

Ein neues Narrativ

Sozialinnovative Marktwirtschaft

Von
Klaus Gretschmann¹

A. *Deutschland braucht Zukunftsdynamik und soziale wie wirtschaftliche Erwartungssicherheit*

Trotz all unserer gegenwärtigen Krisenfestigkeit: Deutschland braucht mehr Dynamik, Innovation, Risikoakzeptanz und Unternehmergeist, aber auch mehr Erwartungssicherheit und soziale Solidarität, will sie in der Welt von morgen bestehen. Die Rahmendaten haben sich fundamental geändert: Überalterung, Bevölkerungsrückgang, Faktormobilität, Bildungsdefizite, Infrastrukturschwächen, Fortschrittskepsis, institutionelle Sklerose behindern die nötige Modernisierung. Rolf G. Heinze hat das einst die „blockierte Gesellschaft“ genannt.

Begleitet wird diese Entwicklung von einer zunehmenden Dominanz des Denkens in Kategorien des Sozialen (der Risiko-Absicherung) gegenüber dem Ökonomischen (dem dynamisch Innovativen). Nicht zuletzt seit dem Versagen der ökonomischen Eliten im Zuge der Weltfinanzkrise seit 2009 sowie der traurigen Gestalt, die dabei die tradierte Wirtschaftswissenschaft abgegeben hat, nimmt die Skepsis gegenüber dem Ökonomischen massiv zu und beschädigt dabei die mehr denn je nötige Balance zwischen beiden Domänen.

Schon Mitte der 80er Jahre hatte Alan Blinder in einem vielbeachteten Werk² die unorthodoxe These aufgestellt, dass Sozialpolitik in modernen Gesellschaften zunehmend die Wirtschaftspolitik bedrängt und ggf. verdrängt. Dies hat damit zu tun, dass Sozialpolitik – pauschal gesprochen – primär emotional, Wirtschaftspolitik hingegen rational begründet ist und Emotionales als warmherzig, Rationales als kalt-herzig interpretiert wird.

B. *Vorrang für Verteilung, Versorgung oder Wertschöpfung?*

Allerdings bedarf diese These einer notwendigen Differenzierung: Es gilt die Versorgungspolitik von der Verteilungspolitik zu unterscheiden: Der Unterschied besteht darin, dass die erstere auf die Sicherung der notwendigen Lebensgrundlagen (deren Niveau selbst Gegenstand eines heftigen gesellschaftspolitischen Diskurses ist) zielt, während die (Um-) Verteilungspolitik die Zuordnung von Erträgen der gesellschaftlichen Wertschöpfung auf Individuen und Kollektive thematisiert (und mehr noch als die erstere

¹ Prof. Dr. K. Gretschmann, ehemaliger Generaldirektor im EU Ministerrat sowie Ministerialdirektor a.D. im Bundeskanzleramt. Lehrte in Köln, Maastricht, Florenz und Washington DC Finanzwissenschaft und politische Ökonomie. Er arbeitet heute als Berater für EU Angelegenheiten für Politik und Wirtschaft. Website: www.klaus-gretschmann.eu

² Alan S. Blinder (1987), *Hard Heads and Soft Hearts: Tough Minded Economics for a Just Society*, New York

kontrovers ist). Es geht letztlich um die staatliche Korrektur von unerwünschten Ergebnissen des Marktgeschehens, womit die Verfügbarkeit von Einkommen oder Kapital für verschiedene Bevölkerungsgruppen verändert wird. Dabei ist in der letzten Dekade vor allem die offensichtliche Beliebigkeit des (Um-)Verteilens durch die Politik immer deutlicher geworden. Es fehlt ein konsistenter Gesamtansatz, ein intellektuell überzeugender Entwurf, der die Frage nach dem *warum*, dem *wie* und dem *was* für die Bürger überzeugend beantworten kann.

