten steuerlichen Einbußen in Höhe von mehreren hundert Milliarden US-Dollar. Länder mit niedrigerem Einkommen sind davon im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen besonders stark betroffen.<sup>35</sup>

Korruption ist zugleich Ursache und Wirkung von Ungleichheit. Mit zunehmender Korruption sinkt die Wirksamkeit sozial- und verteilungspolitischer Maßnahmen, und Korruption untergräbt die Effektivität staatlichen Handelns. Sie verursacht einen ungleichen Zugang zu Ressourcen, Entscheidungen und Recht. Sie schwächt das Vertrauen in staatliche Verteilungs- und Konfliktlösungsmechanismen und in den Rechtsstaat. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen verlieren Entwicklungsländer zudem durch illegale Finanzströme jährlich zirka 1,26 Billionen US-Dollar – neun Mal mehr, als sie an öffentlichen Entwicklungsgeldern 2017 erhielten.<sup>36</sup>

Auch der ungleiche Zugang zu Land gefährdet die Lebensgrundlagen von schätzungsweise 2,5 Milliarden Menschen weltweit, die in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft tätig sind.<sup>37</sup> Immer mehr Land konzentriert sich auf große Firmen und wenige Landbesitzende, die durch den fortschreitenden technologischen Wandel immer weniger Arbeitskräfte für die Bewirtschaftung dieses Landes benötigen. Hinzu kommt, dass die Landverteilung in vielen Ländern aufgrund von Bevölkerungswachstum und Regelungen im Erbrecht immer stärker fragmentiert wird. Ein gerechter Zugang zu Land reduziert daher nicht nur ökonomische Ungleichheit, sondern kann auch zu mehr Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Geschlechtergerechtigkeit beitragen.

## 2. Die soziale Dimension

In vielen Gesellschaften ist der Zugang zu Ressourcen, zu staatlichen Basisdienstleistungen und zur Justiz ungleich verteilt und abhängig von Faktoren wie Einkommen, Geschlecht, familiärem Hintergrund, Behinderung, Herkunft, Aufenthaltsstatus, Hautfarbe oder Wohnort. Unterschiedliche soziale Benachteiligungen können sich gegenseitig verschärfen und zu Mehrfachdiskriminierungen führen, beispielsweise wenn eine Frau einer ethnischen Minderheit angehört und in einer ländlichen Region lebt. Solche Ungleichheiten sind strukturell bedingt und können sich über Generationen intensivieren – das Leben und die Aussichten von Millionen von Menschen werden weitgehend von den Umständen bestimmt, in die sie hineingeboren wurden.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> World Bank (2019): Accelerating Poverty Reduction in Africa, S. 257–259.

<sup>35</sup> Tax Justice Network (2020): The State of Tax Justice in 2020: Tax Justice in the time of COVID-19.

<sup>36</sup> Fleming (2019) World Economic Forum: Corruption / UN Sustainable Development Goals, SDG 16.

<sup>37</sup> Land Inequality Initiative (2020): Uneven Ground – Land Inequality at the heart of unequal societies.

<sup>38</sup> Rede von António Guterres, Generalsekretär der Vereinten Nationen, 20. Juli 2020.

Fehlende Teilhabe aufgrund hoher Ungleichheit führt zu politischer und sozialer Diskriminierung und Ausgrenzung. Sie kann zu Vertrauensverlust gegenüber staatlichen Institutionen und Politikverdrossenheit führen. Dadurch kann sie Nährboden für populistische und extreme politische Bewegungen sein und die Stabilität und den Zusammenhalt einer Gesellschaft bedrohen. Horizontale Ungleichheit zwischen Bevölkerungsgruppen kann ein Treiber von Krisen und Konflikten sein und trägt dadurch zu Flucht und Migrationsbewegungen bei.<sup>39</sup> Auch können Gesellschaften unterschiedliche Vorstellungen davon haben, welches Maß an Ungleichheit akzeptabel und sozial verträglich ist. Dies birgt ebenfalls Konfliktpotential.

Eine neue Dimension sozialer (und damit verbundener politischer und wirtschaftlicher) Ungleichheit kann durch die fortschreitende Digitalisierung entstehen. Einerseits bergen digitale Innovationen neue Möglichkeiten in Bereichen wie Gesundheit, Staat-Bürger-Beziehungen (*E-Governance*), Bildung, Landwirtschaft und Unternehmertum, woraus wiederum neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Auch erhalten Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern über ihre Mobiltelefone erleichterten Zugang zu Finanzdienstleistungen. Doch der digitale Wandel schafft neben Gewinner\*innen auch Verlierer\*innen. Die Automatisierung von Aufgabengebieten und Berufsfeldern benachteiligt hauptsächlich geringer qualifizierte Beschäftigte. Algorithmen im Bereich Künstlicher Intelligenz können einzelne Bevölkerungsgruppen systematisch benachteiligen. In den am wenigsten entwickelten Ländern haben zudem nur 19 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Internet, in Industrieländern hingegen 87 Prozent.<sup>40</sup> Auch das Wissen zur Nutzung digitaler Technologien ist ungleich verteilt. Zugang zu Internet und digitaler Bildung für benachteiligte Gruppen sind deshalb essenziell, damit die „digitale Kluft“ nicht weiterwächst. Innovation und Technologie können so genutzt werden, um Ungleichheiten systematisch zu verringern.

