

New Economy und Staat

Veränderte Bedingungen staatlicher Aufgabenerfüllung und Wirtschaftspolitik

Hans-Hermann Hartwich

Dieser Beitrag schließt an den ersten Einführungsaufsatz „New Economy+Old Economy=One Economy“ von Rahild Neuburger in Heft 3/2001 der Gegenwartskunde an und basiert auf den dort erläuterten Kennzeichen der New Economy. Ab Heft 1/2002 folgt eine Serie von konkretisierenden Aufsätzen über Teilbereiche der New Economy, ebenfalls von Frau Neuburger. Sie sind aus der Perspektive der modernen Betriebswirtschaftslehre einschließlich dessen verfaßt, was heute „Internet-Ökonomie“ genannt wird. Der Staat wird dabei eine geringere Rolle spielen. Deshalb wird im Folgenden einerseits struktur- andererseits problemorientiert auf grundlegende Veränderungen eingegangen, die sich in der herkömmlichen Aufgabenstellung der Staaten gegenüber der Ökonomie ergeben haben. Die an sich kaum systematisch zu erfassende Problemlage ist unter dem Gesichtspunkt akzentuiert worden, dass vor allem in den Leistungskursen der schulischen politischen Bildung die Wirtschaftspolitik eine besondere Rolle spielt. Sie aber bedarf in Verbindung mit der „New Economy“ einer besonderen Aufmerksamkeit und thematischer Neuorientierung.

1.

Stärker als in den prototypischen Staaten der New Economy, den USA und mit einigem Abstand Großbritannien, spielte im kontinentalen Europa wie Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, aber z.B. auch Schweden, der Staat immer eine zentrale Rolle in der Wirtschaft. Staatsbildung und Wirtschaftsförderung waren historisch verbunden. Die europäischen Kriege hatten den Einfluss der Staaten auf die Wirtschaft noch erheblich verstärkt. Nach der staatsgefährdenden Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 kam die staatliche Verantwortung für die Wirtschaftskonjunktoren hinzu.

Nach dem 2. Weltkrieg entstand zwar eine liberale Wirtschaftsordnung. Aber die „Soziale Marktwirtschaft“, war auch eine enge Verbindung von Marktwirtschaft mit staatlicher Ordnungsmacht („ORDO-Liberalismus“). Hinzu kamen ein umfassendes sozialstaatliches Leistungssystem („Sozialstaat“) und später noch eine mit „globalen“ Kennziffern operierende, primär fiskalische Konjunktursteuerung („Globalsteuerung“). Diese Wirtschafts- und Sozialpolitik war überaus erfolgreich

und trug wesentlich zum schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbau, zu wirtschaftlicher Expansion, Wohlstand und damit Festigung der jungen Demokratie bei.

Auf der internationalen Ebene bildete nach 1945 ein staatlich geordnetes Währungssystem die Grundlage für einen stark expandierenden Welthandel. Dieses Währungssystem, nach dem Konferenzort von 1944 das System von „Bretton Woods“ genannt, bestand aus einer Bindung des Dollar an Gold und darauf aufbauend aus festen Wechselkursen der westlichen Volkswirtschaften zum Dollar. Währungssystem und Welthandel erzeugten eine immer enger werdende wechselseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaften außerhalb des damaligen Ostblocks. Mit der Abkehr der USA von der Goldeinlöschungspflicht im Jahre 1971 und dem folgenden Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems – übrig blieben die Institutionen „Internationaler Währungsfonds“ und „Weltbank“ – zeigte sich dies schnell und bedrohlich in den Instabilitäten des internationalen Zahlungsverkehrs. Dies gefährdete nicht zuletzt die fortschreitende Integration der westeuropäischen Volkswirtschaften der EWG.

In dieser Situation kam es zum ersten „Weltwirtschaftsgipfel“ von 1974, initiiert durch den deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt und den französischen Staatspräsidenten Giscard d’Estaing im Schloß Rambouillet bei Paris. Damit begann die offizielle Wahrnehmung der globalen wirtschaftlichen Zusammenhänge durch die Regierungen der großen westlichen Industriestaaten. Die „Globalisierung“ wurde als politisches Gestaltungsproblem erkannt. Darunter wurden einerseits die weltweiten Interdependenzen und Abhängigkeiten der westlichen Industrieländer verstanden, andererseits eine neue globale Aufgabenstellung und Verantwortung der Staaten.

Das erste weltweit größte Problem war die Bewältigung der Währungsinstabilitäten nach Aufgabe des Bretton Woods-Systems und der Dollarbindung. Den Staaten der EU gelang eine endgültige Lösung durch das Europäische Währungssystem (EWS), das heute noch neben der Euro-Währung innerhalb der EU für jene Staaten fungiert, die sich nicht der gemeinsamen Währung angeschlossen haben.

Der kurze historische Rückblick macht deutlich, dass es auch vor dem steilen Aufstieg von Unternehmen der New Economy einen steten Wandel gegeben hat, der die Volkswirtschaften und ihre Staaten vor immer neue Herausforderungen und Verantwortungen stellte.