Gleichzeitig muss jedem Protagonisten der Sozialdominanz klar sein, dass ohne wirtschaftliche Wertschöpfung weder Versorgung noch Verteilung angemessen gesteuert werden können, denn auch wenn es platt klingen mag: bevor etwas verteilt werden kann, muss es produziert werden. Es gilt also zu verhindern, dass sozialpolitischen Maßnahmen die (gesellschaftlich gewünschte – nicht unbedingt aber maximale) Wertschöpfung unangemessen einschränken.

C. Leerformel Gerechtigkeit?

Oft wird in der Debatte auf den Begriff der Gerechtigkeit rekurriert: Dieser hilft allerdings nur wenig weiter, weil er inhaltlich nicht gefüllt oder gar definiert ist. Der Appell an das bloße Volksempfinden ist dafür ein schlechtes Surrogat. Leistungsgerechtigkeit versus Verteilungsgerechtigkeit bleiben leere Hülsen. Niemand definiert sie oder gibt zu erkennen, was er darunter versteht. *Wir brauchen daher dringend eine konzise wissenschaftliche und politische Diskussion um den Begriff zu füllen sowie ein wirtschafts- und sozialpolitisches Gerechtigkeitsmodell.*

In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit oft mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Damit wurde die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung relativiert und die soziale Demokratie mit Konformität und Mittelmäßigkeit verbunden statt mit Kreativität, Diversität und herausragender Leistung. Die Konsequenz waren immer höhere öffentlichen Ausgaben, eine steigende Steuerlast bzw. Staatsverschuldung ohne Rücksicht auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder privaten Wohlstand.

Dass damit auch unerwünschte Sekundärwirkungen erzeugt wurden, mag der Hinweis auf die Verteilungswirkungen von kreditfinanzierten Staatsausgaben belegen: In der Regel treten neben intergenerativen Wirkungen (Generationengerechtigkeit) auch interpersonelle Umverteilungswirkungen auf, da die Zeichner von Staatsschuldtiteln in höheren Einkommensklassen bzw. bei institutionellen Anlegern zu finden sind, während für die Finanzierung der Zinszahlungen/Renditen die Gesamtheit der Steuerzahler, mithin besonders die Mehrheit der niedrigen und mittleren Einkommensbezieher herangezogen werden. Ökonomisch gesprochen: Weil die staatlichen Wertpapiere normalerweise ungleicher verteilt sind als die Gesamtsteuerlast, kommt es durch Staatsverschuldung zu einer Umverteilung von unten nach oben. Einkommen von Steuerzahlern wird zu Zinsempfängern transferiert.

Besser als die politisch angestrebte oft willkürlich begründete Ergebnisgleichheit steht es daher um die Chancengleichheit. Ein Sozialsystem, das Initiative und Kreativität fördert und neue Spielräume öffnet, eine **wachstumskompatible Verteilungspolitik** bzw. eine **verteilungsfördernde Wachstumspolitik** ist das Gebot der Stunde. Es gilt den Sozialstaat in diesem Sinne zu modernisieren, nicht ihn abschaffen.

Dieser Sozialstaat ist aller Unkenrufe zum Trotz „*alive and kicking*“, lebendig und präsent. Allerdings ist er dabei seine Form-Gestalt zu verändern. Statt mittels Ausgaben bzw. Besteuerung steuert er immer mehr per Regulierung: Verbote und Gebote scheinen das Instrument der Stunde.

Während dabei nun etwa bei den Grünen alle anderen gesellschaftlichen Ziele weitgehend dem Umweltziel untergeordnet werden, geht in der Sozialdemokratie auch heute noch die Tendenz dahin, dem sozialpolitischen Primär-Ziel der (Um) Verteilung und Armutsbekämpfung die wirtschaftliche Wertschöpfung nachzuordnen. In beiden Fällen erklärt dies zum großen Teil, warum beide Parteien derzeit nicht aus dem Gefängnis ihrer starren Umfragewerte herauskommen.

