

Sir Anthony Atkinson

### ***Ungleichheit aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive***

**1963 kam ich das erste Mal nach Berlin. Ich hätte mir nie träumen lassen, dass ich 44 Jahre später unter Bedingungen zurückkehren würde, wie ich sie heute antreffe. Damals waren knapp zwei Jahre seit dem Mauerbau vergangen – und an manchen Stellen gab es noch gar keine Mauer, sondern nur Stacheldraht. Es war das Jahr, in dem General de Gaulle sein Veto gegen Großbritanniens Antrag auf Aufnahme in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft einlegte. Nur eine große Vision und ein unglaublicher Optimismus hätten einem die Prognose nahegelegt, dass Berlin wiedervereinigt sein würde und Deutschland und Großbritannien einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten angehören würden. Und was das Persönliche betrifft: Nie hätte ich mir träumen lassen, einmal auf einer solchen Feier sprechen oder eine solche Ehrung durch das WZB entgegennehmen würde. Ich bin sehr stolz auf diese Verbindung zum WZB.**

**In gewisser Hinsicht besteht ein direkter Zusammenhang zwischen den Erfahrungen, die ich als junger Mannes**

zwischen Schule und Universität im Jahre 1963 machte und dem Universitätsprofessor, der heute Abend vor Ihnen steht. Ich arbeitete damals als Hilfspfleger in den Alsterdorfer Anstalten in Hamburg. Was ich an Entbehrungen und Armut bei den Familien erlebte, mit denen ich damals arbeitete, hat mich ganz gewiss dazu bewogen, mich beruflich umzuorientieren. Ich hatte eigentlich vor, Mathematiker zu werden, wechselte dann aber zur Volkswirtschaft über und studierte bei den großen Cambridger Ökonomen der Zeit – wie James Meade, Nicholas Kaldor, Joan Robinson und Richard Stone. Ich studiere Volkswirtschaft, aber mein Interesse gehörte allerdings den gesamten Sozialwissenschaften. Tatsächlich haben mich zwei britische Soziologen besonders beeinflusst, und zwar Brian Abel-Smith und Peter Townsend mit ihrem Buch, *Die Armen und die Ärmsten*, das Heiligabend 1965 erschien.

***Die Wiederentdeckung der Armut in reichen Ländern***

**Dies führte zu meinem ersten Buch, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, das 1969 veröffentlicht wurde. Ich wollte zeigen, wie die quantitative Sozialwissenschaft eingesetzt werden konnte, um dringende soziale Probleme ins öffentliche Bewusstsein zu rücken, und mögliche Lösungen zu beleuchten. Damals in Britannien herrschte die Ansicht vor, dass die goldenen 50er und 60er Jahre die sozialen Probleme gelöst hätten. Dennoch hatte sich 1969 herausgestellt – und dies war die Hauptbotschaft meines Buches –, dass es an entscheidendem Stellen Lücken im sozialen Sicherungsnetz gab. Neue Bedürfnisse waren entstanden, für die der Wohlfahrtsstaat nach dem Modell von Beveridge keine Abhilfe vorsah, und viele Menschen bekamen die Unterstützung nicht, auf die sie ein Recht hatten – ein Phänomen, das in Deutschland als „Dunkelziffer der Armut“ bekannt wurde.**

**Als ich über Armut zu arbeiten begann, interessierten sich nur wenige Ökonomen in Europa für dieses Thema – in krassem Gegensatz zur Position der klassischen Ökonomen, für die Verteilungsfragen eine zentrale Bedeutung hatten. Ricardos bekannter Ausspruch belegt das: „The principal problem in**