Der Wandel der Bedingungen staatlicher Wirtschaftsstrukturierung, Wirtschaftspolitik und –steuerung von der Old zur New Economy wird vor allem von drei Seiten forciert:

1. Das Bedingungsfeld staatlicher Politik gegenüber der Wirtschaft wird durch die modernen, technisch bedingten Informations- und Kommunikationssysteme sowie die Vernetzungen, die die Komplexität staatlicher Interventionen in die Wirtschaft dramatisch verstärken (Vgl. hierzu den Aufsatz von Rahild Neuburger in H 3/2001 der Gegenwartskunde), so verändert, dass eine Asymmetrie zwischen der politischen Verantwortlichkeit nationaler Regierungen und ihren Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Intervention entstand, die sich stetig verschärft. Selektive und sektorale innerstaatliche Maßnahmen sind faktisch wegen der netzgestützten Verflochtenheit der Unternehmen mit Lieferanten, Abnehmern, Kapitalgebern, Auslandsmärkten höchst problematisch geworden.

Bis auf Großbritannien besteht in allen Mitgliedstaaten der EU generell das Problem, dass ihre sozialpolitisch verpflichteten, teilweise noch staatswirtschaftlich

organisierten und umweltorientierten Wirtschaftssysteme mit erheblichen Rechtsbindungen auf den Arbeitsmärkten, den völlig freigegebenen Märkten anderer Staaten innerhalb des globalen Wettbewerbs unterlegen sind. Alle internen Reformversuche stoßen sich nach wie vor daran, dass Wählermehrheiten und Interessengruppen von den verantwortlichen Regierung nur schwer davon zu überzeugen sind, dass starre Regeln und inflexible Märkte für offene Volkswirtschaften im europäischen und globalen Wettbewerb bedrohlich werden können. Ein Zurück zur abgeschlossenen Volkswirtschaft aber gibt es nicht mehr.

2. Das Bedingungsfeld staatlicher Politik gegenüber der Wirtschaft wird desweiteren natürlich durch die mit der New Economy untrennbar verbundene Globalisierung als gleichsam weltweit bestehende Vernetzung wirtschaftlicher Vorgänge und Geschehnisse grundlegend verändert. Das Internet ermöglicht es international agierenden Kapitalanlegern, Zinsniveaudifferenzen auf den Finanzmärkten der Welt ohne Zeitverzug für sich zu nutzen. Es ist möglich, Informationen über Preis und Qualität von Waren und Dienstleistungen aus aller Welt überall zeitgleich abzurufen. Mit dem Internet können Datenmengen in Sekunden um die ganze Welt geschickt werden. So sind Instabilitäten vorprogrammiert und Kontrollen stets im zeitlichen Verzug. Die Staaten können ihre Aufgaben, von wenigen, regional bedingten Ausnahmen abgesehen, nur noch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit, internationaler Institutionen oder supranationaler Zusammenschlüsse wie die EU lösen.

Alle internationalen Lösungen haben aber den Nachteil, dass wenig Spielraum für Reaktionen auf innere Verläufe, Krisen oder neue politische Ziele besteht, weil die eigene Volkswirtschaft im weltweiten Zusammenhang ins Hintertreffen geraten könnte. Das aber hat Auswirkungen auf die Legitimation der Regierungen gegenüber den Wählern. Die Diskrepanz wird immer größer.

3. Für die europäischen Regierungen gilt schließlich, dass wirksame Interventionsmittel, vor allem auf fiskalischem und währungspolitischen Gebiet, in der Regel nur noch den gemeinsamen europäischen Instanzen zur Verfügung stehen. Die Europäisierung der nationalen Volkswirtschaften hat damit nicht nur die Lösung wichtiger wirtschaftlicher Probleme auf eine „höhere“ Ebene verlagert. Sie zwingt auch zu einem neuen Verständnis von „Staat“, in seinem Verhältnis zur Wirtschaft. Die EU ist heute ein „Staatenverbund“ (so das BVerfG). So stehen der nationale Staat und der europäische Staatenverbund mit unterschiedlichen Befugnissen zur Wirtschaftsgestaltung nebeneinander. Im Prinzip sind für alle Regelungen, die mit der Schaffung, dem Ausbau und der „Harmonisierung“ des Gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes sowie der einheitlichen europäischen Währung zusammenhängen, die Institutionen des EU-Staatenverbundes zuständig. Diese Zuständigkeit, zu der noch spezifische bindende Absprachen in der EU über eine strenge Haushaltspolitik und finanzielle Stabilität („Stabilitätspakt“) gehört, entläßt aber den nationalen Staat und seine Regierung nicht aus der politischen Verantwortung für Konjunkturentwicklung und Wohlstand.

Hier besteht eine nahezu groteske Asymmetrie, die gelegentlich verharmlosend als „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union daherkommt. Die Diskrepanz wird immer größer. Nationale Regierungen müssen sich ihren Wählern gegenüber verantworten, aber die wirksamen Mittel zur Intervention stehen den europäischen Instanzen zu. Dies zwingt die Einzelstaaten zur Kooperation, die wegen der Interessenunterschiede häufig mühsam und suboptimal ist.