### 3. Die ökologische Dimension

Klimawandel, Umweltzerstörung und Biodiversitätsverlust wirken sich direkt und indirekt auf Lebensgrundlagen, Gesundheit, Ernährung und Produktivität weltweit aus. Der 1,5-Grad-Bericht des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) zeigt, dass der Klimawandel massive Auswirkungen auf Menschenrechte wie das Recht auf Leben, Nahrung, Wasser und Gesundheit hat.<sup>41</sup> Die Auswirkungen des Klimawandels werden zudem zu einem Großteil von denen getragen, die nicht dafür verantwortlich sind. Industrieländer sind Hauptverursacher des Klimawandels; Hauptleidtragende sind jedoch die Menschen in Entwicklungsländern. Klimaschutz ist daher eine Frage der sozialen Gerechtigkeit – und das im doppelten Sinne. Die einkommensstärksten 10 Prozent der Menschheit verursachen 2019 insgesamt 48 Prozent der Kohlenstoffdioxid-Emissionen. Die einkommensärmere Hälfte der Weltbevölkerung ist hingegen nur für 12 Prozent der weltweiten Emissionen verantwortlich, lebt aber überwiegend in den Ländern, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind.<sup>42</sup> Gleichzeitig verfügen Menschen in Armut über geringere Anpassungsmöglichkeiten (Klimaresilienz) und sind weniger vor den Folgen von Extremwetterereignissen und Naturkatastrophen, wie zum Beispiel Ernteausfällen, geschützt. Zudem drohen Konflikte und Krisen als Folge von knappen Ressourcen. Bis zu 132 Millionen Menschen könnten bis 2030 durch die vielfältigen Auswirkungen des Klimawandels in extreme Armut fallen.<sup>43</sup> Auf der anderen Seite sind benachteiligte Personen und Gruppen relevante *Agents of Change* im Klimaschutz sowie in der Klimawandelanpassung und spielen eine aktive und wichtige Rolle für eine nachhaltige Entwicklung. Viele Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern verfügen über keine moderne Stromversorgung. Es wird oft auf traditionelle und ineffiziente Brennstoffe

<sup>39</sup> Weltbank (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development.

<sup>40</sup> Zugang zum Internet nach Ländergruppe. UN DESA (2020): World Social Report.

<sup>41</sup> IPCC (2018): Global Warming of 1.5°C.

<sup>42</sup> World Inequality Lab (2021): World Inequality Report 2022, S. 121–123.

<sup>43</sup> World Bank (2020): Reversals of Fortune. Poverty and Shared Prosperity Report 2020.

zurückgegriffen, die die Gesundheit schädigen und den Klimawandel befördern. Weltweit haben 2,8 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberer Kochenergie und sind giftigen Rauchgasen ausgesetzt. 789 Millionen Menschen leben ohne Zugang zu elektrischer Energie.<sup>44</sup> Besonders betroffen sind dünn besiedelte, ländliche Gebiete, aber auch rasant wachsende Städte in Afrika.

Klimawandel und Umweltzerstörung verstärken somit bestehende Ungleichheiten – sowohl innerhalb von Ländern als auch auf globaler Ebene. Die Kluft der Wirtschaftsleistung zwischen den reichsten und ärmsten Ländern der Welt ist aufgrund der globalen Erwärmung um 25 Prozent angewachsen.<sup>45</sup> Klimaschutz und Anpassung eröffnen jedoch auch Entwicklungschancen: Zum Beispiel könnten bis 2050 allein durch die Energiewende weltweit 100 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze im gesamten Energiesektor geschaffen werden.<sup>46</sup> Katastrophen- und Klimarisiken muss deshalb ganzheitlich und vorausschauend begegnet werden, um die Resilienz gerade der Ärmsten und Benachteiligten zu erhöhen und niemanden zurückzulassen (*Leave no one behind*). Dafür ist auch eine ökologische und gerechte Neugestaltung der Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung sozialer Dimensionen und der Bedürfnisse vulnerabler Personen- und Bevölkerungsgruppen wichtig (*Just Transition*). Um die Vorgaben des Pariser Abkommens<sup>47</sup> zu erfüllen und den Klimawandel sowie dessen Auswirkungen zu mindern, stehen viele Staaten vor der Herausforderung, Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu gestalten. Die dafür notwendige Energie- und Ressourcenwende muss im Einklang mit sozialen Bedürfnissen der Menschen stehen und vor allem sozial schwache und vulnerable Gruppen in den Fokus nehmen. Eine gerechte

Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft bedeutet daher auch sicherzustellen, dass deren Kosten und Nutzen gerecht verteilt werden, potentiell benachteiligte Personengruppen an der Ausgestaltung der Transformationsprozesse beteiligt und diese sozialverträglich und inklusiv ausgestaltet werden. Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz sowie der Übergang zur Klimaneutralität sollten so ausgestaltet werden, dass die Ärmsten nicht noch stärker belastet und bestehende Ungleichheiten nicht weiter gefestigt, sondern Armut und Ungleichheit reduziert werden.

---

## Geschlechterungleichheit

Chancenungleichheit und Verteilungsungleichheit aufgrund des Geschlechts betreffen **alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung**:

- Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist weltweit von 51 Prozent im Jahr 2000 auf 48 Prozent im Jahr 2019 zurückgegangen. Frauen verrichten ca. 75 Prozent der unbezahlten Sorge- und Pflegearbeit.<sup>48</sup> Neben Bildung ist die Übernahme unbezahlter Pflege, Sorge- und Hausarbeit ein ausschlaggebender Faktor für geschlechterspezifische Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt.<sup>49</sup>
- Frauen verdienen weltweit weniger als Männer. Hätten Frauen das gleiche Einkommen, stiege der globale Wohlstand um 172 Billionen US-Dollar an.<sup>50</sup> Bestehende Benachteiligungen von Mädchen im Bildungssektor behindern ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Trotz weltweiter Fortschritte wird immer noch 130 Millionen Mädchen der Zugang zu Bildung verwehrt. Besonders sichtbar wird dies in Subsahara-Afrika, wo 52 Millionen Mädchen und junge Frauen davon betroffen sind.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO (2020): Tracking SDG 7: The Energy Progress Report.

<sup>45</sup> Stanford University (2019): Global warming has increased global economic inequality.

<sup>46</sup> IRENA (2020): Globaler Ausblick Erneuerbare Energien, Energiewende 2050.

<sup>47</sup> UNFCCC (2015): Paris Agreement.