**Political Economy [is] to determine the laws which regulate [how] the produce of the earth ... is divided.“**

***Maße der Ungleichheit und wirtschaftliche Wohlfahrt***

**Da ich kein marginaler Wirtschaftswissenschaftler sein wollte, habe ich einen großen Teil meines Berufslebens damit verbracht, Untersuchungen zur Verteilungsproblematik wieder in den Hauptstrom ökonomischer Forschung zu integrieren. Meiner ersten Aufsatz zum Messen von Ungleichheiten wurde 1970 im *Journal of Economic Theory* veröffentlicht, einer Zeitschrift, die durchaus zum ökonomischen Mainstream gehörte. In diesem Aufsatz habe ich versucht das praktische Problem der Ungleichheitsmessung mit Forschungen zur Wohlfahrtsökonomie zu verbinden – ein Forschungszweig, der sich in fruchtlosen Kontroversen zu verzetteln drohte und der, wie ich fand, wieder in die Realität zurückgeholt werden musste.**

**Die Realität ist, und das sehen wir auch heute, dass es große Unterschiede in den wirtschaftlichen Ressourcen gibt. Die**

**Altersrente in Großbritannien liegt bei etwa €600 im Monat; so viel verdient der Fußballer John Terry vom FC Chelsea in ungefähr sieben Minuten. Sein Einkommen beträgt rund 1.500 Mal so viel wie das eines (durchschnittlichen) Rentners. Nicht alle Unterschiede dieser Art müssen eine Quelle der Ungleichheit sein. John Terry wird nicht während seines ganzen Berufslebens so viel verdienen: Er steht jetzt auf dem Höhepunkt seiner Karriere. Und der jetzige Rentenempfänger kann ein gutes Gehalt bezogen haben, als er noch arbeitete. Aber viele solcher Unterschiede haben in der Tat mit Ungleichheit zu tun. Und wir müssen imstande sein, den Grad an Ungleichheit zwischen den 25 Millionen Haushalten in Großbritannien summarisch zu bestimmen.**

**Warum? Zum einen, weil wir wissen wollen, ob die Verteilungsungleichheit zu- oder abnimmt. Während der letzten zehn Jahre Labour-Regierung hat sich die Lage der Rentner zweifellos verbessert, aber dasselbe gilt auch für die Lage der Hedgefonds-Manager. Ist zunehmende Ungleichheit „oben“ durch abnehmende Ungleichheit „unten“ ausgeglichen worden? Schauen wir einmal über den Kanal nach Frankreich. Dort war kürzlich in Le Figaro folgende**

**Schlagzeile zu lesen: „La reduction des inégalités marque une pause.“ Aber was genau ist mit „inégalités“ gemeint? Wie wird Ungleichheit gemessen?**

**Ende der 60er Jahre hatten Serge Kolm und ich unabhängig voneinander die Idee, dass man die Kosten der Ungleichheit genauso wie andere volkswirtschaftliche Berechnungen in Verhältnis zum Nationaleinkommen setzen könnte. In dieser Zeit wurde viel über den Eintritt Großbritanniens in den Gemeinsamen Markt diskutiert, und es gab Schätzungen, nach denen der zu erwartende Gewinn etwa, sagen wir mal, ein Prozent des Nationaleinkommens betragen sollte. Das Maß, das Kolm und ich vorschlugen, gab die Kosten der Ungleichheit in gleicher Weise wieder: Wir gingen davon aus, dass gleiche Einkommensverteilung einem Anstieg des Nationaleinkommens entsprechen würde. Nimmt man zum Beispiel das Ungleichheits-Maß, das Corrado Gini entwickelt hat, den Gini-Koeffizienten, kommt man zu der Feststellung, dass die Ungleichheit in den USA größer ist als in Deutschland; die USA bräuchten etwa 15 Prozent mehr Nationaleinkommen, um das gleiche Niveau nationaler Wohlfahrt zu erreichen. Berücksichtigt man die**

**Verteilungsunterschiede, so ist der Abstand zwischen Europa und den USA viel geringer, als ein bloßer Blick auf das Bruttoinlandsprodukt erwarten lässt.**