Ungeachtet aller juristischer Feinheiten muss deshalb hier festgehalten werden, dass „Staat“ für uns immer zweierlei bedeutet: Deutschland mit seinen öffentlich-rechtlichen Strukturen und verfassungsrechtlichen Institutionen sowie die Europäische Union mit ihren transnationalen Kompetenzen und völker- wie staatsrechtlich verbindlichen Institutionen, der Kommission, dem Ministerrat, Europäischem Parlament und Europäischem Rat der Staats- und Regierungschefs. Die Beantwortung der Frage nach der heutigen Beziehung zwischen New Economy und Staat muss also stets beide im Blick haben.

Die New Economy hat also Struktur, Funktionsweisen, Aufgaben des „Staates“ (also Nationalstaat und europäischer „Staat“) neuen und andersartigen Bedingungen und Aufgaben unterworfen, ohne dass damit sogleich herkömmliche Aufgabenstellungen und Funktionsweisen außer Kraft gesetzt wären. „Staaten“ müssen also zugleich sich anpassen und ihre alte Hauptaufgabe der Kontrolle und Steuerung im Sinne des Gesamtwohls oder Gemeinwohls – jenseits der rational choice – Ökonomie – neu definieren. Staaten haben also nicht aufgehört, Anstöße zu geben und Verantwortung zu tragen. Sie bewegen sich aber in einem kompliziert gewordenen Bedingungsfeld. Die Europäische Union wurde schon genannt. Aber beide, der traditionelle Nationalstaat und der europäische „Staat“ werden zusätzlich und viel stärker als zuvor eingengt durch das Phänomen der Globalisierung, die selbst transnationale Steuerungsversuche wie die der EU wirkungslos zu machen geeignet ist.

Aus allem ergibt sich für das Thema „New economy und Staat“ zunächst die Frage nach Einfluss, Wirkungen und Folgen auf die herkömmliche Staatstätigkeit. Betroffen durch die new economy sind vor allem folgende Bereiche tradierter Staatswirtschaft und Leistungsverwaltungen:

- Öffentliche „Daseinsvorsorge“ und Leistungsverwaltungen: Privatisierungen
- Organisation und Funktionsweise staatlicher Dienstleister: Modernisierungen
- Staatliche Wirtschafts-, Finanz- und Konjunkturpolitik: Kompetenzverlust

2. Öffentliche „Daseinsvorsorge“ und Leistungsverwaltungen: Privatisierungen

Seit dem 19. und beginnenden 20. Jahrhundert obliegt in Deutschland vor allem den Gemeinden die sogenannte „Grundversorgung“ ihrer Bevölkerung (Daseinsvorsorge). Hier handelte es sich vorwiegend um die Schaffung von Monopolen, z.B. bei Gas, Wasser, Müllabfuhr, Strom, Nahverkehr, Wohnungswirtschaft, Gewerbe- und Wohnungsbauflächen, Sparkassen. Auf staatlicher Ebene gehörten traditionell vor allem die Dienstleistungen der Bahn, Luftverkehr, der Post sowie die Bereitstellung von Telegraphendiensten und Telefon, Häfen und Verkehrsanlagen, Landesbanken, dazu.

In allen diesen Bereichen stellen und stellen nun die durch die New Economy gegebenen Chancen einer kostengünstigen Vermehrung attraktiver Dienstleistungsangebote eine extreme Herausforderung dar. Jedoch lassen sich die damit verbundenen Chancen zumeist nicht mit dem herkömmlichen Verwaltungsstrukturen, dem Rechnungswesen und Verwaltungsrecht vereinbaren. Blockaden dieser Art wurden

in Deutschland in den achtziger Jahren gebrochen, als die Regierung den Maximen der Deregulierung und Privatisierung folgte. Dies sollte zu einer besseren Nutzung der neuen Kommunikationstechniken führen. Dies liegt durchaus im Interesse der Volkswirtschaft und wird deshalb auch von den Staaten aktiv befördert. Allerdings bedeuten Rationalisierungen bei gleichzeitigen Serviceverbesserungen auch zunehmende Freisetzung von Arbeitskräften, also u.U. Arbeitslosigkeit. Das ist die Dialektik der New Economy.

Heute ist die Privatisierung der großen staatlichen Dienstleistungsbereiche wie Post, Telefon, Bahn, entschieden. An die Stelle unmittelbarer staatlicher Verantwortlichkeit sind „Regulierungsbehörden“ getreten, die Rahmen abstecken und Wettbewerbskriterien definieren, an die sich die betroffenen Unternehmen halten müssen. Wesentlich umstrittener ist die Frage, ob generelle Privatisierungen kommunaler Dienstleistungen richtig sind. Zweifellos sollen und können auch öffentlich-rechtliche Dienstleistungseinrichtungen die Vorteile der Informations-, Kommunikations- und Netzwerktechnologien nutzen. Ob Privatisierungen deshalb die bessere Lösung sind, bleibt – nicht selten aus ideologischen Gründen – umstritten.