D. Sozialinnovative Marktwirtschaft als neues Narrativ

Als neues Narrativ schlage ich das Konzept einer „**Sozialinnovativen Marktwirtschaft**“ vor. Diese unterscheidet sich zentral von der oft erwähnten *Neuen Sozialen Marktwirtschaft*³. Während die letztere das „*neu*“ auf die Soziale Marktwirtschaft bezieht und sich in die wirtschaftsliberale Tradition der Wirtschaftswissenschaften stellt und eine Neubestimmung derselben versucht, begreift sich „*sozialinnovative*“ Marktwirtschaft als Erneuerer des „Sozialen“ im Sinne einer neuen Balance zwischen Wirtschaft und Sozialem, nicht zuletzt getragen von Bürgern und Initiativen

Dabei geht es nicht um den Abbau des Sozialstaats alter Prägung, sondern um Umbau und Modernisierung: die klassische Daseinsfürsorge (Forsthoff), die Absicherung gegen die großen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Armut oder Alter soll weiter bestehen und effizienter und zielsicherer gestaltet werden. Neu bewertet und gefördert werden aber Prinzipien wie Äquivalenz, Zurechenbarkeit, Transparenz, Partizipation, Eigeninitiative von Einzelnen und Gruppen sowie Selbstverantwortung. Ein Abbau des Sozial-Paternalismus und ein Aufbau von mehr Sozialen Innovationen⁴ wird in den Vordergrund zu stellen sein.

Dies wird vor allem von jenen jungen und aufstrebenden Gründern gefordert, die die neue digitale Ökonomie sowie die Start-up Szene aufmischen und die von den tradierten Parteien und ihren „verstaubten“ Konzepten nicht mehr erreicht werden. Ich wage vorauszusagen: sie, die ersteren, sind es, die die Entwicklung eines *moralisch restringierten und sozialpolitisch abgefederten Markt- und Wettbewerbskapitalismus* vorantreiben werden!

Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass angemessene soziale Absicherung für den Fall des wirtschaftlichen Fehlschlags vor allem die neue Gründerszene ermutigt und stabilisiert. Sollten die neuen Selbständigen scheitern, haben sie zumindest eine Absicherung ihrer Lebensrisiken.

Wichtige Elemente des neuen Modells sind daher die folgenden:

³ Siehe die Veröffentlichungen der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“.

⁴ Zu dem Konzept der Sozialen Innovation siehe Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hrsg.) (2010): *Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma*. Wiesbaden. Sowie:
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm

1. Wo immer durch Wirtschaftspolitik und/oder Sozialpolitik Gewinner und Verlierer erzeugt werden, müssen die letzteren im Sinne der Wohlfahrtsökonomie aus den „Gewinnen“ der ersteren kompensiert werden und zwar so, dass ihr ursprünglicher Wohlfahrtsstatus zumindest erhalten wird. Dieses aus der Ökonomie bekannte aber äußerst selten praktizierte *Kaldor-Hicksche Kompensationskriterium* muss in einer *Sozialinnovativen Marktwirtschaft* Praxis werden.
2. *Vermutungen* zu den Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Sozialpolitik bzw. umgekehrt sozialpolitischer Maßnahmen auf die Wirtschaft, auf die sich die Politik meist beschränkt, müssen durch tiefenscharfe Wirkungsanalysen und Gesetzesfolgenabschätzungen substantialisiert werden. Dazu haben wir an anderer Stelle⁵ die Einrichtung eines unabhängigen *Impact Analysis Institute* vorgeschlagen.
3. Innovationspolitik muss in Zukunft mehr sein als nur Forschungspolitik bzw. Marketing von Erfindungen und ihre wirtschaftliche Verwertung; es gilt *Soziale Innovationen* neben den wirtschaftlichen und technischen Innovationen zu fördern sowie (wirtschafts- und sozial-) politische Steuerung (*Governance*) ebenfalls zum Gegenstand von Innovation zu machen⁶
4. Eine vertrauensbildende und wirtschaftsfördernde Verteilungs- und Sozialpolitik benötigt eine Leistung und Wohlstand fördernde Lohn- und Einkommenspolitik: "*a honest day's pay for an honest day's work*". Sie darf keine negativen Anreize oder gar "Attentismus" generieren", sondern muss ein tragfähigeres soziales Netz etablieren und dabei gesellschaftliche Kosten-Effizienz garantieren.
5. So wird z.B. die Reform der Alterssicherung immer nur innerhalb der Systemgrenzen des bestehenden Rentenversicherungssystems diskutiert. Um alternativen Konzepte auf ihre Kosteneffizienz zu prüfen, wäre aber ein Vergleich unterschiedlicher Systeme nötig. So haben bereits 1989 Gretschmann, Heinze et. al.⁷ Antworten auf die Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats vergleichend untersucht und einen Mix aus unterschiedlichen Modellen - wie Wertschöpfungsabgabe, garantierte Mindestsicherung, Finanzierung aus dem Gesamtsteueraufkommen, Sozialversicherungsgutscheine etc. – vorgeschlagen und empirisch getestet. *Gegen den Strich bürsten und outside-the-box Denken das verlangt die Sozialinnovative Marktwirtschaft*.

