
Anleitung zur einer gerechteren Gesellschaft

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.

Ungleichheit in seiner mannigfaltigen Ausprägung, sei es in Hinblick auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen oder im ungleichen Zugang zu Ressourcen sowie die damit verbundene ungleiche Verteilung von (Lebens-) Chancen ist ein Thema, das spätestens seit dem Erscheinen von Thomas Pikettys *opus magnum* „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ wieder in der Mitte der akademischen, politischen und öffentlichen Debatten angekommen ist.

Sir Anthony Atkinson, einer der renommiertesten Forscher auf dem Gebiet der sozialen und ökonomischen Ungleichheit, versucht nun mit seinem neu erschienenen Buch den Weg für die nächsten Schritte in dieser Debatte zu ebnen. Zurückblickend auf seine mehr als fünfzigjährige Forschungskarriere geht Atkinson über die reine historische Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung hinaus und begibt sich in die Sphäre der angewandten Wirtschaftspolitik. Er erarbeitet auf knapp 400 Seiten Lösungswege und Instrumente zur Bekämpfung der zunehmenden Einkommens- und Vermögenskonzentration.

Dabei verliert er sich nicht in einem technokratischen und empirischen Gewirr, sondern bietet einen profunden, klar argumentierten und umfangreichen Maßnahmenkatalog für die natio-

nalstaatliche Politik, bei der er realistischere Aussichten auf die Umsetzung verteilungspolitischer Maßnahmen vermutet als auf globaler Ebene. Sein Buch richtet sich demnach nicht nur an die *academia*, sondern ebenso an PolitikerInnen, wirtschaftspolitische PraktikerInnen und an eine generell interessierte LeserInnenschaft.

Ausgangspunkt für Atkinsons wirtschaftspolitische Überlegungen bietet dabei die oft in der öffentlichen Debatte bemühte Differenzierung zwischen der Bedeutung der Gleichverteilung des wirtschaftlichen Ergebnisses und der Verteilung von (Lebens-)Chancen. Atkinson empfindet die Fokussierung auf nur eine der Dimensionen als unzureichend und verfolgt deshalb eine breitere Auslegung, die beide Aspekte ökonomischer Ungleichheit verknüpft.

Eine erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung wachsender Ungleichheit muss für ihn daher sowohl wirtschaftliche Ergebnisse als auch die ungleiche Verteilung von Chancen in den Blick nehmen und adressieren. Dies wird vor allem deutlich, wenn in Verteilungsbelangen eine generationenübergreifende Perspektive eingenommen wird. Denn ein immer stärker ungleich verteiltes Ergebnis wirtschaftlicher Aktivität bedingt ebenso eine ungleiche Ausstattung und einen ungleichen Zugang zu Ressourcen der folgenden Generationen. Zusätzlich bestimmen auch oftmals Zufall und Glück die Umsetzung von Chancen. Dies sind für ihn einige der Gründe, weshalb bei einer ernsthaften Bekämpfung wachsender Ungleichheit beide Dimensionen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen adressiert werden müssen.

Anhand dieser Perspektive auf Ungleichheit skizziert Atkinson die empirische Evidenz der Vermögens- und Ein-

kommensverteilung und diskutiert aktuelle Entwicklungstrends. Besonders hebt er den Kontrast zu den Nachkriegsjahren als Fallbeispiel hervor. In Anbetracht der historischen Entwicklungen der Einkommens- und Vermögensverteilung stellt die Zeit der Nachkriegsjahre für ihn exemplarisch eine Periode dar, in der es wirtschaftspolitisch gelang, Ungleichheit drastisch zu reduzieren. Durch den institutionellen und politökonomischen Rahmen dieser Zeit war es möglich, durch wirtschaftspolitische Gestaltung eine gerechtere und prosperierende Gesellschaft zu entwickeln.

Für Atkinson ist dies der oftmals in Diskussionen negierte Beweis, dass eine gerechtere Gesellschaft nicht nur eine Utopie, sondern eine realistische, wünschenswerte und politisch gestaltbare Alternative des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems darstellt. In der Analyse der politökonomischen Rahmenbedingungen arbeitet er dazu die zentralen Elemente heraus, die diese Phase der egalitäreren Verteilung ermöglicht haben. Die Begründung der modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten sowie deren maßgebliche Finanzierung über progressive Besteuerung der Einkommen bilden für ihn den wesentlichsten Aspekt zur Reduzierung von Ungleichheit. Diese Phase der wirtschaftlichen Entwicklung war dabei besonders von ihrer egalitäreren Verteilung zwischen den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit gekennzeichnet. Die Verteilung von Kapital als auch Arbeitseinkommen wurde egalitärer, und der Anteil der Löhne am Volkseinkommen war im Zunehmen begriffen.