### ***Zeichen des Fortschritts: Soziale Indikatoren der EU***

**Wie erfolgreich war nun dieser Versuch, Ungleichheit wieder ins Zentrum der Wirtschaftswissenschaften zu rücken? Aus heutiger Sicht gibt es einige positive Indizien: zum Beispiel die Lissabon-Agenda der Europäischen Union von 2000. Die Agenda wurde mit einiger Skepsis aufgenommen, und ihr Erfolg ist umstritten. Wichtig ist jedoch die Verknüpfung von Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU. Die Tatsache, dass die Begriffe „sozialer Zusammenhalt“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ in einem Satz auftauchten, hauchte der sozialen Dimension in Europa neues Leben ein. Diese Entwicklung wurde mit dem Prozess der sozialen Inklusion fortgesetzt, bei dem die soziale Performanz der Mitgliedstaaten analog zur ökonomischen nach bestimmten, gemeinsam festgelegten Indikatoren beurteilt wird. Ich habe unter dem belgischen Vorsitz diesen Prozess mitgestaltet. Als**

wir unsere Arbeit aufnahmen, habe ich nicht daran geglaubt, dass sich die damals 15 Mitgliedsländer auf gemeinsame soziale Indikatoren einigen könnten. Und doch wurden dann die später so genannten Laeken-Indikatoren beschlossen.

Entscheidend für die Aushandlung dieser Übereinkunft war die Tatsache, dass die Indikatoren multidimensional waren. Ich erwähnte zuvor die Ungleichheit der Einkommen. Dies ist eine Dimension, mit der ich mich ganz besonders beschäftigt habe; aber mir ist vollkommen klar, dass es viele Dimensionen der Deprivation gibt, die in den Blick genommen werden müssen. Und wenn wir nun von der europäischen auf die globale Ebene überwechseln, so bedeutet die ebenfalls im Jahr 2000 erfolgte Annahme der Millennium-Entwicklungsziele, dass Armut und Mangel in der Welt im Hinblick auf explizit benannte Zielvorgaben regelmäßig erfasst werden, und zwar ebenfalls auf multi-dimensionaler Basis.

Bei der Entwicklung dieser Indikatoren und Ziele haben Sozialwissenschaftler eine entscheidende Rolle gespielt. Sie ist außerdem das Ergebnis internationaler Zusammenarbeit. Eine der auffälligsten Veränderungen im Laufe meines Berufslebens



ist das Ausmaß der Kooperation zwischen Sozialwissenschaftlern verschiedener Länder gewesen. Als ich 1967 meine Lehrtätigkeit an der Universität aufnahm, waren Konferenzbesuche im Ausland eine ausgesprochene Seltenheit; inzwischen sind wir tatsächlich zu einer internationalen Gemeinschaft zusammengewachsen. Ich selbst arbeite gegenwärtig mit Kolleginnen und Kollegen aus Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen und der Schweiz. Institutionen wie das WZB haben durch ihre Offenheit und Gastfreundschaft zu dieser Entwicklung sehr viel beigetragen.

### *Einkommensverteilung weltweit*

Bisher habe ich Fortschritte innerhalb eines Entwicklungsprozesses beschrieben. Wie steht es mit der Substanz? Beginnen wir auf der globalen Ebene. Auch hier lassen sich Gründe zum Optimismus erkennen. Im Hinblick auf das Ziel, die Armut bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu verringern, stellte der Global Monitoring Report der Weltbank von 2007 fest: „Overall, the world as a whole is on track to meet