Sie liefert ein Ordnungskonzept, welches drei Dinge miteinander versöhnt: *Teilhabe statt Ausgrenzung, Wettbewerb statt Steuerung, und Chancengleichheit statt Ergebnisgleichheit*.

E. Eine Neue Staatlichkeit wird unverzichtbar

Und sie benötigt eine neue Staatlichkeit, denn die Zukunft hat schon stattgefunden: Dabei wird der Staat, dem wir vertrauen und mit dem wir vertraut sind, verschwinden und Neues an dessen Stelle treten. In unserer digitalen, mobilen und virtuellen Welt⁸ wird dies weder ein Liliput-Staat noch ein Leviathan-Staat alter Prägung sein. Neue *emergente* Formen werden sich herausbilden, die auf temporärer, multipler und partieller Beteiligung (Netz-Demokratie) beruhen. Wir vermuten, dass damit einherge-

⁵ *High Level Group on Innovation Policy Management, Blueprint: The Way Forward to Improve People's Life: Inspiring and Completing Innovation Ecosystems (Brüssel Juli 2014), available on my website: www.klaus-gretschmann.eu, Kapitel 3.5.*

⁶ *Ibid. Teile II und III der obigen Studie*

⁷ *K. Gretschmann, R.G. Heinze et al (1989), Neue Technologien und soziale Sicherung, Opladen*

⁸ *Siehe dazu C. Fiorina, Tough Choices, New York 2006, S. 177 ff.*

hend weniger Staat vom Typ Keynes/Beveridge (ökonomische Steuerung und Sozialpolitik) und dafür mehr Staat vom Typ Schumpeter/Stieglitz, d.h. innovative und informatorische Tätigkeiten dominieren wird.

Für ein effektives politisches Handeln unter diesen grundlegend veränderten Bedingungen taugt weder das Konzept des "Interventionsstaats" noch das des "Enthaltensamkeitsstaats", weder Liliput noch Leviathan⁹. Neue Staatlichkeit heißt das Gebot der Stunde: der aktivierende, modernisierende, moderierende, flankierende, ermöglichende und Rahmen setzende Staat ist gefragt.

- Der *aktivierende Staat* soll Hilfe zur Selbsthilfe leisten - wo immer möglich - und soll damit eigenverantwortliches Handeln fördern, ohne sich seiner Fürsorgepflicht für die, die sich nicht selbst helfen können, zu entziehen.
- Der *modernisierende Staat* soll die institutionelle Verkalkung in Politik und Gesellschaft aufbrechen; er soll versuchen, Neues zu initiieren, soll per benchmarking und best practice Leistungsmaßstäbe von anderen dort übernehmen, wo sich diese bewährt haben, und soll unternehmerische Initiative in allen Bereichen fördern.
- Der *moderierende Staat* soll zwischen gegenläufigen gesellschaftlichen Interessen und Akteuren vermitteln und versuchen, auf der Basis gemeinsamer Problemdeutung konsensfähige Lösungen anzubieten.
- Der *flankierende Staat* soll die Existenz jener Bereiche sichern, die öffentliche Güter bereitstellen und die für die Politik und Kultur eines Landes oder einer Region über Jahrhunderte gewachsene Funktionsvoraussetzungen darstellen (Daseinsvorsorge).
- Der *Rahmen setzende Staat* schließlich soll stabile Rahmenbedingungen, Rechtssicherheit sowie Infrastruktur garantieren, damit die Nutzungskosten für Kapital senken und gleichzeitig die Möglichkeiten für Public-Private-Partnerships erweitern.