<sup>48</sup> World Bank (2020): The World Bank In Gender; OECD (2019): SIGI 2019 Global Report.

<sup>49</sup> ILO (2019): A Quantum Leap for Gender Equality, S. 13.

<sup>50</sup> Wodon und De La Briere (2018): The Cost of Gender Inequality.

<sup>51</sup> UN (2020): Gender Equality: Why it matters; UNESCO Institute for Statistics (2016): Leaving no one behind: How far on the way to universal primary and secondary education?

- Mehr als eine von drei Frauen ist von geschlechtsspezifischer und sexualisierter Gewalt betroffen. Migrantinnen und Frauen auf der Flucht sind besonders vulnerabel. Die Folgen sind körperliche und psychische Schäden sowie eingeschränkter Zugang zu Bildung und zu gesellschaftlicher Beteiligung. In einigen Ländern kostet die Gewalt gegen Frauen schätzungsweise bis zu 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Frauen mit Behinderungen sind besonders von Gewalt betroffen.<sup>52</sup>
- Kein oder begrenzter Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung und Ernährung führt zu einer erhöhten Sterblichkeitsrate unter Mädchen. Komplikationen in Folge von Schwangerschaft und Geburt sind in der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen noch immer eine der häufigsten Todesursachen.<sup>53</sup>
- Frauen sind größeren Risiken und Belastungen durch die Auswirkungen des Klimawandels ausgesetzt, da sie stärker auf natürliche Ressourcen angewiesen sind, allerdings weniger Zugang besitzen. Durch eingeschränkte Landrechte, fehlenden Zugang zu finanziellen Ressourcen, Ausbildung, Technologie und Entscheidungsprozessen sind Frauen bisher nicht angemessen in klimabezogene Planung, Politikgestaltung und Umsetzung einbezogen.<sup>54</sup>
- Umweltverschmutzung trifft Frauen und Kinder aufgrund struktureller Faktoren wie niedrigerer Löhne, Mangel an angemessenen Arbeitsplätzen und traditioneller Geschlechterrollen in besonderem Maße. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) sterben jährlich fast 4 Millionen Menschen an den Folgen von Innenluftverschmutzung, davon sind über 60 Prozent Frauen und Kinder.<sup>55</sup>
- Frauen stellen weltweit nur 13,8 Prozent der Landbesitzenden, aber den Großteil der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei und nehmen eine zentrale Rolle in der Ernährungssicherung und landwirtschaftlichen Nahrungsproduktion ein.<sup>56</sup> Zusammen mit einem eingeschränkten Zugang zu Produktionsmitteln bedeutet dies, dass Frauen überproportional vom Klimawandel betroffen sind.
- Frauen sind auf allen Ebenen politischer Führung unterrepräsentiert.<sup>57</sup> Weltweit sind durchschnittlich nur 25,6 Prozent Frauen in nationalen Parlamenten vertreten.<sup>58</sup> Im Durchschnitt haben Frauen nur drei Viertel der gesetzlichen Rechte, die Männern zustehen.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> World Bank (2020): The World Bank in Gender; UN Women (2017): Fact sheet: Ending violence against women and girls with disabilities.

<sup>53</sup> WHO (2020): Adolescent pregnancy.

<sup>54</sup> UN Women (2022): How gender inequality and climate change are interconnected.

<sup>55</sup> WHO (2018): Household air pollution and health.

<sup>56</sup> UN Women (2019): Progress on the Sustainable Development Goals – The Gender Snapshot, S. 18.

<sup>57</sup> UN (2020): Gender Equality: Why it matters.

<sup>58</sup> IPU (2021): Global and regional averages of women in national parliaments.

<sup>59</sup> World Bank (2021): Women Business and the Law 2021.

# III. Unser Ansatz gegen Ungleichheit

Soziale Gerechtigkeit und Solidarität mit dem Globalen Süden sind Werte an sich. Wer sie lebt, handelt nicht rein altruistisch, sondern auch im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interesse. Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Ungleichheit müssen sich an den drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und den Zielsetzungen der Agenda 2030 sowie am Pariser Klimaabkommen orientieren. Entsprechend gliedert sich unser Ansatz in ökonomische, soziale und ökologische Maßnahmen.

## 1. Ökonomische Maßnahmen

### Finanz- und Fiskalpolitik für eine gerechte Verteilung nutzen

Das BMZ unterstützt Partnerländer bei der Ausgestaltung progressiver, transparenter und gerechter öffentlicher Finanzsysteme, beim Aufbau der entsprechenden Verwaltungskapazitäten sowie bei der Bekämpfung und Prävention von Korruption. Damit wird ein Beitrag zur Mobilisierung von Eigeneinnahmen sowie zum gezielten Einsatz von Haushaltsmitteln zugunsten armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen geleistet.

Beispiele aus der Praxis:

In Kenia unterstützt das BMZ die Einführung behördenübergreifender Ermittlungsteams (*Multi-Agency Teams*). Damit wird die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll, Steuer- und Antikorruptionsbehörden, Staatsanwaltschaft und Justizbehörden gefördert, und Ermittlungen werden beschleunigt. Die kenianische Antikorruptionsbehörde konnte so von 2017 bis 2018 ihre Verurteilungsrate um über 50 Prozent steigern. Auch ist die Zahl der rückgeführten Vermögenswerte zwischen 2015 und 2020 von knapp 7 Millionen auf über 80 Millionen US-Dollar gestiegen.

In Burkina Faso wird die Haushaltsreform unterstützt. Damit wird dazu beigetragen, sowohl die Ausgabenplanung als auch das Ausgabenmanagement entwicklungsorientiert auszurichten. Seit 2017 wurden dazu rund 1.500 Fachkräfte geschult. Ein wichtiger Fokus hierbei ist die Integration von Kinderrechten und die Gleichberechtigung der Geschlechter. Bis 2020 wurde dies in den Programmaushalten von 18 Ministerien berücksichtigt.