Die Antwort auf diese Frage wird allerdings Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten der EU mehr und mehr aus der Hand genommen. Sie können nicht mehr uneingeschränkt über ihre Ordnung der nationalen Daseinsvorsorgebereiche entscheiden. Die EU-Kommission ist an die Stelle der Nationalstaaten getreten und nutzt ihren Auftrag der fortschreitender Vollendung des „Gemeinsamen Marktes“ zur „Harmonisierung“ und das heißt besonders zur Beseitigung wettbewerbsfeindlicher nationaler „Sonderregeln“. Das Ergebnis scheint in vielen Fällen die „Gemeinsamkeit auf niedrigstem Level“ zu sein, d.h. in der Regel, ein Höchstmaß an Marktliberalisierung und Wettbewerb. Nationale Besonderheiten, vorwiegend in Bereichen staatlichen Schutzes und öffentlicher Garantien, Vorsorge und Versorgungen, bleiben auf der Strecke. Privatisierte Dienstleistungen können eine bessere und kostengünstigere Versorgung ermöglichen. Wenn dies nicht funktioniert, werden mögliche Verbesserungen der Dienstleistungen mit einer Privatisierung der Gewinne und einer Sozialisierung der Folgen, vor allem in Form von Arbeitslosigkeit, erkauft, ohne dass konkrete Abhilfe durch die betroffenen Regionen und Nationalstaaten möglich ist.

Die New Economy bedeutet nicht das Ende jeder Sozialstaatlichkeit. Sie profitiert von der kapitalistische Marktideologie, aber sie stellt keine neue Wirtschaftsordnung dar. Zweifellos werden durch die Deregulierungen und Flexibilisierungen des Arbeitslebens tradierte Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen angegriffen. Aber dies bedeutet noch nicht die Abschaffung der sozialen Komponenten des Wirtschaftssystems. Die politische Verpflichtung auf die Sozialstaatlichkeit bleibt bestehen. Sie muss sich jedoch zu ihrem eigenen Vorteil einer dynamischen Herausforderung stellen, die neue Definitionen des Sozialen in ihren Notwendigkeiten und Grenzen und „adäquate“ Reformen erzwingt, die die Vorteile der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu nutzen wissen. Für die Zukunft des Sozialstaats wird sich der Umstand als bedeutsamer erweisen, dass der Anteil der Erwerbsbevölkerung schrumpft und die Zahl der zu Versorgenden zunimmt. Es ist denkbar, dass die kosten- und materialschonende New Economy eines Tages als willkommene Entlastung empfunden wird. Auch für die offensichtlich kaum steuerbaren, interessenbedingten, Kostensteigerungen im Gesundheitswesen ist die

New Economy nicht verantwortlich. Die Debatte über die Notwendigkeit der stärkeren individuellen Selbstverantwortlichkeit und Selbstvorsorge ist ebenfalls keine Folge der New Economy. Eher könnte man meinen, dass sie geeignet ist, das Bild von „Selbstständigkeit“ des einzelnen positiv zu bereichern (vgl. hierzu den erwähnten Beitrag von Rahild Neuburger in Heft 3/2001(Ziff.10)).

3. Organisation und Funktionsweise staatlicher Dienstleister: Modernisierungen

Traditionell basierten bis in unsere Zeit hinein die öffentlichen Dienstleistungen auf mehr oder weniger starren Haushaltsplänen mit einem Rechensystem, das sogenannten kameralistischen Verrechnungsmethoden folgte, also nicht primär auf Rentabilität und Kostenminimierung abgestellt war. Diese Art öffentlicher Dienstleistungen wurden und werden erbracht von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, die auf Dienstleistung, nicht aber primär auf Kostenbewußtsein und Kundentreue eingestellt waren. Auch hier haben längst technische Aggregate und Anlagen viele Menschen ersetzt, weil sie kostengünstiger und schneller sind. Dies gilt vor allem dort, wo Massendaten erhoben und verarbeitet werden, wie etwa bei den Finanzbehörden.

In staatlichen Verwaltungen hat die New Economy in breitem Umfang und mit gehöriger Tiefenwirkung Einzug gehalten. Das ist einerseits richtig und notwendig, andererseits bedeutet diese Entwicklung auch hier scharfe Rationalisierung, Einspardruck und damit Personalabbau, in der Regel „sozialverträglich“, d.h. durch den Verzicht auf Neubesetzung vakant gewordener Stellen.

In diesem Bereich erscheint es möglich, von einem nützlichen und erfolgreichen „Einbruch“ der New Economy zu sprechen. Denn der Staat als moderner „Steuerstaat“ lebt und arbeitet nun einmal mit den Abgaben seiner Bürger und Wirtschaftsunternehmen. Dies zwingt zum sparsamsten Mitteleinsatz und zur Optimierung der Dienstleistungen. Trotz mancher Nachteile kann deshalb nicht auf den rationalisierenden Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken verzichtet werden. Demokratische Regierungssysteme unterliegen auch auf diesem Gebiet dem Zwang zur Legitimation.