the goal by 2015“. Der Anteil jener, die von weniger als einem Dollar am Tag leben müssen, ist von 29 Prozent im Jahre 1990 auf 18 Prozent im Jahre 2004 gesunken. Natürlich ist die Qualifizierung „overall“ – also „insgesamt betrachtet“ – entscheidend. Das subsaharische Afrika ist noch weit von der Erfüllung dieses Millennium-Entwicklungsziels entfernt. Gleiches gilt für die weltweite Einkommensverteilung: Auch hier bleiben die Länder am unteren Ende der Skala zurück. Andererseits lässt sich jedoch verfolgen, dass Länder wie China und Indien den Abstand zu den reichen Ländern der OECD rasch aufholen. Im geschichtlichen Gesamtzusammenhang gesehen, beginnt die Kluft zwischen den verschiedenen Ländern, die sich seit der industriellen Entwicklung ständig erweitert hat, jetzt allmählich kleiner zu werden. Vor vielen Jahren nahm Simon Kuznets für den weiteren Verlauf der Ungleichheit eine umgekehrte U-Kurve an: nach anfänglicher Zunahme im Laufe der Industrialisierung werde die Ungleichheit abnehmen. Was die Verteilung *zwischen* den einzelnen Ländern angeht, scheint er damit im großen Ganzen Recht zu behalten. Nach einem substantiellen Anstieg während der letzten beiden Jahrhunderte nimmt die weltweite Ungleichheit nun langsam ab.

**Die Einkommensungleichheit innerhalb der einzelnen Ländern entwickelt sich jedoch gegenwärtig in die entgegengesetzte Richtung. Die beiden Kräfte scheinen tatsächlich gegensätzlich zu wirken. Innerhalb der einzelnen Länder sehen wir, nicht eine umgekehrte U-Kurve, sondern eine U-Kurve. Die Situation der Vereinigten Staaten und des Großbritanniens ist gut bekannt. In vielen, aber nicht allen, OECD-Ländern entspricht der Entwicklungsverlauf der letzten Jahrzehnte einer solchen Wende bei der Einkommensverteilung. In Deutschland ist dies besonders ausgeprägt. Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels ist der Gini-Koeffizient für Ungleichheit in Westdeutschland zwischen 1992 und 2006 um 6 Prozentpunkte gestiegen. Zum Vergleich: In den 80er Jahren stieg dieser Koeffizient in den USA nur um 4 Prozentpunkte, eine Entwicklung, die zu einer großen Zahl von Studien über wachsende Ungleichheit führte.**

***Warum ist zunehmende Ungleichheit wichtig?***

**Tatsächlich befasst sich die Politik immer mehr mit Fragen der Einkommensungleichheit. Sowohl der gegenwärtige Präsident der Notenbank der USA, Ben Bernanke, als auch sein Vorgänger Alan Greenspan haben vor kurzem Reden zu diesem Thema gehalten. In der EU hat die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen die diesjährige Forschungskonferenz der Einkommensungleichheit gewidmet.**

**Warum ist dies so wichtig? Von vielen möglichen Gründen will ich hier nur zwei anführen. Zunächst einmal bedeutet wachsende Ungleichheit, dass die durch Wirtschaftswachstum erzielten Gewinne nicht gleich verteilt werden. Es kann also ein Anwachsen des realen Bruttoinlandsprodukts und eine Verbesserung der makroökonomischen Indikatoren vorliegen, ohne dass dies zu einem höheren Lebensstandard für alle führt. Besonders deutlich zeigt sich dies in den USA. Hier hat man sich immer wieder gefragt, wo eigentlich die Früchte des Wachstums geblieben sind, da es dem Durchschnittsbürger heute nicht besser geht als vor zehn oder zwanzig Jahren. Tatsächlich sind diese Gewinne überwiegend an die oberen Einkommensgruppen gegangen. Mit Robert Gordons Worten: "Over the entire period 1966-2001 half of the income gains**

went to the top 10 percent of the income distribution, leaving little left over for the bottom 90 percent". Auch für politische Entscheidungsträger in Europa ist dies von Bedeutung: Sie befürchten, dass ihre Erfolge bei der Sicherung des Wirtschaftswachstums und der Anhebung der Beschäftigungsquote von der Bevölkerung insgesamt nicht anerkannt werden, da sie nicht das Gefühl hat, ihr Lebensstandard sei gestiegen.