Durch das „Globalvorhaben Ungleichheit“ werden ausgewählte Partnerregierungen (zum Beispiel in Namibia, Vietnam, Südafrika, Indien oder Mexiko) zu verteilungspolitischen Strategien und zur Ausgestaltung kohärenter Politikansätze zur Reduzierung von Ungleichheit beraten und internationaler Erfahrungsaustausch ermöglicht. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Ausgestaltung von progressiven Steuersystemen und einer ungleichheitsreduzierenden Ausgestaltung staatlicher Ausgaben.

Mit der *CONNEX Support Unit* unterstützt das BMZ Partnerregierungen rohstoffabhängiger Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Aushandlung fairer Investitionsverträge, die zur Mobilisierung von Eigeneinnahmen und zur Etablierung verantwortungsvoller Lieferketten beitragen. In Liberia konnten so zum Beispiel zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von bis zu 17 Millionen US-Dollar gewährleistet werden.

## **Menschenwürdige Beschäftigung fördern, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik inklusiv gestalten, Lieferketten nachhaltig ausrichten**

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Maßnahmen für inklusives Wirtschaftswachstum durch die Förderung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen zum Aus- und Aufbau qualitativ hochwertiger Bildung, zur Stärkung von Arbeitnehmerrechten und von Gewerkschaften und zur Gleichberechtigung von Frauen am Arbeitsmarkt.

Beispiele aus der Praxis:

Mit der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung arbeitet das BMZ mit der Privatwirtschaft zusammen, um in Marokko, Tunesien, Äthiopien, Ghana, Senegal, Côte d'Ivoire, Ruanda und in Ägypten 100.000 gute Arbeitsplätze und 30.000 Ausbildungsplätze zu schaffen und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit setzt sich für die Verbesserung der Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards im pakistanischen Textilsektor ein. U.a. durch verbesserte Arbeitsinspektionen und Zusammenarbeit in den Bereichen Aufsicht, Prävention, Rehabilitation und Entschädigung wird zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen und Einkommen beigetragen. In den Jahren 2017 bis 2020 haben sich dadurch die Arbeitsbedingungen für über 20.000 Personen verbessert; über 7.600 Menschen konnten ihr Einkommen verbessern, mehr als 1.300 Menschen sind neu in Beschäftigung gekommen.

In Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien verbessert das BMZ durch angewandtes Gender Diversity Management die Beschäftigungschancen von Frauen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dazu werden Maßnahmen zur firmeninternen Frauenförderung ermittelt und anschließend umgesetzt.

Gemeinsam mit der EU trägt das BMZ in einem Regionalprogramm dazu bei, die Rahmenbedingungen für reguläre Migration in Marokko, Tunesien und Ägypten zu verbessern und dabei Brain-Drain zu vermeiden. Das Programm erprobt Mobilitätsprogramme für 600 Fachkräfte und Auszubildende (davon mindestens 40 Prozent Frauen) zwischen nordafrikanischen Ländern und EU-Staaten.

Über die Beschäftigungsoffensive Nahost der Sonderinitiative Flucht werden gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration im Irak nachhaltige Einkommensmöglichkeiten für Binnenvertriebene, Rückkehrende und bedürftige Anwohner\*innen geschaffen. Das Projekt setzt u.a. auf eine Kombination von Maßnahmen: kurzfristige (*Cash for Work-Ansätze*), mittel- bis langfristige (Trainings, Jobvermittlungen, Zuschüsse für Kleinstunternehmen) und langfristige Maßnahmen (Einrichtung eines *Enterprise Development Fund*).

Die von der EU kofinanzierte *Investment Climate Reform (ICR) Facility* verbessert wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen in afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP-)Partnerländern. Die Fazilität stellt dazu nachfragebasiert technische Unterstützung für Initiativen zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas bereit. Ihre Aktivitäten richtet die *ICR Facility* zukünftig vermehrt auf die wirtschaftliche Stärkung von Frauen aus. Sie wird diese Themen zukünftig proaktiv bearbeiten und zugleich den nachfrageorientierten Charakter der Fazilität beibehalten. Damit wird ein wichtiger Beitrag geleistet, die wirtschaftliche Teilhabe von Frauen in AKP-Staaten zu erhöhen und die sozial-ökologische Transformation zu begleiten.

## Globale Wirtschafts- und Handelspolitik gerecht und inklusiv gestalten

Das BMZ unterstützt die gerechte Aufteilung des Wohlstands, faire Wirtschaftsbeziehungen und die Achtung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards. Handelsabkommen müssen diese Standards verbindlich und sanktionierbar festschreiben, auf Augenhöhe verhandelt werden und die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen berücksichtigen.

Beispiele aus der Praxis:

Förderung regionaler wirtschaftlicher Integration insbesondere mit Fokus auf die Afrikanische Freihandelszone (AfCFTA): Ziel ist eine höhere Wertschöpfung in den betroffenen Ländern durch gesteigerten intra-regionalen Handel mit verarbeiteten Gütern. Das BMZ leistet technische Zusammenarbeit u.a. in den Bereichen Handelserleichterungen und Aufbau der Qualitätsinfrastruktur und fördert neben der panafrikanischen Ebene vor allem die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ECOWAS, EAC und SADC.

Das BMZ unterstützt das Beratungszentrum für das Recht der WTO (*Advisory Centre on WTO Law, ACWL*). Bei Bedarf steht das ACWL Entwicklungsländern in WTO-Streitbeilegungsverfahren anwaltlich bei. Zudem berät es sie in WTO-Rechtsangelegenheiten und organisiert Kurse in WTO-Recht in den Partnerländern. Es schließt damit eine Lücke in der Rechtsdurchsetzung für Entwicklungsländer und trägt zu einer besseren Repräsentanz der Belange von Entwicklungsländern in internationalen Organisationen bei.