Flexibilisierung und optimale Leistungen werden aber nicht allein durch modernste technische Aggregate erreicht, sondern sind mit der Frage nach den Dienstleistern selbst verbunden. Damit sind dienstliche Hierarchien, Beamtenstatus und starre Haushaltsgrundsätze (z.B. Unzulässigkeit des Austausches von Haushaltstiteln für Personal- und Sachmittel) angesprochen. Das Verwaltungsrecht ist berührt. Die New Economy erhöhte den Druck auf Reformen bei den herkömmlichen Grundsätzen des öffentlichen Dienstes und des Beamtentums in Deutschland. Auf Dauer vertragen sie sich nicht mit den neuen Maßstäben der Flexibilität, Optimierung und organisatorischen Vernetzungen. Es ist zu erwarten, dass trotz massiver Widerstände der etablierten Interessengruppen und der Betroffenen auf Dauer grundlegendere Veränderungen im öffentlichen Dienst unvermeidlich sind.

4. Staatliche Wirtschafts,- Finanz- und Konjunkturpolitik: Verantwortung trotz Kompetenzverlustes

Eine zentrale Bedeutung hatte im 20. Jahrhundert die Wirtschaftspolitik im breitesten Verstande, als „Ordnungspolitik“ (z.B. Wettbewerbsordnung, Fusionskontrolle) und als „Prozesspolitik“ (Wirtschaftsförderung, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik) gewonnen. Dies galt natürlich auch für andere wirtschaftsnahe Politikbereiche wie die Wohnungspolitik, Umweltpolitik, Technologiepolitik. Der Staat hatte z.B. auch die Verantwortung übernommen für die bei Banken und Sparkassen eingezahlten Einkommen, Ersparnisse und Rücklagen der Bürger durch Institutionen der staatlichen Bankenaufsicht. Mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass der Staat sich weder aus wirtschaftlichen Prozessen heraushalten noch selbst Arbeitsplätze vorhalten und schaffen kann, sondern dass er seine Finanzkraft, seine Steuerpolitik und seine Geld- und Kreditpolitik zur Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung einsetzen müsse. Hierfür stand der Keynesianismus.

Einem wirtschaftlichen Konjunkturerbruch mit Unternehmenszusammenbrüchen und Massenarbeitslosigkeit, einer „Flaute“, einer Stagnation, kann z.B. theoretisch einleuchtend nach dem keynesianischen Konzept mit einer antizyklischen Haushalts- und Steuerpolitik entgegengewirkt werden. Diese ist aber den europäischen Nationalstaaten der EU nicht mehr in alter Form und Souveränität möglich. Sie sind an die Regeln des EG-Vertrages und an den „Stabilitätspakt“ gebunden. Die Europäische Kommission interveniert und drängt auf Einhaltung strenger Ausgabendisziplin. Dem wollen einige Mitgliedstaaten konsequent folgen, andere nicht. So fällt der Blick auf die Geld-, Kredit- und Zinspolitik. Sie obliegt allein der Europäischen Zentralbank. Diese hat primär die Währungssicherung, also die Inflationsvermeidung, im Auge. Aber die Wirkung der kreditpolitischen Konjunktursteuerung ist zwar möglicherweise zukunftsreicher, jedoch sie bringt keine kurzzeitigen Erfolge. Zinssenkungen wirken über die Verbesserung der Renditekalkulationen und Investitionsdispositionen, folgende Neueinstellungen und verbesserte Kaufkraft mit höheren Verbrauchsausgaben nur langfristig.

Dieses Verhalten der Europäer – scheinbar eine adäquate Reaktion auf die neuen ökonomischen Bedingungen – gilt aber offensichtlich nicht allgemein. Das Jahr 2001 mit dem weltweiten Konjunkturrückgang und den September-Attentaten in New York und Washington sowie deren wirtschaftliche Rückwirkungen veranlaßten die US-Regierung zu einem massiven fiskalischen Konjunkturprogramm. Mit 130 bis 150 Mrd. Dollar, finanziert zunächst noch aus Haushaltsüberschüssen und operationalisiert als direkt wirksame Staatsausgaben, Einkommenshilfen für Arbeitslose und von den Attentaten Betroffene sowie Steuersenkungen, war dies durchaus das Wiederaufleben des keynesianischen Konzepts mit seinen Chancen, raschere Belebung, und seinen Risiken, nachwirkende Übersteuerung in die Inflation hinein.

Die USA, wiewohl der Prototyp der New Economy, kamen wieder in die Vorhand. Das globale Risiko der EU-Währungs- und Konjunkturpolitik wurde offenkundig. Wie die Staaten unter den gewandelten Bedingungen in die Wirtschaft intervenieren, ist also offensichtlich nicht allein ein Problem der New Economy oder

einer vorherrschenden wirtschaftspolitischen Doktrin, sei sie keynesianistisch oder monetaristisch. Die USA haben bewiesen, dass wirtschaftlichen Gefahrenlagen durchaus auch sehr pragmatisch begegnet werden kann. Die New Economy hat jedoch auch eigene „Bewegungsgesetze“, die von früheren Steuerungskonzepten nur schwer eingefangen werden können. Sie ist doppelgesichtig. Denn sie bringt Fortschritte und Risiken zugleich. Dies sollen einige Beispiele zeigen.