Jedoch leiteten die politischen Entscheidungen und Verschiebungen der politökonomischen Rahmenbedingun-

gen seit den 1980er-Jahren, welche unter dem Schlagwort „neoliberale Wende“ zusammengefasst werden können, eine Trendumkehr ein. Die Auflösung und Schwächung egalisierender Institutionen wie der Gewerkschaften, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Deregulierung der Finanzmärkte sowie Änderungen der Steuerstruktur zugunsten des Faktors Kapital waren in diesem Zusammenhang wesentliche politische Schritte.

Atkinson führt diese Beispiele an, um zu zeigen, dass die politische Zielsetzung und die damit verbundene Ausgestaltung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Vermögens- und Einkommensverteilung besitzen. Dies steht zum oft angeführten neoliberalen Bild „*T.I.N.A. – There Is No Alternative*“ im Widerspruch und bedeutet für Atkinson, dass das politische Element und damit verbunden auch genügend Spielraum zur politischen Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen noch immer vorhanden ist.

All diese Überlegungen führen ihn zu dem Schluss, dass bei ausreichend vorhandenem politischen Willen wirtschaftspolitische Maßnahmen getroffen werden können, die eine egalitärere Gesellschaft als Ziel – im Kontrast zum neoliberalen Programm – wieder als Alternative erscheinen lassen. Atkinson formuliert somit „*T.I.N.A.*“ in „*There Is An Alternative – T.I.A.A.*“ um und argumentiert für Maßnahmen, die diese Alternative auf nationalstaatlicher Ebene ermöglichen.

Den Fokus auf die nationalstaatliche Ebene wählt Atkinson deshalb, da die internationale und globale Ebene oftmals im politischen Alltagsgeschäft dazu genutzt wird, verteilungspoliti-

sche Maßnahmen und Instrumente als unerreichbar und nicht umsetzbar darzustellen. Aus diesem Grund betont er ausschließlich die nationalen wirtschafts- und verteilungspolitischen Spielräume. Er entlarvt damit das Argument der Undurchführbarkeit aufgrund unüberbrückbarer internationaler Differenzen als oftmals vorgeschobenes Konstrukt, welches zum Ziel hat, redistributive Bestrebungen auf nationalstaatlicher Ebene zu unterbinden.

Hier liegt auch eine der großen Stärken von Atkinsons Buch: Er zeigt beschreibbare Lösungswege abseits der eingefahrenen Diskussionspfade und wartet mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog auf, welcher die unterschiedlichen Dimensionen ökonomischer Ungleichheit adressiert.

Insgesamt umfasst Atkinsons Katalog für eine gerechtere Gesellschaft fünfzehn wirtschaftspolitische Maßnahmen. Atkinsons Vorschläge sind divers, können aber grob unter die vier Themenbereiche (1) Investitionen, (2) Steuern und Subventionen, (3) Arbeitsmärkte und (4) globale Verantwortung subsumiert werden. Das Gros seiner Vorschläge findet sich bei den Themenblöcken Steuern und Subventionen sowie Arbeitsmarkt. Gemeinsam ist all seinen Vorschlägen der Grundgedanke, dass es in der Verantwortung des Staates liegt, eine aktivere Rolle zur Bekämpfung ökonomischer Ungleichheit zu spielen und steuernd sowie regulierend in die Marktergebnisse einzugreifen.

Im Kontext der Arbeitsmärkte bedeutet dies, dass die Politik technologischen Veränderungen mit Maßnahmen aktiv begegnen müsse, um damit die höchstmögliche Vermittlungsfähigkeit am Arbeitsmarkt und Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Aber auch die

verteilungspolitischen Auswirkungen der Wettbewerbspolitik auf die Arbeitsmärkte sollen prominenter in der Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen miteinbezogen werden. Ebenso sollte der Staat bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine aktivere Rolle einnehmen und als ein „*Employer of the Last Resort*“ Beschäftigungsmöglichkeiten zu einem vereinbarten Mindestlohn für alle Arbeitssuchenden anbieten. Der Mindestlohn sollte in einer um NROs erweiterten Sozialpartnerschaft verhandelt werden, welche auch die Entwicklung von ethischen Lohnnormen voranzutreiben hat. Die ethischen Lohnnormen sollen dazu dienen, eine gängige gesellschaftliche Verhaltensnorm der Überzahlung des Mindestlohnes zu etablieren.

Generell zielen Atkinsons arbeitsmarktpolitische Vorschläge auf eine Stauchung der Einkommensverteilung ab. Die wachsende Einkommensspreizung soll damit zum Erliegen gebracht und die Einkommensverteilung egalitärer gestaltet werden. Längerfristig sollen diese Maßnahmen zu einem Wachsen der Lohnquote führen und damit die langjährige Entwicklung zugunsten des Faktors Kapital zumindest ein Stück weit rückgängig machen.