Mit dem *Fairtrade Access Fund* werden in Lateinamerika, Afrika und Asien Darlehen für Fairtrade-zertifizierte Produzentenorganisationen, agrarische Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen sowie agrarfokussierte (Mikro-)Finanzinstitutionen bereitgestellt, um den Zugang zu Finanzierungen, Informationen und Absatzmärkten für die Zielgruppe zu verbessern. Dadurch werden Arbeitsplätze und Einkommen im ländlichen Raum gesichert und ein Beitrag zur Bekämpfung von extremer Armut und Hunger geleistet. Bis Ende 2019 profitierten bereits mehr als 330.000 Kleinbauern und Kleinbäuerinnen von dem Projekt.

## 2. Soziale Maßnahmen

### Universalen Zugang zu Basisdienstleistungen fördern

Das BMZ fördert den universalen, gerechten und inklusiven Zugang zu Basisdienstleistungen in Partnerländern (zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Nahrung, Wasser, sanitäre Einrichtungen, soziale Sicherung oder Internet). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt dabei den Aufbau anpassungsfähiger sozialer Sicherungssysteme, um den Zugang zu Basisdienstleistungen auch für benachteiligte Gruppen zu ermöglichen und sie gegen Armutsrisiken abzusichern sowie diese perspektivisch zu überwinden. Diese Sicherungssysteme stärken auch die Krisenprävention und -reaktion.

Beispiele aus der Praxis:

In Indien können bis zu 500 Millionen in Armut lebende Menschen eine kostenlose Krankenversicherung beanspruchen, deren Ausweitung und qualitative Verbesserung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden. Um gleichen Zugang für alle zu gewährleisten – zum Beispiel auch für ältere Menschen, für Menschen mit Behinderung und für Mädchen –, ist die Anzahl der Versicherten pro Haushalt nicht begrenzt.

In Malawi wird neben bedingungslosen Geldtransfers an rund 63.000 besonders arme, nicht arbeitsfähige Familien (plus temporär, COVID-19-bedingt ca. 45.000 urbane Haushalte) der Aufbau eines integrierten sozialen Sicherungssystems gefördert. Dies schließt ein einheitliches, landesweites Sozialregister ein, das bereits 2021 Daten für ca. 1,4 Millionen Haushalte aus 18 Distrikten umfasste und landesweit ausgeweitet werden soll. Dadurch können mehr Menschen registriert werden und Zugang zu sozialen Leistungen erhalten.

## Politische Vertretung aller gesellschaftlichen Gruppen sicherstellen

Das BMZ stärkt die politische Teilhabe aller gesellschaftlichen Akteure bei politischen Entscheidungen. Die Teilhabe marginalisierter und benachteiligter Gruppen ist dabei eine Priorität im Sinne des Agenda-2030 Umsetzungsprinzips „Niemanden zurücklassen“ (zum Beispiel Menschen in Armut, Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Indigene, LGBTIQ\*-Personen und Flüchtlinge bzw. vulnerable Migrant\*innen).

Beispiele aus der Praxis:

In Benin wurden Dialogplattformen und andere Formen der Bürgerbeteiligung aufgebaut, das Vertrauen in lokale staatliche Institutionen erhöht und die Kapazitäten der Zivilgesellschaft gestärkt. In 25 Partnergemeinden sind insgesamt 61 Dialogplattformen zu spezifischen Sektorthemen zwischen lokalen Behörden von Fachministerien, Gemeindeverwaltungen und Zivilgesellschaft operativ.

In Sambia unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Organisationen der Zivilgesellschaft dabei, eine professionelle und proaktive Rolle im Gesetzgebungsprozess einzunehmen: Zwischen 2015 und 2017 erarbeiteten sie zwölf Vorschläge zur Verbesserung des geltenden Rechtsrahmens für politische Beteiligung. Diese umfassten auch Vorschläge zur Teilhabe benachteiligter Gruppen. Ein von ihnen vorgeschlagener Konsultationsmechanismus wurde in die endgültige Fassung des Nationalen Entwicklungsplans der Regierung aufgenommen.

In Partnerschaft mit UN Women fördert das BMZ die Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen im Nahen Osten mit einem Fokus auf Irak, Libyen, Jemen und Syrien. Das Vorhaben stärkt die Fachexpertise und Verhandlungskompetenzen von Frauen, aber auch die Kompetenzen und Bereitschaft der Männer, um Frauen einen Platz am Verhandlungstisch einzuräumen.

## 3. Ökologische Maßnahmen

Mit Blick auf einen sozial gerechten Wandel hin zu umwelt- und klimafreundlichen Gesellschaften unterstützt das BMZ seine Partnerländer dabei, in Armut lebende und benachteiligte Menschen gegen die Folgen des Klimawandels zu schützen und Klimaschutzmaßnahmen sozialverträglich zu gestalten. Dafür werden Instrumente aus Klimaschutz und -anpassung, Übergangshilfe, Wiederaufbau und Katastrophen-Risikomanagement sowie Qualifizierung für ressourcenschonendes Wirtschaften (sog. *green skills*) kombiniert.