F. Um die Sozialinnovative Marktwirtschaft in Szene setzen bedarf es eines Umbauplans

- Die Entwicklung und Einführung einer sozialinnovativen Marktwirtschaft erfordert Vor-Denken und nicht nur Nach-Denken. Dies gilt für alle Reformphasen, wie Konzeptentwicklung und das Design, die Philosophie, Kommunikation, Legitimation und Akzeptanz, Entscheidungsfindung, Durchführung und Implementation, ex-post- und ex-ante-Wirkungsanalyse sowie Reformbewertung.
- Eine Implementierung des Konzepts muss drei ineinander verschobene Ebenen berücksichtigen: die nationale Politikebene, die EU-Ebene (ist ein solches Ordnungsmodell angesichts der Einbettung in die EU Rechtsrahmen möglich?) und die globale Ebene (insbes. G7) Die Prozesse und Diskussionen auf diesen Ebenen können sich gegenseitig befruchten, blockieren oder verstärken.
- Um weitgehende Zustimmung zum Modell zu sichern und es zu flexibilisieren, zu dynamisieren und an neue Erfordernisse anzupassen, bedarf es (1) **Reformkompetenz** (überzeugende

⁹ Siehe B.S. Frey (2002), *Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, S. 363-375

Konzept), (2) **Reformkonsistenz** (Widerspruchslosigkeit zwischen verschiedenen Maßnahmen), (3) **Reformpersistenz** (die Reformschritte müssen nachhaltig und anhaltend sein), und (4) **Reformsequenz** (die richtige Reihenfolge der Schritte und Maßnahmen muss gesichert werden), Reform-Erratik gilt es um jeden Preis zu vermeiden!

- Die Erfolgsaussichten für ein solches Modell hängen ab von der Bewältigung des *Internationalisierungsdrucks* (Globalisierung und Faktormobilität), des *Konsens- und Akzeptanzdrucks* (wachsende Blockierungsmacht von Partialinteressen machen Politik hochriskant) sowie von *Kosten- und Finanzierungsdruck* (abhängig von Steuerwiderstand und Verlust an Wachstumsdynamik). Dieses magische Dreieck bestimmt den Möglichkeitenraum für die „**Sozialinnovativen Marktwirtschaft**“.

G. Fassen wir zusammen:

Die Welt hat sich revolutionär verändert: sozio-ökonomische, sozio-technische, politische und ökonomische Prozesse sind digital, mobil und virtuell geworden. Dies gibt Bürgern und Wählern neue Machtposition und neue Wahlmöglichkeiten. Daraus resultiert eine **fließende Vieldimensionalität** der institutionellen Arrangements, mit denen Akteure einerseits konfrontiert sind und die sie andererseits auch selbst gestalten.

Eine gedankliche und politische Neubestimmung im Sinne einer „**Sozialinnovativen Marktwirtschaft**“ scheint mir das Gebot der Stunde. Mit einem solchen Konzept kann es gelingen, die der Politik verloren gegangene „Neue Mitte“ zu reaktivieren.

Wir müssen das Gefängnis des Status Quo verlassen, denn es gilt was Theodor W. Adorno in seinen „*Minima Moralia*“ geschrieben hat: **Nur wenn das, was ist, zu verändern ist, ist das, was ist, nicht alles!**

KGR, den 15.8.2014