Neben Atkinsons Vorschlägen bezüglich der verteilungspolitischen Aspekte der Arbeitsmärkte spielt die Adaption des Steuersystems und der Sozialleistungen eine wesentliche Rolle. Auf der Seite der Einkommensverteilung zielen seine Maßnahmen auf eine generelle Verbreiterung der Steuerbasis der Einkommensteuer sowie eine Rückkehr zu einer stärkeren progressiven Ausgestaltung des Steuersystems ab.

Bezüglich der Vermögensverteilung schlägt er die in der Diskussion gängi-

gen Maßnahmen zur Reform der Steuersysteme – angemessene Erbschafts- und Vermögenssteuern sowie die Besteuerung von Vermögensübertragungen – vor. Um eine gerechtere Besteuerung von Vermögen im Vergleich zur Besteuerung der Einkommen zu erzielen, müssen für ihn insbesondere Vermögenssteuern einen progressiven Charakter aufweisen und auf aktuellen Marktpreisen basieren.

Die aus diesen Adaptionen der Steuerstruktur erhobenen Finanzmittel sollen anschließend für die Finanzierung des Ausbaus und der Erhöhung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen herangezogen werden. Neben den redistributiven Effekten des Wohlfahrtsstaates können eine Erweiterung des Kreises der Bezugsberechtigten sowie die Erhöhung des Niveaus sozialstaatlicher Leistungen generell stabilisierend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken. Des Weiteren sollen die progressiv ausgestalteten vermögensbezogenen Steuern, insbesondere die aus der Erbschaftssteuer generierten Mittel, dazu verwendet werden, ein Startkapital in Form einer standardisierten Erbschaft an alle Personen, die das Erwachsenenalter erreichen, ausbezahlt werden.

All diese auf Steuern und Sozialleistungen bezogenen Maßnahmen zielen auf beide Dimensionen ökonomischer Ungleichheit ab. Einerseits wird wieder auf eine Verringerung der Spreizung der Vermögen abgezielt. Andererseits sollen auch die Startbedingungen angeglichen sowie die sozialstaatlichen Leistungen mit ihrer umverteilenden und stabilisierenden Wirkung weiter ausgebaut werden.

Neben diesen auf Arbeitsmarkt und Steuersystem bezogenen Maßnahmen setzt Atkinson auf den Staat als

Garant der Sicherung von positiven Mindestzinssätzen bei staatlichen Anlageformen. Jedoch sollen diese mit einer Volumenbeschränkung pro Person beschränkt werden. Die Einrichtung eines „*Sovereign Wealth Fund*“ soll schlussendlich Investitionen in öffentliches Vermögen fördern.

All diese hier kurz umrissenen Maßnahmen bewegen sich für Atkinson in der Einflussosphäre des Nationalstaates. Er betont jedoch auch die Dimension der globalen Verantwortung und verweist darauf, dass die nationalstaatliche Entwicklungshilfe 1% des Bruttoinlandsproduktes erreichen sollte.

An dieser Stelle kann auch berechtigte Kritik an Atkinsons umfassendem Maßnahmenkatalog angebracht werden, da der Fokus auf nationalstaatliche wirtschaftspolitische Maßnahmen die globale Dimension ökonomischer Ungleichheit weitestgehend ausblendet. Dies ist jedoch offensichtlich dem Umstand geschuldet, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen globaler Dimension in den politischen Diskussionen zum Beispiel in Form von globaler Vermögensbesteuerung als realpolitisch nicht durchsetzbar erscheinen. Atkinson versucht auf diese Argumentation mit seinem auf die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik gemünzten Maßnahmen zu reagieren und argumentiert, dass auch im Zeitalter der Globalisierung abseits der globalen Dimension für einzelne Nationalstaaten durchaus genügend Spielraum für die Bekämpfung der zunehmenden Ungleichheit vorhanden ist.

In Hinblick auf die zumindest teilweise Realisierung und Umsetzung verteilungspolitischer Instrumente ist Atkinson, zu Recht oder zu Unrecht, optimistisch. Er argumentiert, dass das immer drängender werdende Problem

ökonomischer Ungleichheit in all seinen Facetten und Ausprägungen über kurz oder lang zu wirtschaftspolitischen Reaktionen führen wird müssen – insbesondere da die stetig ungleicher werdende Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung gefährdet.

Atkinson versucht in dem vorliegenden Buch einen pragmatischen Weg aufzuzeigen, wie gegen wachsende

Ungleichheit vorgegangen werden kann, und ebnet damit den Weg für Diskussionen über wirtschaftspolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Trotz seiner möglicherweise zu optimistischen Grundhaltung bezüglich der Umsetzung seiner Maßnahmenvorschläge gelingt es ihm anschaulich und praktisch aufzuzeigen: „*T.I.A.A. – There is an alternative*“ für eine gerechtere Gesellschaft.

Michael Soder