Beispiele aus der Praxis:

Klimarisikoversicherungen für die Ärmsten: Die vom BMZ initiierte *InsuResilience Global Partnership* hat das Ziel, in Armut lebende und verwundbare Menschen sowie Staaten über Versicherungs- und Finanzierungslösungen gegen Klima- und Katastrophenrisiken abzusichern. Hierzu wurden „Pro-Poor-Prinzipien“ entwickelt, die vor allem die Bedürfnisse armer und benachteiligter Menschen in den Mittelpunkt der Finanzierungs- und Versicherungslösungen stellen. Die Multi-Geber-Partnerschaft *Energising Development (EnDev)* fördert nachhaltigen Zugang zu bedarfsgerechter, klimafreundlicher Energieversorgung für Haushalte und soziale Einrichtungen sowie für kleinst-, klein- und mittelständische Unternehmen. EnDev hat weltweit über 22,9 Millionen Menschen, 53.860 Unternehmen und 27.390 sozialen Einrichtungen wie Schulen und Gesundheitszentren in 25 Ländern Zugang zu Strom oder moderner Kochenergie ermöglicht. Jährlich werden durch EnDev mehr als 2,3 Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxid sowie weitere klima- und umweltschädliche Gase und Rußpartikel vermieden. Im Rahmen der COVID-19-Response trägt das BMZ bei der Weltbank zur *Green Recovery Initiative* bei, die den Wiederaufbau der Länder mit Nachhaltigkeit und Klimaschutz verbinden soll, u.a. durch Maßnahmen im fiskalischen Bereich. Die Einführung von Umweltsteuern (zum Beispiel Kohlenstoffdioxid-Bepreisung) und Reduktion von schädlichen Subventionen können fiskalische Spielräume der Länder eröffnen, die für die Unterstützung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen und den Abbau von Ungleichheiten genutzt werden können.

# IV. Bekämpfung von Ungleichheit – Was muss noch getan werden?

Nach dem Prinzip „Niemanden zurücklassen“ der Agenda 2030 wird das BMZ sein vielfältiges Engagement gegen Ungleichheit in Partnerländern fortführen, vertiefen und weiter ausbauen. Dafür bedarf es sowohl globaler Initiativen als auch kontextspezifischer übersektoraler Ansätze und Lösungen – vor allem in der Umsetzung.

## 1. Erforderliche ökonomische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden

### Ungleichheit durch Verteilungs- und Fiskalpolitik reduzieren

Regierungen sollten unfaire Steuerprivilegien beseitigen und verstärkt auf progressiv wirkende Steuern wie zum Beispiel Unternehmens- und Vermögenssteuern setzen. Damit Vermögenssteuern nicht zu Kapitalabflüssen führen, sollten Aktien- und Anleihevermögen, Grund und Immobilien sowie Erbschaften ebenfalls besteuert werden. Auf der Ausgabenseite sollten wachstumsfördernde Investitionen in geschlechtergerechte Bildung, Gesundheit und nachhaltige Infrastruktur sowie der Ausbau anpassungsfähiger sozialer Sicherungssysteme priorisiert werden. Instrumente multilateraler Organisationen sowie der deutschen finanziellen Zusammenarbeit mit Partnerländern zur Unterstützung förderlicher politischer Rahmenbedingungen (zum Beispiel *Development Policy Loans*, *Policy Based Loans*) sollten stärker für diese Zielsetzungen eingesetzt werden.

### Steuervermeidung bekämpfen und illegale Finanzströme eindämmen

Die internationale Zusammenarbeit zwischen G20, OECD und Entwicklungs- und Schwellenländern gegen internationale Steuervermeidung und zur Bekämpfung illegaler Finanzströme muss weiter verbessert und internationale

Politikkohärenz vorangetrieben werden. Das BMZ setzt sich für eine erfolgreiche Umsetzung der OECD-BEPS-Reformen (*Base Erosion and Profit Shifting*) ein, zum Beispiel zur Neuverteilung von Besteuerungsrechten (sog. Digitalsteuer) und zur Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen. Es wird zudem die Kapazitäten in Partnerländern bei der Mobilisierung von eigenen Steuereinnahmen weiter stärken.

### Nachhaltige Investitionen und Transformation befördern

Im Rahmen der G20-Initiative *Compact with Africa (CwA)* setzt sich das BMZ für verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen ein, um nachhaltige Privatinvestitionen und selbsttragendes Wirtschaftswachstum zu fördern und langfristig Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen. Mit dem Entwicklungsinvestitionsfonds werden deutsche und afrikanische Unternehmen gefördert. Mit ihm stellen BMZ und BMWK Mittel zur Verfügung, um Handel und Investitionen in Afrika zu erleichtern und Finanzierungshürden zu nehmen. Ziel ist es, insbesondere in den zwölf Staaten des *Compact with Africa* das Wirtschaftswachstum zu stärken sowie die europäisch-afrikanischen Handelsbeziehungen nachhaltig zu fördern. IWF-Programme und Weltbankfinanzierungen im Kontext von Wiederaufbauprogrammen und bilateralen und kommerziellen Schuldenerleichterungen sollten konsequent sozialpolitische Ziele berücksichtigen, um ein weiteres Auseinanderdriften der sozialen Schere zu verhindern.

## Globalisierung und weltweiten Handel gerechter gestalten

Entwicklungsländer brauchen mehr Mitspracherechte in globalen Gremien und Entscheidungsprozessen, um zwischenstaatliche Ungleichheiten abzubauen. Auch müssen das multilaterale regelbasierte Handelssystem der WTO gestärkt und Protektionismus auf Kosten der Schwächeren verhindert werden. Es braucht noch mehr fairen Handel, der darauf abzielt, in Entwicklungsländern produktive und menschenwürdige Beschäftigung und damit höhere Einkommen zu fördern und somit Armut und Ungleichheiten abzubauen.

## Abbau von Ungleichheit durch multilaterale Zusammenarbeit

Multilaterale Entwicklungsbanken müssen ihre Investitionen sowie richtungsgebende Wissens- und Analyseaktivitäten stärker auf eine sozial gerechte wirtschaftliche Transformation ausrichten. Das BMZ setzt sich u.a. dafür ein, dass die Internationale Entwicklungsorganisation (*International Development Association, IDA*), der Arm der Weltbankgruppe, der sich an die ärmsten Länder der Welt richtet, weiter auf die Bekämpfung von wachsender Ungleichheit in Partnerländern ausgerichtet wird. In den IDA20-Wiederauffüllungsverhandlungen hat sich Deutschland zum Beispiel erfolgreich dafür stark gemacht, dass die Bank sich verstärkt in den Themen Steuergerechtigkeit und -progressivität, sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie soziale Sicherungssysteme engagiert. Auch konnten Indikatoren zum Nachhalten dieses Engagements im Wirkungsmonitoring der Bank verankert werden, wie zum Beispiel der Gini-Koeffizient.

