
Spielräume der Verteilungspolitik

Rezension von: Anthony B. Atkinson,
Inequality: What Can Be Done?,
Harvard University Press, Cambridge,
MA, 2015, 400 Seiten, gebunden, € 25;
ISBN: 978-0-674-50476-9.

Spätestens seit dem Riesenerfolg von Thomas Pikettys Bestseller „Capital in the Twenty-First Century“ (2014) sind die Einkommens- und Vermögensverteilung und die Zunahme der Ungleichheit wieder wichtige Themen in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Debatte. Obwohl das Problembewusstsein eindeutig zugenommen hat, mangelt es immer noch an einer breiten Diskussion um konkrete politische Maßnahmen, wie eine Trendwende eingeleitet werden kann. In Pikettys Buch stehen solche Maßnahmen nicht im Vordergrund, und sein Vorschlag einer weltweit erhobenen Vermögensabgabe bleibt abstrakt, weil auf absehbare Zeit extrem weit von einer Realisierung entfernt.

Die Befürworter einer verteilungspolitischen Trendwende haben jedoch jüngst äußerst prominente Schützenhilfe erhalten: Mit „Inequality. What can be done“ hat sich einer der prominentesten britischen Ökonomen und gewissermaßen der Altmeister der Verteilungsanalyse, Sir Anthony B. Atkinson, in die Debatte eingemischt und einen umfassenden politischen Maßnahmenkatalog unterbreitet.

Tony Atkinson ist Centennial-Professor an der London School of Economics und Fellow of Nuffield College in Oxford. Er hat in seinem langen For-

schreiben eine unglaubliche Fülle von Aufsätzen und Büchern zu den unterschiedlichsten Themen publiziert.¹ Unter anderem veröffentlichte er 1980 mit Joseph Stiglitz gemeinsam die „Lectures on Public Economics“ (1980), ein Standardwerk der gerade neu aufgekomenen, extrem mathematischen und auf der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik beruhenden sogenannten Neuen Finanzwissenschaft.²

Nach frühen Arbeiten zur Armutsbekämpfung und zum Ausbau des britischen Sozialstaats blieb er trotz aller theoretischen Arbeiten dem Thema Verteilung und Sozialstaat stets treu. In den 1990er-Jahren verteidigte er in vielen Arbeiten den umverteilenden Sozialstaat gegen die Kritik an seinen angeblich schädlichen ökonomischen Wirkungen (Atkinson [1993] und [1999]). Er ist Mitherausgeber des umfassenden „Handbook of Income Distribution“ (Atkinson, Bourguignon [2015]). Schließlich ist er nicht zuletzt Thomas Pikettys akademischer Lehrer und Mitautor der bahnbrechenden gemeinsamen Studien zur Entwicklung der weltweiten Spitzeneinkommen (Atkinson, Piketty [2010]). Thomas Piketty schrieb denn auch anlässlich des Erscheinens von Atkinsons neuem Werk eine ausführliche Buchkritik; gleichzeitig eine großartige Verneigung vor Atkinsons wissenschaftlichen Verdiensten, für die er eigentlich schon mehrere Nobelpreise verdient habe.³

Atkinsons neues Werk verdient zweifellos höchstes Lob. Bei aller Sorgfalt und Akribie bezüglich der theoretischen und empirischen Analyse ist es sicherlich sein politischstes Buch, mit extrem gut herausgearbeiteten konkreten politischen Schlussfolgerungen. Es geht ihm dabei um nichts Geringeres als eine ausgeprägte (*salient*) Verrin-

gerung der Ungleichheit, gemessen an einer Reduktion des Gini-Koeffizienten der Einkommensungleichheit und der Armutsquote um jeweils mindestens drei Prozentpunkte. Gelänge dies, so würde die Einkommensverteilung in Großbritannien weniger ungleich als gegenwärtig in Australien. Deutschland und Frankreich wiesen dann gleichere Gesellschaften als aktuell Finnland auf.

Diese Zielsetzung ist ehrgeizig, was Atkinson mittels einer Faustformel verdeutlicht. Eine Reduktion des Gini-Koeffizienten für das verfügbare Einkommen um einen Prozentpunkt benötigt laut Atkinsons Faustregel in etwa eine Einkommensumverteilung in der Dimension von 1,6% der Einkommen. Um die in einigen Ländern zu beobachtende Zunahme der Schieflage in der Einkommensverteilung um zehn Prozentpunkte rückgängig zu machen, wäre eine Umverteilung von 16 Prozent der Einkommen nötig. Es ist Atkinson zuzustimmen, dass dies allein mittels fiskalischer Maßnahmen wie entsprechend höherer Steuern ökonomisch wie politisch utopisch ist. Mittels dieser Einsicht gelangt man automatisch zu einer komplexeren Analyse und einem umfassenderen politischen Lösungsansatz.