### *Gleichstellung von Kindern und Grundeinkommen für Kinder*

Der zweite Grund für eine Beobachtung der Einkommensverteilung ist dies: Gegenwärtige Ungleichheit und Armut bauen Spannungen für die Zukunft auf. Selbst wer sich nicht mit der gegenwärtigen Ungleichheit von Einkommen befassen möchte, muss doch anerkennen, dass die Ungleichheiten von heute zu ungleichen Chancen für die Zukunft führen. Die zukünftigen Lebenschancen der Kinder hängen entscheidend davon ab, wie sie heute aufwachsen. Deshalb wird dem Problem der Kinderarmut immer größere Aufmerksamkeit gewidmet. Kinderarmut beschreibt den Anteil

**der Kinder, die in Familien unterhalb der Armutsgrenze aufwachsen. In Deutschland ist dieser Anteil nicht höher als der Kinderanteil an der Gesamtbevölkerung; aber in den meisten, nämlich 18 von 25 Mitgliedsstaaten der EU waren im Jahr 2005 Kinder unter den von finanzieller Armut Bedrohten überrepräsentiert.**

**Die Tatsache, dass Kinder in armen Familien aufwachsen, hat große Bedeutung für die Weitergabe von Armut von einer Generation zur anderen. Vor vielen Jahren habe ich mit einigen Kollegen eine Anchlusserhebung über arme Kinder in Familien der Stadt York erstellt, die von Seebohm Rowntree 1950 interviewt worden waren. Unsere Untersuchung ergab einen erheblichen Anteil von Armutsvererbung: Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand, der in einer Familie mit niedrigem Einkommen aufgewachsen ist, selbst ebenfalls arm wird, war doppelt so hoch wie bei jenen, die als Kinder keine Armut kannten. Aktuelle Untersuchungen zur Einkommensmobilität lassen vermuten, dass sich der Vererbungsgrad kaum verändert hat, und wenn, dann hat er sich eher nach oben als nach unten bewegt.**

**Deshalb habe ich vorgeschlagen, dass die EU als ersten Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik ein Grundeinkommen für Kinder einführt. Für die Umsetzung wäre jeder Mitgliedsstaat selbst verantwortlich. Er könnte also die entsprechenden Instrumente selbst wählen, müsste aber jedem Kind ohne weitere Bedingungen ein Grundeinkommen sichern. Dieses (möglicherweise nach Alter differenzierte) Grundeinkommen sollte definiert werden als ein bestimmter Prozentsatz des medianen Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Landes. Ein Mindestbetrag könnte durch Fürsorgezahlungen, steuerliche Freibeträge, oder andere Mitteln sichergestellt werden. Die Implikationen dieses Vorschlages haben Holly Sutherland und andere unter Verwendung des europäischen Simulationsmodells für Steuern und Transfers EUROMOD untersucht und gezeigt, dass ein Kinder-Grundeinkommen in Höhe von 25 % des nationalen Medianeinkommens im Jahr 2001 die Kinderarmut in allen damals zur EU gehörigen 15 Staaten mit Ausnahme von Italien und Großbritannien halbiert hätte.**

***Schluss***

**Die Entscheidung, mir den ersten A.SK-Preis zu verleihen, ehrt mich sehr. Ich möchte Herrn und Frau Chan herzlich dafür danken, dass sie diesen Preis gestiftet haben. Sie haben außerdem die Vergabe Stipendien für Post-Docs ermöglicht, und ich begrüße diese Investition in die Zukunft der Sozialwissenschaften sehr. In diesem Vortrag habe ich versucht einige Wege aufzuzeigen, wie wir mit Hilfe einer nüchternen und zugleich mitfühlenden Sozialwissenschaft unsere Gesellschaften besser verstehen und eine bessere Politik gestalten können.**