## Ungleichheiten entlang von Lieferketten reduzieren

Die Einhaltung hoher Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards in internationalen Lieferketten muss zum Standard werden. Nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland wird nun eine EU-weite Regelung verhandelt. Das BMZ setzt sich für ambitionierte Vorgaben ein, die die Rechte der Mitarbeiter\*innen in Unternehmen stärken, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung eröffnen und existenzsichernde Löhne sichern. Um die Wirksamkeit vor Ort in den Partnerländern zu erhöhen, hat das BMZ gemeinsam mit weiteren Mitgliedstaaten und der europäischen Kommission zur Koordinierung von Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, Zivilgesellschaft und Partnerländer eine Team-Europe-Initiative initiiert.

## Gleichberechtigten Zugang zu Land gewährleisten

Partnerländer müssen verstärkt bei der Anpassung der Rahmenbedingungen unterstützt werden, die im Sinne der Freiwilligen Landleitlinien der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)<sup>60</sup> den gleichberechtigten Zugang zu Land für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere für marginalisierte Gruppen, fördern. Kernelemente sind hierbei die Anerkennung von kommunalen und traditionellen Landrechten sowie die Förderung der Anerkennung von Frauenlandrechten in der Gesetzgebung sowie der Praxis.

<sup>60</sup> VGGT – Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, verabschiedet am 11. Mai 2012 durch das Committee on World Food Security, CFS.

## 2. Erforderliche soziale und politische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden

### Soziale Sicherung für alle bereitstellen

Das BMZ bekennt sich zum Grundsatz universeller sozialer Sicherung gemäß der USP2030-Partnerschaft (*Universal Social Protection*). Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Zugang vulnerabler und in Armut lebender Menschen zu sozialen Sicherungssystemen. Über Mittel und Instrumente der technischen und finanziellen Zusammenarbeit sollte der Auf- und Ausbau von nationalen sozialen Sicherungssystemen in Partnerländern unterstützt werden, je nach Partnerland künftig auch verknüpft mit reformorientierten Ansätzen im Sinne von „good financial governance“.

### Gesundheitssysteme inklusiv und krisensicher gestalten

Insbesondere in Zeiten globaler Pandemien muss der universelle Zugang zu qualitativen Gesundheitsdiensten für alle Menschen sichergestellt werden – vor allem für Kinder, für alte und chronisch kranke Menschen und Menschen mit Behinderungen. Essenziell sind dabei öffentliche Mittel für den Gesundheitssektor und eine Stärkung der WHO, auch um auf zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. Vor allem in den Bereichen Prävention und Früherkennung von Infektionskrankheiten kann es sinnvoll sein, den One-Health-Ansatz anzuwenden: Dieser beinhaltet, die strukturellen Zusammenhänge zwischen der Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt mit all ihren sozialen und ökonomischen Dimensionen zusammen zu denken, einschließlich konkurrierender Interessen, zum Beispiel landwirtschaftliche Produktivität und Artenschutz, Haltungsbedingungen von landwirtschaftlichen Nutztieren und Antibiotikaverbrauch.

### Universelle, kostenfreie und öffentliche Bildung fördern

Qualitativ bessere und inklusivere Bildungssysteme, mehr und besser ausgebildete Lehrkräfte sowie Investitionen in Schul- und Ausbildungsinfrastruktur und eine nachhaltige Finanzierung sind dringend erforderlich, um den gleichberechtigten Zugang aller zu hochwertigen Bildungsangeboten entlang der gesamten Bildungskette zu gewährleisten. Zentral sind auch Investitionen in die digitalen Kompetenzen von Mädchen und Frauen. Hier engagiert sich das BMZ, u.a. durch die G20-Initiative #eSkills4Girls. Mit der Mädchenbildungsinitiative „SHE“ – *Support Her Education* wird das BMZ zudem verstärkt Bildungschancen von benachteiligten Mädchen und jungen Frauen fördern.

### Durch Demokratisierung Vertrauen in Regierungen stärken

Es gilt, dem in vielen Ländern zu beobachtenden und durch die COVID-19-Pandemie verstärkten Autokratisierungstrend gemeinschaftlich mit anderen gleichgesinnten Gebern entgegenzuwirken. Der Raum für politische Beteiligung der Zivilgesellschaft (*civic space*) muss erhalten und geschützt und die Partizipation aller Bevölkerungsgruppen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene sichergestellt werden.

### 3. Erforderliche ökologische Veränderungen, um Ungleichheit zu überwinden

#### Durch Vermeidung von Kosten-externalisierung Klima- und Umweltgerechtigkeit verbessern

Industrieländer tragen eine besondere Verantwortung und müssen beim internationalen Klima- und Umweltschutz vorangehen – damit die Kosten für Umwelt und Mensch auch von denen getragen werden, die zu einem großen Teil für Klimawandel und Umweltverschmutzung verantwortlich sind.

#### Klima- und Umweltschutzmaßnahmen sozial gerecht ausgestalten

Regierungen müssen dafür Sorge tragen, dass Interessen in Armut lebender und benachteiligter Menschen beim Wandel hin zu einer klima- und umweltfreundlichen Wirtschaftsweise einbezogen und berücksichtigt werden (*Just Transition*). Sie sollten dafür u.a. auf Umweltsteuerreformen setzen, die gleichzeitig Ungleichheit reduzieren, etwa indem die Reduzierung von fossilen Subventionen und Einführung von Kohlenstoffdioxid-Bepreisung mit Transfers an arme Bevölkerungsgruppen oder Investitionen in Bildung und Gesundheit kombiniert werden.