Aus diesem Grund hat Atkinson seine Argumentation sehr systematisch strukturiert. Im ersten Teil „Diagnosis“ wird zunächst die Bedeutung des Ziels einer gleichmäßigen Verteilung eindrucksvoll thematisiert, worauf eine Analyse der relevanten Messkonzepte und Trends zeigt, dass und wie sich die verteilungspolitische Schieflage in den letzten Jahrzehnten verschärft hat. Eine ausführliche Erläuterung der statistischen Determinanten der Einkommensverteilung und eine langfristige

historische Analyse verdeutlichen, wie die Einkommensverteilung beeinflusst wurde und werden kann. Dabei wird eindrucksvoll erläutert, dass sowohl die Primärverteilung der Bruttoeinkommen als auch die Umverteilung über Steuern und Sozialtransfers in den Blick genommen werden müssen. Die Schilderung der relevanten Messkonzepte und der zu betrachtenden Determinanten ist dabei so klar, dass sie unmittelbar als Grundlagentext für einen Kurs in ökonomischer Verteilungsanalyse dienen können.

Im zweiten Teil „Proposals for Action“ diskutiert Atkinson dann basierend auf den vorhergehenden Ausführungen politische Maßnahmen zur Korrektur der Einkommensverteilung. Anders als häufig in der politischen Debatte geht es konsequenterweise nicht nur um ein paar steuerpolitische Umverteilungselemente, sondern um ein umfassendes Konzept, das schon viel früher bei der Primärverteilung ansetzt und auch vor vergleichsweise radikalen Konzepten nicht haltmacht. Fünfzehn Maßnahmen fordert er explizit; weitere fünf Ideen hält er für verfolgenswert.

Atkinsons wohlbegründeter Ansicht zufolge sollte der Staat Innovationen in die Beschäftigungsfähigkeit und in soziale Dienstleistungen fördern. Zudem sollte die funktionale Einkommensverteilung über eine entsprechende Wettbewerbspolitik, die Stärkung von Gewerkschaften, die Festsetzung von Mindestlöhnen, aber auch darüber hinaus durch Leitlinien für die Entlohnung auch im hohen Einkommensbereich beeinflusst werden. Das Beschäftigungsziel soll wieder zu einem expliziten Ziel erhoben werden, inklusive einer Beschäftigungsgarantie für Arbeitslose im öffentlichen Sektor zum Mindestlohn.

Für eine gleichmäßigere Verteilung der Kapitaleinkommen soll Kleinanlegern ein positiver Realzins garantiert werden. Darüber hinaus sollen alle Erwachsenen mit einem Mindestkapital ausgestattet werden, während der Staat über einen Sozialkapitalfonds Anteile am gesamtwirtschaftlichen Produktivvermögen hält und ausbaut, um die Gemeinschaft an den Kapitalerträgen teilhaben zu lassen.

Im Bereich der Steuerpolitik soll die Einkommensteuer sehr deutlich progressiver ausgestaltet werden, wobei – wie früher üblich – Arbeitseinkommen gegenüber Kapitaleinkommen privilegiert werden sollen. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer soll ohne Fristen auf sämtliche zugeflossenen Erwerbe entrichtet werden. Eine proportionale oder progressive Grundsteuer unter Zugrundelegung realistischer Immobilienwerte ist zu erheben.

Im Bereich der Sozialtransfers soll ein erhebliches Kindergeld für alle Kinder gezahlt werden, das jedoch einkommensteuerpflichtig ist. Ein soziales Grundeinkommen, basierend auf sozialer Teilhabe, soll gezahlt werden, oder alternativ sollen die bestehenden Sozialtransfers deutlich aufgestockt werden. Schließlich soll im Hinblick auf globale Ungleichheiten die Entwicklungshilfe deutlich aufgestockt werden. Zu den erwägenswerten Vorschlägen zählen unter anderem die Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer sowie einer Mindestbesteuerung von Unternehmen.

Der dritte Teil „Can it be done?“ setzt sich dann mit den üblichen Einwänden gegen Umverteilungspolitik – im Wesentlichen ihre behauptete Wachstums- und Beschäftigungsschädlichkeit – auseinander. Hier finden sich zahlreiche historische, theoretische

und empirische Argumente, die verdeutlichen, dass ein umverteilender Sozialstaat sogar gesamtwirtschaftlich effizienzsteigernd sein kann. Gekrönt wird die Analyse von den konkreten Ergebnissen einer komplexen finanzpolitischen Simulation, die am Beispiel Großbritanniens die Effekte wesentlicher Elemente des Maßnahmenkatalogs auf Staatsfinanzen und Verteilung ermitteln. Bei aller Vorsicht zeigt sich, dass die angestrebte Verringerung des Gini-Koeffizienten der Verteilung der verfügbaren Einkommen um 3 Prozentpunkte erreicht werden kann.