5. Einige ausgewählte politische Probleme der Kontrolle und Steuerung der New Economy

1) Strukturelle Arbeitslosigkeit durch New Economy

Als äußerst produktive ökonomische Innovation stellen die Möglichkeiten der New Economy in dem hier behandelten Sinne im Prinzip einen echten und dynamisierenden Fortschritt dar. Neue Arbeitsplätze wurden und werden geschaffen, wobei sich große Chancen für selbständige Berufe und neue Unternehmen ergeben haben. Die durch revolutionierende Techniken veränderten und nun weltweit operierenden Finanzmärkte folgen flexibel mit anlagensuchendem Kapital, das durch hohe Gewinnerwartungen mobilisiert wurde und wird, den kapitalsuchenden neuen Unternehmen der New Economy-Branchen (s. Ziffer 2).

Aber damit verändern sich auch die Finanzmärkte grundlegend. Die Banken erkennen, dass sie ihrerseits die höchsten Gewinne und die günstigste Eigenfinanzierung auf den Finanzmärkten erzielen können. Das sogenannte „Privatkundengeschäft“ wird im Vergleich zum Finanzdienstgeschäft wegen hoher Personalkosten und geringerer Rentabilität zu einer Belastung. Dem starken Druck auf bessere Rentabilität folgen Massenentlassungen von Bankangestellten mit früher scheinbar sicheren Arbeitsplätzen

Dieses jüngste Phänomen, das in der Presse mit dem Schlagwort: „Die Banken werden der Steinhohlenbergbau des 21. Jahrhunderts“ gekennzeichnet wird, wirft verspätet ein Licht auf die generellere, durch die New Economy ausgelöste Problematik. Der „Dienstleistungssektor“ (neben dem Industriesektor der Old Economy) wurde zunächst durch die neuen technischen Medien sehr produktiv gemacht. Dann folgte die ökonomische Schlußfolgerung daraus: Man brauchte nicht mehr so viele Menschen in den Großraumbüros. Die Arbeit übernehmen die PCs. und Netze. So werden nach den Arbeitern die Angestellten Objekte der Personalfreisetzung.

Zwar entstanden (und entstehen) zugleich neue Unternehmen und Arbeitsplätze in großer Zahl. Eine Kompensation wird damit alleine nicht erreicht. Allerdings sind hier die Chancen noch keineswegs ausgeschöpft; Arbeitsplätze mit hoher Qualifikation und Flexibilität der Arbeitskräfte entstehen weiterhin.

Der Staat kann nach der Logik der Entwicklung eigentlich nur nach vorne schauen und die neuen Branchen der Informations- und Kommunikationstechnologien umfassend fördern, um damit die negativen Seiten der New Economy abzufedern

2) Kapitalrendite und Risikokapital

Während die Kapitalmärkte für Unternehmen der „Old Economy“ hohe Kapitalrendite forderten, konnten sich sogenannte „Start-up“-Unternehmen der New Economy

bei den Finanzinvestoren Kapital schon mit einer überzeugenden Geschäftsidee beschaffen. Ab Frühjahr 2000 zeigte sich aber, dass viele von ihnen unfähig waren, profitabel zu arbeiten. Das Risikokapital für E-Commerce erwies sich als keine profitable Anlage mehr, wenn sich durch geschäftliche Erfolge zugleich die Konkurrenz verschärfte. Noch 2001 folgte der Einbruch am „Nemax 50“, dem Index des „Neuen“ Kapitalmarktes. Es wurde ein Zyklus der Risikokapitalinvestitionen erkennbar mit Abschwung, Krise und Stagnation. Die Finanzinvestoren wechselten ihre Engagements, z.T. auch in der Form, dass sie noch risikoreichere Investments wählten. Derartige Bewegungs“gesetze“ bringen auch in der New Economy Konjunkturschwankungen und Erwerbslosigkeit hervor. Wirtschaftssysteme mit sehr flexiblen Arbeitsmärkten wie die USA nehmen dies als politische Herausforderung weniger wahr als die europäischen Wirtschaften mit ihren recht starren Arbeitsmärkten, die Freisetzungen nicht mit einer Senkung der Kosten und Einkünfte kompensieren können. Die Politik hat ein zusätzliches Problem.

3) Die Tendenz zur weltmarktorientierten Ausschaltung von Konkurrenz durch Großfusionen und informationstechnische Vernetzungen

Die New Economy ist aufs engste mit der Freigabe der Märkte verbunden. Der Neoliberalismus der deutschen Schule („ORDO-Liberalismus“, Freiburger Schule) wurde nach dem zweiten Weltkrieg nicht müde, die vom Staat garantierte Wettbewerbsordnung einzufordern, damit die Märkte nicht durch private Monopole ihre Funktionsfähigkeit und ihren Nutzen einbüßten. Das deutsche „Kartellgesetz“ von 1957 wurde als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ angesehen und in den siebziger Jahren durch die staatliche Kontrolle von wirtschaftlichen Zusammenschlüssen (Fusionen) ergänzt.