#### Klima- und Entwicklungspartnerschaften

Wir möchten unseren Partnern konkrete und an die jeweilige Situation angepasste Angebote machen, um die Transformation hin zu klimaneutralen und gerechten Gesellschaften zu unterstützen. Daher schließt die Bundesregierung Klima- und Entwicklungspartnerschaften in Schwellen- und Entwicklungsländern ab. Ziel ist die Unterstützung klimapolitisch wichtiger und besonders ambitionierter Partnerländer bei der Umsetzung ihrer nationalen Klimaziele sowie ein verstärktes Engagement bei der Klimaanpassung. Weiterhin unterstützen wir im Verbund mit anderen Gebern nationale Energiewenden in Ländern mit hohem Kohlen-

stoffdioxid-Ausstoß bzw. mit hoher Abhängigkeit von Kohle. Ein Beispiel dafür ist die mit Südafrika vereinbarte *Just Energy Transition Partnership*. Diese verfolgt das Ziel, eine sozial gerechte Energiewende zu fördern. Unter besonderer Berücksichtigung bedürftiger sozialer Gruppen, etwa von Minenarbeiter\*innen, Frauen und Jugendlichen, werden der Kohleausstieg und der Ausbau erneuerbarer Energien in dem Schwellenland gefördert. Anknüpfend an die Partnerschaft mit Südafrika haben die Staaten der G7 beim Gipfel in Elmau im Juni 2022 beschlossen, auf neue Partnerschaften mit Indonesien, Indien, Senegal und Vietnam für eine gerechte Energiewende hinzuarbeiten.

#### Zugang zu und Nutzung von erneuerbaren Energien fördern

Erneuerbare Energien können die Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen des Klimawandels stärken und somit Ungleichheit verringern. Wichtig ist es, die Bezahlbarkeit und den Zugang für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen sicherzustellen, was durch die vergleichsweise niedrigen Stromgestehungskosten erleichtert wird. Das BMZ verfolgt mit der Vision 100 das Ziel, 100 Prozent bedarfsgerechten Energiezugang bis 2030 bei 100 Prozent Nettodekarbonisierung aller energierelevanten Sektoren bis 2050 in Partnerländern umzusetzen.

#### Umfassendes Risikomanagement fördern

Anpassungsmaßnahmen und Katastrophenrisikomanagement sollten mit sozialer Sicherung verknüpft werden – v.a. in Regionen, die dem Klimawandel besonders ausgesetzt sind. Soziale Sicherungssysteme helfen dabei, die in Armut lebenden und benachteiligten Menschen zu identifizieren und effektiv mit schnellen Transferleistungen zu erreichen.

## 4. Übergeordnete Ansatzpunkte zur Reduzierung von Ungleichheit

Darüber hinaus ist es in allen Lebensbereichen zentral, die Gleichberechtigung der Geschlechter voranzubringen. Im Sinne der feministischen Entwicklungspolitik müssen Ungleichheiten an ihren Wurzeln bekämpft werden. Dafür braucht es einen menschenrechtsbasierten, intersektionalen, inklusiven, gendertransformativen und machtkritischen Ansatz. Insbesondere müssen Frauen, LGB-TIQ\*-Personen und andere marginalisierte Gruppen gleichberechtigt an Entscheidungen und Umsetzungsprozessen auf allen Ebenen beteiligt werden. Als Wissensträger\*innen und Akteur\*innen sind sie für alle Bereiche nachhaltiger Entwicklung entscheidend. Grundlage für ihre Mitbestimmung bildet unter anderem die Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu Ressourcen wie Land, Finanzierung oder Internet, aber auch Gesundheitsversorgung und Bildung. Maßgeblich ist darüber hinaus die Stärkung der Rechte von Frauen, LGB-TIQ\*-Personen und anderen marginalisierten Gruppen. Nur durch das Zusammenspiel von gleichen Rechten, Repräsentanz und Zugang zu Ressourcen kann diskriminierenden Strukturen und Geschlechterungleichheit entgegengetreten werden.

Um Ungleichheiten sichtbar zu machen und wirksam zu bekämpfen, benötigen wir zudem eine bessere Datengrundlage zur Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie zu anderen Formen von Ungleichheit wie beim Zugang zu Basisdienstleistungen und zum Recht. Diese sollten unter Berücksichtigung des Datenschutzes sowie der Privatsphäre erfasst und analysiert werden, zum Beispiel durch eine Aufschlüsselung von Daten nach Alter, Geschlecht, Einkommensgruppe oder dem Vorhandensein von Behinderungen.

Die Welt ist in den vergangenen Jahrzehnten ungleicher geworden und die COVID-19-Pandemie droht, diesen Trend weiter zu verstärken. Deshalb ist es jetzt an der Zeit, zu handeln! Grundsätzlich gilt, dass Ungleichheiten nicht durch einzelne Politikmaßnahmen, sondern nur durch eine umfassende Kombination wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Maßnahmen wirksam und langfristig reduziert werden können. Es gilt, nun die Weichen für eine grundlegende sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft, Arbeitswelt und Gesellschaft zu stellen. Politikmaßnahmen und Investitionen für nachhaltigen Wiederaufbau müssen sowohl klima- und umweltverträglich ausgerichtet sein als auch gezielt Ungleichheiten reduzieren und Gesellschaften damit gerechter, inklusiver und widerstandsfähiger gegenüber zukünftigen Krisen machen. Weniger Ungleichheiten werden so zur Chance für nachhaltige Entwicklung weltweit.



# Impressum

## **HERAUSGEBER**

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Kommunikationsstab: Öffentlichkeitsarbeit, digitale Kommunikation

## **REDAKTION**

BMZ, Referat Agenda 2030, Armut und Ungleichheit

## **STAND**

Juni 2023

## **GESTALTUNG**

familie redlich AG – Agentur für Marken und Kommunikation

## **DIENSTSITZE**

→ BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 228 99535-0

Fax +49 228 9910535-3500

→ BMZ Berlin

Stresemannstraße 94 (Europahaus)

10963 Berlin

Tel. +49 30 18535-0

Fax +49 228 9910535-3500

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)