Aus Laiensicht scheint Tony Atkinson in diesem Abschnitt gelegentlich die Begeisterung über die modelltheoretischen Fortschritte der letzten Jahrzehnte durchzugehen, aber auch hier hat die Darstellung wieder einen äußerst instruktiven Lehrbuchcharakter. Die Konzentration auf das Beispiel Großbritanniens stellt dabei zwar eine Einschränkung dar. Jedoch ist völlig klar, dass ähnliche Analysen für andere Länder durchgeführt werden können und sollten. Gelänge dies, wäre es ein Quantensprung in der wirtschafts- und sozialpolitischen Debatte.

Zu den wenigen kritisch anzumerkenden Punkten gehört, dass das Buch für ein politische Durchschlagskraft anstrebendes Werk stellenweise fast schon wieder zu akribisch und lehrbuchhaft verfasst ist. Zu diesem Eindruck trägt auch die stilistische Besonderheit bei, dass zu fast jeder wesentlichen inhaltlichen Aussage ein wörtliches Zitat aus der entsprechenden Literatur angeführt wird. Dadurch wird zwar erneut Atkinsons meisterhafter Kenntnisreichtum bewiesen, die Lektüre gerät dadurch jedoch gelegentlich etwas anstrengend.

Gelegentlich problematisch erscheint

überdies, dass Atkinson eigentlich komplett im Rahmen des neoklassischen ökonomischen bzw. finanzwissenschaftlichen *Mainstream* argumentiert. Dabei ist klar, dass sich die Argumentation für eine gleichere Einkommensverteilung wesentlich erleichtert, wenn man auf keynesianische makroökonomische Ansätze zurückgreift.⁴ Allerdings ist festzustellen, dass Atkinson unter Rückgriff auf eine sehr ausdifferenzierte und progressiv gewendete Neoklassik argumentiert. So lässt sich der Einwand auch positiv wenden: Atkinson zeigt, dass man im Rahmen des neoklassischen *Mainstream* zu sehr progressiven Schlussfolgerungen gelangt, sobald man allzu einfache Grundmodelle oder einseitige normative Grundhaltungen hinter sich lässt. Damit werden angeblich wissenschaftliche Gegner der Umverteilungspolitik, wie etwa der deutsche Sachverständigenrat (2014), als normativ und theoretisch völlig einseitige Vertreter der Verteilungsinteressen der Reichen und Vermögenden entlarvt.

Kein Zweifel: Tony Atkinsons neues Buch verdient mindestens die gleiche Aufmerksamkeit wie Thomas Pikettys Mega-Bestseller. Es ist höchste Zeit, dass die angestoßene Debatte um konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit endlich intensiv geführt wird. Und es ist höchste Zeit, dass Tony Atkinson endlich den Ökonomie-Nobelpreis bekommt.

Achim Truger

Literatur

- Atkinson, Anthony B., Introduction, in: Atkinson, A. B.; Mogensen, G. V. (Hrsg.), *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective* (Oxford 1993) 1-19.
 Atkinson, Anthony B., *The Economic Con-*

sequences of Rolling Back the Welfare State (Cambridge, MA, 1999).

- Atkinson, Anthony B.; Piketty, Thomas, *Top incomes: A Global Perspective* (Oxford, New York 2010).
 Atkinson, Anthony B.; Stiglitz, Joseph E., *Lectures on Public Economics* (London, New York 1980).
 Atkinson, Anthony B.; Bourguignon, F., *Handbook of Income Distribution, Volume 2* (Amsterdam 2015).
 Behringer, J.; Theobald, T.; van Treeck, T., *Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Eine makroökonomische Sicht* (= IMK Report Nr. 99, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2014).
 Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, MA, London 2014).
 Piketty, Thomas, *A Practical Vision of a More Equal Society*, Book Review of: Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*, in: *The New York Review of Books* 62/11 (25.6.2015); <http://www.nybooks.com/articles/2015/06/25/practical-vision-more-equal-society/>.
 SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung], *Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/15* (Wiesbaden 2014).
 Truger, Achim, *Die neue Finanzwissenschaft zwischen Realitätsferne und Irrelevanz der Annahmen* (Frankfurt am Main 1998).
 Truger, Achim, *Steuerpolitik im Dienste der Umverteilung: Eine makroökonomische Perspektive*, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 82/1 (2013) 43-59.

Anmerkungen

- 1 Persönliche Homepage: <http://www.tony-atkinson.com/>.
- 2 Kritisch dazu Truger (1998).
- 3 Piketty (2015).
- 4 Siehe z. B. Behringer et al. (2014) und Truger (2013).