Schon seit Jahren zeigt sich nun, dass staatliche Verbote von größeren Unternehmensfusionen weder in jedem Fall sinnvoll, noch im europäischen und im Weltmaßstab zu erzwingen sind. Da die Reichweite der nationalen Kartellbehörden begrenzt ist, hat in der EU heute die Kommission die Kontrolle von Großfusionen in der Hand. Weltweite Unternehmensfusionen, die zu marktbeherrschenden Stellungen führen können, vermag aber auch die EU-Kommission nicht zu unterbinden. Sie ist auf die enge Kooperation vor allem mit der us-amerikanischen Anti-Trust-Behörde des Justizministeriums angewiesen. Im Ergebnis entgleiten die privaten Unternehmen mehr und mehr jeder staatlichen Kontrolle. Die weltweiten „Märkte“ entsprechen jedenfalls nicht dem Lehrbuch-Modell einer freien Marktwirtschaft. Unternehmen der New Economy erreichen durch besondere Erlösmodelle („Follow the Free“) relativ schnell eine Monopolstellung (Beispiel: Microsoft, Gates). Wie sich inzwischen zeigte, gibt es aber auch hier Produktzyklen und vor allem Unwägbarkeiten des Nutzer- und Käuferverhaltens, die zu erheblichen Labilitäten, Einbrüchen und Konkursen führen.

Ähnliches gilt für nach außen unsichtbare, mehr oder weniger enge „Netz“ großer Kapitalien und einflußreicher Finanzinvestoren. Ihre durch gleichgerichtete, allein technisch auf Optimierung von Kapitalgewinnen gerichteten Reaktionen auf den internationalen Finanzmärkten, erzeugen ebenfalls Instabilitäten, die keine nationale, europäische oder amerikanische Politik alleine auszugleichen vermag. Die Bemühungen vor allem der sogenannten G7-Staaten, stärker zur Kontrolle und Regulierung zu gelangen, stehen noch am Anfang.

4) *Elektronische Demokratie* und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung
Wie weit gespannt die politischen Dimensionen der New Economy sind, zeigt ein Blick auf die Chancen, die in einer Nutzung für „mehr Demokratie“ liegen könnten und die Risiken, die sich für das vom Bundesverfassungsgericht formulierte „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ ergeben.

So legen die verfügbaren Kommunikationstechnologien (hier: Computervermittelte Netzkommunikation) immer häufiger den Gedanken einer Bürgerbeteiligung an Wahlen und Abstimmungen, aber auch an zusätzlichen politischen Entscheidungsfragen per Internet nahe. Auch könnte dieses Medium zur Weckung von Bürgerinitiativen und zur Koordination politischer Initiativen genutzt werden. Die Kosten des Internets sind gering. Ob eine ideale elektronische Demokratie künftig möglich ist, wird vielfach diskutiert und z.T. auf kommunaler Ebene erprobt. Das Problem der Wahrung des Wahlgeheimnisses konnte allerdings noch nicht befriedigend gelöst werden.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist bei diesem Einsatz der Neuen Medien dann gefährdet, wenn die Chancen und Vorteile der allseitigen Vernetzung von Informationen zur Mißachtung dieses Rechtes und zur Ermöglichung des „gläsernen Menschen“ führen, sei es im Interesse des Staatsschutzes, sei es auch nur für die Zwecke ganz individuell orientierter Werbemaßnahmen der Wirtschaft. Dieses wäre dann der Fall, wenn z.B. die heute dezentral gespeicherten Daten über die Bürger (Einwohnermeldeamt, Kraftfahrzeugbundesamt, Finanzamt) verbunden werden dürfen, was bislang rechtlich ausgeschlossen wird.

6. „Regulierung“ als neue Ordnungspolitik im Zeichen der New Economy

Mit der Erosion und dem Verlust traditioneller staatlicher Funktionen und Steuerungsinstrumente ist die Notwendigkeit eines ordnungspolitischen Rahmens für die new und old economy nicht obsolet geworden. Angesichts der komplexen Entwicklung der Kommunikationstechnologien sind wirtschaftspolitische Entscheidungen zur Marktöffnung (horizontal) und über technisch-wirtschaftliche Fragen (vertikal) außerordentlich kompliziert. Staatlich-administrative Interventionen können zu Über- oder Fehlregulierung führen. Werden andererseits den Unternehmen alle Freiheiten gelassen, kommt es zu Unter- und Fehlinvestitionen bzw. zu monopolisierendem Verhalten.

Ausgehend von bewährten Regulierungsinstitutionen in den USA sind dort Regulierungsbehörden entstanden, wo bislang Unternehmen (wie z.B. Post und Telefon) in Staatsbesitz mit direkter Lenkung bzw. Objekte administrativer und politischer Steuerung waren. Das in Deutschland bekannteste Beispiel ist die „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“. Öffentliche Aufmerksamkeit findet sie regelmäßig mit ihren Entscheidungen gegen die Deutsche Telekom, die sie zu immer neuen Marktöffnungen des früheren Telefonmonopols, zuletzt im örtlichen Festnetz, gegenüber konkurrierenden Telekommunikationsunternehmen zwingt.

Regulierungsinstanzen stellen einen Mittelweg dar. Sie sind hoheitlich, schiedsrichterlich oder selbstregulierend organisiert. Ihre Zuständigkeit muss relativ offen de-

finiert sein, weil die technische und ökonomische Konvergenz zwischen den verschiedenen Feldern der Medien- und Kommunikationsbranchen zunimmt. Sie sollen einen Ordnungsrahmen für die Entwicklung der neuen Medien abstecken, indem sie Prioritäten festlegen. Mit begrenzender Regulierung werden rechtswidrige oder verbraucher-schädliche Verhaltensweisen der Unternehmen unterbunden. Die positive Regulierung enthält staatliche Vorgaben für gewünschte Entwicklungen sowie ggfs. Förderungen rechtlicher, politischer und auch finanzieller Art. Regulierungsbehörden sollen also weniger hoheitliche Institutionen und mehr Impulsgeber und Schlichter im öffentlichen Interessen für die New Economy sein.

Die Probleme der Regulierungsinstanzen liegen vor allem in der Dynamik auf den Telekommunikationsmärkten. Es besteht die Gefahr der Überforderung. „Die technischen Möglichkeiten und Marktverhältnisse ändern sich in der digitalen Welt schneller als die Regulierung zu folgen – geschweige denn zu führen – vermag. Es entsteht der Eindruck eines permanenten Politikversagens. Als Ausweg aus dieser Situation bietet sich ein Rückzug aus der Regulierungstiefe an (Deregulierung), bei gleichzeitigem Ausbau einer „starken“ und wirksamen Regulierung für den Fall einer Verletzung wichtiger Eckpunkte, z.B. bei einer Überschreitung vorher angekündigter konkreter Eingriffsschwellen. Eine solche starke Regulierung ist erforderlich für das europäische und nationale Wettbewerbsrecht, Urheberrecht, Jugendschutz, Datenschutz und Verbraucherschutz.“ („Internet-Ökonomie“, S. 261). Regulierung über Datensicherheit und Datenschutz wird hier als positiver Beitrag zur Marktentwicklung im Sinne von Vertrauensbildung verstanden. So können etwa Wettbewerbsvorteile für Softwareunternehmen gefördert werden, die sich auf optimale Daten-Verschlüsselung spezialisieren.

Das Thema „New Economy und Staat“ ist mit den Beispielen gewiss nicht erschöpfend behandelt. Es darf aber mit der gebotenen Vorsicht resumiert werden, dass die staatliche Intervention in die Wirtschaft in bezug auf die New Economy heute weniger auf Steuerung und Dirigismus und mehr auf „Regulierung“ (die Deregulierung einschließt) setzt. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die technisch-wirtschaftliche Entfaltung ermöglicht und gefördert, ihre Dynamik so weit als möglich akzeptiert wird. Es wird aber nicht auf den politischen Anspruch verzichtet, das allgemeine Interesse gegenüber den hier wirkenden Bewegungsgesetzen und Interessen geltend zu machen. Die Intensität der Regulierung im Gesamtinteresse/Gemeinwohl ist naturgemäß auf nationalstaatlicher und europastaatlicher (EU als Staatenverbund) Ebene gegenwärtig noch weit höher als auf globaler Ebene. Weltweit, d.h. konkret unter den großen Wirtschaftsblöcken USA, Japan, Europa, gibt es viele Ansätze und auch Institutionen wie die WTO (World Trade Organisation) und den IWF (Internationalen Währungsfonds). Ihnen allen aber fehlt jenes Element, das den „Staat“ kennzeichnet, das hoheitliche Fundament. Erst dies garantiert letztlich ein Mindestmaß an Verbindlichkeit und rechtlicher Durchsetzungskraft gegenüber den Märkten.

Literatur

- Roland Berger, 2001, Deutschland auf dem Weg in die New Economy, in: Politische Studien, H.2/2001
- Manuel Castells, 2001, Das Informationszeitalter. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur. Band 1: Die Netzwerkgesellschaft, Opladen;
- Hengyi Feng et al., 2001, A New Business Model, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin WZB-Discussion paper, FS II 01-202;
- Lothar Funk, 2001, New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/2001;
- Hans-Hermann Hartwich, 1998, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen
- Bernd Holznagel/Andreas Gründwald/Anika Hanßmann, 2001, Elektronische Demokratie, München;
- Andrea Jansen/Rosaia Ruberto, 1997, Mediale Konstruktion politischer Realität. Politikvermittlung im Zeitalter der Fernsehdemokratie, Wiesbaden;
- Klaus Kamps (Hg.), 1999, Elektronische Demokratie ? Wiesbaden;
- Markus M.Müller/Roland Sturm, 1998, Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere Theory of the Regulatory State und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4/1998, S. 507-534;
- Axel Zerdick/Arnold Picot/Klaus Schrape et al. (European Communication Council Report), 1999, Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Springer-Verlag Berlin-Heidelberg-New York.